

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
3 december 2008, nr. 200801696/1, LJN BG5897  
(mrs. Van den Brink, Wortmann en Schuyt)  
<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BG5897>  
Noot M.O.-V.

Wob-verzoek, -Elektronisch, bestuurlijk verkeer. kenbaarheid opening elektronische weg. webformulier. e-mailadres. openstelling voor publieksvragen

[Awb art. 1:3 eerste lid, 2:13 eerste lid, 2:15 eerste lid, 7:1 eerste lid, 8:1 eerste lid, 8:4 aanhef en onder k; Wet openbaarheid van bestuur (WOB ) art. 3 eerste lid, 5 tweede lid; Besluit bekostiging WPO art. 7]

Wob-verzoek per e-mail niet in behandeling genomen.

Het betoog van appelland dat de indiening van een verzoek om toepassing van de Wob vormvrij is en dat daarom de Wob als *lex specialis* derogert aan afdeling 2.3 van de Awb, slaagt niet. Ook voor elektronische verzoeken op grond van de Wob geldt dat een aan te zoeken bestuursorgaan de gelegenheid moet hebben dergelijke verzoeken eerst in behandeling te nemen indien het in staat is deze op een ordelijke en efficiënte wijze te behandelen met voldoende waarborgen voor de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van de uitgewisselde berichten. Het feit dat een op de Wob gebaseerd verzoek ook mondeling kan worden ingediend en de omstandigheid dat indiening via een e-mailbericht een snelle en praktische behandeling van een dergelijk verzoek zou kunnen bevorderen, doen daaraan niet af.

Een bericht kan slechts langs elektronische weg bij een bestuursorgaan worden ingediend indien voldoende duidelijk is dat deze weg voor de desbetreffende berichtencategorie is opengesteld. Gelet op het algemene karakter van het formulier en het e-mailadres kan hieruit niet worden afgeleid dat dit formulier behalve voor het stellen van publieksvragen ook voor het indienen van Wob-verzoeken was bestemd.

De mededeling op grond van art. 2:15, eerste lid, Awb dat de elektronische weg niet uitdrukkelijk is opengesteld voor Wob-verzoeken is geen besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb, waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Het gaat hier om een mededeling van feitelijke aard. De tevens gedane mededeling dat het informatieverzoek niet in behandeling zal worden genomen draagt geen ander karakter. Overigens zou ook indien deze mededeling als een besluit inhoudende een weigering op grond van art. 2:15, eerste lid, Awb wordt opgevat, daartegen evenmin bezwaar en beroep openstaan, gelet op het bepaalde in art. 8:4, aanhef en onder k, Awb.

Noot

1. De relevantie van deze uitspraak betreft de toepassing van art. 2:15, eerste lid, jo. art. 2:13, eerste lid, Awb, de bepaling dat een bericht elektronisch naar een bestuursorgaan kan worden verzonden voor zover dit kenbaar heeft gemaakt dat dit communicatiekanaal gebruikt mag worden. De casus betreft de indiening van een Wob-verzoek via een webformulier ten behoeve van publieksvragen op de website van de politieregio Rotterdam-Rijnmond. Het gaat hier om een webformulier dat een e-mailbericht aanmaakt. Na ontvangst heeft de korpsbeheerder verzoeker meegedeeld dat hij de elektronische weg niet heeft opengesteld voor Wob-verzoeken en het verzoek dus niet in behandeling wordt genomen. Het ingestelde bezwaar is vervolgens niet-ontvankelijk verklaard en het beroep ongegrond. Appellants argumentatie bij de Afdeling om dit besluit aan te tasten is tweeledig. Als eerste beroept hij zich op de art. 3, eerste lid, en 5 Wob: indiening van een Wob-verzoek is vormvrij, zodat de Wob als *lex specialis* ten opzichte van afdeling 2.3 Awb heeft te gelden. Slim gevonden, maar voor de bestuursrechter niet voldoende overtuigend. De Afdeling stelt vast

dat het regime van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Webv) onverkort voor elektronische Wob-verzoeken geldt.

Onder verwijzing naar de publieksfunctie van het gebruikte e-mailadres - info@rijnmond.politie.nl - betwist appellant voorts dat de korpschef de elektronische weg niet zou hebben opengesteld voor Wob-verzoeken.

