

Wet digitale publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen (wijziging Bekendmakingswet e.a.) Uitvoeringstoets

Management samenvatting

De hoofdconclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

Auteurs: René Sjouwerman, Nico Stadius Muller

© VNG Realisatie, Den Haag, november 2018

Versie 1.0

Inhoudsopgave

Wet digitale publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen (wijziging Bekendmakingswet e.a).....	1
Management samenvatting	2
Inhoudsopgave	3
1. Inleiding.....	5
1.1. Algemeen	5
1.2. Afbakening en centrale vraag	7
1.3. Wijze van uitvoering	8
1.4. Leeswijzer	9
1.5. Terminologie.....	9
2. Het conceptwetsvoorstel in een beweging richting digitalisering van dienstverlening	12
2.1. Doelstelling aanpassing wet(ten)	12
2.2. Digitalisering en toegankelijke dienstverlening	13
2.3. Inclusieve dienstverlening: drie pijlers	14
2.4. Het wetsvoorstel en inclusieve dienstverlening	16
2.5. Conclusie en aanbevelingen ten aanzien van inclusieve dienstverlening	16
3. Vergelijking huidige en toekomstige situatie.....	17
3.1. Verplichting om de officiële publicaties met behulp van DROP op overheid.nl te publiceren	17
3.2. Publicaties die nu nog in huis-aan-huisbladen worden gedaan, moeten via DROP in de officiële publicatiebladen worden gedaan	21
3.3. Opname in decentrale bladen van verkeerbesluiten, ruimtelijke plannen en bepaalde publicaties van gemeenschappelijke regelingen.....	28
3.4. Consolideren van beleidsregels	29
3.5. Vervangen van de huidige decentrale papieren gemeenschappelijke regeling registers door een centraal elektronisch register	32
3.6. Elektronische beschikbaarstelling van documenten die op dit moment nog fysiek ter inzage worden gelegd.....	33
3.7. Overige punten.....	38
4. Conclusies	41
4.1. Specifieke conclusies.....	41
4.2. Beantwoording onderzoeksvragen	44
4.3. Aandachtspunten en aanbevelingen.....	46
Bijlage 1: Gesprekspartners	49

1. Inleiding

1.1. Algemeen

In het regeerakkoord 2017-2021 “Vertrouwen in de toekomst”¹ is afgesproken dat overheidscommunicatie die nu nog fysiek plaatsvindt, in de toekomst ook digitaal moet kunnen plaatsvinden. Voor veel algemene bekendmakingen, kennisgevingen en mededelingen is publicatie in dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen, al dan niet in combinatie met terinzagelegging in een overheidsgebouw, echter nog steeds de voorgeschreven weg. Het betreft hier enkele honderdduizenden publicaties per jaar in een groot aantal verschillende media.

Al in de visiebrief digitale overheid 2017² is aangekondigd dat elektronische bekendmaking, kennisgeving en mededeling door de overheid wettelijk verplicht zal worden.

De huidige wetgeving voorziet in het bestaan van een aantal elektronische publicatiebladen die in het bijzonder bedoeld zijn voor de publicatie van wet- en regelgeving en andere overheidsbesluiten. Voor de centrale overheid zijn dit het Staatsblad, de Staatscourant en het Tractatenblad (waarin verdragen worden bekend gemaakt). Algemeen verbindende voorschriften en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht moeten door de centrale overheid in de regel worden bekendgemaakt door publicatie in de Staatscourant, maar hierop bestaan nog verschillende uitzonderingen. Voor de andere overheden zijn het gemeenteblad, het provinciaal blad, het waterschapsblad en het blad gemeenschappelijke regeling de voorgeschreven publicatiewijzen. Deze bladen verschijnen sinds 1 januari 2014 elektronisch, behalve het blad gemeenschappelijke regeling, dat pas sinds 1 januari 2015 bestaat.

Tot dusver is voor decentrale bestuursorganen alleen de elektronische *bekendmaking* van algemeen verbindende voorschriften in deze bladen wettelijk verplicht. Dat betekent bijvoorbeeld dat de bekendmaking van beleidsregels of de kennisgeving van (voorgenomen) besluiten in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) thans niet in een dergelijk elektronisch publicatieblad hoeft plaats te vinden, tenzij een bijzondere wet of verordening hier uitdrukkelijk voorziet³. Met het conceptwetsvoorstel *Wet digitale publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen*⁴ (hierna: conceptwetsvoorstel) wordt een volgende stap gezet op het gebied van elektronische communicatie tussen de decentrale overheden en burgers en bedrijven.

¹ Bijlage bij Kamerstukken II, 34 700 nr. 34.

² Kamerstukken II, 26 643, nr. 280, p 3.

³ Bijvoorbeeld artikel 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening.

⁴ In een eerder stadium door VNG Realisatie ook aangeduid als ‘Wet bekendmakingen’ en ‘wijzigingen van de Bekendmakingswet’.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) heeft met steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK), VNG Realisatie opdracht gegeven om een uitvoeringstoets uit te voeren op dit conceptwetsvoorstel.

Toelichting conceptwetsvoorstel

Het conceptwetsvoorstel 'Wet digitale publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen' strekt tot wijziging van onder meer de:

- Bekendmakingswet,
- Algemene wet bestuursrecht,
- Gemeentewet,
- Provinciewet,
- Waterschapswet en
- de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Dit conceptwetsvoorstel beperkt zich tot het aanpassen van de publicatievoorschriften in deze wetten en de concentratie ervan in de Bekendmakingswet. Daarnaast kennen tal van andere wetten bijzondere publicatieverplichtingen met betrekking tot overheidsbesluiten. De aanpassing daarvan zal plaatsvinden door middel van een afzonderlijke aanpassingswet of nota van wijziging.

Voor verdere achtergrondinformatie (wie, wat, waar, waarom) wordt verwezen naar de (concept) memorie van toelichting en het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)⁵.

In deze uitvoeringstoets worden de gevolgen van dit conceptwetsvoorstel in kaart gebracht voor gemeenten, provincies en waterschappen (inclusief hun gemeenschappelijke regelingen). De specifieke gevolgen voor de BES-eilanden zijn in deze uitvoeringstoets niet meegenomen.

Het conceptwetsvoorstel heeft voor de decentrale overheden globaal de volgende strekking⁶:

1. Verplichting om de officiële publicaties met behulp van de voorziening Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties (DROP) op overheid.nl te publiceren.
2. Publicaties die nu nog in huis-aan-huisbladen worden gedaan, moeten via DROP in de officiële publicatiebladen worden gedaan.
3. Ondersteuning van het publiek bij de overgang naar digitaal publiceren.
4. Opname in decentrale bladen van verkeerbesluiten, ruimtelijke plannen en bepaalde publicaties van gemeenschappelijke regelingen.
5. Consolideren van beleidsregels.
6. Vervangen van de huidige decentrale papieren gemeenschappelijke regeling registers door een centraal elektronisch register.
7. Elektronische beschikbaarstelling van documenten die op dit moment nog fysiek ter inzage

⁵ <https://www.internetconsultatie.nl/wetelektronischepublicatiealgemenebekendmakingenenmededelingen>

⁶ Bron: notitie BZK 'Gevolgen van wijziging van de Bekendmakingswet voor gemeenten, provincies en waterschappen' 17 augustus 2017, (v5).

worden gelegd.

1.2. Afbakening en centrale vraag

De centrale vraag voor deze uitvoeringstoets is:

“Is het conceptwetsvoorstel ‘Wet digitale publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen’ voor decentrale overheden uitvoerbaar?”

Dit rapport geeft antwoord op de volgende deelvragen:

1. Hoe ziet de huidige werkwijze (rondom het publiceren van bekendmakingen van decentrale overheden) eruit en hoe zal de werkwijze eruitzien volgens de nieuwe wet?
2. Wat betekenen deze veranderingen voor de processen bij decentrale overheden?
3. Wat is er qua ICT-ondersteuning nodig? Welke koppelingen tussen systemen zijn noodzakelijk? Zijn deze koppelingen er al of moeten die nog gebouwd worden?
4. Welke kosten en besparingen zijn aan de wetswijziging verbonden?
5. Wat is het draagvlak voor deze wetswijziging bij decentrale overheden?
6. Welke ondersteuning verwachten decentrale overheden nodig te hebben bij de implementatie en welke invoeringstermijn achten decentrale overheden noodzakelijk?

Naast gemeenten is in het onderzoek gekeken naar de wijze waarop andere decentrale overheden met de implementatie van de nieuwe wetgeving omgaan. Specifiek is gekeken naar provincies, waterschappen en een omgevingsdienst. Gebleken is dat de relevante processen bij de andere decentrale overheden in hoge mate overeenkomen met die van gemeenten. Daarom hanteren wij in dit rapport geregeld de term ‘decentrale overheid’ waar provincies, waterschappen, gemeenten en omgevingsdiensten worden bedoeld.

Deze uitvoeringstoets is gebaseerd op de onderstaande informatie:

- Conceptwetsvoorstel versies 16 februari 2018 en 20 maart 2018 en consultatieversie
- Concept memorie van toelichting versies 16 februari 2018, 20 maart en consultatieversie
- Notitie ‘Gevolgen van wijziging van de Bekendmakingswet voor gemeenten, provincies en waterschappen’ van 17 augustus 2017 (v5) en van 30 november 2017 (v7).
- Algemene via de website van Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties⁷ (KOOP) toegankelijke informatie over Gemeenschappelijke Voorziening Officiële Publicaties (hierna:GVOP)/ DROP en overheidspublicaties;
- Diverse bestuurlijke besluitvormingsstukken van gemeenten, vindbaar via internet;
- Gesprekken met geïnterviewden (zie bijlage 1) en de stuurgroep.

⁷ Onderdeel van BZK.

In het conceptwetsvoorstel wordt verwezen naar onderliggende regelgeving (naar een algemene maatregel van bestuur). Deze (concept)uitvoeringsregelgeving is ten tijde van de uitvoeringstoets nog niet beschikbaar (gesteld). Hierdoor valt de beoordeling van deze uitvoeringsregelgeving buiten de reikwijdte van deze analyse. Wel hebben wij - zo goed als mogelijk - ontwikkelingen meegenomen die niet op het niveau van de formele wet zijn geregeld, maar wel hier impliciet of expliciet uit voortvloeien. Het betreft bijvoorbeeld het gebruik van GVOP/ DROP. Het verplichte gebruik van deze voorzieningen vloeit niet rechtstreeks voort uit de wetwijziging (techniekneutraal geformuleerd), maar valt te herleiden uit het voorgestelde artikel I, onder a, (nieuw artikel 2, achtste lid van de Bekendmakingswet) in samenhang gelezen met de hierboven genoemde notitie van en de concept memorie van toelichting.

Buiten scope zijn voorts de volgende punten:

- Het uifasieren van de huidige werkwijze;
- Het daadwerkelijk migreren van GVOP naar DROP of van een eigen systeem naar DROP;
- Kosten en doorlooptijden voor implementatie-ondersteuning;
- Nadere voorstellen voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering na implementatie: de uitvoeringstoets levert aandachtspunten op voor een vervolgtraject, geen handleiding voor opschaling op basis van de huidige praktijkervaring;
- Het zwaartepunt ligt op het onderzoeken van de uitvoerbaarheid bij gemeenten. De provincies en waterschappen zijn op verzoek van BZK in de expertsessie en de interviews meegenomen en ze namen zitting in de stuurgroep.

Voor al deze onderwerpen geldt dat zij buiten scope zijn geplaatst. Waar opportuun worden observaties als aandachtspunten richting de opdrachtgever meegegeven.

Ten aanzien van deze laatste bullit wordt opgemerkt dat in de stuurgroep is besloten dat twee provincies en twee waterschappen in het onderzoek worden meegenomen. Er is gekozen voor een kleine en grote provincie resp. waterschap om een representatief beeld te schetsen.

1.3. Wijze van uitvoering

De input voor deze uitvoeringstoets is verkregen door middel van deskstudie en gesprekken met gemeenten, provincies, waterschappen en een gemeenschappelijke regeling. In deze analyse wordt deze groep ook benoemd als 'decentrale overheden'. Bijlage 1 bevat een lijst van de bij deze uitvoeringstoets betrokken organisaties en stakeholders.

Voor de uitvoering van de toets zijn drie fasen gevolgd:

- Voorbereiding en verkenning
- Verdieping
- Eindrapportage

Per fase zijn gemeenten, ketenpartners en – waar nodig - landelijke partijen betrokken. Dit is in interviewvorm gedaan (zie bijlage 1 voor een lijst van geïnterviewden).

Het conceptrapport is op 15 mei 2018 besproken in de stuurgroep (bestaande uit BZK, Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO), VNG en KOOP) en nadien aangepast op basis van de opmerkingen, een tweede concept en suggesties van de stuurgroepleden.

1.4. Leeswijzer

Dit rapport is opgesteld voor de beleidsbepalers binnen BZK, VNG, IPO en Unie van Waterschappen. De conclusies en aanbeveling van dit rapport en de beantwoording van de onderzoeksvragen vindt u in hoofdstuk 4.

Dit eerste (inleidende) hoofdstuk bevat (naast deze leeswijzer) een beknopte opsomming met de gevolgen van het (concept)wetsvoorstel voor decentrale overheden. Daarnaast wordt de lezer geïnformeerd over de centrale vraag, de afbakening en de wijze waarop wij het onderzoek hebben uitgevoerd.

Het tweede hoofdstuk plaatst dit (concept)wetsvoorsel in een bredere en meer omvattende maatschappelijke context, namelijk die van de 'inclusieve samenleving'.

Het derde hoofdstuk beschrijft de huidige situatie en de toekomstige situatie. Voor de leesbaarheid en éénduidigheid wordt hier de in paragraaf 1.1 gehanteerde lijst met items (gevolgen) als leidraad genomen⁸. Naast inzicht in de huidige situatie en de nieuwe situatie worden per item bullitgewijs aandachtspunten genoemd die uit de interviews en de desktopstudie naar voren zijn gekomen.

Hoofdstuk 4 bevat de hoofdconclusies en aanbevelingen uit de uitvoeringstoets. Deze conclusies en aanbevelingen zijn het extract van de eerder in het rapport (hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3) opgenomen bevindingen. In dit hoofdstuk worden tevens de onderzoeksvragen beantwoord.

1.5. Terminologie

Bekendmaking, mededeling en kennisgeving

In dit rapport wordt een aantal specifieke termen gebruikt die nadere uitleg of toelichting vereisen. Ten eerste de term: 'bekendmaking'. Vanuit een Awb-perspectief gezien, wordt de term 'bekendmaking' gehanteerd als constitutief vereiste voor een besluit om in werking te treden⁹. Voor besluiten die gericht zijn tot een of meerdere belanghebbenden vindt bekendmaking in de regel plaats door middel van toezending of uitreiking. Voor niet tot een belanghebbende gerichte besluiten vindt bekendmaking plaats door publicatie van de besluittekst of een zakelijke weergave hiervan in een daartoe bij wet aangewezen medium. In dit laatste geval zijn publicatie en bekendmaking synoniem aan elkaar, in het eerste geval niet.

In het eerste geval waarin een besluit tot een of meerdere belanghebbende gericht is, kan er op basis van een wettelijk voorschrift een verplichting bestaan om door middel van publicatie *kennis te geven* van een bepaald (rechts)feit of *mededeling te doen* van een genomen besluit. Vanuit een Awb-terminologie zijn dit geen 'bekendmakingen'.

⁸ Met uitzondering van het onderwerp: *Ondersteuning van het publiek bij de overgang naar digitaal publiceren*. Dit onderwerp komt als onderdeel van de 'inclusieve samenleving' terug in hoofdstuk 2.

⁹ Artikel 3:40 van de Awb.

In het spraakgebruik wordt het geheel van publicaties vaak wel op één hoop gegooid en aangeduid als 'bekendmakingen'.

Leidt dit tot problemen? Dit kan het geval zijn indien men kijkt naar bijvoorbeeld (juridische) gebreken in publicaties of de situatie dat publicaties achterwege zijn gebleven. In dat geval is het relevant of het een 'bekendmaking', 'kennisgeving' of 'mededeling' betreft. Vanwege dit belangrijke onderscheid, hebben wij zoveel als mogelijk deze termen in een eigen context gebruikt en een verzamelterm als 'bekendmaking (doelende op een publicatie)' zo veel mogelijk vermeden. Wanneer we zowel doelen op een bekendmaking, kennisgeving en mededeling en we het onderscheid hiertussen niet direct relevant achten, hanteren wij de term 'publicatie'.

