

ARTIKEL

Het begin en het einde van termijnen in het Curaçaose bestuursrecht

*Mr. dr. J. Sybesma**

Inleiding

In het bestuursrecht spelen termijnen een belangrijke rol. Een van de redenen die hiervoor wordt gegeven is de rechtszekerheid, zowel voor de belanghebbende als het bestuur. Immers, nadat een bepaalde bij wet ingestelde termijn is verlopen en daarbinnen geen bezwaar of (hoger) beroep tegen de afgegeven beschikking is ingesteld, weten partijen dat de beschikking waar het om draait formele rechtskracht heeft gekregen of anderszins, doordat de rechterlijke uitspraak in kracht van gewijsde is gegaan, rechtens onaantastbaar is geworden. Er kan (in beginsel) niet meer aan getornd worden. Het bestuur kan doorgaan met besturen zonder dat de besluitvorming aangetast kan worden. De burger heeft ook duidelijkheid.

De periode om in bezwaar of (hoger) beroep te gaan is zes weken.¹ Belangrijk is dan wel dat het voor partijen duidelijk is wanneer dan precies een dergelijke wettelijke termijn begint én eindigt. Belangrijk omdat hiermee de periode waarin bezwaar en beroep kan worden ingesteld strikt is afgebakend. Gebeurt dat niet binnen de gegeven periode dan wordt het bezwaar of beroep niet-ontvankelijk verklaard. Een simpele rechtspraak.nl-search levert vele niet-ontvankelijkheidsuitspraken op wegens termijnoverschrijding. Dat is op zich jammer omdat niet aan inhoudelijke behandeling wordt toegekomen. En dat is toch eigenlijk wel waar het om moet draaien. Zijn de beslissingen genomen door het bestuur wel conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot stand gebracht en/of niet in strijd met regelgeving? Die vraag wordt bij niet-ontvankelijkheid niet beantwoord. Men kan zich afvragen in hoeverre vandaag de dag de regels, de verzend- en ontvangsttheorie omtrent begin en einde van de termijnen, als harde deadlines op deze wijze stand kunnen houden en of de strakke zeswekentermijn wel voldoende is.

In deze bijdrage komt aan bod de inbedding van termijnen in het bestuursrecht en de rigiditeit van de termijnen. Vervolgens wordt stilgestaan bij de aanvang en het

* Mr. dr. J. Sybesma is lid van de Raad van Advies Curaçao en bijzondere rechter van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Sybesma is ook redactielid van het *CJB*. Deze bijdrage is op eigen titel geschreven.

1 In beginsel want bijvoorbeeld in art. 11 lid 2 Lar Aruba staat: 'Indien het bezwaarschrift evenwel betrekking heeft op het uitblijven van een beschikking, bedraagt de termijn acht weken en gaat hij in op de dag waarop het bestuursorgaan in gebreke raakt, tijdig een beschikking te geven.'

Mr. dr. J. Sybesma

einde van de termijnen op grond van de verzend- en ontvangsttheorie.² Een belangrijke speler bij het verzenden van beslissingen zijn de posterijen, in het bijzonder zoals die in Curaçao opereren, onder andere door middel van zogenoemde Cboxen. Vervolgens wordt nader ingegaan op de gronden van doorbreking van de rigide termijnen en de daarbij ontwikkelde tweewekenjurisprudentie. Afgesloten wordt met enkele slotbeschouwingen.

Caribisch bestuursrecht

In het Caribische bestuursrecht is de verzend- en ontvangsttheorie gecodificeerd. Volgens de Landsverordening administratieve rechtspraak (Lar) wordt een communicatie of kennisgeving geacht te zijn ontvangen wanneer deze is verzonden door de verzender, ongeacht of de ontvanger deze daadwerkelijk heeft ontvangen of er kennis van heeft genomen. Met andere woorden, het moment van verzending wordt beschouwd als het cruciale moment waarop de rechtsgevolgen van de communicatie in werking treden. Let op, dat geldt voor het bestuursorgaan en de belanghebbende bij uitvaardiging van een beschikking. De Curaçaose Lar³ stelt in artikel 16 dat een beroepschrift wordt ingediend binnen zes weken na de dag waarop de beschikking is gegeven, of geldt als geweigerd. Vervolgens staat er dat de dag waarop de beschikking is verzonden of uitgereikt, geldt als de dag waarop deze is gegeven.⁴ De klok begint dan te tikken.

Voor wat betreft het vervolgens in bezwaar of in (hoger) beroep gaan geldt voor de bezwaarmaker of verzoeker in beroep in relatie tot het bestuursorgaan de ontvangsttheorie. Een belanghebbende moet er zorg voor dragen om bewijs te hebben dat het bezwaar of (hoger) beroep daadwerkelijk binnen de zes weken is gemaakt of ingediend bij het bestuursorgaan of het gerecht. Een stempel van ontvangst van het bestuursorgaan of het gerecht strekt tot bewijs van de inleverdatum.⁵ De prak-

