

Reactie internetconsultatie

Besluit & Regeling elektronische publicaties

Hierbij wil ik enkele aantekeningen voorleggen bij het Besluit en de Regeling elektronische publicaties. In het algemeen geven de documenten goede richtlijnen voor de uitvoering van de komende Wet elektronische publicaties.

Op drie onderdelen stel ik een wijziging voor:

- de gebruikte nummering van de publicaties;
- de cesuurdatum van de te consolideren regelingen en
- het gebruik van de term Officiële titel.

Op enkele onderdelen zijn bepalingen mij niet geheel duidelijk; wellicht geeft dit commentaar aanleiding tot een aanpassing van de voorgelegde ontwerpen.

Nummering (nog niet opgenomen)

Het Besluit en de Regeling elektronische publicaties zien onder andere op de uitgifte van de publicatiebladen van de decentrale overheid. De meeste bladen (die van Caribisch Nederland uitgezonderd) worden uitgegeven op het adres <https://www.officielebekendmakingen.nl>. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de bladen ligt echter bij de decentrale bestuursorganen. De bladen zijn dan ook voorzien van een lokaal beeldmerk en een opschrift waaruit blijkt dat het gaat om een lokaal blad (bijvoorbeeld Gemeenteblad van ...). Wat een aantal gebruikers eigenaardig vindt, is dat het gaat om "hun" blad, maar dat de uitgaven per jaar voor alle bladen in dezelfde categorie (bijvoorbeeld gemeentebladen) worden doorgenummerd. Zij kunnen daardoor in hun archief niet wijzen naar een doorlopende nummering, waaruit afgeleid kan worden dat het om een complete collectie gaat. Mijn aanbeveling is daarom dat bijvoorbeeld in artikel 3.1 van het Besluit elektronische publicaties wordt opgenomen dat de publicaties worden voorzien van een jaarlijkse en doorlopende nummering per organisatie.

Besluit elektronische publicaties

Artikel 2.1 Waarborgen

Het is uiteraard van groot belang dat de tekst van het bekendgemaakte besluit overeenkomt met de tekst die door het bestuursorgaan is vastgesteld. De zin van een regeling op dit gebied (uitgewerkt in artikel 2.2 van de Regeling elektronische publicaties) is mij echter niet duidelijk. Er staat mij een uitspraak bij waarin de Afdeling bestuursrechtspraak een

ambtelijke "verbetering" in een bestemmingsplan niet acceptabel achtte. De regeling in het Besluit geeft echter geen uitsluitel over de vraag welke van de beide teksten (besluit of bekendmaking) bindend is. Ook bepaalt het Besluit niet welke gevolgen er zijn wanneer een bestuursorgaan de voorgeschreven norm niet in acht neemt. Hoewel het artikel een nuttig advies bevat, is het de vraag of zo'n advies in een juridisch bindend document moet worden vastgelegd.

Artikel 3.6 Tijdstip plaatsing

Volgens artikel 3.6 bepaalt de eerste ondertekenaar van een publicatie het tijdstip van plaatsing en zorgt deze voor een tijdige toezending. Vraag is of de verwijzing naar publicatiebladen van de decentrale overheid (artikel 3.5, eerste lid, aanhef en onder b) hier juist is. Bij de decentrale overheid is er geen "eerste ondertekenaar" en er is ook geen sprake van de noodzaak van een tijdige toezending.

Artikel 4.1 Beschikbaar blijven

Bij de eerste lezing van het tweede lid begreep ik dat bijlagen die niet in een publicatieblad waren opgenomen, maar op andere wijze zijn bekendgemaakt, in de geconsolideerde tekst opgenomen moeten worden als die andere wijze niet langer geborgd is. Na het lezen van de toelichting vermoed ik, dat ik de geconsolideerde tekst moet worden aangegeven waar die bijlagen thans te vinden zijn. Mogelijk is het duidelijker wanneer aan het slot van het tweede lid wordt aangegeven dat de vervangende wijze in de geconsolideerde tekst wordt **vermeld**.