KOOP, DROP, GVOP en CVDR

Het KOOP biedt decentrale overheden een collectieve voorziening voor het publiceren van officiële publicaties, genaamd: *GVOP*.

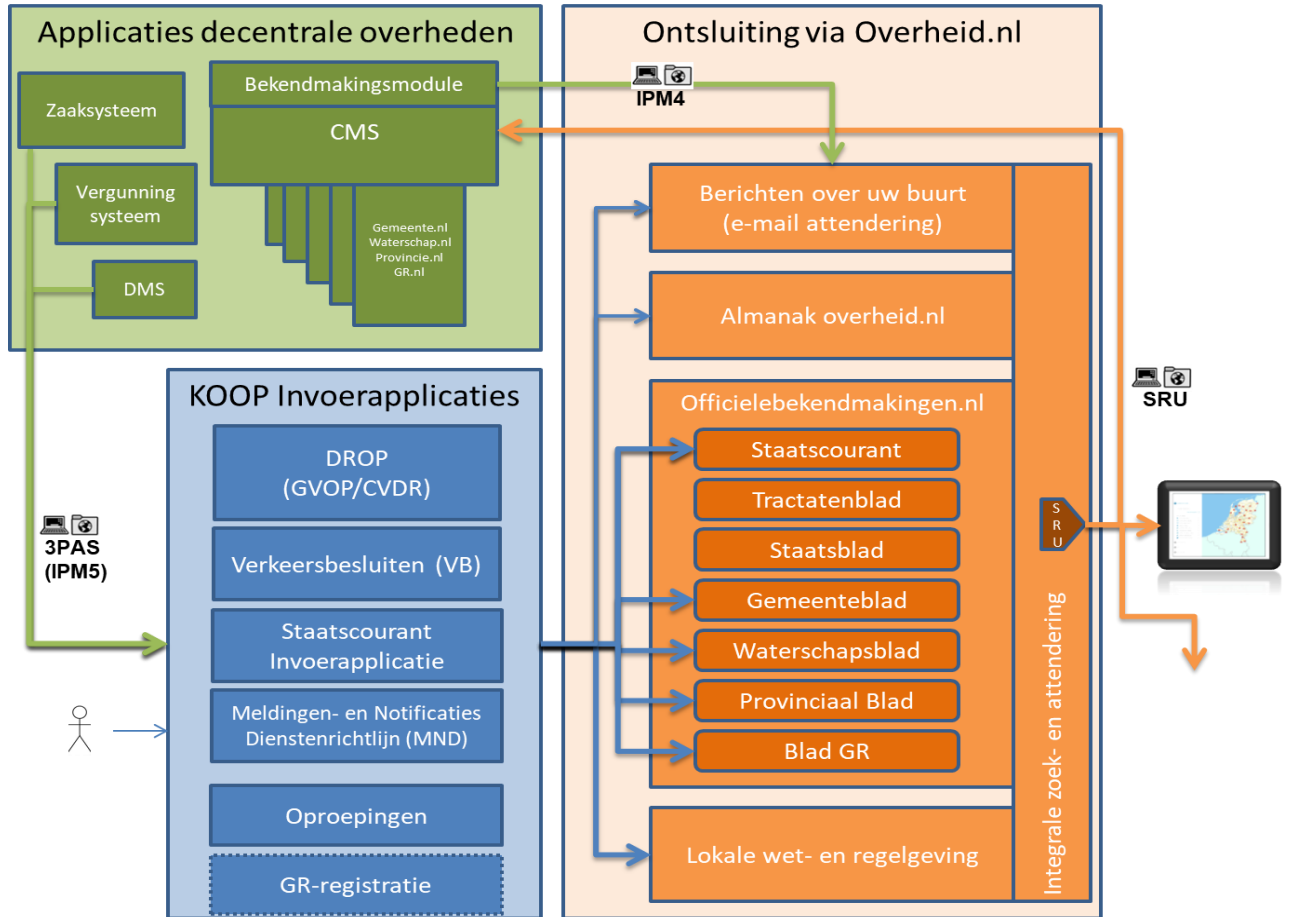
Op dit moment vindt er een transitieproces plaats waarin *GVOP* wordt samengevoegd met de *Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (hierna: CVDR)*, de voorziening die decentrale overheden gebruiken om hun regelgeving in te consolideren. Hierbij worden de functionaliteiten van bovengenoemde voorzieningen samengevoegd in een nieuwe voorziening, die beide andere voorzieningen vervangt: de voorziening *DROP*. Dit is de voorziening die via dit conceptwetsvoorstel verplicht wordt gesteld voor decentrale overheden.

Decentrale overheden betalen licentiekosten aan KOOP. Zij financieren daarmee zelf de functies die samenhangen met bekendmaken en kennisgeven. De functies m.b.t. de consolidatie van regelgeving worden gefinancierd door de centrale overheid.

Het is daarmee logisch om decentrale overheden een belangrijke rol te geven bij de (door)ontwikkeling van deze voorziening en in de bestuurlijke en technische keuzes die samenhangen met deze voorziening. In de Licentieraad zit een vertegenwoordiging van de bestuursorganen die *GVOP/DROP* gebruiken. De Licentieraad heeft een adviserende rol richting BZK/KOOP en betreft daarbij de input die zij heeft verkregen uit de Gebruikersraad.

De decentrale overheden zijn op weg om de gewenste situatie te bereiken: publicatie van elektronische bekendmakingen, mededelingen en kennisgevingen via *DROP*. Zij bevinden zich in een transitieproces vanuit *GVOP* naar *DROP*, moeten dit proces nog door of hebben deze al achter de rug. Het veelvuldige gebruik van *GVOP/DROP* in de huidige situatie wordt onder meer geïllustreerd doordat er 2 van de 442 deelnemers (gemeenten, waterschappen, provincies en omgevingsdiensten) nog *niet* over een *GVOP/DROP* licentie beschikken.

Aan de hand van de onderstaande KOOP-procesplaat, wordt inzichtelijk hoe de applicaties met elkaar verbonden zijn.



2. Het conceptwetsvoorstel in een beweging richting digitalisering van dienstverlening

2.1. Doelstelling aanpassing wet(ten)

Samenvattend kan gesteld worden dat de wetgever met de aanpassing van de wet beoogt burgers beter te informeren, informatie laagdrempeliger en met minder inspanning toegankelijker te maken.

In de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel is dit als volgt uitgewerkt:

Het wetsvoorstel heeft in de eerste plaats tot doel dat de bekendmaking van alle besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, steeds plaatsvindt in een van de genoemde elektronische publicatiebladen in plaats van bijvoorbeeld in gedrukte media. Voor veel van deze besluiten is dat eerder alzo geregeld, maar nu volgt de rest. Daarnaast wordt voorgesteld om ook alle wettelijk voorgeschreven mededelingen of kennisgevingen van (voorgenomen) besluiten te doen in die publicatiebladen, dan wel in die bladen aan te geven op welke wijze de betreffende stukken elektronisch toegankelijk zijn dan wel ter inzage zijn gelegd bij een bestuursorgaan. Door voor te schrijven dat elektronische publicatie op een gestandaardiseerde wijze moet plaatsvinden wordt het voor burgers mogelijk om op één website (overheid.nl) alle bekendmakingen en mededelingen van de overheid te raadplegen. Voor bestuursorganen worden verschillende publicatievoorschriften geharmoniseerd.

In de tweede plaats wordt voorzien in een service waarbij burgers per e-mail worden geattendeerd op bekendmakingen en kennisgevingen uit die publicatiebladen die voor hen van belang zijn, bijvoorbeeld omdat deze betrekking hebben op de directe woonomgeving. Deze attenderingsservice kan op maat worden ingesteld door aan te geven op welke locatie, op welke onderwerpen en op welke bestuursorganen de attendering betrekking moet hebben.

In de derde plaats wordt het ter inzage leggen van documenten in een overheidsgebouw als onderdeel van een bekendmaking of mededeling aangevuld met de verplichting om deze documenten ook langs elektronische weg ter beschikking te stellen.

Elektronische publicatie heeft het voordeel dat het publiek er vrijwel overal, 24 uur per dag en kosteloos toegang toe heeft. Met de publicatie van alle bekendmakingen en kennisgevingen op één website komt een einde aan de huidige gefragmenteerde informatievoorziening en kunnen burgers op maat worden geattendeerd op hetgeen voor hen van belang is.

Niet alleen maar voordelen

Deze beweging richting digitalisering van dienstverlening kent echter niet alleen maar voordelen. Tegelijkertijd zorgt deze verschuiving van de meer (traditionele) media naar elektronische media bij bepaalde (groepen) burgers tot verminderde toegankelijkheid tot de overheidspublicaties. Niet iedereen heeft internettoegang, beschikt over de juiste digitale vaardigheden, of wil gebruik maken van deze (digitale) kanalen.

Naast deze verschuiving richting elektronische media zijn er ook diverse stromingen en bewegingen die beseffen dat met deze (verder) digitaliserende overheid er voor gewaakt dient te worden dat aan de achterliggende belangen van 'publicaties' en 'terinzageleggingen', namelijk het bereiken en in contact blijven staan met burgers om hen te informeren en (vaak) de mogelijkheid bieden om te participeren niet voorbij wordt gegaan.

2.2. Digitalisering en toegankelijke dienstverlening

Digitalisering kan leiden tot lagere administratieve lasten voor decentrale overheden, burgers en bedrijven. Door de mogelijkheden die digitalisering biedt, is het in principe niet langer noodzakelijk om verschillende media te doorzoeken naar relevante overheidsmededelingen. Ook is de gang naar een overheidsgebouw om ter inzage gelegde documenten in te zien, niet langer noodzakelijk.

Het conceptwetsvoorstel past in een bredere beweging naar digitalisering van overheidsdienstverlening zoals verwoord in onder andere Digitaal 2017. In de visie op Dienstverlening 2020¹⁰ en het Pamflet dienstverlening 2025¹¹ wordt de ambitie van digitalisering van overheidsdienstverlening onderschreven. Tegelijkertijd wordt aandacht gevraagd voor het deel van de bevolking dat digitaal “niet uit de voeten kan”. Bijvoorbeeld omdat zij onvoldoende digivaardig zijn, of omdat hun hulpvraag gecompliceerd is.

In breder verband zien we ook toenemende aandacht voor de - mede in voornoemde documenten - geschetste kloof tussen overheid en burger die door digitalisering groter dreigt te worden. Dit komt onder andere tot uiting in het stuk ‘*Digitale economie moet ook een eerlijke economie zijn*’¹² van de Staatssecretaris van Economische Zaken. In dit stuk wordt tegenover de economische kant van digitalisering een beeld geplaatst over de verhoudingen in onze samenleving, over veiligheid en toegankelijkheid. Het stuk is een aanzet tot de komst van een nationale digitaliseringsstrategie om er voor te zorgen dat alle ondernemers en consumenten in Nederland kunnen profiteren van de digitale economie.

Op 8 maart 2018 kwam het nieuwe Overheidsbrede Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO) voor het eerst bijeen. Het OBDO zal adviseren over digitaal overheidsbeleid en het gebruik van ICT in beleidsontwikkeling. Leden zijn vertegenwoordigers van ministeries, de VNG, het IPO en de UvW. Deze nieuwe structuur voor de digitale overheid is een gevolg van aanbevelingen van onder andere het rapport ‘Maak waar!’ van de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid¹³. In deze studiegroep zijn alle bestuurslagen en vertegenwoordigers van bedrijfsleven en wetenschap vertegenwoordigd.

‘Inclusieve dienstverlening’ is een van de prioriteiten van gemeenten en uitvoeringsorganisaties verenigd in het Kloosterhoeveberaad¹⁴. In dat kader is het project “gezamenlijke persoonlijke dienstverlening” uitgevoerd, dat tot doel had het netwerk te vergroten om niet digivaardigen te ondersteunen bij een digitaliserende overheid. De organisaties verenigd in het Kloosterhoeveberaad constateren dat, mede door het sluiten van steeds meer fysieke kantoren en een focus op digitale dienstverlening, een groep burgers tussen wal en schip dreigt te vallen. Dit

¹⁰ Overheidsbrede dienstverlening 2020: van organisaties naar organiseren, VDP

¹¹ <https://vng.nl/files/vng/20160607-pamflet-dienstverlening2025.pdf>

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2018/01/20/digitale-economie-moet-ook-een-eerlijke-economie-zijn>

¹³ <https://www.digitaleoverheid.nl/beleid/studiegroeprapport-maak-waar/>

¹⁴ In Kloosterhoeveverband werken de volgende organisaties samen aan de verbetering van de gezamenlijke uitvoeringspraktijk: CJIB, VNG-Realisatie, Dienst Uitvoering Onderwijs, Belastingdienst, Ministerie BZK, Rijksdienst Wegverkeer, Kadaster, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, UWV, Sociale Verzekeringsbank, Raad voor Rechtsbijstand, Gemeente Tilburg, Gemeente Den Bosch, Gemeente Zwolle, Gemeente Amsterdam, Gemeente Utrecht.

wordt nog versterkt door de mate van (on)volwassenheid in het digitale aanbod van diezelfde overheid.

We zien dat een deel van de problemen die burgers ervaren met digitale dienstverlening niet direct terug te voeren is op het niet-digivaardig zijn van de burger. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: WRR) signaleert in haar rapport 'Weten is nog geen doen' een kloof tussen overheid en burger. Er bestaat, aldus de WRR, een behoorlijk verschil tussen wat van burgers gevraagd wordt en wat zij aankunnen. We zien dat deze kloof als het ware uitvergroet wordt door digitalisering (bijvoorbeeld door minder persoonlijk contact, minder fysieke kantoren, moeilijke processen die gedigitaliseerd worden, het ontbreken van digitale vaardigheden, etc.).

De groep mensen die problemen ervaart is divers en groot. Circa 20 tot 25% van de burgers kan niet zonder hulp digitaal zakendoen met de overheid¹⁵. In deze groep zitten mensen die onvoldoende digitale vaardigheden bezitten, maar ook mensen die bijvoorbeeld de taal onvoldoende beheersen of mensen die door een stressvolle levensgebeurtenis (tijdelijk) niet in staat zijn om de juiste dingen te doen. Dit leidt ook tot ongewenste maatschappelijke effecten zoals het niet-gebruik van regelingen.

Voor overheidsorganisaties betekent dit dat het alleen inzetten op het digitale kanaal als effect kan hebben dat het initiële doel van de digitalisering (de dienstverlening makkelijker en toegankelijker maken) niet gehaald wordt.

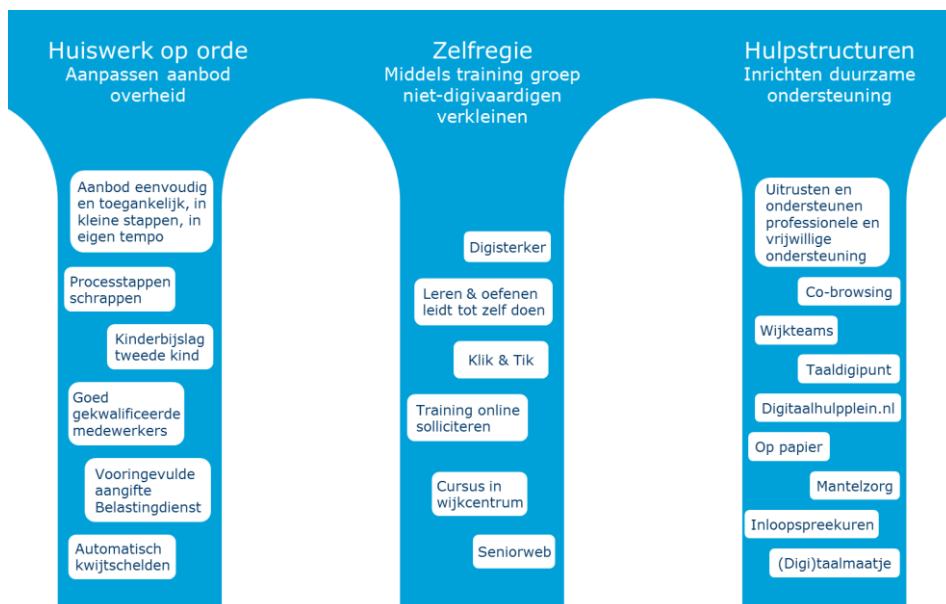
2.3. Inclusieve dienstverlening: drie pijlers

Door 'inclusieve dienstverlening' na te streven wordt ook rekening gehouden met burgers die niet digitaal mee kunnen of mee willen doen.

