

Vergaderjaar 2006–2007

31 084

Wijziging van de Bekendmakingswet en enkele andere wetten in verband met de elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling in geconsolideerde vorm van wetten, algemene maatregelen van bestuur, anders dan bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgestelde algemeen verbindende voorschriften en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht (Wet elektronische bekendmaking)

4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 30 januari 2007 en het nader rapport d.d. 14 juni 2007, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 27 december 2006, no. 06004694, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Bekendmakingswet en enkele andere wetten in verband met de elektronische bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht (Wet elektronische bekendmaking), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bepaalt dat algemeen verbindende voorschriften van het Rijk voortaan langs elektronische weg moeten worden bekendgemaakt. Voor provincies, gemeenten en waterschappen wordt elektronische bekendmaking mogelijk, maar niet verplicht. Wel worden zij verplicht algemeen verbindende voorschriften in geconsolideerde vorm ter beschikking te stellen, een verplichting die niet voor het Rijk zal gelden.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar is van mening dat het voorstel de mogelijkheden van elektronische bekendmaking nog beter kan benutten. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 december 2006, kenmerk 06 004694, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Bekendmakingswet en enkele andere wetten in verband met de elektronische bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht (Wet elektronische bekendmaking) rechtstreeks aan de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 januari 2007, No. W04.06 0562/I, bied ik U hierbij aan. Naar aanleiding van het advies wordt het volgende opgemerkt.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Uitzonderingen op het uitgangspunt van elektronische bekendmaking
Het wetsvoorstel kiest in beginsel voor elektronische bekendmaking, maar laat ruimte voor uitzonderingen. Voor het Rijk is elektronische bekendmaking de enige mogelijkheid. Provincies, gemeenten en waterschappen die hun regelingen bekendmaken in een publicatieblad kunnen dit blad voortaan elektronisch uitgeven, maar zij worden daar niet toe verplicht. Gemeenten en waterschappen kunnen bovendien kiezen voor bekendmaking door terinzagelegging gedurende 12 weken en het doen van een mededeling in een plaatselijk blad.

Volgens de toelichting is afgezien van een verplichting voor decentrale overheden tot elektronische bekendmaking, omdat zo'n verplichting ertoe zou kunnen leiden dat bekendmakingen worden gedaan op websites die nog onvoldoende beveiligd zijn.¹

De Raad acht dit argument niet overtuigend. Ook wanneer provincies, gemeenten en waterschappen niet verplicht worden tot elektronische bekendmaking, bestaat het gevaar dat zij voor de bekendmaking gebruik maken van onvoldoende beveiligde websites. Om dat gevaar te keren ligt het voor de hand dat bij algemene maatregel van bestuur beveiligingseisen worden gesteld en dat het Rijk de decentrale overheden op dat punt technische ondersteuning biedt, in het verlengde van de ondersteuning die nu al wordt geboden.² Bovendien, als er uitzonderingen worden toegelaten op het uitgangspunt van elektronische bekendmaking, wordt niet alleen het doel van het wetsvoorstel ondergraven (terinzagelegging is een moeilijk toegankelijke vorm van bekendmaking), maar kan bovendien verwarring ontstaan bij de burger over de vraag wanneer hij te maken heeft met elektronische bekendmaking, wanneer met een papieren publicatieblad, en wanneer met terinzagelegging gedurende 12 weken.

De Raad adviseert de uitzonderingen op de verplichting tot elektronische bekendmaking nader te bezien.

1. Uitzonderingen op het uitgangspunt van elektronische bekendmaking
Het voorstel van wet zoals dat aan de Raad van State om advies werd voorgelegd bevatte geen verplichting voor decentrale overheden tot elektronische bekendmaking. De reden hiervan was dat deze overheden in hoge mate vrij zijn te bepalen op welke wijze en in welk tempo zij aansluiten bij de elektronische overheid. Een groot aantal decentrale overheden is nog niet in staat tot elektronische bekendmaking; het op korte termijn verplicht stellen daarvan zou voor hen tot grote praktische bezwaren leiden. In het thans voorliggende voorstel is deze verplichting echter, na hernieuwd overleg met de betrokken overheden, wel opgenomen. Naar aanleiding hiervan is de verplichting tevens geïntroduceerd in de Wet op de bedrijfsorganisatie. De verplichting tot elektronische bekendmaking door decentrale overheden zal pas op een later bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip ingaan (artikelen XI tot en met XIV). Tot die tijd geldt de reeds in het oorspronkelijke voorstel opgenomen bevoegdheid tot elektronische bekendmaking.