Artikel 5.1 Geconsolideerde teksten op internetadres

Het is mij niet helemaal duidelijk waarom hier voor de cesuurdatum van 1 januari 2011 is gekozen. Voor de centrale overheid was de datum de datum van inwerkingtreding van het Bekendmakingsbesluit (1 juli 2009). Voor de decentrale overheid was dit inderdaad in de meeste gevallen 1 januari 2011. Bezwaarlijker is echter dat voor (globaal gezegd) gemeenschappelijke regelingen en verordeningen van gemeenschappelijke regelingen de cesuurdatum 1 januari 2015 was. Bijlage 4 bij de Regeling elektronische publicaties vermeldt dat ook in de tweede alinea. Op die datum traden de artikelen 9a en 9b van het Besluit bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden in werking. Het vervroegen van de cesuurdatum vraagt om het met de woorden van de toelichting te zeggen, een onevenredige inspanning.

Artikel 6.2 Verzoek tot niet ontvangen en uitnodiging tot aanmelding

Het slot van de tweede volzin is zo beknopt, dat dit niet meteen duidelijk is welke berichten worden bedoeld met "... deze berichten ...". Suggestie is om de tekst uit te werken tot: ..., kunnen zij worden uitgenodigd zich aan te melden voor berichten die betrekking hebben op hun nieuwe adres.

Regeling elektronische publicaties

Artikel 3.2 Regels wijze van beschikbaarstelling

De regels met betrekking tot de consolidatie van regelingen zijn voor de rijksoverheid op dit moment van privaatrechtelijke aard. Deze regels worden met het bedrijf dat na aanbesteding de consolidatiewerkzaamheden uitvoert (thans de SDU) vastgelegd in het Procedurehandboek Basiswettenbestand (BWB). Door de verwijzing naar artikel 19, vijfde lid, van de Bekendmakingswet lijkt artikel 3.2 echter ook een regeling te geven voor de consolidatie van de regelingen van de rijksoverheid. Nu vermelden het opschrift van bijlage 4 en artikel 1 van bijlage 5 wel dat zij zijn bedoeld voor decentrale overheden. Het lijkt echter duidelijker om dit

in artikel 3.2 zelf te vermelden. Desgewenst kan het Procedurehandboek BWB op enig tijdstip ook als bijlage worden toegevoegd.

Bijlage 1, bedoeld in artikel 2.3, eerste lid

Gezien de definitie van publicatiebladen lijkt de bijlage niet te gelden voor de publicaties in het Staatsblad. Op grond van artikel 2a (nieuw) van de Bekendmakingsregeling lijken de standaarden echter ook van toepassing op de wetstechnische gegevens van de Staatsbladen. De toelichting is op dit punt niet duidelijk: die lijkt het Staatsblad uit te zonderen.

Officiële titel

De kolom Toelichting van Tabel 1 bevat de zinsnede zinsnede "... dan wel de aanpassing van dat opschrift aan de voorgeschreven structuur." De Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten een aanbeveling voor de structuur van opschriften. Die aanbevelingen zijn echter geen voorschriften; bovendien is het niet duidelijk wanneer een "Officiële titel" zou afwijken van het opschrift van de regeling. Voor de decentrale bladen, die met de applicatie voor Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties (DROP) worden ingevoerd, is het op dit moment technisch onmogelijk om een regeling een officiële titel te geven die afwijkt van het opschrift.

Verder bevat de Regeling elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden (Rebbrdo) een soort voorschrift voor de vormgeving van officiële titels ("invoerwijze") maar in de voorliggende regeling ontbreekt dat.

Tenslotte is de term "Officiële titel" een verwarrend begrip. Het verwijst naar het wetstechnische gegeven DC.title, maar dat is een technische term. De Aanwijzingen voor de regelgeving en de 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever kennen de term niet. Voor juridische doeleinden lijkt het gebruik van "Opschrift" duidelijker. Bovendien is dan geheel ondubbelzinnig dat de "naam waaronder het document bekend is" (de definitie van DC.title) altijd het opschrift is.

Mogelijk is de verwarring ontstaan uit het feit dat rijksregelingen geen "Officiële titel" kennen, maar alleen een opschrift. Bij de decentrale overheid was het gebruik om aan een regeling een officiële naam toe te kennen in het besluit tot vaststelling. Bijvoorbeeld:

*De raad van ... besluit vast te stellen: de **Verordening op de heffing en invordering van leges 2020** (Legesverordening 2020)*

De rijksoverheid kent zo'n gebruik niet. Na bijvoorbeeld "... gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:" volgt meteen de wetstekst.

