

Elektronisch communiceren met de overheid

Annotatie Centrale Raad van Beroep 'Bezwaarschrift zonder DigiD' (ECLI:NL:CRVB:2017:2705)

mr. dr. I.M. Boekema¹

Burgers kunnen hun zaken met de overheid steeds vaker digitaal afhandelen. Daarbij moeten ze er wel op letten, dat ze het juiste e-formulier of mailadres gebruiken. Op 4 augustus 2017 heeft de Centrale Raad van Beroep uitspraak gewezen in een zaak, waarin een burger het verkeerde e-formulier had gebruikt om bezwaar in te dienen (ECLI:NL:CRVB:2017:2705). Er is nog weinig jurisprudentie over deze specifieke situatie. De uitspraak geeft bestuursorganen veel ruimte om dit soort berichten te weigeren. Dit strookt met de wettekst van de Awb en vaste jurisprudentie, maar laat wel de valkuilen voor de burger zien van elektronisch communiceren met de overheid.

1. Inleiding

Is de overheid verplicht om via de mail met burgers te communiceren, als deze daarom vragen? En omgekeerd, kun je als burger officiële stukken zoals een bezwaarschrift digitaal aan overheidsinstanties toesturen? Mag dit ook via een kanaal dat niet expliciet daarvoor is aangewezen door het bestuur? Deze vragen staan centraal in de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep. Ik zal eerst ingaan op de regels over elektronische communicatie tussen overheden en burgers. Daarbij schets ik de ontwikkelingen in de praktijk op grond van het rijksbrede programma Digitaal 2017. Vervolgens behandel ik de uitspraak en de relevantie voor de praktijk. Tot slot blik ik vooruit op de veranderingen die de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer zal brengen.

Afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) regelt elektronische communicatie tussen overheden en burgers. Denk aan mailverkeer, maar ook aan berichten per fax, via webportals of via sms.² De regeling is van toepassing op alle communicatie tussen burgers en bestuursorganen. Het gaat niet alleen om geadresseerde berichten (zoals de verzending van een besluit aan een burger),

maar ook om algemene berichtgeving (zoals kennisgeving van een verordening).³

Art. 2:14 lid 1 Awb heeft betrekking op verzending van elektronische berichten door de overheid aan burgers. Dit artikel bepaalt dat de overheid elektronische berichten aan individuele burgers kan verzenden, als deze kenbaar hebben gemaakt langs elektronische weg voldoende bereikbaar te zijn. Hier worden in de jurisprudentie strikte eisen aan gesteld. Het enkele vermelden van bijvoorbeeld een emailadres is niet voldoende; een burger moet expliciet aangeven, op dit adres bereikbaar te zijn voor een specifiek bericht of type overheidsberichtgeving.⁴ Dit betekent voor de praktijk dat een burger die berichten per mail wenst te ontvangen, dat expliciet moet vragen.

De verzending van elektronische berichten door burgers aan de overheid wordt geregeld door art. 2:15 lid 1 Awb. Dit artikel bepaalt, dat burgers berichten elektronisch aan de overheid kunnen verzenden als de overheidsorganisatie bekend heeft gemaakt langs elektronische weg bereikbaar te zijn. Zo'n bekendmaking kan door een algemene kennisgeving of via een individueel bericht aan een burger. Ook als het bestuursorgaan consequent elektronische berichten inhoudelijk in behande-

1. Martje Boekema is universitair docent Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht.

2. MvT Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, *Kamerstukken II* 2001/02, 28483, 3, p. 6.

3. Dit volgt uit de plaatsing in Hoofdstuk 2 van de Awb en uit art. 2:13 en 2:14 Awb.

4. MvT Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, *Kamerstukken II* 2001/02, 28483, 3, p. 11; CRvB 13 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:780.

