

ABRvS van 7 maart 2013, LJN: BZ4007, zaaknr. 201209346/3/R2

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BZ4007>

Art.: 2:14, lid 2, 3:11, lid 1, 3:12, lid 1, 3:15, lid 1, en 6:22 Awb

Trefw.: kennisgeving via internet (website), geschikte wijze van kennisgeving, uitgangspunt van nevenschikking, verplichting van tenminste één niet-elektronische vorm van kennisgeving, afwijkend wettelijk voorschrift, terugwerkende kracht provinciale verordening, toetsing op criteria verbindendheid verordening: strijd met een hoger wettelijk voorschrift of met een algemeen rechtsbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel, geen verzuimherstel.

Samenvatting

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 15 augustus 2012, JB 2012/222), kan een kennisgeving via het internet een geschikte wijze van kennisgeving als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, van de Awb zijn. Ingevolge artikel 2:14, tweede lid, jo. artikel 3:12, eerste lid, van de Awb dient van een ontwerpbesluit echter op ten minste één niet-elektronische wijze kennis te worden gegeven, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Provinciale Staten hebben op 26 september 2012 de verordening elektronische bekendmaking Gelderland 2012 vastgesteld. Deze maakt het mogelijk om de kennisgeving van meldingen, aanvragen, ontwerpbesluiten en besluiten uitsluitend langs elektronische weg te doen. De verordening is op 27 september 2012 in het Provinciaal Blad geplaatst en werkt terug tot 1 oktober 2011. Vanaf laatstgenoemde datum worden onder meer kennisgevingen uitsluitend op elektronische wijze gepubliceerd. De in dit geding aan de orde zijnde kennisgeving is op 16 augustus 2012 op de website van de provincie Gelderland geplaatst. De terugwerkende kracht van de verordening betekent juridisch dat er ten tijde van de kennisgeving van het ontwerpbesluit een wettelijk voorschrift gold als bedoeld in artikel 2:14, tweede lid, van de Awb. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of de desbetreffende bepaling verbindend is. Overwogen wordt dat aan een algemeen verbindend voorschrift, zoals neergelegd in de Verordening elektronische bekendmaking Gelderland 2012, verbindende kracht kan worden ontzegd, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift of een algemeen rechtsbeginsel. Het belang van het bij wettelijk voorschrift bepalen dat uitsluitend langs de elektronische weg wordt kennisgegeven van ontwerpbesluiten en besluiten is er naar het oordeel van de Afdeling in gelegen dat belanghebbenden weten dat zij aldus hiervan kennis kunnen nemen, waarna zij kunnen bezien of een zienswijze wordt ingediend of een rechtsmiddel wordt ingesteld. Als geen afwijkend wettelijk voorschrift van toepassing is, mogen zij ervan uitgaan dat de kennisgeving ook op een niet-elektronische wijze zal plaatsvinden. De Afdeling oordeelt dat de rechtszekerheid zich er in dit geval tegen verzet dat aan de verordening terugwerkende kracht is toegekend, omdat het gevolg daarvan is dat aan belanghebbenden de mogelijkheid wordt ontnomen om op te komen tegen een ontwerpbesluit of besluit. De zinsnede “en werkt terug tot en met 1 oktober 2011” in artikel 4 van de verordening wordt derhalve onverbindend verklaard. Hieruit volgt dat de uitsluitende elektronische wijze waarop het college kennis heeft gegeven van het ontwerpbesluit in strijd is met artikel 3:12, eerste lid, van de Awb. Dit gebrek kan niet met toepassing van artikel 6:22 van de Awb worden gepasseerd, aangezien niet aannemelijk is geworden dat belanghebbenden er niet door zijn benadeeld.

