

Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)
1

betreft
Modelverordening elektronische
kennisgeving

ons kenmerk
ECGR/U201301490
Lbr. 13/100

datum
20 november 2013

Samenvatting

Met deze ledenbrief introduceren wij de Modelverordening elektronische kennisgeving. Berichten mogen niet uitsluitend elektronisch worden verzonden, tenzij een wettelijk voorschrift anders bepaalt (artikel 2:14, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)). De Modelverordening elektronische kennisgeving biedt de wettelijke grondslag als bedoeld in artikel 2:14 van de Awb, zodat juridisch kan worden volstaan met uitsluitend elektronische kennisgeving in de gevallen waarin aanvullende kennisgeving op andere wijze niet nodig is.

Aan de leden

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

1

betreft

ons kenmerk

datum

Modelverordening elektronische
kennisgeving

ECGR/U201301490
Lbr. 13/100

20 november 2013

Geacht college en gemeenteraad,

Inleiding

Met deze ledenbrief introduceren wij de Modelverordening elektronische kennisgeving. Berichten mogen niet uitsluitend elektronisch worden verzonden, tenzij een wettelijk voorschrift anders bepaalt (artikel 2:14, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)). De Modelverordening elektronische kennisgeving biedt de wettelijke grondslag als bedoeld in artikel 2:14 van de Awb, zodat juridisch kan worden volstaan met uitsluitend elektronische kennisgeving in de gevallen waarin aanvullende kennisgeving op andere wijze niet nodig is om degenen voor wie de kennisgeving bedoeld is, voldoende te bereiken.

Aanleiding

Elektronisch verzenden van berichten

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

Artikel 2:14

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

Verschillende gemeentebesturen zijn aangelopen tegen het 'tenzij' van het tweede lid, omdat ze kennisgevingen uitsluitend elektronisch hadden gepubliceerd zonder dat er een wettelijk voorschrift bestond waarin was bepaald dat daarmee kon worden volstaan. De jurisprudentie geeft daarvan verschillende voorbeelden.

Jurisprudentie

Een voorbeeld biedt de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 15 augustus 2012¹. Daarin overweegt de Afdeling:

“Ingevolge artikel 2:14, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) geschiedt de verzending van berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht, niet uitsluitend elektronisch, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, legt het bestuursorgaan het ontwerp met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage. Ingevolge artikel 3:12, eerste lid, geeft het bestuursorgaan, voorafgaand aan de terinzagelegging, in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud.

Ingevolge artikel 3:15, eerste lid, kunnen belanghebbenden bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen.

Wat de kennisgeving via de website van de gemeente betreft, overweegt de Afdeling dat kennisgeving via het internet een geschikte wijze van kennisgeving als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, van de Awb kan zijn. Zoals wordt bevestigd in de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Kamerstukken II 2001-2002, 28 483, nr. 3, blz. 24 en 38), is op de kennisgeving als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, echter tevens artikel 2:14, tweede lid, van de Awb van toepassing. Artikel 2:14, tweede lid, en artikel 3:12, eerste lid, van de Awb dienen in onderlinge samenhang aldus te worden uitgelegd dat op grond daarvan vereist is dat, in verband met de artikelen 3:11, eerste lid, en 3:15, eerste lid, van een ontwerpbesluit op ten minste één niet-elektronische, geschikte wijze als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, kennis wordt gegeven, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Het college heeft desgevraagd schriftelijk medegedeeld dat in de gemeente ... ten tijde van de kennisgeving van het ontwerpbesluit niet een wettelijk voorschrift, als bedoeld in artikel 2:14, tweede lid, gold. Het college had derhalve op ten minste één niet-elektronische, geschikte wijze kennis moeten geven van het ontwerpbesluit. Gelet op hetgeen onder 2.3.4 is overwogen, heeft het college dit niet gedaan.”²

¹ ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4676.

² Een ander voorbeeld biedt de uitspraak ABRvS 16 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9175.

De uitspraak van de Afdeling heeft betrekking op de kennisgeving van de terinzagelegging van een ontwerpbesluit. Zo'n kennisgeving mag niet uitsluitend elektronisch worden gepubliceerd, tenzij een wettelijk voorschrift anders bepaalt (artikel 2:14 van de Awb). De Modelverordening elektronische kennisgeving biedt de wettelijke grondslag als bedoeld in artikel 2:14.

NB: De terinzagelegging zelf, die volgens artikel 3:11 van de Awb verplicht is bij toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, dient fysiek te geschieden. Dat kan niet elektronisch.

