

Afdeling bestuursrechtspraak
29 augustus 2012
201102653/1/R1

LJN BX5940
<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BX5940>

Vaststelling bestemmingsplan
Beroepschrift, -indiening per e-mail
Beroepschrift, -indiening bij verkeerde instantie

Elektronisch bestuurlijk verkeer, openstelling van de elektronische weg, oogmerk e-mailbericht, te gebruiken e-mailadressen, tijdstip van ontvangst van een beroep- of bezwaarschrift, verzuimherstel, doorzendplicht onbevoegde instantie

Wro
Bro art. 1.2.1; 1.2.3; 1.2.4
Keur Waterschap Peel en Maasvallei art. 4.1
Awb art. 2:15; 6:6; 6:15, eerste en derde lid

Vaststelling van bestemmingsplan. De Afdeling overweegt dat indien een bij een bestuursorgaan ingekomen e-mail een bezwaar- of administratief beroepschrift zou bevatten waarop het bestuursorgaan bevoegd is te beslissen, het dit bezwaar of administratief beroep eerst niet-ontvankelijk mag verklaren vanwege de omstandigheid dat het bestuursorgaan de elektronische weg niet heeft opengesteld dan nadat het op grond van artikel 6:6, aanhef en onder b, van de Awb een herstelkans aan de indiener heeft geboden.

De verplichting tot het bieden van die herstelkans dient te worden aangenomen indien uit de e-mail duidelijk kan worden opgemaakt dat daarmee wordt beoogd bezwaar te maken dan wel administratief beroep in te stellen en deze is verzonden naar het officiële e-mailadres van het betrokken overheidslichaam of van de ambtelijke dienst die het aangaat dan wel naar het zakelijke e-mailadres van een ambtenaar met wie de indiener zodanig contact over de zaak heeft gehad dat hij ervan mocht uitgaan dat de e-mail met het bezwaar of administratief beroep ook naar die ambtenaar mocht worden gestuurd.

Het voorgaande brengt mee dat voor een naar een onbevoegd bestuursorgaan per e-mail verzonden bezwaar- of beroepschrift, ook in het geval waarin bij dat bestuursorgaan de elektronische weg niet openstaat, een doorzendplicht op grond van artikel 6:15 van de Awb geldt aangezien die e-mail, indien het onbevoegde bestuursorgaan wel de bevoegde instantie zou zijn geweest, voor hem de verplichting met zich zou hebben gebracht bovenstaande herstelkans te bieden aan de indiener.

De omstandigheid dat het niet mogelijk is om per e-mail een bezwaar- of administratief beroepschrift in te dienen bij de bevoegde instantie doet aan voormelde verplichting tot doorzending niet af.

Uit de op 9 maart 2011 door de Stichting Natuur & Rust en anderen aan de gemeente toegezonden e-mail blijkt duidelijk dat daarmee is beoogd beroep in te stellen tegen het vaststellingsbesluit van 14 december 2010. Deze e-mail is naar het officiële e-mailadres van de gemeente verstuurd, ter attentie van de raad en het college van burgemeester en wethouders.

Gelet op het overwogene behelst de e-mail van 9 maart 2011 een - bij een onbevoegd bestuursorgaan - ingediend beroepschrift dat de raad op grond van artikel 6:15, eerste lid, van de Awb moest doorzenden naar de Afdeling, hetgeen de raad in dit geval ook heeft gedaan.

Ingevolge artikel 6:15, derde lid, is het tijdstip waarop het beroepschrift bij de raad is ingediend bepalend voor het antwoord op de vraag of een beroepschrift tijdig is ingediend, behoudens in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht. Nu het beroepschrift

van de Stichting Natuur & Rust en anderen binnen de beroepstermijn bij de raad is binnengekomen en bovendien niet is gebleken van kennelijk onredelijk gebruik van het procesrecht, is het beroepschrift tijdig ingediend.

Noot

1. In een tweetal uitspraken heeft de Afdeling bestuursrecht een belangrijke uitbreiding gegeven aan de mogelijkheid om, ten minste in aanzet per e-mail in bezwaar of beroep te gaan. Naast de hiervoor opgenomen (deel-)uitspraak gaat het om de eveneens in dit nummer opgenomen uitspraak van de ABRvS van 29 augustus 2012, LJN: BX5972 over een per e-mail bij een gemeenteambtenaar ingestuurd bezwaarschrift tegen een weigeringsbesluit tot verlening van een bouwvergunning voor een drijvende aanlegsteiger in het IJ in Amsterdam.

