

Gst. 2020/120

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 28 april 2020, nr. 201904362/3/R3

(Mr. H.C.P. Venema)

m.nt. M. Buitenhuis & L. van Moorsel¹

(Art. 2:15 Awb)

ECLI:NL:RVS:2020:1136

Opposant mocht er, ondanks het vermelden van een uitdrukkelijke verwijzing naar het e-mailadres gemeente@almelo.nl op de gemeentewebsite en op reclamezuilen langs de weg, niet op vertrouwen dat de elektronische weg is geopend voor het indienen van handhavingsverzoeken en ingebrekestellingen. (Almelo)

Voor zover opposant heeft willen betogen dat hij, omdat het gemeentebestuur op reclamezuilen langs de wegen en de website van de gemeente Almelo uitdrukkelijk wijst op het e-mailadres gemeente@almelo.nl, als communicatiemiddel met de gemeente erop mocht vertrouwen dat de elektronische weg door het college is geopend voor het indienen van verzoeken om handhavend op te treden en het doen van ingebrekestellingen, faalt dit betoog. Niettemin is het op deze wijze onder de aandacht brengen van het e-mailadres van de gemeente Almelo niet zonder betekenis. Het had op de weg van het college gelegen om aan de indiener van een verzoek, waarvoor de elektronische

¹ Laura van Moorsel is advocaat bij Kennedy van der Laan en Mariëtta Buitenhuis is advocaat bij AKD.

weg niet expliciet is opengesteld, duidelijk te maken dat het betreffende verzoek niet langs deze weg, maar per gewone of aangetekende post had moeten worden ingediend. Nu evenwel op 20 augustus 2018 hetzelfde verzoek al schriftelijk was ingediend, kon deze verduidelijking achterwege blijven en mocht het college voor de behandeling van dit verzoek uitgaan van de indiening van het verzoek op 20 augustus 2018.

Uitspraak op het verzet van:

1. [opposant], wonend te Almelo,

Tegen de uitspraak van de Afdeling van 20 september 2019 in zaak nr. 201904362/2/A1.

(...)

Overwegingen

(...)

2. Verzet, als bedoeld in artikel 8:55 van de Awb, betreft uitsluitend de vraag of de Afdeling ten onrechte tot vereenvoudigde behandeling is overgegaan wegens de kennelijke uitkomst van – in dit geval – het hoger beroep van [opposant] tegen de uitspraak van de rechtbank van 23 april 2019. Dit betekent dat de beoordeling van de Afdeling in deze verzetprocedure beperkt is tot de vraag of terecht uitspraak is gedaan zonder [opposant] op zitting te horen. Indien in verzet argumenten naar voren worden gebracht die in geval van een normale behandeling ook nog hadden kunnen worden aangevoerd, dient te worden beoordeeld of hierdoor twijfel ontstaat omtrent de uitkomst. Zo ja, dan dient de verzetrechter het verzet gegrond te verklaren opdat nader onderzoek kan plaatsvinden.

3. Uit de stukken is de Afdeling gebleken dat [opposant] op vrijdag 17 augustus 2018 via het DigiD formulier voor het indienen van bezwaar en per e-mailberichten van 17 augustus 2018 tweemaal eenzelfde handhavingsverzoek bij het college heeft ingediend. Dit verzoek is door [opposant] tevens per post verzonden en door het college ontvangen op 20 augustus 2018, welke datum door het college als startpunt voor de in artikel 4:13, tweede lid, van de Awb genoemde beslistermijn van acht weken is aangemerkt. Omdat deze termijn, met toepassing van de Algemene termijnenwet, eindigde op maandag 15 oktober 2018 en nog geen besluit was genomen, heeft het college op dezelfde dag met toepassing van artikel 4:14, derde lid, van de Awb, de beslistermijn met twaalf weken verlengd, zodat het college, met toepassing van de Algemene termijnenwet, tot en met maandag 7 januari 2019 de gelegenheid had om op het handhavingsverzoek van [opposant] te beslissen. Bij brief van 27 november 2018 heeft [opposant] beroep ingesteld wegens het niet tijdig beslissen op zijn verzoek om handhavend op te treden. De rechtbank heeft in haar uitspraak van 23 april 2019 overwogen dat [opposant] op 27 november 2018 prematuur beroep heeft ingesteld, zodat voor het toekennen van een proceskostenvergoeding geen aanleiding bestaat en dat aan het verzoek van [opposant] om de hoogte van de in artikel 8:55c van de Awb bedoelde dwangsom vast te stellen niet kan worden voldaan.

