

«USZ» 2022/234

Tekstversie annotatie incl. afbeeldingen

Centrale Raad van Beroep

4 mei 2022, nr. 21/3577 WW, ECLI:NL:CRVB:2022:1159

(Rottier, Wijna, Van den Hurk)

Noot E. van den Bogaard en L.M. Koenraad

Ontbreken e-mailnotificatie leidt niet tot verschoonbare termijnoverschrijding

‘Berichtenbox 2’. Ontvankelijkheid. Bekendmaking besluit via “Mijn UWV”. (Geen) verschoonbare termijnoverschrijding.

[Awb art. 6:11; Wet SUWI art. 32e; Beleidsregel elektronische communicatie UWV]

Samenvatting: Het UWV heeft het besluit van 22 juni 2021 op die datum op 'Mijn UWV' geplaatst. De vraag of sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding wordt ontkennend beantwoord. De rechtspraak van de Raad van 9 september 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2174, «USZ» 2021/404, m.nt. E. van den Bogaard is hier niet van toepassing. Het UWV heeft appellante in de bevestigingsmail die zij na het digitaal indienen van haar aanvraag om herleving van haar WW-uitkering heeft ontvangen, geadviseerd zich aan te melden voor de Berichtenbox van MijnOverheid en daarin het UWV te selecteren als organisatie waarvan zij berichten wil ontvangen. Appellante heeft dit advies niet gevolgd. Daarnaast heeft de gemachtigde van appellante haar erop gewezen dat het UWV besluiten op 'Mijn UWV' plaatst en appellante het advies gegeven om 'Mijn UWV' te raadplegen. Gebleken is ook dat appellante in de periode van 22 juni 2021 tot en met 3 augustus 2021 in totaal negen keer op 'Mijn UWV' heeft ingelogd en zo kennis heeft kunnen nemen van het besluit van 22 juni 2021. Het ontbreken van een e-mailnotificatie – wat daar verder van zij – heeft er in dit geval niet aan in de weg gestaan om tijdens de bezwaartermijn frequent 'Mijn UWV' te raadplegen. Gelet op het feit dat appellante op 2 juni 2021 de aanvraag om herleving van haar uitkering had ingediend, kon zij na 2 juni 2021 een besluit op die aanvraag verwachten. Dat appellante desondanks eerst op 17 augustus 2021 bezwaar heeft gemaakt tegen het besluit van 22 juni 2021, komt onder deze omstandigheden voor haar rekening en risico.

Noot

1. Elektronisch berichtenverkeer tussen bestuursorganen en burgers heeft als gevolg van de coronapandemie een grote vlucht gemaakt en heeft de toekomst; maar alle rozen hebben doornen en daar is het elektronisch berichtenverkeer geen uitzondering op.

Op 9 september 2021 heeft de CRvB een belangrijke uitspraak gedaan waarbij hij de rechtsbescherming van de burger voorop stelde en verwees naar de parlementaire behandeling van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (ECLI:NL:CRVB:2021:2174, «USZ» 2021/404, m.nt. E. van den Bogaard). Die uitspraak betrof een zaak van de SVB. De hier opgenomen uitspraak betreft een zaak van het UWV en lijkt een duidelijk andere benadering te laten zien.

De elektronische bekendmaking van besluiten kan worden benaderd vanuit het perspectief van de gebruiker (rechtzoekenden en bestuursorganen) en vanuit het meer algemene perspectief van het bestuursrecht als systeem. Gelet op het belang van beide perspectieven (en vanuit een oogpunt van leesbaarheid) is er gekozen voor een dubbelannotatie.

Van den Bogaard (punten 2 tot en met 46) benadert de uitspraak vanuit het perspectief van de rechtzoekende en laat zien hoe weinig er bij de invoering van het verplichte elektronisch berichtenverkeer is nagedacht over het burgerperspectief. Hij laat zien hoe MijnUWV en MijnOverheid er in het echt uitzien en dat het helemaal niet zo vanzelfsprekend is dat als je inlogt op

MijnUWV, je ook makkelijk kunt zien dat er wat nieuws is. Koenraad (punten 47 tot en met 64) benadert de uitspraak van het meer algemene perspectief van het bestuursrecht en plaatst de uitspraak in het kader van de zich ontwikkelde evenredigheidsrechtspraak.

Van den Bogaard

Eerst iets over de naamgeving

2. Appellante doet in de hier opgenomen uitspraak een beroep op de uitspraak van de CRvB van 9 september 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2174, «USZ» 2021/404, m.nt. E. van den Bogaard. In de inhoudsindicatie op rechtspraak.nl heeft de CRvB die uitspraak gedoopt met de naam 'Berichtenbox-uitspraak'. Als we aan die naam het volgnummer 1 toevoegen ('[Berichtenbox 1](#)'), dan kunnen we de hier opgenomen uitspraak dopen als: '[Berichtenbox 2](#)'.

Eigen schuld, dikke bult

3. Eigenlijk is dat wat de CRvB in de hier opgenomen uitspraak tegen appellante zegt. Dat is hard, maar gelet op de uit de uitspraak blijkende omstandigheden ook weer niet helemaal onbegrijpelijk. Maar is het ook terecht? Daar valt wat mij betreft wel wat op af te dingen.

Eerst de feiten

4. Appellante verzoekt het UWV om haar WW-uitkering te laten herleven. Bij besluit van 22 juni 2021 stelt het UWV deze aanvraag buiten behandeling, omdat appellante niet de gevraagde gegevens heeft verstrekt. Pas op 17 augustus 2021 maakt zij bezwaar tegen dit besluit. Het UWV verklaart dat bezwaar niet-ontvankelijk, omdat dit te laat is ingediend.

5. In de beroepsprocedure blijkt dat appellantes gemachtigde op 25 juni 2021 een bezwaarschrift heeft ingediend tegen een besluit van het UWV van 5 maart 2021 (dus ook te laat). In dat bezwaarschrift legt de gemachtigde uit dat appellante er niet van op de hoogte was dat zij besluiten in de Berichtenbox van 'MijnUWV' kon aantreffen, maar dat zij op advies van haar gemachtigde daar had gekeken en toen het besluit van 5 maart 2021 had aangetroffen. Volgens de (voorzieningenrechter van de) rechtbank heeft het UWV hieruit terecht afgeleid dat appellante in ieder geval op 25 juni 2021, drie dagen na de plaatsing van het primaire besluit in de berichtenbox, ervan op de hoogte was dat besluiten in de digitale berichtenbox van 'Mijn UWV' worden geplaatst en dat leidt tot de conclusie dat de termijnoverschrijding niet verschoonbaar is.

6. In hoger beroep doet appellante een beroep op de eerste Berichtenbox-uitspraak van de CRvB (CRvB 9 september 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2174, «USZ» 2021/404, m.nt. E. van den Bogaard, '[Berichtenbox 1](#)') en stelt zij dat zolang zij niet kenbaar heeft gemaakt langs elektronische weg voldoende bereikbaar te zijn, het besluit door de enkele plaatsing in 'Mijn UWV' niet geacht kan worden op een juiste wijze bekend te zijn gemaakt. Volgens appellante is de enkele plaatsing op 'Mijn UWV' niet hetzelfde als een verzending van een besluit. Dit zou pas anders zijn als er ook een e-mailnotificatie zou zijn verzonden.

Zij voegt daar nog aan toe dat de WW geen bepaling kent dat besluiten elektronisch worden verzonden.

Het verschil tussen 'Berichtenbox 1' en 'Berichtenbox 2'

7. Op zich klopt het dat de WW geen bepaling kent die voorschrijft dat besluiten op grond van die wet elektronisch worden verzonden. Maar zoals blijkt uit r.o. 4.2.3 kent de Wet SUWI in art. 32e lid 1 een dergelijke bepaling wel:

"In het verkeer tussen burgers en het UWV wordt, in afwijking van artikel 2:14, eerste lid, van de Awb, een bericht [uitsluitend elektronisch](#) verzonden, tenzij er naar het oordeel van het UWV sprake is van groepen burgers voor wie en berichten of omstandigheden waarvoor communicatie langs andere dan elektronische weg is aangewezen (afkortingen en curs. EvdB)".

8. Daarmee wordt ook duidelijk waar het verschil zit tussen de beide Berichtenbox-uitspraken: ‘*Berichtenbox 1*’ gaat over de situatie waarin de burger op grond van art. 2:14 Awb de *keuze* heeft tussen wel of niet elektronisch ontvangen van berichten en het bestuursorgaan toestemming heeft gegeven om berichten elektronisch aan hem te verzenden, terwijl ‘*Berichtenbox 2*’ gaat over de situatie dat de burger *geen* keuze heeft en het bestuursorgaan wettelijk verplicht is berichten elektronisch te verzenden.

9. Dat verschil verklaart ook waarom de CRvB in r.o. 4.5.2 het standpunt van het UWV, dat ‘*Berichtenbox 1*’ “hier niet van toepassing is”, juist acht. Maar het is wel jammer dat de CRvB dat verschil niet zelf benoemt en alleen aandacht heeft voor de verwijten die hij appellante meent te kunnen maken. Die verwijten zien immers niet op de vraag waarom ‘*Berichtenbox 1*’ niet van toepassing is.