De uitvoeringsorganisaties en gemeenten verenigd in Kloosterhoeveberaad spreken over een serieuze discrepantie tussen het digitale aanbod van de overheid en de digitale vaardigheden van de burgers om van dat aanbod gebruik te kunnen maken. Zij concluderen dat er drie pijlers te onderscheiden zijn richting een oplossing voor het probleem¹⁶. In onderstaand plaatje worden deze weergegeven en daarna worden ze kort toegelicht.

¹⁵ Dialogic (2013), De digitale (zelf)redzaamheid van de burger: ondersteuning bij de Digitale Overheid 2017.

¹⁶ Toelichting van deze pijlers is overgenomen uit het eindrapport "Gezamenlijke persoonlijke dienstverlening" d.d. 13 juni 2017, geschreven door SVB, DUO, Belastingdienst en VNG Realisatie (destijds KING) in opdracht van Kloosterhoeveberaad.



- 1. Huiswerk op orde!** Hand in eigen boezem. Hoe gemakkelijker de dienstverlening, hoe minder vragen dit oplevert bij burgers. Goede voorbeelden van vereenvoudigde processen zijn de vooringevulde aangifte inkomstenbelasting, de nieuwe Algemene Ouderdomswet-brief of teksten op B1-niveau. Goede voorbeelden van processen waar een burger niets meer hoeft te doen, zijn de aanvraag van de kinderbijslag voor het tweede kind en de automatische kwijtschelding gemeentelijke heffingen. Voorkomen is beter dan genezen. Medewerkers met de juiste kennis en vaardigheden om minder digivaardige klanten te helpen, blijken ook een belangrijke bouwsteen voor de juiste dienstverlening.
- 2. Zelfregie.** Als de digitale vaardigheden van burgers toenemen, dan zijn burgers beter in staat om diensten langs het digitale kanaal af te nemen. Hiermee wordt een duurzame oplossing gecreëerd voor het probleem, omdat de burger dan ook in de toekomst beter in staat is om digitaal diensten van de overheid af te nemen. Merk op: deze oplossingsrichting is alleen relevant voor de burger die wil en die digitale vaardigheden kan leren. Hierbij moet ook niet alleen worden gedacht aan specifiek cursusaanbod (zoals bijvoorbeeld Klik & Tik en Digisterker), maar dit begint al bij het primair onderwijs én het voortgezet onderwijs.
- 3. Hulpstructuren.** Er zijn grote groepen burgers die niet in staat zijn om zelfstandig digitale diensten van de overheid af te nemen. Voor deze burgers is het belangrijk dat ze hulpstructuren kunnen vinden, zodat zij op de juiste momenten van de juiste mensen ondersteuning krijgen bij de digitale dienstverlening van de overheid. Er is een grote diversiteit te zien in het sociaal veld in de verschillende gemeenten. Er zijn formele hulpstructuren (bijvoorbeeld wijkteams van de gemeente, Wet maatschappelijke ondersteuning), semi-formele hulpstructuren (bijvoorbeeld ouderenbonden, FNV) en informele hulpstructuren (familie, vrienden en burens) te onderscheiden. Waar nodig moeten deze hulpstructuren gefaciliteerd worden (bv. door doorverwijzingen of DigiD Machtigen).

2.4. Het wetsvoorstel en inclusieve dienstverlening

Als we vanuit deze pijlers kijken naar het conceptwetsvoorstel Wet Digitale publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen, zien we dat om de doelen van de Wet (burgers beter informeren, informatie laagdrempeliger en met minder inspanning toegankelijk) te behalen, een aantal zaken van belang is.

Vanuit de pijler “huiswerk op orde” zien we dat het van belang is publicaties en de terinzagelegging van documenten zo toegankelijk mogelijk te maken voor een breed publiek. Hierbij zijn zowel de wijze van ontsluiten van de documenten als de inhoud van diezelfde documenten van belang.

Voor wat betreft het ontsluiten van de informatie zien we de ontwikkeling van de attenderingsservice en apps die burgers laagdrempelig (digitaal) op de hoogte stellen als een wenselijke ontwikkeling. Daar waar het de inhoud van publicaties en documenten betreft, zien we dat er nog ruimte voor verbetering is om de documenten, die veelal een sterk juridisch karakter hebben en daarmee voor een deel van de burgers en bedrijven lastig te begrijpen is, toegankelijker te maken. Decentrale overheden hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd zien we dat koepels zoals de VNG hier een rol in kunnen spelen door te (blijven) werken aan de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van de modelverordeningen die via DROP te gebruiken zijn.

Vanuit de pijler “zelfregie” zien we geen aandachtspunten die specifiek voor dit conceptwetsvoorsel zijn. Er zijn landelijk meerdere initiatieven waar gewerkt wordt aan het verbeteren van vaardigheden van burgers.

Vanuit de pijler “hulpstructuren” zien we dat het voor decentrale overheden, vanuit de doelstelling van laagdrempelige toegankelijkheid, waarschijnlijk wenselijk is om (wellicht in afgeslankte vorm) ook nog te publiceren in huis aan huis bladen. Daarnaast is het hulp bieden bij digitale inzage een reële mogelijkheid. Dit houdt in dat burgers die daar behoefte aan hebben terecht kunnen op het gemeentehuis of bijvoorbeeld in de bibliotheek om daar door een medewerker ter plaatse geholpen te worden met digitale inzage.

2.5. Conclusie en aanbevelingen ten aanzien van inclusieve dienstverlening

Een toenemende digitalisering van producten en informatiestromen binnen de decentrale overheid biedt kansen. Tegelijkertijd is er een groep die niet digitaal mee kan komen of dit om hen moverende redenen niet wil. Om richting de doelstellingen van de wet te werken zijn in in ieder geval de volgende punten van belang:

- Zet niet alleen in op ‘digitaal’. Biedt burgers de mogelijkheid tot papier dan wel hulp bij inzage op een daartoe aangewezen plek;
- Blijf in modelverordeningen aandacht houden voor begrijpelijke teksten;
- Stimuleer totstandkoming van apps die informatie op maat bieden;
- Alhoewel het straks niet langer verplicht is om te publiceren in huis-aan-huisbladen, kan het vanuit het oogpunt van inclusieve dienstverlening wenselijk blijven om in - al dan niet afgeslankte vorm - in huis-aan-huisbladen te blijven publiceren.

3. Vergelijking huidige en toekomstige situatie

In dit hoofdstuk worden de onderwerpen van het conceptwetsvoorstel, zoals gecategoriseerd in de notitie van BZK 'Gevolgen van wijziging van de Bekendmakingswet voor gemeenten, provincies en waterschappen' geanalyseerd. Achtereenvolgens worden per onderwerp de huidige (IST) en toekomstige (SOLL) situatie in ogenschouw genomen. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de veranderingen tussen IST en SOLL en de daarmee samenhangende impact op de bedrijfsvoering van decentrale overheden (uitgesplitst naar implementatie en naar beheerfase). Waar mogelijk is een indicatie van kosten en baten gegeven. Ten slotte zijn per onderwerp (bullitsgewijs) nog aandachtspunten opgenomen.

3.1. Verplichting om de officiële publicaties met behulp van DROP op overheid.nl te publiceren

3.1.1. Hoe is het nu

Decentrale overheden dienen besluiten, zijnde algemeen verbindende voorschriften, bekend te maken in een elektronisch publicatieblad van respectievelijk provincie, waterschap, of gemeente (zie bijvoorbeeld artikel 139 van de Gemeentewet).

In de praktijk hebben vrijwel alle decentrale overheden invulling gegeven aan een 'elektronisch publicatieblad' via de collectieve voorziening van KOOP (GVOP/DROP). Twee gemeenten¹⁷ hebben nog geen gebruiksovereenkomst met KOOP gesloten inzake GVOP/DROP en hebben zelf een 'elektronisch publicatieblad' ingericht.

De decentrale overheden die gebruik maken van GVOP of DROP zijn door het gebruik maken van deze voorzieningen aangesloten op infrastructuur van officiële publicaties, waarbij de informatie automatisch beschikbaar is via overheid.nl en collectief beschikbaar is voor diverse attenderingsservices. Voor zover geen gebruik wordt gemaakt van GVOP/ DROP om bekendmakingen en kennisgevingen te publiceren, kan deze informatie toch via overheid.nl worden ontsloten. Dit is niet verplicht en wordt ook niet altijd gedaan.

3.1.2. Hoe is het straks

Indien het conceptwetsvoorstel wordt aangenomen en in werking treedt, vindt er harmonisatie plaats ten aanzien van bekendmakingen van besluiten, welke algemeen verbindende voorschriften bevatten. De verplichting om de bekendmaking te publiceren in een elektronisch publicatieblad

¹⁷ Bron: BZK/ KOOP, juni 2018 (hiernaast is een aantal gemeenschappelijke regelingen nog niet aangesloten).

bestaat op grond van de huidige wetgeving al. De harmonisatie ziet op de wijze waarop dit elektronische publicatieblad dient te worden vormgegeven. Kort gezegd staat het conceptwetsvoorstel decentrale overheden niet meer toe om zelf een elektronisch publicatieblad vorm te geven, maar dienen decentrale overheden verplicht gebruik te maken van de hiertoe door BZK in stand gehouden digitale infrastructuur¹⁸.

Alhoewel dit, gelet op het detailniveau en het 'techniek neutraal formuleren', niet in het conceptwetsvoorstel zodanig is benoemd, wordt met de 'digitale infrastructuur' bedoeld op het verplichte gebruik van de voorziening DROP.

Naast het verplicht bekendmaken van algemeen verbindende voorschriften via DROP zal dit ook gaan gelden voor beleidsregels en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht.

De consequentie is dat de nog niet op GVOP/DROP aangesloten twee decentrale overheidsinstanties dus verplicht dienen te migreren van hun 'eigen' vormgegeven elektronische publicatieblad naar DROP. Ook voor bestaande gebruikers van GVOP is de transitie van GVOP naar DROP niet vrijblijvend.

Omgevingsdiensten dienen verplicht gebruik te maken van DROP en voor de aan hen gedelegeerde taken dienen ze te publiceren in hun eigen publicatieblad. Voor de gemandateerde taken dienen ze te publiceren in het publicatieblad van de mandaatgever. Andere gemeenschappelijke regelingen, waar waterschappen, provincies of gemeenten onderdeel van zijn, mogen gebruik maken van DROP.

In de toekomstige situatie waarin alle decentrale overheden gebruik maken van DROP, is de handelswijze binnen de decentrale overheid consistent (alle elektronische publicatiebladen op officielebekendmakingen.nl) en kan deze informatie gebruikt worden voor een eenduidig overzicht op overheid.nl of gebruikt worden in diverse applicaties.

Wanneer we ons oriënteren op de toekomstige Omgevingswet dan kunnen we constateren dat DROP een voorbode is voor het eenduidig beschikbaar stellen en bekendmaken van officiële publicaties zoals de *Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen* (LVBB) dat in de toekomst zal gaan faciliteren.

3.1.3. Impact op de bedrijfsvoering

Gelet op de situatie dat nagenoeg alle decentrale overheden al vrijwillig werken met GVOP/DROP om hun algemeen verbindende voorschriften bekend te maken, zal de impact van dit aspect van het conceptwetsvoorstel op de bedrijfsvoering van decentrale overheden naar verwachting gering zijn. De decentrale overheden en gemeenschappelijke regelingen die nog geen gebruik maken van

¹⁸ Artikel I, onder A, van het conceptwetsvoorstel, strekkende tot aanpassing van artikel 2, achtste lid, van de Bekendmakingswet.

GVOP of DROP hoeven niet eerst aan te sluiten op GVOP en kunnen rechtstreeks aansluiten op DROP.

Opgemerkt wordt dat DROP ook gebruikt dient te worden voor het publiceren van beleidsregels en voor andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht. Veelal worden deze besluiten al genomen of wordt het proces van besluitvorming begeleid door dezelfde medewerkers die zich ook bezighouden met algemeen verbindende voorschriften. Is dit niet het geval? Dan zullen de processen zodanig moeten worden aangepast dat ofwel er nieuwe DROP-gebruikers bijkomen of bestaande DROP-gebruikers aanvullende taken krijgen. Voorgesteld kan worden dat bij de keuze van deze varianten oog wordt gehouden voor de volumes en de daarmee samenhangende leercurve voor gebruikers.

Uit de gesprekken met decentrale overheden komt de wens naar voren om de publicaties ook op de eigen website beschikbaar te hebben. KOOP helpt hierbij. De basis is dat de informatie openbaar is en dus gebruikt kan worden door derden, of door de aanleverende partij. De wijze waarop deze informatie beschikbaar komt, is om die na publicatie door middel van het SRU koppelvak bij KOOP uit te vragen en op de eigen website te publiceren. Door dit koppelvak te gebruiken worden alleen de publicaties en consolidaties met een officieel gepubliceerde status overgenomen. Juridisch is dit wenselijk. De reden hiervoor is dat wordt voorkomen dat een verkeerde c.q. andere publicatietekst wordt gebruikt dan de officiële versie. Ook hier geldt dat organisaties die hiervan gebruik maken aangeven dat het een 'standaard' koppelvak is dat, in samenwerking met de technici van de website, eenvoudig te realiseren is. Belangrijk is wel dat er op de website uitdrukkelijk wordt vermeld dat het een kopie betreft en de juridisch geldende bekendmakingen zijn te vinden op officielebekendmakingen.nl. Een link vanaf de eigen website naar overheid.nl of officielebekendmakingen.nl kan in dit licht ook bijdragen aan de (her)kenbaarheid van één uniform elektronisch kanaal voor publicaties.

3.1.4. Kosten en baten

Aangezien het voor wat betreft het bekendmaken van algemeen verbindende voorschriften een (juridische) bestendiging van de huidige praktijk betreft, zullen de kosten en baten van dit aspect van de conceptwetgeving naar verwachting gering zijn¹⁹.

Voor wat betreft het bekendmaken van de overige besluiten van algemene strekking wordt opgemerkt dat dit in de beheersituatie een verandering is ten opzichte van het huidige bekendmakingsproces. Enerzijds zullen de handelingen die samenhangen met DROP een toename zijn ten opzichte van de huidige werkwijze. Anderszijds zullen werkzaamheden die nu plaatsvinden (bijvoorbeeld printen en terinzage leggen bij de balie) in de toekomst wegvallen.

Ten aanzien van de kosten die decentrale overheden dienen te maken in het kader van de implementatie, wordt opgemerkt dat deze zien op de opleiding voor het werken met DROP, het

¹⁹ Voor de 2 decentrale overheden die nog niet werken met GVOP/ DROP zal dit natuurlijk wel de nodige impact hebben op hun bedrijfsvoering en op de te betalen (licentie)kosten.

maken van interne procesafspraken en het verkrijgen van een DIGID-OP account voor toegang tot DROP.

3.1.5. Aanbevelingen

Naar aanleiding van de voorgestelde wijzigingen zijn in het onderzoek, in aanvulling op de vorige paragrafen, nog de volgende aanbevelingen naar voren gekomen:

- Van belang is dat decentrale overheden goed worden geïnformeerd over het gebruik van DROP:
 - Bijlagen bij een verordening (tarieventabellen, kaarten, formulieren) dienen integraal te worden opgenomen en niet als externe bijlage. Een externe bijlage wordt niet integraal opgenomen in de bekendmaking.
 - Toevoegen van een pdf in tekst van een verordening is niet toegestaan. Het kan alleen als externe bijlage worden toegevoegd.
 - Wat als je iets verkeerd/onjuiste informatie publiceert/bekendmaakt? Kan je opnieuw bekendmaken en werkt het terug?
- Verschillende gemeenten gaven aan dat de formats voor het digitaal publiceren via de GVOP slecht werken. Ambtenaren zijn daardoor nog te veel tijd kwijt met digitaal publiceren. Door samenvoeging van CVDR en GVOP (DROP) lijkt dit beter te werken. Modellen Decentrale Regelgeving (MDR) vervangt de in CVDR ingebouwde functie om modellen te gebruiken voor het opstellen van een verordening die aangepast is aan de eigen lokale situatie. In MDR staan modellen die zijn gemaakt door koepelorganisaties. VNG voegt modelverordeningen (geconsolideerd zonder toelichting) en modellen raadsbesluit wijziging toe aan MDR. Via MDR kunnen gemeenten aan de hand van een vragenlijst een eigen regeling opstellen die omgezet kan worden in het Word 2.0 formatom direct te geüploaden in GVOP/DROP. Gemeenten kunnen gestimuleerd worden om MDR te gebruiken.
- Uit de gesprekken is de wens naar voren gekomen dat KOOP een roadmap voor de (door)ontwikkeling van de dienstverlening (beter) inzichtelijk maakt en die met de decentrale overheden cq. met gebruikers communiceert.