- 2 Voor het civiele recht verwijs ik naar art. 3:37 lid 3 BW. Daar geldt een genuanceerde ontvangsttheorie die vergelijking met het bestuursrecht lastig maakt.
- 3 Zo ook de Lar van Aruba (art. 1 lid 1: 'De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt zes weken en gaat in op de dag na die waarop de beschikking is gedagtekend'; art. 27 lid 1: 'De termijn voor het indienen van een beroepschrift bedraagt zes weken en gaat in op de dag na die waarop de beslissing op het bezwaarschrift is gedagtekend') en de Lar van Sint Maarten (art. 16) en die van de BES-eilanden (art. 16 WAR BES).
- 4 Hetzelfde geldt voor bezwaar (art. 56 Lar Curaçao) en hoger beroep (art. 76 Lar); zie bijvoorbeeld een recente uitspraak: GEA Curaçao 21 juli 2023, ECLI:NL:OGEAC:2023:222.
- 5 Ten tijde van de COVID-19-pandemie kon een bezwaar of beroepschrift via een e-mailbericht worden ingediend. Dat bracht weer nieuwe bewijsrechtelijke problemen met zich mee. Zo werd tijdens een beroep gesteld dat het verzoekschrift via een e-mailbericht was ingediend, waarna bleek dat het e-mailadres al tijden was veranderd. De discussie die daarop volgde was of die wijziging wel voldoende kenbaar was gemaakt onder gemachtigden.

tijk leert dat dit veel minder problemen oplevert dan bewijsvoering inzake het moment van verzenden door het bestuursorgaan.⁶

Rigide termijnen

De wettelijk vastgestelde termijnen zijn rigide en van openbare orde. De rechter toetst hier ambtshalve aan en bij overschrijding, ook al is het één dag, wordt het beroep of hoger beroep in beginsel niet-ontvankelijk verklaard. Bij bezwaar kan het bestuursorgaan even streng te werk gaan maar het doet dat niet altijd (bewust of onbewust). Ondanks termijnoverschrijding beschikt het bestuursorgaan vaak toch inhoudelijk. Als daarna de bezwaarde na ontvangst van een beschikking op bezwaar daartegen in beroep gaat dient de rechter niet meer ambtshalve te toetsen of de termijnen ook in de bezwaarfase in acht zijn genomen.

Het Lar-Hof vond in 2020 nog van wel en verwijst in dat verband naar zijn uitspraak van 18 december 2009, ECLI:NL:OGHNAA:2009:1 (r.o. 2.3 in die uitspraak).

‘Het openbare orde karakter van artikel 11 van de Lar brengt mee dat noch de minister noch het gerecht deze bepaling buiten toepassing mag laten. Bij een te laat ingediend bezwaarschrift wordt aan toetsing van de inhoud van de beschikking niet toegekomen.’⁷

Echter, in 2022⁸ was het Lar-Hof een andere mening toegedaan:

‘Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift

2. In hoger beroep voert Aruba Beach Club aan dat zij de beschikking voor het jaar 2017, samen met de beschikkingen voor de jaren 2016 en 2018, pas op 19 juli 2018 heeft ontvangen. Het bezwaarschrift is daarom tijdig ingediend en het gerecht had niet-ontvankelijkverklaring achterwege moeten laten.

6 In het Nederlandse bestuursrecht begint de bezwaartermijn te lopen de dag nadat het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt (art. 6:8 jo. 3:41 Awb). Daarna is de tijdigheid van ontvangst van een bezwaar door het bestuursorgaan geregeld in art. 6:9 lid 1 en 2 Awb. Hierin staat de zogeheten ontvangst- en verzendtheorie verwoord. Lid 1 bepaalt dat een bezwaar- of beroepschrift tijdig is ingediend indien het voor het einde van de termijn door de bevoegde instantie is ontvangen. Dit is in Nederland het uitgangspunt en wordt de ontvangsttheorie genoemd. Het indienen van het bezwaar- of beroepschrift kan door afgifte aan de balie bij de bevoegde instantie (zelf doen of per bode of koerier) of verzending per post. Bij een verzending per post heeft de indiener van het bezwaar- of beroepschrift het niet geheel in de hand dat het stuk ook tijdig wordt bezorgd. Daarom is er ook de verzendtheorie (art. 6:9 lid 2 Awb). Die houdt in dat een bezwaar- of beroepschrift ook op tijd is ingediend als het voor het einde van de termijn ter post is bezorgd en dan buiten de termijn binnenkomt, mits niet later dan een week. Wanneer is een poststuk ter post bezorgd? Op het moment dat het (voldoende gefrankeerd) aan een postvervoerder is aangeboden. De datumstempel wordt als uitgangspunt genomen voor de datum waarop het stuk ter post is aangeboden.

7 GHvJ 28 september 2020, ECLI:NL:OGHACMB:2020:227.

8 GHvJ 19 januari 2022, ECLI:NL:OGHACMB:2022:2. Nog eens bevestigd door het Hof in zijn uitspraak van 31 oktober 2022, ECLI:NL:OGHACMB:2022:116.