De kern van deze uitspraken is de combinatie van: (a) de elektronische indiening van een bezwaar- of beroepschrift binnen de bezwaar- of beroepstermijn, waarbij de datum van binnenkomst als datum van ontvangst geldt en ingevolge artikel 6:9, eerste lid, tijdigheid kan worden verzekerd, (b) verzuimherstel op grond van artikel 6:6 Awb jo. de niet openstelling van de elektronische weg op grond van artikel 2:15, eerste lid, Awb, en (c) de doorzendplicht van het onbevoegde bestuursorgaan op grond van artikel 6:15 Awb.

Met deze uitspraken is komen vast te staan dat bij een niet door het bestuursorgaan geopende elektronische weg in de zin van artikel 2:15, eerste lid, Awb pas tot niet-ontvankelijkheid van een bezwaar- of beroepschrift besloten mag worden dan nadat de indiener ervan ingevolge artikel 6:6 de mogelijkheid van verzuimherstel binnen een nader te bepalen termijn geboden is. Verzuimherstel bestaat dan uit het alsnog indienen van een (ondertekende) schriftelijke (papieren) versie van het bezwaar- of beroepschrift. Daarnaast heeft de Afdeling nader afgebakend welke categorieën van indieners onder dit regime kunnen vallen, door zowel eisen te stellen aan de inhoud van het e-mailbericht als aan de te gebruiken e-mailadressen.

2. Artikel 2:15, eerste lid, Awb bepaalt dat een bericht elektronisch naar een bestuursorgaan kan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Die openstelling kan voortvloeien uit een regeling bij of krachtens de wet, beleidsregels, een bericht op de website van het bestuursorgaan of aangeboden faciliteiten, in de vorm van één loket-voorzieningen en/of interactieve elektronische formulieren. Soms wordt door bestuursorganen gedifferentieerd en is bijvoorbeeld wel faxverkeer toegestaan, maar geen e-mail. Openstelling van de elektronische weg op grond van artikel 2:15, eerste lid, Awb staat, naar de praktijk leert, veelal ten dienste van de inrichting van specifieke werkprocessen van het bestuursorgaan. Zie als illustratie het door de (deelraden van de) gemeente Amsterdam gevoerde beleid, zoals weergegeven in de uitspraken van de rechtbank Amsterdam van 22 november 2011, LJN: BU5281 en in hoger beroep van de ABRvS van 29 augustus 2012, LJN: BX5972 (bouw aanlegsteiger in het IJ). Die beperkingen wringen. Vooral omdat de communicatie van bestuurders, ambtenaren en burgers (bedrijven) in belangrijke mate elektronisch verloopt, burgers daaraan verwachtingen ontlenen, terwijl de actieve openstelling in de zin van artikel 2:15, eerste lid, Awb door bestuursorganen vaak bewust of uit onachtzaamheid ongeregeld wordt gelaten. Daarbij ligt het gevaar van willekeur op de loer. Zie in dit verband de uitspraak van de ABRvS van 29 april 2008, JB 2008/130, waarin de Afdeling heeft bepaald dat een bestendige bestuurlijke praktijk waarbij Wob-verzoeken reeds vele malen via de elektronische weg zijn ingediend en hierop is besloten grond biedt voor het oordeel dat aan verzoeker kenbaar is gemaakt dat de elektronische weg voor dergelijke verzoeken is geopend. De betekenis van de hiervoor genoemde uitspraken is onder meer, dat die tevens een brug slaan tussen de vaste praktijk van de elektronische communicatie in de voorbereiding, uitvoering, toezicht en handhaving van regelingen en besluiten enerzijds en de formele eisen van elektronische communicatie met bestuursorganen en bestuursrechtters (in het bijzonder de artikelen 2:13, 2:15 en 8:40a Awb) anderzijds. In deze uitspraken is in die zin sprake van een belangrijk element van

rechtsvorming, met name door aan te knopen bij positie en wijze van taakvervulling van de behandelend ambtenaar. Zoals hierna nog aan de orde komt is met deze uitspraken de in het vereiste van openstelling begrepen bestuurlijke inrichtingsvrijheid de facto substantieel beperkt.