3.2. Publicaties die nu nog in huis-aan-huisbladen worden gedaan, moeten via DROP in de officiële publicatiebladen worden gedaan

3.2.1. Hoe is het nu

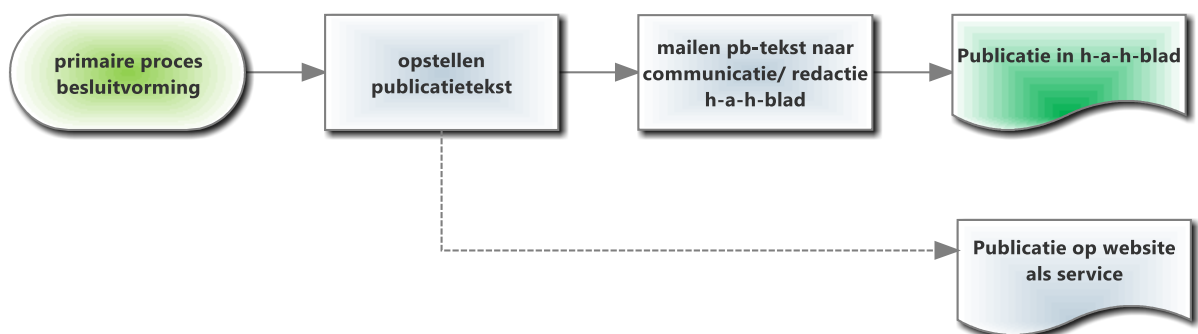
In de huidige situatie zijn de bestuursorganen van de decentrale overheid op grond van de Awb of bijzondere wet verplicht (behoudens de in de volgende alinea te noemen uitzondering) om de *algemene kennisgevingen* en *mededelingen* te publiceren in een fysiek dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. De fysieke publicatie is hierbij juridisch leidend. Als service wordt vaak digitaal een digitale publicatie beschikbaar gesteld op bijvoorbeeld de website. In bijzondere gevallen geldt op basis van een specifieke wet een verplichting tot publicatie in de Staatscourant. Deze wordt al enige jaren elektronisch uitgegeven en blijft voor dit aspect van de wetgeving buiten beschouwing.

Ongeveer de helft van de decentrale overheden²⁰ heeft echter een verordening vastgesteld waarin bepaald is dat de elektronische publicatie (in plaats van de fysieke) leidend is. In die situatie zijn de fysieke publicaties in juridische zin niet meer leidend en dienen deze als service richting burgers en bedrijfsleven.

Uit vergelijking van een aantal van deze verordeningen is gebleken dat deze niet eenduidig zijn qua inhoud en qua opzet. In veel gevallen is specifiek verwezen naar officiële bekendmakingen.nl als locatie waar elektronisch gepubliceerd wordt, maar in andere gevallen is ook verwezen naar de eigen website van het decentrale overheidsorgaan of is er voor de kennisgevingen en mededelingen helemaal niet verwezen naar een specifieke locatie.

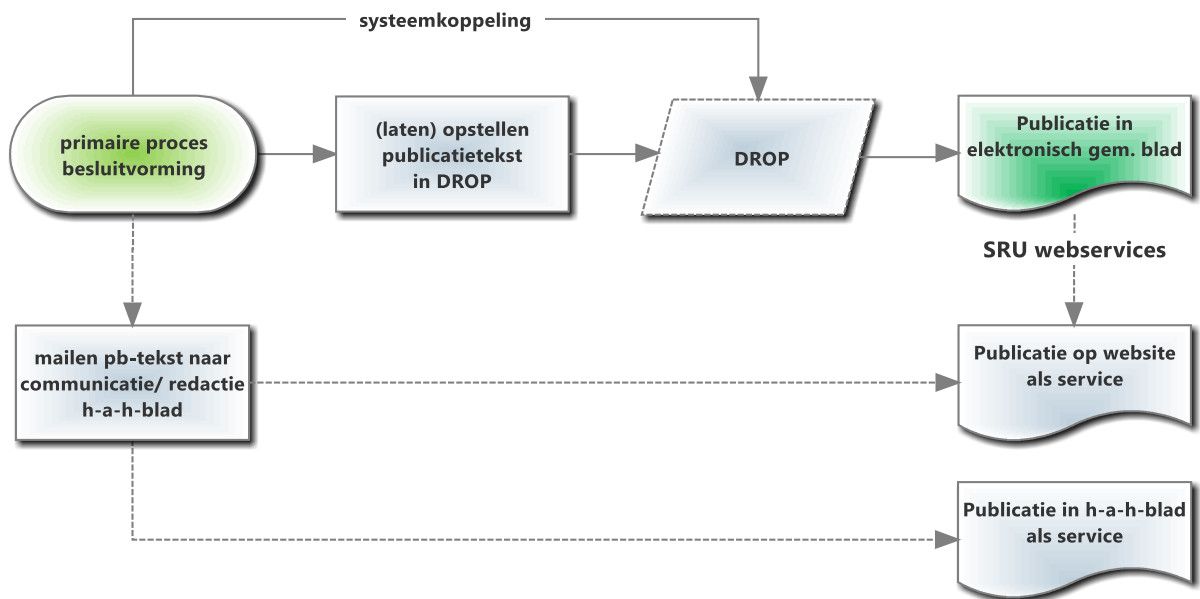
Gelet op het bovenstaande kunnen drie groepen decentrale overheden worden onderscheiden:

- 1) De groep decentrale overheden die niet een dergelijke verordening hebben en conform de Awb publicaties juridisch plaatsen in de fysieke huis-aan-huisbladen.

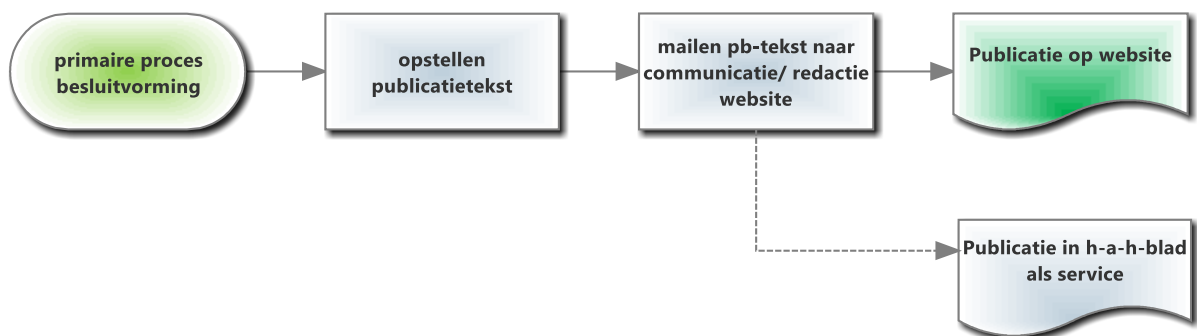


²⁰ Bron BZK.

- 2) De groep decentrale overheden die al op basis van een hiertoe strekkende verordening hun kennisgevingen en mededelingen (via GVOP/ DROP) publiceren op 'officielebekendmakingen.nl'.



- 3) De groep decentrale overheden die al vrijwillig - op basis van een verordening- hun kennisgevingen en mededelingen elektronisch publiceren op een andere locatie dan 'officielebekendmakingen.nl' (bijvoorbeeld hun eigen website).



3.2.2. Hoe is het straks

Indien het (concept)wetsvoorstel als wet wordt aangenomen en inwerking treedt, geldt er een wettelijke verplichting om mededelingen en kennisgevingen via het elektronische publicatieblad van de decentrale overheid (zijnde: officielebekendmakingen.nl) te publiceren. Publicatie in de fysieke media (huis-aan-huisbladen) is niet langer verplicht.

Deze publicaties dienen in lijn met de publicaties van bekendmakingen van besluiten met algemeen verbindende voorschriften op basis van het voorgestelde artikel 7b in artikel I, onder J, van het conceptwetsvoorsel, gepubliceerd te worden met gebruik van door BZK in stand gehouden digitale infrastructuur²¹. Alhoewel dit, gelet op het detailniveau, niet in het conceptwetsvoorstel zodanig is benoemd, wordt met de 'digitale infrastructuur' bedoeld op het verplichte gebruik van de voorziening DROP.

Voor de decentrale overheden die al publiceerden in een elektronisch publicatieblad op basis van een verordening, zal de grondslag van elektronische publicatie vanaf inwerkingtreding van dit wetsvoorstel direct zijn gelegen in de aangepaste Bekendmakingswet en niet langer in een verordening van de betreffende decentrale overheid.

De hierboven weergegeven figuur onder punt 2 geeft het beeld van de toekomstige situatie weer.

3.2.3. Impact op de bedrijfsvoering

Voor het bepalen van de impact van dit aspect van het conceptwetsvoorstel is het noodzakelijk om het hierboven genoemde onderscheid in groepen decentrale overheden te hanteren.

Ad 1. Groep die juridisch publiceert in de fysieke huis-aan-huisbladen

Voor deze groep is de impact het grootst. Voor deze groep is nieuw dat DROP in meerdere processen van de betreffende overheidsinstantie gebruikt zal gaan worden. In de huidige situatie van deze groep wordt DROP alleen gebruikt op de afdeling Juridische Zaken (of vergelijkbaar) voor het bekendmaken van algemeen verbindende voorschriften en voor het consolideren daarvan. In de toekomstige situatie zal DROP voor deze groep naar verwachting:

- op meerdere plaatsen binnen de decentrale overheden gebruikt gaan worden en door andere gebruikers en/of
- de huidige gebruikers van DROP (voornamelijk op de afdeling Juridische Zaken of vergelijkbaar²²) krijgen er meer (invoer)werkzaamheden bij; namelijk de kennisgevingen en mededelingen van bijvoorbeeld het Wet algemene bepalingen omgevingsrecht-vergunningenproces.

In beide situaties vergt dit wat van de communicatie tussen de gebruikers van DROP en de andere betrokkenen in het proces. Het is aan te bevelen hierover werkafspraken te maken (aanleveren van stukken en afspraken over behandeltermijnen). Indien er meerdere gebruikers van DROP zijn, verspreid over meerdere afdelingen, kan het waardevol zijn een gebruikersgroep of iets dergelijks op te richten om ervaringen te delen en afspraken te maken over het gebruik en beheer van DROP.

²¹ Artikel I, onder A, van het conceptwetsvoorstel, strekkende tot aanpassing van artikel 2, achtste lid, van de Bekendmakingswet.

²² De afdeling Ruimtelijke Ordening of vergelijkbaar dient publicaties in de Staatscourant in de huidige situatie al aan te leveren via DROP of via het Digitaal Loket.

Sommige leveranciers van Vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH) systemen hebben in hun applicatie een systeemkoppeling beschikbaar tussen hun applicatie en DROP. Dit betekent dat vanuit de backoffice-applicatie direct de publicaties overgezet kunnen worden naar DROP, zonder dat deze handmatig hoeven te worden ingevoerd. Het gebruiken van deze koppeling vraagt een kleine investering (1 dag) op inrichting daarvan.

Opgemerkt wordt dat als decentrale overheden bij wijze van service willen blijven publiceren in een huis-aan-huisblad dat dit (waarschijnlijk) niet mogelijk is vanuit DROP, maar dat er separaat een tekst aangeleverd dient te worden aan de redactie van de huis-aan-huis-bladen.

Voor het als service publiceren op de website zijn er in beginsel twee mogelijkheden, waarvan de eerste de voorkeur geniet (vanwege een beperktere kans op foutieve tekst). Het betreft hier een weergave van de publicaties op de gemeentelijke website via de zogenoemde SRU-webservices. In dit geval wordt de officiële publicatietekst hergebruikt. Een andere route die minder de voorkeur heeft vanwege een grotere foutgevoeligheid is de route van een handmatige upload van de publicatieteksten op de website van het bestuursorgaan als service. In deze situatie bestaat er een grotere kans op inconsistentie tussen de officiële tekst en de 'service' tekst op de website.

Ad 2. De groep die elektronische publiceert op 'officielebekendmakingen.nl'

Aangezien het een juridische transitie (van verordening naar formele wet) betreft en het voor deze groep een bestendiging van de huidige praktijk betreft, zal de impact op de bedrijfsvoering van dit aspect van de conceptwetgeving op de bedrijfsvoering voor deze groep beperkt zijn.

Ad 3. De groep die elektronische publiceert op een andere locatie dan 'officielebekendmakingen.nl'

Deze groep zal qua impact nagenoeg vergelijkbaar zijn met de eerste groep, aangezien zij DROP niet gebruiken voor de publicatie van kennisgevingen en algemene mededelingen. Hierop dienen zij hun proces aan te passen, mensen op te leiden en waar wenselijk en mogelijk een koppeling van hun VTH-systeem met DROP te realiseren.

3.2.4. Kosten en baten

Bij het bepalen van de kosten en baten van dit onderdeel van de conceptwetswijziging is de in de memorie van toelichting opgenomen financiële paragraaf (voor wat betreft de besparingen op de publicatiekosten in huis-aan-huis-bladen tegen het licht gehouden (zie verderop in deze alinea). Voor de in de hierboven opgenomen groepen wordt hieronder eerst een overzicht geboden van activiteiten die samenhangen met dit wetsvoorstel en van invloed zijn op de kosten en baten. Ook hier geldt de genoemde investering van 1 dag consultancy.

3.2.4.1. Verandering in kosten en baten verschillende groepen gebruikers

3.2.4.1.1. Groep die juridisch publiceert in de fysieke huis-aan-huisbladen

Implementatiekosten

Activiteiten die bijdragen aan de implementatiekosten:

- Integreren van DROP in processen (overleggen en procesafspraken maken)

- Opleiden en instrueren medewerkers gebruik DROP of meer werkzaamheden voor de huidige gebruikers van DROP
- (Optioneel en indien beschikbaar) inregelen koppeling VTH-systeem en DROP.
- Kosten authenticatie (DIGID- OP)
- Intrekken/ herzien/ verwijderen van de verordening elektronische publicatie indien het bestuursorgaan deze heeft vastgesteld²³.

Kosten beheersituatie

Gemeenten betalen licentiekosten aan de hand van inwoneraantal²⁴. Dit betekent dat de kosten gelijk blijven ongeacht het aantal gebruikers binnen de gemeente en de hoeveelheid publicaties. Daarom zijn er geen structurele aanvullende kosten te verwachten. Een uitzondering geldt voor de decentrale overheden die een externe partij hebben ingehuurd om de publicaties (en geconsolideerde regelgeving) in te laten voeren in DROP. Naar verwachting zullen deze overheden meer moeten gaan betalen aan deze externe partij voor de aanvullende werkzaamheden. Geïnterviewden geven aan dat behaalde baten bij een kostenbesparing op publicatiekosten in huis-aan-huisbladen ingezet zullen worden op andere communicatiekanalen.

Baten

- Besparing op publicaties in de huis-aan-huisbladen²⁵
- Via DROP geplaatste publicaties kunnen automatisch via SRU webservices op de website van het decentrale overheidsorgaan gepubliceerd worden; besparing op bijhouden webcontent;
- Publicaties zijn automatisch beschikbaar op overheid.nl (en dit hoeft een medewerker niet meer zelf handmatig te doen; besparing op bijhouden webcontent.
- Content is via SRU webservices beschikbaar voor andere toepassingen (apps).
- (Optioneel en indien beschikbaar) besparing op handmatig invoeren in DROP vanwege gebruik koppeling VTH-systeem en DROP.

3.2.4.1.2. Groep die elektronische publiceert op 'officielebekendmakingen.nl'

Aangezien het voor deze groep slechts een juridische transitie (van verordening naar formele wet) betreft en het voor deze groep een bestendinging van de huidige praktijk is, zullen de kosten en baten van dit aspect van de conceptwetgeving voor deze groep naar verwachting gering zijn.

3.2.4.1.3. Groep die elektronische publiceert op een andere locatie dan 'officielebekendmakingen.nl'

Kosten

Voor deze groep geldt ook dat zij vergelijkbare implementatiekosten en beheerkosten moeten maken als de groep die juridisch publiceert in de fysieke huis-aan-huisbladen (paragraaf 3.2.4.1.1).

