



RAPPORT

# Nulmeting implementatie Wmebv

Uitgevoerd door Berenschot

22 juli 2024

RAPPORT

# Nulmeting implementatie Wmebv

Uitgevoerd door Berenschot

Auteurs: Rebecca Spruijt en Jeroen Smit

72653 - 22 juli 2024

# Inhoudsopgave

## 1. Samenvatting.....4

Introductie.....	4
Conclusies.....	4
Regelgeving met impact.....	5
Knelpunten per fase.....	5
Aanbevelingen gemeenten.....	6
Aanbevelingen VNG.....	7

## 2. Onderzoeksverantwoording .....8

Aanpak.....	8
-------------	---

## 3. Bevindingen .....9

Landing in de organisatie.....	9
Aan de slag met de implementatie.....	9
Knelpunten bij de implementatie.....	10
Gemeenschappelijke regelingen.....	11
Samenwerkingen met leveranciers.....	11
Ondersteuning vanuit de VNG.....	14

## HOOFDSTUK 1

# Samenvatting

## Introductie

Op 1 januari 2025 treedt de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv) in werking.<sup>1</sup> De wet wijzigt bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en herzielt afdeling 2.3 Awb over elektronisch bestuurlijk berichtenverkeer.<sup>2</sup> De wet heeft ten doel om de rechtspositie van burgers ten aanzien van de overheid te versterken. Door de Wmebv krijgen burgers en ondernemers het recht om op digitale wijze met de overheid te communiceren. Het wetsvoorstel verplicht bestuursorganen om de kanalen die daartoe gebruikt kunnen worden formeel aan te wijzen. Bij het gebruik van de elektronische weg gelden nieuwe waarborgen, zoals een ontvangstbevestiging, termijnverlenging bij storing en het ‘terugtonen’ van informatie ingevoerd in een webformulier. Ook krijgt de overheid een zorgplicht om passende ondersteuning te bieden bij bestuurlijk berichten verkeer, ongeacht of het om digitaal of analoge verkeer gaat. Deze ondersteuning moet afgestemd zijn op de aard van de dienstverlening en de doelgroepen.

De VNG ondersteunt haar leden middels het Project Wmebv bij de implementatie van de Wmebv. Dit rapport biedt inzicht in de stand van zaken van de implementatie van de Wmebv, en in het bijzonder in eventuele knelpunten en risico's hierbij. Hieronder leest u de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

## Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. In hoofdstuk 2 vindt u de onderzoeksaanpak van de nulmeting en hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens aan de hand van de resultaten van de enquête en gesprekken de belangrijkste bevindingen waarop onderstaande conclusies en aanbevelingen gebaseerd zijn.

## Conclusies

**De onderzochte gemeenten onderschrijven het belang van waarborgen in de digitale dienstverlening om de rechtspositie van burgers te versterken. De verwachting is echter dat een beperkt aantal gemeenten op tijd zal voldoen aan de vereisten van de Wmebv.**

De gesproken gemeenten onderschrijven het belang van elektronisch berichtenverkeer als instrument om een versterkte rechtspositie van burgers mogelijk te maken. Gedurende het onderzoek is echter naar voren gekomen dat organisaties de invulling van de wet niet altijd overeen zien komen met dit doel. Doordat gemeenten moeten voldoen aan de (volgens hen) hoge lat die door de wet wordt opgelegd, kunnen ze ook niet met een (op korte termijn) werkbare oplossing de positie van de burger versterken. Zo belemmert de letter van de wet volgens sommigen de geest van de wet.

<sup>1</sup> Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Stb. 2023, 183). Bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-183.pdf>

<sup>2</sup> Over de Wmebv is op diverse plekken informatie beschikbaar. Zie met name de [handreiking van BZK](#) (pdf, 990 kB), en de VNG [ledenbrief](#).

## Regelgeving met impact

Dit perspectief bestaat breder dan enkel bij de Wmebv. De implementatie van de Wmebv vindt gelijktijdig plaats met de implementatie van een aantal andere wetten welke ook impact hebben op de dienstverlening. Denk onder andere aan de Wet open overheid, Archiefwet, Omgevingswet, NIS2 en de Single Digital Gateway. Ondanks dat gesprekspartners de waarde van de wetten (en het beoogde effect) inzien, geven de meesten aan door de omvangrijkheid en diversiteit in een uitvoeringsverkramping te eindigen. Dit gaat hand in hand met het meest besproken knelpunt: capaciteit. Zeker omdat er geen aanvullende middelen ter beschikking worden gesteld, eindigen de organisaties in een squeeze. In de praktijk is het niet te doen om aan alles te voldoen. Bij bestuurders speelt dit onderwerp echter beperkt. Als gevolg worden er bij weinig organisaties bestuurlijke keuzes gemaakt. De ambtelijke organisatie wordt daarom vaak voor harde keuze gesteld; waar wordt capaciteit op ingezet? Dit illustreert een tweedeling in de gemeentelijke praktijk. De implementatie vindt namelijk veelal 'bottom-up' plaats. Het belang van de wet wordt voornamelijk in de uitvoering ervaren en minder door bestuurders. De consequentie hiervan is dat er weinig urgentie bestaat voor de implementatie. Doordat harde bestuurlijke of juridische consequenties bij niet voldoen aan de vereisten ontbreken, is er noch een wortel noch een stok om deze urgentie wel te creëren.

Deze context in combinatie met onderstaande knelpunten heeft als gevolg dat, ondanks dat de meeste betrokkenen het beoogde effect onderschrijven, de implementatie van de wet door geen van de organisaties op tijd voldaan zal worden. Dit is opvallend omdat de inwerkingtreding van de wet op 01 januari 2025 al een uitstel betreft. We kunnen echter concluderen dat het uitstel er niet toe heeft geleid dat alle gemeenten nu wel aan de vereisten zullen voldoen.

