

De digitalisering van het bestuursprocesrecht: de (juridische) praktijk

IN 2004 IS MET DE WET ELEKTRONISCH BESTUURLIJK VERKEER EEN EERSTE AANZET GEGEVEN OM IN DE ALGEMENE WET BESTUURSRECHT REGELS OP TE NEMEN VOOR HET ELEKTRONISCH VERKEER VAN EN NAAR BESTUURSORGANEN. IN DE LOOP DER JAREN IS DE DIGITALISERING STEEDS VERDER OPGERUKT EN DE AMBITIE IS DAT WEZENLIJKE PUBLIEKRECHTELIJKE DOCUMENTEN VOOR IEDEREEN VIA HET INTERNET TOEGANKLIJK ZIJN. BOVENDIEN IS DE MOGELIJKHEID GESCHAPEN OM BIJVOORBEELD DIGITAAL BEZWAAR TE MAKEN. IN DIT ARTIKEL GAAN WIJ IN OP EEN AANTAL RECENTE ONTWIKKELINGEN IN HET KADER VAN DE DIGITALISERING, KIJKEND DOOR DE BRIL VAN ONZE ADVOCATENPRAKTIJK. WIJ STAAN STIL BIJ ENKELE (MAAR LANG NIET ALLE) ONTWIKKELINGEN IN DE JURISPRUDENTIE TEN AANZIEN VAN HET PER E-MAIL BEZWAAR MAKEN, DE PUBLICATIE VAN BESLUITEN EN DIGITALE BESTEMMINGSPANNEN.

*Mr. Robert Wannink & mr. Rutger Boogers,
Bogaerts & Groenen advocaten*

Per e-mail bezwaar maken

Het is theoretisch gezien mogelijk om digitaal bezwaar te maken. Dit leidt in de praktijk niet zelden tot problemen. Een bericht kan immers alleen elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend [artikel 2:15 lid 1 Awb]. Uit het openstellen van een algemeen e-mailadres of het algemene vragenformulier mag niet worden afgeleid dat bezwaarschriften langs dezelfde weg kunnen worden ingediend.¹ Er zal meer expliciet aangegeven moeten worden of bezwaar via de elektronische weg mogelijk is. Uit een automatisch aangemaakt e-mailbericht van bijvoorbeeld een gemeente, mag dus niet worden afgeleid dat een handhavingverzoek langs de elektronische weg kan worden ingediend.² Het verdient dus aanbeveling om bezwaar bij twijfel ook via de klassieke weg in te dienen.

Als de mogelijkheid van digitaal bezwaar open staat, dan gelden uiteraard nog steeds de eisen van artikel 6:5 lid 1 Awb [vereisten waar een bezwaarschrift aan moet voldoen]. Zo zal het voor de ontvankelijkheid van per e-mail verzonden bezwaren wel duidelijk moeten zijn van wie de bezwaren afkomstig zijn. In de rechtspraak is aan de orde geweest de situatie waarin de bezwaarmaker per e-mail bezwaar maakte maar de e-mail afkomstig was van het e-mailaccount van een ander en de naam van de bezwaarmaker ontbrak. De e-mail was vervolgens niet ondertekend en bevatte slechts het adres van de bezwaarmaker. Uit deze e-mail kon volgens de rechter

niet worden afgeleid dat de bezwaren afkomstig waren de bezwaarmaker.³ Hoewel de naam van de bezwaarmaker in elk geval een vereiste is voor een ontvankelijk bezwaar, geldt dat te meer voor bezwaren die per e-mail zijn verzonden. Niet is uitgesloten dat de e-mailaccountant immers niet is te herleiden tot de naam van de bezwaarmaker of juist verwijst naar een ander. Des te meer een aandachtspunt om in de inhoud van de e-mail kenbaar te maken wie de bezwaarmaker is.

In de praktijk blijkt het op schrift gestelde bezwaar nog steeds het uitgangspunt te zijn. Zeker in de juridische dienstverlening waarin de consequenties van een niet-ontvankelijk bezwaar groot kunnen zijn. Voor advocaten geldt een geheimhoudingsplicht. Dat betekent dat er voor velen van hen nog geen drempel is om wezenlijke documenten via de elektronische snelweg te versturen. Zeker nu blijkt dat websites allesbehalve waterdicht zijn.