Baten

Deze groep heeft naar verwachting geen noemenswaardige financiële baten bij dit aspect van het wetsvoorstel. Op grond van een lokale verordening hebben zij immers al de mogelijkheid om uitsluitend elektronisch te publiceren. Eventuele bezuinigingen op advertentiekosten in huis-aan-

²³ Als het conceptwetsvoorstel tot wet verheven wordt, zullen deze gedeeltelijk of geheel geen rechtskracht meer hebben (zie paragraaf 3.2.5)

²⁴ Voor provincies en waterschappen is het gebruik van DROP centraal gefinancierd.

²⁵ Zie voor de verschillende perspectieven over de vraag of dit hier een besparing is paragraaf 4.1.

huisbladen worden/ zijn mogelijk al geïncaseerd. Het conceptwetsvoorstel levert voor deze groep naar verwachting de volgende baten:

- Via DROP geplaatste publicaties kunnen automatisch via SRU webservices op de website van het decentrale overheidsorgaan gepubliceerd worden; besparing op bijhouden webcontent;
- Publicaties zijn automatisch beschikbaar op overheid.nl (en dit hoeft een medewerker niet meer zelf handmatig te doen; besparing op bijhouden webcontent).
- Content is via SRU webservices beschikbaar voor andere toepassingen (apps).
- (Optioneel en indien beschikbaar) besparing op handmatig invoeren in DROP vanwege gebruik koppeling VTH-systeem en DROP.

3.2.4.2. Analyse van de in de conceptwetgeving geschetste kosten en baten.

In de Memorie van toelichting wordt de besparing op de publicatiekosten in huis-aan-huisbladen als baat gepresenteerd. In paragraaf 8.2 worden de maximale besparingen voor decentrale overheden gemaximaliseerd op € 24 miljoen (€ 16,5 miljoen voor de gemeenten, € 3,5 miljoen voor provincies en € 4 miljoen voor waterschappen).

De bovenstaande redeneerlijn is een (juridische) manier om naar de materie te kijken. Vanuit een perspectief van inclusieve dienstverlening (zie hoofdstuk 2) is het vooral belangrijk dat doelgroepen bereikt worden. In dit licht bezien biedt het sturen op het gebruik van digitale kanalen zeker voordelen, maar kan vanuit deze visie niet meteen de conclusie worden getrokken dat de publicaties in de huis-aan-huisbladen binnen afzienbare termijn komen te vervallen en dat eventuele baten geïncasseerd zullen worden. Uit de interviews en besluitvormingsstukken²⁶ blijkt dat een deel van de decentrale overheden de publicatie in de huis-aan-huisbladen na een overgangperiode geheel heeft beëindigd (en een kostenbesparing op advertentiekosten hebben gerealiseerd). Een ander deel is (veelal in afgeslankte vorm) blijven publiceren in de huis-aan-huisbladen. In de periode september -oktober 2018 heeft KOOP onderzocht in welke mate gemeenten, die elektronisch bekendmaken, ook nog in huis-aan-huisbladen publiceren. Uit het onderzoek komen de volgende cijfers naar voren:

	gemeenten		inwoners	
publicatie in huis-aan-huisblad	aantal	percentage	aantal	percentage
publicatie in traditionele vorm	29	14%	1.272.636	11%
publicatie in beknopte vorm	82	40%	2.964.639	25%
alleen belangrijke projecten	8	4%	565.505	5%
geen publicatie	87	42%	6.936.620	59%
totaal	206	100%	11.739.400	100%

²⁶ Via internet vindbare informatie over collegebesluiten betreffende het elektronisch publiceren en het al dan niet in afgeslankte vorm blijven publiceren in de huis-aan-huisbladen.

Een kanttekening die bij dit onderzoek geplaatst kan worden is dat dit onderzoek ziet op gemeenten die op grond van hun eigen verordening *vrijwillig* zijn overgegaan naar elektronische kennisgeving en mededeling. Het is de vraag of deze groep vergelijkbaar is (qua keuzes voor wat betreft het publiceren in huis-aan—huisbladen) met de groep gemeenten die vanwege de aankomende wettelijke verplichting *moeten* overgaan naar elektronische kennisgeving en mededeling.

Van decentrale overheden wordt verwacht dat deze zichtbaar zijn op (relatief) nieuwe communicatiekanalen (whatsapp, instagram, twitter, facebook en anderen). Geïnterviewden van gemeenten die de overstap naar officiële elektronische kennisgevingen nog moeten maken geven aan dat eventuele besparingen op publicatiekosten zullen worden aangewend om via deze kanalen in verbinding met de burger te blijven staan. Van een incasseerbare baat is in deze optiek niet of nauwelijks sprake.

Ook kan men op verschillende manieren aankijken tegen de vraag of überhaupt de besparingen op advertentiekosten in huis-aan-huisbladen aan dit wetsvoorstel kunnen worden toegeschreven. Enerzijds kan betoogd worden dat door middel van dit wetsvoorstel expliciet bij formele wet wordt bepaald dat de publicaties in de elektronische publicatiebladen dienen te worden geplaatst (en dus niet langer verplicht in de huis-aan-huisbladen, voor zover de decentrale overheid niet anders heeft besloten). In deze redeneerlijn ligt het voor de hand om besparingen op advertentiekosten in de huis-aan-huisbladen toe te rekenen aan dit conceptwetsvoorstel.

Vanuit een ander perspectief kan betoogd worden dat het op basis van de huidige wetgeving nu ook al mogelijk is om uitsluitend elektronisch te publiceren. Het conceptwetsvoorstel positioneert in deze redeneerlijn een grondslag in de Bekendmakingswet, terwijl deze thans reeds aanwezig is in de Awb²⁷ in samenhang gelezen met bijvoorbeeld de Gemeentewet en een daartoe strekkende verordening van de gemeenteraad. Dit conceptwetsvoorstel creëert op dit punt volgens deze redeneerlijn materieel geen nieuwe bevoegdheid, maar vervangt de thans bestaande bevoegdheid om elektronisch te kunnen publiceren voor een verplichting.

3.2.5. Aanbevelingen

- Decentrale overheden die een verordening hebben opgesteld met het oogmerk om (uitsluitend) elektronisch te hoeven publiceren dienen na te gaan of de verordening al dan niet nog rechtskracht toekomt nadat deze wetswijziging in werking is getreden. Als dit conceptwetsvoorstel wordt aangenomen en in werking treedt zullen namelijk regels uit deze decentrale verordeningen conflicteren met deze wet. Hierdoor zijn de regels over het publiceren uit de decentrale verordeningen wegens strijd met hogere regelgeving, niet langer verbindend (lex superior-beginsel). Of dit heel de verordening betreft of slechts een gedeelte is afhankelijk van de inhoud van de verordening. Alleen voor onderwerpen die niet met dit wetsvoorstel zijn geregeld, of voor de situatie dat het wetsvoorstel dit toe laat, zou

²⁷ Zie in het bijzonder artikel 2:14, tweede lid, van de Awb.

er ruimte kunnen zijn voor een lokale verordening. Randvoorwaardelijk is wel dat de systematiek van de formele wetten omtrent bekendmaking, kennisgeving en mededeling niet doorkruist worden.

- Alhoewel er straks geen verplichting meer bestaat voor de decentrale overheden om in een lokaal huis-aan-huisblad te publiceren, wil dit niet zeggen dat vanuit het oogpunt van dienstverlening dit communicatiekanaal ook opgeheven dient te worden (zie ook hoofdstuk 2). Ook kan het zijn dat de decentrale overheden via dit medium 'zichtbaar' willen blijven.
- Het wegvallen van de structurele inkomsten van de publicaties kan voor de uitgevers van de huis-aan-huisbladen negatieve gevolgen hebben voor hun businessmodel, met de daaraan verbonden consequenties. Deze huis-aan-huisbladen vervullen (deels) een maatschappelijke functie.
- Burgers die geen gebruik maken van internet zien de publicaties niet, tenzij de decentrale overheden hier op een andere wijze in voorzien.

3.3. Opname in decentrale bladen van verkeerbesluiten, ruimtelijke plannen en bepaalde publicaties van gemeenschappelijke regelingen

3.3.1. Hoe is het nu

In de huidige situatie kan bij bijzondere wet zijn bepaald dat bepaalde kennisgevingen, mededelingen of bekendmakingen van decentrale overheden (ook) in de Staatscourant dienen te worden gepubliceerd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan publicaties die samenhangen met bestemmingsplannen of verkeersbesluiten.

3.3.2. Hoe is het straks

In de toekomstige situatie is het de bedoeling dat de publicaties van decentrale overheden niet (langer) in de Staatscourant hoeven te worden gepubliceerd, maar in het elektronische publicatieblad van het decentrale overheidslichaam.

Deze wijziging zal gefaseerd in werking treden. Voor diverse categorieën van besluiten zal dit verschillen. Reden hiervoor is dat enerzijds DROP moet worden aangepast om dit type publicaties te verwerken. Anderzijds wordt afstemming gezocht met andere ontwikkelingen. Bij de publicaties in het kader van bestemmingsplannen zal (waarschijnlijk) aangesloten worden bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

3.3.3. Impact op de bedrijfsvoering

Groep die DROP al gebruikt voor publicaties Staatscourant

Sommige (onderdelen van) decentrale overheden gebruiken DROP al voor het aanleveren van publicaties aan de Staatscourant. In de toekomstige situatie zal het proces voor deze groep hetzelfde blijven. DROP publiceert in de nieuwe situatie niet (meer) in de Staatscourant, maar in het elektronisch publicatieblad van het decentrale overheidsorgaan.

Groep die de invoerapplicatie gebruikt voor publicaties Staatscourant

De decentrale overheden die DROP nog niet gebruiken, maar gebruik maken van een invoerapplicatie, dienen te zijner tijd hun processen aan te passen, zodat DROP gebruikt kan worden. Dit betekent dat de medewerkers opgeleid dienen te worden of bestaande gebruikers van DROP nieuwe werkzaamheden krijgen.

3.3.4. Kosten en baten

- In beperkte mate zullen implementatiekosten gemaakt dienen te worden, zoals benoemd onder paragraaf 3.2.4.1.1.

3.3.5. Aanbevelingen

- Geen specifieke punten.

3.4. Consolideren van beleidsregels

3.4.1. Hoe is het nu

In de huidige situatie is het niet verplicht om de inhoud van de beleidsregel integraal in een gemeente- of provinciaalblad te publiceren en de inhoud te consolideren. Volstaan kan worden met een publicatie van de zakelijke inhoud en terinzagelegging van de beleidsregel (zie het huidige artikel 3:42 van de Awb).

Daarbij is het voor decentrale overheden niet verplicht om de inhoud van beleidsregels elektronisch beschikbaar te stellen, in originele of geconsolideerde vorm.

Dit betekent niet dat het nu ook niet mogelijk is. Diverse decentrale overheden maken hun beleidsregels al bekend via GVOP/ DROP en stellen hun beleidsregels (of een gedeelte daarvan) beschikbaar in geconsolideerde vorm via de voorziening CVDR/DROP.

3.4.2. Hoe is het straks

In de toekomstige situatie zijn decentrale overheden verplicht om hun beleidsregels via DROP zowel elektronisch te publiceren als in geconsolideerde vorm beschikbaar te stellen. Dit volgt uit de de artikelen I, onder D en II, onder F, van het conceptwetsvoorstel, welke strekken tot toevoeging van artikel 4a aan de Bekendmakingswet en wijziging van artikel 3:42 van de Awb.

Met het conceptwetsvoorstel wijzigt de situatie dat alleen de zakelijke inhoud weergegeven dient te worden in een bekendmaking. Uit het nieuwe artikel 4a van de Bekendmakingswet volgt dat het besluit in het publicatieblad geplaatst dient te worden. De huidige systematiek waarbij de zakelijke inhoud geplaatst wordt, komt in de nieuwe situatie niet terug voor wat betreft besluiten van algemene strekking.

3.4.3. Impact op de bedrijfsvoering

Het proces van het publiceren en consolideren van beleidsregels is nagenoeg identiek aan het proces van het invoeren van algemeen verbindende voorschriften. Dit laatste proces wordt nu al verplicht via de voorzieningen DROP c.q. GVOP en CVDR uitgevoerd.

Groep die DROP al gebruikt voor het publiceren en consolideren van beleidsregels

Sommige (onderdelen van) decentrale overheden gebruiken DROP al voor het publiceren en consolideren van beleidsregels. Voor hen verandert er feitelijk niets in de bedrijfsvoering.

Een uitzondering hierop zijn de decentrale overheden die vanaf moment x nieuwe beleidsregels zijn gaan invoeren in DROP (DCVR/GVOP). Bij navraag over de reikwijdte van de verplichting om beleidsregels te publiceren en consolideren, heeft BZK aangegeven dat alle formeel van toepassing zijnde (geldende) beleidsregels ingevoerd dienen te worden in DROP.

Groep die DROP (nog) niet gebruikt voor het publiceren en consolideren van beleidsregels

De decentrale overheden die DROP nog niet gebruiken voor het publiceren en consolideren van beleidsregels dienen hun processen aan te passen, zodat DROP gebruikt kan worden. Het ligt voor de hand dit proces samen te voegen met het publiceren en consolideren van algemeen verbindende voorschriften. In de meeste organisaties zullen deze werkzaamheden door een stafafdeling Juridische Zaken of vergelijkbaar worden uitgevoerd. In dit geval lijkt implementatie van deze wettelijke verplichting niet complex.

Anders is de situatie als beleidsregels bij de vakafdelingen van de decentrale overheden worden opgesteld en deze daar in mandaat worden genomen. In die situatie dient ofwel de vakafdeling via DROP zorg te dragen voor publicatie ofwel dient er een centraal punt in de organisatie te zijn (logischerwijs Juridische Zaken of Communicatie) die de publicatie en consolidatie via DROP verzorgt²⁸.

3.4.4. Kosten en baten

Groep die DROP al gebruikt voor het publiceren en consolideren van beleidsregels

Geen verschil in kosten en baten t.o.v huidige situatie, behoudens voor het gedeelte van de groep die alsnog bestaande formeel geldende beleidsregels dient op te nemen in DROP.

Groep die DROP/ CVDR & GVOP (nog) niet gebruikt voor het publiceren en consolideren van beleidsregels

Kosten implementatie:

- Inventarisatie (waaronder controle in de CVDR van opgenomen beleidsregels, uitzetten verzoeken bij vakafdeling, archiefraadpleging, overleggen, scanwerkzaamheden, beoordeling van besluiten of deze aangemerkt kunnen worden als beleidsregel) van alle

²⁸ Zoals eerder aangegeven zijn er veel decentrale overheden die het invoerproces van DROP hebben uitbesteed.

formeel geldende beleidsregels plus publicatiedatum (omvang werkzaamheden en kosten afhankelijk van eerdere keuzes en administratieve organisatie bestuursorgaan).

- Opvoeren van de bestaande beleidsregels in DROP.

In de memorie van toelichting is gesteld dat de implementatie (het alsnog consolideren van bestaande beleidsregels) voor gemeenten circa € 0,5 miljoen aan kosten met zich brengt. Voor provincies en waterschappen zijn dit lagere kosten:

	gemeenten	provincies	waterschappen	totaal
beleidsregels	6.925	230	149	7.304
kosten (€)	498.600	16.560	10.728	525.888

Bron: BZK

Deze berekening is gebaseerd op de veronderstelling dat thans de helft van de beleidsregels zijn ingevoerd.²⁹ In deze lezing nemen de werkzaamheden voor het inventariseren, eventueel digitaliseren en invoeren in DROP gemiddeld één uur per beleidsregel in beslag. Daarbij is er van uit gegaan dat er op centraal niveau (bijvoorbeeld bij de juridische afdeling) of op decentraal niveau (de vakafdelingen) de beleidsregels digitaal beschikbaar zijn en direct kunnen worden ingevoerd in DROP. Onderkend wordt dat dit niet altijd het geval zal zijn. In dat geval zullen aanvullende werkzaamheden aan de orde zijn, zoals het uitzetten van verzoeken bij een vakafdeling, archiefraadpleging, overleggen, scanwerkzaamheden, beoordeling van besluiten of deze aangemerkt kunnen worden als beleidsregel, etc.

