

CRvB van 6 augustus 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1216, zaaknr. 11 3560 WSF

<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2013:1216>

Art. 2:13, 2:17, 3:41, 6:7, 6:8 en 6:9 Awb, Algemene Voorwaarden, 1.5, lid 1, sub a, Wsf 2000.

Trefw.: Bekendmaking besluiten, aanvang bezwaartermijn, elektronische berichtgeving via de website “Mijn IB-Groep”, e-mailbericht van plaatsing bericht, verschoonbare termijnoverschrijding, tijdstip elektronische verzending, Algemene Voorwaarden, bepalingen van openbare orde, systeem van gegevensverwerking, bewijslastverdeling, bewijslevering bij elektronische werkprocessen

Samenvatting

Omzetting van een uitwonenden- in een thuiswonendenbeurs.

In bezwaar heeft betrokkene aangevoerd dat zij de besluiten niet per e-mail heeft ontvangen en hiervan eerst op de hoogte is geraakt door raadpleging van de website van DUO. Dit bezwaar is niet-ontvankelijk verklaard wegens niet verschoonbare termijnoverschrijding. Daartoe is overwogen dat betrokkene ervoor heeft gekozen om berichten studiefinanciering online, via “Mijn IB-Groep” te ontvangen, en zij heeft nagelaten tijdig kennis te nemen van de via “Mijn IB-Groep” bekend gemaakte berichten. De rechtbank heeft geoordeeld dat DUO het bezwaar van betrokkene ten onrechte niet ontvankelijk heeft verklaard. Vaststaat dat betrokkene was aangemeld voor elektronische berichtgeving. De rechtbank begrijpt de werkwijze van appellant aldus dat nadat een bericht studiefinanciering op “Mijn IB-Groep” is geplaatst, ten behoeve van dat bericht een e-mailbericht naar de studerende wordt gestuurd waarin wordt meegedeeld dat een nieuw bericht op “Mijn IB-Groep” is geplaatst. Naar het oordeel van de rechtbank is er pas sprake van elektronische verzending van een besluit als bedoeld in artikel 2:17, eerste lid, Awb, als beide voornoemde handelingen zijn verricht. De betreffende besluiten zijn niet op de voorgeschreven wijze bekendgemaakt omdat niet aannemelijk is geworden dat ten behoeve van die besluiten een e-mailbericht is verzonden aan het door betrokkene opgegeven e-mailadres. Dit heeft tot gevolg dat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift niet is aangevangen. Het bezwaarschrift is ingevolge artikel 6:10, lid 1, sub a, Awb ontvankelijk omdat betrokkene inmiddels heeft kennisgenomen van de op “Mijn IB-Groep” geplaatste besluiten. Zoals opgedragen heeft DUO opnieuw op het bezwaar beslist, nu resulterend in een ongegrond verklaring.

In hoger beroep oordeelt de Raad als volgt. Tussen partijen is niet in geschil dat betrokkene ervoor heeft gekozen om berichten studiefinanciering elektronisch te ontvangen. Blijkens de door DUO gehanteerde Algemene Voorwaarden (AV) van “Mijn IB-Groep” brengt deze keuze met zich dat berichten studiefinanciering in beginsel niet langer per reguliere post worden verzonden, maar deze zijn te raadplegen op de website “Mijn IB-Groep”. Volgens artikel 4, vierde lid, van de AV wordt de gebruiker, zodra een nieuw bericht beschikbaar is op de website, door middel van een e-mailbericht aan het door de gebruiker opgegeven e-mailadres hierop geattendeerd. Het verzenden van het e-mailbericht wordt beschouwd als de verzending en bekendmaking van het bericht. Als het e-mailbericht onbestelbaar retour komt, wordt de gebruiker als onvoldoende bereikbaar langs deze weg beschouwd en wordt het bericht alsnog per gewone post verzonden. In dit geval zijn besluiten op 12 en 14 december 2009 op “Mijn IB-Groep” geplaatst en waren deze vanaf dat tijdstip voor betrokkene raadpleegbaar. Op 17 december is per e-mail een bericht van plaatsing verzonden, waarvan de ontvangst door betrokkene echter is ontkend.