De vraag kan worden gesteld of een per e-mail ingediend bezwaar'schrift' een bezwaarschrift is als bedoeld in artikel 6:11 Awb. Over deze vraag mocht de rechtbank Amsterdam zich eind 2011 buigen. De rechtbank overwoog dat een per e-mail ingediend bezwaarschrift geen bezwaarschrift is als bedoeld in artikel 6:4 Awb. Dat de per e-mail ingezonden tekst kan worden geprint, maakt niet dat de e-mail zelf ook voldoet aan het schriftelijkheidsvereiste. De rechtbank baseert zich onder meer op de bijzondere wettelijke regeling

die in de artikelen 2:13 en verder van de Awb is opgenomen voor elektronische berichten. Indien die berichten wel zouden worden gezien als schriftelijk, zou aan die bijzondere wettelijke regeling de grondslag komen te ontvallen.⁴

In bovengenoemde procedure had het bestuursorgaan niet uitdrukkelijk kenbaar gemaakt dat de elektronische weg van bezwaarschriften is geopend. Indien een bezwaarschrift per e-mail wordt verzonden, zonder dat die mogelijkheid door het bestuursorgaan is gegeven, is ook een beroep op artikel 6:6 Awb niet mogelijk. Dat betekent eens te meer dat men zich ervan moet vergewissen of er überhaupt een mogelijkheid is van het digitaal versturen van bezwaren.

Uit de praktijk volgt ten aanzien van het digitaal verzenden van bezwaarschriften een wisselend beeld. Bij veel overheidsinstellingen, met name 'lagere' overheden, wordt ter vervanging van de fax veelal een algemeen e-mailadres geopend. Indien een e-mail wordt verzonden ontvangt de verzender in de regel een ontvangstbevestiging. Dat betekent echter niet dat bezwaarschriften per e-mail kunnen worden verzonden. Daartoe is een explicieter mededeling vereist. Bovendien betekent het feitelijk een verschralling van de mogelijkheden om bezwaar in te dienen, terwijl de digitalisering van het bestuursprocesrecht juist beoogt het bestuursprocesrecht efficiënter te maken. Met de vervanging van de fax door een algemeen e-mailadres lijkt juist het tegenovergestelde te worden bereikt. Dat resulteert

er feitelijk in dat we terug zijn bij af: een bezwaarschrift aangetekend en per post verzenden. Overheidsinstellingen zouden zich bij bewust moeten zijn van deze gevolgen indien het gebruik van de fax stopt.

Publicatie besluiten en bestemmingsplannen

Ten aanzien van de publicatie van besluiten biedt het internet nieuwe kansen. Vanuit de juridische beroepspraktijk hebben veel juridische dienstverleners immers met regelmaat te maken met bestemmingsplannen, structuurplannen, voorbereidingsbesluiten etc. Veelal worden dergelijke documenten nog opgevraagd bij de bestuursorganen. In de regel worden de documenten op verzoek keurig aangeleverd, maar niet zelden wordt ook gewezen op het feit dat het betreffende bestemmingsplan ook op de website van de gemeente is gepubliceerd alsmede op www.ruimtelijkeplannen.nl. Als het om bijvoorbeeld bestemmingen gaat die voor het buitengebied gelden, is het vaak een enorme puzzel om de gewenste informatie op het beeldscherm te krijgen. Maar blijkt ons nog vaak dat www.ruimtelijkeplannen.nl onvolledig is en dus nog niet het vertrouwen krijgt als informatiebron.

De ervaring leert dat de digitale informatievoorziening vaak niet toereikend is als er planregels ten aanzien van een concreet adres opgevraagd worden. Dat zal ongetwijfeld nog met het ontwikkelstadium te maken hebben en over een aantal jaren geen probleem meer zijn. Professionele

dienstverleners weten dan wel de weg om alsnog het doel te bereiken maar voor burgers kan dat betekenen dat zij de zoektocht staken. Een dergelijk systeem werkt ons inziens alleen als het optimaal functioneert, waardoor in ieder geval ook op adresniveau de bestemming met de daarop van toepassing zijnde regels met een druk op de knop inzichtelijk zijn. Dat geeft bovendien ook het vertrouwen dat www.ruimtelijkeplannen.nl volledig is.