10. Het vervolg van deze noot is als volgt opgebouwd. Eerst bespreek ik de afwijkende regeling van de Wet SUWI (punt 11 t/m 15) en de daarop gebaseerde Beleidsregel elektronische communicatie UWV (punt 16 t/m 23). Daardoor wordt duidelijker waar het precies is misgegaan (punt 24 t/m 26). Vervolgens ga ik in op het oordeel van de CRvB over de verschoonbaarheid (punt 27 t/m 40), waarbij ik vooral kijk naar wat er eigenlijk is te zien op de portals MijnUWV (punt 30 t/m 35) en MijnOverheid (punt 36 t/m 39). Tot slot bespreek ik de in de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wet MEBV) per (naar verwachting) 1 januari 2023 voorziene notificatieplicht (punt 41 t/m 45) en beantwoord ik de vraag of de Wet MEBV tot een andere uitkomst zou hebben geleid (punt 46 t/m 47).

De afwijkende regeling van de Wet SUWI

11. Wat is eigenlijk de achtergrond van art. 32e Wet SUWI? Welke rechtvaardiging geeft de wetgever voor deze – toch best ingrijpende – afwijking van de Awb?

Art. 32e Wet SUWI is per 1 juli 2012 ingevoegd bij de Wet van 21 mei 2012, *Stb.* 2012, 224, en had toen nog een betrekkelijk beperkte reikwijdte:

“1. In afwijking van artikel 2:14, eerste lid, van de Awb, vindt bij de uitvoering van de *WW*, de *IOW* en de *TW* met betrekking tot uitkeringsgerechtigden op grond van de hiervoor genoemde wetten en bij de uitvoering van taken als bedoeld in artikel 30a, tweede lid, 30b en 30c het verkeer tussen het UWV en burgers, *met uitzondering van besluiten als bedoeld in artikel 1.3, eerste lid, van de Awb* die betrekking hebben op de *toekenning*, *herziening* of *intrekking* van een uitkering op grond van de hiervoor genoemde wetten, uitsluitend plaats langs elektronische weg, tenzij naar het oordeel van het UWV sprake is van omstandigheden die zich daartegen verzetten (afkortingen en cursivering EvdB)”.

Blijkens de memorie van toelichting werd deze afwijking van art. 2:14 lid 1 Awb noodzakelijk geacht “om een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid te bewerkstelligen en de beschikbare middelen in te zetten ter bevordering van de participatie van de meest kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt” (*Kamerstukken II* 2011/12, 33065, nr. 3, p. 24).

Eigenlijk was het dus een bezuinigingsmaatregel: als er minder kosten hoeven te worden gemaakt voor de verzending van papieren post, dan blijven er meer middelen over die aan re-integratie kunnen worden besteed. De gevolgen voor de rechtsbescherming waren nog beperkt in die zin dat besluiten tot toekenning, herziening of intrekking van een WW-, IOW- of TW-uitkering waren uitgezonderd.

12. Wie in de memorie van toelichting zoekt naar een meer principiële beschouwing over de vraag hoe gerechtvaardigd de afwijking van de algemene regeling in de Awb nu eigenlijk is, zal deze niet vinden. En naar aanleiding van vragen vanuit de Tweede Kamer komt de regering in de nota naar aanleiding van het verslag niet verder dan:

“Bij het Redesign UWV Werkbedrijf gaat UWV haar dienstverlening digitaliseren. Daar hoort bij dat UWV digitaal kan communiceren met werkzoekenden en werkgevers. Bij het Redesign UWV Werkbedrijf is besloten gebruik te maken van de mogelijkheid om af te wijken van de Awb. Daarvoor is in de Wet SUWI het voorgestelde artikel 32e opgenomen. *De Raad van State heeft geen aanleiding gezien om een opmerking te maken* over de omstandigheid dat in dat artikel wordt afgeweken van artikel 2.14 van de Awb” (*Kamerstukken II 2011/12, 33065, nr. 6, p. 23, cursivering EvdB*).

Anders gezegd: Het UWV wil het graag en de RvS zegt er niets over, dus wat is het probleem?

13. De huidige tekst van art. 32e lid 1 Wet SUWI is per 1 januari 2015 ingevoerd met de Verzamelwet SZW 2015. Blijkens de memorie van toelichting is art. 32e

“aangepast in verband met de *ambitie van het UWV* om ook voor andere dan de thans aangewezen groepen digitale communicatie mogelijk te maken. (...) Daarnaast wil het UWV in de toekomst ook beschikkingen digitaal kunnen verzenden. De nieuw geformuleerde tekst biedt de noodzakelijke ruimte om de fasering van het digitaliseringsproces te bepalen en toe te groeien naar digitale communicatie voor in beginsel alle berichten (...). Door de bewoordingen «tenzij er naar het oordeel van het Uitvoeringsinstituut werknemers verzekeringen sprake is van (...)» in het eerste lid kan het UWV beleidsregels maken, waaruit blijkt welke communicatie wel en welke niet digitaal plaatsvindt” (*Kamerstukken II 2013/14, 33988, nr. 3, p. 40-41, cursivering EvdB*).

Met betrekking tot de rechtvaardiging van de afwijking van art. 2:14 Awb komt de memorie van toelichting niet verder dan de constatering dat met deze bepaling de wettelijke grondslag wordt gecreëerd voor die afwijking. Een principiële beschouwing over de vraag hoe gerechtvaardigd die afwijking eigenlijk is, anders dan de wens van het UWV om in de toekomst ook beschikkingen digitaal te kunnen verzenden, is ook hier niet te vinden.

14. Een opmerking die in de memorie van toelichting wel is te vinden, is dat “(m)et de voorgestelde wijzigingen (...) *geen substantiële beleidswijzigingen* (worden) beoogd. Het wetsvoorstel behelst derhalve enkel zogenoemd «*klein beleid*» (*cursivering EvdB*)”.

In mijn optiek echter kan een afwijking van de algemene regeling met betrekking tot de bekendmaking van besluiten – met zulke ingrijpende gevolgen voor de rechtsbescherming van de betrokken burgers (de bezwaartermijn kan immers gaan lopen zonder dat de burger daarvan op de hoogte is) – niet worden gekarakteriseerd als ‘klein beleid’ of als ‘niet substantieel’.

15. Het contrast met hetgeen in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer wordt gesteld, kan niet groter zijn:

“Telkens zal dus bezien moeten worden of het uitsluiten van de papieren weg *passend en verantwoord* is, gegeven de materie en de betrokken doelgroep(en). Een *dragende motivering* is dan noodzakelijk (*cursivering EvdB*)” (*Kamerstukken II 2019/20, 35261, nr. 7, p. 3*)

De Beleidsregel elektronische communicatie UWV

16. Ter uitvoering van art. 32e Wet SUWI heeft het UWV op 19 juni 2012 de Beleidsregel elektronische communicatie UWV, *Stcrt.* 2012, 18590, vastgesteld. In art. 2 lid 1 van deze beleidsregel is bepaald dat

“(h)et verkeer tussen burgers en UWV als bedoeld in artikel 32e van de Wet SUWI (...) elektronisch plaats(vindt), voor zover dat artikel elektronisch verkeer voorschrijft, *en voor zover het verkeer betreft als opgenomen in de bijlage bij deze beleidsregel*. Deze bijlage is te vinden op de website van UWV of op te vragen bij UWV Telefoon Werknemers, 0900 – 92 94 of een van de vestigingen van het UWV WERKbedrijf (*cursivering EvdB*)”.

17. De bijlage bij deze beleidsregel is niet gepubliceerd in de Staatscourant, maar alleen op de website van het UWV (www.uwv.nl/particulieren/overige-onderwerpen/online-dienstverlening-en-uwv/detail/bijlage-beleidsregel-online-diensten-en-producten-van-uwv). Blijkens de toelichting bij art. 2 van de beleidsregel wordt

“(d)eze bijlage (...) uitgebreid naarmate meer elektronische diensten beschikbaar komen die geschikt zijn voor (verplicht) elektronisch verkeer. *Om hier flexibel mee om te kunnen gaan* wordt de bijlage *niet in de Staatscourant* maar *op de website van UWV* gepubliceerd (cursivering EvdB).”

18. De wens om flexibel te kunnen omgaan met deze bijlage lijkt mij geen valide argument om deze niet in de Staatscourant te publiceren en bovendien in strijd met art. 7 lid 2 Bekendmakingswet. Hoe zit dat?

Art. 5 aanhef en onder e Bekendmakingswet bepaalt dat de bekendmaking van beleidsregels, vastgesteld vanwege het Rijk of door de in de onderdelen c en d bedoelde bestuursorganen, geschiedt door plaatsing in de Staatscourant. Art. 7 lid 2 biedt daarop een uitzondering in die zin dat in een beleidsregel kan worden bepaald dat een bij die beleidsregel behorende bijlage

“wegens *aard of omvang* wordt bekendgemaakt door middel van een in die wet, die algemene maatregel van bestuur of dat besluit aangewezen *ander* algemeen toegankelijk elektronisch medium dan het in die artikelen bedoelde publicatieblad.”