In het perspectief van art. 2:15, eerste lid, Awb is dit onderdeel van de opgenomen uitspraak van bredere strekking dan de elektronische indiening van Wob-verzoeken. Voorop staat de vraag wat de betekenis is uit een oogpunt van kenbare openstelling van de elektronische weg van een elektronische publieks(vraag)functie op basis van een webformulier en/of een specifiek e-mailadres.

Het dogmatisch element in deze uitspraak betreft met name de door de Afdeling aan een mededeling ex art. 2:15, eerste lid, Awb gegeven kwalificatie van mededeling van feitelijke aard. De mededeling dat het Wob-verzoek niet in behandeling zal worden genomen wordt eveneens als mededeling van feitelijke aard aangemerkt. Daarbij wordt tevens een inconsistentie in de Webv aangeroerd.

2. Veel overheidswebsites kennen een publieksfunctie in de vorm van een specifiek webformulier en/of e-mailadres voor het stellen van min of meer algemene vragen. Dit type elektronische faciliteiten vervult verschillende functies. Veelal ligt de nadruk op voorlichting op verzoek. Het vertrekpunt van de Afdeling is een wetshistorische interpretatie van het kenbaarheidsvereiste. De kernzin in de betreffende overweging is: “ dat een bericht slechts langs elektronische weg bij een bestuursorgaan kan worden ingediend indien voldoende duidelijk is dat deze weg voor de desbetreffende berichtencategorie is opengesteld”. De Afdeling concludeert dat in casu door het algemene karakter van formulier en e-mailadres niet aan het kenbaarheidsvereiste is voldaan. Elektronische inzending van het Wob-verzoek was dus niet toegestaan.

Een duidelijke zaak naar het lijkt. Eerder heeft de Afdeling dit uitgangspunt echter al wel gerelativeerd. Zie ABRvS 29 april 2008, JB 2008/130 betreffende elektronische Wob-verzoeken aan de politieregio's Limburg Noord en Limburg Zuid. Naar in rechte werd vastgesteld had geen van beide politieregio's de elektronische weg voor het doen van Wob-verzoeken uitdrukkelijk opengesteld. De Afdeling voegde hier echter aan toe: “Anders dan de rechtbank heeft aangenomen, kan een bestendige bestuurlijke praktijk waarbij Wob-verzoeken reeds vele malen via de elektronische weg zijn ingediend en hierop is besloten grond bieden voor het oordeel dat aan de verzoeker kenbaar is gemaakt dat de elektronische weg voor dergelijke verzoeken is geopend.” Vgl. ook de uitspraak van de Rb. Amsterdam van 19 september 2008, LJN: BF9287. Dit betekent dat kenbaarheid van elektronische bereikbaarheid tevens kan worden afgeleid uit een bestendige bestuurlijke praktijk. Dat geldt dus ook voor de gebruikmaking van dit type algemene publieksfaciliteiten.

3. In de uitvoeringspraktijk blijkt dat bestuursorganen bij de invulling van het kenbaarheidsvereiste regelmatig onvoldoende duidelijkheid betrachten, zodat de rechtszekerheid onder druk staat. Ter illustratie de bereikbaarheidsgegevens van de Afdeling Bijzondere Wetten op de website van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond (Politie Service Center). Naast het telefoonnummer worden zowel het faxnummer als het e-mailadres genoemd. Tevens kunnen per e-mail in te sturen aanvraagformulieren gedownload worden. Het is echter onduidelijk of Wob-verzoeken elektronisch kunnen worden ingezonden. Afgaande op de bereikbaarheidsgegevens zou dat het geval moeten zijn. De Wob kan immers tot de categorie van de bijzondere wetten worden gerekend. Het is echter ook mogelijk dat beoogd is de elektronische communicatie te beperken tot de bijzondere wetten met een webformulier.

Dan is er nog het punt van de differentiatie. In de hiervoor genoemde uitspraak van de rechtbank Amsterdam ging die differentiatie zover, dat gesplitst werd tussen samenhangende informatieverzoeken met betrekking tot één gebeurtenis, t.w. het sanctioneren van het niet dragen van een autogordel. De regiopolitie Amsterdam-Amstelland

kent de mogelijkheid van het opvragen per fax van politiefoto's van overtredingen. Via deze weg had eiser niet alleen de politiefoto opgevraagd, maar ook overige informatie. Laatstgenoemd verzoek werd als Wob-verzoek aangemerkt. Dit mocht niet per fax worden ingestuurd. Nu dit Wob-verzoek niet naar het algemene postadres was gezonden was volgens de rechtbank geen sprake van een aanvraag in de zin van de Awb. Is in dit geval aan het belang van de interne organisatie niet een te sterk gewicht toegekend, ten koste van de samenhang vanuit het perspectief van de burger?