Mijn waarneming is dat veel decentrale overheden worstelen met het "voorschrift" in de huidige Rebbrdo. Niet in het minst omdat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten tot nu toe haar modellen nog niet aan dat voorschrift heeft aangepast. Voor zover het wenselijk zou zijn om een voorschrift te geven voor de formulering van opschriften, is het niet gewenst om vast te houden aan de vermelding van de naam van de rechtspersoon waarvan het bestuursorgaan deel uitmaakt. De maker wordt immers al in andere wetstechnische gegevens opgenomen en ook bij de rijksoverheid wordt niet steeds in het opschrift de vermelding van het Koninkrijk der Nederlanden opgenomen. De opschriften worden anders in sommige gevallen erg lang. "Verordening van de raad van Urk houdende ..." is overzichtelijk, maar "Besluit van het college van (de gemeente) Nuenen, Gerwen en Nederwetten houdende ..." of

"Besluit van het dagelijks bestuur van het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard houdende ..." liggen minder prettig in de mond.

In het internetpublicatiemodel voor kennisgevingen en in de handleiding voor verkeersbesluiten werd overigens geadviseerd om een opschrift te formuleren in de vorm *Gemeente ... - (verlening / verdaging / weigering) [soort besluit] voor [activiteit] - [adres]*.

Het opschrift van een regeling wordt vastgesteld door het bestuur. Vraag is of een voorschrift over de redactie van het opschrift van een regeling of kennisgeving plaats heeft in een regeling met technische voorschriften. Voor zover nu weer wordt afgezien van het opnemen daarvan, dient in de toelichting bij "Officiële titel" (zoals gezegd liever: Opschrift) de zinsnede "... dan wel de aanpassing van dat opschrift aan de voorgeschreven structuur" te vervallen.

Als geen voorschrift meer wordt opgenomen, is het aan te bevelen dit in de Toelichting bij de Regeling te vermelden. Dan zou ook in de kolom Toelichting in Tabel 1 de genoemde zinsnede moeten vervallen.

Citeertitel

In zoekresultaten worden regelingen gesorteerd op citeertitel. Het is daarom van belang dat dit gegeven altijd wordt gevuld.

Wanneer het voorschrift op het Staatsblad van toepassing is (dat nu geen citeertitel kent), kan worden aangesloten bij het Procedurehandboek BWB (onderdeel 2.3), waarin wordt aangegeven dat (aan geconsolideerde regelingen) een redactionele citeertitel kan worden toegekend en aan welke eisen die titel moet voldoen.

Ook kan hier worden aangesloten bij de bestaande praktijk voor de opschriften van verkeersbesluiten en kennisgevingen.

Het lijkt mogelijk om hier in de kolom Toelichting wel een aanbeveling op te nemen, omdat hier (anders dan bij het door het bestuur vastgestelde opschrift) een redacteur bij het aanleveren van de publicatie wel een rol kan hebben. Te denken valt aan een aanvulling:

Wanneer geen citeertitel is vastgesteld, wordt hier redactioneel een citeertitel opgenomen overeenkomstig (§ 4.5 van) de Aanwijzingen voor de regelgeving, dan wel een citeertitel in de vorm (verlening / verdaging / weigering) [soort besluit] voor [activiteit] - [adres]. Gebruik voor [soort besluit] bij voorkeur een aanduiding uit de Uniforme Productnamenlijst.

Ook hier kan de naam van de rechtspersoon gemist worden, omdat die in alle overzichten al wordt vermeld.

Wettelijke grondslag

Ook hier liever "opschrift" dan "officiële naam".

Publicatiedatum

Bij de uitgifte van een publicatieblad wordt een publicatiedatum opgenomen. Deze hoort niet tot de aan te leveren gegevens (zoals vermeld in het opschrift van artikel 1).

Bijlage 4, bedoeld in artikel 3.2, onderdeel a

Ook hier geldt (net als bij Bijlage 1) dat het alleen impliciet is dat de bijlage slechts geldt voor regelingen van decentrale overheden.

Algemeen verbindende voorschriften die niet worden geconsolideerd

Zie de eerdere opmerking over de cesuurdatum. Maak een uitzondering voor regelingen die pas vanaf 1 januari 2015 geconsolideerd hoefden te worden.

De voorschriften gelden voor de consolidatie van besluiten, genoemd in artikel 19, eerste lid, van de Bekendmakingswet. Is dat de reden dat besluiten, bekendgemaakt op grond van de Wet ruimtelijke ordening niet meer bij de uitzonderingen worden vermeld?

Betekent dit ook dat andere dan de in dit artikel genoemde besluiten niet in de decentrale-regelingenbank mogen worden opgenomen? Tot nu toe worden bijvoorbeeld vaak concretiserende besluiten ter uitvoering van de algemene plaatselijke verordening opgenomen. Als dat niet het geval is en bijvoorbeeld andere besluiten mogen worden opgenomen, is het aan te raden om nog andere categorieën van besluiten te vermelden, die niet geconsolideerd worden:

- besluiten van algemene strekking, waarvan de collectie van vergelijkbare besluiten niet volledig is;
- beschikkingen.

Met de eerste categorie is bedoeld verkeersbesluiten of besluiten tot vaststelling van straatnamen uit te zonderen.

Als wel is bedoeld om bijvoorbeeld concretiserende besluiten uit te zonderen, dan lijkt het raadzaam dit in te Toelichting bij de Regeling te vermelden en een aanwijzing te geven over wat er met de reeds opgenomen besluiten gedaan moet worden.

Redactionele opmerkingen die moeten worden opgenomen in de tekst van het geconsolideerde algemeen verbindend voorschrift

Het voorlaatste bolletje lijkt niet langer op zijn plaats, nu bijlagen altijd langs elektronische weg bekendgemaakt en beschikbaar gesteld moeten worden.

Toelichtingen bij algemeen verbindende voorschriften

De tekst lijkt niet consistent. Het is niet aan te raden dat het bestuur bij een regeling de toelichting vaststelt. Maar als dat toch is gebeurd, maakt deze daarvan deel uit. Daarin kan de Regeling geen verandering brengen.

Anderzijds: als de Regeling daar wel verandering in kan brengen, kan zij niet bepalen dat het bestuur een tekst die geen onderdeel uitmaakt van de regeling, toch in de geconsolideerde tekst kan opnemen.

Consistent lijkt:

- het bestuur bepaalt of een toelichting onderdeel uitmaakt van het voorschrift; afhankelijk van de gemaakte keuze wordt deze wel of niet geconsolideerd of;
- de Regeling bepaalt dat een toelichting geen onderdeel is van het voorschrift en deze wordt dan ook niet geconsolideerd.

Bijlage 5, bedoeld in artikel 3.2, onderdeel b

Voor wat betreft het gebruik van de Officiële titel zij verwezen naar de opmerkingen bij Bijlage 1.

Betreft

De toelichting bij dit onderdeel is aan de korte kant. Met de aanduiding "aard van de wijziging" kan het misverstand ontstaan dat hier een aanduiding van de wijziging moet worden gegeven (bijvoorbeeld: "tariefsverhoging"). In de Rebrdo was bij "toegestane waarden" vermeld dat het ging om een aanduiding van het gewijzigde onderdeel van de regeling. Dit voorschrift wordt in het algemeen goed gevolgd. Wellicht kan dit in de kolom Toelichting opgenomen worden.

Datum ondertekening

Dit onderdeel geeft meestal geen moeilijkheden bij de uitvoering. Niettemin lijkt het erop dat de toelichting in het verleden is ontleend aan een instructie voor rijksregelingen, waarbij vaak de datum van vaststelling gelijk is aan de datum van ondertekening. Aanbeveling is om dit onderdeel te vernoemen naar: Datum vaststelling.

Het valt overigens op dat dit gegeven niet wordt genoemd in Bijlage 1.

Toelichting

Het valt op dat de algemene toelichting van het besluit en de regeling vrijwel gelijklopend zijn. Wellicht is het mogelijk om in de toelichting bij de regeling korthedshalve naar die bij het besluit te verwijzen.

Dronten, 31 januari 2020

Mr. J.P. Klevant Groen