19. De bijlage bij de Beleidsregel elektronische communicatie UWV is twee pagina's lang en bevat een opsomming van welke informatie op welk deel van de website van het UWV is te vinden (uwv.nl, MijnUWV, Werkmap, werk.nl of [werkgeversportaal](http://werkgeversportaal.nl)). Dat is noch een aard noch een omvang die rechtvaardigt dat deze bijlage en de wijzigingen daarop niet in de Staatscourant bekend worden gemaakt. Eerder is het tegendeel het geval: juist de *aard* van de bijlage (de aanwijzing van welke besluiten de bezwaartermijn direct na plaatsing op MijnUWV gaat lopen) *verzet* zich ertegen deze uitsluitend op de website bekend te maken.

Wijzigingen van de bijlage zijn in het geheel niet kenbaar

20. Wijzigingen in deze bijlage worden niet afzonderlijk gepubliceerd. Sterker nog, op de website van het UWV is in het geheel niet kenbaar of en per wanneer er wijzigingen in de bijlage zijn doorgevoerd. Zo heb ik op 19 mei 2019 een afdruk gemaakt van de bijlage en tijdens het schrijven van deze noot op 4 juli 2022 nog een keer. Bij vergelijking van de tekst wordt duidelijk dat de versie van 4 juli 2022 afwijkt van die van 19 mei 2019. Zo is in die van 4 juli 2022 een onderdeel “Tewerkstellingsvergunning aanvragen” toegevoegd die er op 19 mei 2019 nog niet was; per wanneer dat onderdeel is toegevoegd, blijkt echter nergens uit. Als de bijlage en latere wijzigingen daarin gewoon in de Staatscourant waren gepubliceerd, was dat wel duidelijk geweest.

De bijlage is onvoldoende eenduidig

21. Maar wat belangrijker is, is dat onder de verschillende onderdelen/subkopjes de in de versie van 19 mei 2021 opgenomen tekst

“ontvangen van *alle* brieven en beslissingen over uw uitkering” (cursivering EvdB)

in de versie van 4 juli 2022 is vervangen door

“ontvangen van brieven en beslissingen over uw uitkering”.

Het woord “alle” is dus vervallen. Nu ga ik ervan uit dat dit alleen een redactionele achtergrond heeft. Maar met het schrappen van het woord “alle” is wel degelijk ook de *betekenis* van de zin gewijzigd: *dát* brieven en beslissingen op MijnUWV worden geplaatst, is niet hetzelfde als dat *alle* brieven en beslissingen daar worden geplaatst. Integendeel: dat “alle brieven en beslissingen” is vervangen door “brieven en beslissingen” impliceert juist dat *niet alle* brieven en beslissingen daar

worden geplaatst. Maar welke brieven en beslissingen wel en welke niet op MijnUWV worden geplaatst is niet meer uit de bijlage kenbaar.

22. En dat is iets dat in een ontvankelijkheidskwestie het verschil kan maken tussen wel of niet verschoonbaarheid. Immers, als de bijlage alleen vermeldt dát er beslissingen op MijnUWV worden geplaatst, kunnen de argumenten “In de bijlage staat niet dat ook dit soort besluiten daar wordt geplaatst” en “Ik had niet begrepen dat ook dit soort besluiten daar wordt geplaatst” eerder worden gehonoreerd dan als de bijlage vermeldt dat álle besluiten daar worden geplaatst.

23. Bovendien is uit de bijlage niet kenbaar vanaf welke datum de gewijzigde tekst geldt. Ook dat is relevant in een dergelijke ontvankelijkheidskwestie. Immers, als het besluit dateert van na die datum dan zouden ter onderbouwing van de verschoonbaarheid de hiervoor genoemde argumenten kunnen worden aangevoerd, maar als het dateert van voor die wijziging niet. Publicatie in de Staatscourant zou deze onduidelijkheden hebben voorkomen.

Nogmaals de feiten

24. Met de kennis van art. 32e Wet SUWI en de beleidsregel van het UWV wordt beter duidelijk wat er nu eigenlijk is gebeurd en waar het precies is misgegaan. Want het is niet pas bij het maken van bezwaar fout gegaan, maar al eerder. Immers, in het bestreden primaire besluit is de aanvraag van appellante buiten behandeling gesteld, omdat appellante niet de gevraagde gegevens heeft verstrekt. Het is al fout gegaan bij het opvragen van aanvullende gegevens.

25. Op grond van de bijlage bij de beleidsregel worden alle brieven en beslissingen in het kader van de WW bekend gemaakt op MijnUWV. Dat betekent dat ook de brief waarin om aanvullende informatie werd gevraagd en een termijn werd gesteld waarbinnen appellante die informatie moest inleveren, niet per post maar alleen via MijnUWV aan haar is toegezonden.

Aangezien zij de attendering-service van de Berichtenbox van MijnOverheid niet had ingeschakeld, heeft zij geen notificatie gekregen van de plaatsing van die brief op MijnUWV. Aangezien zij onbekend was met die plaatsing, heeft zij niet op die brief gereageerd. En dat leidde tot het besluit tot buitenbehandelingstelling dat eveneens alleen op MijnUWV werd geplaatst en waarvan appellante evenmin een notificatie kreeg.

26. Doordat appellante het verzoek om informatie al had gemist, lijkt het mij dat ook als zij op tijd bezwaar zou hebben gemaakt tegen de buitenbehandelingstelling, dit haar WW-aanvraag niet zou hebben gered. De verplichting tot elektronische communicatie leidde dus al eerder tot problemen en niet pas met het uiteindelijke besluit.

CRvB: niet verschoonbaar

27. Terug naar de uitspraak. De CRvB oordeelt dat met plaatsing op MijnUWV het besluit op rechtsgeldige wijze is bekend gemaakt, zodat de bezwaartermijn op 23 juni 2021 is gaan lopen en het op 17 augustus 2021 ingediende bezwaarschrift te laat is (r.o. 4.4).

In r.o. 4.5.2 overweegt de CRvB dat deze termijnoverschrijding niet verschoonbaar is, o.a. omdat

“appellante in de periode van 22 juni 2021 tot en met 3 augustus 2021 in totaal negen keer op ‘Mijn UWV’ heeft ingelogd en zo kennis heeft kunnen nemen van het besluit van 22 juni 2021. Het ontbreken van een e-mailnotificatie – wat daar verder van zij – heeft er in dit geval dus niet aan in de weg gestaan om tijdens de bezwaartermijn frequent ‘Mijn UWV’ te raadplegen.”

28. Op zich klopt het natuurlijk dat als appellante heeft ingelogd op MijnUWV, zij daarop ook het besluit had *kunnen* aantreffen. Maar is het ook *redelijk* om het missen van zowel het verzoek om aanvullende informatie als het uiteindelijke besluit aan haar tegen te werpen? Art. 6:11 Awb vraagt immers een redelijkheidsoordeel: “indien *redelijkerwijs* niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest” (cursivering EvdB).

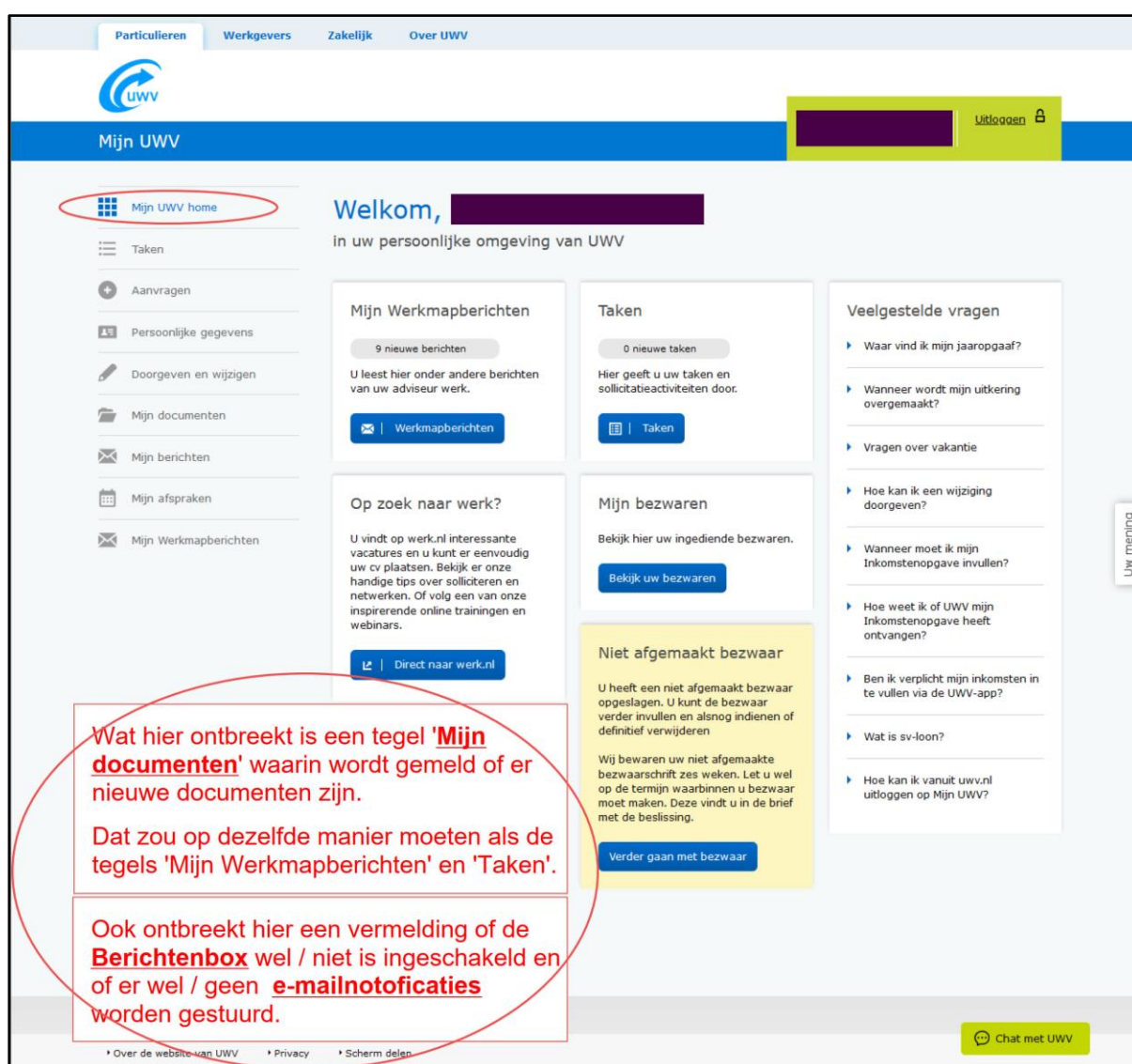
De Berichtenbox van MijnOverheid en MijnUWV nader beschouwd

