

Verschoonbare termijnoverschrijding. E-mailservice van www.overheid.nl.

ABRvS 22-01-2020, ECLI:NL:RVS:2020:175, m.nt. m.nt. mr. dr. A. Drahmann

Essentie

Verschoonbare termijnoverschrijding. E-mailservice van www.overheid.nl.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], wonend te Amsterdam,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 29 januari 2019 in zaak nr. 18/4116 in het geding tussen:

[appellanten]

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 14 december 2017 heeft het college een vergunning verleend aan [vergunninghouder] voor het wijzigen van de samenstelling van de woonruimtevoorraad door het vormen van vijf woningen op de tweede, derde en vierde verdieping van het pand aan de [locatie 1] (hierna: de vergunning).

Bij besluit van 15 mei 2018 heeft het college het door [appellanten] daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 29 januari 2019 heeft de rechtbank het door [appellanten] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten] hoger beroep ingesteld.

[vergunninghouder] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 november 2019, waar [appellanten], vertegenwoordigd door mr. D. op de Hoek, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [vergunninghouder] gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1.

[appellanten] zijn eigenaar van de woning aan de [locatie 2] te Amsterdam. Voor de woningen op de tweede, derde en vierde verdieping boven de woning van [appellanten] is vergunning verleend voor het vormen van vijf woningen.

[appellanten] hebben niet binnen de bezwaartermijn bezwaar aangetekend tegen de verlening van deze vergunning.

[...]

Hoger beroep

3.

[appellanten] betogen dat de termijnoverschrijding in bezwaar verschoonbaar is. Zij hebben erop vertrouwd dat zij door aanmelding bij de berichtenservice van www.overheid.nl bericht zouden krijgen van de verlening van de vergunning. Zij stellen dat niet is gebleken dat zij zich niet juist hebben aangemeld voor de berichtenservice van www.overheid.nl.

Daarnaast is ten onrechte geoordeeld dat de berichtenservice enkel een serviceproduct is waaraan geen rechten kunnen worden ontleend. [appellanten] hebben er gerechtvaardigd op mogen vertrouwen dat zij met de aanmelding voor de berichtenservice op de hoogte zouden worden gehouden van de vergunningverlening. Het betreft een van overheidswege beheerde website, waarbij de gemeente Amsterdam is aangesloten. De website wekt de indruk dat deze bij aanmelding een volledig beeld geeft van de besluiten van de daarbij aangesloten overheidslichamen. Het college gaat daar zelf ook van uit zo blijkt uit de e-mail van het college van 22 maart 2018. Daarin stelt het college dat je niet meer zelf hoeft te gaan zoeken

naar publicaties als je je aanmeldt voor de berichtenservice. Het oordeel van de rechtbank dat de toezegging in de e-mail van 22 maart 2018 niet onvoorwaardelijk is omdat in de e-mail wordt gezegd dat op de website de opties moeten worden aangevinkt waarvan men op de hoogte wil worden gehouden, gaat hier niet op omdat [appellanten] alle opties voor vergunningen hebben aangevinkt. [appellanten] hebben e-mails van de berichtenservice overgelegd waaruit blijkt dat zij wel notificaties kregen van de berichtenservice over andere vergunningen en besluiten. Het college heeft ter zitting bij de rechtbank gezegd dat als wel alle opties waren aangevinkt de termijnoverschrijding verschoonbaar zou zijn. Desondanks is niet nagegaan of dat het geval was, aldus [appellanten]. Het college heeft hen daarnaast ten onrechte niet gehoord, zodat zij hun standpunt omtrent de verschoonbaarheid niet hebben kunnen toelichten.

3.1.

De bezwaartermijn liep tot en met 26 januari 2018. Het bezwaarschrift van [appellanten] is door het college op 13 februari 2018 ontvangen. [appellanten] betwisten niet dat dit buiten de bezwaartermijn is.