ling neemt heeft dit als gevolg, dat de elektronische weg is opengesteld.⁵

Een bestuursorgaan kan eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg (art. 2:15 lid 1 Awb). Deze eisen kunnen zijn gericht op de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van het bericht, of op het mogelijk maken van een ordelijke en efficiënte behandeling van berichten.⁶ Betrouwbaarheid ziet op de aard van het berichtenverkeer, vertrouwelijkheid op degenen die toegang hebben tot de berichten.⁷ De overheid kan bijvoorbeeld eisen, dat communicatie via een specifiek elektronisch formulier verloopt, met verplicht in te vullen velden. Of dat berichten moeten zijn geadresseerd aan een specifiek mailadres. Differentiatie is mogelijk: een bestuursorgaan kan bepalen dat bepaalde typen berichten wel elektronisch kunnen worden verzonden maar andere niet.⁸

Wat nu als een burger een bericht op elektronische wijze verzendt, terwijl daarvoor (deze) elektronische weg niet is opengesteld? Het risico dat het bericht als niet verzonden wordt beschouwd ligt dan bij de burger. Dit betekent doorgaans dat een bericht niet in behandeling wordt genomen. Op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel moet het bestuur betrokkene dan wel wijzen op de juiste manier van indiening van het bericht.⁹

Voor bepaalde typen berichten bepaalt de Awb bovendien, dat het bestuur de burger een hersteltermijn moet bieden om dit bericht alsnog op de juiste manier in te dienen. Dit geldt zowel voor een bericht dat een aanvraag bevat (bijvoorbeeld voor een vergunning) als voor een bezwaar- of beroepschrift.¹⁰ Als binnen de termijn geen herstel plaatsvindt kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten, dan wel het bezwaar of beroep niet-ontvankelijk worden verklaard. Dit kan voor burgers erg nadelig uitpakken: door het tijdsverloop kan een aanvraag bijvoorbeeld achterhaald zijn, of is het indienen van bezwaar niet meer mogelijk.

Burgers en bedrijven willen steeds vaker hun zaken met de overheid digitaal af kunnen handelen. De overheid stimuleert dit dan ook. Met het programma Digitaal 2017 heeft de rijksoverheid aan decentrale overheden gevraagd hun digitale dienstverlening te vergroten. Dit heeft effect gehad: veel gemeenten, provincies en waterschappen hebben momenteel e-formulieren voor o.a. bezwaren, subsidies en vergunningen. De grote 'beschikkingenfabrieken' van

het rijk, zoals de Belastingdienst, UWV, SVB, RVO en DUO, hebben hun aanvraagssystemen voor het overgrote deel gedigitaliseerd. De minister concludeert dan ook, dat de digitale dienstverlening in ons land 'een goed peil heeft bereikt'.¹¹

2. De uitspraak

Ook het UWV heeft de elektronische weg opengesteld voor communicatie met de burger. Op 3 februari 2016 laat betrokkene via een e-formulier weten, bezwaren te hebben tegen twee besluiten. Het UWV heeft namelijk op 5 november 2015 de WW-uitkering van betrokkene herzien en teruggevorderd. Bij besluit van 2 februari 2016 is bovendien een boete opgelegd aan betrokkene. Dit besluit is naar het laatst bekende postadres van betrokkene gestuurd, die op dat moment een zwervend bestaan leidt.

Het UWV heeft de mogelijkheid opengesteld om digitaal bezwaar te maken, waarbij het bezwaarschrift moet worden ondertekend met behulp van DigiD. Echter, betrokkene heeft het formulier 'klachten' gebruikt, dat ook op de website van UWV staat. Dit formulier hoeft niet met DigiD te worden ondertekend.

Op 3 maart laat het UWV aan betrokkene weten dat het bezwaarschrift niet in behandeling wordt genomen omdat het niet is ondertekend. Betrokkene krijgt een termijn van vier weken om dit gebrek te herstellen: tot en met 31 maart 2016. Het UWV wijst betrokkene er bovendien op dat bij het uitblijven van een tijdige reactie het bezwaarschrift niet-ontvankelijk kan worden verklaard. Dit bericht wordt zowel per post als via de mail verzonden. Omdat een reactie uitblijft wordt het bezwaar bij besluit van 7 april 2016 inderdaad niet-ontvankelijk verklaard. Betrokkene stelt vervolgens beroep in bij de rechtbank Gelderland.

De rechtbank verklaart het beroep ten aanzien van beide besluiten gegrond. Dit is verrassend, omdat het bezwaar tegen het eerste besluit ruim na het verstrijken van de bezwaartermijn is ingediend. De rechtbank acht deze termijnoverschrijding kennelijk verschoonbaar, maar motiveert dit niet. Ook aan het ontbreken van de elektronische handtekening wordt niet sterk getild. In haar oordeel weegt de rechtbank de persoonlijke omstandigheden van betrokkene sterk mee (r.o. 3):

'Eiseres heeft immers geen vaste woon- of verblijfplaats. Zij correspondeert via de e-mail. In dat geval had het op de weg van verweerder gelegen om eiseres op kantoor uit te nodigen

5. ABRvS 29 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD0772.

6. MvT Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, *Kamerstukken II 2001/02, 28483, 3, p. 39.*

7. A.M. Klingenberg, *Bestuursrecht, e-mail en internet*, Den Haag: BJU 2011, p. 90.

8. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Belastingdienst, die de elektronische weg heeft afgesloten voor het maken van bezwaar ex art. 1:3 Regeling Openstelling elektronisch bestuurlijk verkeer met de Belastingdienst.

9. CRvB 18 oktober 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4430, ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:725.

10. De wettelijke basis hiervoor is art. 4:5 Awb (in het geval van een aanvraag) en art. 6:6 Awb (in het geval van een bezwaar- of beroepschrift).

11. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 23 oktober 2017, *Eindrappage Digitaal 2017*, online publiek. Zie ook Rijksoverheid, *Meting aanbod digitale dienstverlening 2017*, online publiek. Wel past de kanttekening, dat in deze rapporten niet wordt gekeken naar de betrouwbaarheid van het aanbod aan e-dienstverlening en de mate van vertrouwelijkheid van de verwerking van de gegevens.

om de benodigde handtekening te plaatsen. Dat had ook bij gelegenheid van een hoorzitting gekund.'

De rechtbank wijst het UWV hier dus op een pragmatische oplossing. Dit is in lijn met de visie van de wetgever bij de introductie van afdeling 2.3 Awb, die niet wilde dat elektronisch communiceren tot hogere drempels zou leiden voor een burger om bijvoorbeeld bezwaar of beroep in te kunnen dienen.¹² In hoger beroep is de Centrale Raad van Beroep (hierna: de Raad) minder meegaand. Beide bezwaren worden niet-ontvankelijk verklaard op grond van art. 6:6 Awb. Deze uitkomst is in lijn met vaste jurisprudentie. Art. 6:5 Awb vereist namelijk dat een bezwaarschrift is ondertekend. Voor elektronische bezwaren geeft art. 2:16 Awb aan, dat ondertekening plaats dient te vinden door middel van een elektronische handtekening (zoals DigiD).¹³ Een niet-ondertekend bezwaar kan op grond van art. 6:6 aanhef en sub a Awb niet-ontvankelijk worden verklaard. Verder is met het ontbreken van een handtekening de betrouwbaarheid van het bericht onvoldoende gewaarborgd, en kan het bestuur ook om die reden het bericht weigeren en het bezwaar niet-ontvankelijk verklaren (art. 2:15 lid 3 jo art. 6:6 aanhef en sub b Awb).

Bij het ontbreken van een handtekening is het bestuur naar vaste jurisprudentie verplicht om de burger de gelegenheid te geven, dit gebrek te herstellen.¹⁴ Betrokkene heeft hiervoor vier weken de tijd gehad, maar heeft dit niet gedaan. Het feit dat betrokkene door zijn zwerfende bestaan niet altijd goed bereikbaar is, is een omstandigheid die voor zijn eigen rekening en risico komt, aldus de Raad in r.o. 4.5.

Zowel art. 2:15 lid 3 Awb als art. 6:6 Awb bevatten een discretionaire bevoegdheid voor het bestuur, zo blijkt uit het woord 'kan' in beide bepalingen. De Raad heeft deze bevoegdheid in 2011 in enkele uitspraken over schriftelijke bezwaarschriften ingeperkt. Het bestuur dient niet-ontvankelijk verklaring wegens het ontbreken van een handtekening achterwege te laten, als de identiteit van de indiener van het bezwaar op andere wijze kan worden vastgesteld of als aan zijn identiteit niet hoeft te worden getwijfeld.¹⁵

Je kunt je in deze zaak afvragen, of de identiteit van betrokkene echt zo onduidelijk was voor het bestuur. Betrokkene heeft in het klachtenformulier een adres ingevuld dat hetzelfde was, als het adres dat bij het bestuur bekend was. Uit deze uitspraak

blijkt echter dat de Raad het bestuur bij een elektronisch bezwaarschrift een ruime marge geeft om te beoordelen of het bezwaar al dan niet ontvankelijk wordt verklaard. De rechter toetst de beoordeling van het bestuur terughoudend (zie r.o. 4.7: '[het bestuur heeft] in redelijkheid tot zijn besluit [...] kunnen komen').¹⁶ De indringender toetsing die in 2011 werd gevolgd, heeft de Centrale Raad van Beroep inmiddels verlaten, zo laat deze zaak zien.

3. Conclusie en vooruitblik

Een bezwaar dat via het verkeerde e-formulier is ingediend en dat, na een herstelmogelijkheid, niet (tijdig) via DigiD is ondertekend, is in de regel niet-ontvankelijk, zo blijkt uit deze uitspraak van de Raad. Dit geldt overigens eveneens voor digitale aanvragen en digitale beroepschriften bij de bestuursrechter, die niet zijn voorzien van een DigiD.¹⁷ De uitspraak van de Raad is in lijn met de jurisprudentie van de andere hoogste bestuursrechters.¹⁸

Naar verwachting zullen de hoogste bestuursrechters deze lijn gaan doorzetten, gelet op de verdere digitalisering van de communicatie tussen overheden en burgers. Bij de Raad van State ligt op dit moment namelijk het wetsvoorstel Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Met dit wetsvoorstel krijgen burgers het recht om altijd elektronisch met de overheid te kunnen communiceren. Het wetsvoorstel zal naar verwachting zorgen voor meer elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursorganen. Het is momenteel aanhangig bij de Raad van State.

We zagen dat een bestuursorgaan eisen kan stellen aan de manier waarop een burger met de overheid communiceert. Deze eisen kunnen zijn gericht op de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van het bericht, of op het mogelijk maken van een ordelijke en efficiënte behandeling van berichten. Met de groei van elektronische communicatie tussen bestuursorganen en burgers zullen waarschijnlijk ook vaker dergelijke eisen (zoals het gebruik van een specifiek e-formulier) aan burgers worden gesteld.

Als een bezwaar of aanvraag van een burger niet voldoet aan dergelijke eisen, moet het bestuur de burger een herstelmogelijkheid bieden. Als hier geen gebruik van wordt gemaakt, volgt doorgaans buiten behandeling laten van de aanvraag dan wel niet-ontvankelijkverklaring van het bezwaar. Voor burgers betekent dit, dat elektronisch communiceren met de overheid naast gemak ook valkuilen en risico's met zich brengt.

12. MvT Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, *Kamerstukken II 2001/02*, 28483, 3, p. 16-17.

13. Hoewel DigiD het meest algemeen wordt gebruikt, zijn er ook alternatieve inlogmethoden zoals Eherkenning. Daarnaast zijn er bestuursorganen die burgers de gelegenheid bieden om eenvoudigweg een gescaand bezwaarschrift via de mail of een e-formulier in te dienen.

14. ABRvS 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2662. Hoge Raad 11 augustus 2017, ECLI:NL:HR:2017:1612.

15. CRvB 5 april 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ1085; CRvB 13 december 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU9038.

16. MvT Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, *Kamerstukken II 2001/02*, 28483, 3, p. 39-40.

17. Art. 6:5 is eveneens van toepassing in beroep. Zie Rb. Utrecht, 24 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4431.

18. ABRvS 29 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5972, *JB 2012/229*; Vzng. CBB 21 juli 2017, ECLI:NL:CBB:2017:222, HR 11 augustus 2017, ECLI:NL:HR:2017:1612, *JB 2017/167*.