De Raad overweegt dat artikel 2:17, evenals de artikelen 6:7 en 6:8 van de Awb, een bepaling van openbare orde is. Het staat partijen niet vrij hieraan een eigen uitleg te geven. Elektronische berichtgeving door appellant vindt plaats via de website “Mijn IB-Groep” (thans “Mijn DUO”). Van dit systeem voor gegevensverwerking wordt zowel door appellant als door de studerende gebruik gemaakt. Gelet op de duidelijke tekst van artikel 2:17, eerste lid, van de Awb, die in overeenstemming is met wat de wetsgeschiedenis aangeeft over het verzenden langs elektronische weg via een systeem van gegevensverwerking, geldt als tijdstip waarop een bericht studiefinanciering door appellant elektronisch is verzonden, het tijdstip waarop dit bericht is

geplaatst op “Mijn IB-Groep” of “Mijn DUO”. Op dat moment is het bericht studiefinanciering te raadplegen door betrokkene en is het dus toegankelijk voor de geadresseerde als bepaald in artikel 2:17, eerste lid, van de Awb.

De vaststelling dat een bericht studiefinanciering ingevolge artikel 2:17, eerste lid, Awb elektronisch is verzonden op de datum waarop het is geplaatst op “Mijn IB-Groep”, resp. “Mijn DUO”, leidt vervolgens tot de conclusie dat die datum tevens de datum is waarop het besluit is bekendgemaakt in de zin van artikel 3:41 van de Awb. Ingevolge artikel 6:8 van de Awb vangt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift tegen een bericht studiefinanciering aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt, derhalve met ingang van de dag na plaatsing ervan op de website. Vorenstaande betekent ook dat, anders dan waar de rechtbank in de aangevallen uitspraak en appellant vanuit gaan, aan de verzending van het e-mailbericht, waarin betrokkene wordt geattendeerd op een op de website geplaatst nieuw bericht, in dit verband geen betekenis toekomt.

Noot

1. De betekenis van deze uitspraak ligt in het feit dat voor het eerst een van de hoogste bestuursrechters zich meer inhoudelijk heeft uitgelaten over elektronisch communicatie via een Mijn-domein, i.c. “Mijn IB-Groep”, thans “Mijn DUO”. Daarom is het teleurstellend, dat de Raad geen diepgaander onderzoek heeft verricht naar de inrichting, toepassing en betekenis ervan. “Mijn IB-Groep” is immers een toepassingsvariant van een specifieke vorm van elektronische communicatie, die bij het Rijk en de grote uitvoeringsorganisaties reeds breed ingang heeft gevonden en thans bij de gemeenten en andere overheden wordt geïmplementeerd. Zie in dit verband ook het wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst, Kamerstukken II 2012/2013, 33714, nrs. 1-3, in het bijzonder nr. 3, pa. 18 e.v.

De vraag of deze specifieke elektronische communicatievorm qua werking en normering voldoende inpasbaar is in de regeling van het elektronisch bestuurlijk verkeer in Afdeling 2.3 Awb is in de uitvoeringspraktijk vooruit geschoven, wetende dat sprake is van een zwakke juridische basis van deze communicatievariant. Hoewel mijn opvatting dat wetsaanpassing aangewezen is, zeker gedeeld wordt, kreeg deze geen prioriteit en werd volstaan met complementaire voorzieningen, in het bijzonder de kennisgeving aan betrokkene van plaatsing van een bericht op het betreffende Mijn-domein (notificatie), waardoor een voldoende parallel met e-mailverkeer was verzekerd. Zie ook de onderliggende uitspraak van de Rechtbank Utrecht van 19 mei 2011, zaaknr. 10/1035 WSFBSF, LJN: BQ7201.