Noot

1. Deze uitspraak gaat over een toepassing door het provinciaal bestuur van Gelderland van de Afdelingsuitspraak van 15 augustus 2012, JB 2012/222 m.nt. dzz. Deze uitspraak betrof de nakoming door het gemeentebestuur van Deventer van de kennisgevingsplicht op grond van de artikelen 3:12, eerste lid, jo. 2:14, tweede lid, Awb, inzake de ter inzage legging van het ontwerpbesluit revisievergunning voor een legpluimveebedrijf en melkvee- en rundveehouderij (artikel 3:11 Awb). Hierin heeft de Afdeling op grond van de wetsgeschiedenis van artikel 2:14, tweede lid, Awb geoordeeld, dat kennisgeving via internet een geschikte wijze van kennisgeving ex artikel 3:12, eerste lid, van de Awb kan zijn. De vraag of dit in concreto het geval is heeft de Afdeling vervolgens toegespitst op artikel 2:14, tweede lid, Awb derhalve op de vraag of de

kennisgeving van de ter inzage legging van het ontwerpbesluit op tenminste één niet elektronische, geschikte wijze als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, heeft plaatsgevonden, dan wel bij wettelijk voorschrift – i.c. in een gemeentelijke verordening – een afwijkende regeling is getroffen. Ten tijde van de kennisgeving gold in Deventer geen aan de hoofdregel van nevenschikking in artikel 2:14, tweede lid, Awb derogerende voorziening in een gemeentelijke verordening, zodat de Afdeling de kennisgeving op de website in strijd met artikel 3:12, eerste lid, Awb oordeelde.

De uitspraken van 15 augustus 2012 (zie tevens de uitspraken van gelijke datum onder de nummers LJN: BX4681 en LJN: BX4675, respectievelijk Limburg en Losser) zijn enigszins genuanceerd in de uitspraak van 16 januari 2013, JB 2013/48 m.nt. dzz. (Waalwijk), mede betreffende de uitspraak van 27 februari 2013, LJN: BZ2502 (Horst aan de Maas). Is de uitspraak Horst aan de Maas te zien als een bevestiging van de uitspraak-Deventer c.a., de uitspraak-Waalwijk kent daarentegen meer nuances, want interpreteert de kennisgevingsplicht in artikel 3:12, eerste lid, tevens in het licht van de wetsgeschiedenis van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, met name het hierin geformuleerde criterium dat bij de kennisgeving moet worden voldaan aan de voorwaarde dat de kennisgeving daadwerkelijk al diegenen kan bereiken die naar verwachting bedenkingen kunnen hebben tegen het ontwerp besluit.

2. Naast de hiervoor genoemde Afdelingsjurisprudentie wijs ik ook nog op een relevante uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 10 oktober 2012, LJN: BY1536 (gemeente Den Haag). Deze betreft een beroep tegen het besluit tot afgifte door B en W van Den Haag van een omgevingsvergunning inzake een samenvoeging van panden en het gebruik van eengezinswoningen als kantoor. Met het oog op de ontvankelijkheidseis in artikel 6:13 Awb, toegespitst op de vraag of belanghebbenden kan worden verweten niet tijdig zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 Awb te hebben ingediend, is door eisers aangevoerd dat de kennisgeving van het ontwerpbesluit niet op deugdelijke wijze heeft plaatsgevonden. Naar gesteld had naast de publicatie ervan in de (elektronische) Staatscourant en op de gemeentelijke website tevens een kennisgeving overeenkomstig artikel 3:12 Awb dienen plaats te vinden. Op grond van de wetsgeschiedenis van de Wabo oordeelt de rechtbank dat de publicatieverplichtingen in artikel 3:12, tweede lid, van de Wabo gelden in aanvulling op de in artikel 3:12 van de Awb opgenomen verplichtingen. Het gemeentebestuur heeft aan de Wabo-verplichtingen voldaan. Bij de vraag of ook de publicatieverplichtingen ex artikel 3:12, eerste lid, Awb zijn nageleefd sluit de rechtbank aan bij de Afdelingsuitspraak van 15 augustus 2012 (Limburg). Nu in de gemeente Den Haag ten tijde van de kennisgeving van het ontwerpbesluit geen verordening gold met een aan de hoofdregel van nevenschikking in artikel 2:14, tweede lid, Awb derogerende voorziening, en de kennisgeving niet op tenminste één niet-elektronische, geschikte wijze heeft plaatsgevonden is de werkwijze van het gemeentebestuur in strijd met artikel 3:12, eerste lid, Awb gekomen, zodat eisers ingevolge artikel 6:13 Awb niet kan worden verweten dat zij geen zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren hebben gebracht. Eisers zijn derhalve ontvankelijk in hun beroep.