Uit de aan de Raad van State voorgelegde tekst van de memorie van toelichting kon – ten onrechte – worden afgeleid dat zou zijn afgezien van een verplichting tot elektronische bekendmaking omdat die verplichting ertoe zou kunnen leiden dat bekendmakingen worden gedaan op websites die onvoldoende beveiligd zijn. De tekst van paragraaf 5.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is op dit punt aangepast. Tevens is in de toelichting op de artikelen I, onderdeel A, II, III en IV verduidelijkt dat de regels volgens welke de elektronische uitgave geschiedt, mede betrekking hebben op de beveiliging van de daarbij gebruikte voorzieningen. Teneinde, voor zover het gedetailleerde, technische voorschriften betreft, snel en adequaat op actuele ontwikkelingen te kunnen inspelen, is de grondslag voor deze regels in het wetsvoorstel telkens gewijzigd in: bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (artikel 1, vijfde lid, Bekendmakingswet en corresponderende bepalingen in de artikelen 139 Gemeentewet, 136 Provinciewet, 73 Waterschapswet en 38 Wet op de bedrijfsorganisatie).

2. Beschikbaarheid van actuele teksten

Provincies, gemeenten en waterschappen worden verplicht, besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden in geconsolideerde vorm elektronisch beschikbaar te stellen.³ In de toelichting wordt gesteld dat geconsolideerde teksten een groot gebruiksgemak bieden, omdat de burger

¹ Toelichting, 5.5 (Elektronische bekendmaking door provincies, gemeenten en waterschappen).

² Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties biedt technische voorzieningen voor de publicatie van geconsolideerde regelingen (toelichting, 5.7 (Elektronische publicatie van het regelingenbestand van provincies, gemeenten en waterschappen), voorlaatste tekstblok).

³ Voorgestelde artikelen 140 van de Gemeentewet, 137 van de Provinciewet en 73, vierde lid, van de Waterschapswet.

niet langer alle besluiten hoeft te lezen om de geldende tekst te reconstrueren.¹

De Raad onderschrijft deze opvatting. Wel roept dit de vraag op waarom de verplichting om geconsolideerde teksten beschikbaar te stellen niet ook wordt ingevoerd voor regelingen op het niveau van het Rijk. Het argument van het gebruiksgemak geldt hier nog sterker, omdat het Rijk aanzienlijk meer regelingen voortbrengt dan provincies, gemeenten en waterschappen. Nu er al verschillende databanken met geconsolideerde regelingen op het niveau van het Rijk bestaan, ziet de Raad niet in waarom de verplichting actuele teksten beschikbaar te stellen – zo nodig met een overgangstermijn – niet ook voor het Rijk zou gelden. Hij adviseert het wetsvoorstel aan te vullen.

2. Beschikbaarheid van actuele teksten

Aan het voorstel van wet is een onderdeel toegevoegd, waarin de door de Raad van State bedoelde verplichting is opgenomen (nieuw artikel 10a Bekendmakingswet). In verband hiermee zijn ook het opschrift en de considerans aangevuld. Vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 10a van de Bekendmakingswet zal de tekst van wetten, algemene maatregelen van bestuur en vanwege het Rijk anders dan bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgestelde algemeen verbindende voorschriften in geconsolideerde vorm via internet beschikbaar worden gesteld. Hierin is feitelijk reeds voorzien door middel van het regelingenbestand, zoals dat wordt aangeboden via de overheidswebsite www.wetten.nl. Het in geconsolideerde vorm beschikbaar stellen van alle bovengenoemde regelingen is echter niet opportuun. Daarom kunnen bij algemene maatregel van bestuur uitzonderingen worden aangegeven. Hierbij gaat het onder meer om begrotingswetten en om regelingen die waren uitgewerkt voordat het regelingenbestand van start ging.

