

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
De heer drs. R. Knops
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/RS/HS//bs/ATR0968/2020-U016

Uw referentie

Datum 7 februari 2020

Betreft Besluit en Regeling elektronische publicaties

Geachte heer Knops,

Op 6 januari 2020 heeft u het voorgenomen *Besluit elektronische publicaties* en de *Regeling elektronische publicaties* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing en advies.

Het voorstel regelt de nadere uitwerking van de Wet elektronische publicaties. Het wetsvoorstel en de onderhavige lagere regelgeving vervangen de verplichting voor bestuursorganen om te publiceren in huis-aan-huisbladen door een verplichting te publiceren in het officiële publicatieblad. Het voorstel regelt ook een automatische voorziening die burgers via een e-mailbericht attendeert op publicaties van overheidsbesluiten in de omgeving van het eigen woonadres. In het onderhavige besluit en de regeling zijn de 'default-instellingen' voor deze attenderingsservice vastgelegd. Zo is het voornemen om alle burgers vanaf 25 jaar en ouder eenmaal per week te attenderen op overheidsbesluiten in de eigen omgeving van het woonadres van de burger. Hiermee wordt de burger geattendeerd op ontwikkelingen en besluiten binnen een straal van 250 meter van het eigen woonadres.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Voor burgers en ondernemers is het van groot belang om goed op de hoogte te (kunnen) zijn van besluiten van de overheden die rechtstreeks raken aan de eigen woon- en/of bedrijfsomgeving (waaronder gemeente en waterschap).

Hierbij kan het gaan om informatie over bijvoorbeeld:

- besluiten met effecten op de bereikbaarheid van de fysieke omgeving (bijvoorbeeld als een straat tijdelijk wordt afgesloten, met gevolgen voor de bereikbaarheid van een woning of winkel);
- besluiten met effecten op de wettelijke eisen waaraan een woning of bedrijf moet voldoen (bijvoorbeeld door wijzigingen in omgevingsnormen, welke leiden tot noodzakelijke milieu- of veiligheidsmaatregelen en -investeringen);
- besluiten met effecten op de mogelijkheden om een woning of bedrijf uit te breiden (als bijvoorbeeld een bestemmingsplanwijziging aan de orde is).

Kortom; de besluiten van decentrale overheden kunnen van grote invloed zijn op de directe fysieke leefomgeving van burgers en ondernemers en daarmee op het leef-, woon-, en ondernemersklimaat in een gebied. Om die reden is het van belang dat burgers en ondernemers goed worden geïnformeerd (of zichzelf kunnen informeren) en dat de kwaliteit van de informatie over overheidsbesluiten op orde is.

Op dit moment vindt publicatie van overheidsbesluiten deels via elektronische weg plaats (op verschillende websites) en deels via fysieke media (waaronder dag-, nieuws- en huis-aan-huisbladen). Hierdoor is de informatievoorziening voor burgers en ondernemers over overheidsbesluiten ten aanzien van de eigen fysieke leefomgeving gefragmenteerd en is informatie lastig vindbaar. Burgers en ondernemers dienen op dit moment nog meerdere bronnen te raadplegen om op de hoogte te zijn van de voor hen relevante bekendmakingen en mededelingen. Ook dienen burgers en ondernemers nu veelal nog naar een fysieke locatie te reizen om ter inzage gelegde stukken te kunnen bekijken. Het huidige proces is daarmee weinig dienstverlenend richting burgers en ondernemers.

Het doel van het wetsvoorstel en de onderhavige lagere regelgeving is om “de toegankelijkheid van algemene bekendmakingen, kennisgevingen en mededelingen van de overheid te vergroten”. Volgens het voorstel wordt dit mogelijk door ervoor te zorgen:

- dat publicaties (allemaal) op één plek elektronisch toegankelijk zijn;
- dat burgers op maat worden geattendeerd op de publicaties waar interesse voor bestaat;
- dat de stukken die ter inzage liggen ook elektronisch raadpleegbaar zijn.

Zoals de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangeeft: bekendmaking van wet- en regelgeving (en besluiten) dient op een zodanige wijze te geschieden dat iedereen op een eenvoudige, snelle en goedkope wijze toegang heeft tot hetgeen wordt bekendgemaakt. De lagere regelgeving vult de kaders van de wet nader in. In het bijzonder bepalen het besluit en de regeling de technische eisen en de default-instellingen bij de automatische attenderingsservice. Het college constateert dat nut en noodzaak van het voorstel zijn onderbouwd.