Bekendmaking en andere vormen van mededeling

Volgens de Awb moet bij besluiten (in de zin van die wet) onderscheid worden gemaakt tussen twee vormen van 'naar buiten brengen' daarvan: 'bekendmaken' en andere vormen van mededelen, veelal 'kennisgeven' genoemd.

Bekendmaken

'Bekendmaken' is de officiële openbaarmaking van een besluit. Een besluit treedt niet in werking voordat het is bekendgemaakt (artikel 3:40 van de Awb).

Voor besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht – daarbij gaat het bijna altijd om beschikkingen – bestaat die bekendmaking uit toezending of uitreiking aan die belanghebbenden, en als de aanvrager een ander is, dan ook aan hem (artikel 3:41, eerste lid, van de Awb). Elektronische toezending kan alleen indien de betrokkene heeft kenbaar gemaakt dat hij langs deze (elektronische) weg voldoende bereikbaar is (artikel 2:14, eerste lid, van de Awb). Een besluit gericht tot een of meer belanghebbenden dat aan een of meer belanghebbenden niet kan worden toegezonden of uitgereikt, bijvoorbeeld omdat geen adres beschikbaar is of de identiteit van de betrokkene niet bekend is, moet op grond van artikel 3:41, tweede lid, van de Awb worden bekendgemaakt 'op een andere geschikte wijze'.

Over de bekendmaking van besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, bepaalt artikel 3:42, tweede lid, van de Awb:

2. De bekendmaking van besluiten van een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Elektronische bekendmaking vindt uitsluitend plaats in een van overheidswege uitgegeven blad, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Het gaat hierbij vooral om besluiten van algemene strekking, zoals beleidsregels, plannen met besluitkarakter, aanwijzingen van toezichthouders en dergelijke. Voor algemeen verbindende voorschriften, zie hierna.

Voor elektronische bekendmaking schrijft artikel 3:42, tweede lid, van de Awb in beginsel plaatsing in 'een van overheidswege uitgegeven blad' voor. Nu alle gemeenten met ingang van 1 januari 2014 een elektronisch gemeenteblad moeten hebben voor de bekendmaking van hun algemeen verbindende voorschriften (zie artikel 139 van de Gemeentewet, zoals dat luidt per genoemde datum, zie hierna), ligt het voor de hand dat medium te gebruiken voor alle 'officiële' wettelijk vereiste bekendmakingen en andere kennisgevingen. Gebruikmaken van de mogelijkheid, die artikel 3:42, tweede lid, van de Awb biedt, om te kiezen voor een ander gemeentelijk elektronisch medium of zelfs voor een niet door de gemeente uitgegeven elektronisch medium, moet sterk worden afgeraden. De kans is namelijk te groot dat veel betrokkenen dat medium niet zullen weten te vinden. Tevens is het vanwege de eenduidigheid niet wenselijk dat een gemeente in meerdere elektronische bladen publiceert.

Voor elektronische publicatie van besluiten van algemene strekking is niet nodig dat daarvoor bij gemeentelijke verordening een grondslag wordt geschapen: artikel 3:42, tweede lid, van de Awb biedt die grondslag al. Vanzelfsprekend behoort op een goede manier de nodige richtbaarheid te worden gegeven aan het moment waarop de gemeente besluit over te gaan tot elektronische bekendmaking van deze besluiten, alsook aan de vindplaats van de bekendmakingen.

Voor gemeentelijke algemeen verbindende voorschriften geeft artikel 139 van de Gemeentewet een meer specifieke regeling. Met ingang van 1 januari 2014 luidt het artikel als volgt:

Artikel 139

- 1. Besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, verbinden niet dan wanneer zij zijn bekendgemaakt in het gemeenteblad.*
- 2. De uitgifte van het gemeenteblad geschiedt elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze. Na de uitgifte blijft het gemeenteblad elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar. Indien elektronische uitgifte geheel of gedeeltelijk onmogelijk is, voorziet het gemeentebestuur in een vervangende uitgave. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden omtrent het bepaalde in de eerste en tweede volzin nadere regels gesteld.*
- 3. In afwijking van het eerste lid kan een besluit als bedoeld in dat lid bepalen dat een bij het besluit behorende bijlage wordt bekendgemaakt door terinzagelegging.*
- 4. Voor het inzien van een overeenkomstig het eerste lid bekendgemaakt besluit worden geen kosten in rekening gebracht.*

Door deze bepaling moet elke gemeente voortaan over een elektronisch gemeenteblad beschikken. Veruit de meeste gemeenten zullen daarvoor gebruik maken van de Gemeenschappelijke Voorziening Officiële Publicaties (hierna: GVOP), met het internetadres <https://zoek.officielebekendmakingen.nl>. Overheden kunnen op hun eigen website een hyperlink aanbrengen naar de daar gepubliceerde regelingen.