In de hiervoor opgenomen uitspraak oordeelt de Raad niet alleen dat “Mijn IB-Groep” een toegelaten vorm van elektronisch berichtenverkeer is in de zin van artikel 2:13 Awb, maar wordt op grond van artikel 4:17 Awb de kennisgeving van plaatsing van een elektronisch bericht - anders dan bedoeld - “gedegradeerd” tot een juridisch niet relevante service-mededeling. Dit laatste overigens tot groot genoegen van de uitvoeringsorganisaties, die direct in deze zin hun Algemene Voorwaarden zijn gaan aanpassen. Daarbij worden verschillende begrippen gehanteerd voor dezelfde communicatievorm, te weten: de elektronische publicatie op een website (artikel 2:13) en communicatie via een systeem van gegevensverwerking (artikel 2:17).

Doordat de Raad de inpasbaarheid van “Mijn IB-Groep” in de regeling van het elektronisch bestuurlijk verkeer, ondanks het bijzondere karakter van deze communicatievorm, tot uitgangspunt heeft genomen, zijn een aantal rechtsvragen blijven liggen. Deze betreffen met name het eenzijdige, aanbodgestuurde, contractuele karakter ervan, de bevoegdheidsgrondslag van het bestuursorgaan in samenhang met een “informed consent” alsook de inherente verschuiving in risico- en bewijslastverdeling.

2. Eerst iets over de Mijn-domeinen, waarvan “Mijn IB-Groep” een voorbeeld is. Anders dan het gebruik van de term website suggereert, gaat het daarbij niet om elektronische communicatie met een “publieksfunctie”, maar primair om geïndividualiseerd berichtenverkeer tussen het bestuursorgaan en de burger. Die personalisering wordt bereikt door de toegang (inloggen) tot dit gesloten internetdomein te koppelen aan het gebruik van DigiD (in het geval van MijnDUO: DigiD met Sms-code). Zonder authenticatie op basis van DigiD dus geen toegang.

De juridische basis is zwak. Slechts MijnOverheid van het Ministerie van BZK kent een min of meer uitgewerkte regeling. Zie het Besluit beheer Persoonlijke Internetpagina, Stcrt. 2007,102, het Besluit aansluitvoorwaarden MijnOverheid, Stcrt. 2007, 249 en de Beleidsregel vaststelling niveau DigiD voor inzage in GBA persoonsgegevens via MijnOverheid.nl, Stcrt. 2008, 32. De normering in de relatie van aanbieder bestuursorgaan en burger is per Mijn-domein geregeld in door dit bestuursorgaan vastgestelde gebruiksvoorwaarden, waarmee de inloggende burger akkoord dient te gaan om van de faciliteiten van het betreffende domein gebruik te kunnen maken. Wat MijnDUO-betreeft zijn deze gebruiksvoorwaarden niet gepubliceerd in een algemeen toegankelijk medium, maar binnen het domein van MijnDUO, als onderdeel van het inlogtraject (vierde scherm: “Om Mijn DUO te kunnen gebruiken, moet je de algemene voorwaarden accepteren”). Dit betekent dat de algemene voorwaarden slechts toegankelijk zijn onder gebruikmaking van DigiD (gebruikersnaam, wachtwoord en Sms-code). Na deze horde (“Ik accepteer de algemene voorwaarden van Mijn DUO”) genomen te hebben volgt, een scherm waarop naar de voorkeuren van postontvangst: digitaal of op papier, wordt gevraagd, in combinatie met een algemeen verzoek om opgave van het e-mailadres. Het aanvinken van een voorkeur voor digitale postontvangst geldt als kenbaarheid van elektronische bereikbaarheid in de zin van artikel 2:14, eerste lid, Awb. Voor zover de mogelijkheid is opengesteld tot het doen van aanvragen en het doorgeven van gegevenswijzigingen is tevens sprake van kenbaarheid van elektronische bereikbaarheid van het bestuursorgaan in de zin van artikel 2:15, eerste lid, Awb. Zoals bij kennisneming blijkt, gaat de regeling van de gebruiksvoorwaarden veel verder, want beslaat alle elementen van deze “elektronische dienst” (begripsomschrijving in artikel 1, aanhef en sub 8), met inbegrip van een beëindigingsregeling in geval van misbruik of oneigenlijk gebruik van MijnDUO door de gebruiker of derden (vgl. cybercrime). Gebruiker is echter niet alleen gebonden aan de Algemene Voorwaarden van DUO, maar ook aan de Gebruiksvoorwaarden DigiD. Ook die regeling kent in artikel 8 een eenzijdige beëindigings-, onderbrekings- en blokkeringsregeling.