## Knelpunten per fase

De voornaamste knelpunten bij de implementatie van de wet kunnen we in grofweg twee fasen onderscheiden: 1) verkennende fase, 2) implementatiefase. In de verkennende fase, waar veruit de meeste van de organisaties zich momenteel bevinden, zijn de knelpunten voornamelijk organisatorisch. Dit komt mede door het eerdergenoemde gebrek aan urgentie en de regelgeving die op gemeenten afkomt. Dit uit zich in een tekort aan capaciteit waardoor organisaties een beperkt zicht op de vereisten en de impact hebben.

In de volgende fase, de implementatiefase, verwachten organisaties, ondanks dat weinig organisaties al begonnen zijn, hier meer knelpunten van technische aard. Gemeenten hebben over het algemeen veel verschillende applicaties om hun dienstverlening mogelijk te maken. Nadat ze in de verkenningsfase inzichtelijk hebben gemaakt wat de verplichtingen voor hun organisatie betekenen, moeten de aanpassingen doorgevoerd worden. Hierbij zijn gemeenten echter vaak afhankelijk van andere organisaties. Denk hierbij aan leveranciers maar ook aan gemeenschappelijke regelingen waar taken aan zijn uitbesteed. Er worden dus veelal pas in de implementatiefase afspraken gemaakt over eventuele wijzigingen. Dit resulteert in een vertraging eer de wijzigingen bij leveranciers en gemeenschappelijke regelingen zijn doorgevoerd.

Als we kijken naar de verschillende wetsonderdelen, bevinden de knelpunten van technische aard zich voornamelijk in de eisen na de ontvangst van berichten en bij uitgaande berichten. Het ontvangen van de berichten gaat voor een groot deel van de organisaties goed; berichten komen daar waar ze moeten aankomen. Naar verwachting zal de complexiteit voornamelijk in het realiseren van de waarborgen zitten, denk hierbij aan de ontvangstbevestiging, de termijnverlening bij storen, het terugtonen van informatie en de notificaties.

Kortom, de digitale weg naar de gemeenten staat bij veel gemeenten al open, maar er ligt nog een flinke taak om de waarborgen én de bewegwijzering in te regelen.

## Aanbevelingen gemeenten

- **Maak het politiek.** Op het moment dat je als ambtelijke organisatie te weinig urgentie beleeft op dit onderwerp (of in combinatie met andere regelgeving), is het ook een mogelijkheid om juist de bestuurlijke aandacht te zoeken en vanuit hier keuzes te maken. Leg de bestuurlijk de verbinding met digitale transformatie en optimalisering van de dienstverlening aan burgers en ondernemers.
- **Maak gebruik van samenhang met andere regelgeving.**
  - Samenhang met andere regelgeving. Vanuit Europa en het Rijk komt er veel wetgeving op de gemeente af die van belang is voor de digitale transformatie. Elke wet kan afzonderlijk worden opgepakt, maar er zijn raakvlakken en/of er is een vergelijkbare implementatieaanpak mogelijk voor de verschillende wetten. Door wetgeving te identificeren die met elkaar samenhangt, kan efficiënter aan de implementatie van wetgeving zoals de Wmebv worden gewerkt. Het ligt bijvoorbeeld voor de hand om een verbinding te maken met de implementatie van de Wet open overheid en de Single Digital Gateway (annex 2).
  - Daarnaast kan de samenhang met andere regelgeving helpen met het politiek maken van digitale dienstverlening (zie bovenstaande aanbeveling). Door het als een geheel te positioneren, kan het geheel ook als kans opgepakt worden. Gebruik de Wmebv juist als vliegwielt voor professionalisering van de digitale dienstverlening.
- **Zoek de intergemeentelijke samenwerking op.** Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten veelal binnen de gemeentegrenzen aan de slag gaan met de implementatie. Hierdoor wordt er beperkt gebruik gemaakt van de grote overeenkomsten onderling om zo de implementatie efficiënter aan te pakken. Zoek als gemeenten proactief uit waar efficiëntieslagen te behalen zijn door uit te zoeken waar eventuele overeenkomsten zitten. De VNG kan vervolgens de ondersteuning hierop aanpassen. Bestaande ondersteuning vanuit de VNG kan hier al een begin in vormen, denk aan het Model Aanwijzingsbesluit<sup>3</sup>, Omnichannel, MijnServices<sup>4</sup> en Common Ground<sup>5</sup>.
- **Bundel de krachten richting leveranciers.** Veel leveranciers bedienen verschillende gemeenten. Door de krachten te bundelen en in gezamenlijkheid het gesprek met leveranciers te voeren, sta je over het algemeen sterker dan als enkele gemeente. Maak gebruik van de ondersteuning van de VNG op dit vlak.<sup>6</sup>
- **Ga gefaseerd aan de slag met de implementatie.** Zoek naar mogelijkheden om op korte termijn wel aan de belangrijkste verplichtingen te doen en beschrijf hoe er vervolgens op lange termijn tot een uitgebreidere oplossing gekomen kan worden. Het hoeft niet in één keer perfect. Er zijn immers meerdere wegen die naar Rome leiden. Op basis van artikel 2.9 Awb bestaat de verplichting om het berichtenverkeer op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier in te richten. Daaraan zou al kunnen worden voldaan door voor het inkomende bericht een webformulier aan te wijzen als kanaal, terwijl er voor het uitgaande bericht wordt gekozen voor een beveiligde email. Een volgende stap is dan om de processen rondom het berichtenverkeer te stroomlijnen om vervolgens het berichtenverkeer naar een mijn-omgeving te verplaatsen. Met als stip op de horizon om al het berichtenverkeer goed in te regelen. Advies is om op basis van de huidige inrichting van de organisatie te kijken wat het minimum viable product is. Voldoe daaraan op korte termijn en bouw dat vervolgens verder uit.

3 VNG (2024). Model aanwijzingsbesluit elektronische kanalen publieke dienstverlening. Bron: [https://vng.nl/sites/default/files/2024-03/model\\_aanwijzingsbesluit\\_elektronische\\_kanalen\\_publieke\\_dienstverlening\\_gemeente\\_202312218.docx](https://vng.nl/sites/default/files/2024-03/model_aanwijzingsbesluit_elektronische_kanalen_publieke_dienstverlening_gemeente_202312218.docx)

4 VNG (2024). Transparante en proactieve dienstverlening met Omnichannel en MijnServices. Bron: <https://vng.nl/omnichannel>

5 VNG (2024). Common Ground. Bron: <https://vng.nl/artikelen/common-ground>

6 VNG (2024). Handreiking Leveranciersbenadering. Bron: [https://vng.nl/sites/default/files/2024-04/vng\\_wmebv\\_handelingsperspectief\\_leveranciersbenadering.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2024-04/vng_wmebv_handelingsperspectief_leveranciersbenadering.pdf)

## Aanbevelingen VNG

- **Breidt ondersteuning uit op basis van bovenstaande aanbevelingen.** Onderzoek of het mogelijk is om ondersteuning te bieden aan gemeenten voor het invullen van bovenstaande aanbevelingen. Denk hier bijvoorbeeld aan een webinar 'bestuurlijk agenderen van de Wmebv' of het onderling in contact brengen van gemeenten met dezelfde leveranciers zodat ze de krachten kunnen bundelen.
- **Stimuleer gemeenten via regionale adviseurs.** Naast de algemene ondersteuning vanuit de VNG, kunnen regionale adviseurs van de VNG gemeenten gericht ondersteunen op implementatievraagstukken. Zo kan de ondersteuning aansluiten bij de lokale context van de betreffende gemeente.
- **Zet in op integrale ondersteuning.** Naast de ondersteuning op het project Wmebv, is het raadzaam om ondersteuning in te zetten op de samenhang van implementatie van verschillende wet- en regelgeving. Dit kan op nationale schaal door kennisdeling maar bijvoorbeeld ook regionaal door gericht te stimuleren en ondersteunen via de regionale adviseurs.
- **Agendeer inhoudelijke knelpunten richting het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).** Uit het onderzoek blijkt dat de technische complexiteit zich voornamelijk bevindt in de eisen na de ontvangst van berichten en bij uitgaande berichten. Wellicht komt dit vanwege een verschil in interpretatie van de gemeenten vs. de intentie van de wetgever. De VNG is vanuit de rol als belangenvereniging bij uitstek de juiste partij om een potentieel verschil te onderzoeken. Voer als vertegenwoordiger van de gemeenten het inhoudelijke gesprek met BZK hierover.

## HOOFDSTUK 2

# Onderzoeksverantwoording

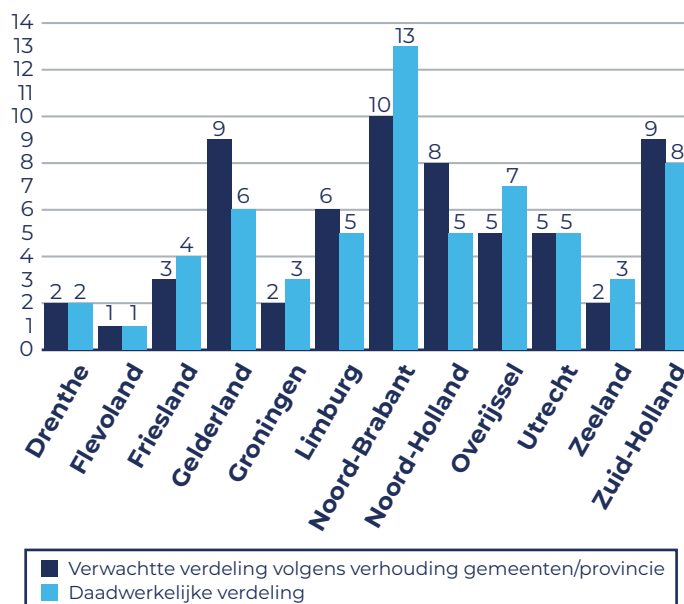
## Aanpak

Voorliggend onderzoek is gebruik gemaakt van drie onderzoeksbronnen, namelijk een documentenstudie, een enquête onder gemeenten en gemeenschappelijke regelingen<sup>7</sup> en tot slot een validatiesessie met gemeenteambtenaren. De vragenlijst van de enquête is van te voren afgestemd met de VNG en een aantal gemeenten om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de gemeentelijke praktijk.

De enquête is door de VNG uitgezet via verschillende kanalen<sup>8</sup>. Onderstaande tabel toont de respons op de enquête. Er is sprake van spreiding zowel qua omvang als qua vestigingsplaats. 56% van de gemeenten die hebben gereageerd heeft minder dan 50.000 inwoners, 24% heeft tussen de 50.000 en 100.000 inwoners en 20% is meer dan 100.000 inwoners. Daarnaast laat onderstaande tabel zien dat de geografische spreiding van gemeenten grotendeels overeenkomst met de te verwachte aantallen.

	Totaal aantal	Aantal respondenten	% van totaal
Gemeenten	342	66	19%
Gemeenschappelijke regelingen	410	24	6%

Figuur 1. Verdeling van respondenten per provincie.



## Representativiteit van de bevindingen

Het is vanwege deze aantallen van belang om een kanttekening te plaatsen bij de representativiteit van de bevindingen en conclusies van de enquête. Vanwege de response rate van 19% is de representativiteit van de resultaten beperkt, mede omdat de deelname aan de enquêtes op vrijwillige basis was. Om het beeld van de enquêtes aan te vullen en te valideren heeft er een validatiesessie plaatsgevonden. Dit was een groepsgesprek met zestien gemeenteambtenaren.

De signalen en beelden die via de verschillende bronnen uit het onderzoek naar voren kwamen, kwamen overeen. Vanwege deze validatie veronderstellen wij dat deze nulmeting een juist beeld schetst van (een deel van) de ervaringen met de implementatie van de Wmebv.