4. In de uitspraak van 20 september 2019 heeft de Afdeling, daarbij wijzend op haar uitspraak van 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5897 en de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (*Kamerstukken II* 2001/02, 28 483, nr. 3, blz. 12 en 13), het hoger beroep van [opposant] ongegrond verklaard en daartoe overwogen dat de rechtbank terecht geen grond heeft gevonden voor het oordeel dat door het college de elektronische weg voor het indienen van een handhavingsverzoek per e-mail is opengesteld. De bekendmaking van het e-mailadres van de gemeente en de mogelijkheid om bezwaar te maken via het DigiD-formulier, maken niet voldoende duidelijk dat voor het indienen van verzoeken om handhavend op te treden de elektronische weg is opengesteld. De Afdeling oordeelde verder dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het college heeft mogen afzien van het geven van een reactie op het via e-mail en DigiD-formulier ingediende handhavingsverzoek, omdat het op 20 augustus 2018 door het college ontvangen, schriftelijk verzoek dat wel voldeed aan de indieningsvereisten, in behandeling is genomen. Dit leidde tot het oordeel van de Afdeling dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat door [opposant] prematuur beroep is ingesteld, zodat geen aanleiding bestond voor een veroordeling in de proceskosten en het verbeuren van een dwangsom op grond van artikel 8:55c van de Awb. Wat betreft het betoog van [opposant] dat hem de toegang tot de rechter wordt belet, overwoog de Afdeling dat het college het op 20 augustus 2018 ontvangen verzoek tot handhaving in behandeling heeft genomen. Tot slot oordeelde de Afdeling, daarbij wijzend op het arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982, 283/81, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punt 10, dat er geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie bestond, aangezien dit noodzakelijk is voor de beslechting van het geschil.

5. [opposant] betoogt in verzet – zakelijk weergegeven – dat indien het college zijn verzoek al op 17 augustus 2018 in behandeling had genomen, de beslistermijn van acht weken zou zijn geëindigd op donderdag 11 oktober 2018, zodat het besluit van het college van 15 oktober 2018 om de beslistermijn te verlengen met 12 weken tot maandag 7 januari 2019 te laat is genomen en buiten beschouwing gelaten moet worden. Gelet op de datum van het beroep van [opposant] van 27 november 2018 is het oordeel van de rechtbank, dat zijn beroep prematuur is ingesteld, onjuist. Indien de Afdeling het hoger beroep van [opposant] niet vereenvoudigd had behandeld, zou [opposant] dit ter zitting hebben kunnen uitleggen en zou zijn hoger beroep gegrond zijn verklaard door de Afdeling.

Verder betoogt [opposant] dat, ondanks de vermelding op van gemeentewegen langs de wegen geplaatste reclamezuilen waarin het publiek wordt uitgenodigd contact met de gemeente op te nemen via een e-mailadres, de gemeente niet adequaat reageert op door [opposant] via dit medium tot de gemeente gerichte verzoeken, terwijl ook het toezenden per fax bij de gemeente inmiddels onmogelijk is geworden. Dit betekent, aldus [opposant], dat alleen nog een verzoek om handhavend op te treden per post kan worden gedaan, hetgeen leidt tot vertraging in de behandeling van

zijn verzoeken. Gelet op de artikelen 6 en 9 van het verdrag van Aarhus wordt door deze handelwijze van het college de toegang tot de rechter aan [opposant] verhinderd. Wegens deze schending van het Europese recht zijn in de uitspraak van 20 september 2019 ten onrechte geen prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie, aldus [opposant]. Verder wijst [opposant] er nog op dat indien het college zijn verzoeken van 17 augustus 2018 in behandeling zou hebben genomen, het college zijn verzoek van 20 augustus 2018 op grond van artikel 4:6 van de Awb buiten behandeling had moeten laten.

6. Naar het oordeel van de Afdeling is er sprake van slechts één verzoek, dat op verschillende wijzen is verzonden en niet van verschillende verzoeken. Voor zover [opposant] heeft willen betogen dat, omdat het gemeentebestuur op reclamezuilen langs de wegen en de website van de gemeente Almelo uitdrukkelijk wijst op het e-mailadres gemeente@almelo.nl, als communicatiemiddel met de gemeente hij erop mocht vertrouwen dat de elektronische weg door het college is geopend voor het indienen van verzoeken om handhavend op te treden en het doen van ingebrekestellingen, faalt dit betoog.