Het besluit van 14 december 2017 is op 20 december 2017 in de Staatscourant gepubliceerd en bekendgemaakt op www.overheid.nl en geplaatst op www.redactie-bekendmakingen.amsterdam.nl.

Bij de berichtenservice op www.overheid.nl kun je je aanmelden voor de service "berichten over uw buurt". De berichten zijn verdeeld over vier hoofdcategorieën: Randon een adres, Voorlichting, Bestemmingsplannen en Voorschriften en beleid.

Onder de categorie Randon een adres vallen onder andere de subcategorieën onttrekkingsvergunning, splitsingsvergunning en gebruiksvergunning. Onder de categorie Voorlichting vallen volgens de website berichten over voorlichting voor de hele gemeente over bijvoorbeeld openingstijden, huisafval, inspraak en verkiezingen.

In het advies van de bezwaarschriftencommissie dat in het besluit op bezwaar is overgenomen, staat dat de bekendmaking van de vergunning onder de subcategorie "overig" in de hoofdcategorie "Voorlichting" is gepubliceerd.

3.2.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3419 brengt de enkele omstandigheid dat [appellanten] zich hebben aangemeld bij de e-mailservice van www.overheid.nl niet mee dat zij er gerechtvaardigd op mochten vertrouwen dat zij op de hoogte zouden worden gehouden van alle voor hen mogelijk relevante besluiten, zoals in dit geval het verlenen van een woningvormingsvergunning in de omgeving van hun perceel. Bedoelde e-mailservice laat onverlet dat het tot de eigen verantwoordelijkheid van [appellanten] behoort om er zorg voor te dragen dat zij op de hoogte geraken van verlening van vergunningen. Er kan echter sprake zijn van bijzondere omstandigheden op grond waarvan [appellanten] er rechtens op mochten vertrouwen dat zolang geen daartoe strekkend e-mailbericht van www.overheid.nl is ontvangen nog geen vergunning is verleend.

[appellanten] hebben stukken overgelegd waarmee aannemelijk is gemaakt dat alle opties voor kennisgeving van vergunningen rondom hun adres in de berichtenservice zijn aangevinkt. Het college heeft het tegendeel niet aangetoond, terwijl het ter zitting bij de rechtbank heeft gesteld dat als alles aangevinkt was, de termijnoverschrijding verschoonbaar is. Dit strookt met de mededeling van het college aan [appellanten] dat je niet meer zelf hoeft te gaan zoeken naar publicaties als je je aanmeldt voor de berichtenservice. Dat de bekendmaking van de vergunning is geplaatst in de categorie "overig" onder de hoofdcategorie "Voorlichting" past niet in de systematiek van de categorieën van de berichtenservice nu de bekendmakingen van vergunningen op grond van de Huisvestingsverordening onder de hoofdcategorie "Randon een adres" staan vermeld. Het kan [appellanten] daarom niet worden aangerekend dat zij de categorie "overig" onder "Voorlichting" niet hebben aangevinkt. Gelet op het voorgaande is de termijnoverschrijding verschoonbaar en heeft het college het bezwaar van [appellanten] ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard..

Het betoog van [appellanten] slaagt.

4.

Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 15 mei 2018 van het college alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt voor vernietiging in aanmerking. Het college dient opnieuw te beslissen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak.

5.

Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 29 januari 2019 in zaak nr. 18/4116;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 15 mei 2018, kenmerk Z-17-31237-uit-18-63642;
- V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2100,00 (zegge: tweeduizend honderd euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan [appellant A] en [appellant B] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 429,00 (zegge: vierhonderdnegenentwintig euro) voor de behandeling van het beroep en hoger beroep vergoedt.

[...]

Noot

Auteur: m.nt. mr. dr. A. Drahmnn^[1]

Noot

1.

