

Reactie internetconsultatie Bekendmakingswet

Betreft: Reactie op wijziging van de Bekendmakingswet en enige andere wetten in verband met de elektronische publicatie van officiële kennisgevingen en mededelingen (Wet elektronische publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen)

Door: drs. Bart-Jan Flos (Directeur), drs. Denise Jans-Wassink (Teamleider juridische dienstverlening) en mr. Tamara Swint (Adviseur juridische dienstverlening)

Datum: dinsdag 14 augustus 2018

Inleiding

Daadkracht begeleidt / begeleidde meer dan tweehonderddertig gemeenten, waterschappen, provincies en gemeenschappelijke regelingen van diverse grootte bij het publiceren van regelgeving en / of het elektronisch bekendmaken. Daadkracht doet dit in de vorm van beheerwerkzaamheden, trainingen en advies- en implementatietrajecten.

In voorliggend document reageert Daadkracht op de voorgestelde wetswijzigingen vanuit technisch, praktisch, functioneel, communicatief en juridische oogpunt. Daadkracht kijkt daarbij naar de situatie zoals die geldt onder de huidige wetgeving en die zou gelden na de voorgestelde wetswijzigingen. De reactie volgt zo veel mogelijk de volgorde zoals gehanteerd in de Consultatieversie, zoals aangeboden op <https://www.internetconsultatie.nl/wetelektronischepublicatiealgemenebekendmakingenmededelingen> in het document <https://www.internetconsultatie.nl/wetelektronischepublicatiealgemenebekendmakingenmededelingen/document/3735>.

Pagina 1 Consultatieversie

In de tekst van het voorgestelde artikel 2 lid 5 van de Bekendmakingswet staat:

5. Het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijke orgaan, bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen, geven een <i>publicatieblad</i> uit.

Hier wordt aangegeven dat gemeenschappelijke regelingen een "publicatieblad" uitgeven. Het huidige publicatieblad van gemeenschappelijke regelingen wordt op officielebekendmakingen.nl het "Blad gemeenschappelijke regeling" genoemd. In de voorgestelde leden 1 t/m 3 van artikel 2 worden de specifieke publicatiebladen van de gemeente, de provincie en het waterschap wel benoemd, namelijk Gemeenteblad, Provinciaal blad en Waterschapsblad. Voor de eenheid en duidelijkheid raadt Daadkracht aan om één term te hanteren en in het nieuwe artikel 2 lid 5 van de Bekendmakingswet dus ook het "Blad gemeenschappelijke regeling" te benoemen.

Verder wordt in de toelichting bij dit artikel beschreven dat het uitgeven van het publicatieblad door gemeenschappelijke regelingen geen vrijwillige mogelijkheid meer is, maar een verplichting. De praktijk laat zien dat veel gemeenschappelijke regelingen weinig kennis hebben van de verplichtingen rondom bekendmaken en beschikbaar stellen. Het is zelfs onduidelijk hoeveel gemeenschappelijke regelingen er eigenlijk zijn. Veelal hebben ze maar een zeer beperkt aantal eigen regelingen, waardoor ze niet snel in aanraking komen met de Bekendmakingswet. Het is aan te raden om bij de implementatie van de gewijzigde Bekendmakingswet gemeenschappelijke regelingen hier extra op te attenderen.

Pagina 2 Consultatieversie

In de tekst van het voorgestelde artikel 2a lid 3 van de Bekendmakingswet staat:

3. Voor de toegang tot deze publicatiebladen worden *geen kosten* in rekening gebracht.

Hier wordt beschreven dat er geen kosten in rekening worden gebracht voor de toegang tot de publicatiebladen. Dit artikel kan wellicht duidelijker geformuleerd worden. Nu zou het misverstand kunnen ontstaan dat het gebruik van de applicatie DROP gratis wordt voor decentrale overheden.

Pagina 3 Consultatieversie

In de tekst van het voorgestelde artikel 5 lid 1 van de Bekendmakingswet staat:

1. In afwijking van artikel 3, 4 of 4a, kan een wet, een algemene maatregel van bestuur of een ander in die artikelen genoemd besluit bepalen dat een bij die wet, die algemene maatregel van bestuur of dat besluit behorende *bijlage wegens aard of omvang* wordt bekendgemaakt door plaatsing in een in die wet, die algemene maatregel van bestuur of dat besluit aangewezen *ander algemeen toegankelijk elektronisch medium* dan het in die artikelen bedoelde publicatieblad.