3. De Mijn-domeinen zijn niet zo gemakkelijk inpasbaar in het bestaande begrippenkader. De onderscheidende kenmerken in relatie tot andere vormen van elektronisch verkeer betreffen de volgende punten: (a) Het gaat om een van overheidswege ontwikkelde en onder voorwaarden aangeboden elektronische communicatiedienst; (b) toegespitst op gepersonaliseerd, betrouwbaar en veilig elektronisch berichtenverkeer, (c) waarbij de wederzijdse communicatie van bestuursorgaan en burger plaatsvindt in een systeem van gegevensverwerking onder beheer van het bestuursorgaan, (d) het voorgeschreven DigiD-gebruik zowel de functie van inlogcode als elektronische handtekening vervult en (e) het instemmingsvereiste met de gebruiksvoorwaarden voorziet in een contractuele grondslag.

Zelf neig ik ertoe om de Mijn-domeinen te zien als een bijzondere elektronische communicatiedienst (vgl. de begripsomschrijving in de AV bij MijnDUO), naast e-mail, fax, sms, publicaties op websites en tegenwoordig ook apps (vgl. de App DUO Student), derhalve - evenals de Raad dat in de hiervoor opgenomen uitspraak doet - als een zelfstandig systeem van gegevensverwerking. Dit betekent dat een publiek toegankelijke website als www.duo.nl, met een inlogfaciliteit voor MijnDUO, op dit punt fungeert als portal, dus als elektronisch loket, met een toegangsfaciliteit voor dit Mijn-domein. Deze functionele benadering, waarbij de website met de inlogfaciliteit wordt onderscheiden van de daadwerkelijke, achterliggende gegevensverwerking in een afgeschermd internetomgeving (de persoonlijke internetpagina), spoort met de steeds meer in zwang rakende begripsaanduiding Berichtenbox. Een dergelijk onderscheid is tevens instrumenteel aan de ontwikkeling waarbij Mijn-domeinen zelf weer inlogfaciliteiten kennen met betrekking tot voorzieningen van andere bestuursorganen dan wel voorzien in nieuwe faciliteiten. Zo is Mijn DUO tevens bereikbaar via de website van de overheidsbrede voorziening MijnOverheid.nl.

4. Vanuit een juridische optiek kent het systeem enkele zwakke punten. Allereerst de beschikbaarheid van de algemene gebruiksvoorwaarden en de wijzigingen daarvan. Zoals hiervoor is aangegeven zijn de Algemene voorwaarden van Mijn DUO niet algemeen toegankelijk, maar slechts als onderdeel van het inlogproces. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit

van de verlangde accordering. Gezien de complexiteit van deze regeling kan van “informed consent” nauwelijks worden gesproken. Een ander punt is de overeenstemming van de gebruiksvoorwaarden met wet- en regelgeving en de consequenties van non-conformiteit voor het toestemmingsvereiste als grondslag van een rechtmatige gegevensverwerking.

Van dit laatste is de hiervoor opgenomen uitspraak een belangrijke illustratie.

Door de complexiteit ervan is het systeem van de Mijn-domeinen onderhoudsgevoelig en kwetsbaar voor storingen. De beschikbaarheid ervan is de afgelopen periode onder druk komen te staan door sterk toenemende cybercrime, in het bijzonder DDOS-aanvallen.