De appellanten in deze procedure wonen in een appartement in Amsterdam. Het college van burgemeester en wethouders (hierna: 'college') verleent een vergunning om de drie verdiepingen boven de woning van appellanten te wijzigen in vijf woningen. Tegen een dergelijk besluit kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: 'Awb') binnen zes weken een bezwaarschrift worden ingediend. Appellanten hebben niet binnen deze bezwaartermijn bezwaar aangetekend. Dat betekent dat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk is, tenzij de termijnoverschrijding verschoonbaar is (art. 6:11 Awb). Volgens appellanten is dit het geval omdat zij erop vertrouwden dat zij door aanmelding bij de e-mailservice van www.overheid.nl bericht zouden krijgen van de verlening van de vergunning. Deze uitspraak is een annotatie waard, omdat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de 'Afdeling') tot het oordeel komt dat sprake is van bijzondere omstandigheden die de termijnoverschrijding verschoonbaar maakt.

2.

Op grond van art. 3:41 Awb wordt een vergunning bekendgemaakt door toezending aan de aanvrager van de vergunning. Belanghebbenden kunnen binnen zes weken vanaf de dag na deze bekendmaking bezwaar maken. Zij moeten dan uiteraard wel kennis kunnen nemen van het verlenen van de vergunning. Daarom zijn steeds meer bestuursorganen er in de loop der jaren toe overgegaan om dergelijke vergunningen ook mede te delen op de gemeentelijke websites en de website www.overheid.nl. Deze aanvullende publicatie is echter geen wettelijke verplichting en niet alle gemeenten maken hun besluiten bekend via www.overheid.nl.^[2] Zowel gemeentelijke websites als www.overheid.nl bieden vaak daarnaast nog de mogelijkheid een e-mailattendering aan te maken: een burger kan aangeven een e-mail te willen krijgen als een vergunning wordt verleend binnen een bepaalde afstand van de woning van die burger.^[3] Deze e-mailservice wordt niet door de Awb gereguleerd. In deze uitspraak staat deze berichtenservice van www.overheid.nl centraal. Bij deze berichtenservice kan men zich aanmelden voor de service "berichten over uw buurt". De berichten zijn verdeeld over vier hoofdcategorieën: "Rondom een adres", "Voorlichting", "Bestemmingsplannen" en "Voorschriften en beleid". Onder de categorie "Rondom een adres" vallen onder andere de subcategorieën "onttrekkingsvergunning", "splittingsvergunning" en "gebruiksvergunning". Onder de categorie "Voorlichting" vallen volgens de website berichten over voorlichting voor de hele gemeente over bijvoorbeeld openingstijden, huisafval, inspraak en verkiezingen.

3.

In deze uitspraak was aan de wettelijke bekendmakingseis van art. 3:41 Awb voldaan. Het besluit was bovendien niet alleen bekendgemaakt aan de aanvrager, maar ook nog in de Staatscourant gepubliceerd en op www.overheid.nl en www.redactie-bekendmakingen.amsterdam.nl geplaatst. Door deze bekendmakingen hadden appellanten kennis kunnen nemen van de vergunningverlening. Waarom is de termijnoverschrijding dan toch verschoonbaar? Dit komt doordat het college de vergunning via de verkeerde (sub)categorie van de berichtenservice bekend heeft gemaakt. De vergunning is namelijk bekendgemaakt onder de subcategorie "overig" in de hoofdcategorie "Voorlichting". Appellanten hebben stukken overgelegd waarmee aannemelijk is gemaakt dat zij alle opties voor kennisgeving van vergunningen rondom hun adres in de berichtenservice hebben aangevinkt. Dat de bekendmaking van de vergunning is geplaatst in de categorie "overig" onder de hoofdcategorie "Voorlichting" past volgens de Afdeling niet in de systematiek van de categorieën van de berichtenservice nu de bekendmakingen van vergunningen op grond van de Huisvestingsverordening onder de hoofdcategorie "Rondom een adres" staan vermeld. Het kan appellanten daarom niet worden aangerekend dat zij de categorie "overig" onder

"Voorlichting" niet hebben aangevinkt. Daarom is de termijnoverschrijding verschoonbaar en heeft het college het bezwaar van appellanten ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard.