3. Vanwege de bijzonderheden van de genoemde uitspraken bespreek ik deze afzonderlijk. Als eerste de hiervoor opgenomen zaak-Venray. Deze betreft het mede door de Stichting Natuur & Rust bij de Afdeling bestuursrecht ingestelde beroep tegen de vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Venray 2010". De Stichting heeft haar beroepschrift op 9 maart 2011 per e-mail naar het officiële e-mailadres van de gemeente verstuurd ter attentie van de raad en het college van burgemeester en wethouders. Dit bericht is op diezelfde dag bij de gemeente aangekomen. In de schriftelijke ontvangstbevestiging is vermeld dat de uitdraai van de e-mail is doorgezonden ter behandeling als beroepschrift naar de Afdeling. Hier is dit stuk op 15 maart aangekomen, terwijl de beroepstermijn eindigde op 12 maart 2011.

De raad stelde zich op het standpunt dat het beroep niet-ontvankelijk verklaard zou moeten worden nu bij de raad de elektronische weg om een beroepschrift in te dienen niet openstaat, evenmin als dat het geval is bij de Afdeling.

De Afdeling formuleert het volgende toetsingskader. Uitgangspunt is de regel dat indien een bij een bestuursorgaan ingekomen e-mail een bezwaar- of administratief beroepschrift zou bevatten waarop het bestuursorgaan bevoegd is te beslissen, het dit bezwaar of beroep eerst niet-ontvankelijk mag verklaren wegens niet-openstelling van de elektronische weg, dan nadat het de indiener ex artikel 6:6, aanhef en onder b, van de Awb gelegenheid heeft geboden tot verzuimherstel. De verplichting tot het bieden van een herstelkans wordt vervolgens verfijnd door deze te koppelen aan twee voorwaarden. Ten eerste dat uit de e-mail duidelijk kan worden opgemaakt dat hiermee wordt beoogd bezwaar of beroep in te stellen. Ten tweede de nadere afbakening van de hiertoe te gebruiken e-mailadressen tot: (a) het officiële e-mailadres van het betreffende bestuursorgaan of van de ambtelijke dienst die het aangaat en (b) het zakelijke e-mailadres van een als zodanig gekwalificeerde ambtenaar, in de bewoordingen van de Afdeling degene: "met wie de indiener zodanig contact over de zaak heeft gehad dat hij ervan mocht uitgaan dat de e-mail met het bezwaar of administratief beroep ook naar die ambtenaar mocht worden gestuurd" (ow. 2.12.3, tweede alinea). Dit laatste onderdeel is tevens een uitwerking van het vertrouwensbeginsel, waarop in dit type zaken veelvuldig een beroep wordt gedaan.

Vervolgens werkt de Afdeling de positie van het onbevoegde bestuursorgaan nader uit, met name in relatie tot de doorzendplicht. Ondanks niet-openstelling van de elektronische weg geldt voor een onbevoegd bestuursorgaan ex artikel 6:15, eerste en tweede lid, Awb de doorzendplicht naar het bevoegde bestuursorgaan of de betreffende bestuursrechter van een per e-mail ontvangen bezwaar- of beroepschrift dat aan de door de Afdeling geformuleerde voorwaarden voldoet. De raad van de gemeente Venray was derhalve verplicht om het beroepschrift door te zenden naar de Afdeling, hetgeen ook gebeurd is. Dat de bevoegde instantie zelf de elektronische weg niet heeft opengesteld doet aan deze doorzendplicht niet af.

Toegepast op het door de stichting bij de raad van Venray per e-mail ingezonden beroepschrift oordeelt de Afdeling als volgt. Wat betreft de tijdigheid van het door de stichting ingestelde beroep past de Afdeling artikel 6:15, derde lid, toe. Als tijdstip van indiening van het bezwaar- of beroepschrift geldt het tijdstip van indiening bij het onbevoegde orgaan, i.c. het tijdstip van ontvangst van het beroepschrift door de raad, terwijl van een kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht, de uitzonderingsclausule in genoemde doorzendbepaling, geen sprake was.

Op grond hiervan concludeert de afdeling dat het beroepschrift van de stichting tijdig, dus binnen de beroepstermijn is binnen gekomen. Het beroep op de niet-ontvankelijkheid van het door de stichting ingestelde beroep faalt derhalve.