29. Hoe werkt dat nu eigenlijk met de Berichtenbox van MijnOverheid en met MijnUWV? Hoe ziet de portal 'MijnUWV' er precies uit en hoe herkenbaar is het dat daar een nieuw besluit is geplaatst?

In het navolgende bespreek ik de verschillende schermen die op MijnUWV en MijnOverheid zijn te zien. In de gedrukte versie van de «USZ» is niet mogelijk om afbeeldingen op te nemen. In deze versie zijn de in de tekst beschreven schermafbeeldingen wel opgenomen. Deze schermafbeeldingen laten zien dat op MijnUWV niet herkenbaar is of er nieuwe brieven en/of besluiten zijn geplaatst en dat de inhoud van de home page de betrokkene op dat punt eigenlijk zelfs op het verkeerde been zet.

Wat is er eigenlijk op MijnUWV te zien?

30. Een verzekerde kan op MijnUWV inloggen met behulp van zijn DigiD. Hij komt dan op de pagina 'Mijn UWV home':



Op die pagina is aan de linkerkzijde een navigatiekolom te zien, waarin kan worden gekozen voor de rubrieken/pagina's 'Taken', 'Aanvragen', 'Persoonlijke gegevens', 'Doorgeven van wijzigingen', 'Mijn documenten', 'Mijn berichten', 'Mijn afspraken' en 'Mijn werkmapberichten'. Die navigatiekolom is op alle pagina's zichtbaar.

Klikken op de knop ‘Werkmapberichten’ opent de pagina ‘*Mijn Werkmapberichten*’ waarin de betrokkene een overzicht ziet van de berichten die UWV WERKbedrijf aan hem heeft gezonden:



Klikken op de knop 'Taken' opent de pagina '[Taken en sollicitatieactiviteiten](#)' en laat een overzicht zien van de taken die de betrokkene nog moet doen, al heeft gedaan of zijn verlopen ('Uw sollicitatieactiviteiten doorgeven', 'Uw inschrijving verlengen bij UWV', etc.):

The screenshot shows the 'Mijn UWV' portal. The left sidebar contains a menu with 'Taken' circled in red. The main content area displays a yellow warning box about loading issues, followed by a blue button 'Overzicht sollicitatieactiviteiten'. Below this is the title 'Taken en sollicitatieactiviteiten' and three tabs: 'Nog doen (0)', 'Gedaan (33)', and 'Verlopen (8)'. A dropdown menu shows 'Gesorteerd op: Startdatum aflopend'. The table below lists activities with their completion dates.

Uw sollicitatieactiviteiten doorgeven.	02-05-2020
Uw sollicitatieactiviteiten doorgeven.	04-04-2020
Uw sollicitatieactiviteiten doorgeven.	07-03-2020
Uw sollicitatieactiviteiten doorgeven.	08-02-2020
Uw sollicitatieactiviteiten doorgeven.	11-01-2020
Uw sollicitatieactiviteiten doorgeven.	26-11-2019
Uw sollicitatieactiviteiten doorgeven.	25-10-2019
Uw sollicitatieactiviteiten doorgeven.	27-09-2019
Uw sollicitatieactiviteiten doorgeven.	26-08-2019
Uw sollicitatieactiviteiten doorgeven.	29-07-2019
Uw sollicitatieactiviteiten doorgeven.	01-07-2019
Uw sollicitatieactiviteiten doorgeven.	21-05-2019
Uw sollicitatieactiviteiten doorgeven.	26-03-2019

In verband met de sollicitatieplicht zijn voor WW-gerechtigden als appellante vooral de werkmappberichten en de taken relevant. Vandaar ook dat deze tegels op de home page staan, zodat de betrokkene direct kan zien of er nieuwe taken en/of nieuwe berichten zijn.

[Het belangrijkste ontbreekt](#)

32. Op de home page [ontbreekt](#) echter een tegel waarmee de verzekerde wordt geattendeerd op de plaatsing van [nieuwe documenten](#). Dat is opmerkelijk, omdat het missen van een verzoek om aanvullende informatie of van een besluit grotere gevolgen heeft dan het missen van een taak of een bericht in de werkmapp. Immers, zoals uit de hier opgenomen uitspraak blijkt, heeft de loutere plaatsing tot gevolg dat de termijn gaat lopen waarbinnen moet worden gereageerd of bezwaar kan worden gemaakt. Het minste dat je dan mag verwachten is dat op de eerste pagina die verschijnt na het inloggen op MijnUWV, direct herkenbaar is of er nieuwe documenten zijn geplaatst. Maar dat is dus niet zo.

33. Dat op de home page van MijnUWV wel direct herkenbaar is of er nieuwe werkmappberichten of nieuwe taken zijn, kan hem bovendien op het verkeerde been zetten: als nieuwe werkmappberichten

en nieuwe taken op de home page worden vermeld, dan is het niet raar als hij denkt dat op de home page ook een melding verschijnt als er een nieuw document is.

Dat zou ook verklaren hoe het mogelijk is dat appellante wel verschillende malen op MijnUWV heeft ingelogd (namelijk om te zien of er nieuwe werkmappen berichten of taken waren en om haar sollicitatieactiviteiten door te geven), maar niet heeft gezien dat er nieuwe documenten waren geplaatst (daar wordt op de home page niet op geattendeerd).

34. Pas als hij naar de pagina 'Mijn documenten' gaat, krijgt de betrokkene een lijst van brieven en beslissingen te zien:

The screenshot shows the 'Mijn documenten' page on the MijnUWV portal. The page has a blue header with the UWV logo and navigation tabs: 'Particulieren', 'Werkgevers', 'Zakelijk', and 'Over UWV'. Below the header, there's a sidebar with a list of links: 'Mijn UWV home', 'Taken', 'Aanvragen', 'Persoonlijke gegevens', 'Doorgeven en wijzigen', 'Mijn documenten' (circled in red), 'Mijn berichten', 'Mijn afspraken', and 'Mijn Werkmapberichten'. The main content area is titled 'Mijn documenten' and includes a sub-header 'Alle brieven, jaaropgaven en specificaties die u van UWV heeft ontvangen.' Below this, there's a filter section 'Welk document zoekt u?' with tabs for 'Alle Documenten', 'Brieven', 'Jaaropgaven', 'Betaalspecificaties', and 'Voorzieningen'. A 'Filteren' button is also present. The main list of documents is sorted by date (newest first) and includes the following items:

Document	Size	Date
Betaalspecificatie WIA 13 jun 2022.pdf	60.6 KB	14 jun. 2022
Betaalspecificatie WIA 11 mei 2022.pdf	60.9 KB	12 mei 2022
Betaalspecificatie WIA 10 mei 2022.pdf	60.6 KB	10 mei 2022
Betaalspecificatie WIA 11 apr 2022.pdf	60.6 KB	11 apr. 2022
Betaalspecificatie WIA 14 mrt 2022.pdf	60.6 KB	15 mrt. 2022
Betaalspecificatie Ziektewet 02 mrt 2022.pdf	61.4 KB	2 mrt. 2022
Betaalspecificatie WIA 14 feb 2022.pdf	60.6 KB	14 feb. 2022
Betaalspecificatie Ziektewet 02 feb 2022.pdf	60.8 KB	2 feb. 2022
Beëindiging Ziektewet-uitkering 26 jan. 2022.pdf	25.1 KB	26 jan. 2022
Jaaropgaaf 2021.pdf	64.4 KB	26 jan. 2022

At the bottom of the list, there are pagination controls: 'Eerste', '1', '2', '3', '4', '5', 'Laatste', 'Vorige', and 'Volgende'. A 'Chat met UWV' button is located in the bottom right corner. The URL 'https://mijn.uwv.nl/mijndocumenten' is visible in the bottom left corner.