Er zijn signalen vanuit decentrale overheden (onder meer uit het LKC overleg van gemeenten) dat het invoeren van besluiten en bekendmakingen in DROP tijdrovend is (in het bijzonder bij complexe informatieobjecten zoals afbeeldingen en tabellen) en dat de totale tijdsbesteding per beleidsregel daarmee hoger uitvalt dan gemiddeld 1 uur. Naar aanleiding van deze constatering is in het kader van deze uitvoeringstoets een nadere uitvraag gedaan bij 4 gemeenten en een waterschap³⁰. Uit de respons blijkt voor de *beheersituatie* een bandbreedte van ongeveer één uur tot enkele uren voor het verwerken van een 'eenvoudige' beleidsregel. Voor het verwerken van meer 'complexere beleidsregels' blijkt een bandbreedte van één uur tot meerdere uren. Voorts blijkt voor de *implementatiefase* de ondergrens op zo'n twee uur te liggen voor het verwerken van een 'eenvoudige' beleidsregel. Voor het verwerken van meer 'complexere beleidsregels' blijkt de ondergrens op zo'n drie uur te liggen.

Gelet op het bovenstaande is de inschatting dat de kosten voor decentrale overheden niet 'beperkt' blijven tot € 0,5 miljoen, maar voor de implementatiefase zullen kunnen oplopen tot boven de 1,5 miljoen (meer dan 3 uur per beleidsregel). Gezien de verschillende signalen van decentrale overheden en het gegeven dat de berekening van de tijdsbesteding van 1 uur dateert uit 2006, is het te adviseren om deze berekening te actualiseren. Dit draagt bij aan een beter beeld van de werkelijke hoogte van deze kosten.

²⁹ Gerekend is met 1 uur per op te voeren beleidsregel tegen een bedrag van €72,- conform de Handleiding Overheidstarieven 2017 (schaal 10). Ingeschat wordt dat er nog 7304 beleidsregels (identiek aan het huidige ingevoerde aantal) ingevoerd dienen te worden.

³⁰ Veenendaal, Utrecht, Almere, 's-Hertogenbosch, waterschap Dommel.

Kosten structureel:

- Opvoeren van nieuwe beleidsregels in DROP.

Baten

- Centrale collectie van alle beleidsregels plus publicatiedatum.
- Gemakkelijk inzicht in beleidsregels van andere decentrale overheden.

3.4.5. Aanbevelingen

- Conform het conceptwetsvoorstel dienen decentrale overheden 'beleidsregels' in geconsolideerde vorm op te nemen. Uit inventarisatie van BZK bleek dat er in de ogen van BZK 'ten onrechte' ook allerlei beleidsnota's zijn opgenomen. Gelet op de onduidelijkheid die samenhangt met de vraag of een 'beleidsstuk' al dan niet geheel of gedeeltelijk kwalificeert als 'beleidsregel' en als dusdanig al dan niet in zijn geheel of gedeeltelijk moet worden opgenomen, strekt het tot aanbeveling dat in een gezamenlijke aanpak hiervoor bijvoorbeeld een handreiking wordt opgesteld. Dit dient te gebeuren voordat decentrale overheden overgaan tot implementatie van deze verplichting en zij elk afzonderlijk een eigen invulling geven aan deze vraag.

3.5. Vervangen van de huidige decentrale papieren gemeenschappelijke regeling registers door een centraal elektronisch register

3.5.1. Hoe is het nu

In de huidige situatie houden decentrale overheidsorganisatie een lijst bij met een overzicht van alle gemeenschappelijke regelingen waarbij zij partij zijn.

3.5.2. Hoe is het straks

In de nieuwe situatie zal BZK een openbaar elektronisch register in stand houden, waarin alle op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen getroffen regelingen zijn opgenomen. Dit volgt uit artikel VII van het conceptwetsvoorstel, strekkende tot toevoeging van een nieuw artikel 136 aan de Wet gemeenschappelijke regelingen. Op grond van artikel VII, onder B, (gewijzigd artikel 26, eerste en tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen), is het - kort gezegd - niet langer de verplichting van de deelnemende organisaties om een register bij te houden, maar wordt het bovengenoemde elektronische register bijgehouden door het samenwerkingsverband (gemeenschappelijke regeling) zelf.

3.5.3. Impact op de bedrijfsvoering

Gemeenschappelijke regelingen dienen het register bij te houden. Dit dient verwerkt te worden in de processen en administratieve organisatie. Verantwoordelijken dienen opgeleid/geïnstueerd te worden hoe zij de registers dienen bij te houden.

3.5.4. Kosten en baten

Baten

- Provincies, waterschappen en gemeenten hoeven dit register niet meer bij te houden.

Kosten

- Gemeenschappelijke regelingen dienen dit register zelf bij te houden.

Onder de streep zal het saldo naar verwachting positief zijn, omdat per gemeenschappelijke regeling er nu slechts eenmaal een registratie plaatsvindt, in plaats van registratie door elk van de deelnemende bestuursorganen. Verwacht wordt dat het hier een beperkte besparing betreft.

3.5.5. Aanbevelingen

- De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft in 2015 onderzoek gedaan naar de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden³¹. Hieruit kwam onder meer naar voren dat er gebrekkig zicht is voor raadsleden, wat er op bovengemeentelijk niveau gebeurt. Het is wenselijk dat in het nieuw vorm te geven elektronische register er op verschillende manieren naar informatie gezocht kan worden, bijvoorbeeld op het onderscheid tussen gedelegeerde en gemandateerde taken.

3.6. Elektronische beschikbaarstelling van documenten die op dit moment nog fysiek ter inzage worden gelegd

3.6.1. Hoe is het nu

In de huidige situatie dienen op basis van diverse wettelijke bepalingen stukken ter inzage gelegd te worden. Voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb geldt dat in artikel 3:11 van de Awb regels worden gesteld over de terinzagelegging. Uit de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Raad van State, van 21 augustus 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2225)³² volgt dat artikel 3:11 van de Awb zo dient te worden uitgelegd dat artikel 3:11 van de Awb niet verplicht tot het in papieren vorm ter inzage leggen van het ontwerp en de bijbehorende stukken op

³¹ <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/12/16/wisselwerking>.

³² <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=92193>

fysieke bezoekadressen. Ook indien het ontwerp en de bijbehorende stukken na een ter plaatse gedaan verzoek terstond kunnen worden ingezien op een daar aanwezige computer, is naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter sprake van het ter inzage leggen van die stukken.

Gelet op bovenstaande overweging komt het bestuursorgaan dus een zekere vrijheid toe om de terinzagelegging vorm te geven aan de hand van fysieke stukken of aan de hand van de mogelijkheid om de stukken elektronisch in te zien.

De terinzagelegging geldt blijkens de toelichting bij de eerste tranche van de Awb als een verbijzondering van de actieve openbaarmakingsplicht van de Wob³³, waarop wel het regime van de Wob van overeenkomstige toepassing is, omdat dat regime ook van toepassing is na afloop van de terinzageleggingsperiode. Aangenomen mag worden dat artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob)³⁴ eveneens van toepassing is op andere wettelijk voorgeschreven terinzageleggingen.

In de concept memorie van toelichting, wordt bij de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onder J, ten aanzien van het nieuwe artikel 7c, opgemerkt dat: in artikel 7c (is) een *reeds bestaande praktijk* (cursivering onzerzijds) bij een aantal bestuursorganen vastgelegd om relevante gegevens voor burgers elektronisch toegankelijk te maken. Bij navraag bij BZK blijkt dat het hier om enkele tientallen bestuursorganen gaat. Verreweg de meeste bestuursorganen doen dit dus nog niet.

Slechts een gering aantal gemeenten (circa 3%) stelt de stukken elektronisch ter beschikking via website of als bijlage bij de publicatie. Bij waterschappen ligt dit aantal hoog (circa 50%) en bij provincies op circa 17%³⁵.

Er is door BZK/KOOP voor de elektronische terinzagelegging een collectieve voorziening gecreëerd. Deze voorziening is echter niet verplicht voor de decentrale overheden.

3.6.2. Hoe is het straks

Het conceptwetsvoorstel voorziet in artikel I, onder J in een nieuw artikel 7c van de Bekendmakingswet. In dit nieuwe artikel is bepaald dat de terinzagelegging zowel op elektronische wijze als op een door het bestuursorgaan aan te wijze locatie plaats vindt.

Het is onduidelijk welke (specifieke) toegankelijkheidsnormen gehanteerd dienen te worden bij het plaatsen van documenten op de website. Welke bestandstypes mogen gebruikt worden? Mogen decentrale overheden alle bestanden samenvoegen in één verzamel-pdf met een omvang van over de 100 MB? Of moeten de digitale bestanden los ter inzage worden gelegd, ook al leidt dit ertoe dat er 60 of meer losse bestanden geüpload dienen te worden? Navraag bij KOOP leert dat er geen specifieke wettelijke eisen worden gesteld aan de elektronische beschikbaarstelling van de

³³ Kamerstukken II, 21221, nr. 3, p.77.

³⁴ In de toekomst mogelijk vervangen door de Wet open overheid (WOO).

³⁵ Bron: Memo BZK, bijlage 2, versie 7, 30 november 2017.

elektronisch ter inzage gelegde documenten. Dit betekent dat er niet direct een antwoord is op bovengenoemde vragen.

Voorts verplicht dit zelfde artikel dat het bestuursorgaan voor de wijze van terinzagelegging een vaste gedragslijn aanhoudt. Deze laatste verplichting is nieuw in dit conceptwetsvoorstel opgenomen en heeft als doel het overheidsoptreden voorspelbaar te maken. De term vaste gedragslijn betekent niet dat alle terinzagelegging op dezelfde manier dienen plaats te vinden, maar wel dat sprake is van een voorspelbare handelwijze van het bestuursorgaan. Zo is denkbaar dat bij een themagewijs ingedeelde website van een bestuursorgaan ieder thema zijn eigen terinzageleggingen bevat³⁶. Het is zaak voor decentrale overheden om deze gedragslijn 'slim' vorm te geven, zodat recht wordt gedaan aan aspecten als: dienstverlening, juridische conformiteit (o.a. privacy) en uit het oogpunt van bedrijfsvoering een zo effectief en efficiënt mogelijk proces.

In de conceptwetstekst wordt de term 'elektronische terinzagelegging' gehanteerd³⁷. In een eerder stadium van de voorbereiding van dit conceptwetsvoorstel werd de term 'elektronisch beschikbaar stellen' gehanteerd. Hieronder werd destijds ook het op verzoek e-mailen van de digitale stukken verstaan. Deze activiteit lijkt niet verenigbaar met de term: 'elektronische terinzagelegging'. Deze wijze van terinzagelegging veronderstelt blijkens de memorie van toelichting dat er via internet rechtstreeks toegang is tot de betreffende bestanden bijvoorbeeld via beschikbaarstelling op de website van het betreffende bestuursorgaan.

3.6.3. Impact op de bedrijfsvoering

Zoals in de memorie van toelichting wordt onderkend vergt de elektronische terinzagelegging van de bestuursorganen dat zij de nodige technische en organisatorische maatregelen treffen³⁸. In de memorie van toelichting staat daarom vermeld, dat de datum van inwerkingtreding van deze specifieke verplichting met betrokken overheden zal worden vastgesteld. Hierbij denkt de regering aan een overgangperiode van een jaar.

Groep die ter inzage gelegde documenten al elektronisch beschikbaar stelt via de website

Diverse decentrale overheden stellen de terinzage gelegde bestanden al elektronisch beschikbaar via de website. Voor deze groep zal er feitelijk niet veel veranderen, behoudens eventueel de situatie dat het bestuursorgaan:

- op een andere wijze met anonimiseren omgaat dan in een gezamenlijke aanpak opgestelde handreiking of werkinstructie en het bestuursorgaan zich hieraan wil commiteren.
- slechts een selectie van bestanden elektronisch kenbaar maakte en niet alle stukken³⁹.

³⁶ Concept memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onder J.

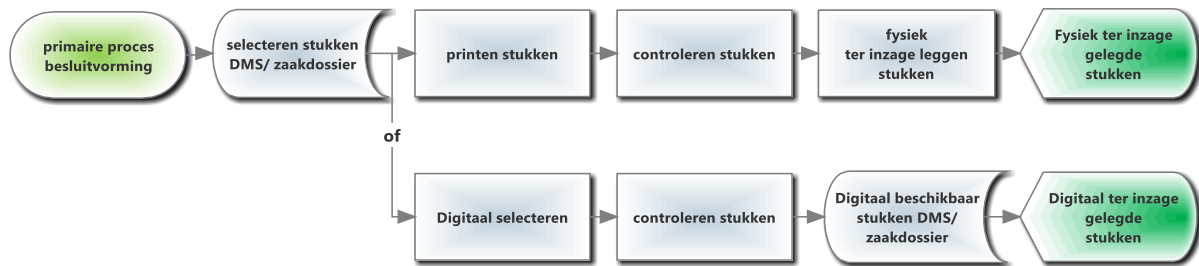
³⁷ Zie het voorgestelde artikel 7c van de Bekendmakingswet.

³⁸ Paragraaf 5.6 van de memorie van toelichting, consultatieversie.

³⁹ Diverse bestuursorganen die bestanden op de website publiceren, publiceren een gedeelte van de stukken en niet alle stukken. Niet in alle gevallen wordt de bouwtekeningen en andere bijlagen behorende bij een aanvraag gepubliceerd.

Groep die ter inzage gelegde documenten nog niet elektronisch beschikbaar stelt via de website (of anderszins)

Voor deze groep ziet het huidige proces er als volgt uit:

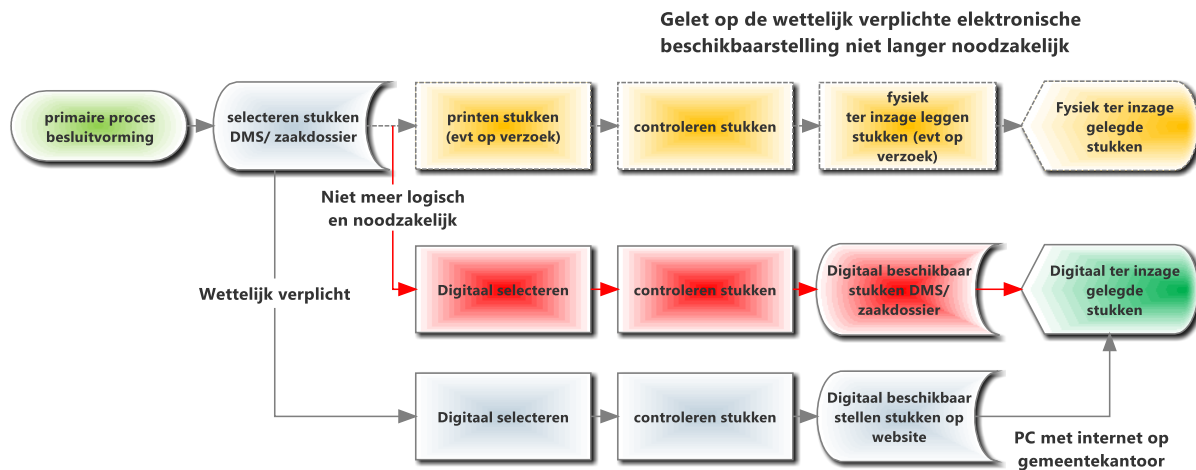


In de toekomstige situatie zal het proces van terinzagelegging aanzienlijk veranderen.

De voorgestelde wetwijziging legt aan decentrale overheden de verplichting op om de stukken elektronisch ter inzage te leggen (bijvoorbeeld via de gemeentelijke website) naast een 'lokale' terinzagelegging. Aan deze lokale terinzagelegging kan eenvoudig invulling worden gegeven door een PC met internet (en ondersteuning) beschikbaar te stellen voor belangstellenden op het gemeentekantoor of bibliotheek. Door deze (praktische) invulling is de huidige procesvariant waarbij digitaal inzage wordt verleend via het DMS of zaakstelsel niet langer logisch en noodzakelijk. Immers de stukken staan al raadpleegbaar op internet. Hiermee is ook de eerste variant (fysieke terinzagelegging) niet langer noodzakelijk. Naar verwachting zal daarom het procesonderdeel waarin de stukken via internet toegankelijk worden gemaakt het enige procesonderdeel zijn met betrekking tot de terinzagelegging.

Vanuit inclusieve dienstverlening kan het van meerwaarde zijn om stukken fysiek ter inzage te leggen. Echter naar de letter van de regelgeving is fysieke terinzage straks overbodig indien de stukken via de website toegankelijk zijn voor het publiek op het gemeentehuis. In het onderstaande processchema is dit weergegeven (rood: onlogisch en dubbel⁴⁰; geel: juridisch overbodig).

⁴⁰ Ondanks dat deze route in de praktijk onlogisch voorkomt is uit het oogpunt van éénmalige dataopslag een voordeel te behalen als de stukken op internet via een link naar een DMS of VTH-applicatie koppelen, om zo onnodige dataduplicatie te beperken.