Soms stuiten gebruikers van digitaal gepubliceerde bestemmingsplannen op discrepantie tussen de op papier beschikbaar en het elektronisch beschikbaar gestelde bestemmingsplan. Een voorbeeld. Onlangs mocht de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich buigen over deze vraag. Indien na vaststelling van een bestemmingsplan de inhoud van het langs elektronische weg vastgelegde bestemmingsplannen en die van de verbeelding daarvan op papier tot een verschillende uitleg aanleiding geeft, is de eerstbedoelde inhoud beslissend [artikel 1.2.3 lid 2 Bro]. Het langs elektronisch weg vastgelegde bestemmingsplan prevaleert dus. Overigens geldt dat niet voor de bestemmingsplannen van voor 1 januari 2010.

Over de discrepantie tussen de analoge verbeelding en de digitale verbeelding schrijft annotator De Haan het volgende:

"(...) Het spreekt voor zich dat deze problematiek betreffende wat tot een bouwvlak behoort met name speelt bij analoge plankaarten

met dikke lijnen en een grote schaal. Tegenwoordig is echter ook een digitale verbeelding voorgeschreven. Voor zover de digitale verbeelding tot een andere conclusie leidt dan de analoge verbeelding gaat de digitale verbeelding voor (art. 1.2.3 lid 2 Bro). De digitale verbeelding geeft de mogelijkheid ter plaatse in te zoomen (bijv. via www.ruimtelijkeplannen.nl). De inzoommogelijkheden op die website zijn echter beperkt. Een aparte plankaart als pdf-file geeft ook geen volledige duidelijkheid omdat bij het inzoomen op een gegeven moment de dikte van de bouwvlakgrens een rol gaat spelen. Wel is dit natuurlijk nauwkeuriger dan een analoge plankaart met grote schaal. Nog meer duidelijk of het bouwplan binnen het bouwvlak valt, kan worden verkregen indien de vergunningaanvraag langs elektronische weg wordt ingediend (art. 4.1 lid 1 Bor). De tekeningen bij het bouwplan moeten als pdf-file verzonden worden (art. 1.4 lid 1 onderdeel d Mor). Als met bijvoorbeeld tekeningsprogramma Autocad een bouwtekening wordt gemaakt en daarvan een pdf-file wordt ingediend bij de aanvraag, kan met grotere nauwkeurigheid bepaald worden of het bouwplan binnen het bouwvlak valt. Toch moet niet te veel verwacht worden van art. 1.4 lid 1 onderdeel d Mor. Dit artikel schrijft slechts voor dat een pdf-file verzonden moet worden. Dat betekent naar mijn mening echter niet dat het niet is toegestaan om een scan van een analoge tekening in te dienen, waarmee minder nauwkeurig de precieze omvang en positie van het bouwplan ten opzichte een bouwvlak is vast te stellen. Zo kan nog steeds een discussie gevoerd worden met betrekking tot dikke lijnen die op de bouwtekening zijn aangegeven zoals in ABRvS 10 september 2008, BR 2008/186, met noot. E.T. de Jong. (...). Met andere woorden, in dit digitale tijdperk zijn nog steeds discussies mogelijk met betrekking tot lijnen en afstanden

op tekeningen en kaarten. In zoverre blijft de onderhavige uitspraak relevant. Overigens kan een aanvrager natuurlijk ook ervoor kiezen om een versie van die Autocadtekening mee te zenden die niet geconverteerd is naar een pdf-file. Een dergelijke tekening kan worden ingezoomd zonder dat lijndiktes een rol gaan spelen. Die versie van de tekening kan dan over de digitale blauwdruk van de verbeelding (voorafgaand aan de conversie naar pdf) gelegd worden waarmee met zeer grote nauwkeurigheid bepaald kan worden of het bouwplan binnen het bouwvlak van de verbeelding valt."

Afsluiting

Resumerend kan worden gesteld dat de digitaliseringslag in de praktijk nog gemaakt moet worden. Vaak wordt toch nog vertrouwd op de klassieke communicatie instrumenten. Zowel de perfectionering van de digitale mogelijkheden als de aanpassing van het gedrag van de professionele beroepsbeoefenaren in het bestuursprocesrecht heeft nog tijd en sturing nodig.

¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 3 december 2008, LJN: BG5897.

² ABRvS 9 april 2008, LJN: BI0394.

³ CRvB 3 februari 2010, AB 2011, 88

⁴ Rb. Amsterdam 3 november 2011, LJN: BL15281.