3. Zoals hiervoor al aangegeven is het voor een goed begrip van de feiten, met name het door (deelraden van) de gemeente Amsterdam gevoerde beleid inzake elektronische openstelling nuttig om de elders in dit nummer opgenomen Afdelingsuitspraak van 29 augustus 2012, LJN: BX5972 te lezen in samenhang met de onderliggende uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 3 november 2011, LJN: BU5281, mede in het licht van de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 19 oktober 2010, LJN: BO6965. Laatstgenoemde uitspraak gaat over het per e-mail tijdig gemaakte bezwaar tegen een subsidieweigering, zonder dat elektronische openstelling had plaatsgevonden. Om die reden, past de rechtbank artikel 6:6, aanhef en onder b, Awb toe. Omdat het gemeentebestuur geen verzuimherstel heeft aangeboden wordt het besluit tot niet-ontvankelijkverklaring van het gemeentebestuur vernietigd. Anders diezelfde rechtbank in haar uitspraak van 3 november 2011, waarin bij een eveneens tijdig per e-mail ingediend bezwaarschrift tegen een geweigerde bouwvergunning van een aanlegsteiger in het IJ, artikel 6:6 wordt gepasseerd, oordelend dat bij gebrek van elektronische openstelling een per e-mail ingediend bezwaarschrift geen bezwaarschrift is als bedoeld in artikel 6:4, eerste lid, van de Awb, zodat aan artikel 6:6 niet wordt toegekomen. Omdat het bezwaarschrift tevens in schriftelijke vorm is ingediend, echter - anders dan het per e-mail ingediende bezwaarschrift - buiten de wettelijke bezwaartermijn, neemt de rechtbank deze versie tot uitgangspunt voor een oordeel over verschoonbare termijnoverschrijding (artikel 6:11 Awb). Het is in deze context dat de desgevraagd vanuit het bestuurssecretariaat verstrekte informatie en medewerking alsnog aan de orde komt.

4. Namens het gemeentebestuur is ter zitting toegelicht dat de niet-openstelling van de elektronische wet ex artikel 2:14, eerste lid, een bewuste beleidskeuze is, met name omdat deze niet betrouwbaar wordt gevonden, immers nog niet gegarandeerd kan worden dat een elektronisch ingediend bezwaarschrift op de juiste plek terecht komt. Het op de niet-openstelling gebaseerde beleid van niet-ontvankelijkheid is echter tevens instrumenteel aan het tegengaan van bypasses, dat wil zeggen het voorkomen dat een omweg wordt gecreëerd om toch op elektronische wijze bezwaar te kunnen maken via de herstellmogelijkheid van artikel 6:6 van de Awb en de mogelijke precedentwerking die daarvan zou uitgaan. En dat was precies waar het in deze zaak om ging. Want in de desgevraagd aan betrokkene vanuit het bestuurssecretariaat van het Stadsdeel Oost verstrekte informatie en medewerking was sprake van zo'n bypass, in het bijzonder door de gebode mogelijkheid van indiening van het bezwaarschrift per e-mail op naam en e-mailadres van de bestuurssecretaris, in combinatie met een persoonlijke ontvangstbevestiging waarin tevens de doorzending werd gemeld. Hoewel de rechtbank het beleid van niet-openstelling honoreert door, anders dan in zijn eerder genoemde uitspraak, het per e-mail ingediende bezwaarschrift niet als bezwaarschrift in de zin van artikel 6:4, eerste lid, Awb aan te merken, baat dit het gemeentebestuur niet, nu de rechtbank zich – terecht - niet beperkt tot artikel 2:15, eerste lid. Daarentegen wordt geoordeeld dat door de informatie en medewerking aan betrokkene vanuit het bestuurssecretariaat, waarbij de vraag of sprake was van bevoegdelijk handelen vanwege het procedurele karakter ervan door de rechtbank niet van doorslaggevend belang wordt geacht, inderdaad sprake is van een termijnoverschrijding die redelijkerwijs verschoonbaar kan worden geacht, zodat het bezwaar op deze grond ten onrechte niet-ontvankelijk is verklaard. Daarbij neemt zij tevens in aanmerking dat het gemeentebestuur inmiddels de bezwaarclausule heeft aangevuld in die zin dat hierin uitdrukkelijk wordt vermeld dat het maken van bezwaar per post, per fax of in persoon kan, maar niet elektronisch via internet of per e-mail. Een tweede relevant geacht element is de gebleken actieve opstelling van bezwaarde. Uit de eerste overweging kan nog worden afgeleid dat de rechtbank ruimte wil houden om in een toekomstig geval anders te beslissen. Met de uitspraak van de Afdeling in hoger beroep is die hoop van het gemeentebestuur echter vervlogen.