In de praktijk is slechts beperkt invulling gegeven aan deze aankomende verplichting om elektronisch ter inzage te leggen, de conceptwetgeving geeft weinig tot geen kaders mee aan deze elektronische terinzagelegging en er hangen diverse vraagstukken samen met deze elektronische terinzagelegging waar elk decentraal bestuursorgaan tegenaan loopt.

Hierdoor is het zeer aannemelijk dat er winst valt te behalen als specifieke aspecten van de elektronische terinzagelegging in gezamenlijk verband worden uitgezocht c.q. opgepakt. Denk hierbij aan:

- een handreiking voor het zorgvuldig en uniform omgaan met persoonsgegevens of intellectueel eigendom;
- een handreiking voor het toegankelijk en uniform omgaan met het plaatsen van bestanden op internet (bestandstypen, bestandslocatie, maximale bestandsgrootte, al dan niet gebruik maken van verzamelbestanden, naamgeving, metadata, etc.);
- het maken van voorlichtingsmateriaal over de rechten van betrokkenen in relatie tot het (elektronisch) ter inzage leggen van stukken met persoonlijke informatie. Dit materiaal kan dan gebruik worden door decentrale overheden om betrokkenen goed en uniform te informeren;
- onderzoek of er alternatieven zijn voor dataduplicatie (alternatief voor het uploaden van stukken naar de website van het decentrale overheidsorgaan);
- onderzoek of er behoefte is bij decentrale overheden om -indien het voorkomen of beperken van dataduplicatie complex blijkt- te komen tot een gezamenlijke invulling van de elektronische beschikbaarstelling (bijvoorbeeld een gedeelde fileserver) om zo kosten en beheerlasten te beperken.
- Onderzoek of er behoefte is bij decentrale overheden aan richtlijnen of suggesties voor de in het conceptwetsvoorstel genoemde 'vaste gedragslijn'.

3.6.4. Kosten en baten

Groep die ter inzage gelegde documenten al elektronisch beschikbaar stelt via de website

Waarschijnlijk geen verschil in kosten en baten t.o.v huidige situatie, behoudens de situatie dat er

meer stukken ter inzage dienen te worden gelegd of er besloten wordt om op een andere manier met anonimiseren om te gaan.

Groep die ter inzage gelegde documenten nog niet elektronisch beschikbaar stelt via de website (of anderszins)

Nu er in de praktijk slechts beperkt invulling is gegeven aan deze aankomende verplichting, de conceptwetgeving weinig tot geen kaders meegeeft aan deze elektronische terinzagelegging en er diverse vraagstukken samenhangen met deze elektronische terinzagelegging, waar elk decentraal bestuursorgaan tegenaan loopt, is het zeer aannemelijk dat er winst te behalen valt als de koepels (al dan niet afzonderlijk of gezamenlijk) dit onderwerp gezamenlijk oppakken met hun achterban.

De kosten die samenhangen met de implementatie en de beheeraspecten zullen voor een groot deel bepaald worden door de acties die al dan niet in dit kader gezamenlijk worden opgepakt.

3.6.5. Aanbevelingen

- Het is zeer aannemelijk dat er winst valt te behalen als specifieke aspecten van de elektronische terinzagelegging in gezamenlijk verband worden uitgezocht c.q. opgepakt. (zie paragraaf 3.6.3 voor een lijst van onderwerpen die in aanmerking komen voor een gezamenlijke aanpak).

3.7. Overige punten

In deze paragraaf komen diverse onderwerpen naar voren die niet te rubriceren waren onder de eerder aangehaalde inhoudelijke thematische indeling.

3.7.1. Aanvang termijnen

In het conceptwetsvoorstel wordt - kort gesteld - in het nieuw voorgestelde artikel 7d van de Bekendmakingswet een koppeling gelegd tussen de aanvang van een termijn en het 'naleven van de wettelijke voorschriften' betreffende kennisgeving, mededeling en terinzagelegging. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid kan naar onze inschatting deze, voor de rechtspraktijk nieuwe afhankelijkheid, onwenselijke gevolgen hebben.

Een belangrijk rechtsfeit, namelijk de start van een juridische termijn, wordt in de nieuwe situatie afhankelijk gemaakt van het naleven van de wettelijke voorschriften voor wat betreft de publicaties en ook de terinzagelegging. Soms is daarbij de terinzagelegging voor de aanvang van de termijn beslissend, soms is dat de mededeling of kennisgeving. Dit zijn (te) veel variabelen. Wat nu als de publicaties correct zijn gedaan, maar de stukken alleen fysiek ter inzage liggen (en niet elektronisch), vangt dan de betreffende termijn niet aan? Of als een elektronisch bestand vergeten wordt? Of niet te openen is? Dit is naar de letter één van de vele omstandigheden die zich in de nieuwe situatie kunnen gaan voordoen en direct consequenties kunnen hebben voor de start van de termijn.

Het verdient aanbeveling om (verder) te onderzoeken of een belangrijk rechtsfeit gekoppeld dient te worden aan zo veel variabelen of dat volstaan kan worden met de afhankelijkheid van één helder en makkelijk te controleren variabele, bijvoorbeeld de publicatie. Bij het niet of niet correct ter inzage leggen kan een bestuursrechter dan eventueel de gevolgen verbinden die hij geraden acht. Deze zullen afhangen van de omstandigheden van het geval.

3.7.2. Gebruik van de attenderingservice

Ten aanzien van het in het conceptwetsvoorstel genoemde punt van attendering via de notificatie-emailadressen van MijnOverheid.nl, merken wij het volgende op:

- Het voordeel van deze actie is dat hierdoor het bereik van attendering aanzienlijk vergroot wordt⁴¹. Dit komt de transparantie en de kenbaarheid van overheidshandelingen ten goede. Een nadeel kan zijn dat gebruikers van MijnOverheid ongevraagd informatie ontvangen op een e-mailadres die zij hier mogelijk niet voor wensen te gebruiken.
- Het zonder voorafgaande toestemming gebruik maken van notificatie-emailadressen voor het ongevraagd toesturen van publicaties over de omgeving van de persoon vergt, ondanks een wettelijke basis, aandacht vanuit het oogpunt van de AVG. Denk hierbij aan verantwoording, doelbinding en proportionaliteit (alleen voor de burger relevante publicaties).

3.7.3. Draagvlak bij decentrale overheden

In de interviews is aan bod gekomen hoe de geïnterviewden naar het conceptwetsontwerp en de daarbij behorende veranderende werkwijze kijken. Dat organisaties, zeker als zij kleiner zijn, het een uitdaging vinden om dit in te regelen, wordt wel benoemd. Tegelijkertijd zijn er vanuit de geïnterviewden geen bezwaren tegen de doelstelling van de wet, of de wijze van uitvoering. Er is onder de geïnterviewden begrip voor het initiatief om publicaties te moderniseren.

3.7.4. Ondersteuning bij de implementatie

In dit hoofdstuk is voor verschillende onderwerpen onderzocht wat de impact is op de bedrijfsvoering van decentrale overheden. Wanneer specifiek gekeken wordt op welke punten ondersteuning -in de zin van een gezamenlijke aanpak- van meerwaarde is, komen de volgende drie onderwerpen naar voren:

Elektronische terinzagelegging

Uit de interviews en analyse van het conceptwetsvoorstel komt duidelijk naar voren dat het aspect 'privacy' een belangrijk onderwerp is, waar veel organisaties zoekende in zijn. Het is zeer aannemelijk dat er winst valt te behalen als specifieke aspecten van de elektronische terinzagelegging, waaronder het privacy-aspect, in gezamenlijk verband worden uitgezocht c.q.

⁴¹ Van 150.000 nu naar circa 6,5 miljoen in de toekomstige situatie.

opgepakt. Zie paragraaf 3.6.3 voor een lijst van onderwerpen die in aanmerking komen voor een gezamenlijke aanpak.

Elektronische bekendmaking

Decentrale overheden dienen zich er van bewust te zijn dat niet alleen algemeen verbindende voorschriften, maar ook straks beleidsregels en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, verplicht bekend gemaakt dienen te worden in het elektronische publicatieblad. Voor de meeste situaties betekent dit verplicht gebruik van DROP. Een onjuiste publicatie heeft gevolgen voor de inwerkingtreding. Het strekt tot aanbeveling om vanuit de koepels hun achterban actief te informeren over deze wijzigingen in de wijze van publicatie.

Consolideren van beleidsregels

Conform het conceptwetsvoorstel dienen decentrale overheden 'beleidsregels' in geconsolideerde vorm op te nemen. Uit inventarisatie van BZK bleek dat er in de ogen van BZK 'ten onrechte' ook allerlei beleidsnota's zijn opgenomen. Gelet op de onduidelijkheid die samenhangt met de vraag of een 'beleidsstuk' al dan niet geheel of gedeeltelijk kwalificeert als 'beleidsregel' en als dusdanig al dan niet in zijn geheel of gedeeltelijk moet worden opgenomen, strekt het tot aanbeveling dat in een gezamenlijke aanpak hiervoor bijvoorbeeld een handreiking wordt opgesteld. Dit dient te gebeuren voordat decentrale overheden overgaan tot implementatie van deze verplichting en zij elk afzonderlijk een eigen invulling geven aan deze vraag.

4. Conclusies

Het conceptwetsvoorstel zet een verdere stap in de elektronische communicatie tussen overheid en burgers. Een toenemende digitalisering van producten en informatiestromen binnen de decentrale overheid biedt kansen. Tegelijkertijd is er een groep burgers die niet digitaal mee kan komen of dit om hen moverende redenen niet wil. Deze groep dreigt met een steeds verder digitaliserende samenleving in het contact met de overheid buiten de boot te vallen. In dit licht wordt aandacht gevraagd voor het vraagstuk van inclusie (zie hoofdstuk 2).

4.1. Specifieke conclusies

Op een meer gedetailleerd niveau zijn er in het conceptwetsvoorstel drie (deel)onderwerpen die in het bijzonder de bedrijfsvoering van de decentrale overheden raken en in dit licht hier specifiek benoemd dienen te worden:

- 1) besparing op publicatiekosten in huis-aan-huisbladen (zie paragraaf 3.2);
- 2) consolideren van beleidsregels (paragraaf 3.5);
- 3) elektronisch ter inzage leggen van documenten (paragraaf 3.7).

Ad 1) besparing op publicatiekosten in huis-aan-huisbladen

Het conceptwetsvoorstel voorziet erin dat de publicaties in het elektronisch publicatieblad van de decentrale overheid juridisch leidend worden (voor zover dit in de praktijk nog niet het geval was).

Hierbij gaat de memorie van toelichting ervan uit dat nu deze publicaties niet langer juridisch nodig zijn, deze op termijn (grotendeels) komen te vervallen.

In de memorie van toelichting wordt de besparing op de publicatiekosten in huis-aan-huisbladen als baat gepresenteerd. In paragraaf 8.2 worden de maximale besparingen voor decentrale overheden gemaximaliseerd op € 24 miljoen (€ 16,5 miljoen voor de gemeenten, € 3,5 miljoen voor provincies en € 4 miljoen voor waterschappen).

De bovenstaande redeneerlijn is een (juridische) manier om naar de materie te kijken. Vanuit een perspectief van inclusieve dienstverlening (zie hoofdstuk 2) is het vooral belangrijk dat doelgroepen bereikt worden. In dit licht bezien biedt het sturen op het gebruik van digitale kanalen zeker voordelen, maar kan vanuit deze visie niet meteen de conclusie worden getrokken dat de publicaties in de huis-aan-huisbladen binnen afzienbare termijn komen te vervallen en dat eventuele baten geïncasseerd zullen worden. Uit de interviews en besluitvormingsstukken blijkt dat diverse decentrale overheden (al dan niet in afgeslankte vorm) blijven publiceren in de huis-aan-huis-bladen. KOOP heeft in de periode september – oktober 2018 onderzocht in welke mate gemeenten, die elektronisch bekendmaken, ook nog in huis-aan-huisbladen publiceren. Voor de uitkomsten van dit onderzoek en een kanttekening bij dit onderzoek, verwijzen wij naar paragraaf 3.2.4.2. In algemene zin volgt uit het onderzoek dat er door verschillende gemeenten verschillende keuzes worden gemaakt omtrent het (niet, geheel of in afgeslankte vorm) publiceren in huis-aan-huisbladen. Naast publicaties in traditionele media wordt van decentrale overheden verwacht dat

deze zichtbaar zijn op (relatief) nieuwe communicatiekanalen (whatsapp, instagram, twitter en facebook). Eventuele besparingen op publicatiekosten zullen in deze redeneerlijn (zoals geïnterviewden ook aangeven) worden aangewend om via deze kanalen in verbinding met de burger te blijven staan. Van een incasseerbare baat is in deze optiek niet of nauwelijks sprake.

Ook kan men op verschillende manieren aankijken tegen de vraag of überhaupt de besparingen op advertentiekosten in huis-aan-huisbladen aan dit wetsvoorstel kunnen worden toegeschreven. Enerzijds kan betoogd worden dat door middel van dit wetsvoorstel expliciet bij formele wet wordt bepaald dat de publicaties in de elektronische publicatiebladen dienen te worden geplaatst (en dus niet langer verplicht in de huis-aan-huisbladen, voor zover de decentrale overheid niet anders heeft besloten). In deze redeneerlijn ligt het voor de hand om besparingen op advertentiekosten in de huis-aan-huisbladen toe te rekenen aan dit conceptwetsvoorstel.

Vanuit een ander perspectief kan betoogd worden dat het op basis van de huidige wetgeving nu ook al mogelijk is om uitsluitend elektronisch te publiceren. Het conceptwetsvoorstel positioneert in deze redeneerlijn een grondslag in de Bekendmakingswet, terwijl deze thans reeds aanwezig is in de Awb⁴² in samenhang gelezen met bijvoorbeeld de Gemeentewet en een daartoe strekkende verordening van de gemeenteraad. Dit conceptwetsvoorstel creëert op dit punt volgens deze redeneerlijn materieel geen nieuwe bevoegdheid, maar vervangt de thans bestaande bevoegdheid om elektronisch te kunnen publiceren voor een verplichting.

Conclusie

In lijn met de hierboven aangehaalde punten kan er vanuit verschillende perspectieven naar de totale kosten en de baten voor decentrale overheden, zoals verwoord in de memorie van toelichting worden gekeken. In de redeneerlijn van BZK zijn *per saldo de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor de andere overheden (red. decentrale overheden) positief of ten minste neutraal*⁴³.

Zonder te stellen dat deze redeneerlijn niet juist is, is hierboven betoogd dat er ook andere redeneerlijnen en perspectieven mogelijk zijn, als gevolg waarvan de kosten- en batentoeiding anders uitvalt.

Ad 2) Consolideren van beleidsregels

Het via DROP publiceren en consolideren van de beleidsregels is een nieuwe wettelijke verplichting voor gemeenten. Het betreft werkzaamheden die qua inhoud grotendeels vergelijkbaar zijn met het publiceren en consolideren van algemeen verbindende voorschriften.

In de memorie van toelichting is gesteld dat de implementatie (het alsnog consolideren van bestaande beleidsregels) voor gemeenten circa € 0,5 miljoen aan kosten met zich brengt. Voor provincies en waterschappen zijn dit lagere kosten:

⁴² Zie in het bijzonder artikel 2:14, tweede lid, van de Awb.

⁴³ Memorie van toelichting, onderaan paragraaf 8.2.

	gemeenten	provincies	waterschappen	totaal
beleidsregels	6.925	230	149	7.304
kosten (€)	498.600	16.560	10.728	525.888

Bron: BZK

Deze berekening is gebaseerd op de veronderstelling dat thans de helft van de beleidsregels zijn ingevoerd.⁴⁴ In deze lezing nemen de werkzaamheden voor het opvoeren van één beleidsregel in DROP gemiddeld één uur in beslag.

In een bredere context kan men ook kijken naar de totale werkzaamheden die gemoeid zijn met het voldoen aan de implementatie van de wettelijke verplichting inzake het consolideren van bestaande beleidsregels. In deze bredere context komen hier aanvullende werkzaamheden bij: controle in de CVDR van opgenomen beleidsregels, uitzetten verzoeken bij vakafdeling, archiefraadpleging, overleggen, scanwerkzaamheden, beoordeling van besluiten of deze aangemerkt kunnen worden als beleidsregel, etc. Er zijn signalen van decentrale overheden (onder meer uit het LKC overleg van gemeenten en uit een aanvullende uitvraag in het kader van deze analyse bij een aantal decentrale overheden) dat het invoeren van besluiten en bekendmakingen in DROP tijdrovend is (in het bijzonder bij complexe informatieobjecten zoals afbeeldingen en tabellen).