In dit artikel zijn regels neergelegd omtrent het afwijken van de "normale" rechtsgeldige wijze van bekendmaken van bijlagen. Dit is alleen toegestaan als de publicatie van de bijlage in het publicatieblad wegens de aard of omvang niet mogelijk is. In de toelichting wordt beschreven dat hier terughoudend gebruik van moet worden gemaakt en worden een beperkt aantal voorbeelden geschetst. Het kan echter voorkomen dat bijlagen überhaupt niet gepubliceerd kunnen worden vanwege auteursrecht (bijvoorbeeld NEN-normen bij Legesverordeningen). Voor de volledigheid is het aan te raden hier een uitzondering voor op te nemen of in de toelichting uit te werken hoe hiermee moet worden omgegaan.

In de tekst van het voorgestelde artikel 5a van de Bekendmakingswet staat:

Een *algemeen verbindend voorschrift* treedt niet in werking voordat het is bekendgemaakt op de *voorgeschreven wijze*.

Hier wordt alleen gesproken over de benodigde bekendmaking voor de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift.

Ook artikel 3:40 van de Algemene wet bestuursrecht regelt de inwerkingtreding van besluiten. Deze bepaling luidt: "Een besluit treedt niet in werking voordat het is bekendgemaakt".

Door de terminologie van het nieuwe artikel 5a van de Bekendmakingswet lijkt de bepaling niet te gelden voor beleidsregels en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht. Voor deze besluiten lijkt dan het nagenoeg gelijklopende artikel 3:40 van de Algemene wet bestuursrecht te gelden.

Dit is niet wenselijk en niet in lijn met de visie achter de wijziging van de Bekendmakingswet, om alles daarin te willen regelen rondom bekendmakingen. Eenduidigheid over de inwerkingtreding en bekendmaking van algemeen verbindende

voorschriften, beleidsregels en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht is simpelweg duidelijker voor eenieder.

Verder beschrijft het voorgestelde artikel 5a van de Bekendmakingswet dat de bekendmaking van een algemeen verbindend voorschrift moet plaatsvinden op de "voorgeschreven wijze". Deze zinsnede mist in artikel 3:40 van de Algemene wet bestuursrecht. In de praktijk is regelmatig discussie over de wijze waarop besluiten bekendgemaakt moeten worden. Het is aan te bevelen hier voldoende duidelijkheid over te verschaffen.

Bij onduidelijkheid hierover zou bijvoorbeeld ook de deur open staan voor de opvatting dat beleidsregels en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, na de wetwijziging, door middel van een kennisgeving met bijlage bekendgemaakt kunnen worden. De praktijk laat zien dat beleidsregels en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht veelal vormvrij zijn. Er is vaak geen vaste structuur van hoofdstukken, paragrafen en/of artikelen zoals in algemeen verbindende voorschriften. Daarnaast kunnen het omvangrijke documenten zijn met veel afbeeldingen en tabellen. Deze regelingen laten zich niet eenvoudig omzetten naar de voorschreven structuur van DROP. Het verwerken is hierdoor zeer bewerkelijk en neemt veel tijd in beslag. Vervolgens is een dergelijke regeling niet goed leesbaar beschikbaar voor de burgers. In de nieuwe Bekendmakingswet lijkt geen ruimte gelaten om beleidsregels en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht waarvan een integrale plaatsing vanwege omgang niet mogelijk is, op een andere wijze bekend te maken. Bijvoorbeeld door middel van een zakelijke mededeling inclusief de tekst van de regeling in een bijlage. Het is aan te raden om hiervoor te kijken naar een uitzondering.

In de tekst van het voorgestelde artikel 7 lid 2 van de Bekendmakingswet staat:

2. Andere *algemeen verbindende voorschriften* treden in werking met ingang van de *achtste dag* na de datum van bekendmaking, tenzij bij of krachtens de wet of in het besluit daarvoor een ander tijdstip is aangewezen.

Hier wordt alleen over de inwerkingtreding van algemeen verbindende voorschriften gesproken. Deze terminologie laat ruimte dat de bepaling niet geldt voor beleidsregels en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht. Dit is niet in lijn van de visie achter de wijziging van de Bekendmakingswet om alles daarin te willen regelen rondom bekendmakingen. Het is ook niet wenselijk om onderscheid te maken, eenduidigheid over de inwerkingtreding van algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht is simpelweg duidelijker en eenvoudiger voor eenieder.

Pagina 4 Consultatieversie

In de tekst van het voorgestelde artikel 7c lid 3 van de Bekendmakingswet staat:

3. De terinzagelegging vindt *niet plaats* in de Staatscourant of in een artikel 2, eerste tot en met vijfde lid, bedoeld *publicatieblad*.

De elektronische terinzagelegging mag conform dit voorgestelde artikel niet plaatsvinden in het publicatieblad zelf. In de toelichting wordt de optie gegeven om dat op de eigen website van de overheidsorganisatie te regelen.

