Algemene toelichting

Elektronisch verzenden van berichten

Voor de kennisgeving van ontwerpbesluiten, besluiten, aanvragen en andere berichten is artikel 2:14 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van belang. Dat artikel gaat over de mogelijkheid tot het elektronisch verzenden van berichten (berichten kunnen de tekst van een besluit bevatten, maar ook heel andere zaken, zoals aanvragen, ontwerpbesluiten, mededelingen, aankondigingen en dergelijke). De tekst van deze bepaling luidt als volgt:

Artikel 2:14

1. Een bestuursorgaan kan een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht, elektronisch verzenden voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is.
2. Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, geschiedt de verzending van berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht, niet uitsluitend elektronisch.
3. Indien een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt, geschiedt dit op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt.

Verschillende gemeentebesturen zijn aangelopen tegen het 'tenzij' van het tweede lid, omdat ze kennisgevingen uitsluitend elektronisch hadden gepubliceerd zonder dat er een wettelijk voorschrift bestond waarin was bepaald dat daarmee kon worden volstaan. De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geeft daarvan verschillende voorbeelden (onder andere de uitspraak van 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4676).

Genoemde uitspraak van de Afdeling heeft betrekking op de kennisgeving van ontwerpbesluiten. Deze kennisgevingen mogen niet uitsluitend elektronisch worden gepubliceerd, tenzij een wettelijk voorschrift anders bepaalt (art 2:14 Awb). Met de onderhavige verordening wordt voldaan aan de voorwaarde van een wettelijk voorschrift. De ter inzagelegging van een ontwerpbesluit, die volgens art. 3:11 Awb verplicht is bij toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, dient fysiek te geschieden. Dat kan niet elektronisch.

Bekendmaken

Volgens de Awb moet *bij besluiten* (in de zin van die wet) onderscheid worden gemaakt tussen twee vormen van 'naar buiten brengen' daarvan: *bekendmaken* en andere vormen van mededelen van, veelal *kennisgeven* genoemd.
Bekendmaken is de officiële openbaarmaking van een besluit. Een besluit treedt niet in werking voordat het is bekendgemaakt (artikel 3:40 Awb). Voor besluiten die tot één of meer belanghebbenden zijn gericht – daarbij gaat het bijna altijd om beschikkingen – bestaat die bekendmaking uit toezending of uitreiking aan die belanghebbenden, en als de aanvrager een ander is, dan ook aan hem (artikel 3:41, eerste lid Awb). Elektronische toezending kan overigens alleen indien betrokkene heeft kenbaar gemaakt dat hij langs deze (elektronische) weg voldoende bereikbaar is. Een besluit gericht tot één of meer belanghebbenden dat aan één of meer belanghebbenden niet kan worden toegezonden of uitgereikt, bijvoorbeeld omdat geen adres beschikbaar is of de identiteit van de betrokkene niet bekend is, wordt op grond van artikel 3:41, tweede lid Awb bekendgemaakt 'op een andere geschikte wijze'.

Artikel 3:42, tweede lid Awb bepaalt dat ‘de bekendmaking van besluiten van een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die *niet* tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Elektronische bekendmaking vindt uitsluitend plaats in een van overheidswege uitgegeven blad, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald’.
Het gaat hierbij vooral om besluiten van algemene strekking, zoals beleidsregels, plannen met besluitkarakter, aanwijzingen van toezichthouders en dergelijke. Voor algemeen verbindende voorschriften, zie hierna.
Voor *elektronische* bekendmaking is in beginsel plaatsing in ‘een van overheidswege uitgegeven blad’ voorgeschreven. Nu alle gemeenten met ingang van 1 januari 2014 een elektronisch gemeenteblad moeten hebben voor de bekendmaking van hun *algemeen verbindende voorschriften*, op grond van artikel 139 Gemeentewet, ligt het voor de hand dat medium te gebruiken voor alle ‘officiële’, wettelijk vereiste bekendmakingen en andere kennisgevingen. Voor elektronische publicatie van besluiten van *algemene strekking* is niet nodig dat daarvoor bij gemeentelijke verordening een grondslag wordt geschapen: artikel 3:42, tweede lid Awb biedt die grondslag al. Vanzelfsprekend behoort op een goede manier gecommuniceerd te worden over het moment waarop de gemeente besluit over te gaan tot elektronische bekendmaking van deze besluiten, als ook de vindplaats van de bekendmakingen.