Hoewel dat in de jurisprudentie nog niet direct zichtbaar is, acht ik het waarschijnlijk dat elektronische communicatie via Mijn-domeinen een substantiële toeneming van termijngeschillen zal uitlokken. Omdat bestuursorganen en burgers gebruik maken van hetzelfde systeem van gegevensverwerking onder beheer van het betreffende bestuursorgaan, is bovendien sprake van een hiermee samenhangende toeneming van bewijsproblematiek, nog eens versterkt door de verdergaande invoering van grootschalige elektronische verwerkings-(en verzend-)processen (vgl. 2017 als streefjaar van een volledige digitalisering van de overheidsadministratie).

5. De Raad kwalificeert een bericht op “Mijn IB-Groep” als een website-publicatie, dus als een vorm van elektronisch verzenden in de zin van artikel 2:13, eerste lid, Awb, waaronder op basis van de artikelgewijze toelichting op het wetsvoorstel Webv, tevens het plaatsen van een stuk op een website kan worden verstaan. Dit is wel erg kort door de bocht. Uit de wetsgeschiedenis van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Stb. 2004, 214) blijkt, dat de wetgever het begrip website uitsluitend gebruikte in zijn publieksfunctie als elektronisch medium van ongeadresseerde communicatie (publicatiefunctie), dus niet als geïndividualiseerde communicatie-variant. Dat is niet zo vreemd, omdat de ontwikkeling van de Mijn-domeinen bij de indiening van het wetsvoorstel, waaraan ook nog een uitgebreide consultatieronde over het concept vooraf ging, van later datum is. Derhalve kan niet worden volgehouden dat de wetgever de bijzonderheden van deze communicatie-variant in zijn besluitvorming voor ogen heeft gehad.

Bovendien begrijp ik niet waarom de Raad, anders dan de rechtbank, zich bij zijn oordeel uitsluitend meent te kunnen baseren op artikel 2:13 Awb. Het eerste lid hiervan vervult immers een schakelfunctie met betrekking tot in het bijzonder de artikelen 2:14 en 2:15 Awb. In het voorliggende geval gaat het in het bijzonder om artikel 2:14, eerste en derde lid, Awb. Op basis van de Algemene Voorwaarden heeft betrokkene uitdrukkelijk ingestemd met de figuur van een tweeledige elektronische publicatie, bestaande uit een bericht op “Mijn IB-Groep” en een bericht van plaatsing per e-mail, ervan uitgaande dat het elektronische bericht van plaatsing bepalend zou zijn voor het tijdstip van bekendmaking van besluiten. Nu de Raad dit arrangement in strijd met artikel 2:17 acht dringt de vraag zich op of nog voldaan is aan het kenbaarheidsvereiste van elektronische bereikbaarheid met betrekking tot de publicatie op “Mijn IB-Groep”. Mijns inziens is dat niet (meer) het geval, zodat de uitsluitende elektronische publicatie van het omzettingsbesluit op “Mijn IB-Groep”, anders dan de Raad heeft geoordeeld, niet als bekendmaking in de zin van artikel 3:41, eerste lid, Awb kan gelden. Deze bekendmakingsbepaling gaat immers uit van een “brengeplicht” van het bestuursorgaan. Vervanging daarvan door een elektronische “haalplicht”, zoals de inherente raadpleegverplichting van elektronische bekendmakingen op “Mijn IB-Groep”, vereisen derhalve expliciete toestemming, dat wil zeggen een sterke vorm van “informed consent”. In de voorliggende casus is aan dit vereiste niet (meer) voldaan.

Ook na de recente aanpassing van de Algemene Voorwaarden door DUO, in overeenstemming met deze uitspraak, houd ik mijn twijfel over het vereiste van informed consent, nu deze regeling slechts toegankelijk is als onderdeel van het inlogtraject. Uit eerdere rechtspraak blijkt echter, dat de Raad aan het toestemmingsvereiste niet te zwaar lijkt te tillen. Zie in het bijzonder zijn uitspraak van 26 juni 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:810.