3. In mijn noot bij de Afdelingsuitspraak van 15 augustus 2012, JB 2012/222 heb ik het “leermoment” ervan genoemd, de verwachting, of liever gezegd de vrees, dat deze uitspraak door (mede-)overheden zou worden opgevat als signaal om via de opneming van een aan artikel 2:14, tweede lid, derogerende voorziening in een verordening (wettelijke voorschrift) te ontkomen aan het vereiste om tenminste op één niet-elektronische wijze uitvoering te geven aan de kennisgevingsplicht betreffende de ter inzage legging van ontwerp-besluiten ex artikel 3:12, eerste lid, Awb. Zonder regelingsbevoegdheid, bij of krachtens de wet, kan immers geen afwijkend wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 2:14, tweede lid, Awb worden getroffen.

De aanjagers van deze ontwikkeling van uitsluitend elektronische publicaties van zowel kennisgevingen als besluiten zijn sterk. Niet alleen uit een oogpunt van kostenbesparing (advertentiekosten), maar ook als een uitbreiding van publieke “dienstverlening” in de vorm van een permanente beschikbaarheid en raadpleegbaarheid van deze elektronische berichten.

4. De centrale vraag in de hiervoor opgenomen uitspraak is de verbindendheid van de Verordening elektronische bekendmaking Gelderland 2012, die op 26 december 2012 op grond

van artikel 145 Provinciewet door provinciale staten is vastgesteld (Stcrt. 2012, nr. 20676 en Provinciaal Blad van 27 september 2012), in het verlengde van de Afdelingsrechtspraak van 15 augustus 2012. Uit de toelichting op het ontwerp hiervan blijkt, dat de bekendmaking van besluitvorming over vergunningverlening reeds sinds 1 oktober 2011 uitsluitend elektronisch plaatsvindt, uitgaande van de Wet elektronische bekendmaking (Stb. 2008, 551), een overigens niet geheel juiste grondslag omdat de hierin mede begrepen wijziging van de artikelen 136 t/m 138 Provinciewet uitsluitend ziet op de elektronische bekendmaking via een elektronisch uitgegeven provinciaal blad van besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden, terwijl het hier over beschikkingen gaat. Zie in dit verband tevens het Besluit bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden (Stb. 2008, 553). Deze wet is overigens nog niet volledig in werking getreden. De resterende onderdelen worden per 1 januari 2014 van kracht (Stb. 2012, 331). Wel is op basis van deze wet artikel 3:42, tweede lid, Awb gewijzigd betreffende de bekendmaking van besluiten van een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan, die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht. Sindsdien is elektronische bekendmaking van dit type besluiten toegestaan, echter uitsluitend in een van overheidswege uitgegeven blad (i.c. het elektronische Provincieblad van de provincie Gelderland), tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Zie in dit verband de websites van Overheid.nl en OfficiëleBekendmakingen.nl. Laatstgenoemde website maakt deel uit van de Gemeenschappelijke voorziening Officiële Publicaties (GVOP) van het ministerie van BZK, met de gemeente Utrecht als recente eerste gebruiker. Ook deze, op 1 juli 2009 in werking getreden elektronische bevoegdheidsbepaling in artikel 3:42, tweede lid, Awb (Stb. 2009, 276) behoort derhalve tot de categorie van aan de hoofdregel van nevenschikking in artikel 2:14, tweede lid, Awb derogerende wettelijke voorschriften, evenals specifieke elektronische publicatieverplichtingen in de sectorwetgeving, zoals in de WRO en de Wabo en daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen.

5. De Gelderse Verordening elektronische bekendmaking 2012 bestaat uit een viertal artikelen. De reikwijdtebepaling in artikel 1 luidt als volgt: “Deze verordening is van toepassing op berichten van Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten of de Commissaris van de Koningin als bedoeld in artikel 2:14, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.” Artikel 2, eerste lid, bepaalt: “Het is mogelijk de kennisgeving van meldingen, aanvragen, ontwerpbesluiten en besluiten uitsluitend langs elektronische weg te laten plaatsvinden”. Hieruit blijkt dat het gaat om een bevoegdheid tot een uitsluitende elektronische publicatie, dus geen verplichting. In het tweede lid is het toepassingsbereik nog wat verruimd, onder meer met publicaties ter zake van de provinciale inspraakverordening. Om de reeds sinds 1 oktober 2011 bestaande praktijk van uitsluitend elektronische publicaties, die destijds naar buiten is gebracht via advertenties in lokale kranten, alsnog van een wettelijke grondslag te voorzien, kent artikel 4 een daarop toegesneden regeling van terugwerkende kracht.