<sup>7</sup> Vanwege het lage aantal reacties van gemeenschappelijke regelingen (6%) wordt deze data enkel illustratief gebruikt.

<sup>8</sup> Omnichannel-kwartalmailing, Nieuwsbrief Data & samenleving van de VNG, LinkedIn VNG Realisatie, VNG-website, Wmebv-forum, Omnichannel-forum Gebruikers Centraal, VNG mailing gemeenschappelijke regelingen.



## HOOFDSTUK 3

# Bevindingen

## Landing in de organisatie

Bij een wet als de Wmebv is het geen gegeven welke afdeling van de gemeente ermee aan de slag gaat. Uit de resultaten blijkt dat de coördinatie van de implementatie veelal vanuit de informatiserings- of ICT-afdeling plaatsvindt (47%). Afdelingen die ook meerdere keren genoemd worden, zijn juridische zaken, KCC, publiekszaken en dienstverlening (gezamenlijk 32%). Dit laat zien dat er geen uniforme werkwijze is om aan de slag te gaan met de implementatie of een centraal punt voor de landing in organisaties. Organisaties geven hierover ook aan dat er onduidelijkheid bestaat over de implementatieopgave en wat dit van de organisatie ging vragen, en van welke afdeling. Omdat er in de praktijk verschillende afdelingen betrokken moeten zijn bij de implementatie, vraagt dit ook meer van afdeling overstijgende coördinatie. Wel geeft 75% van de gemeentelijke respondenten aan dat er projectleider(s) Wmebv zijn aangesteld voor de coördinatie van de implementatie. Dit laat zien dat veel organisaties zich bewust zijn van het belang van afstemming tussen afdelingen en daarom een projectleider instellen. Projectleiders geven echter wel aan dat het geen simpele opgave is om alle relevante afdelingen te betrekken bij de implementatie. Het verschilt veelal hoe het belang van de implementatie wordt ervaren. Een kanttekening is dat de rol van projectleider/coördinator Wmebv bij veel organisaties enkel een deel van het takenpakket van de werknemer is (circa 0,2 fte).

## Aan de slag met de implementatie

Driekwart van de gemeenten geeft aan zich in de verkennende fase van de implementatie te bevinden (stap 1 tot en met 6 van het stappenplan van de VNG<sup>9</sup>). Het merendeel van de gesprekspartners geeft hierbij aan zich in stap 4 te bevinden: de analyse van de bestaande kanalen, maar heeft nog geen aanwijzingsbesluit (stap 5). Daarnaast bevindt 19% zich al in de implementatiefase (stap 7 van de checklist) en geven vier van de respondenten aan nog niet te zijn begonnen. Dit beeld zien we ook terug als we kijken naar de gestelde prioriteit binnen de uitvoeringsagenda's. Het overgrote deel geeft aan dat de prioriteit 'middel' is. Bij bijna alle organisaties wordt de implementatie van de Wmebv in de context gezien van verschillende wetten die door gemeenten geïmplementeerd moeten worden. Dit is een veelgenoemd knelpunt en heeft uiteraard gevolgen voor de prioriteitstelling. Veel gemeenten geven terug dat door de 'stortvloed' aan nieuwe wettelijke eisen aan digitale dienstverlening, er te weinig capaciteit is om aan alles prioriteit te geven. Organisaties die aangeven dat er een lage prioriteit aan de Wmebv wordt gegeven, geven ook aan dat dit veelal een overwogen besluit is. Het gesprek hierover vindt echter niet plaats op bestuurlijk niveau, maar veelal op management niveau.

Een veelgehoord signaal is dat de implementatie aanzienlijk meer inzet vraagt dan van tevoren ingeschat (bijvoorbeeld ten tijde van de impactanalyse). Gesprekspartners geven aan dat de implementatie, zeker omdat er geen aanvullende middelen voor zijn en het dus uit de huidige capaciteit moet, meer impact heeft dan verwacht. Zij geven ook aan dat de consequentie hiervan is dat er keuzes gemaakt moeten worden qua inzet en capaciteit, zeker in de context van veel nieuwe wetgeving voor gemeenten. Zoals eerder benoemd vindt in weinig organisaties het gesprek hierover plaats op bestuurlijk niveau. Zo heeft bij slechts 15% van de gemeenten bestuurlijke besluitvorming plaatsgevonden.

9 VNG (2023). Stappenplan implementatie Wmebv. Bron: <https://vng.nl/artikelen/stappenplan-wet-me-bv>

Gesprekspartners geven dan ook aan dat het gesprek voornamelijk in de ambtelijke organisatie en op managementniveau plaatsvindt, en niet aan de bestuurlijke tafels. De oorzaak hiertoe verschilt per organisatie. Bij sommige gemeenten leeft het onderwerp niet bij de betreffende bestuurders, wellicht mede doordat dat het onderwerp onvoldoende wordt aangekaart, maar bij andere gemeenten is het een bestuurlijke keuze om de Wmebv niet als prioriteit te zien.

Dit betekent niet dat gemeenten er niet naar streven om digitaal berichtenverkeer mogelijk te maken. Bijna alle organisaties geven aan dat dit wel de ambitie is (met de kanttekening dat fysiek contact ook mogelijk blijft), al dan niet op lange termijn. Alle gesprekspartners geven aan zich in de geest van de wet te vinden, maar sommigen geven aan dat de wet het doel voorbijschiet vanwege de hoge mate aan specifieke vereisten 'aan de achterkant'. In gesprekken kwam naar voren dat de wet hierdoor soms als overbodig of zelfs belemmerend wordt ervaren. Gesprekspartners geven aan dat de vereisten in de weg staan bij het op korte termijn vormgeven van een dienstverlening waar de burger bij gebaat is, omdat ze zich moeten houden aan de vorm die door de Wmebv wordt voorgeschreven (welke pas op langere termijn haalbaar is voor hen). Ondanks dat de wet techniek onafhankelijk is vormgegeven, zien sommige organisaties de inhoudelijke criteria daarom als beperkende vormvereisten die teveel vragen van de organisatie.

