



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Dhr. dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer (070) 373 8495	uw kenmerk 2015-0000741864	bijlage(n) 1
betreft Consultatie Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer	ons kenmerk ECIB/U201600742	datum 11 mei 2016

Geachte heer Plasterk,

Bij brief van 18 februari 2016 stelt u de VNG in de gelegenheid, advies uit te brengen op het concept wetsvoorstel tot wijziging van afdeling 2.3 van de Awb, met inbegrip van de consequenties voor de uitvoering. Wij maken graag van deze mogelijkheid gebruik. Wij baseren ons advies op het concept wetsvoorstel en de concept memorie van toelichting als zodanig, op de financiële rapportage implementatie elektronisch bestuurlijk verkeer 2017, uitgevoerd door Deloitte, en op de handreiking, eveneens opgesteld door Deloitte. De handreiking zou naar uw verwachting medio maart 2016 ter beschikking komen. Pas op 10 mei konden wij over het definitieve concept van deze handreiking. Wij geven ons onderstaande advies, door u gevraagd vóór 1 juni 2016, onder het voorbehoud dat wij na deze datum nog met aanvullend of afwijkend advies zullen komen als reacties van gemeenten op de handreiking daar aanleiding toe geven.

Algemeen

Wij onderkennen dat wijziging van afdeling 2.3 van de Awb noodzakelijk is om nu en in de toekomst tweezijdig elektronisch berichten- en transactieverkeer tussen overheden, en tussen overheden, burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers, mogelijk te maken. In dat verkeer moeten zorgvuldigheidsnormen in acht worden genomen; de wijziging van de Awb voorziet daar in. Elektronisch verkeer moet ook veilig en betrouwbaar zijn en mag de privacy niet schenden. Elektronisch bestuurlijk verkeer zal niet per definitie kostenverlagend zijn. Kortom: elektronisch verkeer vergt méér dan eenvoudige vervanging van brieven door e-mails.

De uitvoeringsconsequenties mogen dan ook niet worden onderschat, en zeker niet voor gemeenten. Gemeenten leveren hun informatie en hun diensten voornamelijk in ketenprocessen, in samenwerkingsverbanden met andere overheden, semioverheden, maatschappelijke organisaties op privaatrechtelijke grondslag en bedrijven; ook de burger zelf wordt gezien als onderdeel van de keten. Gemeenten hebben wel de verantwoordelijkheid voor (regievoering over) de hele keten, maar hebben er tegelijkertijd niet alles over te zeggen. De verantwoordelijkheidsverhoudingen zijn per keten verschillend.

Het elektronisch verkeer in de keten wordt steeds sneller en intensiever, ook omdat een verscheidenheid aan media en middelen beschikbaar is. Wij moeten ons kunnen schikken in de behoeften en voorkeuren van onze maatschappelijke partners en de individuele burger. De Awb moet ons daarvoor de ruimte bieden en een bestuurlijk en juridisch kader bieden dat technologie-neutraal is.

Bestuurlijke aspecten

Gelet op de hierboven geschetste ketenproblematiek vinden wij dat de werking van wet- en regelgeving met betrekking tot het elektronische verkeer zich – uiteindelijk – moet uitstrekken tot de gehele publieke en semipublieke sector, en niet beperkt moet blijven tot ‘bestuurlijk’ verkeer. Wij willen het voorliggende wetsvoorstel zien als een eerste stap in die richting.

Juridische aspecten

De wijziging van afdeling 2.3 van de Awb zoals die wordt voorgesteld en toegelicht in de concept MvT, leidt tot een forse uitbreiding van de tekst die zich moeilijk laat lezen, mede door dubbele ontkenningen. Ook vinden wij dat wetsvoorstel en concept MvT niet consequent technologie-neutrale termen bezigen. Om deze redenen vragen wij ons af, of in de Awb niet kan worden volstaan met het compacter benoemen van de zorgvuldigheidsnormen die in het elektronisch verkeer moeten worden betracht, en de concretisering daarvan bij AMvB te regelen. De zorgvuldigheidsnormen moeten nadrukkelijker ook omvatten, de zorgplicht voor beveiligd verkeer en de zorgplicht voor bescherming van de privacy, gelet op de aangescherpte wet- en regelgeving op deze terreinen.