En ook op deze pagina is niet herkenbaar of er iets nieuws is: nieuw toegevoegde documenten worden niet gemarkeerd met (bijvoorbeeld) een vet lettertype.

Kortom, nieuwe documenten leiden een verborgen bestaan: ze zijn er wel, maar je moet weten waar je moet zoeken. Hoe redelijk is het dan om iemand tegen te werpen dat hij er een heeft gemist?

35. Wat op de home page ook niet is te zien, is of er wel of geen *notificaties* worden gezonden via de Berichtenbox van MijnOverheid.

Ook op de pagina '*Persoonlijke gegevens*' is dat niet te zien:

The screenshot shows the 'Mijn UWV' website interface. The top navigation bar includes links for 'Particulieren', 'Werkgevers', 'Zakelijk', and 'Over UWV'. The user is logged in, as indicated by the 'Uitloggen' button. The main heading is 'Persoonlijke gegevens' with the subtitle 'Controleer uw gegevens voor een uitkering'. The left sidebar contains a menu with items like 'Mijn UWV home', 'Taken', 'Aanvragen', 'Persoonlijke gegevens' (highlighted with a red circle), 'Doorgeven en wijzigen', 'Mijn documenten', 'Mijn berichten', 'Mijn afspraken', and 'Mijn Werkmapberichten'. The main content area is divided into several sections: 'Arbeidsverleden', 'Loongegevens', 'Hoogte en duur WW-uitkering', 'Doelgroepregister', 'Veelgestelde vragen', 'De UWV-app en uw smartphones', and 'Mijn bezwaren'. A red oval highlights a text box in the lower-left area of the main content, which contains the following text:

Bij de persoonlijke gegevens ontbreekt een vermelding of de **Berichtenbox** wel / niet is ingeschakeld en of er wel / geen **e-mailnotificaties** worden gestuurd.

The footer of the page includes links for 'Service en contact...', 'Kantoren', 'Klachten', 'Bezwaar en beroep', 'Over de website van UWV', 'Privacy', and 'Scherm delen'. A 'Chat met UWV' button is located in the bottom right corner.

Bovendien kan het ontvangen van notificaties niet op MijnUWV worden ingeschakeld. Dat kan alleen op de algemene overheidsportal MijnOverheid.

Hoe werkt (de Berichtenbox van) MijnOverheid precies?

36. Ook op MijnOverheid kan de betrokkene inloggen met behulp van zijn DigiD. Hij komt dan op de pagina 'Home':

The screenshot shows the 'MijnOverheid' home page. The header includes the 'MijnOverheid' logo and a user profile with a 'Uitloggen' button. The left sidebar contains a navigation menu. The main content area displays a welcome message and a list of recent messages in the 'Berichtenbox'. Below this, there is a section titled 'Wat kan ik waar vinden?' which lists various services available on the platform. At the bottom, there is a 'Veelgestelde vragen' section with two questions.

Organisatie	Bericht	Datum
UWV	Uw betaalspecificatie	15/08/2022
Belastingdienst	Uw definitieve berekening toeslagen 2021	03/08/2022
UWV	Uw betaalspecificatie	11/07/2022
UWV	Uw betaalspecificatie	13/06/2022

Service	Beschrijving
Identiteit	Uw gegevens, familie en identiteitsbewijs
Financiën	Uw inkomen, toeslagen, bijdragen en belastingen
Werk	Uw pensioen, arbeidsgegevens en uitkeringen
Gezondheid	Donorregister en Persoonsgebonden budget
Wonen	Uw energielabel, kadastrale- en WOZ-gegevens
Vervoer	Uw voertuigen
Onderwijs	Uw diploma's en studiefinanciering / studieschuld

Veelgestelde vragen

- > Van welke organisaties kan ik berichten digitaal ontvangen?
- > Wie heeft toegang tot mijn gegevens in MijnOverheid?

Net als op MijnUWV is aan de linkerkzijde een navigatiekolom te zien, waarin kan worden gekozen voor verschillende rubrieken, zoals 'Berichtenbox' en 'Lopende zaken'. In het middendeel van de home page zijn een aantal tegels te zien, waarvan de bovenste met de titel 'Recente berichten in uw Berichtenbox' laat zien of en, zo ja, welke nieuwe berichten er zijn.

37. In de Berichtenbox zelf zijn *nieuwe* berichten *goed herkenbaar* doordat er een rode stip voor staat, de afzender vet gedrukt is en het onderwerp blauw van kleur:

MijnOverheid

HOME > BERICHTENBOX > INBOX

Mijn Berichtenbox

Inbox Archief Prullenbak

Afzender Onderwerp Ontvangen

☐ • UWV	Uw betaalspecificatie	15/08/2022
☐ Belastingdienst	Uw definitieve berekening toeslagen 2021	03/08/2022
☐ • UWV	Uw betaalspecificatie	11/07/2022
☐ • UWV	Uw betaalspecificatie	13/06/2022
☐ • UWV	Uw betaalspecificatie	11/05/2022
☐ • UWV	Uw betaalspecificatie	10/05/2022
☐ Belastingdienst	Definitieve aanslag inkomstenbelasting 2021	19/04/2022
☐ • UWV	Uw betaalspecificatie	11/04/2022
☐ Belastingdienst	Aanslag gemeente- en/of waterschapsbelasting 2022	30/03/2022
☐ • UWV	Uw betaalspecificatie	14/03/2022

☐ (de)selecteer alle berichten

Verplaats naar archief Verplaats naar prullenbak

1 2 3 4 5 ... 18 >

Kies de organisaties waarvan u digitale post wilt ontvangen >

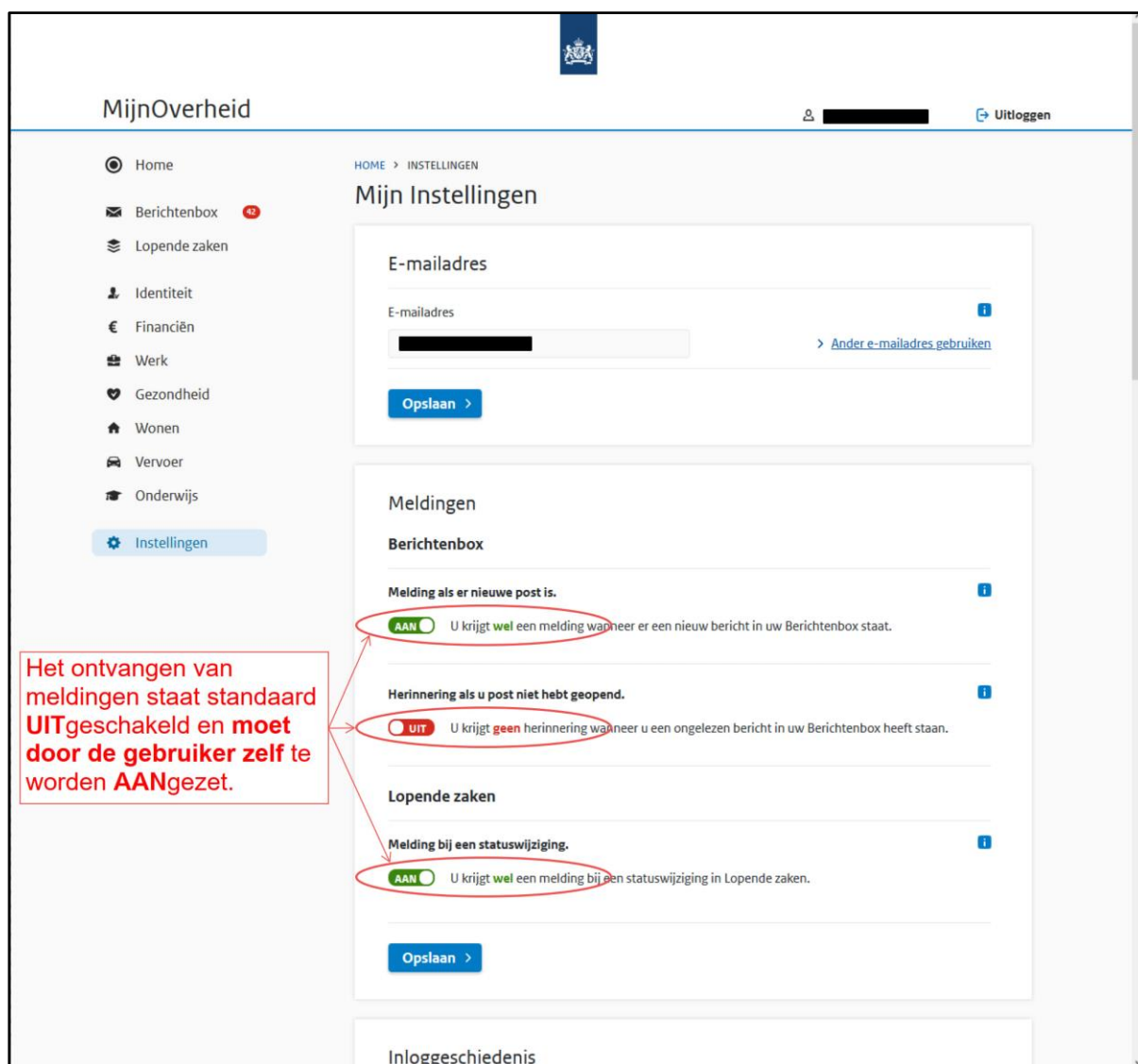
Meer informatie over de Berichtenbox, uw persoonlijke brievenbus van de overheid.