2. Minder belastende alternatieven

Doel van de regelgeving is om alle relevante publicaties op één plek elektronisch toegankelijk te maken en burgers (en ondernemers) op maat te attenderen op de publicaties die voor hen relevant zijn c.q. waar interesse voor bestaat. Het college constateert dat een goed werkbaar uitwerking van de lagere regelgeving kan bijdragen aan lastenvermindering voor burgers en bedrijven. Bij het wetsvoorstel is eerder becijferd dat de uitwerking kan resulteren in een regeldrukvermindering van 179 miljoen euro per jaar.

Deze daling in administratieve lasten volgt grotendeels uit de vermindering van kennisnametijd van lokale bekendmakingen (en ten dele uit de vervallen reistijd en wachttijd voor burgers en ondernemers bij de overheid voor het kunnen inzien van ter inzage gelegde stukken). Of de becijferde regeldrukvermindering zich in de praktijk daadwerkelijk (voor burgers en ondernemers *merkbaar*) zal manifesteren, is sterk afhankelijk van de werkbaarheid van de attenderingsservice. In het bijzonder speelt daarbij de vraag of burgers en ondernemers informatie over relevante ontwikkelingen en besluiten in de eigen fysieke leefomgeving *gerichter ontvangen of beter kunnen vinden* dan nu het geval is en *beter kunnen begrijpen* dan nu het geval is.¹ Aandachtspunten die hier betrekking op hebben, zijn zowel bepalend voor de werkbaarheid als voor de lasteneffecten van het voorstel. Het college gaat daarom onder toetsvraag 3 nader inhoudelijk op deze punten in.

3. *Werkbaarheid*

Default-instelling bij automatische attenderingsservice: belanghebbende.

Artikel 4.1 van de voorgestelde regeling bepaalt de default-opties ten aanzien van de automatische attenderingsservice over elektronische publicaties aan de burger. Zo bepaalt het artikel onder andere dat burgers van 25 jaar en ouder eenmaal per week worden geattendeerd op elektronische berichten over alle bekendmakingen, mededelingen en kennisgevingen in de publicatiebladen die betrekking hebben op een locatie gelegen binnen een straal van 250 meter rond het adres van de inschrijving in de BRP.² De toelichting onderbouwt volgens het college niet waarom voor de straal van 250 meter is gekozen dan wel dat uit onderzoek onder burgers is gebleken dat dit de meest passende straal is.

Belangrijker dan een (geografische) straal-afstand bij de (automatische) attenderingsservice is volgens ATR het uitgangspunt dat burgers én ondernemers goed geïnformeerd worden over die ontwikkelingen en overheidsbesluiten waarbij zij belanghebbende (in de zin van de Awb) zijn. Dit dient volgens het college dan ook de 'default-instelling' te zijn bij de automatische attenderingsservice over elektronische publicaties.

Deze instelling heeft zodoende als voordeel dat belanghebbenden worden geïnformeerd over bekendmakingen van algemeen verbindende voorschriften en andere besluiten die (rechts)gevolgen hebben voor de betrokkene. Burgers en ondernemers dienen hierover ook tijdig geïnformeerd te worden om hun belangen passend te kunnen behartigen.

Deze default-instelling bij de automatische attenderingsservice voorkomt tevens dat burgers en ondernemers worden 'overspoeld' met informatie over ontwikkelingen en besluiten over de eigen fysieke leefomgeving waarbij zij geen belanghebbende zijn.

Naar het oordeel van het college past deze (default)instelling ook bij uitgangspunten van het wetsvoorstel en de lagere regelgeving. Volgens de toelichting bij het voorstel ligt het

¹ Bekend praktisch voorbeeld van lastig begrijpbare informatie over vergunningverlening betreft de "*omgevingsvergunning voor het vellen van een houtopstand*", daar waar in het verleden (duidelijker) werd gesproken over een kapvergunning voor een specifiek aangeduide boom.

² De instelling van de attenderingsservice bij elektronische publicaties is/wordt zo ingericht dat een burger ten dele zelf de straal(afstand) kan kiezen/aanpassen. De opties die daarbij mogelijk zijn betreffen een straal van 250, 500, 1000, 1500 of 3000 meter. De burger kan ook kiezen voor een attendering op elektronische publicaties van de "hele gemeente".

namelijk "op de weg van de overheid om het publiek adequaat te informeren over voorgenomen besluiten en de mogelijkheid van inspraak hierbij". Deze inspraakmogelijkheid is in de regel aan de orde als de betrokkene belanghebbende is bij een besluit.