Deze verordening is op 27 september 2012 in werking getreden. De door het college van gedeputeerde staten afgegeven vergunning voor de uitbreiding van het veebestand en de bouw van een nieuwe pluimveestal dateert van 13 augustus 2012. De daaraan voorafgegane kennisgeving van het ontwerpbesluit is - in overeenstemming met het beleid - uitsluitend op de website van de provincie gepubliceerd. Met het oog hierop betogen de in beroep gekomen stichtingen dat deze kennisgeving op onjuiste wijze heeft plaatsgevonden, want uitsluitend elektronisch. Omdat de verordening ten tijde van de kennisgeving nog niet van kracht was, is de rechtsgeldigheid van de in artikel 4 van de verordening voorziene terugwerkende kracht op dit punt van doorslaggevend belang.

6. Bij haar toetsing neemt de Afdeling haar eerdere oordeel in de zaak-Deventer tot uitgangspunt, dat een kennisgeving via het internet een geschikte wijze van kennisgeving als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, Awb kan zijn. Vervolgens onderzoekt de Afdeling de voorziening van terugwerkende kracht in de provinciale bekendmakingsverordening op strijd met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel strijd met een algemeen rechtsbeginsel. De Afdeling betreft daarbij tevens de publicatie van ontwerpbesluiten (artikel 3:11, eerste lid) en van besluiten (vgl. het hiervoor genoemde artikel 3:42, tweede lid). Feitelijk beperkt de Afdeling zich echter tot een toetsing van het regime van terugwerkende kracht in de verordening op strijd met een algemeen

rechtsbeginsel, i.c. het rechtszekerheidsbeginsel. Dit betekent dat de Afdeling impliciet akkoord gaat met een algemeen geformuleerde, afwijkende voorziening in een verordening (uitsluitend elektronisch) met betrekking tot de verplichting van bestuursorganen in artikel 2:14, tweede lid, Awb om niet-geadresseerde berichten tevens op conventionele wijze te publiceren (nevenschikking tenzij).

7. Uitgangspunt van toetsing door de Afdeling is, dat belanghebbenden weten dat zij uitsluitend langs de elektronische weg kennis kunnen nemen van kennisgevingen van een ontwerpbesluit of een besluit, waarna zij kunnen bezien of een zienswijze wordt ingediend of een rechtsmiddel wordt ingesteld. Dit is het belang van het bij wettelijk voorschrift bepalen dat uitsluitend langs de elektronische weg wordt kennisgegeven van ontwerpbesluiten en besluiten. Is geen specifiek wettelijk voorschrift vastgesteld, dan mogen zij ervan uitgaan dat de kennisgeving ook op een niet-elektronische wijze zal plaatsvinden. Nu in de periode van 1 oktober 2011 tot 28 september 2012 geen provinciale afwijkingsregeling van toepassing was, acht de Afdeling het niet uitgesloten dat belanghebbenden niet op de hoogte zijn geraakt van de in die periode ter inzage gelegde ontwerpbesluiten en besluiten en om die reden geen zienswijze hebben ingediend dan wel een rechtsmiddel tegen een besluit hebben ingesteld. Om die reden oordeelt de Afdeling dat de rechtszekerheid zich er in dit geval tegen verzet dat aan de verordening terugwerkende kracht is toegekend, omdat het gevolg daarvan is dat aan belanghebbenden de mogelijkheid wordt ontnomen om op te komen tegen een ontwerpbesluit of besluit. De betreffende zinsnede in artikel 4 van de verordening wordt daarom onverbindend verklaard. Hieruit volgt dat publicatie van de kennisgeving van ter inzage legging van het ontwerpbesluit in strijd is met artikel 3:12, eerste lid, van de Awb, een gebrek dat niet met toepassing van artikel 6:22 Awb gepasseerd kan worden.