4.

Als ik het goed zie dan is de omstandigheid dat het bestuursorgaan de vergunning via de verkeerde categorie bekend heeft gemaakt doorslaggevend om de termijnoverschrijding verschoonbaar te achten: als een burger zich attendeert op e-mails over vergunningverlening dan moet die burger erop kunnen vertrouwen dat vergunningen ook via die categorie bekend worden gemaakt en niet via de categorie "Voorlichting". Met deze redenering kan ik mij geheel verenigen. Ik vind het een redelijke bewijslastverdeling dat als een bestuursorgaan beslist om gebruik te maken van de e-mailservice en de burger kan aantonen dat hij zich heeft aangemeld voor die e-mailservice, dat dan van het bestuursorgaan mag worden verwacht dat het op juiste wijze van die e-mailservice gebruikmaakt en dat bij een onjuist gebruik ervan dit niet aan de burger wordt tegengeworpen.

5.

Opvallend is echter dat de Afdeling in deze uitspraak expliciet verwijst naar een eerdere uitspraak uit 2017 en herhaalt dat de e-mailservice onverlet laat dat het tot de eigen verantwoordelijkheid van appellanten behoort om er zorg voor te dragen dat zij op de hoogte geraken van verlening van vergunningen. Kennelijk hadden appellanten in dit geval aan deze eis voldaan door zich aan te melden voor de e-mailservice en was het niet nodig om in aanvulling daarop de gemeentelijke website te controleren. Ik vraag mij af of de hier gepubliceerde uitspraak daarmee een andere, burgervriendelijkere lijn inzet dan in de uitspraak uit 2017. In die uitspraak uit 2017 oordeelde de Afdeling dat: *"de enkele omstandigheid dat [appellant] zich heeft aangemeld bij de e-mailservice van www.overheid.nl niet mee [brengt] dat hij er gerechtvaardigd op mocht vertrouwen dat hij op de hoogte zou worden gehouden van alle voor hem mogelijk relevante besluiten [...] in de omgeving van zijn perceel [...]. Bedoelde e-mailservice laat onverlet dat het tot de eigen verantwoordelijkheid van [appellant] behoort om er zorg voor te dragen dat hij op de hoogte geraakt van de voortgang van de aanvraag om vergunning. De gevolgen van zijn keuze om daarbij te vertrouwen op de e-mailservice van www.overheid.nl komen voor zijn risico. De omstandigheid dat er problemen waren met de technische koppeling tussen de gemeentelijke website en www.overheid.nl met als gevolg dat in 2015, onder meer in de periode waarin de door [appellant] bestreden omgevingsvergunning is verleend, gedurende lange tijd besluiten van de deelgemeente niet zijn doorgezet naar www.overheid.nl, maakt dat niet anders. Dat het bij Vorm, een medewerker van de afdeling bouw- woningtoezicht, bekend was dat hij bezwaar had tegen het bouwwerk waarop de verleende omgevingsvergunning ziet, ontsloeg [appellant] niet van de verplichting om er zelf voor zorg te dragen zich op de hoogte te houden van het verloop van de vergunning door het raadplegen van de gemeentelijke website www.amsterdam.nl."* De Afdeling legde hiermee de lat voor de burger erg hoog en Wertheim schreef dan ook destijds al een kritische annotatie bij deze uitspraak.^[4]

6.