Volledigheidshalve merkt het college op dat de voorgestelde default-instellingen in de voorgenomen regeling (in het bijzonder de straalafstand van 250 meter) tot resultaat kan hebben dat een burger of ondernemer *niet* wordt geïnformeerd via de automatische attenderingsservice over besluiten waar hij belanghebbende bij is. Bijvoorbeeld als een vergunning wordt aangevraagd of verleend voor een milieubelastende activiteit op 400 meter van een adres. De voorgenomen default-instelling (straalafstand van 250 meter) maakt dat de burger of ondernemer in kwestie via de automatische attendering niet actief wordt geïnformeerd over de aanvraag of het besluit. Dit ondanks het feit dat hij wel belanghebbende is of kan zijn.

Het feit dat de overheid actief en ongevraagd burgers gaat informeren over elektronische publicaties via de automatische attenderingsservice brengt volgens ATR de plicht met zich mee om belanghebbenden bij overheidsbesluiten passend te informeren.

3.1 Het college adviseert de 'default-instellingen' bij de *automatische attenderingsservice* zo in te richten dat *belanghebbenden* worden geïnformeerd over overheidsbesluiten en ontwikkelingen in de eigen fysieke leefomgeving.

De automatische attenderingsservice die met het besluit en de regeling (nader) wordt uitgewerkt, ziet voornamelijk op een informatievoorziening aan burgers. Volgens het college wordt met deze keuze een kans gemist om (ook) ondernemers beter te informeren. Dit geldt in het bijzonder als de ondernemer belanghebbende is bij overheidsbesluiten, zoals eerder in dit advies en bij adviespunt 3.1 toegelicht. De al bestaande digitale voorzieningen 'MijnOverheid voor ondernemers' en het 'Digitaal Ondernemersplein' bieden volgens ATR kansen om de meerwaarde van elektronische publicaties en de automatische attenderingsservice te benutten voor ondernemers. Daarmee kunnen ondernemers op dezelfde wijze als burgers worden geïnformeerd over voor hen relevante besluiten in de omgeving van bedrijfslocatie(s). Het college geeft u daarom in overweging om met de opvolging van adviespunt 3.1 besluiten van overheden ook voor ondernemers beter kenbaar en vindbaar te maken door de automatische attenderingsservice ook voor hen in te voeren in het bijzonder in het geval zij belanghebbende zijn.

Het college merkt aanvullend op dat burgers en ondernemers altijd in de gelegenheid zijn om de *vrijwillige* (zelf in te stellen) attenderingsservice te gebruiken, om daarmee over meer besluiten en ontwikkelingen geïnformeerd te worden als zij dit wensen. Burgers en ondernemers kunnen er daarmee voor kiezen om geïnformeerd te worden over besluiten waarin zij interesse hebben, maar waarbij zij niet (direct) belanghebbende zijn.

Kenbaarheid en werkbaarheid vanuit burger- en ondernemersperspectief

Het voorstel heeft mede tot doel burgers en ondernemers beter te informeren over overheidsbesluiten. De attenderingsservice kan daaraan bijdragen. Het college ziet aanvullend op adviespunt 3.1 aanleiding voor enkele specifieke aandachtspunten. Deze kunnen bij de verdere optimalisatie van de attenderingsservice én de uitwerking van de *automatische* attenderingsservice voor burgers worden betrokken.

1) Juistheid van gegevens in publicaties.

Het komt voor dat door kleine fouten (bijvoorbeeld een onjuiste postcode of straatnaam) een publicatie niet correct wordt weergegeven. Het kan daardoor voorkomen dat de burger of ondernemer niet op de hoogte wordt gesteld van de publicatie. Aandacht voor de juistheid van deze gegevens in de publicaties is daarom van belang.

2) De informatie over de geografische locatie van het besluit.

Deze informatie wordt veelal via een digitale kaart aangegeven bij de publicatie. Het bestandformaat van deze kaart en de precisie van de aanduiding bepalen of deze informatievoorziening daadwerkelijk bijdraagt aan een betere kenbaarheid van de besluiten voor burgers en ondernemers.