Bent u gemachtigd voor iemand anders?

U kunt hier uw machtiging ophalen en gebruiken.

Het contrast met de pagina Mijn Documenten op MijnUWV kan niet groter zijn.

38. Onder in de navigatiekolom kan worden gekozen voor 'Instellingen':



Op deze pagina staan de tegels waar 'the magic happens'. In de bovenste tegel 'E-mailadres' kan de betrokkene zijn e-mailadres opgeven. In de daaronder staande tegel 'Meldingen' kan de betrokkene aangeven in welke van drie situaties hij een melding wil ontvangen:

- (1) als er nieuwe post is,
- (2) als hij zijn post (na drie weken) nog niet heeft geopend en
- (3) als de status van een lopende zaak wijzigt.

Standaard staan deze meldingen **uitgeschakeld**. Wil hij dergelijke meldingen ontvangen, dan moet de burger die **zelf aanzetten**. Doet hij dat niet, dan wordt hij niet geïnformeerd over de plaatsing van nieuwe berichten en kan hij, zoals blijkt uit deze uitspraak, voor lelijke verrassingen komen te staan.

39. Maar met het inschakelen van de meldingen is de betrokkene er nog niet. Eerst moet hij nog omlaag scrollen naar de tegel 'Organisaties Berichtenbox' en daar aangeven van welke organisaties hij de post langs digitale weg wil ontvangen:

belastingdienst.nl/digitaalepost.' The 'Landelijke organisaties' section is expanded, showing a list of organizations with checkboxes. Most are checked, including 'Centraal Justitieel Incassobureau', 'Centrum Indicatiestelling Zorg', 'DUO Personenregister kinderopvang', 'Dienst voor het Kadaster en de Openbare Registers', 'Immigratie- en Naturalisatiedienst', 'Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat', 'RDW', 'SVB', and 'UWV'. Some are unchecked, including 'Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV)', 'Koninklijke Marechaussee KMAR', 'Lerarenportfolio', 'Ministerie van Financiën (voorziening UBO-register trusts)', 'Openbaar Ministerie', 'RWS (t.b.v. Omgevingsloket)', 'Screeningsautoriteit Justis', and 'Stichting Halt'. Below this list are sections for 'Provincies', 'Gemeenten', 'Samenwerkingsverbanden', 'Waterschappen', and 'Pensioenfondsen', each with a checked checkbox. At the bottom is a blue button labeled 'Opslaan >'. Two red callout boxes with arrows point to the interface: one points to the 'Belastingdienst' section with the text 'De belastingdienst is standaard INgeschakeld en kan niet worden UITgeschakeld.', and the other points to the 'Landelijke organisaties' section with the text 'Alle andere organisaties zijn standaard UITgeschakeld en moeten door de gebruiker zelf worden INgeschakeld.'"/>

In dit scherm zijn twee dingen van belang:

- (1) De *Belastingdienst* is *standaard ingeschakeld* en kan *niet worden uitgeschakeld*. Dat betekent dat notificaties van de belastingdienst altijd worden ontvangen, zonder dat de betrokkene daar iets voor hoeft te doen. De achtergrond daarvan is dat in art. 3a AWR elektronisch berichtenverkeer verplicht is voorgeschreven. Uit de nota naar aanleiding van het eindverslag blijkt dat de wetgever bewust heeft afgezien van het bieden van de mogelijkheid van 'opting-out', omdat een individueel opting-out systeem complexer is in de uitvoering dan de gekozen generieke benadering en men bovendien niet het risico wilde nemen dat veel mensen van een dergelijke opting-out mogelijkheid gebruik zouden maken (*Kamerstukken II 2014/15, 34196, nr. 7, p. 7*).
- (2) *Alle andere* organisaties zijn standaard *uitgeschakeld* en moeten *door de betrokkene zelf* worden ingeschakeld. En dat geldt ook voor organisaties waarvoor, net als bij de belastingdienst, elektronische communicatie wettelijk verplicht is gesteld. In mijn optiek is dat een ernstige weeffout in de Berichtenbox: alle organisaties waarbij elektronisch berichtenverkeer *wettelijk is voorgeschreven*, zouden standaard moeten zijn *ingeschakeld zonder* de mogelijkheid deze uit te schakelen.

Het oordeel van de CRvB is onbevredigend

40. De CRvB acht de termijnoverschrijding niet verschoonbaar omdat appellante tijdens de bezwaartermijn frequent MijnUWV heeft geraadpleegd. Dat is om twee redenen onbevredigend.

Ten eerste: dit frequente inloggen was gerelateerd aan de specifieke uit haar WW-aanvraag voortvloeiende verplichtingen, terwijl zij na het inloggen op MijnUWV op geen enkele manier werd geattendeerd op de plaatsing van nieuwe documenten. Dat het UWV de portal MijnUWV zo heeft ingericht dat wel wordt geattendeerd op nieuwe werkmappenberichten en nieuwe taken, maar niet op de plaatsing van nieuwe documenten, is iets dat voor rekening van het UWV behoort te komen en niet aan appellante had mogen worden tegengeworpen.

Ten tweede: in het licht van het grote belang dat daaraan bij de parlementaire behandeling van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer wordt gehecht, is de manier waarop de CRvB het ontbreken van een notificatie afdoet ("wat daar verder van zij") eigenlijk onbegrijpelijk.

Waarmee het bruggetje naar de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer is gelegd.

Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer

41. Op 19 april 2022 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel 'Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer' (Wet MEBV, Kamerdossier 35261) aangenomen. In punt 20 e.v. van mijn noot onder '[Berichtenbox 1](#)' schreef ik al eerder over dit wetsvoorstel.

42. In het huidige art. 2:14 lid 1 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". Deze bepaling is in de Wet MEBV in aangescherpte vorm opgenomen in art. 2:8 Awb:

"Een bestuursorgaan kan een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht, *Slechts* elektronisch verzenden voor zover de geadresseerde *uitdrukkelijk* kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is (cursivering EvdB)".

De aanscherpingen zijn ingevoegd met het amendement Leijten en hebben tot doel "een *sterker* actief instemmingsvereiste (te regelen), zodat mensen *altijd actief moeten instemmen* met enkel digitale communicatie (cursivering EvdB)" (*Kamerstukken II 2021/22, 35261, nr. 15*).

Deze aanscherping van het actieve instemmingsvereiste staat haaks op bepalingen als art. 32e Wet SUWI waarin elektronisch berichtenverkeer juist *zonder* instemming en met uitsluiting van andere wijzen van verzending verplicht wordt gesteld.

43. Belangrijker voor de rechtspositie van de burger is echter de in het nieuwe art. 2:10 Awb opgenomen *notificatieplicht* . Deze notificatieplicht houdt in dat als een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt door dit te plaatsen in een portal als MijnUWV, binnen 48 uur daarvan langs elektronische weg kennis wordt gegeven aan de geadresseerde, tenzij de geadresseerde heeft laten weten een dergelijke kennisgeving niet te willen ontvangen (lid 1). Dat laatste betekent dat het facultatieve karakter van de notificaties gehandhaafd blijft, zij het dat dit nu een opting-out systeem wordt. Zoals hiervoor al aangegeven, is dat voor organisaties waarbij elektronisch berichtenverkeer wettelijk is voorgeschreven, een ernstige weeffout.

44. Het tweede lid van het nieuwe art. 2:10 Awb biedt het bestuursorgaan twee opties voor de vormgeving van de notificatie:

- (1) de notificatie *ontsluit* het bericht; of
- (2) de notificatie *bevat informatie* over de aard en de rechtsgevolgen van het bericht en vermeldt, indien van toepassing, de termijn waarbinnen de geadresseerde dient te reageren.

Dat dit artikellid twee opties biedt, is iets wat in de memorie van toelichting niet wordt benoemd en tijdens de parlementaire behandeling ook niet aan de orde is geweest. Daardoor is onduidelijk wat moet worden verstaan onder het 'ontsluiten' van het bericht. Wat uit de nevenschikking van beide

opties echter wel volgt, is dat een notificatie waarmee het bericht wordt ontsloten, geen informatie behoeft te bevatten over de aard en rechtsgevolgen van het bericht en de eventueel van toepassing zijnde termijn. Dat lijkt mij onwenselijk.

