



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Verschoonbare termijnoverschrijding en de berichtenbox

Drahmann, A.

Citation

Drahmann, A. (2021). Verschoonbare termijnoverschrijding en de berichtenbox. *Computerrecht*, 2021(6), 543-548. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3278556>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3278556>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

count gaan gebruikers akkoord met deze regels. Alleen bij hoge uitzondering kan de rechter gehouden zijn deze regels buiten werking te plaatsen (r.o. 4.1 en 4.3). Volgens de kortgedingrechter heeft eiser – als gekozen parlementarier – nog genoeg andere kanalen waar het publiek effectief bereikt kan worden (r.o. 4.9). Hoewel YouTube een belangrijk platform is voor eiser en het bereik van YouTube niet te onderschatten is, betekent dit niet dat YouTube een zogenaamde ‘must-carry’ verplichting heeft. Het recht op vrijheid van meningsuiting houdt niet in dat de spreker zelf mag kiezen waar deze mening wordt geuit. (r.o. 4.7-4.9). Als de spreker voldoende (online of offline) mogelijkheden heeft zal de uitingenvrijheid niet snel geschonden zijn.

9. Dat het handelen van onlineplatforms niet volledig vrij is blijkt uit het kort geding tegen LinkedIn. De kortgedingrechter oordeelde dat het account van een (ander) Kamerlid hersteld moest worden omdat de regels erg summier en daarmee onduidelijk waren en LinkedIn onvoldoende had gewaarschuwd. Door dit handelen heeft LinkedIn de vrijheid van meningsuiting van de gebruiker onvoldoende meegewogen.⁸ Aanbieders die voldoende duidelijke regels vaststellen en gebruikers waarschuwen voor zwaardere remedies bij (herhaalde) overtredingen van de beleidsregels zullen niet snel door de rechter worden teruggefloten.

M. Klos

Computerrecht 2021/254

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

9 september 2021, 19/3625 PW

(Mrs. M.A.H. van Dalen-van Bekkum, J. Brand en E.C.G. Okhuizen)

m.nt. A. Drahmann¹

(Art. 6:11 Awb)

NJB 2021/2429

VFP 2021/104

V-N Vandaag 2021/2232

JWWB 2021/242

V-N 2021/43.20

ABkort 2021/537

ECLI:NL:CRVB:2021:2174

Verschoonbare termijnoverschrijding. Het zorgvuldigheidsbeginsel en het belang van toegang tot de rechter brengen met zich mee dat, in situaties waarin een be-

langhebbende aangeeft dat hij elektronisch bereikbaar is voor de overheid zonder dat hij de optie heeft aangevinkt een email te willen ontvangen steeds wanneer een bericht in de Berichtenbox is geplaatst, het bestuursorgaan controleert of dit werkelijk de bedoeling van de belanghebbende is.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 8 juli 2019, 18/4442 (aangeval- len uitspraak)

Partijen:

[Appellant] te [woonplaats] (appellant)

de Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Svb)

Procesverloop

[...]

Overwegingen

1. De Raad gaat uit van de volgende in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden.

1.1. Appellant en zijn echtgenote ontvingen sinds 14 december 2015, in aanvulling op een ouderdomspensioen ingevolge de Algemene Ouderdomswet, een aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO-aanvulling) in de zin van artikel 47a van de Participatiewet (PW) naar de norm voor gehuwden. Bij besluit van 31 maart 2017 heeft de Svb de AIO-aanvulling van appellant en zijn echtgenote met ingang van 31 juli 2017 beëindigd op de grond dat zij langer dan 13 weken in het buitenland hebben verbleven.

1.2. Appellant en zijn echtgenote zijn sinds 1 november 2017 terug in Nederland en hebben op 22 november 2017 opnieuw een aanvraag om een AIO-aanvulling gedaan.

1.3. In het kader van de onder 1.2 genoemde aanvraag heeft de Svb appellant bij brief van 2 november 2017 gevraagd om het nummer van zijn Carte d'Identité Nationale (CIN-nummer) voor 5 december 2017 te verstrekken. Met een brief van 27 november 2017 heeft de Svb appellant en zijn echtgenote verzocht om hun CIN-nummer voor 14 december 2017 te verstrekken. Bij besluit van 18 december 2017 heeft de Svb de aanvraag buiten behandeling gesteld op de grond dat appellant en zijn echtgenote geen gehoor hebben gegeven aan de verzoeken om gegevens te verstrekken.

1.4. Bij brief van 26 januari 2018 hebben appellant en zijn echtgenote de Svb in gebreke gesteld vanwege het niet tijdig nemen van een besluit op de aanvraag en daar- bij verzocht om toekenning van een dwangsom.

1.5. Bij brief van 20 februari 2018 heeft de Svb de aanvraag buiten behandeling gesteld. Op 21 maart 2018 heeft appellant hiertegen bezwaar gemaakt.

1.6. Bij besluit van 11 juli 2018 (bestreden besluit) heeft de Svb het bezwaar aangemerkt als mede gericht tegen het besluit van 18 december 2017 en de bezwaren tegen de besluiten van 18 december 2017 en 20 februari

⁸ Rb. Noord-Holland (vzr.) 6 oktober 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:8539 (LinkedIn), r.o. 4.13-4.24.

¹ Annemarie Drahmann is universitair hoofddocent aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

2018 niet-ontvankelijk verklaard. De Svb heeft aan de besluitvorming ten grondslag gelegd dat het besluit van 18 december 2017 op de juiste wijze is bekendgemaakt en dat appellant niet voor afloop van de wettelijke bezwaartermijn van zes weken op 31 januari 2018, daartegen bezwaar heeft gemaakt. De brief van 20 februari 2018 is niet een voor bezwaar vatbaar besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard.

3. In hoger beroep heeft appellant zich tegen de aangevallen uitspraak gekeerd. Appellant heeft aangevoerd dat hem niet kan worden verweten dat hij niet tijdig bezwaar heeft gemaakt tegen het besluit van 18 december 2017, omdat hij door de handelwijze van de Svb, wat betreft de verzending van het besluit, is benadeeld. Appellant heeft verder aangevoerd dat de brief van 20 februari 2019 (lees: 2018) wel op rechtsgevolg is gericht en dus een besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, waartegen bezwaar open staat.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

Ontvankelijkheid van het bezwaar tegen het besluit van 18 december 2017

4.1. In artikel 3:40 van de Awb is bepaald dat een besluit niet in werking treedt voordat het is bekendgemaakt. In artikel 3:41, eerste lid, van de Awb is bepaald dat bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager. In artikel 2:14, eerste lid, van de Awb is bepaald dat een bestuursorgaan een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht, elektronisch kan verzenden, voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is. In artikel 2:17, eerste lid, van de Awb is bepaald dat als tijdstip waarop een bericht door een bestuursorgaan elektronisch is verzonden, het tijdstip geldt waarop het bericht een systeem voor gegevensverwerking bereikt waarvoor het bestuursorgaan geen verantwoordelijkheid draagt of, indien het bestuursorgaan en de geadresseerde gebruik maken van hetzelfde systeem voor gegevensverwerking, het tijdstip waarop het bericht toegankelijk wordt voor de geadresseerde.

4.2. Op grond van artikel 6:7 van de Awb bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift zes weken. Op grond van artikel 6:8, eerste lid, van de Awb vangt de termijn aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Op grond van artikel 6:11 van de Awb blijft ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaarschrift niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.

4.3. Zoals de Raad bij de uitspraak van heden in de zaken 18/5586 PW en 18/5587 PW heeft geoordeeld, is het

besluit van 18 december 2017 op 20 december 2017 in de Berichtenbox van appellant in MijnOverheid (Berichtenbox) geplaatst en aldus op de voorgeschreven wijze aan appellant bekendgemaakt. Dat betekent dat de bezwaartermijn is aangevangen op 21 december 2017 en liep tot en met 1 februari 2018. Appellant heeft na afloop van deze termijn op 21 maart 2018 en dus te laat, bezwaar gemaakt.

4.4. Dat het besluit van 18 december 2017 op 20 december 2017 in de Berichtenbox is geplaatst en appellant niet tijdig bezwaar heeft gemaakt, brengt met zich mee dat moet worden gezien of redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat appellant in verzuim was bij het indienen van bezwaar. In dit verband is het volgende van belang.

Termijnoverschrijding bij elektronisch berichtenverkeer – algemene overwegingen

4.4.1. Het elektronisch berichtenverkeer tussen burger en overheid heeft in de afgelopen jaren – kort samengevat – vele burgers overvraagd. Het is meer dan incidenteel voorgekomen dat burgers hebben gemeld elektronisch bereikbaar te zijn zonder zich in volle omvang te hebben gerealiseerd wat dit voor gevolgen had. De Raad wijst onder andere op het rapport van de Nationale Ombudsman (Ombudsman) van 17 januari 2017 “Svb: digitaliseren = informeren” met nr. 2017/001 over de communicatie van de Svb over digitalisering, en het rapport van 6 september 2017 “Hoezo MijnOverheid?” met nr. 2017/098 over knelpunten voor burgers bij MijnOverheid/de Berichtenbox. In zijn rapport van 17 januari 2017 heeft de Ombudsman de Svb onder andere gewezen op de belangrijke rol van de e-mailnotificatie, de actieve rol die van de Svb wordt verwacht als blijkt dat de e-mailnotificatie niet kan worden afgeleverd en de Svb aanbevoelt de burger te informeren welke berichten in de Berichtenbox worden geplaatst en welke berichten per post worden verstuurd. In het rapport van 6 september 2017 heeft de Ombudsman het Ministerie van Binnenlandse Zaken geadviseerd om alle mensen die een account hebben en daaraan geen e-mailadres hebben gekoppeld, per brief te benaderen om te monitoren of geactiveerde accounts langere tijd niet worden bezocht, terwijl er nieuwe berichten in staan en via een ander kanaal contact op te nemen met de eigenaars van een dergelijk account om na te gaan of zij ervan op de hoogte zijn dat zij berichten ontvangen in de Berichtenbox. De gesignaleerde problemen hebben ook tot aanpassingen van de regeling van het elektronisch berichtenverkeer geleid, waardoor een aantal van deze problemen inmiddels is opgelost.

4.4.2. De huidige regeling is echter, ondanks de door de Ombudsman in zijn rapporten van 17 januari 2017 en 6 september 2017 afgegeven signalen omtrent het belang van de emailnotificatie, nog niet zo ingericht dat een burger die meldt dat hij langs elektronische weg voldoende bereikbaar is, daarmee automatisch aangeeft dat hij via zijn e-mail een melding wil krijgen dat er een bericht in zijn Berichtenbox is geplaatst. De burger moet hiervoor een afzonderlijke handeling (het zetten van een extra

vinkje) verrichten. Dat de burger dit soms nalaat en dat dit tot het ongewenste gevolg leidt dat de burger berichten in zijn Berichtenbox ontvangt zonder dat hij hierop is gewezen, wordt inmiddels breed onderkend.

4.4.3. In het wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer is in artikel 2:10 van de Awb als uitgangspunt een notificatieplicht neergelegd. Niet alleen moet de burger ervan op de hoogte worden gebracht dat een bericht in zijn Berichtenbox is geplaatst. Bij de notificatie moet ook informatie over aard en rechtsgevolgen van het besluit en een reactietermijn worden gegeven. Als reden voor de invoering hiervan is genoemd, dat de meeste mensen niet een zo frequent contact met de overheid hebben dat het voor de hand ligt dat zij hun elektronische postbussen net zo vaak 'leggen' als hun fysieke brievenbus thuis of hun privémailbox. Doel van de notificatieplicht is termijnoverschrijdingen door het niet tijdig raadplegen van een bericht te voorkomen. Van een burger kan, aldus de memorie van toelichting, niet worden verwacht dat hij wekelijks zijn Berichtenbox raadpleegt als daar mogelijk enkele maanden geen bericht in zal worden geplaatst. Zie *Kamerstukken II*, 2018/19, 35 261, nr. 3, p. 21. Wordt geen notificatie verzonden, dan kan ingevolge het voorgestelde artikel 2:22 van de Awb de termijnoverschrijding niet aan de geadresseerde worden tegengeworpen.

In het wetsvoorstel is wel voorzien in de mogelijkheid om geen notificatie te ontvangen. Een verzoek om geen notificatie te ontvangen moet echter expliciet worden gedaan.

4.4.4. De voorgestelde notificatieplicht – in wezen een uitwerking van het procedurele zorgvuldigheidsbeginsel neergelegd in artikel 3:2 van de Awb – biedt een oplossing voor het hier aan de orde zijnde probleem in gevallen waarin niet actief een vinkje is geplaatst en de plaatsing in de Berichtenbox wordt gemist. De in het wetsontwerp gekozen oplossing vindt zijn grondslag in de problemen die rijzen wanneer de betrokkene niet merkt dat een bericht in zijn Berichtenbox wordt geplaatst. De daarvoor in het wetsontwerp gegeven motivering is daarom ook voor deze en vergelijkbare zaken van belang. Immers ook ten tijde hier van belang gold dat van een belanghebbende niet kon worden verwacht dat hij wekelijks de Berichtenbox raadpleegde. De vraag is dan wat er, totdat het elektronische bestuurlijk verkeer voor de burger met meer specifieke wettelijke waarborgen is omkleed, van het bestuursorgaan en van de burger mocht en mag worden verwacht.

4.4.5. Hoewel elektronisch berichtenverkeer in de afgelopen jaren een grote vlucht heeft genomen, kan niet uit het oog worden verloren dat het elektronisch berichtenverkeer tussen burger en overheidsorgaan een relatief nieuw fenomeen is. Het elektronisch berichtenverkeer tussen burger en overheid is tot op heden niet voor alle aangelegenheden mogelijk. Evenmin kan uit het oog worden verloren dat niet alle burgers digitaal vaardig zijn en ook mogelijkheden hebben om digitaal te communiceren. Dit is extra klemmend als het gaat om burgers die om hun zaken met de overheid te regelen op hulp van derden zijn aangewezen, maar niet altijd voldoende toezicht kunnen

houden op de manier waarop die derden zich van hun taak kwijten. Dit terwijl ook de in artikel 6 van het EVRM gewaarborgde toegang tot de rechter aan de orde is.

4.4.6. Het zorgvuldigheidsbeginsel genoemd in 4.4.4 en het belang van toegang tot de rechter brengen met zich mee dat, in situaties waarin een belanghebbende aangeeft dat hij elektronisch bereikbaar is voor de overheid zonder dat hij de optie heeft aangevinkt een email te willen ontvangen steeds wanneer een bericht in de Berichtenbox is geplaatst, het bestuursorgaan controleert of dit werkelijk de bedoeling van de belanghebbende is. Dit is immers voor redelijke twijfel vatbaar. Zoals volgt uit de rapporten van de Ombudsman en het wetsontwerp genoemd in 4.4.3 ligt het niet voor de hand, en heeft het ook sedert de invoering van het elektronisch verkeer tussen overheid en burger nooit voor de hand gelegen, dat een burger vrijwel wekelijks controleert of van de zijde van de overheid een bericht is ontvangen. Zonder notificatie zou dit wel moeten gebeuren, omdat de overheid niet enkel in reactie op een verzoek van een burger communiceert, maar ook op eigen initiatief voor de burger ingrijpende – vaak ook belastende – beslissingen kan nemen en in de Berichtenbox plaatsen.

4.4.7. De in 4.4.6 genoemde controle kan eenvoudig plaatsvinden, bijvoorbeeld door middel van een brief, eventueel voorafgegaan door een telefoongesprek, waarin het bestuursorgaan de burger éénmalig op de hoogte brengt van de gevolgen van zijn melding en de burger de vraag voorlegt of de melding overeenstemt met zijn bedoeling.

4.4.8. In een situatie dat een controle als bedoeld in 4.4.6 niet heeft plaatsgevonden, is niet voldaan aan de vereiste zorgvuldigheid en moet de rechtsbescherming van de burger prevaleren boven het belang van het bestuursorgaan dat is gemoeid met het vast komen te staan van de rechtsverhouding tussen deze burger en het bestuursorgaan. Artikel 6:11 van de Awb biedt hiertoe ook de mogelijkheid. Als uitgangspunt bij de toepassing van dit artikel heeft – aansluiting zoekend bij wat is neergelegd in het wetsvoorstel genoemd in 4.4.3 – te gelden dat het ontbreken van een notificatie ertoe leidt dat de indiener van een te laat bezwaar de termijnoverschrijding niet wordt tegengeworpen als hij binnen de in de Awb voorgeschreven termijn van zes weken nadat hij kennis heeft genomen van het besluit, alsnog bezwaar maakt. Voor een beperking van de termijn van zes weken tot twee weken als door de Svb bepleit ziet de Raad, gelet op de hiervoor geciteerde toelichting bij het wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer, geen aanleiding.

4.4.9. Het in 4.4.8 genoemde uitgangspunt laat onverlet dat het bestuursorgaan aannemelijk kan maken dat er omstandigheden aanwezig zijn – zoals het willens en wetens afstand hebben gedaan van de ontvangst van een notificatie, of het geopend hebben van de Berichtenbox zonder het bericht van het bestuursorgaan te hebben gelezen – waarin voor afwijking van dit uitgangspunt aanleiding bestaat.

Toepassing op de zaak van appellant

4.5.1. Uit de beschikbare stukken is niet gebleken dat de Svb enig onderzoek heeft gedaan of enige actie heeft ondernomen om te achterhalen of appellant zonder een notificatiebericht stukken van de Svb wenste te ontvangen. Appellant is ook niet per e-mailnotificatie of per reguliere post over de plaatsing van het besluit van 18 december 2017 in de Berichtenbox geïnformeerd. Uitgangspunt is daarom dat de overschrijding van de bezwaartermijn niet aan appellant kan worden tegengeworpen.

4.5.2. De overige omstandigheden van het geval geven geen aanleiding om van dit uitgangspunt af te wijken. Vanaf het moment dat appellant zijn Berichtenbox op 19 november 2015 heeft geactiveerd, heeft de Svb daaren- tegen alle correspondentie, waaronder ook besluiten, per post aan appellant blijven versturen. In december 2017 heeft de Svb opeens weer gebruik gemaakt van de Berichtenbox van appellant. Over deze plotselinge wijziging in de wijze van verzending is appellant niet geïnformeerd. Uit het verhandelde ter zitting begrijpt de Raad dat het zonder enige richtlijn aan de individuele behandelaar is overgelaten om per bericht een keuze te maken of dit per post zal worden verzonden of in de Berichtenbox zal worden geplaatst. De onduidelijkheid die als gevolg hiervan voor een belanghebbende kan ontstaan, behoort niet voor zijn of haar risico te komen.

Conclusie ontvankelijkheid bezwaar

4.6. Uit 4.5.1 en 4.5.2 volgt dat, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, de Svb het bezwaar van appellant tegen het besluit van 18 december 2017 ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Redelijkerwijs kan niet worden geoordeeld dat appellant ter zake van de termijnoverschrijding in verzuim is geweest. De Svb had daarom inhoudelijk op het bezwaar van appellant tegen dit besluit, waarbij de aanvraag van appellant buiten behandeling is gesteld, moeten beslissen.

4.7. Uit 4.6 volgt dat het bestreden besluit niet in stand kan blijven. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Raad het beroep tegen het bestreden besluit gegrond verklaren en dat besluit vernietigen wegens strijd met artikel 6:11 van de Awb. De Raad dient aansluitend te bezien welk vervolg aan deze uitkomst wordt gegeven. Hiertoe wordt het volgende overwogen.

Inhoudelijke beoordeling van het bezwaar

[...]

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak voor zover die betrekking heeft op het besluit van 18 december 2017;
- verklaart het beroep gegrond en vernietigt het besluit van 11 juli 2018 voor zover daarbij het bezwaar tegen

het besluit van 18 december 2017 niet-ontvankelijk is verklaard;

- draagt de Svb op een nieuwe beslissing op het bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat beroep tegen de nieuwe beslissing op bezwaar slechts bij de Raad kan worden ingesteld;
- veroordeelt de Svb in de proceskosten van appellant tot een bedrag van € 2.992,-;
- bepaalt dat dat de Svb aan appellant het in beroep en in hoger beroep betaalde griffierecht van in totaal € 220,- vergoedt.

Noot**1. Inleiding**

Communicatie tussen de overheid en burger gaat steeds vaker digitaal. Voor de bekendmaking van besluiten, zoals beslissingen over een uitkering, wordt door bestuursorganen soms gebruikgemaakt van de Berichtenbox. De burger kan daarbij aangeven of hij ook een e-mailnotificatie wil ontvangen of niet. In de praktijk blijkt dat burgers soms onbewust deze optie niet aanvinken en ook niet uit zichzelf hun Berichtenbox checken. Als een burger in zo'n geval te laat rechtsmiddelen aanwendt, is dat dan 'eigen schuld, dikke bult' of wordt dan de lat van de digitale zelfredzaamheid van de burger te hoog gelegd? De Centrale Raad van Beroep oordeelt in deze uitspraak het laatste.

2. Casus

Deze uitspraak gaat over een echtpaar dat (in aanvulling op een ouderdomspensioen) een aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO-aanvulling) op grond van de Participatiewet ontvangt. In 2017 heeft de Sociale verzekeringsbank (Svb) de AIO-aanvulling beëindigd, omdat zij langer dan 13 weken in het buitenland hebben verbleven. Na terugkomst in Nederland heeft het echtpaar opnieuw een aanvraag om een AIO-aanvulling gedaan. In het kader van deze aanvraag heeft de Svb gevraagd om nadere informatie. Omdat deze informatie niet tijdig is ontvangen, is de aanvraag in december 2017 buiten behandeling gesteld. Tegen dit besluit is niet binnen de wettelijke termijn van zes weken een bezwaarschrift ingediend, maar pas later. Dit bezwaarschrift is daarom niet-ontvankelijk verklaard. Uit een andere uitspraak van dezelfde datum, met kenmerk ECLI:NL:CRVB:2021:2283, blijkt dat de Svb door middel van schermafdrucken uit de systemen Web-apollo, het 'Berichtenbox Leveranciersportaal' en Logius heeft aangetoond dat het besluit op juiste wijze in de Berichtenbox van het echtpaar bekend is gemaakt. Ook is niet in geschil dat het echtpaar in 2015 de Berichtenbox heeft geactiveerd en dat "de berichtenvoorkeur voor de Svb" is geactiveerd. Nu duidelijk is dat het besluit op de juiste wijze is bekendgemaakt en het bezwaar te laat is ingediend, staat in de hier gepubliceerde uitspraak de vraag centraal of die termijnoverschrijding verschoonbaar is. Omdat deze uitspraak gaat over socialezekerheidsrecht is

de Centrale Raad van Beroep de bestuursrechter die in hoger beroep bevoegd is. Interessant aan de uitspraak is dat de Centrale Raad van Beroep in deze uitspraak eerst enkele "algemene overwegingen" aan termijnoverschrijding bij elektronisch berichtenverkeer wijdt (r.o. 4.4), waarna het deze overweging toepast op de zaak van het echtpaar. Alleen al uit deze opbouw blijkt dat de Centrale Raad van Beroep in deze uitspraak een principieel, richtinggevend oordeel heeft willen vellen over elektronisch berichtenverkeer.

3. *Het elektronisch berichtenverkeer heeft vele burgers overvraagd*

De bestuursrechter begint de algemene overweging met een verwijzing naar rapporten van de Nationale Ombudsman waaruit volgt dat het elektronisch berichtenverkeer tussen burger en overheid vele burgers heeft overvraagd. Uit de rapporten blijkt dat het meer dan incidenteel is voorgekomen dat burgers hebben gemeld elektronisch bereikbaar te zijn zonder zich in volle omvang te hebben gerealiseerd wat dit voor gevolgen had. De Ombudsman heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onder meer geadviseerd om alle mensen die een Berichtenbox-account hebben en daaraan geen e-mailadres hebben gekoppeld, per brief te benaderen; en als geactiveerde accounts langere tijd niet worden bezocht, via een ander kanaal contact op te nemen met de eigenaars van een dergelijk account om na te gaan of zij ervan op de hoogte zijn dat zij berichten ontvangen in de Berichtenbox.

De Centrale Raad constateert dat ondanks deze signalen van de Ombudsman, het systeem nog niet zo is ingericht dat een burger die meldt dat hij langs elektronische weg voldoende bereikbaar is, daarmee automatisch aangeeft dat hij via zijn e-mail een melding wil krijgen dat er een bericht in zijn Berichtenbox is geplaatst. De burger moet hiervoor een afzonderlijke handeling verrichten, namelijk het zetten van een extra vinkje.

4. *Wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer*

De Centrale Raad wijst vervolgens op het wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Dit wetsvoorstel met Kamerstuknummer 35261 is op 18 juli 2019 bij de Tweede Kamer ingediend en ligt daar nog steeds. In dit wetsvoorstel is als uitgangspunt een notificatieplicht neergelegd. Die notificatie moet ook informatie over de aard en rechtsgevolgen van het besluit en (indien van toepassing) een reactietermijn worden gegeven. In de memorie van toelichting wordt over deze nieuwe regeling gesteld dat de meeste mensen niet zo frequent contact met de overheid hebben dat het voor de hand ligt dat zij hun elektronische postbussen net zo vaak 'leggen' als hun fysieke brievenbus thuis of hun privémailbox. Notificaties kun-

nen een dergelijke termijnoverschrijding helpen voorkomen en worden daarom verplicht gesteld.²

5. *Zorgvuldigheidsbeginsel*

De voorgestelde notificatieplicht is volgens de Centrale Raad van Beroep in wezen een uitwerking van het procedurele zorgvuldigheidsbeginsel zoals dat is neergelegd in artikel 3:2 Awb. Dit zorgvuldigheidsbeginsel en het belang van toegang tot de rechter zoals dat in artikel 6 EVRM is neergelegd, bieden het kader voor een oordeel van de Centrale Raad van Beroep dat eigenlijk vooruitloopt op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer.

6. *Controleplicht voor het bestuursorgaan*

De Centrale Raad oordeelt dat in situaties waarin een belanghebbende de Berichtenbox activeert zonder dat hij de optie heeft aangevinkt een e-mailnotificatie te willen ontvangen, het bestuursorgaan moet controleren of dit werkelijk de bedoeling van de belanghebbende is geweest. Dit is namelijk, gelet op de rapporten van de Ombudsman, volgens de Centrale Raad voor redelijke twijfel vatbaar. Deze controle kan volgens de Centrale Raad "eenvoudig plaatsvinden, bijvoorbeeld door middel van een brief, eventueel voorafgegaan door een telefoongesprek, waarin het bestuursorgaan de burger éénmalig op de hoogte brengt van de gevolgen van zijn melding en de burger de vraag voorlegt of de melding overeenstemt met zijn bedoeling".

7. *Verschoonbare termijnoverschrijding*

Als niet is voldaan aan deze controleplicht, is niet voldaan aan de vereiste zorgvuldigheid en moet de rechtsbescherming van de burger prevaleren boven het belang van het bestuursorgaan. Dat betekent dat op grond van artikel 6:11 Awb de termijnoverschrijding verschoonbaar moeten worden geacht. De Centrale Raad overweegt nog wel dat termijnoverschrijding niet verschoonbaar hoeft te worden geacht als het bestuursorgaan aannemelijk kan maken dat er bijzondere omstandigheden aanwezig zijn, zoals het willens en wetens afstand hebben gedaan van de ontvangst van een notificatie, of het geopend hebben van de Berichtenbox zonder het bericht van het bestuursorgaan te hebben gelezen. Op 23 september 2021 heeft de Centrale Raad deze uitzondering al toegepast (ECLI:NL:CRVB:2021:2374). In die zaak bleek uit overgelegde inloggegevens dat de Svb een aantal malen vóór de plaatsing van bestreden besluit in de Berichtenbox, berichten in de Berichtenbox heeft geplaatst en dat deze ook door hem zijn gelezen. In één van deze berichten stond dat informatie voor 19 september 2017 moest worden verzonden, bij gebreke waarvan op het bezwaar zou worden besloten op basis van de aanwezige informatie. De appellant in die zaak kon volgens de Centrale Raad dus weten dat hij enige tijd na 19 september 2017 een besluit kon

² Kamerstukken II 2018/19, 35261, nr. 3, p. 21.

verwachten. Dat hij vervolgens geruime tijd zijn Berichtenbox niet heeft gecheckt, komt onder deze omstandigheden voor zijn rekening en risico.

Vermeldenswaardig is daarnaast dat volgens vaste jurisprudentie over verschoonbare termijnoverschrijding de burger binnen twee weken (en niet de volle bezwaartermijn van zes weken) nadat hij kennis heeft genomen van het besluit alsnog bezwaar moet maken. Opvallend is dat de Centrale Raad niet aansluit bij deze jurisprudentie, maar stelt dat de toelichting bij het wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer over de hetgeen van burgers kan worden geleverd, aanleiding is de volledige bezwaartermijn van zes weken te hanteren. Van Angeren en Barkhuysen vragen zich terecht af of dit een begin zou kunnen zijn van een nieuwe lijn, of dat dit alleen bij elektronische berichtgeving en in tweepartijengeschillen zal gelden.³

8. Toepassing op de casus

De Centrale Raad past deze algemene overwegingen vervolgens toe op de zaak van het echtpaar en constateert dat niet is voldaan aan de controleplicht en dat daarom sprake is van verschoonbare termijnoverschrijding. Er zijn geen omstandigheden die aanleiding geven om van dit uitgangspunt af te wijken. Daarbij wijst de Centrale Raad erop dat vanaf het moment dat het echtpaar zijn Berichtenbox in 2015 heeft geactiveerd, de Svb daarin twee jaar lang geen heeft berichten geplaatst, maar alle correspondentie nog 'gewoon' per post is blijven versturen. In 2017 heeft de Svb opeens weer gebruikgemaakt van de Berichtenbox van het echtpaar. Over deze plotselinge wijziging in de wijze van verzending is het echtpaar niet geïnformeerd. Binnen de Svb wordt het kennelijk aan de individuele behandelaar overgelaten om per bericht een keuze te maken of dit per post zal worden verzonden of in de Berichtenbox zal worden geplaatst. De Centrale Raad oordeelt – mijns inziens terecht – dat de onduidelijkheid die als gevolg hiervan voor een burger kan ontstaan, niet voor zijn risico behoort te komen. Deze conclusie heeft tot gevolg dat de Svb een nieuwe inhoudelijke beslissing op bezwaar zal moeten nemen.

9. Berichtenbox vs MijnOverheid

De overheid neemt dagelijks vele besluiten. Deze uitspraak gaat over de situatie waarbij er een besluit wordt genomen die één burger (vaak de aanvrager) betreft. Op deze communicatie tussen overheid en burger is een regeling opgenomen in afdeling 2.3 van de Awb, welke regeling zal worden gemoderniseerd door het eerdergenoemde wetsvoorstel. Er zijn echter ook besluiten met een algemeen karakter, bijvoorbeeld besluiten met een ruimtelijke uitstraling. Van dergelijke besluiten moet vaak een openbare kennisgeving worden gedaan. Sinds de inwerkingtreding van de Wet elektronische publicaties (Wep)

op 1 juli 2021 moeten – kort samengevat – deze kennisgevingen in een officieel elektronisch publicatieblad worden gepubliceerd. Deze kennisgevingen zijn te vinden op www.overheid.nl en iedereen met een account op MijnOverheid kan per e-mail worden geattendeerd op deze kennisgevingen. In mijn annotatie die is gepubliceerd in *Computerrecht* 2020/86 wees ik er al op dat het opvallend is dat in de memorie van toelichting bij de Wep wordt gesteld dat er geen opschorting van de bezwaartermijn zou plaatsvinden als een mededeling of kennisgeving ten onrechte niet zou hebben geleid tot een attenderings-e-mail, omdat de attendering een service blijft die de burger niet ontslaat van zijn eigen verantwoordelijkheid. Ik vraag mij af of dit standpunt niet achterhaald is. Ten eerste omdat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2020 een termijnoverschrijding wel verschoonbaar heeft geacht als de kennisgeving onjuist had plaatsgevonden.⁴ Ten tweede vanwege de hier gepubliceerde uitspraak. Het oordeel van de Centrale Raad dat de overheid teveel verwacht van de digitale zelfredzaamheid van burgers geldt immers niet alleen voor het controleren van de Berichtenbox, maar ook van kennisgevingen op MijnOverheid. Daarbij geldt wel dat als sprake is van besluiten met een algemeen karakter, niet aan het bestuursorgaan een controleplicht kan worden opgelegd. Het bestuursorgaan zal immers niet weten wie door het besluit geraakt worden en contact met hen opnemen. Hier ligt dan ook een taak voor het Ministerie van BZK. Voor deze situatie gelden namelijk de aanbevelingen van de Ombudsman uit het rapport van 6 september 2017 'Hoezo MIJNoverheid?' met nr. 2017/098 onverkort.

10. Afronding

Sinds de toeslagenaffaire is de roep om responsief bestuursrecht waarbij het burgerperspectief centraal wordt gesteld in een stroomversnelling gekomen. Hierin past het mijns inziens dat het Ministerie van BZK alle mensen die een Berichtenbox-account hebben maar daaraan geen e-mailadres hebben gekoppeld, per brief benadert met het verzoek alsnog een e-mailadres te koppelen. Daarnaast zouden fouten in het e-mailnotificatiesysteem niet de burger moeten worden aangerekend, maar voor rekening van de overheid moeten komen.

Voor zover sprake is van besluiten die tot één of enkele burgers zijn gericht (zoals besluiten over uitkeringen en vergunningen), volgt uit deze uitspraak in ieder geval dat op alle bestuursorganen die gebruikmaken van de Berichtenbox een controleplicht rust. Zij moeten bij de burger informeren of ze bewust geen e-mailattendering hebben gekoppeld aan het gebruik van de Berichtenbox.

A. Drahmman

³ Zie <https://www.mr-online.nl/digitaal-overheidsbericht-gemist-termijnoverschrijding-als-gevolg-daarvan-kan-verschoonbaar-zijn/>

⁴ ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:175, *Computerrecht* 2020/86, m.nt. A. Drahmman.