6. Wat de bekendmaking van het omzettingsbesluit betreft past de Raad de termijnbepaling naar de letter ervan toe. Ook hier geldt, dat de wetgever een elektronische bekendmakingsvariant als “Mijn IB-Groep” niet heeft voorzien. Bovendien kent de toelichting op deze bepaling een escape. Zoals uit de toelichting en het destijds gegeven voorbeeld blijkt, zag de voorziening met

betrekking tot gebruikmaking van hetzelfde systeem van gegevensverwerking met name op het interne elektronische verkeer binnen grote organisaties. Het ging kortom om een uitzondering op de hoofdregel waarbij de elektronische communicatie via een externe internetprovider zou verlopen. Communicatie binnen de Mijn-domeinen heeft een duidelijk andere achtergrond dan de bedoelde afwijkingsvoorziening op de hoofdregel van artikel 2:17. De Raad gaat er te gemakkelijk aan voorbij, dat het hier een uitzondering op de hoofdregel betreft, die immers uitgaat van de tussenkomenst van een derde partij (internetserviceprovider), dus om die reden al restrictief toegepast dient te worden. De Raad staat dus zwak met zijn interpretatie van artikel 2:17 Awb.

Hiervoor is opgemerkt dat het aanvankelijk voorgeschreven bericht van plaatsing van een besluit op “Mijn IB-Groep” complementair was in die zin, dat aldus een parallel werd gerealiseerd met de “brengplicht” van het bestuursorgaan in artikel 3:41 Awb. Naar verwachting zal de elektronische communicatie via Mijn-domeinen, ook van besluiten, nog sterk gaan toenemen, mede omdat deze communicatie-variant voor bestuursorganen grote voordelen kent. De vraag dringt zich op of van de in artikel 3:41 Awb begrepen “brengplicht” op basis van wederzijdse toestemming, in een context als hier aan de orde, wel kan worden afgeweken. Is het antwoord negatief, dan betekent deze ontwikkeling dat artikel 3:41 qua normatieve betekenis in hoge mate wordt uitgehold, met alle risico’s van dien. Om de hiervoor genoemde redenen meen ik dat de Mijn-domeinen een specifieke wettelijke grondslag behoeven, bij voorkeur in de Awb.

7. Deze uitspraak is voorts relevant met betrekking tot de bewijslevering door DUO ter zake van de plaatsing van het omzettingsbesluit op “Mijn IB-Groep”. DUO slaagt er niet in om bij de Raad aannemelijk te maken dat de berichten studiefinanciering daadwerkelijk op de genoemde datum op dit Mijn-domein zijn geplaatst, zodat wordt teruggevallen op de datum waarop betrokkene van deze publicatie heeft kennis genomen. Dit onderdeel maakt duidelijk dat bestuursorganen zich er bij de inrichting van hun elektronische werkprocessen van bewust moeten zijn, dat zij hun communicatie met de burger op deugdelijke wijze moeten kunnen “bewijzen”. Dit geldt in het bijzonder voor elektronische bekendmakingen in de zin van artikel 3:41, eerste lid, Awb.

8. Tenslotte nog enkele kanttekeningen bij het primaire geschil in deze zaak: de omzetting van de uitwonendenbeurs in de veel lagere thuiswonendenbeurs nu betrokkene niet meer aan de verplichting ex artikel 1.5, eerste lid, aanhef en sub a, van de Wet studiefinanciering 2000 zou voldoen. Dit op basis van de constatering dat het bij DUO bekende woonadres niet overeenkomt met het GBA-adres. Het verschil is dat het adres in de GBA is aangevuld met het kamernummer en het bij DUO opgegeven woonadres niet.