In algemene zin geldt, dat het evenwicht in de art. 2:15, eerste lid, en 2:14, eerste lid, Awb door de invoering van een elektronische overheid steeds meer een papieren werkelijkheid is geworden. Want in toenemende mate is sprake van dwang en drang van overheidswege om burgers gebruik te laten maken van elektronische werkprocessen. Zie G. Overkleeft-Verburg, Elektronisch bestuurlijk verkeer in de Awb. Rechtspraak en rechtspraak, JB plus, 2008, p. 20 e.v.

4. Een bijzonder element in deze uitspraak is de kwalificatie als mededeling van feitelijke aard van de mededeling van de korpschef dat het Wob-verzoek wegens strijd met art. 2:15, eerste lid, niet in behandeling genomen zal worden. De Afdeling houdt echter tevens open, dat een dergelijke mededeling ook als besluit kan worden aangemerkt. Op dit punt is sprake van een gebrek aan duidelijkheid in de Webv. Anders dan in art. 2:15, tweede en derde lid, waarin specifieke weigeringsbevoegdheden van het bestuursorgaan zijn vastgelegd, bevat het eerste lid slechts een rechtmatigheidsvoorwaarde van elektronische communicatie. Hoe geoordeeld dient te worden indien de burger gebruikt maakt van de elektronische weg maar daar niet aan voldoet, is niet specifiek geregeld. Wel bepaalt art. 4:3a dat een bestuursorgaan de ontvangst van een elektronische aanvraag bevestigt. Uitgaande van systematische interpretatie is aannemelijk dat een elektronisch bericht dat niet aan de kenbaarheidseis in art. 2:15, eerste lid, voldoet, heeft te resulteren in een weigeringsbesluit door het bestuursorgaan in de zin van het vierde lid van dit artikel, dus als een besluit in de zin van art. 1:3, eerste lid, Awb, zoals bevestigd door de uitsluiting van bezwaar en beroep in art. 8:4, aanhef en sub k, Awb. Zie ook Kamerstukken II 2001/2002, 28483, nr. 3, p. 33. Een aanvullend argument voor het aannemen van een besluit is de parallel met art. 4:5: de buiten behandelingstelling, die eveneens als besluit wordt aangemerkt, vatbaar voor bezwaar en beroep.

Wel blijkt uit deze uitspraak en die van de rechtbank Amsterdam, dat de bestuursrechter zich niet door art. 8:4, aanhef en sub k, laat weerhouden om de weigering aan de hand van het kenbaarheidsvereiste materieel te toetsen, weliswaar toegespitst op het hiervan afgeleide niet-ontvankelijkheidsoordeel, maar toch.

5. Waar het gaat om een elektronisch ingediende aanvraag of bezwaarschrift kan art. 2:15, eerste lid, evenwel niet worden losgezien van art. 4:5, eerste lid, en 6:6, aanhef en sub b, Awb, de regeling van de onvolledige aanvraag of het onvolledige bezwaarschrift met de mogelijkheid van verzuimherstel. Zie in dit verband de uitspraken van het CBB van 29 mei 20087, LJN: BD2958 en 4 juni 2008, JB 2008/212 m.nt. dzz. (digitale subsidieaanvraag MEP-subsidie). Hierin oordeelt het CBB dat indien een elektronische aanvraag wordt geweigerd op grond van art. 2:15, eerste lid, Awb er redenen zijn om de elektronische indiening als onvolledige aanvraag in de zin van art. 4:5 te bestempelen. Ook in de voorliggende casus had deze koppeling gemaakt kunnen worden. Appellant heeft dit argument echter niet aangevoerd en rechtbank en Afdeling hebben het daarbij gelaten. Het grote belang van een dergelijke kwalificatie als onvolledige aanvraag is de termijnproblematiek. Zie ook mijn hiervoor genoemde artikel, waarin ik een overeenkomstige praktijk van de SVB heb beschreven.

M.O-V