Mijns inziens had het in lijn met deze uitspraak uit 2017 gelegen als de Afdeling in de hier gepubliceerde uitspraak had geoordeeld dat het aanmelden voor een e-mailservice de burger niet ontslaat van de verplichting om zelf nog de gemeentelijke website te raadplegen. In ieder geval zie ik niet waarom een technische storing (waardoor de e-mailservice in het geheel niet functioneert) in 2017 wel aan de burger kon worden tegengeworpen en een verkeerde categorisaanduiding (waardoor de e-mailservice ook niet goed functioneert) in 2020 niet. Nu de Afdeling in de hier geannoteerde uitspraak niet aangeeft thans anders van oordeel te zijn, kan niet met zekerheid worden geconcludeerd dat de Afdeling een andere lijn heeft ingezet. De hier gepubliceerde uitspraak past echter in een bredere tendens waarbij in de jurisprudentie van de Afdeling een verschuiving plaatsvindt van het bestuurlijke naar het burgerperspectief. Zo heeft de Afdeling in 2019 een nieuwe jurisprudentielijn ontwikkeld bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel. In het kader van de vraag of een toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend, wordt nu meer waarde gehecht aan het burgerperspectief: de Afdeling legt minder de nadruk op de precieze juridische bevoegdheidsverdeling, maar beoordeelt of de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat degene die de toezegging heeft gedaan de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. De hier gepubliceerde uitspraak sluit hier goed op aan, omdat met de mogelijkheid van een e-mailservice bij redelijk denkende burgers redelijkerwijs de indruk wordt gewekt dat zij geattendeerd zullen worden op vergunningverlening rondom hun woning. Deze uitspraak zie ik dan ook als een stap in de goede richting.

7.

Zoals ik onder punt 2 van deze annotatie stelde, wordt de e-mailservice niet door de Awb gereguleerd. Daarom wijs ik ten slotte nog op het wetsvoorstel voor de Wet elektronische publicaties (Wep). Dit wetsvoorstel ligt nu bij de Eerste Kamer en zou op 1 januari 2021 in werking moeten treden. Kort samengevat bepaalt dit wetsvoorstel dat alle overheden hun algemene bekendmakingen en kennisgevingen moeten doen in een officieel elektronisch publicatieblad dat op www.overheid.nl wordt gepubliceerd en dat iedereen met een account op MijnOverheid per e-mail geattendeerd zal worden op kennisgevingen met betrekking tot de directe woonomgeving. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt,

onder verwijzing naar de Afdelingsuitspraak uit 2017, benadrukt dat er geen opschorting van de bezwaartermijn plaatsvindt als een mededeling of kennisgeving ten onrechte niet heeft geleid tot een attenderings-e-mail, omdat de attendering een service blijft die de burger niet ontslaat van zijn eigen verantwoordelijkheid.^[5] Gelet op de hier gepubliceerde uitspraak waarin de Afdeling de termijnoverschrijding wel verschoonbaar acht, zou de wetgever er verstandig aan doen om de in het wetsvoorstel gemaakte keuze nog eens te heroverwegen.^[6]

Voetnoten

[1]

Annemarie Drahmann is universitair hoofddocent aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

[2]

Op dit moment ligt het wetsvoorstel Wet elektronische publicaties bij de Eerste Kamer ([Kamerstukken I 2019/20, 35218, nr. A](#)). Met dit wetsvoorstel wordt de ontwikkeling om algemene bekendmakingen, mededelingen en kennisgevingen te publiceren in de officiële elektronische publicatiebladen geformaliseerd en gestructureerd. Zie hierna onder punt 7 van deze annotatie.

[3]

Deze e-mailservice is daarmee een ander instrument dan de Berichtenbox van [MijnOverheid.nl](#) waarover Van Kaam heeft geschreven in de vorige aflevering van Computerrecht (S. van Kaam, 'Berichtenbox van MijnOverheid: burger voldoende bereikbaar voor bekendmaking besluiten via de elektronische weg?', *Computerrecht* 2020/44).

[4]

ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3419, AB 2018/133, m.nt. R.S. Wertheim.

[5]

[Kamerstukken II 2018/19, 35218, nr. 3](#), p. 47-48.

[6]

Vgl. ook het voorgestelde art. 2:22 in het wetsvoorstel Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer ([Kamerstukken II 2018/19, 35261, nr. 2](#)) waarin wordt bepaald dat een termijnoverschrijding niet wordt tegengeworpen als de e-mailattendering van de plaatsing van een elektronisch bericht in een berichtenbox niet is verzonden.