5. In hoger beroep bij de Afdeling heeft het gemeentebestuur van Amsterdam drie gronden aangevoerd. Door de termijnoverschrijding verschoonbaar te achten zou de rechtbank hebben miskend dat geen bezwaarschrift is ingediend. De ambtelijk vanuit het bestuurssecretariaat van Stadsdeel Oost verstrekte informatie was geen juiste rechtsmiddelenvoorlichting en de wederpartij had daar niet op af mogen gaan.

Ook in deze uitspraak volgt de Afdeling het hiervoor weergegeven toetsingskader, zij het dat het nu gaat om een bij een bevoegd bestuursorgaan ingediend gebrekkig, want zonder elektronische openstelling per e-mail ingezonden, bezwaarschrift. Uitgangspunt is het oogmerk van het ingekomen e-mailbericht. Is beoogd aldus een bezwaar- of beroepschrift in te dienen, dan is een niet-ontvankelijkheidsverklaring vanwege niet-openstelling eerst geoorloofd na het bieden van een herstelmogelijkheid ex artikel 6:6 van de Awb aan de indiener. Aan dit oogmerkvereiste is voldaan, evenals aan het vereiste van een deugdelijke adressering, in dit geval de verzending naar het daartoe beschikbaar gestelde zakelijke e-mailadres van een ambtenaar, “waarmee wederpartij zodanig contact over de zaak heeft gehad, dat hij ervan uit mocht gaan dat het e-mailbericht met het bezwaar naar die ambtenaar mocht worden gestuurd”. De Afdeling laat het bij deze conclusie dat wederpartij ten onrechte niet in de gelegenheid is gesteld tot verzuimherstel. De aangevallen uitspraak wordt bevestigd, zij het met verbetering van de gronden waarop deze rust.

6. De relevantie van deze Afdelingsuitspraak betreft in het bijzonder de volgende punten. Allereerst het beoordelingskader, dat bij de indiening van bezwaar- en beroepschriften uitgaat van de koppeling van het openstellingsvereiste in artikel 2:15, eerste lid, aan de regeling van niet-ontvankelijkheid in artikel 6:6, in het bijzonder de verplichting van een voorafgaand aanbod van verzuimherstel. Voorts wordt in deze uitspraak nader verbijzonderd wat de kring van ambtelijke e-mailadressen is, waarnaar een dergelijk elektronisch bericht kan worden gestuurd. In dit geval ging het niet om de behandelend ambtenaar, maar om een ambtenaar van het bestuurssecretariaat van een deelgemeente, die op verzoek informatie verschafte over de mogelijkheid van elektronische indiening en zich als intermediar beschikbaar stelde. Uit de door de Afdeling geformuleerde voorwaarden blijkt, dat het moet gaan om een zakelijk e-mailadres van een ambtenaar waarmee het contact over de zaak zodanig is of is geweest, dat betrokkene ervan mocht uitgaan dat inzending bij die ambtenaar was toegestaan. Dit betekent dat deze mogelijkheid van inzending niet beperkt is tot de categorie van behandelend ambtenaren, maar ook kan voortvloeien uit incidentele contacten over procedurele aspecten. Hoever dit in de uitvoeringspraktijk gaat is een kwestie van casuïstiek. Zelf denk ik dat deze “ambtelijke openstelling”, als consequentie van regulier e-mailverkeer of incidenteel verstrekte informatie en/of medewerking van grote betekenis wordt, met alle consequenties van dien, met name voor de werklust van de betreffende bestuursorganen. Deze uitspraak is tevens relevant omdat impliciet is geoordeeld over het gemeentelijke beleid van partiële (wel fax, maar geen e-mail) niet-openstelling van de elektronische weg, juist om die consequenties te voorkomen. Om het hard te zeggen: de Afdeling als hoogste bestuursrechter heeft aan het gemeentelijk beleid geen boodschap, maar past de Awb toe, uitgaande van de integratie van de regeling van het elektronisch bestuurlijk verkeer in het systeem van de wet. Zelfs een aangepaste rechtsmiddelenvoorlichting biedt geen soelaas. Per saldo zijn deze uitspraken een stimulans voor een uitbreiding van de elektronische openstelling in de zin van artikel 2:15, eerste lid, Awb. Want door actief via openstelling de mogelijkheid van een geordend elektronisch bestuurlijk verkeer te creëren, ontkomt het bestuur aan bewerkelijke bypasses, waaronder die via algemene of ambtelijke e-mailadressen. En daar was het de wetgever ook om te doen. De bevoegdheid tot openstelling is immers primair opgenomen met het oog op een groeppad, waarbij het uiteindelijke doel een volledige elektronische communicatie is.

G. Overkleeft-Verburg