8. De toetsing van de bepaling waarin in terugwerkende kracht van de verordening wordt voorzien aan het rechtszekerheidsbeginsel is positief. Als zodanig is sprake van een toepassing van vaste rechtspraak inzake de gelding van het rechtszekerheidsbeginsel. De motivering is echter te beperkt, want gaat voorbij aan de functie van de kennisgeving van ter inzage legging van ontwerpbesluiten als noodzakelijke voorziening van inspraak. Zie artikel 3:15, tweede lid, Awb over het kunnen indienen van zienswijzen door inspraakgerechtigden die niet tevens belanghebbenden zijn alsmede de onder de werking van de provinciale verordening gebrachte inspraakverordening. De mogelijkheid van inspraak is niet alleen een belangrijk element van democratische bestuursvoering, maar ook een kwaliteitsaspect van het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb). Dit geldt in het bijzonder voor besluiten met een algemene werking, waarbij de kring van belanghebbenden beperkt is.

Een tweede punt is dat de Afdeling door in haar oordeel mede de elektronische publicatie van besluiten op te nemen, voorbijziet aan de nadere regeling van elektronische bekendmaking in artikel 3:42, tweede lid, Awb.

Een derde kanttekening betreft de inhoud van de provinciale verordening, met name artikel 2, eerste lid: “Het is mogelijk de kennisgeving van meldingen, aanvragen, ontwerpbesluiten en besluiten uitsluitend langs elektronische weg te laten plaatsvinden.” Deze bepaling biedt de burger geen enkel aanknopingspunt waar te zoeken, ofwel een nadere verbijzondering van wat die elektronische weg dan wel is. Die is noodzakelijk omdat bepaalde elektronische publicatievormen als zodanig weer (impliciete) toegangsbepalingen kunnen inhouden, nog afgezien van de hieraan mogelijk verbonden risico's voor de gebruikers. Want ook sociale media, zoals Facebook en Twitter, zijn als elektronische weg aan te merken. Het begrip “elektronische weg” is inmiddels als koepelbegrip in het licht van de internet-ontwikkeling te onbepaald geworden om voldoende rechtszekerheid te kunnen bieden. Om als een aan de hoofdregel van nevenschikking in artikel 2:14, tweede lid, derogerende voorziening te kunnen gelden dient derhalve niet alleen vast te staan om welke elektronische publicatievorm(en) het gaat, maar ook of deze voldoende deugdelijk zijn uit een oogpunt van rechtszekerheid, toegankelijkheid, continuïteit en eventuele risico's voor de gebruikers. De Afdeling had mijns inziens op dit punt kritischer behoren te zijn.

9. Zoals ook reeds uit mijn eerdere noten blijkt, ben ik niet erg gelukkig met deze ontwikkeling in de jurisprudentie op basis van artikel 2:14, tweede lid, Awb. Deze maakt het (bestuurs)organen met regelingsbevoegdheid te gemakkelijk om over te gaan op een uitsluitende elektronische publicatie van kennisgevingen, onder meer van ter inzage gelegde ontwerpbesluiten, en van ontwerpbesluiten. Het belangrijke beginsel van nevenschikking in de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer wordt aldus geheel onderuit gehaald. Dat dit niet de wil van de wetgever was kan op basis van de wetsgeschiedenis van deze wet (Kamerstukken 28483) gemakkelijk worden aangetoond. Het belangrijkste knelpunt betreft de elektronische kennisgeving, met name die op basis van artikel 3:12, eerste lid, Awb. Allereerst de feitelijk bestaande en ten dele onoplosbare digitale kloof. Door de huidige regelgeving en rechtspraak met betrekking tot het uitsluitend elektronisch publiceren wordt een substantieel deel van de burgers feitelijk en blijvend uitgesloten van inspraak, belangenbehartiging en rechtsbescherming. Zie in dit verband artikel 6:13 Awb als ontvankelijkheidseis met betrekking tot rechtsingang. Bij uitsluitende elektronische publicaties is dit probleem niet oplosbaar, tenzij men deze groep (impliciet) wil verplichten om een permanente zaakwaarnemer (gemachtigde) aan te wijzen, hen daarmee als tweederangsburgers kwalificerend. Voor zover burgers wel voldoende meekunnen met de digitalisering van het bestuur blijft het punt dat deze ontwikkeling een bron van rechtsonzekerheid vormt, terwijl de burger hierdoor ook nog eens onevenredig belast wordt. De hiervoor genoemde casus-Deventer illustreert dit. Stel dat de gemeente Deventer ten tijde van de betreffende kennisgeving beschikt had over een verordening als die van de provincie Gelderland, zodat de publicatie ervan op de gemeentelijke website de toets aan artikel 2:14, tweede lid, kon doorstaan, zouden de belanghebbenden in de gemeente Lochem dan beter afgeweest zijn? Mag van burgers worden verwacht dat zij niet alleen de elektronische publicaties op de eigen gemeentelijke website actief volgen, maar ook die van nabuurgemeenten? En wat mag redelijkerwijs van burgers verwacht worden inzake het bij voortdurend actief via internet volgen van de besluitvorming van provincie- en waterschapsbesturen en van de rijksoverheid? Is in deze gevallen wel sprake van een geschikte wijze van kennisgeving als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, Awb? Ik meen vooralsnog van niet.