Mr. dr. J. Sybesma

2.1. Het Hof overweegt in dit verband allereerst, ambtshalve, dat het gerecht – in strijd met het voorschrift van artikel 47, eerste lid, van de Landsverordening administratieve rechtspraak – buiten de omvang van het geding is getreden door ambtshalve te beoordelen of het bezwaarschrift tijdig is ingediend. Het Hof verwijst naar en sluit zich aan bij de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 9 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1500. Dat het in het voorliggende geval gaat om een beroep tegen een fictieve afwijzende beschikking op bezwaar is daarbij niet van belang. De keuze van de wetgever om te werken met de figuur van de fictie houdt naar het oordeel van het Hof niet alleen in dat het bestuursorgaan geacht wordt afwijzend te hebben beslist, maar ook dat het geacht moet worden zich op het standpunt te hebben gesteld dat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

2.2. Gelet hierop heeft het gerecht ten onrechte het bezwaar tegen de beschikking van 16 april 2018 niet-ontvankelijk verklaard. Het Hof zal daarom aansluitend de, door het gerecht onbesproken gelaten, gronden van Aruba Beach Club tegen de beschikking van 16 april 2018 bespreken.⁹

In het kader van de vraag waarom gekozen is voor de verzenddatum als uitgangspunt voor de totstandkoming van een nieuw juridisch moment, en niet voor het moment van ontvangst, speelt mogelijk het volgende een rol. Ook al is het moment van ontvangst veel logischer om als juridisch vaststaand moment te kiezen, immers beide partijen zijn op dat moment op de hoogte van de wederzijdse afspraken, het brengt wel meer bewijsrechtelijke problemen met zich mee. Hoe kan namelijk objectief worden vastgesteld dat daadwerkelijk het document op een bepaalde datum is aangekomen? Dat mag niet afhangen van de woorden van de ontvanger c.q. belanghebbende. Dat is geen objectief bewijs. Daarentegen is verzenden makkelijker om te bewijzen.

Een verzendende partij kan een document aangetekend versturen waarbij het postkantoor, dat wel als een objectieve instantie beschouwd kan worden, daarvoor een ontvangstbewijs afgeeft. Met dat bewijs kan in een gerechtelijke procedure worden aangetoond dat op die dag (en zelfs tijdstip) een poststuk is aangeboden om aangetekend te worden verstuurd naar de geadresseerde. Ook kan bij een aangetekend stuk bij het postkantoor worden opgevraagd wanneer het is bezorgd. Aangetekende poststukken worden gevolgd door het verzendende kantoor en voor ontvangst dient getekend te worden. In theorie, want hoe weet je of het stuk is bezorgd als het postbedrijf niet met jou als afzender communiceert?¹⁰

Als bijvoorbeeld de SVB Curaçao niet met bewijs kan aantonen dat de beschikking op een bepaalde datum aangetekend op de post is gedaan, kan het gebeuren dat

9 Een andere ontwikkeling is dat er vaker dan voorheen verschoonbare termijnoverschrijding wordt aangenomen. Zie voor Nederland art. 6:11 Awb-uitspraken.

10 Een praktijkvoorbeeld: op 25 mei 2023 bij PostNL een aangetekende brief aangeboden waarvoor een ontvangstbewijs is afgegeven. De brief had voor 1 juni bezorgd moeten zijn in Curaçao. Op Track & Trace van PostNL staat na vele weken (eerst waren er dagelijkse updates over vertragingen) nog steeds dat de brief bezorgd zal gaan worden op 13 juni 2023...

daarmee de ontvanger c.q. belanghebbende bij termijnoverschrijding eerder door het gerecht wordt gedisciplineerd van de overschrijding omdat de verzenddatum niet duidelijk is.¹¹ De SVB Curaçao heeft inmiddels de verzending van beschikkingen goed geregeld. Getracht wordt zoveel mogelijk op de dag van dagtekening van de beschikking deze ook te bezorgen bij CPost om aangetekend te versturen. Allereerst worden alle te verzenden documenten geregistreerd in de postkamer van de SVB. Vervolgens wordt deze gebracht naar CPost die de geregistreeerde poststukken aftekent. Ook de registratiecodes van de aangetekende stukken worden door de SVB bijgehouden ten bewijze en desgevraagd in een gerechtelijke procedure overgelegd.

De posterijen

Gezien de betrouwbaarheid van de posterijen kon in het verre verleden met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid aangenomen worden dat de beschikking binnen enkele dagen na de verzending bij de ontvanger was aangekomen. Een periode van zes weken om vervolgens tegen de beschikking bezwaar of beroep aan te tekenen was derhalve ruim voldoende. Hetzelfde gold voor de aanbidding van het bezwaar of beroep door belanghebbende binnen de zes weken.

Dit gezegd hebbende valt vandaag de dag op dit uitgangspunt sterk af te dingen. Waren de posterijen voorheen een volwaardig (semi)overheidsbedrijf en volledig uitgerust om de taak van postbezorging goed en adequaat te kunnen verzorgen, mede vanwege het belang van een goede postbezorging, vandaag de dag is dat met een veranderende wijze van communicatie toch heel anders. Vroeger communiceerden we per post. Het was de enige wijze om elkaar blijvend informatie te verschaffen. De posterijen bezorgden meerdere malen per dag, zes dagen in de week post aan huis. Gegarandeerd werd dat een poststuk dat voor de middag aangeboden werd bij de posterijen, de volgende dag op zijn bestemming was.

Moderne communicatie op velerlei manieren is een sterke concurrent geworden en verdringt fysieke documenten, waaronder de brief. Was het gesproken woord via de telefoon nog niet echt een concurrent – immers hetgeen geschreven staat verliegt niet – de komst van internet en e-mail, waarbij op diverse wijzen het geschreven woord kan worden overgebracht, nam echter wel de plaats van brieven over. Het verouderde werkmodel van de posterijen werd te duur, want het aanbod van poststukken verminderde danig.