Een gemeentelijke verordening is niet nodig als grondslag voor het elektronisch bekendmaken van *algemeen verbindende voorschriften*: artikel 139 Gemeentewet vormt de grondslag. Voor deze voorschriften biedt artikel 139 Gemeentewet een meer specifieke regeling. Met ingang van 1 januari 2014 luidt dit artikel als volgt:

1. Besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, verbinden niet dan wanneer zij zijn bekendgemaakt in het gemeenteblad.
2. De uitgifte van het gemeenteblad geschiedt elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze. Na de uitgifte blijft het gemeenteblad elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar. Indien elektronische uitgifte geheel of gedeeltelijk onmogelijk is, voorziet het gemeentebestuur in een vervangende uitgave. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden omtrent het bepaalde in de eerste en tweede volzin nadere regels gesteld.
3. In afwijking van het eerste lid kan een besluit als bedoeld in dat lid bepalen dat een bij het besluit behorende bijlage wordt bekendgemaakt door terinzagelegging.
4. Voor het inzien van een overeenkomstig het eerste lid bekendgemaakt besluit worden geen kosten in rekening gebracht.
5. Bij de bekendmaking van een besluit dat aan goedkeuring is onderworpen, wordt de dagtekening vermeld van het besluit waarbij die goedkeuring is verleend of wordt de mededeling gedaan van de omstandigheid dat ingevolge artikel 10:31, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht een besluit tot goedkeuring wordt geacht te zijn genomen.

Als gevolg van deze bepaling moet elke gemeente voortaan over een elektronisch gemeenteblad beschikken. Net als veruit de meeste gemeenten maakt de gemeente Haren daarvoor gebruik van de *Generieke Voorziening Officiële Publicaties* (GVOP), met het internetadres *https://zoek.officielebekendmakingen.nl*. Overheden kunnen op hun eigen website een hyperlink aanbrengen naar de daar gepubliceerde regelingen.

Aan het elektronisch bekendmaken van algemeen verbindende voorschriften zijn eisen gesteld in de Regeling elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden. Aan deze eisen voldoet de GVOP.

Kennisgeven
De verordening gaat ook over de *kennisgeving*, gericht op het effectief kennis kunnen nemen van ontwerpbesluiten, besluiten, aanvragen en meldingen. 'Kennisgeven' is in de Awb de algemene term voor diverse vormen van het naar buiten brengen van sommige besluiten – maar ook en vooral van andere documenten – die erop is gericht dat alle potentieel geïnteresseerden daar effectief kennis van kunnen nemen.

Bij beschikkingen zijn vaak meer belanghebbenden betrokken dan alleen degene tot wie de beschikking is gericht ('derdebelanghebbenden'). Daarom is toezending of uitreiking aan de geadresseerden niet altijd voldoende en is er een ruimere kennisgeving voorgeschreven dan die welke nodig is voor de 'bekendmaking'. Ook voor aanvragen om een beschikking is kennisgeving aan potentieel belanghebbenden vaak verplicht of, hoewel niet wettelijk verplicht, staand beleid. Datzelfde geldt voor veel ontwerp-plannen en voor allerlei andere stukken waarvan het van belang is dat 'het publiek' erop wordt geattendeerd en er zodoende kennis van kan nemen. Bij besluiten die tot stand worden gebracht met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, is kennisgeving van het ontwerpbesluit voorgeschreven (art. 3:12, eerste lid Awb).

Doel van deze kennisgeving is dus niet de inwerkingtreding door bekendmaking van een besluit, maar ervoor te zorgen dat alle potentieel geïnteresseerden effectief kennis kunnen nemen van besluiten, ontwerpen en andere berichten die voor hen van belang kunnen zijn. Dat kan zijn in verband met mogelijke inspraak (zienswijzen), met een mogelijkheid om in bezwaar of in beroep te komen, maar het kan ook om een meer algemene voorlichtingsfunctie gaan. Een klassieke methode is, die berichten of aankondigingen te plaatsen in een huis-aan-huisblad.

Met de bepalingen in deze verordening wordt voldaan aan de voorwaarde van een wettelijk voorschrift teneinde kennisgevingen uitsluitend elektronisch te kunnen publiceren (artikel 2:14, tweede lid, van de Awb). Het bepaalt dat de verzending geschiedt door plaatsing in het elektronisch gemeenteblad.

Elektronisch publicatie onvoldoende
In deze verordening wordt (in artikel 5) de *mogelijkheid* gecreëerd om kennisgevingen uitsluitend elektronisch te publiceren. In veel gevallen kan echter het verstandig zijn om niet te volstaan met de elektronische kennisgeving, maar bovendien te voorzien in of meer andere wijzen van kennisgeving. Dit omdat er velen zijn die geen toegang hebben tot het internet, en nog meer die deze toegang in theorie wel hebben maar die daar niet gemakkelijk hun weg kunnen vinden en die in elk geval niet dagelijks het gemeenteblad raadplegen. Artikel 5 geeft de gemeente de ruimte om naast de elektronische kennisgeving ook andere vormen van publiciteit te benutten indien die van belang kunnen zijn voor een betere service aan potentieel geïnteresseerden.

Daarnaast kan het wettelijk onvoldoende zijn om *uitsluitend* elektronisch te publiceren. Dat is bijvoorbeeld het geval bij toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure; dan is art. 3:12 Awb van toepassing. Daar wordt de materiële eis gesteld van een *geschikte* wijze van kennisgeving. Blijkens de geciteerde Afdelingsuitspraak betekent 'geschikt' hier, dat moet worden voldaan aan de voorwaarde dat de kennisgeving daadwerkelijk al diegenen kan bereiken die naar verwachting bedenkingen kunnen hebben tegen het ontwerpbesluit.

Indien in een wettelijke bepaling slechts staat opgenomen ‘dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad’ dan dient de kennisgeving hierin te geschieden. Aanvullende dan wel afwijkende publicatieverplichtingen blijven ongewijzigd van toepassing. Voorbeelden van andere wettelijke bepalingen die zich verzetten tegen *uitsluitend* publicatie in het elektronische gemeenteblad zijn: art. 1.9 van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, art. 78 Onteigeningswet, art. 7 Wet voorkeursrecht gemeenten, de Wabo (zie onder meer art. 3:12) en de Wet ruimtelijke ordening (zie onder meer artikel 3. 8 lid 1 en lid 3). De Wet ruimtelijke ordening schrijft bijvoorbeeld voor dat de mededeling van de vaststelling van een bestemmingsplan ook moet plaatsvinden in de Staatscourant en op www.ruimtelijkeplannen.nl.

Mededelingen

Tot slot regelt de verordening naast de bekendmaking en kennisgeving nog de publicatie van een categorie *mededelingen* zonder wettelijke grondslag. Deze berichten zijn niet tot een of meer geadresseerden gericht. Het kan dan gaan om openingstijden van het gemeentehuis, data waarop het gemeentevuil wordt opgehaald of nieuws van de raad, zoals bijvoorbeeld de aankondiging van een raadsvergadering, een inspraakavond en dergelijke. Ook deze berichten kunnen worden gepubliceerd in het elektronische gemeenteblad. Er is echter geen wettelijke verplichting om dat te doen.