Niettemin is het op deze wijze onder de aandacht brengen van het e-mailadres van de gemeente Almelo niet zonder betekenis. Het had op de weg van het college gelegen om aan de indiener van een verzoek, waarvoor de elektronische weg niet expliciet is opengesteld, duidelijk te maken dat het betreffende verzoek niet langs deze weg, maar per gewone of aangetekende post had moeten worden ingediend. Nu evenwel op 20 augustus 2018 hetzelfde verzoek al schriftelijk was ingediend kon deze verduidelijking achterwege blijven en mocht het college voor de behandeling van dit verzoek uitgaan van de indiening van het verzoek op 20 augustus 2018. Omdat het college al over dit verzoek van 20 augustus 2018 beschikte, was, anders dan [opposant] betoogt, het bieden van een herstelmogelijkheid naar aanleiding van de op 17 augustus 2018 verzonden versies van het verzoek niet meer nodig. Het college had vervolgens de indiener van het verzoek wel op de hoogte moeten brengen dat het uitgang van de indiening van het verzoek op 20 augustus 2018, zodat duidelijk zou zijn wanneer de beslistermijn zou eindigen. Het nalaten hiervan kan er evenwel niet toe leiden dat van een andere beslistermijn zou moeten worden uitgegaan.

7. Het college heeft inmiddels beslist op het verzoek van [opposant] bij besluit van 28 februari 2019. Tegen dit besluit heeft [opposant] bezwaar gemaakt. Omdat tegen dit nog te nemen besluit op bezwaar beroep bij de rechter openstaat en [opposant] daartegen beroep kan instellen, mist het betoog van [opposant] dat hem als gevolg van de handelwijze van het college de toegang tot de rechter wordt ontzegd, feitelijke grondslag. Van strijd met het verdrag van Aarhus is geen sprake en voor het stellen van prejudiciële vragen bestaat geen aanleiding, zoals door de Afdeling in haar uitspraak van 20 september 2019 al is overwogen.

8. De conclusie is dat het verzet van [opposant] gelet op het voorgaande geen grond voor twijfel aan de juistheid

van de uitkomst van de uitspraak van 20 september 2019 biedt en niet tot de slotsom leidt dat voortzetting van het onderzoek nodig was en dat [opposant] voorafgaand aan die uitspraak door de Afdeling had moeten worden gehoord.

9. Het verzet is ongegrond.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:
Verklaart het verzet ongegrond.
(...)

Naschrift

1. Deze uitspraak laat zich goed plaatsen binnen het thema waarover wij dit jaar in *De Gemeentestem* meerdere annotaties hebben verzorgd: 'digitaal communiceren met de overheid is zo makkelijk nog niet'. In dit naschrift bespreken wij wanneer voor de burger in juridische zin de elektronische weg openstaat om met het bestuursorgaan te communiceren.

2. Aanleiding voor de uitspraak vormde het handelen van opposant die het college van de gemeente Almelo verzocht om handhavend op te treden. Hij probeerde het college met dat handhavingsverzoek langs drie wegen te bereiken. Eerst via een DigiD-formulier dat bedoeld is voor het indienen van een bezwaarschrift. Dezelfde dag verzond hij het handhavingsverzoek per e-mail. Ook deed hij zijn handhavingsverzoek op de post. Keurig gedaan lijkt het, maar de verschillende verzendwijzen leidden tot een aantal complicaties.

3. Het handhavingsverzoek per post bereikte het college drie dagen later. Het college hanteerde het moment van de ontvangst van het verzoek per post als aanvangsmoment van de termijn van acht weken om op het handhavingsverzoek te beslissen (artikel 4:13, tweede lid, Awb). Op de dag dat de termijn volgens hem zou eindigen, verlengde het college de beslistermijn met twaalf weken.

4. Opposant verkeerde echter in de veronderstelling dat het moment van indiening van het handhavingsverzoek via DigiD dan wel per e-mail leidend was voor de beslistermijn om op de aanvraag te beslissen. Hij leidde dit af uit het gegeven dat het gemeentelijk e-mailadres op de reclamezuilen van de gemeente vermeld stond. De gemeente riep zo op om per e-mail met het bestuursorgaan te communiceren. Daarmee zou het college in de ogen van opposant kenbaar hebben gemaakt dat de elektronische weg openstond. Faxen met de gemeente was immers onmogelijk en het per post met de gemeente communiceren zou volgens opposant tot vertraging leiden. Daarmee zou het collegebesluit om de beslistermijn te verlengen tardief zijn en zou de beslistermijn zijn overschreden. Om die reden stelde opposant beroep in wegens het niet tijdig beslissen op zijn handhavingsverzoek (artikel 8:55b Awb) en verzocht hij de rechtbank om een dwangsom vast te stellen (artikel 8:55c Awb).