Eisen aan elektronisch bekendmaken van algemeen verbindende voorschriften

Aan het elektronisch bekendmaken van algemeen verbindende voorschriften zijn eisen gesteld in de Regeling elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden (Stcrt. 2008, 248). Aan deze eisen (formaat Pfd/A-1a, continuïteit, back-up) voldoet de GVOP. Een gemeente kan ook zelf een elektronisch gemeenteblad ontwikkelen, maar moet er wel op letten dat ook dan aan de eisen wordt voldaan. Anders worden de algemeen verbindende voorschriften niet op de juiste wijze bekendgemaakt, zodat ze wellicht niet in werking treden.

Een gemeentelijke verordening is niet nodig als grondslag voor het elektronisch bekendmaken van algemeen verbindende voorschriften: artikel 139 van de Gemeentewet vormt de grondslag.

Kennisgeven

‘Kennisgeven’ is in de Awb de algemene term voor diverse vormen van openbaarmaking van besluiten – *maar ook van andere documenten* – die erop is gericht dat alle potentieel geïnteresseerden daar effectief kennis van kunnen nemen.

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

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

De modelverordening die hier wordt voorgesteld, gaat niet over de bekendmaking, gericht op het in werking treden van besluiten, maar over kennisgeving, gericht op het effectief kennis kunnen nemen van ontwerpbesluiten, besluiten, aanvragen en meldingen.

Elektronisch publicatie onvoldoende

In veel gevallen kan het verstandig zijn om niet te volstaan met de elektronische kennisgeving, maar bovendien te voorzien in een of meer andere wijzen van kennisgeving. Dit omdat er velen zijn die geen toegang hebben tot het internet, en nog meer die deze toegang in theorie wel hebben maar die daar niet gemakkelijk hun weg kunnen vinden en die in elk geval niet dagelijks

het elektronisch gemeentebblad raadplegen, zelfs niet als zij een abonnement hebben op elektronische gemeentelijke berichten.

In artikel 1 wordt daarom de mogelijkheid gecreëerd om kennisgevingen uitsluitend elektronisch te publiceren.

Soms is het wettelijk onvoldoende om alleen elektronisch te publiceren. Dat is bijvoorbeeld het geval bij toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure; dan is artikel 3:12 van de Awb van toepassing. Daar wordt de materiële eis gesteld van 'een geschikte wijze van kennisgeving'. Blijkens de geciteerde Afdelingsuitspraak³ betekent 'geschikt' hier, dat moet worden voldaan aan de voorwaarde dat de kennisgeving daadwerkelijk al diegenen kan bereiken die naar verwachting bedenkingen kunnen hebben tegen het ontwerpbesluit.

Indien in een wettelijke bepaling slechts kennisgeving in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad imperatief is voorgeschreven, dan dient de kennisgeving in elk geval daarin te geschieden. Publicatie in het elektronisch gemeentebblad is dan een niet verboden, aanvullende (en aanbevelenswaardige) wijze van kennisgeven. Een voorbeeld hiervan is artikel 1.9 van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (maatwerkvoorschriften).

Aanvullende dan wel afwijkende publicatieverplichtingen blijven daarom ongewijzigd van toepassing. Voorbeelden van andere wettelijke bepalingen die zich verzetten tegen uitsluitend publicatie in het elektronisch gemeentebblad zijn:

- artikel 78 van de onteigeningswet;
- artikel 7 van de Wet voorkeursrecht gemeenten;
- de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (zie onder meer artikel 3.12); en
- de Wet ruimtelijke ordening ((hierna: Wro), zie onder meer artikel 3.8, eerste en derde lid). De Wro schrijft bijvoorbeeld voor dat de mededeling van de vaststelling van een bestemmingsplan ook moet plaatsvinden in de Staatscourant en op www.ruimtelijkeplannen.nl (artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro).

³ ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4676.

Ten slotte wordt opgemerkt dat een andere wijze van kennisgeving bovendien aan de orde kan zijn vanwege technische storingen bij het publiceren van het elektronisch gemeentebblad.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a large loop and a smaller loop above it, with a horizontal line crossing through the middle.

J. Kriens
Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.