Tijdens de parlementaire behandeling is wel de nodige aandacht besteed aan het in de notificatie vermelden van de aard en de rechtsgevolgen van het bericht en de eventueel van toepassing zijnde termijn (*Kamerstukken II 2021/22*, 35261, nr. 3 (MvT), p. 21 en p. 41; nr. 4 (RvS), p.16; nr. 7 (NnavV), p. 16-17 en 22). Op grond daarvan denk ik dat het de bedoeling van de wetgever is dat ook notificaties waarmee het bericht wordt ontsloten, informatie bevatten over de aard en rechtsgevolgen van het bericht en de eventueel van toepassing zijnde reactietermijn. Ik sluit daarom zelfs niet uit dat het woord “*of*” in het tweede lid van art. 2:10 een verschrijving is en eigenlijk “*en*” had moeten zijn.

45. Het belang van de notificatie wordt nog versterkt in het nieuwe art. 2:22 Awb, waarin is bepaald dat als “een kennisgeving als bedoeld in artikel 2:10 niet is verzonden, (...) de *overschrijding van een termijn* die is aangevangen met de verzending van het bericht waarop deze kennisgeving betrekking heeft, *niet aan de geadresseerde (wordt) tegengeworpen*, tenzij de geadresseerde heeft laten weten deze kennisgeving niet te willen ontvangen (cursivering EvdB)”. Hoewel dat bij de parlementaire behandeling niet met zoveel woorden aan de orde is gekomen, volgt uit de formulering “als bedoeld in artikel 2:10” dat een termijnoverschrijding niet alleen niet wordt tegengeworpen als er geen kennisgeving is verzonden, maar ook als er weliswaar een kennisgeving is verzonden, maar deze niet voldoet aan de in het tweede lid van art. 2:10 gestelde vereisten.

Leidt de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer tot een andere uitkomst?

46. Het antwoord op deze vraag is een volmondig: ja. Immers, ook voor besluiten die op grond van een wettelijk voorschrift uitsluitend elektronisch bekend worden gemaakt, schrijft het nieuwe art. 2:10 Awb voor dat binnen 48 uur na elektronische bekendmaking daarvan een notificatie wordt gezonden, en bepaalt het nieuwe art. 2:22 Awb dat bij het ontbreken van een dergelijke notificatie een termijnoverschrijding niet wordt tegengeworpen.

In de hier besproken uitspraak staat vast dat het UWV appellante geen notificatie heeft gezonden van de plaatsing van het besluit op MijnUWV. Daarmee heeft het UWV niet voldaan aan het voorschrift van het nieuwe art. 2:10 en brengt het nieuwe art. 2:22 met zich mee dat de termijnoverschrijding niet kan worden tegengeworpen.

46. Het is ronduit teleurstellend dat waar de CRvB het in ‘*Berichtenbox 1*’ zo duidelijk opneemt voor de burger, hij diezelfde burger in ‘*Berichtenbox 2*’ zo in de kou laat staan. Ik zie werkelijk niet waarom de problemen die hij in r.o. 4.4.1-4.4.5 van ‘*Berichtenbox 1*’ benoemt en de oplossing die hij daarvoor in r.o. 4.4.6-4.4.9 geeft, alleen van toepassing zouden zijn als de burger de *keuze* heeft om wel of niet in te stemmen met elektronische verzending en niet als de burger die keus *niet* heeft, omdat op grond van een wettelijk voorschrift de verzending uitsluitend elektronisch mag plaatsvinden. *Juist* in de situatie dat de burger geen keus heeft, mag van de rechter extra bescherming worden verwacht. Ik hoop maar dat ‘*Berichtenbox 2*’ een vergissing is die in een toekomstige ‘*Berichtenbox 3*’ zal worden recht gezet.

Koenraad

47. In de hierboven afgedrukte uitspraak komen twee principiële vragen aan de orde. Ten eerste: is het besluit van 22 juni 2021 op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendgemaakt? Ten tweede: zo ja, valt het appellante te verwijten dat zij te laat – op 17 augustus 2021 – bezwaar tegen dat besluit heeft gemaakt? Beide kwesties verdienen, wat mij betreft, meer aandacht dan deze van de CRvB hebben gekregen. In deze annotatie leg ik uit waarom, door achtereenvolgens – nogmaals – nader in te gaan op de door appellante aangehaalde uitspraak van 9 september 2021 (punten 48 en 49), de vraag over het begin van de bezwaartermijn (punten 50 tot en met 58) en de vraag over de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding (punten 59 tot en met 62).

48. In de door appellante aangehaalde uitspraak van 9 september 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:2174) heeft de CRvB zich van een burgervriendelijke kant laten zien. Die uitspraak is besproken door E. van den Bogaard («USZ» 2021/404), C.L.G.F.H. Albers & R.J.N. Schlössels (JB 2021/207), A. Drahmann (Computerrecht 2021/254) en mijzelf (Gst. 2021/147). Daar ging het ‘slechts’ om de vraag wat een bestuursorgaan van een burger mag verlangen om tijdig op de hoogte te raken van een besluit dat uitsluitend elektronisch wordt bekendgemaakt, en om de vraag wat een bestuursorgaan moet doen als een burger niet heeft aangegeven een e-mailnotificatie te willen ontvangen.

49. De CRvB heeft op 9 september 2021 geen aandacht besteed aan de vraag of het primaire besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze was bekendgemaakt. Dat ligt om twee redenen minder voor de hand dan ik aanvankelijk dacht.

Ten eerste: de bestuursrechter heeft de plicht om rechtsgronden ambtshalve aan te vullen (art. 8:69 lid 2 Awb). Voor zo’n aanvulling bestond wat mij betreft aanleiding, want het geschil had betrekking op de overkoepelende vraag of het bezwaar tegen het primaire besluit van 18 september 2017 door de SVB terecht niet-ontvankelijk was verklaard. En bij de beantwoording van die vraag moet allereerst worden onderzocht of de bezwaartermijn was overschreden, lees: of deze termijn al was begonnen toen het UWV het bezwaarschrift van appellant ontving. Hierbij moet worden bedacht dat niet betwisten iets anders is dan uitdrukkelijk erkennen.

Ten tweede: op 9 september 2021 leek de CRvB te veronderstellen dat instanties als de SVB en het UWV zonder meer kunnen volstaan met het uitsluitend digitaal bekendmaken van – onder meer – beslissingen over de aanspraak op ouderdoms-, werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Ik betwijfel inmiddels of die veronderstelling juist is.

50. De termijn voor het maken van bezwaar begint te lopen op de dag na de dag waarop het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze is bekendgemaakt (art. 6:8 lid 1 Awb). Bij beschikkingen is toezending aan belanghebbenden de belangrijkste wijze van bekendmaken (art. 3:41 Awb). Daarbij moet het bestuursorgaan onder meer art. 2:14 Awb in acht nemen.

Eerste lid: “Een bestuursorgaan kan een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht, elektronisch verzenden voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is”.

Tweede lid: “Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, geschiedt de verzending van berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht, niet uitsluitend elektronisch”.

51. Lees vervolgens art. 32e lid 1 Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (hierna: Wet SUWI), een wettelijk voorschrift als bedoeld in art. 2:14 lid 2 Awb:

“In het verkeer tussen burgers en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen wordt, *in afwijking van artikel 2:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht*, een bericht *uitsluitend elektronisch* verzonden, *tenzij* er naar het oordeel van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen sprake is van groepen burgers voor wie en berichten of omstandigheden waarvoor communicatie langs andere dan elektronische weg is aangewezen (cursiveringen LMK)”.

52. Op 2 februari 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak haar, nu al klassieke, ‘evenredigheidsuitspraak’ gedaan (ECLI:NL:RVS:2022:285, («USZ» 2022/76, m.nt. L.M. Koenraad en J. Riphagen, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten, JB 2022/44, m.nt. R.J.N. Schlössels, JV 2022/50, m.nt. W.K. Hutten, BR 2022/43, m.nt. R.J.H. Bruggeman e.a.). Die uitspraak geeft mij een aanleiding om te bezien of de in art. 32e lid 1 Wet SUWI getroffen maatregel geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. Daarvoor moet eerst duidelijk worden wat het oogmerk van de wetgever was/is, en dat noodzaakt tot een onderzoekje naar de parlementaire geschiedenis. Lees daarvoor punt 11-15 van de noot van Van den Bogaard.

53. Uit die wetsgeschiedenis concludeer ik drie dingen.

Ten eerste: het elektronisch bekendmaken van besluiten behelst een bezuinigingsmaatregel; als er minder kosten hoeven te worden gemaakt voor de verzending van papieren post, blijven er meer middelen over die aan re-integratie en dergelijke kunnen worden besteed.

Ten tweede: de regering achtte het niet nodig om principiële beschouwingen te wijden aan het communiceren van bestuursorganen met (sociaal) kwetsbare burgers.

Ten derde: de regering vond digitalisering van overheidsinformatie in 2011 en 2014 nog niet heel spannend.