Tot de zorgvuldigheidsnormen behoort, volgens paragraaf 2.2.1, de onderzoeksplicht om een belanghebbende en zijn juiste (e-mail) adressen te achterhalen in het geval van ‘bouncing’. Letterlijk genomen, reikt deze verplichting erg ver en is zij praktisch niet volledig uitvoerbaar. Ook de in art. 2:15a geformuleerde zorgvuldigheidsnorm dat – letterlijk genomen – na elk ontvangen bericht een ontvangstbevestiging verstuurd moet worden, reikt nogal ver en kan in de praktijk tot veel verwarring leiden.

In het wetsvoorstel wordt een bewaartermijn gesteld van vijf jaar, voor alle gegevens met betrekking tot de ontvangst en verzending van berichten. Wij vinden deze termijn erg lang en de noodzaak onvoldoende gemotiveerd. Het zal in de praktijk voorkomen dat informatie over een bepaalde zaak al eerder is vernietigd, op grond van de selectielijst die in verband met de Archiefwet wordt gehanteerd. De context waarbinnen de verzend- en ontvangstgegevens geïnterpreteerd moeten worden, is dan al verloren gegaan. Een langere bewaartermijn dan in de selectielijst is voorzien, heeft geen nut en brengt extra kosten met zich mee. Wij adviseren dan ook, voor de verzend- en ontvangstgegevens de bewaartermijnen te hanteren die in de selectielijst zijn voorgeschreven.

Voor detailopmerkingen bij de concept-wettekst en de concept-MvT verwijzen wij naar de bijlage.

Uitvoerbaarheid en financiële consequenties

Het kostenbegrip dat in de Financiële rapportage implementatie elektronisch bestuurlijk verkeer 2017 wordt gehanteerd vinden wij te eng. Het gaat uit van de veronderstelling dat de huidige mate van 'digitale volwassenheid' bepalend is voor de minimale kosten van (verdere) digitalisering en aansluiting van systemen. De ruime ervaring die ons Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) heeft opgedaan in verscheidene impactanalyses leert dat de uitvoerbaarheid en de financiële consequenties in belangrijke mate mede worden bepaald door de noodzakelijke aanpassingen in processen en de organisatie.

De onderzoekers hanteren een opslagpercentage voor de complexiteit van berichtenverkeer in grote organisaties, in netwerken en in ketens. Zij gaan er dus van uit dat de Awb ook op het berichtenverkeer in netwerken en ketens van toepassing is en erkennen dat die complexiteit kostenverhogend is. De hoogte van het opslagpercentage is ruw geschat en niet onderbouwd.

De kosten van langdurige bewaring van loggegevens zijn niet becijferd.

Er is geen rekening gehouden met kostenverhoging als gevolg van verhoging van het beveiligingsniveau en het treffen van privacybeschermende maatregelen. Het wetsvoorstel heeft voornamelijk betrekking op elektronisch verkeer per e-mail. Dat is een inherent onbetrouwbaar kanaal, gevoelig voor misbruik, calculerend gedrag en manipulatie, waardoor extra kostbare beveiligingswaarborgen ingebouwd moeten worden. Het wetsvoorstel werkt eerder blokkerend, dan faciliterend wat betreft het benutten van andere, veiliger én goedkopere kanalen. Weliswaar stuurt de rijksoverheid er op aan dat de Berichtenbox in MijnOverheid hét kanaal wordt, waarlangs burgers en ondernemers met overheden communiceren. Verschillende berichtenboxen worden geïntegreerd en de capaciteit moet sterk worden uitgebreid: één en ander heeft een kostenverhogend effect dat ook op gemeenten neerslaat en waarmee de onderzoekers geen rekening hebben gehouden.