3) Periode voor bezwaar.

Veel publicaties verschijnen online pas nadat het besluit is genomen en verzonden aan de aanvrager. Hierdoor zijn publicaties soms pas twee of drie weken nadat ze zijn verzonden bekend. De attenderingsservice informeert de burger eens per week. Door dit tijdverloop kan het zijn dat de bezwaarperiode van zes weken (zie de Awb, vanaf de datum waarop het besluit is genomen) al voor de helft is verstreken op het moment dat de burger wordt geïnformeerd over het besluit. Een dergelijk korte(re) bezwaartermijn past niet bij een optimale dienstverlening aan burgers en ondernemers.

3.2 Het college adviseert de kenbaarheid en werkbaarheid van berichten via de (automatische) attenderingsservice voor burgers en ondernemers te verbeteren en daarbij de genoemde aandachtspunten te betrekken.

Aanvullend op adviespunt 3.2 merkt het college op dat duidelijkheid over inhoud van besluiten van groot belang is. Burgers en ondernemers kunnen zich via lokale bekendmakingen informeren over een groot aantal categorieën (88) overheidsbesluiten. Sommige categorieën, zoals een evenementenvergunning voor een festival of een bouwvergunning zijn voor veel betrokkenen duidelijk. Er zijn echter ook categorieën besluiten waarvan de benaming (nog) niet volledig duidelijk maakt welke activiteit of ontwikkeling deze omvat. Daarmee is ook het effect op de fysieke leefomgeving niet duidelijk. Voorbeelden hiervan zijn de ontgrondingen-, onttrekkings-, gebruiks-, en de keurvergunning. Maar ook het 'peilbesluit', het 'streekplan' en de 'structuurvisie' zullen niet bij alle burgers en ondernemers bekend zijn.

In de nota naar aanleiding van het verslag bij de wijziging van de Wet elektronische publicaties is aangegeven dat het ministerie het eerdere ATR-advies³ bij het wetsvoorstel op dit aspect overneemt. Daarbij gaat het om "*het uniformeren en verduidelijken van de informatie categorieën waaruit gebruikers bij email-attendering kunnen kiezen en het informatiever en beter leesbaar maken van de publicaties*". Het college acht deze verbeteringslag van essentieel belang, aangezien de overheid met het onderhavig besluit en de regeling nader invulling geeft aan het ongevraagd en gericht informeren van burgers via de automatische attenderingsservice.

³ ATR-advies bij het Wetsvoorstel elektronische publicatie bekendmakingen en mededelingen, d.d. 15-08-2018: <https://www.atr-regeldruk.nl/wetsvoorstel-elektronische-publicatie-bekendmakingen-en-mededelingen/>

4. *Gevolgen regeldruk*

De toelichting bij de regeling en het besluit verwijzen voor wat betreft de regeldrukeffecten naar hetgeen daarover is opgenomen in de memorie van toelichting bij het bovenliggende wetsvoorstel.

De analyse van de regeldrukeffecten bij het wetsvoorstel is uitgevoerd conform de Rijksbrede methodiek. De bepalingen uit de lagere regelgeving waren echter op het moment van die analyse (2014/2015) nog niet (volledig) bekend. Deze bepalingen, zoals de default-instellingen bij de automatische attenderingsservice voor burgers, hebben echter wel gevolgen voor de regeldruk. Bij de keuzes van de default-instellingen is het van belang om deze gevolgen af te wegen. Die gevolgen hebben zowel betrekking op de regeldruk voor burgers als op het passend informeren van burgers over publicaties die betrekking hebben op hun woonomgeving.

4.1 Het college adviseert de regeldrukparagraaf in de toelichting bij het besluit en de regeling aan te vullen met een kwantitatieve analyse, en daarbij de in dit advies genoemde aandachtspunten te betrekken.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij het voorgenomen *Besluit elektronische publicaties* en de *Regeling elektronische publicaties*:

Het besluit indienen en de regeling vaststellen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het dictum volgt uit de toetsing van het voorstel aan de hand van de vier toetsvragen van ATR. Het college wil met het dictum tevens tot uitdrukking brengen dat het voorstel kan bijdragen aan een betere informatievoorziening door de overheid aan burgers en ondernemers, maar dat voor een *werkbare en passende informatievoorziening* aanscherping van de keuzes in het voorstel van belang is.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat ervan uit dat in de definitieve voorstellen wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris