

ABRvS van 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2972, zaaknr. 201401491/1/1/A1

<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2014:2972>

Trefw.: weigering omgevingsvergunningen, verbindendheid beheersverordening, bekendmaking in de Staatscourant en op de gemeentelijke website, beschikbaarstelling op de landelijke voorziening www.ruimtelijkeplannen.nl, beschikbaarheid tekst beheersverordening op een algemeen toegankelijke wijze, uitwerking criterium algemene toegankelijkheid, wijze van beschikbaar stellen, toereikende vorm van bekendmaking, verschillen in IMRO-codes vastgestelde en gepubliceerde beheersverordening

Art.: 139 Gemeentewet, 1.2.2 en 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), 8:69, lid 1, Awb

Samenvatting

Met betrekking tot de eisen van bekendmaking van een beheersverordening oordeelt de Afdeling als volgt. Nu de bekendmaking van een besluit van een gemeentebestuur, dat algemeen verbindende voorschriften inhoudt, kan plaatsvinden door plaatsing in een elektronisch uitgegeven gemeenteblad, dat langs elektronische weg voor een ieder raadpleegbaar moet blijven, is de Afdeling van oordeel dat met de bekendmaking in de Staatscourant en op de gemeentelijke website alsmede de beschikbaarstelling van de volledige beheersverordening op www.ruimtelijkeplannen.nl is voldaan aan hetgeen met artikel 139 van de Gemeentewet is beoogd.

In beroep heeft de rechtbank West-Brabant geoordeeld dat het beschikbaar stellen van de beheersverordening via de website www.ruimtelijkeplannen.nl als landelijke voorziening, op grond van de artikelen 1.2.2 en 1.2.3 Bro *in beginsel* met bekendmaking via een elektronisch gemeenteblad ex artikel 139, derde lid, kan worden gelijkgesteld. Of dit daadwerkelijk het geval is heeft deze bestuursrechter in concreto getoetst op basis van het criterium dat algemeen uitgangspunt bij het digitaal/elektronisch beschikbaar stellen van overheidsinformatie is, dat de informatie voor een ieder toegankelijk en kenbaar moet zijn op een laagdrempelige wijze, zodat een ieder – ook zonder uitgebreide kennis van informatietechnologie – daadwerkelijk daarvan kennis kan nemen. De rechtbank heeft geconcludeerd dat de publicatie op de gemeentelijke website van het raadsvoorstel en het raadsbesluit uit een oogpunt van vindbaarheid wel aan deze vereisten voldoet, maar dat geldt niet voor de tekst van de beheersverordening. Volgens de rechtbank is de wijze van beschikbaarstellen van de beheersverordening dermate omslachtig en onduidelijk dat zij niet voldoet aan de eis van algemene toegankelijkheid als bedoeld in artikel 139, derde lid, van de Gemeentewet. Derhalve is de beheersverordening naar het oordeel van de rechtbank niet naar behoren bekend gemaakt hetgeen betekend dat de beheersverordening op grond van artikel 139, eerste lid, van de Gemeentewet onverbindend is, zodat het college de beheersverordening niet aan de bestreden besluiten ten grondslag had mogen leggen.

De Afdeling oordeelt in hoger beroep als volgt. De beheersverordening is beschikbaar gesteld op de landelijke voorziening www.ruimtelijkeplannen.nl. De omstandigheid dat eerst na het inzoomen op het besluitvak waarbinnen de beheersverordening geldt, de integrale tekst van de beheersverordening kan worden aangetoond, biedt onvoldoende grond voor het oordeel dat deze niet op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar is gesteld, als bedoeld in artikel 139, derde lid, van de Gemeentewet. Dat ter identificatie van de beheersverordening de naam “NL.IMRO.0879.BVbgrijsbergen-VSO1” wordt gebruikt, leidt niet tot een ander oordeel, nu eveneens wordt vermeld dat het hier gaat om een ruimtelijk plan met de naam “Buitengebied Rijsbergen”. Indien met de muis op deze naam wordt geklikt, wordt aangegeven dat dit ruimtelijke plan de beheersverordening “Buitengebied Rijsbergen” is. Het is op deze basis dat de Afdeling concludeert dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de integrale tekst van de beheersverordening niet op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar is als bedoeld in artikel 139, derde lid, van de Gemeentewet.

De IMRO-code waaronder de beheersverordening is vastgesteld is een andere dan die waaronder deze op de website is gepubliceerd. Met betrekking tot de aangevoerde beroepsgrond dat de beheersverordening niet op de juiste wijze is gepubliceerd overweegt de Afdeling als volgt. Het college heeft onweersproken verklaard dat de code die is vermeld in het vaststellingsbesluit niet geschikt was om de beheersverordening te publiceren op de website www.ruimtelijkeplannen.nl. Om die reden is de IMRO-code van de beheersverordening zodanig gewijzigd dat zo'n publicatie wel mogelijk werd. Nu van de zijde van het college is verzekerd dat er geen verschil bestaat tussen de vastgestelde en de op de website gepubliceerde beheersverordening, bestaat er, gelet op de door het college gegeven toelichting, geen aanleiding aan het verschil in aanduiding gevolgen te verbinden.

Noot

1. Deze Afdelingsuitspraak is om twee redenen belangrijk. Voor de uitvoeringspraktijk, vanwege de hierin door de Afdeling geboden duidelijkheid met betrekking tot (vervangende) elektronische publicatievereisten van beheersverordeningen ex artikel 139 Gemeentewet, indien geen elektronisch gemeenteblad beschikbaar is, de beheersverordening echter wel is gepubliceerd op de landelijke voorziening, de website ruimtelijkeplannen.nl.

Deze Afdelingsuitspraak en de onderliggende uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 14 januari 2014, ECLI:NL:RBZWB:2014:96, zijn voorts bij uitstek illustratief voor de ontwikkeling via regelgeving, rechtspraak en het ontwerp van beschikbare elektronische faciliteiten, van het elektronisch bestuurlijk verkeer en de hiermee samenhangende normatieve dilemma's. In het oordeel van de rechtbank, vooral in de aangelegde toetsingsmaatstaf met betrekking tot de wijze van elektronische publicatie van gemeentelijke beheersverordeningen op de landelijke website, zie ik bij de uitleg en toepassing van het verplichtende element "op een algemeen toegankelijke wijze" in artikel 139, tweede lid, van de Gemeentewet, vooral de wil tot bescherming van elementaire grondslagen van het bestuursrecht bij de verdere ontwikkeling van een elektronisch bestuur, toegespitst op het actief (zoveel mogelijk) voorkomen van (feitelijke) uitsluiting van niet- (of onvoldoende) digivaardigen. Deze uitleg spoort met de veelvuldige politiek-bestuurlijke toezeggingen ten aanzien van de ontwikkeling van een elektronisch bestuur, in het bijzonder bij de totstandkoming van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (afdeling 2.3 Awb). De Afdeling kiest daarentegen voor een andere insteek, waarbij de beschikbaarheid van de tekst van de beheersverordening op de website ruimtelijkeplannen.nl voorop staat, echter geen bijzondere eisen worden gesteld aan de feitelijke toegankelijkheid daarvan uit een oogpunt van voorlichting en gebruiksgemak voor "niet specifiek geoefende" (ad hoc) bezoekers van deze website. Dit betekent dat de Afdeling in deze uitspraak de facto een norm stelt met betrekking tot het niveau van digitale vaardigheden dat door de elektronische overheid van de burger verlangd wordt. Die norm ligt bij de Afdeling substantieel hoger dan bij de rechtbank het geval is.

2. Voor degenen die minder zijn ingevoerd in het ruimtelijke ordeningsrecht, volgt eerst een korte beschrijving van het juridisch kader, vooral waar het gaat om elektronisch verkeer.

Ingevolge artikel 3.38, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) kan de gemeenteraad, in afwijking van artikel 3.1, eerste lid, Wro, voor die delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien, in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen, waarin het beheer van dat gebied overeenkomstig het bestaande gebruik wordt geregeld. In de laatste zin van dit artikellid is bepaald dat de kennisgeving van een besluit tot vaststelling van een beheersverordening tevens langs elektronische weg geschiedt. Voorts bepaalt artikel 1.2.1, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) dat burgemeester en wethouders (onder meer) de beheersverordening aan eenieder elektronisch beschikbaar stellen, het tweede lid dat er een landelijke voorziening is waarop de beheersverordening raadpleegbaar is (de website ruimtelijkeplannen.nl), terwijl het vierde lid van dit artikel bepaalt dat burgemeester en wethouders een ieder in de gelegenheid stellen een beheersverordening in te zien op het gemeentehuis, dan wel op een andere door dat bestuursorgaan te bepalen locatie, terwijl op verzoek en tegen kostprijs een afschrift daarvan wordt verstrekt. Met dit vierde lid is derhalve voorzien in een regeling van nevenschikking. Vergelijk artikel 2:14, tweede lid, Awb en de wetsgeschiedenis van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer. Ingevolge artikel 1.2.3, eerste lid, Bro wordt een beheersverordening elektronisch

vastgesteld. Van een dergelijk elektronisch document wordt tevens een papieren versie gemaakt. Uit het tweede lid van dit artikel blijkt dat het primaat bij het elektronische document ligt. Want indien de inhoud van een elektronisch document tot een andere uitleg aanleiding geeft dan de papieren versie, is het elektronische document beslissend. Artikel 1.2.5, eerste lid, verplicht tot een geometrische plaatsbepaling van het werkingsgebied, terwijl in het tweede lid een ministeriële regelingsbevoegdheid met betrekking tot de te hanteren standaard is opgenomen. Daarnaast bevat artikel 1.2.6 Bro nog nadere regelingsbevoegdheden van de minister met betrekking tot vormgeving en inrichting van de beheersverordening en de elektronische beschikbaarstelling daarvan, met inbegrip van methoden en technieken voor het elektronisch berichtenverkeer.

3. De bepalingen over de vormgeving, inrichting, beschikbaarstelling, bekendmaking en ter inzagelegging in de artikelen 1.2.1 t/m 1.2.6 Bro gelden niet alleen voor de beheersverordening, maar ook voor het bestemmingsplan en een aantal andere ruimtelijke besluiten. Dit betekent dat de Wro, in vergelijking met het bestemmingsplan, de beheersverordening uit een oogpunt van elektronisch verkeer, nogal stiefmoederlijk behandelt, want beperkt tot de reeds genoemde verplichting dat de kennisgeving van een besluit tot vaststelling van een beheersverordening tevens langs elektronische weg geschiedt, in de laatste zin van artikel 3.38, eerste lid, Wro. Vergelijk de regeling van de elektronische publicatieverplichtingen betreffende de verlenging van een bestemmingsplan en de overschrijding van de geldigheidsduur in artikel 3.1, derde en vijfde lid Wro, alsmede de elektronische verplichtingen inzake de voorbereiding van een bestemmingsplan, de bekendmaking van het besluit tot vaststelling en de elektronische beschikbaarstelling van de inhoud, in respectievelijk artikel 3.8, aanhef en eerste lid, sub a, en derde lid, Wro.

4. Vanwege het ontbreken van een bijzondere bekendmakingsregeling in de Wro, geldt voor de beheersverordening de algemene bekendmakingsregeling met betrekking tot algemeen verbindende voorschriften in artikel 139 van de Gemeentewet. Uitgangspunt van dit artikel is, dat besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, niet verbindend zijn dan nadat zij zijn bekendgemaakt in het gemeenteblad (eerste lid). Het tweede lid van artikel 139 in de thans geldende versie bepaalt, dat de uitgifte van het gemeenteblad elektronisch geschiedt op een algemeen toegankelijke wijze, terwijl tevens de verplichting geldt dat het gemeenteblad elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar blijft. Indien elektronische uitgifte geheel of gedeeltelijk onmogelijk is, voorziet het gemeentebestuur in een vervangende uitgave. Artikel 139 Gemeentewet is nader uitgewerkt in artikel 1 van het Besluit bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden, met name betreffende de wijze van uitgifte van een elektronisch gemeenteblad en de zorgplicht van het gemeentebestuur dat het gemeenteblad na uitgifte elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar blijft.

5. De tekst van artikel 139 Gemeentewet is in twee tranches gewijzigd op basis van de Wet elektronische bekendmaking, Stb. 2008, 551. De hierop gebaseerde eerste wijziging van artikel 139 Gemeentewet is in werking getreden op 1 juli 2009 (Stb. 2009, 276) en is nadien nogmaals gewijzigd per 1 januari 2014, op basis van het inwerkingtredingsbesluit van 28 juni 2012, Stb. 2012, 331. Dit betekent dat gemeenten eerst vanaf 1 januari 2014 verplicht zijn om hun regelgeving te publiceren in een elektronisch gemeenteblad. In de periode van 1 juli 2009 tot 1 januari 2014 ging het nog om een bevoegdheid.

Naar uit de Afdelingsuitspraak blijkt, dateren de besluiten op bezwaar van 2 en 21 mei 2013. Dit betekent dat waar het gaat om de toepassing van artikel 139 Gemeentewet, van de destijds geldende tekst van dit artikel moet worden uitgegaan. Dat is dan ook wat rechtbank en Afdeling hebben gedaan. Dit betekent dat ten tijde van bezwaar voor gemeenten geen verplichting tot een elektronisch gemeenteblad bestond, echter - anders dan uit artikel 139, tweede lid, sub a. van de Gemeentewet kan worden afgeleid -, evenmin tot een gemeenteblad in traditionele (papieren) vorm. Dit blijkt uit de alternatieve voorziening bij gebreke van een gemeenteblad op grond van artikel 139, tweede lid, sub b. Gemeentewet: "bij gebreke van een gemeenteblad, door terinzagelegging voor de tijd van twaalf weken op de gemeentesecretarie of op een andere door

het college te bepalen plaats en door het doen van mededeling daarvan in een plaatselijk verschijnend dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad.”

In de voorliggende casus hebben rechtbank en Afdeling vastgesteld, dat de gemeente Zundert ten tijde van het besluit op bezwaar in het geheel geen gemeentebblad uitgaf, dus ook niet in de traditionele papieren vorm, maar algemeen verbindende voorschriften onder meer bekend maakte op haar website. Het besluit tot vaststelling van de beheersverordening is bekend gemaakt in de Staatscourant en op de gemeentelijke website, met een link naar de landelijke website ruimtelijkeplannen.nl.

6. Toetsend aan de destijds geldende tekst van artikel 139, tweede lid, Gemeentewet, bij gebreke van een gemeentebblad met name aan de alternatieve bekendmakingsregeling in het tweede lid, sub b., concludeert de rechtbank, dat het gemeentebestuur door gebreken in de ter inzagelegging ook aan deze (alternatieve) bekendmakingseisen niet heeft voldaan. Uitgaande van de elektronische publicatie van de beheersverordening op de website ruimtelijkeplannen.nl, formuleert de rechtbank een tweede, buitenwettelijk alternatief voor de verplichte plaatsing van de beheersverordening in het gemeentebblad. Naar het oordeel van de rechtbank kan het beschikbaar stellen van de beheersverordening via de website www.ruimtelijkeplannen.nl, waar deze site fungeert als landelijke voorziening als bedoeld in artikel 1.2.2 van het Bro en voorts ingevolge artikel 1.2.3 van het Bro dient ter bindende vaststelling van de inhoud van de beheersverordening, in beginsel met bekendmaking via een elektronisch gemeentebblad als bedoeld in artikel 139, derde lid, Gemeentewet worden gelijkgesteld. Deze beginseluitspraak kent twee toetsingscriteria. Allereerst de vraag of de beheersverordening daadwerkelijk op de website is gepubliceerd. Dat blijkt het geval te zijn. En als tweede de vraag of de integrale tekst van de beheersverordening via deze landelijke website “op een algemeen toegankelijke wijze” beschikbaar is gesteld. Op dit punt is de rechtbank negatief, oordelend dat de wijze van beschikbaarstelling van de beheersverordening op deze website dermate omslachtig en onduidelijk is, dat deze niet voldoet aan de wettelijke eis van algemene toegankelijkheid in artikel 139, derde lid, van de Gemeentewet. De consequentie is dat de beheersverordening naar het oordeel van de rechtbank niet naar behoren bekend gemaakt is, zodat deze op grond van artikel 139, eerste lid, van de Gemeentewet onverbindend is en niet aan de bestreden weigeringsbesluiten van een omgevingsvergunning ten grondslag gelegd had mogen worden.

7. Opmerkelijk is dat de rechtbank niet van andere alternatieven wil weten. Vanwege het gemeentebestuur is tijdens de zitting nog ingebracht dat het voor een ieder mogelijk is om de digitale plannen op het gemeentehuis te komen inzien, dat speciaal daarvoor een computer bij de balie is geplaatst en dat daarbij, indien gewenst, hulp wordt geboden vanuit het ambtelijk apparaat. Zie ook de verplichting in het hiervoor genoemde artikel 1.2.1, vierde lid, Bro. Met voorbijgaan aan deze (complementaire) verplichting overweegt de rechtbank: “Dat is een mooie service voor de burgers en aangenomen kan worden dat dit in het voorkomende geval de toegankelijkheid kan bevorderen, maar dat betekent nog niet daar daarmee wordt voldaan aan de wettelijke eis van algemene toegankelijkheid.”

8. Anders dan de rechtbank telt het buitenwettelijke alternatief voor de bekendmaking van de beheersverordening in een (elektronisch) gemeentebblad in de overwegingen van de Afdeling meer elementen dan bij de rechtbank. Het gaat de Afdeling primair om het geheel van bekendmakingsvoorzieningen, in de (elektronische) Staatscourant, op de gemeentelijke website en via de beschikbaarstelling van de beheersverordening op de website ruimtelijkeplannen.nl. Op basis van dit samenstel van voorzieningen oordeelt de Afdeling dat is voldaan aan hetgeen met artikel 139 van de Gemeentewet is beoogd. Door de aangevoerde beroepsgronden ligt het accent in de hierop volgende overwegingen echter vrijwel uitsluitend op de - het gemeentebblad vervangende - elektronische publicatie van de beheersverordening op de website ruimtelijkeplannen.nl. Op basis van eigen onderzoek oordeelt de Afdeling, dat het hierbij gaat om een toereikende vorm van bekendmaking. De rechtbank heeft daarom ten onrechte geoordeeld dat de integrale tekst van de beheersverordening niet op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar is als bedoeld in artikel 139, derde lid, van de Gemeentewet. Dat verschillende

IMRO-codes zijn gebruikt in de vastgestelde en in de gepubliceerde versies van de beheersverordening, doet daar evenmin aan af.

9. In mijn annotatie van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 15 augustus 2012, JB 2012/13 m.nt. dzz., in de dezer dagen te verschijnen derde druk van JB Select, heb ik onder meer de rechtspraak van de Afdeling met betrekking tot afdeling 3.4 Awb inzake de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en de bekendmakingsverplichting in artikel 3:42 onderzocht, in relatie tot artikel 2:14, tweede lid, Awb. Hieruit blijkt de sterk toenemende elektronische publicatie van kennisgevingen en bekendmakingen van besluiten op de eigen website van het bestuursorgaan of via een link op de eigen website naar een centraal webadres, in het bijzonder de GVOP, de Gemeenschappelijke Voorziening Officiële Publicaties. Dit omdat met name gemeenten en provincies zo snel mogelijk afwijken van publicatieverplichtingen in dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen. De daartoe noodzakelijke grondslag in een gemeentelijke of provinciale verordening lijkt snel standaard te worden, mede omdat de VNG in een daarop toegesneden model-verordening heeft voorzien. Het toestaan van een grote mate van diversiteit heeft er tevens toe geleid, dat de rechtszekerheid in toenemende mate onder druk is komen te staan. De burger draagt immers het risico van termijnoverschrijding, indien een (uitsluitende) elektronische publicatie van een kennisgeving of bekendmaking niet tijdig op de website van het bestuursorgaan is opgemerkt. Ditzelfde probleem doet zich trouwens voor bij de complementaire inzage-voorziening met betrekking tot ruimtelijke besluiten, waaronder de beheersverordening op het gemeentehuis, omdat deze voorziening geen aankondigingsplicht kent.

10. In de Visiebrief digitale overheid 2017 van 23 mei 2013, Kamerstukken II 2012/13, 26643, nr. 280, heeft de minister van BZK de doelstelling in het regeerakkoord dat bedrijven en burgers hun zaken met de overheid uiterlijk 2017 digitaal kunnen afhandelen, nader uitgewerkt. Daartoe behoort tevens een wijziging van de Awb met het oog op de invoering van de verplichting van bestuursorganen om kennisgevingen en algemene bekendmakingen in beginsel uitsluitend elektronisch te publiceren. Mogelijk met een vangnetvoorziening voor bepaalde groepen, hoewel daaromtrent nog weinig concreets te melden valt.

Uit het voorgaande blijkt, dat mijn sympathie meer uitgaat naar de benadering van de rechtbank dan naar die van de Afdeling. Dit omdat de Afdeling (impliciet) de norm van verlangde digitale vaardigheden van burgers te hoog legt. De gebruiksvriendelijkheid en dus toegankelijkheid van de website ruimtelijkeplannen.nl is mijns inziens thans te gering om, gegeven het huidige niveau van digivaardigheden, als centrale voorziening in relatie tot een algemene digitaliseringsplicht van ruimtelijke besluiten te kunnen dienen. Dit mede uit een oogpunt van het rechtszekerheidsbeginsel, dat bij de vormgeving van een elektronisch bestuur een belangrijk aandachtspunt dient te zijn. Hoewel ik het oordeel van de Afdeling in de voorliggende casus als zodanig begrip, bestaat het risico van “bijwerkingen”, met name door het verdwijnen van de prikkel om het elektronisch verkeer zodanig vorm te geven, dat de toegankelijkheid voor burgers en “professionals” maximaal gefaciliteerd wordt. Want dat ook gemeenteambtenaren problemen (kunnen) hebben met de website ruimtelijkeplannen.nl, heb ik recent nog in een inspraakprocedure kunnen constateren. Niet voor niets voorziet deze website in een link kent met het informatiecentrum van de VNG.

Dat de Awb op het punt van de elektronische kennisgevingen en bekendmakingen dringend aanpassing behoeft is nauwelijks betwistbaar. Deze exercitie zal echter gepaard moeten gaan met een aanpassing van de bekendmakingsbepalingen in de organieke wetten, waaronder artikel 139 van de Gemeentewet, alsmede met een stroomlijning van kennisgevings- en bekendmakingsvoorzieningen in de sectorwetgeving.

G. Overkleeft-Verburg