54. Laat ik nu de in punt 52 gestelde vragen van antwoorden voorzien.

Is de maatregel – afwijking van de hoofdregel dat de geadresseerde bepaalt hoe het bestuursorgaan met hem mag communiceren (art. 2:14 lid 1 Awb) – *geschikt*? Waarschijnlijk wel, aangezien elektronische bekendmaking van besluiten goedkoper is dan verzending van deze documenten per post. Daarbij past echter de uitdrukkelijke kanttekening dat digitalisering ook kosten met zich brengt, en dat door de overheid geïnitieerde ict-projecten de neiging hebben om financieel uit de hand te lopen. Over de ict-kosten van het ‘dienstverleningsproject’ van het UWV weet ik nog niets.

Is de maatregel *noodzakelijk*? Dat is lastig te beoordelen, bij gebrek aan inzicht in de omvang van de besparing. Bovendien heeft de kwestie een politieke lading. Immers, wat is voor de verzekerde burgers wel of niet ingrijpend?

Is de maatregel *evenwichtig*? Ik twijfel zeer. Zie hierna, punten 55 en 56 van deze annotatie.

55. In zijn arrest van 16 februari 2021 (*Landgoed Steenberg tegen Nederland*, ECLI:CE:ECHR:2021:0216JUDO001973217, AB 2021/232, m.nt. T. Barkhuysen e.a.) heeft het EHRM overwogen dat sprake is van een ‘fair balance’ als een kennisgeving eenvoudig is te vinden en veel belanghebbenden beschikken over een computer. Op die redenering valt echter wel wat af te dingen.

Ten eerste: het feit dat ruim 92% van de Nederlanders thuis beschikt over een computer (zoals het EHRM heeft becijferd), betekent dat bijna 8% van de Nederlanders naar een bibliotheek of daarmee vergelijkbaar openbaar gebouw moet gaan om digitale informatie tot zich te nemen.

Ten tweede: het beschikken over een computer is iets anders dan het kunnen omgaan met een computer (vrij naar de titel van het in april 2017 verschenen rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de veronderstelde zelfredzaamheid van burgers).

Ten derde: hoe ouder de belanghebbende, des te minder vaak hij over een computer beschikt (voor enige cijfers zij verwezen naar de annotatie van L.M. Koenraad onder AB 2016/395, met de publicatie van de Afdelingsuitspraak die de aanleiding tot het EHRM-arrest heeft gegeven).

Ten vierde: interdisciplinair onderzoek laat zien dat kapitaalkrachtige mensen die zichzelf goed kunnen redden (*‘haves’*) gemiddeld genomen beter overweg kunnen met elektronisch berichtenverkeer dan armlastige mensen die ondersteuning behoeven (*‘have-nots’*). Deze zin is bijna letterlijk ontleend aan S. Van Heukelom & S.H. Ranchordás, ‘Het digitale burgerschap en de Awb: burgers in de knel’, in: L.W. Verboeket e.a. (red.), *Bestuursrecht in het echt* (Den Ouden-bundel), Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 465-477: 466. In de voetnoot die de betrokken zin begeleidt, wordt verwezen naar A.J.A.M. van Deursen & K. Mossberger, ‘Anything for anyone? A new digital divide in internet-of-things skills’, *Policy and internet* 2018/2, p. 122-140.

56. Daarnaast constateer ik dat de doelgroepen van de SVB en het UWV doorgaans zowel betrekkelijk oud als minder zelfredzaam zijn. In dit kader: voor die doelgroepen is het vaak ingewikkeld is om bibliotheken en dergelijke te bezoeken, ter verkrijging van digitale ondersteuning (zie punt 11 van deze annotatie, onder ‘ten eerste’). Het lijkt erop dat pas na de wetswijzigingen van 21 mei 2012 (punt 7 van deze annotatie) en 26 november 2014 (punt 8 van deze annotatie) echt duidelijk is geworden hoezeer oudere, werkloze en arbeidsongeschikte mensen wegens een gebrek

aan digitale vaardigheden in de knel kunnen komen. Daartoe wijs ik niet op het WRR-rapport uit 2017 en de publicatie van Van Deursen & Mossberger uit 2018, maar ook naar rapporten die de Nationale ombudsman op 17 januari 2017 en 6 september aan de openbaarheid heeft toevertrouwd (zie r.o. 4.4.1 van de CRvB-uitspraak van 9 september 2021).

Dit alles wordt relevant als een rechtelijke exceptieve toetsing van art. 32e Wet SUWI nodig wordt, op aangeven van een belanghebbende (art. 8:69 lid 1 Awb) wiens bezwaar wegens termijnoverschrijding niet-ontvankelijk is verklaard. Een dwingend geformuleerd voorschrift in een formele wet – zoals de Wet SUWI – kan namelijk toch aan art. 3:4 lid 2 Awb worden getoetst als het gaat om een situatie waaraan de wetgever niet heeft gedacht, aldus advocaat-generaal Snijders in zijn conclusie van 18 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1441) over exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften.

Heeft de wetgever gedacht aan de digitale kwetsbaarheid van financieel en maatschappelijke burgers? Nee, denk ik, afgaande op de citaten uit parlementaire stukken in de punten 7 en 8 van deze annotatie.

57. Overigens ben ik van mening dat beslissingen met ingrijpende gevolgen voor burgers die zichzelf niet goed kunnen redden en (daarom) extra bescherming van een onafhankelijke en onpartijdige rechter behoeven – de termijn voor het maken van bezwaar tegen uitermate belastende besluiten kan immers al gaan lopen zonder dat de geadresseerde daarvan op de hoogte is – niet kan worden gekarakteriseerd als ‘klein beleid’ en evenmin als ‘niet substantieel’. In zoverre verwijst ik naar punt 15 (Wet MEBV) en de punten 16 tot en met 23 (Beleidsregel elektronische communicatie UWV) van Van den Bogaards annotatie.

58. Inmiddels moge duidelijk zijn dat ik de beschouwingen van de CRvB over het begin en het einde van de bezwaartermijn nogal mager vind. R.o. 4.4 van de hierboven afgedrukte uitspraak had iets beter kunnen worden aangekleed, zullen we maar zeggen. Iets voor R.H. de Bock, de kersverse advocaat-generaal voor de CRvB?

59. Appellante heeft op 2 juni 2021 verzocht om herleving van haar WW-uitkering en het UWV heeft die aanvraag op 22 juni 2021 buiten behandeling gesteld. In rechtsoverweging 4.5.2 overweegt de CRvB dat de termijnoverschrijding niet verschoonbaar is, onder meer omdat “appellante in de periode van 22 juni 2021 tot en met 3 augustus 2021 in totaal negen keer op ‘Mijn UWV’ heeft ingelogd en zo kennis heeft kunnen nemen van het besluit van 22 juni 2021. Het ontbreken van een e-mailnotificatie – wat daar verder van zij – heeft er in dit geval dus niet aan in de weg gestaan om tijdens de bezwaartermijn frequent ‘Mijn UWV’ te raadplegen”.

60. Op zich klopt het natuurlijk dat appellante het besluit van 22 juni 2021 had kunnen vinden na het inloggen op MijnUWV. Uit Art. 6:11 Awb vloeit echter voort dat het niet vinden van het besluit in kwestie slechts aan appellante mag worden tegengeworpen indien *redelijkerwijs* niet kan worden geoordeeld dat zij in verzuim is geweest. En om aan dat redelijkheidsoordeel invulling te kunnen geven, is het van belang om eens te gaan kijken op hoe de portal ‘MijnUWV’ er precies uitziet en hoe herkenbaar het nu eigenlijk is dat er een nieuw besluit op is geplaatst. Van den Bogaard heeft dat gedaan.

61. Laat eerst Van den Bogaards annotatie, en de daarin opgenomen ‘screen shots’, op u inwerken. Lees vervolgens nogmaals punt 55 van deze annotatie. Inderdaad, het beschikken over een computer is iets anders dan het kunnen omgaan met een computer – en het vinden van een UWV-besluit is ingewikkelder dan het versturen van een mailtje of een tweet. Beantwoord daarna de vraag of appellante redelijkerwijs valt te verwijten dat zij ‘pas’ op 17 augustus 2021 bezwaar tegen het besluit van 22 juni 2021 heeft gemaakt.

62. De casus die tot de hierboven afgedrukte uitspraak heeft geleid, sterkt mij in de opvatting dat het tijd is om art. 6:11 Awb te wijzigen, in die zin dat het niet-ontvankelijk verklaren van een te laat gemaakt bezwaar een discretionaire bevoegdheid wordt. In zoverre verwijs ik naar mijn annotaties onder *AB* 2022/4 (ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2592) en *AB* 2021/323 (CBb 12 oktober 2021, ECLI:NL:CBB:2021:931), en naar mijn beschouwing in *NTB* 2020/52.

E. van den Bogaard

Ed van den Bogaard is advocaat bij Westhoff Advocaten te Amsterdam, voorzitter van de Adviescommissie bestuursrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten en bestuurslid van de Specialisatievereniging Sociaal Zekerheidsrechtadvocaten SSZ

L.M. Koenraad

Rens Koenraad is universitair docent aan de Open Universiteit en Tilburg University, en rechter-plaatsvervanger in de rechtbank Gelderland.