Met betrekking tot geconsolideerde teksten van besluiten van decentrale overheden is een vergelijkbare uitzonderingsmogelijkheid in het wetsvoorstel opgenomen (artikelen 140, vierde lid, Gemeentewet, 137, vierde lid, Provinciewet, 73a, vierde lid, Waterschapswet, 38a, vierde lid, en 106a, vierde lid, Wet op de bedrijfsorganisatie).

3. Beschikbaar houden van bekendgemaakte teksten

a. Bekendmaking van regelingen in een publicatieblad houdt nu in dat de afleveringen van het publicatieblad in papieren vorm worden verspreid onder alle abonnees, waaronder overheidsinstellingen en bibliotheken. Dat is weliswaar een eenmalige handeling, maar na het moment van publicatie blijft de regeling voor iedereen beschikbaar. Het resultaat van bekendmaking is dat de burger het bekendgemaakte te allen tijde kan raadplegen – een wezenlijk uitgangspunt in een rechtsstaat.

Bij elektronische bekendmaking kan dit anders liggen. Websites op internet kunnen veranderen, de inhoud ervan pleegt geregeld te veranderen, zodat verwijzingen naar websites na verloop van tijd niet meer hoeven te kloppen. De Raad meent dat dit moet worden voorkomen. Uit het legaliteitsbeginsel vloeit voort dat burgers te allen tijde de voor hen geldende regelingen moeten kunnen raadplegen. Het is daarom van belang om bij een systeem van elektronische bekendmaking voor te schrijven dat een eenmaal bekendgemaakte tekst in diezelfde vorm ook later voorhanden blijft, in beginsel via hetzelfde medium. Voor de situatie dat openbare lichamen worden samengevoegd of opgeheven zal een afzonderlijke voorziening moeten worden getroffen.

De Raad adviseert hierin te voorzien.

b. Het voorstel voorziet in het beschikbaar stellen van algemeen verbindende voorschriften in geconsolideerde vorm (dit geldt niet voor het Rijk) en in het beschikbaar houden van eenmaal bekendgemaakte teksten. Daarmee is niet voorzien in de verplichting om ervoor te zorgen dat ook kan worden teruggevonden hoe een regeling (in geconsolideerde vorm) op een bepaalde dag in het verleden luidde. In de praktijk speelt deze vraag herhaaldelijk, in het bijzonder als moet worden beslist, de besluitvorming worden afgehandeld of worden getoetst aan de hand van het recht zoals dat op een bepaalde dag gold. Veel, maar niet alle, instanties die hun regelingen in geconsolideerde vorm beschikbaar stellen, bieden ook deze terugzoekmogelijkheid. De Raad adviseert te voorzien in de verplichting om ook oude teksten in geconsolideerde vorm beschikbaar te houden. Zo nodig kan dat leiden tot een

¹ Toelichting, 5.7 (Elektronische publicatie van het regelingenbestand van provincies, gemeenten en waterschappen), eerste tekstblok.

aangepaste termijn waarop deze verplichting gaat gelden voor decentrale openbare lichamen.

3. Beschikbaar houden van bekendgemaakte teksten

a. Aan dit onderdeel van het advies van de Raad is gevolg gegeven door in artikel 1, derde lid, van de Bekendmakingswet expliciet te bepalen dat het Staatsblad en de Staatscourant elektronisch beschikbaar blijven en dat dit op een algemeen toegankelijke wijze geschiedt. Gelijksortige bepalingen zijn opgenomen in de artikelen 139 Gemeentewet, 136 Provinciewet, 73 Waterschapswet en 38 Wet op de bedrijfsorganisatie. Welk orgaan daar zorg voor draagt in het geval dat openbare lichamen worden samengevoegd of opgeheven, wordt steeds van geval tot geval bepaald in het kader van de regeling betreffende de samenvoeging, respectievelijk opheffing van de desbetreffende openbare lichamen.

b. Aan dit onderdeel van het advies is gevolg gegeven door telkens te bepalen dat een eenmaal in geconsolideerde vorm beschikbaar gestelde tekst beschikbaar blijft, ook indien deze later is gewijzigd of ingetrokken (artikelen 10a, derde lid, Bekendmakingswet, 140, tweede lid, Gemeentewet, 137, tweede lid, Provinciewet, 73a, tweede lid, Waterschapswet alsmede 38a, tweede lid, en 106a, tweede lid, Wet op de bedrijfsorganisatie).