5. De Afdeling boog zich voor het eerst op 20 september 2019 over de zaak en ging over tot vereenvoudigde behandeling (artikel 8:54 Awb), waarbij opposant niet is gehoord en zijn hoger beroep ongegrond werd verklaard. Reden daarvoor was volgens de Afdeling dat er voor opposant geen reden bestond om aan te nemen dat het college de elektronische weg voor het indienen van het handhavingsverzoek had opengesteld. Tegen die uitspraak ging opposant in verzet (artikel 8:55 Awb). Behalve de vraag of de Afdeling terecht uitspraak heeft kunnen doen zonder opposant te horen, zoals de Afdeling in verzet beoordeelde, biedt deze uitspraak een aantal interessante inzichten over de vraag wanneer een burger mag aannemen dat het bestuursorgaan de elektronische weg jegens hem heeft opengesteld.

6. Berichtenverkeer tussen burgers en bestuursorganen kan elektronisch plaatsvinden, mits de bepalingen van afdeling 2.3 Awb, met de titel 'verkeer langs elektronische weg' in acht worden genomen. In die afdeling wordt onderscheid gemaakt tussen het bestuursorgaan dat met een burger wil e-mailen (artikel 2:14 Awb) en een burger die elektronisch met het bestuursorgaan in contact wil treden (artikel 2:15 Awb). Het gaat hier om de laatstgenoemde omstandigheid. De belangrijkste voorwaarde om dit te mogen doen is dat het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg geopend is (artikel 2:15, eerste lid, Awb).

7. Deze regels, over de wijze om digitaal met een bestuursorgaan in contact te treden, zijn met de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (*Stb.* 2004, 214) per 1 juli 2004 in werking getreden. De wetgever achtte de mogelijkheid van elektronisch verkeer van groot belang: "Elektronisch verkeer tussen bestuursorganen en burgers kan een belangrijke bijdrage leveren aan het streven naar een toegankelijke en beter presterende overheid" (*Kamerstukken II* 2001/02, 28483, nr. 3, p. 1). Ter voorkoming van miscommunicaties, is in de wet het uitgangspunt opgenomen dat elektronisch verkeer altijd met instemming van het bestuursorgaan dient te geschieden. Een bericht kan alleen elektronisch worden verzonden als het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend, aldus artikel 2:15, eerste lid, Awb.

8. Er is inmiddels aardig wat jurisprudentie verschenen over het (uitdrukkelijk) openstellen van de elektronische weg. Zo is over de situatie waarin een belanghebbende op elektronische wijze een Wob-verzoek had ingediend, terwijl het desbetreffende bestuursorgaan de mogelijkheid daartoe niet had geopend, geoordeeld dat uit het gegeven dat, wanneer op de website van een bestuursorgaan aan het publiek de gelegenheid wordt geboden om vragen te stellen, op zichzelf niet voortvloeit dat de elektronische weg is geopend voor het indienen van Wob-verzoeken (zie o.a. *Gst.* 2009/26, m.nt. S.A.J. Munneke). Dit is in lijn met de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer waaruit blijkt dat een bestuursorgaan, voor zover het dat wenselijk acht, de elektronische weg kan openen voor één of meer categorieën van berichten. Daarbij is differentiatie mogelijk. Hieruit volgt

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. Uit het feit dat aan de website van het bestuursorgaan een e-mailadres is verbonden kan, getuigd op het algemene karakter van een dergelijk e-mailadres, dus niet worden afgeleid dat dit e-mailadres ook voor het indienen van bijvoorbeeld bezwaarschriften of handhavingsverzoeken mag worden gebruikt (ABRvS 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5897).

9. Uit het voorgaande blijkt dat de vraag of een bestuursorgaan de elektronische weg heeft opengesteld niet al te snel bevestigend mag worden beantwoord. Per berichtencategorie kan en moet worden onderscheiden of de elektronische weg is opengesteld, aldus de Afdeling. Ook blijkt dat ten aanzien van algemene vragen die per e-mail worden gesteld – zelfs als de weg dáártoe wel is opengesteld – niet door het bestuur behoeft te worden nagegaan of er een verzoek of een aanvraag is ingediend. Daarvoor gaan dus – anders dan bij verzoeken of aanvragen die fysiek worden ingediend, zoals bedoeld in de Awb – geen beslistermijnen lopen (artikel 4:13 Awb). In deze uitspraak voegt de Afdeling daaraan toe dat opposant uit het publiceren van het gemeentelijk e-mailadres op de reclamezuilen langs de weg van de gemeentewebsite niet mocht afleiden dat het college daarmee actief kenbaar heeft gemaakt dat het via de elektronische weg bereikbaar is voor handhavingsverzoeken.

10. Het is onzes inziens wat vreemd om een burger voor te houden dat je een e-mailadres hebt, maar dat je daar als burger niet zonder meer gebruik van kunt maken. In dat opzicht is het burgerperspectief ver te zoeken. De Afdeling rechtvaardigt dit door op te merken dat het op de weg van het college had gelegen om opposant duidelijk te maken dat zijn verzoek niet langs elektronische weg kon worden ingediend, nadat het college een elektronisch bericht van hem ontving. Dit past volgens ons bij hetgeen in artikel 2:15, vierde lid, Awb is bepaald. Het bestuursorgaan dient, indien het elektronisch verschaft gegevens, bescheiden of berichten weigert, dit zo spoedig mogelijk aan de afzender mede te delen. Ook zou het volgens de Afdeling netjes zijn geweest als het college richting opposant gecommuniceerd had van welk indieningsmoment het handhavingsverzoek uitging en wanneer de beslistermijn zou eindigen. Dit is vanuit burgerperspectief weer in orde.

11. Het college wordt in dit geval 'gered' door het feit dat opposant zijn handhavingsverzoek ook nog op de post heeft gedaan. Verduidelijking mag volgens de Afdeling in "een dergelijk geval achterwege blijven". Het bieden van een herstelkans verliest dan als het ware zijn functie. Het nalaten van communicatie richting opposant van welk indieningsmoment het college uitging en wanneer de beslistermijn zou eindigen kan er in dit geval niet toe leiden dat er een andere beslistermijn gaat gelden.

12. Wat wijziget het wetsvoorstel 'Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer'? Inmiddels ligt er een wetsvoorstel voor een geheel nieuwe afdeling 2.3 Awb,

die het verkeer met bestuursorganen langs de elektronische weg verder moet gaan reguleren. Deze voorgestelde regeling is opgenomen in het wetsvoorstel 'Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer' (*Kamerstukken II 2018/19*, 35261, nr. 2, 3 en 4). De huidige regeling van artikel 2:15 Awb komt daarin met wijzigingen en aanvullingen terug in paragraaf 2.3.3 'Verzending aan een bestuursorgaan'. De belangrijkste onderdelen van het wetsvoorstel zijn: de zorgplicht voor bestuursorganen ter ondersteuning van overheidscommunicatie (artikel 2:1, eerste lid, Awb), het recht van burgers en bedrijven op elektronische communicatie voor meer officiële berichten (artikel 2:13, eerste lid, Awb) en de verlaging van de drempel voor de wetgever om elektronische communicatie verplicht te stellen voor ondernemingen en rechtspersonen (artikel 2:7, derde lid, Awb).

13. Wat dus wijziget met het wetsvoorstel is dat burgers en bedrijven het recht krijgen op 'elektronisch zaken doen' (*Kamerstukken II 2019/20*, 35261, nr. 5). Voor de problematiek van opposant zal dit wetsvoorstel voorlopig niets veranderen. Om miscommunicatie te voorkomen, zouden wij het goed vinden om in paragraaf 2.3.3 een ontvangstbevestiging voor digitale handhavingsverzoeken en ingebrekestellingen terug te zien, zoals dat nu geregeld is in artikel 4:3a Awb en artikel 6:14, eerste lid, Awb voor vergunningaanvragen en bezwaar- en beroepschriften op papier. In elk geval is dan de ontvangst op behoorlijke wijze bevestigd.

14. Veel gemeenten stellen er prijs op om inwoners digitaal met de overheid in contact te laten treden. Er worden soms hele marketingcampagnes opgezet om de kloof tussen overheid en burger te verkleinen. Digitale communicatie wordt hierbij als belangrijk middel gezien. Het bekend maken van het gemeentelijk e-mailadres op een website of via reclamezuilen leidt er echter niet zonder meer toe dat ingebrekestellingen en handhavingsverzoeken ook langs die weg mogen worden ingediend. Wij adviseren gemeenten dan ook om formeel in toereikende besluitvorming te voorzien, mochten zij hiervan gebruik willen maken.

15. Wij vragen ons ten slotte af hoe het zou zijn afgelopen als opposant zijn handhavingsverzoek uitsluitend elektronisch had ingediend. Zou het niet op de hoogte brengen van opposant, dat het bestuursorgaan het elektronisch bericht weigert, betekenen dat het elektronische bericht toch geaccepteerd had moeten worden? Het laatste woord is hier nog niet over gezegd.

M. Buitenhuis & L. van Moorsel