‘In 2000 werden in Nederland gemiddeld 24 miljoen poststukken per dag bezorgd. Sinds 2000 bedraagt de daling van postvolumes maar liefst circa 50%. (...) In de komende jaren gaat digitale substitutie onverminderd door: tot 2020 zullen naar verwachting de volumes nog eens met circa 30% dalen. Dat betekent dat er in 2020 nog slechts 9 miljoen poststukken per dag bezorgd worden.

11 GEA Curaçao 15 juni 2017, ECLI:NL:OGEEA:2017:1055.

Mr. dr. J. Sybesma

In 20 jaar tijd is het postvolume in Nederland dan ongeveer van 6 miljard poststukken naar 2 miljard poststukken per jaar gedaald.¹²

In 2022 worden er dagelijks nog maar acht miljoen poststukken per dag bezorgd.¹³

Postbezorging werd in Nederland in 1969 teruggebracht tot eenmaal per dag¹⁴ en tegenwoordig wordt in Nederland ook op maandag geen post meer bezorgd.¹⁵ In Nederland zijn inmiddels ook vraagtekens gezet bij de handhaving van deze wijze van onderbouwing van de verzendtheorie. Ik citeer uit een Stibbe-blog van oktober 2019:¹⁶

‘Voor verzending per post geldt de verzendtheorie. Dit houdt in dat, indien het bezwaar- of (hoger)beroepschrift voor het einde van de termijn ter post is bezorgd (in een brievenbus of bij het postkantoor) én het niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen, het stuk toch tijdig is ingediend (art. 6:9 lid 2 Awb). Voorwaarde is echter wel dat voor verzending met PostNL (de concessiehouder) wordt gekozen. Sinds jaar en dag geldt op grond van vaste jurisprudentie dat de terpostbezorging plaatsvindt op het moment dat een poststuk in een brievenbus van PostNL wordt gedeponereerd dan wel het moment waarop het op een postvestiging van PostNL wordt aangeboden (...).¹⁷ De datumstempel van PostNL moet als uitgangspunt worden genomen voor de datum waarop het stuk ter post is bezorgd (...).¹⁸

(...)

Op 27 maart 2019 heeft het Europese Hof van Justitie prejudiciële vragen beantwoord, gesteld (...) door de hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken van Polen (...) in het kader van een procedure tussen een Poolse burger (...) en (...) het Poolse socialezekerheidsfonds voor de landbouw (...). (...) Polen [kent] de nationale regeling dat enkel de indiening van een processtuk bij de aangewezen aanbieder (de universele dienst) gelijkstelt met de indiening van het stuk bij de betrokken rechterlijke instantie. Tegen dat oordeel heeft [het socialezekerheidsfonds] cassatieberoep ingesteld. De cassatierechter (...) heeft ver-

12 Zienswijze PostNL 21 juli 2016: <https://www.internetconsultatie.nl/beleidsregelpostmarkt/reactie/54051/bestand>.

13 <https://www.postnl.nl/klantenservice/bezorging-en-ontvangst/kwaliteit-postbezorging>.

14 In eerste instantie werd de post vier keer per dag bezorgd. In de jaren twintig van de twintigste eeuw werd dat verlaagd naar drie, en in 1932 naar twee bezorgmomenten per dag. Vanaf 1969 werd nog maar één keer per dag bezorgd. Zie <https://isgeschiedenis.nl/nieuws/de-geschiedenis-van-postbezorging>.

15 Er wordt in het weekend niet veel post verstuurd, waardoor er op maandag weinig aanbod is. Dat maakt de bezorging relatief duur (<https://www.startpagina.nl/v/vervoer/post-pakketten/vraag/686972/post-maandag-bezorgd>). Volgens de Postwet moet PostNL van dinsdag tot en met zaterdag bezorgen (<https://www.geodan.nl/cases/de-maandagroute-van-postnl>).

16 T. Barkhuysen & L. van Boven, ‘Verzendtheorie voor bezwaar- en beroepschriften niet langer houdbaar na arrest Hof van Justitie?’, *stibbe.com*, 3 oktober 2019, <https://www.stibbe.com/nl/publications-and-insights/verzendtheorie-voor-bezwaar-en-beroepschriften-niet-langer-houdbaar-na>.

17 Zie bijvoorbeeld ABRvS 25 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:157.

18 Parlementaire geschiedenis van de Awb: *Kamerstukken II 1988/89*, 21221, A, p. 74-75.

volgens in een prejudiciële procedure aan het Hof van Justitie (kort gezegd) gevraagd of deze Poolse verzendtheorie in strijd is met de Europese Postrichtlijn (...).¹⁹

Het Hof van Justitie beantwoordde deze vraag bevestigend. De Postrichtlijn heeft tot doel om de interne markt voor postdiensten te verwezenlijken en om een einde te maken aan het handhaven van een voorbehouden sector en bijzondere rechten als middel om de financiering van de universele dienst te verzekeren. Het toekennen van een exclusief of bijzonder recht aan de universele dienst, zoals het geval bij de Poolse verzendtheorie, zou in strijd zijn met deze doelstellingen. (...)

Het Hof van Justitie komt tot de conclusie dat de Postrichtlijn zich verzet tegen de nationale regeling die, zonder dat daarvoor een objectieve rechtvaardiging wegens redenen van openbare orde of openbare veiligheid bestaat, alleen de afgifte van een processtuk in een postkantoor van de enige voor de universele postdienst aangewezen aanbieder erkent als gelijkwaardig aan de indiening van het processtuk bij de betrokken rechterlijke instantie.²⁰ (...)