4. Vereisten waaraan elektronische bekendmaking moet voldoen

De elektronische bekendmaking wordt in het wetsvoorstel omschreven op een techniekonafhankelijke manier, omdat er rekening mee wordt gehouden dat in de toekomst andere elektronische media de rol gaan vervullen die het internet thans speelt.¹ Het komt erop neer dat het wetsvoorstel geen nadere eisen stelt waaraan elektronische bekendmaking dient te voldoen: de uitgifte van het Staatsblad en de Staatscourant dient elektronisch te geschieden volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels.² Voor de bekendmaking van besluiten van het gemeentebestuur in het gemeenteblad geldt dezelfde eis.³ Voor de bekendmaking van besluiten van het provinciebestuur geldt wel een nauwkeuriger eis: het provinciaal blad moet algemeen verkrijgbaar worden gesteld.⁴

De Raad onderschrijft de keus om de wijze van bekendmaking techniekonafhankelijk te omschrijven. Hij meent echter dat de wet wel behoort te omschrijven welk resultaat met elektronische bekendmaking moet worden bereikt. De nu voorgestelde omschrijving laat, althans voor het Rijk en de gemeenten, toe dat regelingen bijvoorbeeld worden bekendgemaakt op cd-rom tegen vergoeding, of op een besloten website waarvoor de gebruiker moet betalen.

De Raad adviseert te bepalen dat elektronische bekendmaking geschiedt op een – bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader te omschrijven – algemeen toegankelijke wijze, waarbij de bekendmakende instantie de gebruiker geen kosten in rekening brengt.

4. Vereisten waaraan elektronische bekendmaking moet voldoen

Aan dit onderdeel van het advies van de Raad van State is gevolg gegeven door in de desbetreffende artikelen telkens te bepalen dat de (elektronische) uitgifte op een algemeen toegankelijke wijze geschiedt en dat voor het inzien van de elektronische publicatie geen kosten in rekening worden gebracht (artikel 1, vierde lid, Bekendmakingswet en corresponderende bepalingen in de artikelen 139 Gemeentewet, 136 Provinciewet, 73 Waterschapswet alsmede 38 en 106 Wet op de bedrijfsorganisatie).

5. Bekendmaking en mededeling

a. *De memorie van toelichting maakt slechts betrekkelijk terloops melding van het onderscheid tussen bekendmaking (voorwaarde voor inwerkingtreding) en andere vormen van kennisgeving (waaronder het beschikbaar houden van geconsolideerde teksten), die niet van belang zijn voor de inwerkingtreding maar wel voor de verspreiding en de toegankelijkheid van de betrokken teksten. Voor degenen die zijn belast met de uitvoering van de wet, is het ook van groot belang het onderscheid en de gevolgen daarvan scherp voor ogen te hebben.*

De Raad adviseert daarom hieraan een afzonderlijk onderdeel van de toelichting te wijden.

¹ Toelichting, 5.3 (Techniek-onafhankelijke voorschriften).

² Voorgesteld artikel 1, tweede lid, van de Bekendmakingswet.

³ Voorgesteld artikel 139, tweede lid, onderdeel a, van de Gemeentewet.

⁴ Voorgesteld artikel 136, tweede lid, van de Provinciewet.

b. De voorgestelde regeling voorziet niet meer in de mogelijkheid dat een bepaalde tekst op meer dan één manier officieel wordt bekendgemaakt, en voorkomt daarmee het risico dat er verschillende authentieke versies kunnen bestaan.