In de praktijk plaatsen op dit moment al veel decentrale overheden de stukken die ter inzage liggen als informerende bijlage bij de bekendmaking in het publicatieblad. Het advies van Daadkracht is om deze werkwijze te hanteren. Dit biedt een eenvoudige mogelijkheid tot standaardisering van de terinzagelegging die tevens toekomst vast is. Ook komt dit ten goede aan de duidelijkheid en vindbaarheid.

Wel betekent dit dat de functionaliteit van DROP hierop aangepast zal moeten worden. Het zou bijvoorbeeld mogelijk moeten worden om ter inzage gelegde stukken na verloop van tijd (automatisch) niet meer zichtbaar te laten zijn voor burgers.

Pagina 5 Consultatieversie

In de tekst van het voorgestelde artikel 8a lid 2 van de Bekendmakingswet staat:

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over het beschikbaar blijven van de in artikelen 1 en 2 bedoelde publicatiebladen en de bekendmakingen waarbij artikel 5 wordt toegepast, almede over de vaststelling en het in rekening brengen van de *publicatiekosten*.

In de artikelsgewijze toelichting wordt beschreven dat het uitgangspunt bij dit artikel is dat de bestaande tariefstructuur ongewijzigd blijft. In het voorgestelde artikel 2a lid 3 van de Bekendmakingswet wordt echter de indruk gewekt dat het gebruik wel gratis zou zijn (zoals hiervoor reeds beschreven). Naar dit waarschijnlijk niet het geval is verdienen beide artikelen verdere toelichting. Wat wordt bijvoorbeeld verstaan onder 'toegang tot' in artikel 2a lid 3?

Verder zijn diverse klanten van Daadkracht van mening dat de tarieven voor het gebruik van DROP aan de hoge kant zijn. De voorgestelde besparing die voort zou vloeien uit het elektronisch publiceren is vaak niet aanwezig of zeer minimaal. In de praktijk blijven namelijk veel decentrale overheden alsnog (verkorte) publicaties plaatsen in huis-aan-huis kranten vanwege de serviceverlening aan de burger. Daarnaast kunnen overheden zich niet altijd terugtrekken bij het plaatsen van advertenties vanwege langlopende contracten of het feit dat een huis-aan-huis krant niet kan blijven bestaan zonder de steun van de overheidsorganisatie. Hierdoor hebben veel organisaties te maken met dubbele lasten.

In de tekst van het voorgestelde artikel 9 lid 3 van de Bekendmakingswet staat:

3. Zodra de onmogelijkheid is opgeheven, wordt de vervangende uitgave alsnog op de krachtens artikel 2a, eerste lid, bepaalde wijze ter beschikking gesteld.

Het voorgestelde artikel 9 van de Bekendmakingswet gaat over het uitgeven van een vervangende uitgave als de elektronische uitgifte van de publicatiebladen geheel of gedeeltelijk onmogelijk is. In lid 3 is bepaald dat een vervangende uitgave op een later moment alsnog op de reguliere bekendmakingswijze beschikbaar moet worden gesteld. Hierdoor kunnen er bekendmakingen beschikbaar komen die voor hun inwerkingtreding niet afhankelijk zijn van de elektronische publicatie op officiële bekendmakingen.nl. Dit vraagt om nadere toelichting en een werkwijze zodat het voor de burger altijd duidelijk is waar de rechtsgeldige bekendmaking dan wel beschikbaar is.

Belangrijk hierbij is dat er duidelijke termijnen komen voor het alsnog publiceren krachtens artikel 2a. Verder is het raadzaam om ook een standaard te maken waarin er een duidelijke verwijzing is naar de vervangende uitgave. In een dergelijke standaard dient onder andere rekening gehouden te worden met duidelijke verwijzingen naar waar de vervangende

uitgave te raadplegen is, op welke wijze de vervangende uitgave heeft plaatsgevonden, wat de datum van de vervangende uitgave was en uiteraard de reden voor de vervangende uitgave. Alleen op die wijze waarborg je een correct en geoorloofd gebruik van de mogelijkheid om een bekendmaking te doen in een vervangende uitgave.

Pagina 6 Consultatieversie

In de tekst van het voorgestelde artikel 10aa lid 1 van de Bekendmakingswet staat:

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan een ieder een *elektronisch bericht zenden* over de bekendmakingen en mededelingen en kennisgevingen in de in de artikelen 1 en 2 genoemde publicatiebladen die betrekking hebben op de omgeving van het adres van inschrijving in de Basisregistratie personen. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld.

Dit betreft volgens de artikelsgewijze toelichting van pagina 50 de mogelijkheid om attenderingen ongevraagd te zenden. De huidige e-mailservice van overheid.nl zendt e-mails met daarin links naar de publicaties in de publicatiebladen. Echter, de huidige systematiek van MijnOverheid is dat er een e-mail naar de gebruiker gezonden wordt dat er een nieuw bericht is, zonder een link naar dat bericht. Indien iedere gebruiker van MijnOverheid een e-mail op basis van zijn of haar profiel gaat krijgen, wordt het wellicht interessant voor kwaadwillende om phishing e-mails te versturen. MijnOverheid schrijft hierover het volgende:



Hoe voorkom ik phishing?