De ambitie om te ontwikkelen naar goed digitaal contact met burgers komt ook naar voren in de aanwezigheid van strategieën/visies over digitale dienstverlening. De overgrote meerderheid geeft aan hiermee bezig te zijn (37%) of dit al te hebben opgesteld (39%). Dit laat zien dat veel organisaties wel daadwerkelijk bezig zijn met het digitaliseren van de dienstverlening en aansluiten bij behoeften van burgers. De kanttekening die wij hier echter wel bij moeten plaatsen, is dat 24% van de respondenten aangeeft niet een dergelijke visie te hebben en hier ook niet mee bezig te zijn. Het is ook de realiteit dat er bij sommigen gemeenten simpelweg geen capaciteit of aandacht is om hiermee bezig te zijn en dat de implementatie (en wellicht digitale dienstverlening als geheel) geen prioriteit is.

## Knelpunten bij de implementatie

Immers, een veelgenoemd knelpunt is onvoldoende beschikbaar personeel te hebben (of vrij te krijgen) voor de implementatie (55% van de respondenten geeft dit aan). Een aantal organisaties geven (10%) daarnaast aan dat er wel capaciteit wordt vrijgemaakt, maar dat dit ten koste gaat van andere projecten. De verwachte aanvullende benodigde capaciteit loopt uiteen, afhankelijk of het enkel over een projectleider gaat (wordt geschat op 0.2/0.3 fte) of ook over de aanpassing van processen en producten (1/2 fte al naar gelang de hoeveelheid). Met capaciteit wordt hiermee beschikbaarheid van personeel in de algemene zin bedoeld, maar meer specifiek ook de beschikbaarheid van personeel met specifieke kennis voor de implementatie. Gesprekspartners geven aan dat er meer specifieke kennis nodig is dan verwacht voor de implementatie, onder andere voor het aansturen van leveranciers (zie volgende paragraaf).

Het tekort aan personeel raakt sterk aan het tekort voor middelen aangezien middelen nodig zijn voor personele inzet. Gemeenten geven het knelpunt aan dat er geen aanvullende middelen worden vrijgegeven terwijl er wel veel regelgeving met impact voor de organisatie wordt doorgevoerd. De huidige capaciteit blijkt onvoldoende om aan alle implementaties invulling te geven. Gesprekspartners geven ook aan hier een rol voor de VNG te zien liggen als belangenorganisatie in het gesprek richting het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De VNG heeft in het voorjaar 2023 echter al een verzoek ingediend bij het ministerie voor compensatie voor financiële gevolgen van de Wmebv van gemeenten. Dit verzoek is echter afgewezen door het ministerie. De onderbouwing hiervoor is dat digitalisering in zijn algemeenheid tot besparingen heeft geleid en er hierdoor niet tot aanvullende compensatie wordt overgegaan.<sup>10</sup>

Daarnaast geven de onderzochte gemeenten aan dat de grootste achterstand zich over het algemeen in het sociaal domein bevindt. Dit komt enerzijds doordat in het sociaal domein vaak gebruik wordt gemaakt van verschillende applicaties, maar anderzijds juist doordat er in het sociaal domein ook veel processen zijn die nog niet gedigitaliseerd zijn. Verschillende gesprekspartners geven aan dat ze hier nog een flink been bij te zetten hebben. Wel geven ze hierbij ook aan dat het zeker ook verbetering zal brengen, aangezien er nu vaak gevoelige informatie (bijvoorbeeld persoonsgegevens) via onjuiste of onveilige kanalen wordt gedeeld.

<sup>10</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). Verslag pilots wetsvoorstel Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Bron: [https://vng.nl/sites/default/files/2023-05/brief\\_bzk\\_wmebv-5-4-2023.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2023-05/brief_bzk_wmebv-5-4-2023.pdf)

## Gemeenschappelijke regelingen

Er bestaat voor de implementatie een afhankelijkheid richting gemeenschappelijke regelingen waaraan taken van de gemeenten zijn uitbesteed. Verschillende gemeenten in het samenwerkingsverband stellen verschillende ambities en eisen. Hierdoor ben je zowel als gemeente als gemeenschappelijke regeling afhankelijk van de besluitvorming in andere organisaties, wat in de praktijk vaak vertraagd. Mede hierdoor geven gesprekspartners aan dat contact met GR'en over de implementatie beperkte aandacht krijgt. De prioriteit ligt op de eigen gemeentelijke producten en processen, waarbij de implementatie bij gemeenschappelijke regelingen in de praktijk daarna pas de aandacht zal krijgen.

## Samenwerkingen met leveranciers

Gemeenten staan veelal niet in hun eentje voor de implementatetaak. Voor de implementatie zijn ze afhankelijk van leveranciers van applicaties. Bijna alle organisaties hebben inzicht in de applicaties die worden gebruikt (80%). Het wordt echter al een minder optimistisch beeld als je kijkt naar contact met de leveranciers van de applicaties. Hier blijkt namelijk dat maar 23% van de gemeenten met alle leveranciers in contact zijn is of zelfs al afspraken heeft gemaakt (6%). De helft van de respondenten geeft aan met een aantal leveranciers in contact te zijn en 20% geeft aan helemaal nog geen contact te hebben. In gesprekken kwam ook naar voren dat dit een heikel punt is. Zij beamen dat het voornaamste aandachtspunt momenteel het contact leggen is, omdat er geen overzicht bestaat welke leveranciers hiervoor benaderd moeten worden. Daarnaast geven zij aan dat, om afspraken te maken voor de implementatie, je als organisatie heel goed moet weten wat er aangepast moet worden en wat de eisen zijn. Veel gemeenten zijn nog in de verkennende fase en weten dit dus nog niet. Wat wel al blijkt uit contact met leveranciers, is dat ook leveranciers met beperkte capaciteit zitten en met veel verzoeken tot aanpassingen als gevolg van gewijzigde regelgeving. Het is daarom nog maar de vraag hoe dit in de aanloop naar de inwerkingtreding vorm zal krijgen.