[H]et Nederlandse bestuursrecht [kent] een met het Poolse recht vergelijkbare verzendtheorie (...). De rechtbank Den Haag heeft (...) een uitspraak²¹ (...) gedaan waaruit volgt dat ook deze Nederlandse verzendtheorie niet langer houdbaar is.'

Let wel: de Caribische delen van het Koninkrijk vallen niet (ook de BES niet!) onder regelgeving van de Europese Unie en de uitspraken van het Europese Hof van Justitie gelden dan ook niet aan deze kant van de oceaan. Toch is deze uitspraak tekenend gezien het gegeven dat als een poststuk aan de posterijen op een bepaalde dag is aangeboden dan zonder nader bewijs kan worden aangenomen dat deze de dag van verzending is én de dag erna als de dag van ontvangst. Bij andere aanbieders van poststukken is dat niet zo en zal nader bewijs moeten worden aangeleverd. Met de hiervoor genoemde uitspraak van het Europese Hof van Justitie komt daarmee deze vanzelfsprekendheid op losse schroeven te staan.

Als we dan kijken naar onze eigen Curaçaose – en overige (ei)landen van het Koninkrijk in de Cariben – werkelijkheid, zien we en weten we al tijden dat de lokale posterijen niet aan de kwaliteitseis van de Nederlandse posterijen voldoen. Post werd en wordt niet iedere dag bezorgd en vooral bezorging van post afkomstig uit het buitenland, ook Nederland, duurt minstens een week, en vaak langer. Iedereen kent de verhalen over kerstkaarten die met Driekoningen bezorgd worden, terwijl het poststempel van aanbieding bij het postkantoor begin december vermeldt. Als je überhaupt je post krijgt, want ook die verhalen kent eenieder.²²

19 Richtlijn 97/67/EG, laatst gewijzigd bij Richtlijn 2008/6/EG.

20 HvJ EU 27 maart 2019, C-545/17, ECLI:EU:C:2019:260.

21 Rb. Den Haag 22 augustus 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:8610.

22 Ook het belastingrecht als onderdeel van het bestuursrecht kent eigen jurisprudentie omtrent verzending van poststukken waarbij lang geleden al is uitgesproken dat onze posterijen bepaald niet betrouwbaar zijn.

Mr. dr. J. Sybesma

Kortom, er zijn twee stappen in de bewijslevering ter afbakening van de zesweken-termijn: bewezen moet worden dat is verzonden (bewijslast bestuursorgaan, rol verzendregister en kwaliteit daarvan, o.a. aangetekende verzending) en bewezen moet worden dat is ontvangen. Bewijslast voor het laatste ligt bij de burger. Maar onder omstandigheden kan dat omkeren.

Cboxen

Daar komt vandaag de dag in Curaçao een nieuw fenomeen bij. In haar zoektocht naar verdere bezuinigingen heeft CPost, de bij wet aangewezen concessiehouder – CPost is geen bestuursorgaan als bedoeld in artikel 2 Lar volgens de bestuursrechter²³ – om post te mogen bezorgen, in 2014 besloten om post niet meer aan huis te bezorgen doch gebruik te maken van zogenoemde *community boxen*.²⁴ Deze Cboxen worden midden in een wijk geplaatst en iedereen in die wijk krijgt een box toegewezen. Daarin stopt CPost vervolgens post voor de geadresseerden. De geadresseerde krijgt, volledig conform moderne middelen, een e-mail toegezonden op het moment dat er post is bezorgd in zijn of haar box. Economisch een winst voor CPost, want zij heeft minder postbezorgers en auto's nodig. En als je dan de post voor iedere wijk opspaat en die een- of tweemaal per week bezorgt, kan het werkmodel winstgevend blijven, zeker als er nog allerlei andere postgerelateerde activiteiten worden ontwikkeld als de facilitator van online aankopen in het buitenland. Echter, er wordt geen rekening gehouden met de ontvanger waarvan zonder meer verwacht wordt dat deze zijn of haar post wel kan en zal ophalen.

Deze manier van aanbieding is een hybride vorm van fysieke en elektronische aanbieding. Tegenwoordig worden, zoals hiervoor al vermeld, documenten steeds meer elektronisch aangeboden. Ook beschikkingen. De Toelatingsorganisatie van het Ministerie van Justitie, bijvoorbeeld,²⁵ die in het kader van de Landsverordening toelating en uitzetting²⁶ zorg draagt voor de afhandeling van vele verzoeken om verblijf, biedt de verblijfsvergunning (of de afwijzing ervan) alleen nog maar elektronisch aan. De Lar zelf legt niet uit wat onder 'uitreiking' moet worden verstaan. Ook in de Nederlandse Awb staat (art. 3:41) dat besluiten bekendgemaakt worden door toezending of uitreiking aan de betrokkene. Daarmee wordt net als bij ons in beginsel bedoeld het fysiek afgeven of per post versturen. Maar een bestuursorgaan mag een besluit ook via e-mail versturen. Dat kan op grond van artikel 2:14 lid 1 Awb (hetgeen wij niet hebben in de Lar). Voorwaarde is dan wel dat betrokkene kenbaar heeft gemaakt dat hij op die manier voldoende bereikbaar is. Ook kan een belanghebbende kenbaar maken dat hij via e-mail bereikbaar is door dit expliciet aan te geven. Hij heeft de gemeente bijvoorbeeld verzocht alle correspondentie te versturen naar een bepaald e-mailadres. Daarnaast kan uit de handelingen van betrokkene blijken dat hij via e-mail bereikbaar is. Bijvoorbeeld omdat

23 GEA Curaçao 8 maart 2021, ECLI:NL:OGEAC:2021:50.

24 Zie 'Introductie CBox in Kwartier', *Antilliaans Dagblad* 21 november 2014.

25 <https://immigrationcur.org/toelatingsorganisatie>.

26 PB 2010, nr. 5 (geconsolideerde tekst Ltu).

betrokkene eerder ook al heeft gecommuniceerd per e-mail. Dat een betrokkene dus ook impliciet kenbaar kan maken dat hij via e-mail voldoende bereikbaar is heeft de Hoge Raad bevestigd.²⁷ Beschikkingen en beslissingen op bezwaar kunnen dus per e-mail verzonden worden als betrokkene kenbaar heeft gemaakt per e-mail goed bereikbaar te zijn.²⁸ Ook in de Caribische (ei)landen wordt deze wijze van uitreiking aanvaard.²⁹

Zijpad: de illegale praktijk van Cboxen

De Ombudsman van Curaçao heeft over het fenomeen Cboxen gerapporteerd doch nog geen (eind)conclusie getrokken.³⁰ Echter, exceptieve toetsing van artikel 3a van de gewijzigde Beschikking Brievenbussen aan artikel 9 van de Postlandsverordening, hetgeen nog niet is gedaan tot nu toe, zou kunnen leiden tot de conclusie dat het gebruikmaken van Cboxen om post te bezorgen, illegaal is.

CPost is bevoegd en verplicht om post aan geadresseerden op hun adres te bezorgen. De grondslag hiertoe is te vinden in de Postlandsverordening 1998 (PB 1997, nr. 319; AB 2010, nr. 86 en AB 2010, nr. 87). Artikel 9 Postlandsverordening 1998 stelt het volgende:

- ‘1. De Minister kan ter bevordering van de aflevering aan geadresseerden van voor hen bestemde postzendingen regels vaststellen omtrent plaats, afmetingen en andere hoedanigheden van de voor die aflevering bestemde brievenbussen.
2. Postzendingen die naar hun aard en omvang in aanmerking komen voor aflevering in brievenbussen als bedoeld in het eerste lid, kunnen als onbestelbaar worden aangemerkt indien het opgegeven adres niet beschikt over een brievenbus die aan de krachtens het eerste lid gestelde regels voldoet.’

De memorie van toelichting op dit artikel stelt:

‘Het is in het belang van een goed functionerende landelijke postdienst, dat de aflevering van postzendingen bij de geadresseerden op doelmatige wijze kan plaatsvinden. Het voorgestelde artikel voorziet daartoe in de mogelijkheid dat bij ministeriële beschikking met algemene werking normen voor brievenbussen worden gesteld. Deze zullen er derhalve toe strekken om woningbrievenbussen van voldoende ruime afmetingen te realiseren, die vanaf de straat doelmatig bereikbaar zijn. Sanctie op het niet beschikken over een met de regels in

27 HR 19 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1967.

28 <https://www.stimulansz.nl/beschikkingen-via-e-mail-tijdens-coronacrisis>.

29 Zie bijvoorbeeld GHvJ 15 december 2014, ECLI:NL:OGHACMB:2014:95.

30 *Ambtshalve onderzoek van de Ombudsman van Curaçao naar de rol van de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning bij de introductie van het (proef)project Community Mailboxes*, 3 oktober 2016, https://cuatro.sim-cdn.nl/ombudsmancuracao/uploads/rapport_cpost_international_nv_community_mailboxes.pdf?cb=yog9TNFz.

Mr. dr. J. Sybesma

overeenstemming zijnde brievenbus is het als onbestelbaar aanmerken van postzendingen als in het tweede lid omschreven.’

Ter onderbouwing dat het hier uitsluitend gaat en kan gaan om brievenbussen van geadresseerden bij hun woning toont de Beschikking Brievenbussen (*PB* 2012, nr. 30) dit klip-en-klaar aan. In deze ministeriële beschikking ter uitvoering van artikel 9 Postlandsverordening 1998 stelt de bevoegde minister namelijk regels vast ten aanzien van te bezorgen brievenpost aan een huis- of kantooradres. De Postlandsverordening 1998 bevat geen wettelijke grondslag om postzendingen anders dan in brievenbussen bij geadresseerden af te leveren.

De Ministeriële Regeling met algemene werking van de 20ste september 2016 tot wijziging van de Beschikking Brievenbussen (*PB* 2016, nr. 63) stelt het volgende:

‘Artikel 3a

In afwijking van de artikelen 1, 2 en 3 kan de houder van de concessie in de aflevering van postzendingen aan geadresseerden voorzien door middel van groepsgewijs geplaatste brievenbussen op voor geadresseerden via de openbare weg toegankelijke locaties.’

Dit artikel 3a is derhalve in strijd met artikel 9 Postlandsverordening 1998 dan wel kan daarin geen grondslag vinden. Het is nietig op grond van het ontbreken van een wettelijke grondslag in de hogere regeling.

CPost kan daarom ook niet aan deze ministeriële regeling tot uitbreiding van de Beschikking Brievenbussen de bevoegdheid ontlenuen om CBoxen als woningbrievenbussen te bestempelen en daar post in te bezorgen. Dat is in strijd met haar concessie en met de wet.