Op dit punt dringen zich een drietal vragen op. De eerste is of het kamernummer op een studentencampus, waar in units wordt gewoond en derhalve sprake is van onzelfstandige woonruimte, een onderdeel is van het GBA-adres, zoals gedefinieerd in de begrippen woonadres en briefadres in artikel 1 van de Wet GBA. Deze vraag is immers bepalend voor het bestaan van een aangifteplicht inzake het adresgegeven ex artikel 66 Wet GBA.

Uit de toepasselijke regelgeving blijkt, dat hierop geen eenduidig antwoord kan worden gegeven. In de sinds 1 juli 2009 in werking getreden Wet basisregistraties adressen en gebouwen (Wet BAG) zijn de begrippen adres (“combinatie van de naam van een openbare ruimte, een nummeraanduiding en de naam van een woonplaats”) en nummeraanduiding (“door het bevoegde gemeentelijke orgaan als zodanig toegekende aanduiding van een verblijfsobject, een standplaats of ligplaats”) nader gedefinieerd. Uit de definitie van de nummeraanduiding blijkt, dat de gemeentebesturen met betrekking tot de opneming van onzelfstandige woonruimten in het in de Wet BAG voorgeschreven adressenregister over een belangrijke mate van beleidsvrijheid beschikken. Het gevolg is dat op dit punt thans sprake is van grote verschillen in registratiepraktijk tussen de verschillende gemeenten. Die betreft niet alleen studentenkamers, maar ook andere vormen van onzelfstandige woonruimte, zoals verzorgings- en verpleeghuizen. Vanuit het ministerie van BZK wordt weliswaar gepoogd om via sturing op basis van een objectenhandboek meer lijn in de gemeentelijke registratiepraktijk te krijgen, of dat lukt moet echter nog blijken. De beleidsdruk neemt echter toe, met name uit een oogpunt van

fraudebestrijding in het kader van elektronische werkprocessen. Uit het voorgaande blijkt dat de adresdefinities in de Wet GBA en de Wet BAG niet volledig met elkaar overeenkomen. Gemeentebesturen zijn niet verplicht om het BAG-adres in de GBA op te nemen. Het kan, maar het hoeft dus niet. Dit betekent dat de adresregistratie binnen en tussen gemeenten formeel slechts beperkt geharmoniseerd is.

De gemeente Utrecht voert als studentenstad een stringent beleid met betrekking tot de nummerregistratie van kamers in studentenpanden en registreert de kamernummers niet alleen in het BAG-adresregister, maar ook in de GBA. Het in deze situatie toepassen van de omzettingsbevoegdheid van een uitwonenden- in een thuiswonendenbeurs, als reparatoire sanctie op het niet-melden bij DUO van een wijziging van kamernummer, leidt de facto tot grote rechtsongelijkheid tussen groepen studenten, afhankelijk van het gemeentelijke registratiebeleid in hun gemeente van inwoning, kan derhalve worden gezien als strijdig met beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4, tweede lid, Awb). Mijns inziens heeft de Raad voor deze aspecten te weinig oog gehad.