Wel blijft het mogelijk, zal het zelfs veel voorkomen, dat van teksten op meer dan één wijze kennis wordt gegeven; al was het maar via de officiële bekendmaking van een wijziging van een bestaande regeling, en daarnaast de beschikbaarstelling van de nieuwe, geconsolideerde tekst van de gehele regeling. Dit maakt het van belang dat gebruikers direct kunnen nagaan of zij met de officiële, authentieke tekst van doen hebben of met een versie die bij wege van dienstbetoon beschikbaar wordt gesteld maar die niet authentiek is. Men kan denken aan de verplichting om niet-authentieke versies te voorzien van een waarschuwing dat ze niet authentiek zijn; verschillende systemen passen deze regel al toe.

De Raad adviseert een voorziening te treffen.

5. Bekendmaking en mededeling

a. Aan dit onderdeel van het advies van de Raad van State is gevolg gegeven door het toevoegen van een tekst over dit onderwerp aan paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

b. Terecht signaleert dat Raad dat het van belang is dat gebruikers direct kunnen nagaan of zij met een officiële, authentieke tekst van doen hebben of met een versie die bij wege van dienstbetoon beschikbaar wordt gesteld. In de praktijk wordt hierin voorzien door bij niet-authentieke teksten de bronvermelding of een disclaimer te plaatsen. De huidige handelwijze voldoet en geeft in de praktijk geen aanleiding tot problemen. Er is daarom onvoldoende aanleiding om op dit punt een wettelijke voorziening te treffen. Een wettelijke verplichting zou bovendien tot onnodige juridisering leiden.

6. De Bekendmakingswet geeft in artikel 4, eerste lid,¹ een regeling voor «vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften». Deze formulering roept soms de vraag op of door een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) op het niveau van de centrale overheid² vastgestelde algemeen verbindende voorschriften ook onder deze regel vallen. De jurisprudentie heeft de vraag onlangs bevestigend beantwoord.³ De Raad geeft in overweging van de gelegenheid gebruik te maken door op dit punt duidelijkheid te scheppen in de tekst van artikel 4.

6. Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies van de Raad is in de toelichting op de wijziging van artikel 1 van de Bekendmakingswet (artikel I, onderdeel A) uitdrukkelijk gewezen op de door de Raad genoemde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Wij zien overigens onvoldoende aanleiding om op grond hiervan wijzigingen aan te brengen in de formulering van artikel 4, die rechtstreeks is ontleend aan de formulering van artikel 89, vierde lid, van de Grondwet.

7. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

7. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven.

8. Wijzigingen die niet het gevolg zijn van het advies van de Raad van State

a. De vermelding van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is vervangen door: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

b. In artikel 76 van de Waterschapswet is een terminologische verbetering aangebracht (art. IV, onderdeel B).

c. In het nieuwe artikel X is een technische afstemmingsbepaling opgenomen in verband met het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State (Kamerstukken 30 585).

d. In het nieuwe artikel XI is een technische afstemmingsbepaling opgenomen in verband met het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie met betrekking

¹ Volgens het wetsvoorstel vervalt de aanduiding «eerste lid», verder blijft deze tekst ongewijzigd.

² Vrijwel alle zbo's behoren tot de centrale overheid. Decentrale zbo's zijn echter ook denkbaar, bijvoorbeeld als een stichting van gemeentewege wordt belast met het verzorgen van subsidies.

³ ABRS 20 december 2006, zaaknr.200 602 359/1 (Reglement Stichting Participatiefonds voor het Onderwijs).

tot de ministeriële goedkeuring van besluiten van bedrijfslichamen
(Kamerstukken 31 039).

- e. De memorie van toelichting is waar nodig geactualiseerd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de minister van Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W04.060562/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- De tekst van het voorgestelde artikel 1, eerste lid, van de Bekendmakingswet wijzigen in: De regering geeft het Staatsblad en de Staatscourant uit.
- In artikel 141 van de Gemeentewet en artikel 138 van de Provinciewet «een afschrift» vervangen door: «een papieren afschrift» (vergelijk het voorgestelde artikel 10, eerste lid, van de Bekendmakingswet). Voorts in deze artikelen en in artikel 73, vijfde lid, van de Waterschapswet, overeenkomstig het voorgestelde artikel 10, eerste lid, van de Bekendmakingswet, opnemen dat het afschrift wordt verstrekt tegen ten hoogste de kosten van het maken van het afschrift.