Post niet ontvangen levert disculpatie van termijnoverschrijding op

De conclusie dat postbezorging in Cboxen illegaal is, doortrekkende in het licht van de verzend- en ontvangsttheorie, brengt met zich mee dat geredeneerd kan worden dat ook al is een poststuk verzonden, belanghebbenden die hun post in Cboxen krijgen, hun post formeel-juridisch nooit ontvangen hebben. Als Cpost namelijk via een e-mail aangeeft dat er post is bezorgd in je Cbox, wil dat niet zeggen dat daarmee ook de inhoud van de bezorgde post bekend is geworden. Gesteld zou kunnen worden dat de per post verzonden beschikking in beginsel nooit gearriveerd is. In een Lar-procedure kan een belanghebbende hiermee zich aan een niet-ontvankelijkheidsuitspraak onttrekken omdat de termijnoverschrijding niet aan hem te wijten is. Als op de een of andere manier op een bepaald moment de geadresseerde kennis heeft genomen van de inhoud van de verzonden beschikking – en dat kan veel later zijn dan de maximale zes weken die de Lar stelt – dan kan alsnog een Lar-procedure worden gevoerd.

Artikel 16 lid 4 van de Lar Curaçao stelt in dit kader dat wanneer het beroepschrift na afloop van de daarvoor gestelde termijn is ingediend, niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege blijft indien de indiener aantoonbaar dat de termijnoverschrijding het gevolg is van niet aan hem toe te rekenen bijzondere omstandigheden en dat hij het beroep heeft ingesteld zo spoedig als dit redelijkerwijs verlangd kon worden. Volgens deze redenering kan dat betekenen dat iedereen in Curaçao die beschikkingen per post krijgt en die post bezorgd wordt in Cboxen, daarmee niet meer automatisch gebonden is aan de zeswekentermijn. Deze stelling is nog niet aan de orde geweest. Er is in dit kader namelijk ook nog een addertje onder het gras.

Tweewekejurisprudentie

Heb je als belanghebbende normaliter zes weken om in bezwaar of in beroep te gaan, bij disculpatie van termijnoverschrijding wordt verwacht dat vanaf het moment dat de ontvanger op de hoogte is van de inhoud van de beschikking of deze (vertraagd) heeft ontvangen, hij zo spoedig mogelijk als redelijkerwijs verlangd kan worden dat bezwaar of beroep ook in te dienen.

‘Daarbij neemt het Hof voorts in aanmerking dat, indien wordt aangenomen dat appelland de beschikking op bezwaar na afloop van de reguliere beroepstermijn (...) heeft ontvangen, hij volgens vaste jurisprudentie van het Hof (vergeleek onder meer de uitspraak van 28 juni 2013, ECLI:NL:OGHACMB:2013:58) het beroepschrift zo spoedig als redelijkerwijs van hem verlangd kon worden, dat wil zeggen binnen twee weken na ontvangst van de beschikking op bezwaar, had moeten indienen. Dit heeft hij niet gedaan.’³¹

Je kunt je afvragen waar die twee weken vandaan zijn gekomen. Ook Haseth, Rogier en Sybesma zeggen daar in hun Lar-boek niets over.³² Vragen hierover worden afgewimpeld met reacties als: een belanghebbende die meer tijd nodig heeft kan sowieso een pro-formabezwaar of -beroep instellen en later zijn gronden indienen. Maar deze redenering geldt ook voor de normale zeswekentermijn. Het gaat naar mijn mening te ver om van een niet-jurist te verwachten voldoende kennis te hebben van de normale zeswekentermijn én de tweewekejurisprudentie in geval van aanvaardbare termijnoverschrijding.

Ook als het bestuursorgaan onder een beschikking niet aangeeft dat de belanghebbende zes weken heeft om in bezwaar of beroep te gaan – de zogenoemde verplichte rechtsmiddelenverwijzing ingevolge artikel 16 lid 5 en artikel 56 lid 5 van de Lar – geldt de fatale termijn niet meer. Daarbij speelt wel mee of belanghebbende in persoon, niet zijnde een jurist, de termijn overschrijdt, dan wel of belangheb-

31 GHvJ 7 december 2016, ECLI:NL:OGHACMB:2016:178. Zie ook: GEA Curaçao 16 maart 2020, ECLI:NL:OGEAC:2020:47.

32 M.E.B. Haseth, L.J.J. Rogier & J. Sybesma, *Landsverordening administratieve rechtspraak Curaçao* (SNAAR, deel 26), Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 90 e.v.

Mr. dr. J. Sybesma

bende gebruikmaakt van een professionele rechtsbijstandverlener. Het gerecht is in dat laatste geval extra streng bij de toepassing van inachtneming van wettelijke termijnen.³³

Slotbeschouwingen

Er is een tendens in het bestuursrecht om meer gericht te zijn op inhoudelijke conflictbeslechting dan te focussen op formele gronden zoals termijnen. Aan de rigiditeit van termijnen en de toetsing op grond van openbare orde wordt steeds meer geknaagd. En terecht. De termijnen zijn sowieso in het nadeel van de belanghebbenden aangezien die voor hen veel grotere consequenties met zich meebrengen dan overschrijding door een bestuursorgaan. Het bewust niet aan een termijn voldoen door bijvoorbeeld niet op tijd een beschikking uit te brengen leidt niet tot enig nadeel voor het bestuursorgaan. Immers, termijnoverschrijding leidt slechts tot fictieve weigering waarbij het gerecht bij beroep het bestuursorgaan opnieuw opdraagt te beschikken.³⁴ Pas bij een tweede fictieve weigering kan eventueel een dwangsom worden verzocht en toegekend. Bij overschrijding door een belanghebbende betekent dat meestal einde oefening.