Phishing is een vorm van internetfraude. Bij phishing lokken criminelen u naar een valse website, die een exacte kopie van de echte website is. Doordat u op de valse website inlogt krijgen de criminelen de beschikking over uw DigiD-gebruikersnaam en -wachtwoord. Het is denkbaar dat criminelen proberen u naar een valse MijnOverheid-website te lokken via een webadres of link in een brief of e-mail. MijnOverheid stuurt u daarom nooit een e-mail met een webadres of link naar de MijnOverheid-website. Dat geldt ook voor e-mailnotificaties. De beste manier om phishing te voorkomen is door het webadres van MijnOverheid in uw browser op te nemen onder "Favorieten" en altijd van daaruit naar de website MijnOverheid te gaan. Controleer bij twijfel of er een slotje verschijnt in de adresbalk van uw browser.

Het is dus belangrijk om bij de ongevraagde attendering via MijnOverheid rekening te houden met de mogelijkheid van phishing en voldoende maatregelen te nemen om dit zo veel mogelijk te voorkomen.

Pagina 8 Consultatieversie

Hier is onder I een nieuw artikel 8:80 opgenomen. In lid 1 staat:

1. Indien de *bestuursrecht* een besluit dat niet tot een of meer belanghebbenden is gericht, geheel of gedeeltelijk *vernietigd*, doet het bevoegde bestuursorgaan mededeling van de uitspraak overeenkomstig de voor de bekendmaking van dat besluit voorgeschreven wijze.

In dit voorgestelde lid lijken twee verschrijvingen aanwezig te zijn, namelijk "bestuursrecht" en "vernietigd". Dit zou "bestuursrechter" respectievelijk "vernietigt" moeten zijn.

Verder is op deze pagina onder J het volgende opgenomen:

Na artikel 10:31 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Daarna lijkt echter het nieuwe artikel te missen in de tekst van de consultatieversie.

Pagina 39 Consultatieversie

Uit het voorgestelde artikel 10a van de Bekendmakingswet volgt dat na inwerkingtreding van de gewijzigde Bekendmakingswet ook beleidsregels geconsolideerd beschikbaar moeten worden gesteld. Uit de toelichting op pagina 39, alinea "de verplichting om naast...structurele kosten", is echter af te lezen dat er op enig moment extra werkzaamheden zijn om beleidsregels beschikbaar te maken. Dit impliceert dat er sprake zal zijn van een cesuurdatum; dat per datum X alle op dat moment geldende beleidsregels beschikbaar moeten zijn. Dit is echter nergens in de voorgestelde wijziging van de Bekendmakingswet of toelichting uitgewerkt.

Overige opmerkingen

Nadere regels

In de voorgestelde artikelen van de Bekendmakingswet wordt meerdere malen verwezen naar bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere vastgestelde regels. Bijvoorbeeld in artikel 2a lid 2, artikel 8, artikel 8a, artikel 9 lid 2. Deze nadere regels zijn echter niet beschikbaar in de consultatieversie. Hier zullen veelal handvatten in opgenomen zijn hoe de nieuwe verplichtingen in de praktijk vorm gaan krijgen. Het is van belang dat deze nadere regels ook beschikbaar worden gesteld om een volledig beeld te krijgen van de werking van de wijziging van de Bekendmakingswet.

Landingspagina officiële publicaties overheid.nl

De voorgestelde wetswijzigingen zorgen ervoor dat publicaties van besluiten van decentrale overheden op één centrale plaats staan. De regelgeving van de decentrale overheden raakt de kern van deze organisaties en hebben dan ook de voorkeur voor het ontsluiten van de publicaties op de eigen website. Dat blijkt lastig te realiseren en is niet de wens vanuit het Rijk.

In de praktijk verwijzen de decentrale overheden op de eigen website naar de websites van het Rijk. Zij moeten daarbij naar een groot aantal verschillende websites verwijzen zoals ruimtelijkeplannen.nl, overheid.nl en officiëlebekendmakingen.nl (inclusief de Staatscourant). In technische zin blijkt het correct en toekomst vast verwijzen met een permanente link naar deze publicaties lastig.

Het is dan ook aan te bevelen om voor iedere gemeente, provincie, waterschap en gemeenschappelijke regeling een eigen landingspagina te maken op Overheid.nl met een voor burgers en bedrijven gebruiksvriendelijke presentatie van de publicaties en regelgeving. Deze overheden kunnen dan eenduidig verwijzen naar één internetadres met de complete collectie.