9. Uitgaande van de casus zoals beschreven in deze uitspraak, betreft de tweede opmerking de aanpassing van de GBA-adresgegevens, nu betrokkene zelf geen actie heeft ondernomen. Blijkbaar heeft de gemeente het GBA-adres van betrokkene ambtshalve gewijzigd (artikel 47, tweede lid, Wet GBA) op basis van informatie van het University College Utrecht over de op de Campus woonachtige studentenpopulatie, met inbegrip van de kamerverdeling. Dit kan niet anders omdat DUO anders geen toegang tot het (gewijzigde) kamernummer zou hebben gehad. Wat we hier zien is een vorm van niet-verplichte ketensamenwerking, dat wil zeggen dat basisregistraties mede met behulp van derden, i.c. het UCU, worden bijgehouden. Een dergelijke ambtshalve wijziging geldt ingevolge artikel 83 Wet GBA als een besluit in de zin van de Awb, had dus aan betrokkene bekend gemaakt moeten worden. Het oorspronkelijke omzettingsbesluit dateert van 12 december 2009, dus van kort na de inwerkingtreding van de Wet BAG. Hieruit blijkt dat de betreffende groep studenten om meerdere redenen op informatie-achterstand stond. Voor zover ik heb kunnen nagaan is door DUO geen voorlichting verstrekt. Of dat door het gemeentebestuur in voldoende mate is gebeurd is evenmin duidelijk. Anders dan verwacht mocht worden zijn studenten niet geïnformeerd door de verstrekking van hun persoonsgegevens door UCU aan het gemeentebestuur, terwijl het gemeentebestuur heeft verzuimd om betrokkenen te informeren over de ambtshalve aanvulling van hun adresgegevens in de GBA. Ervan uitgaande dat betrokkene geen gebruik heeft gemaakt van zijn inzagerecht in de GBA betekent dit dat hij eerst via de waarschuwingsbrieven van DUO (naar post- en woonadres) op de hoogte kon raken van de ambtshalve aanvulling van zijn adresgegevens. De ontvangst hiervan is echter ontkend. De opmerking van de Raad: “De kans dat in zo’n geval geen van beide brieven betrokkene daadwerkelijk bereikt, is bijzonder klein”, miskent de wijze van postbestelling op een campus als hier in het geding, waar gewerkt wordt met postkastjes in een centrale ruimte (als regel achter de voordeur), waardoor woonadres en postadres de facto samenvallen. In een geval als hier aan de orde betekent de door de Raad aangehouden bewijslastverdeling, dat geadresseerden de facto het risico dragen van een niet uitgevoerde of onjuiste postbestelling. Dit risico wordt niet verminderd door de verplichting van een dubbele verzending van de waarschuwingsbrieven, nu aannemelijk is dat deze op dezelfde dag plaatsvindt. Dat dit risico door het nieuwe bedrijfsmodel van PostNL nog eens aanzienlijk is toegenomen, is inmiddels een feit van algemene bekendheid. Het is dan ook de vraag of de door de Raad toegepaste bewijs- en risicoverdeling niet aan herziening toe is.

10. Een derde kanttekening betreft de vraag of de Raad met deze uitspraak niet voorbij gaat aan zijn eigen rechtspraak. Vaststaat dat het in de GBA geregistreerde woonadres van betrokkene juist is, want ambtshalve is gewijzigd (c.q. aangevuld) op basis van door het UCU verstrekte informatie, met inbegrip van de actuele kamerverdeling. In zijn uitspraak van 16 juli 2012, JB 2012/213 m.nt. dzz. heeft de Raad bepaald dat door de inwerkingtreding van artikel 3c van de Wet GBA (het beginsel van eenmalige gegevensverstrekking) de inlichtingenplicht van de studerende op grond van artikel 9.2 van de Wsf 2000 inzake het adresgegeven is komen te vervallen. Door opgave van zijn adreswijziging bij de gemeente was betrokkene evenmin op grond van artikel 1.5, eerste lid, Wsf 2000 gehouden om van deze adreswijziging bij de minister

opgave te doen. Dat niet op de waarschuwingsbrief wegens afwijking van woonadres van het GBA-adres was gereageerd, mocht betrokkene dus niet (meer) worden tegengeworpen. Dit oordeel is recent opnieuw bevestigd in de uitspraak van de CRvB van 7 augustus 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1365. Het verschil is dat in genoemde uitspraken het initiatief tot de adreswijziging in de GBA uitging van de student in kwestie, terwijl in de voorliggende casus sprake is van een ambtshalve adressaanpassing door het gemeentebestuur, in het verlengde van ketensamenwerking. Artikel 3c Wet GBA maakt op dit punt echter geen onderscheid. In het licht van deze jurisprudentie is het dan ook weinig consistent om in het voorliggende geval de mededelingsplicht van betrokkene ex 1.5 Wsf 2000 wel tot uitgangspunt te nemen.

G. Overkleeft-Verburg