Derhalve, zolang deze ongelijkheid bestaat, lijkt het eerlijker om niet al te streng te oordelen over termijnoverschrijding door burgers. Een opening is al gemaakt door de Curaçaose wetgever – maar niet door die van Sint Maarten en Aruba – door in artikel 16a Lar Curaçao te bepalen dat 'een belanghebbende die in beroep gaat tegen een bestuursorgaan dat niet binnen de wettelijke termijn heeft beschikt, niet meer gebonden is aan de zeswekentermijn.³⁵ Hiermee wordt de verzend- en ontvangsttheorie nader ingevuld en de *equality of arms* steeds beter geëffectueerd. Het gaat hiermee richting het civiele recht. In het civiele recht gelden veel ruimere termijnen.

De zogenoemde grote kamer in Nederland (HR, ABRvS en CRvB)³⁶ buigt zich momenteel ook over het probleem van de rigide termijnen in de Awb. De uitkomst is nog niet bekend.

Bij de Tweede Kamer is begin dit jaar een wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb ter preconsultatie aangeboden. Het wetsvoorstel is een uitgebreid wets-

33 Bijvoorbeeld GHvJ NA en Aruba 5 juni 2008, ECLI:NL:OGHNAA:2008:BG1178.

34 In Aruba is een fictieve weigering conform hun Lar een afwijzende beschikking. Desalniettemin is de Arubaanse bestuursrechter creatief richting het bestuursorgaan: beroep tegen een fictieve weigering wordt wel gegrond verklaard doch terugverwezen om de weigering nader te motiveren. Het bestuursorgaan is van deze werkwijze op de hoogte en maakt daar bewust misbruik van. Zelfs na terugverwijzing komt er vaak nog steeds geen reële beschikking. Het Lar-Hof onderkent deze problematiek ook. Het heeft daarom in zijn uitspraak van 9 augustus 2023 handreikingen gegeven hoe met fictieve weigeringen om te gaan. Zie: GHvJ 9 augustus 2023, ECLI:NL:OGHACMB:2023:146. Een annotatie van deze uitspraak is elders in deze aflevering van *CJB* te vinden.

35 Art. 16a Lar Curaçao.

36 *Stb.* 2020, 416 en *Kamerstukken II* 2019/20, 35550, nr. 3.

voorstel, dat de Awb ingrijpend zal gaan veranderen.³⁷ Het beoogt onder meer ook om artikel 6:7 en 6:11 Awb aan te passen opdat iedere belanghebbende zo deugdelijk mogelijk in staat moet worden gesteld een bezwaar- of beroepsschrift in te dienen. Artikel 6:7 Awb wordt zo aangepast dat de bezwaar- en beroepstermijn voor bepaalde categorieën besluiten van zes naar dertien weken gaat.³⁸ Artikel 6:11 Awb wordt zo aangepast dat de overschrijding van de bezwaar- of beroepstermijn ook verschoonbaar is als de indiener wegens bijzondere persoonlijke omstandigheden die hemzelf betreffen de termijn heeft overschreden.

Het wordt tijd dat de wetgevers van de autonome Caribische delen van het Koninkrijk (CAS) de actualisering van de Lar ter harte nemen. Die lopen op dit moment onderling al uiteen maar verouderen steeds meer gezien de ontwikkelingen in Nederland. En niet alleen dat, ook de algemene regels van het bestuursrecht zoals dat in de Staatsregelingen staat opgenomen, dienen nu eindelijk eens ter hand te worden genomen.³⁹

Duidelijk is in ieder geval dat we over termijnen in het bestuursrecht nog niet uitgesproken zijn.

- 37 R. Jeninga, 'Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb: wat kunt u verwachten?', vijfverbergadvocaten.nl, 28 juni 2023, <https://www.vijverbergadvocaten.nl/publicaties/wetsvoorstel-versterking-waarborgfunctie-awb>; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2023/01/20/bijlage-1-wetsvoorstel-wet-versterking-waarborgfunctie-awb>; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2023/01/20/bijlage-2-memoried-van-toelichting-wetsvoorstel-wet-versterking-waarborgfunctie-awb>.
- 38 T. Kortmann, 'De wetgever als Zeeuws Meisje. Over misplaatste zuinigheid bij de voorgenomen verruiming van bezwaartermijnen in het bestuursrecht', *njb.nl*, 30 maart 2023, <https://www.njb.nl/blogs/de-wetgever-als-zeeuws-meisje-over-misplaatste-zuinigheid-bij-de-voorgenomen-verruiming-van-bezwaartermijnen-in-het-bestuursrecht>.
- 39 Art. 89 lid 2 Staatsregeling Curaçao, art. V.17 Staatsregeling Aruba, art. 105 Staatsregeling Sint Maarten. Alleen Sint Maarten heeft ter uitvoering van art. 105 Staatsregeling de Landsverordening bestuurlijke handhaving in werking doen treden (AB 2018, nr. 22).