De financiële consequenties worden mede bepaald door aard en aantal van berichten, aantal gebruikers dat frequent niet inlogt, aantal gebruikers dat berichten niet of niet tijdig leest, en het percentage geweigerde berichten (bouncing): in die aantallen en dat percentage wordt geen inzicht gegeven, waardoor wij geen reëel beeld kunnen hebben van de kosten van maatregelen die in gevallen getroffen moeten worden.

Tenslotte kunnen wij uit de Financiële rapportage niet afleiden wat de totale kosten voor alle gemeenten tezamen zullen zijn.

Conclusies

In afwachting van de uitkomsten van de internetconsultatie en de onderzoeken hebben wij er aanvankelijk van afgezien, met een beroep op de Code Interbestuurlijke Verhoudingen een Bestuurlijke en Informatiekundige uitvoeringstoets te verlangen. Gezien het feit dat nog veel onduidelijk is, maar het in elk geval gaat om veel méér dan een wettechnische aanpassing, verlangen wij dat alsnog een Uitvoeringstoets wordt gedaan.

De financiële consequenties zijn nog niet geheel duidelijk maar in elk geval omvangrijk. Met een beroep op artikel 2 van de Financiële verhoudingenwet willen wij daarover nader bestuurlijk overleg voeren.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop with a long, thin tail extending upwards and to the right.

J. Kriens
Voorzitter directieraad

Bijlage: detailopmerkingen en vragen met betrekking tot de nieuwe en/of gewijzigde artikelen

In aanvulling op de opmerkingen die VNG en andere organisaties reeds hebben gemaakt tijdens de internetconsultatie, plaatsen wij nog de volgende opmerkingen:

- artikel 2:14, 3^e lid; artikel 2:15a, 2^e lid: criteria als 'voldoende bereikbaar' en 'voldoende betrouwbare en vertrouwelijke' zijn vaag en vragen om verduidelijking met voorbeelden uit praktijk, jurisprudentie en literatuur.
- artikel 2:15, 1^e lid: niet duidelijk is welke beleidsvrijheid een bestuursorgaan heeft tot het nemen van een besluit (over de wijze van verzending, enz.) en wat de aard en status van het besluit is. Hoe moet het besluit worden bekendgemaakt; is bezwaar en beroep mogelijk?
- artikel 2:15, 2^e lid: welke vorm heeft het 'wettelijk voorschrift' en welke procedure ligt er aan ten grondslag; kan bezwaar worden aangetekend?
- artikel 2:15, 3^e lid; artikel 2:15c, 1^e lid: het criterium 'onverwijld' is vaag en vraagt om verduidelijking
- artikel 2:15, 3^e lid: de laatste volzin is erg ingewikkeld.
- artikel 2:15, 4^e lid: het criterium 'onevenredig' is vaag en vraagt om verduidelijking
- artikel 2:15, 5^e lid; artikel 4:5: het criterium 'onvoldoende' is vaag en vraagt om verduidelijking
- artikel 2:15, 6^e lid: het criterium 'zo spoedig mogelijk' is vaag en vraagt om verduidelijking
- artikel 2:15b, 1^e lid: het criterium 'verminderde' elektronische bereikbaarheid is vaag en vraagt om verduidelijking. Overigens zou ook gekozen kunnen worden voor een verschoningsrecht. Dit artikel roept de vraag op, of ook de ontvanger een beroep kan doen op zijn (niet-verwijtbare) verminderde elektronische bereikbaarheid
- artikel 2:15b, 2^e lid: criteria als 'zo spoedig mogelijk' en 'tijdig' zijn vaag en vragen om verduidelijking
- artikel 2:15b, 3^e lid: criteria als 'een periode' en 'enige tijd' zijn vaag en vragen om verduidelijking
- artikel 2:15d, 2^e lid: deze bepaling is door de driedubbele ontkenning slecht te begrijpen
- artikel 2:17, 3^e lid: is het niet vreemd dat een elektronisch bericht, dat niet kon worden afgeleverd, opnieuw en weer elektronisch (naar hetzelfde adres) moet worden verzonden? De kans dat het tweede bericht wel kan worden afgeleverd, is op voorhand klein. Waarom is niet een andere (dan elektronische) wijze van verzending toegestaan?