### Risico's

De benoemde risico's zijn veelal organisatorisch van aard, en raken aan het eerder benoemde tekort aan capaciteit. Daarnaast benoemen veel organisaties dat het onduidelijk is wat de juridische risico's voor de organisatie zijn, aangezien het onbekend is of er consequenties zijn aan het niet voldoen aan de eisen.

Dit heeft veelal als resultaat dat de Wmebv het ondergeschoven kindje wordt in relatie tot andere nieuwe wetgeving, waar wel consequenties zijn verbonden aan niet voldoen. Denk bijvoorbeeld aan NIS2. Dit laat zien dat partijen zich niet bewust zijn van aanwezige risico's. Er zitten geen sanctiebepalingen in de Wmebv, maar het niet voldoen aan de Wmebv zou wel tot aansprakelijkheid kunnen leiden van een bestuursorgaan dat niet aan de Wmebv voldoet. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de verlenging van de bezwaartermijn door het bestuursorgaan vanwege verminderde elektronische bereikbaarheid. Als de bezwaartermijn wordt verlengd, dan moet bijvoorbeeld de houder van een vergunning ook op de hoogte worden gebracht. Gebeurt dat niet, dan bestaat de kans dat een vergunninghouder al met de uitvoering van werkzaamheden begint omdat de wettelijke bezwaartermijn van zes weken is verstreken. Afhankelijk van het type vergunning kunnen er grote belangen zijn gemoeid met de tijdige start van werkzaamheden. Als dan blijkt dat er door een verlenging van de wettelijke termijn toch nog een bezwaar zal worden behandeld, dan kan dat tot schade leiden bij de vergunninghouder. Doorgaan met werkzaamheden terwijl er een bezwaar ligt, komt normaal gesproken voor rekening en risico van de vergunninghouder. De vraag is hoe dat ligt als een vergunninghouder niet op de hoogte is gebracht van de verlenging van een bezwaartermijn. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan de omissie om de vergunninghouder tijdig te verwittigen van een bezwaar tot mogelijke aansprakelijkheid van de gemeente leiden.

De Wmebv krijgt bij weinig organisaties een status met zeer hoge prioriteit. Organisaties geven aan een pragmatische afweging te maken. In combinatie met de beperkte capaciteit die eerder is benoemd, heeft dit als resultaat dat urgentie niet heel hoog is bij het bestuur.

## Verplichtingen Wmebv

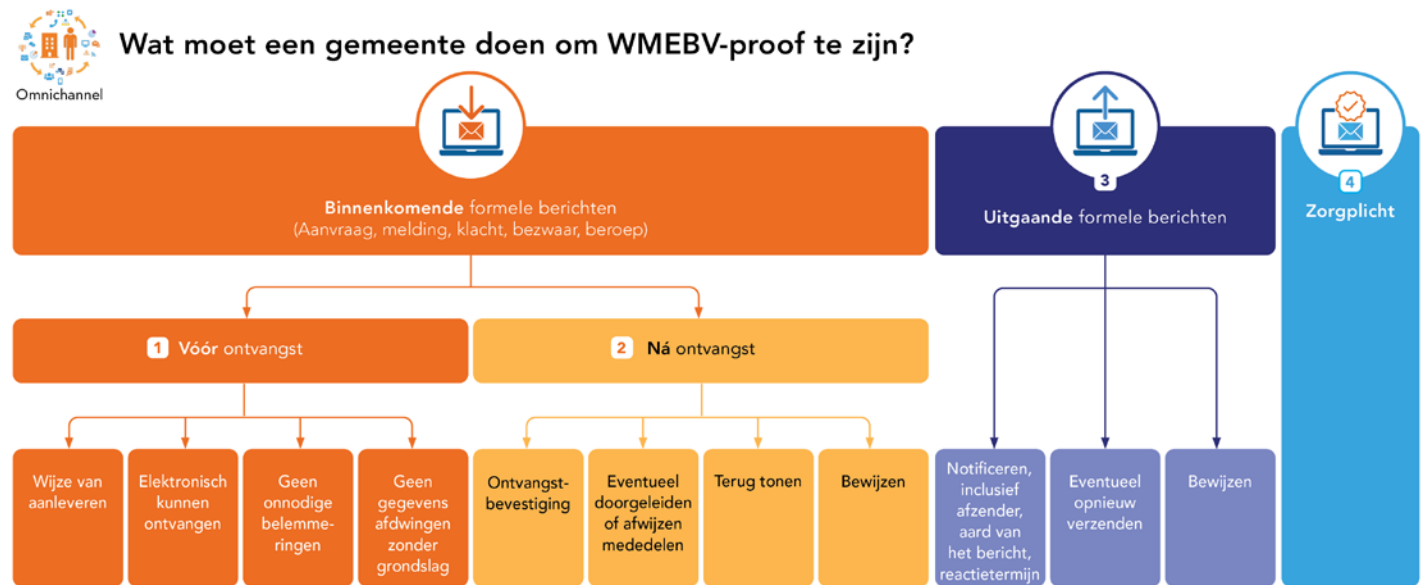
Zoals eerder benoemd bevat de wet een aantal criteria voor organisaties om aan te voldoen. In de enquête is opgehaald of organisaties verwachten te voldoen aan de criteria voor de inwerkingtreding.<sup>11</sup> De criteria zijn grofweg in te delen in vier categorieën:

1. Voor ontvangst van inkomende berichten;
2. Na ontvangst van inkomende berichten;
3. Uitgaande berichten;
4. Zorgplicht (al in werking getreden)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> In de handreiking implementatie Wmebv kunt u een verdere toelichting op de criteria vinden. Ministerie van Binnenlandse Zaken (2023). Handreiking implementatie Wmebv. Zie: [https://www.digitaleoverheid.nl/wp-content/uploads/sites/8/2023/07/Handreiking-Wmebv\\_update-2023-08.pdf](https://www.digitaleoverheid.nl/wp-content/uploads/sites/8/2023/07/Handreiking-Wmebv_update-2023-08.pdf)

<sup>12</sup> Buiten scope nulmeting vanwege eerdere invoeringsdatum

Figuur 2. Overzicht van criteria uit de Wmebv (bron: VNG).



Organisaties verwachten met name in de tweede en derde categorie knelpunten. In de komende paragrafen beschrijven we per categorie de belangrijkste waarnemingen. In tabel 2 ziet u de resultaten van de enquête.

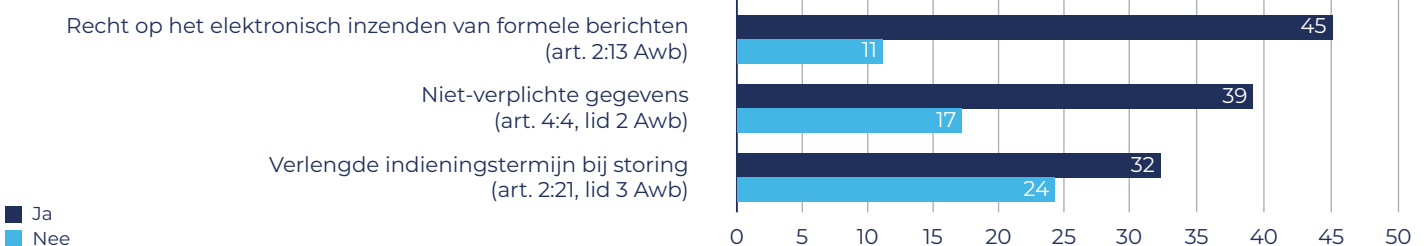
### 1. Vóór ontvangst

Het wordt onder meer verplicht om voor elk formeel bericht een elektronisch kanaal aan te wijzen waarop burgers en bedrijven de gemeente kunnen bereiken (art. 2:13 lid 2). De resultaten van de enquête bevestigen het eerder geschetste beeld dat veel organisaties nog in de verkennende fase zitten, aangezien weinig organisaties deze verplichting al hebben afgerond (6%; zie figuur 2). Wel geeft 62% aan er wel al mee bezig te zijn.

Daarnaast geven veel organisaties aan dat formele berichten wel digitaal verstuurd zullen kunnen worden door burgers voor de inwerkingtreding (80%; zie tabel). Dit laat zien dat er wel digitale kanalen zijn om de organisatie te bereiken, maar dat deze nog niet als zodanig aangewezen en gecommuniceerd zijn. Respondenten geven onder andere aan dat dit komt doordat het niet duidelijk is voor hen voor welke kanalen dit moet.

Er worden ook een aantal technische eisen gesteld voor de ontvangst van berichten. Een ruime helft van de organisaties geeft aan op tijd aan deze eisen te voldoen. Zo mag de organisatie bijvoorbeeld geen gegevens afdwingen als daar geen grondslag voor is (art. 4:4 Awb). 70% van de organisaties verwacht hieraan te voldoen.

Figuur 3-1. Overzicht van mate waarin organisaties per 1 januari 2025 aan de wettelijke verplichtingen voldoen voor categorie 1.

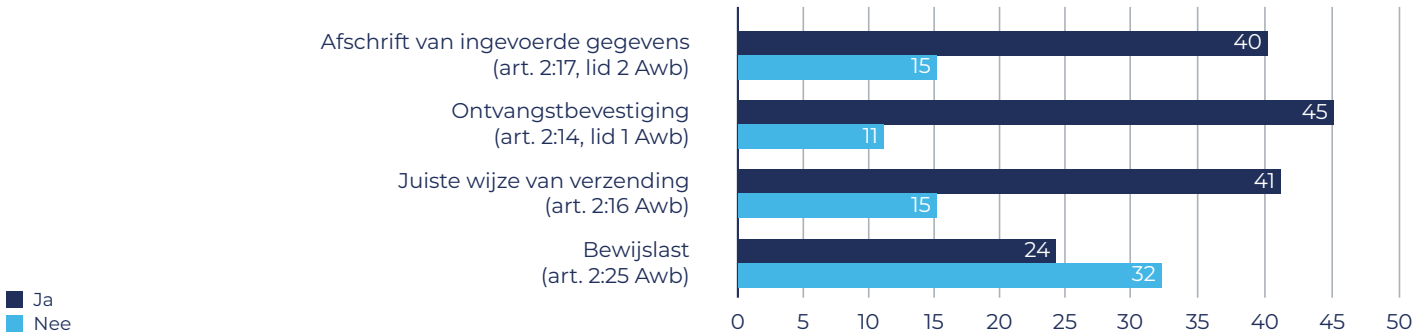


### 2. Na ontvangst

Na de ontvangst van een formeel bericht zijn er ook een aantal technische eisen voor gemeenten. Zoals in tabel 1 te lezen, verwacht een ruime meerderheid van de organisaties aan de verschillende vereisten te kunnen voldoen. Met name over de bewijslast (art. 2:25 Awb) bestaan er nog wel onduidelijkheden voor organisaties over hoe dit vorm moet gaan krijgen en of dit kan in de bestaande applicaties.

Zo geven zij aan niet de juiste logging bij te houden. Dit is onder andere het geval als organisaties (nog) geen gebruik maken van de berichtenbox, maar ook bij andere applicaties geven respondenten aan geen inzicht te hebben in of dit technisch mogelijk is en welke vorm dit zou krijgen.

Figuur 3-2. Overzicht van mate waarin organisaties per 1 januari 2025 aan de wettelijke verplichtingen voldoen voor categorie 2.



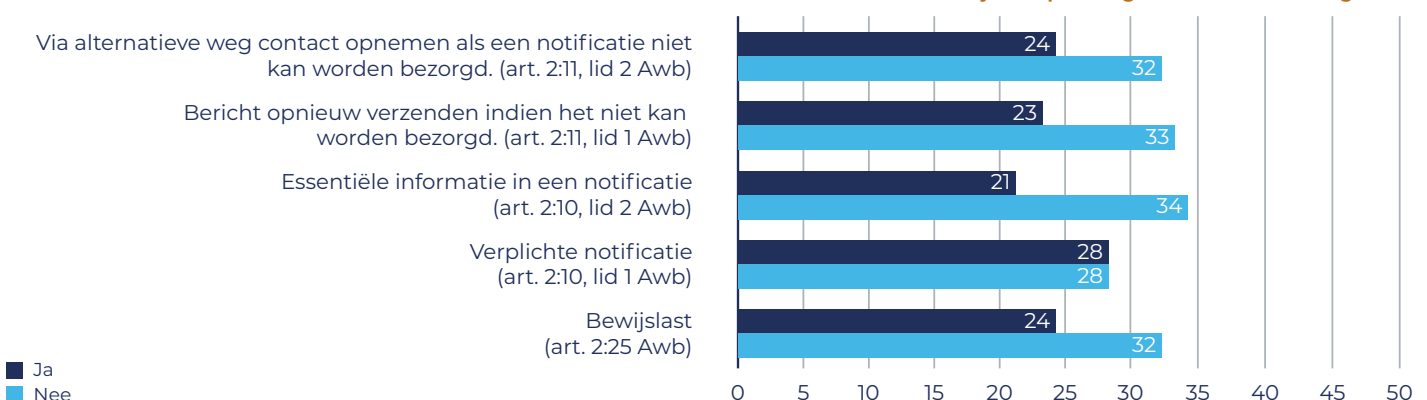
### 3. Uitgaand berichtenverkeer vanuit een berichtenbox of een ander kanaal

In deze categorieën worden de meeste risico's en knelpunten benoemd. De Wmebv verplicht bestuursorganen niet om gebruik te maken van een berichtenbox. Een bericht moet op voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier worden verzonden. Daarbij moet worden gelet op de aard en de inhoud van een bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. Het bericht waarin staat dat er een omgevingsvergunning wordt verleend, zal aan andere eisen moeten voldoen dan een bericht dat bijvoorbeeld een uitkering wordt verleend. De wetgever heeft de Wmebv techniek onafhankelijk geformuleerd. De vraag of een bericht op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier wordt verzonden, wordt daarom niet door de wetgever ingevuld en zal zich in de praktijk uit moeten kristalliseren. Als een bericht op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier wordt verzonden (bijvoorbeeld met ene beveiligde email) en het bericht komt niet aan, dan moet het bericht nogmaals of op een andere wijze worden verzonden.

Als er een bounce is van een email, dan kan er bijvoorbeeld worden ingeregeld dat er dan een brief wordt verzonden. Veel organisaties zijn nog bezig met het onderzoeken wat een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier is. Om deze reden identificeren ze dit vereiste als een risico.

Op het moment dat er echter wel gebruik gemaakt wordt van een berichtenbox bij uitgaande berichten, zijn er een aantal aanvullende verplichtingen (notificaties, opnieuw verzenden en bewijzen). Een ruime helft van de organisaties geeft bij alle drie de verplichtingen aan hier niet op tijd aan te kunnen voldoen. De voornaamste oorzaak hiervan is echter dat organisaties nog niet op een berichtenbox aangesloten zijn, en daarom nog geen invulling geven aan de verplichtingen.<sup>13</sup> Respondenten die wel gebruik maken van een berichtenbox noemen afhankelijkheid van de applicatie, en daarmee leveranciers, voor de aanpassingen als een belangrijk knelpunt.

Figuur 3-3. Overzicht van mate waarin organisaties per 1 januari 2025 aan de wettelijke verplichtingen voldoen voor categorie 3.



<sup>13</sup> Hierbij geven twee organisaties (4%) aan geen gebruik te gaan maken van berichtenbox.

## Ondersteuning vanuit de VNG

De VNG biedt verschillende instrumenten aan ter ondersteuning van gemeenten bij de implementatie. We zien in het onderzoek echter terug dat niet van alle instrumenten al evenveel gebruik wordt gemaakt. De meer generieke instrumenten die ondersteunen bij de implementatie, denk aan het stappenplan en de checklist, worden door alle respondenten gebruikt. Sommigen hebben ze geraadpleegd als vertrekpunt, waar anderen het echt als leidraad voor de implementatie gebruiken. De meer specifieke instrumenten worden echter in mindere mate gebruikt. Denk hierbij aan het model aanwijzingsbesluit (18% maakt hier gebruik van) en het programma omnichannel-kanaalstrategie (20% heeft een kanaalstrategie). Wel geven veel organisaties aan hier gebruik van te gaan willen maken. In gesprekken blijkt ook dat partijen wel gebruik willen maken van de instrumenten, maar in de implementatie nog niet op dat punt zijn. 65% van de respondenten geeft aan wel voornemens te zijn om het modelbesluit in te zetten en 46% over de kanaalstrategie). Gesprekspartners geven aan dat de ondersteuning zeker nuttig is voor de implementatie, maar dat er een aanvullende behoefte is in inzicht in de samenhang van het geheel. Naast ondersteuning per project, gaat het dan om inzicht in de samenhang van verschillende projecten over het informatielandschap. Denk bijvoorbeeld aan Wmbv, Omnichannel, digitale inclusie, digitale toegankelijkheid maar ook aan de Single Digital Gateway. VNG biedt op al deze losse onderwerpen ondersteuning en aangezien gemeenten met de meeste projecten van de VNG te maken krijgen, helpt het inzicht in samenhang bij het uitlijnen van de verschillende implementaties.



## **‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’**

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

### **Berenschot Groep B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)