En dan heb ik het nog niet gehad over de praktijk van de elektronische publicaties en de hieraan uit een oogpunt van storingen, cybercrime en bewijsproblemen verbonden risico's. Eerder schreef ik over het elektronische publicatiebeleid van de gemeente Den Haag, een voortrekker op dit gebied, echter zonder grondslag in een specifiek wettelijk voorschrift. Eind maart 2013 werd bekend dat tussen maart 2012 en maart 2013, 533 gemeentelijke bekendmakingen ten onrechte niet elektronisch op de gemeentelijke website (DenHaag.nl/gemeenteberichten en het Gemeentebled) zijn gepubliceerd. Inmiddels is een lijst met deze bekendmakingen alsnog op de website gezet. Hiervan zijn 73 bekendmakingen alsnog officieel gepubliceerd in het Gemeentebled. Wat de consequenties van deze fout kunnen zijn, behoeft geen verdere toelichting.

10. Eerder heb ik betoogd (zie mijn noot bij de Afdelingsuitspraak van 16 januari 2013, JB 2013/48), dat deze rechtsontwikkeling in wetgeving en rechtspraak, in het bijzonder waar het gaat om de elektronische publicatie van kennisgevingen, niet alleen op onderdelen in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, maar tevens op gespannen voet staat met enkele grondrechten, in het bijzonder met het grondrecht op toegang tot de rechter en het verdedigingsbeginsel, in de artikelen 6 en 47 van het EU Handvest van de grondrechten, nog afgezien van specifieke verplichtingen van inspraak en rechtsingang in het internationaal en Europees recht, zoals in het Verdrag van Aarhus en de daarop gebaseerde richtlijnen. Terugblikkend kan worden gesteld dat bij de opneming van artikel 2:14, tweede lid, in de Awb een systeemfout is gemaakt. Enerzijds is dit artikel uitdrukkelijk bedoeld als essentiële pijler van het sterk benadrukte beginsel van nevenschikking in de Awb, terwijl tevens is voorzien in een (te) gemakkelijk creëerbare uitzonderingsgrond die de feitelijke betekenis van het normatieve uitgangspunt van nevenschikking minimaliseert. De consequenties van deze dubbelslag voor de uitvoeringspraktijk zijn onvoldoende doordacht, ook door mijzelf. De Afdeling heeft voorts de teugels nog verder laten vieren, mijns inziens uitgaande van een te bestuursvriendelijke interpretatie van de wetsgeschiedenis van artikel 2:14, tweede lid, Awb. Zie de tekst van Kamerstukken II 2001/02, 28483, nr. 3, p. 24 en 38. Opmerkelijk is dat deze toelichting niet

alleen nogal cryptisch is, maar sterk het uitgangspunt van de nevenschikking benadrukt, terwijl de uitzonderingsbepaling van een afwijking bij wettelijk voorschrift niet besproken wordt. De interpretatie van de Afdeling dat de kennisgeving ex artikel 3:12, eerste lid, van de Awb een geschikte wijze van kennisgeving kan zijn, berust op een (te) zwak fundament, niet alleen omdat doel en strekking van artikel 3:12, eerste lid, hierin onvoldoende is verdisconteerd, maar ook omdat te gemakkelijk is voorbij gegaan aan doel en strekking van de regeling van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Dit klemt temeer nu uit de voorliggende uitspraak kan worden afgeleid dat het gebruik van het woord “kan” geen opmaat vormt tot een meer casuïstisch getoonzette jurisprudentie, zoals ik eerder aannam, maar begrepen moet worden als te zijn betrokken op de keuze uit meerdere publicatievormen. Op basis van het voorgaande meen ik dat een herziening van artikel 2:14, tweede lid, Awb dient te worden overwogen.

G. Overkleeft-Verburg