Conclusie

Het is aannemelijk dat de totale tijdsbesteding per beleidsregel hoger uitvalt dan 1 uur en daarmee vanuit dit perspectief de kosten voor decentrale overheden niet 'beperkt' blijven tot € 0,5 miljoen, Voor wat betreft de implementatiefase zullen deze op kunnen lopen tot boven de € 1,5 miljoen. Gezien de verschillende signalen van decentrale overheden en het gegeven dat de berekening van de tijdsbesteding van 1 uur dateert uit 2006, is het te adviseren om deze berekening te actualiseren. Dit draagt bij aan een beter beeld van de werkelijke hoogte van deze kosten.

Ad 3) Elektronisch ter inzage leggen van documenten

Zoals in de memorie van toelichting wordt onderkend vergt de elektronische terinzagelegging van de bestuursorganen dat zij de nodige technische en organisatorische maatregelen treffen⁴⁵. In de memorie van toelichting staat daarom vermeld, dat de datum van inwerkingtreding van deze specifieke verplichting met betrokken overheden zal worden vastgesteld. Hierbij denkt de regering aan een overgangperiode van een jaar.

In de huidige situatie plaatst een grote groep gemeenten (circa 45%) de publicaties in een elektronisch publicatieblad. Slechts een gering aantal gemeenten (circa 3%) stelt de stukken elektronisch ter beschikking via website of als bijlage bij de publicatie. Bij waterschappen ligt dit aantal hoog (circa 50%) en bij provincies op circa 17%⁴⁶. Kennelijk is de keuze om al dan niet

⁴⁴ Gerekend is met 1 uur per op te voeren beleidsregel tegen een bedrag van €72,- conform de Handleiding Overheidstarieven 2017 (schaal 10). Ingeschat wordt dat er nog 7304 beleidsregels (identiek aan het huidige ingevoerde aantal) ingevoerd dienen te worden.

⁴⁵ Paragraaf 5.6 memorie van toelichting, consultatieversie.

⁴⁶ Bron: Memo BZK, bijlage 2, versie 7, november 2017.

digitaal te publiceren laagdrempeliger voor gemeenten dan de keuze voor gemeente om stukken elektronisch ter inzage te leggen.

Bij de keuze om al dan niet elektronisch ter inzage te leggen spelen tal van bestuurlijke, juridische, organisatorische en technische vragen een rol⁴⁷. Nu elektronische terinzagelegging verplicht wordt is de 'of-vraag' niet langer relevant, maar dient de focus komen te liggen op de 'hoe-vraag'.

Nu er in de praktijk slechts beperkt invulling is gegeven aan deze aankomende verplichting, de conceptwetgeving weinig tot geen kaders meegeeft aan deze elektronische terinzagelegging en er diverse vraagstukken samenhangen met deze elektronische terinzagelegging, waar elk decentraal bestuursorgaan tegenaan loopt, is het zeer aannemelijk dat er winst te behalen valt, als de koepels (al dan niet afzonderlijk of gezamenlijk) dit onderwerp gezamenlijk oppakken met hun achterban.

Conclusie

Afhankelijk van de insteek en invulling van het gezamenlijk oppakken (bijvoorbeeld variërend van het maken van een stappenplan en handreiking tot meer verdergaande ondersteuning) is het pas later mogelijk om een inschatting te maken van de noodzakelijke implementatietermijn (is één jaar toereikend?). In deze lijn zullen de kosten die gemoeid zijn met implementatie sterk samenhangen met de keuzes die gemaakt worden in het kader van de gezamenlijke acties.

4.2. Beantwoording onderzoeksvragen

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de onderzoeksvragen met de globale conclusies en een verwijzing waar deze onderwerpen in het rapport aan de orde komen.

Onderzoeksvragen	Globale conclusies	Verwijzing naar specifieke onderdelen van het rapport
Hoe ziet de huidige werkwijze (rondom het publiceren van bekendmakingen van decentrale overheden) eruit en hoe zal de werkwijze eruitzien volgens de nieuwe wet?	Slechts voor een gedeelte van de decentrale overheden zal dit conceptwetsvoorstel (voor wat betreft de publicaties) een veranderende werkwijze met zich brengen. Voor een groot gedeelte van de decentrale overheden zal deze wetswijziging zien op een bestendiging van een reeds ingezette werkwijze (met al dan niet wat wijzigingen afhankelijk van het eerder door het bestuursorgaan gemaakt keuzes).	Paragraaf 3.1, paragraaf 3.2 en paragraaf 3.4

⁴⁷ Zie paragraaf 3.6.3 voor diverse voorbeelden van vraagstukken waar tegenaan gelopen wordt.

<p>Wat betekenen deze veranderingen voor de processen bij decentrale overheden?</p>	<p>Afhankelijk van de positie waarin het decentrale overheidsorgaan zich bevindt in relatie tot de verplichtingen uit het conceptwetsvoorstel zullen de overheidsorganen hun huidige processen dienen aan te passen. Afgezien van de twee gemeenten die nog niet met GVOP/ DROP werken zullen de grootste wijzigingen in het proces naar verwachting betrekking hebben op het elektronisch ter inzage leggen van stukken en daarmee samenhangende werkzaamheden.</p>	<p>Paragraaf 3.1, paragraaf 3.2, paragraaf 3.4 en paragraaf 3.6</p>
<p>Wat is er qua ICT-ondersteuning nodig? Welke koppelingen tussen systemen zijn noodzakelijk? Zijn deze koppelingen er al of moeten die nog gebouwd worden?</p>	<p>Koppeling tussen een VTH-systeem⁴⁸ en DROP is aan de ‘voorkant’ mogelijk, maar niet noodzakelijk. De grootste leverancier, alsmede een aantal andere leveranciers van VTH-systemen beschikt al over een koppeling. Koppelingen kunnen bijdragen aan een efficiënter proces. Aan de ‘achterkant’ is er een SRU-koppelvlak met als doel de officiële informatie her te gebruiken, bijvoorbeeld op de gemeentelijke website. Verwacht wordt dat hierop geen specifieke ondersteuning nodig is.</p> <p>(Ondersteuning qua) ICT kan mogelijk aan de orde zijn vanuit een gezamenlijke aanpak bij de opgave om de stukken elektronisch ter inzage te leggen.</p>	<p>Paragraaf 1.5, paragraaf 3.1 en paragraaf 3.6</p>
<p>Welke kosten en besparingen zijn aan de wetswijziging verbonden?</p>	<p>Zoals in paragraaf 4.1 is beschreven hangt de becijfering van de kosten en besparingen sterk samen met de wijze waarop kosten en baten (niet) toegerekend worden aan het wetsvoorstel. Hierop zijn verschillende perspectieven mogelijk.</p> <p>Vanuit het perspectief van BZK is het totaal van kosten en baten voor decentrale overheden positief dan wel tenminste neutraal.</p> <p>Wanneer men vanuit een ander perspectief naar de toerekenbaarheid en de incasseerbaarheid van baten kijkt (mede vanuit het licht van een inclusieve samenleving) dan is de som van</p>	<p>Hoofdstuk 2, paragraaf 3.2.4, paragraaf 3.4.4 en paragraaf 4.1.</p>

⁴⁸ Vergunningverlening, toezicht en handhaving; deze Wabo-processen en aanverwant maken vaak gebruik van dezelfde applicatie.

	financiële kosten en baten niet per definitie positief of neutraal.	
Wat is het draagvlak voor deze wetswijziging bij decentrale overheden?	Voor veel decentrale overheden betreft het deels een bestending van de huidige publicatie-praktijk. Voor deze groep is het draagvlak te herleiden uit het feit dat zij op vrijwillige basis invulling hebben gegeven aan deze manier van werken. Voor wat betreft de elektronische terinzagelegging zal het draagvlak naar verwachting samenhangen met de acties die vanuit een gezamenlijke aanpak (zie paragraaf 3.6.3) worden geïnitieerd. Aan de hand van deze voorstellen kan dan ook daadwerkelijk het draagvlak op dit onderdeel beoordeeld worden.	Hoofdstuk 2, paragraaf 3.1 en paragraaf 3.7.3..
Welke ondersteuning verwachten decentrale overheden nodig te hebben bij de implementatie en welke invoeringstermijn achten decentrale overheden noodzakelijk?	De ondersteuningsbehoefte centreert zich op de blijvende behoefte om mede vanuit het oogpunt van inclusie oog te blijven houden voor de begrijpelijkheid en leesbaarheid van officiële overheidscommunicatie (publicatieteksten, bezwaarclausules, toelichting op procedures, inhoud van verordeningen etc.) Daarnaast is er op diverse punten winst te behalen met een gezamenlijke aanpak. In paragraaf 3.7.4 wordt dit nader toegelicht. Wat betreft de invoeringstermijn wordt opgemerkt dat de 'elektronische terinzagelegging' naar verwachting het aspect zal zijn wat de meeste implementatietijd zal vergen. Afhankelijk van de insteek en invulling van het gezamenlijk oppakken zal het goed mogelijk zijn om een inschatting te maken van de noodzakelijke implementatietermijn.	Hoofdstuk 2, paragraaf 3.6, paragraaf 3.7.4.

4.3. Aandachtspunten en aanbevelingen

In deze paragraaf zijn in aanvulling op de algemene conclusies de belangrijkste aandachtspunten en aanbevelingen uit het rapport in samenhang gepresenteerd.

Publiceren besluiten van algemene strekking in het elektronisch publicatieblad

- Decentrale overheden dienen zich er van bewust te zijn dat niet alleen algemeen verbindende voorschriften, maar straks ook beleidsregels en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, verplicht bekend gemaakt dienen te worden in het elektronische publicatieblad. Voor de meeste situaties betekent dit verplicht gebruik van DROP. Een onjuiste publicatie heeft gevolgen voor de inwerkingtreding van het besluit. Het strekt tot aanbeveling om vanuit de koepels hun achterban actief te informeren over deze wijzigingen in de wijze van publicatie.

Consolideren van beleidsregels

- Conform het conceptwetsvoorstel dienen decentrale overheden 'beleidsregels' in geconsolideerde vorm op te nemen. Uit inventarisatie van BZK bleek dat er in de ogen van BZK 'ten onrechte' ook allerlei beleidsnota's zijn opgenomen. Gelet op de onduidelijkheid die samenhangt met de vraag of een 'beleidsstuk' al dan niet geheel of gedeeltelijk kwalificeert als 'beleidsregel' en als dusdanig al dan niet in zijn geheel of gedeeltelijk moet worden opgenomen, strekt het tot aanbevelingen dat in een gezamenlijke aanpak hiervoor bijvoorbeeld een handreiking wordt opgesteld. Dit dient te gebeuren voordat decentrale overheden overgaan tot implementatie van deze verplichting en zij elk afzonderlijk een eigen invulling geven aan deze vraag.

Elektronische terinzagelegging

- Het is zeer aannemelijk dat er winst valt te behalen als specifieke aspecten van de elektronische terinzagelegging in gezamenlijk verband worden uitgezocht c.q. opgepakt. Hierbij wordt gedacht aan:
 - een handreiking voor het zorgvuldig en uniform omgaan met persoonsgegevens of intellectueel eigendom;
 - een handreiking voor het toegankelijk en uniform omgaan met het plaatsen van bestanden op internet (bestandstypen, bestandslocatie, maximale bestandsgrootte, al dan niet gebruik maken van verzamelbestanden, naamgeving, metadata, etc.);
 - het maken van voorlichtingsmateriaal over de rechten van betrokkenen in relatie tot het (elektronisch) terinzageleggen van stukken met persoonlijke informatie. Dit materiaal kan dan gebruik worden door decentrale overheden om betrokkenen goed en uniform te informeren;
 - onderzoek of er alternatieven zijn voor dataduplicatie (alternatief voor het uploaden van stukken naar de website van het decentrale overheidsorgaan);
 - onderzoek of er behoefte is bij decentrale overheden om - indien het voorkomen of beperken van dataduplicatie complex blijkt - te komen tot een gezamenlijke invulling van de elektronische beschikbaarstelling (bijvoorbeeld een gedeelde fileserver) om zo kosten en beheerlasten te beperken.
 - onderzoek of er behoefte is bij decentrale overheden aan richtlijnen of suggesties voor de in het conceptwetsvoorstel genoemde 'vaste gedragslijn'.

Overige punten

- In het conceptwetsvoorstel wordt - kort gesteld - in het nieuw voorgestelde artikel 7d van de Bekendmakingswet een koppeling gelegd tussen de aanvang van een termijn en het 'naleven van de wettelijke voorschriften' betreffende kennisgeving, mededeling en terinzagelegging. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid kan naar onze inschatting deze, voor de rechtspraak nieuwe afhankelijkheid, onwenselijke gevolgen hebben (zie paragraaf 3.7.1 voor een verdere toelichting).
- Decentrale overheden hebben de keuze om de publicatie en terinzagelegging geheel digitaal vorm te geven of om aanvullend ook op locatie papieren documenten ter inzage te leggen en burgers in de huis-aan-huisbladen te informeren. Gelet op de 'inclusieve samenleving' is het aan te bevelen dat decentrale overheden deze dienstverleningskeuze met zorg maken.
- Zorg dat DROP op technisch gebied aan blijft sluiten bij de technologische ontwikkelingen en de daarmee samenhangende verwachtingen van gebruikers. Communiceer actief (ook buiten de gebruikersraad) met een roadmap om technisch door te ontwikkelen en gebruikers te informeren en aangehaakt te houden bij nieuwe ontwikkelingen.
- Zorg als koepels dat er bij het opstellen van modelverordeningen en andere gestandaardiseerde informatie oog blijft worden gehouden voor de leesbaarheid en begrijpelijkheid van deze teksten.
- Het zonder toestemming gebruik maken van notificatie-emailadressen voor het ongevraagd toesturen van publicaties over de omgeving van de persoon vergt, ondanks een wettelijke basis, aandacht vanuit het oogpunt van de AVG. Denk hierbij aan verantwoording, doelbinding en proportionaliteit (alleen voor de burger relevante publicaties).
- Decentrale overheden die een verordening hebben opgesteld met het oogmerk om (uitsluitend) elektronisch te hoeven publiceren dienen na te gaan of de verordening al dan niet nog rechtskracht toekomt nadat deze wetswijziging in werking is getreden. Als dit conceptwetsvoorstel wordt aangenomen en in werking treedt zullen namelijk regels uit deze decentrale verordeningen conflicteren met deze wet. Hierdoor zijn de regels over het publiceren uit de decentrale verordeningen wegens strijd met hogere regelgeving, niet langer verbindend (lex superior-beginsel). Of dit heel de verordening betreft of slechts een gedeelte is afhankelijk van de inhoud van de verordening. Alleen voor onderwerpen die niet met dit wetsvoorstel zijn geregeld, of voor de situatie dat het wetsvoorstel dit toe laat, zou er ruimte kunnen zijn voor een lokale verordening. Randvoorwaardelijk is wel dat de systematiek van de formele wetten omtrent bekendmaking, kennisgeving en mededeling niet doorkruist worden.

Bijlage 1: Gesprekspartners

De onderstaande organisaties en personen hebben een bijdrage geleverd aan deze analyse:

Gemeenten	Geïnterviewde	Functie
Eindhoven	Mieke van Schaik	CIO officer
Lansingerland	Corrine van den Heuvel	webmaster en adviseur team communicatie
Zoeterwoude	Lisette Roosing	tactisch adviseur PO&I
Tilburg	Tons Haans	Jurist
Gouda	Alex Verhoeve	Jurist
Uitgeest	Saskia de Groot	projectleider
Den Haag	Dion Thoen	projectleider
Hoorn	Marjon van Duin	jurist
	Heleen Nieman	juridisch beleidsmedewerker
Drechterland	Paul Glijban	bestuursondersteuner
Nijmegen	Herman Kerkhof	bestuursondersteuner
Waterschap		
Scheldestromen	Heide Blankenburgh	scrum team Omgevingswet
Amstel Gooi en Vechtstreek	Cees Fisser	functioneel coördinator
Provincie		
Zeeland	Peter de Haze	redacteur internet
Brabant	Tom Reijnders	sr. Adviseur informatiemanagement
Omgevingsdienst		
ODMH	Nol Witte	coördinator functioneel gegevensbeheer
	Mia Vogelzang	jurist



VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl