

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
De heer drs. R.W. Knops
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum
11 juli 2018

Onderwerp
Regeldruk als gevolg
van de Berichtenbox
op MijnOverheid.nl

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/HS/RS/bs/
2018-U096

Bijlage(n)

Geachte heer Knops,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft onder andere tot taak om het Kabinet en de Staten-Generaal naar aanleiding van signalen te adviseren over knelpunten en ervaren regeldruk als gevolg van bestaande regelgeving en de naleving hiervan. ATR heeft zulke (regeldruk)signalen ontvangen over de Berichtenbox van Mijnoverheid.nl.

De Berichtenbox krijgt een steeds belangrijke rol in de communicatie tussen overheid en burgers. Volgens de 'Eindrapportage regeldrukaanpak' uit 2017 leidt de Berichtenbox tot een structurele regeldruk-vermindering van in totaal € 62 miljoen per jaar. De regeldruk neemt met de Berichtenbox af, doordat "burgers minder tijd kwijt zijn aan de handling en archivering van stukken".¹ Zoals uw Kamerbrief van december 2017 meldt, is het aantal burgers met een Berichtenbox-account toegenomen van ruim 300.000 eind 2012 tot bijna 7 miljoen eind 2017. Naar die accounts worden bijna 100 miljoen berichten per jaar verzonden. Deze ontwikkeling blijft echter achter bij de schatting vooraf, volgens welke nu 150 miljoen berichten zouden worden verzonden. Daardoor wordt de regeldruk niet zoveel verminderd als eerder was voorzien. Het college is van mening dat de regeldrukvermindering ook geringer dan mogelijk is. Dit volgt bijvoorbeeld uit het feit dat de Belastingdienst dezelfde berichten zowel naar de Berichtenbox als per fysieke post verstuurt.

De (door)ontwikkeling van de Berichtenbox past ook in de kabinetsambities ten aanzien van digitalisering van overheidsdienstverlening, zoals verwoord in het Regeerakkoord 2017² en in de 'Nederlandse Digitaliseringsstrategie' die op 16 juni jl. is gepresenteerd.³ Deze strategie zet in op

¹ Kamerbrief Eindrapportage regeldrukaanpak "Goed Geregeld", 12 mei 2017. In 2014 werd de mogelijke reductie geschat op € 75 mln.

² In het Regeerakkoord 2017 is opgenomen: "Overheidscommunicatie die nu nog fysiek plaatsvindt, moet in de toekomst ook digitaal kunnen: veilig, snel en goedkoop. De elektronische dienstverlening via mijnoverheid.nl wordt verbeterd. De dienstverlening wordt meer servicegericht, er komt een machtigingsfunctie en mijnoverheid.nl wordt in staat gesteld om pushberichten te versturen om proactief te waarschuwen. Mensen die niet elektronisch kunnen communiceren moeten dat ook op een andere manier kunnen blijven doen. Daarom blijft er een keuzemogelijkheid om per post met de overheid te communiceren."

³ In de Nederlandse digitaliseringsstrategie is opgenomen: "De overheidsdienstverlening aan burgers en ondernemers wordt uitgevoerd door honderden verschillende organisaties. Deze organisaties moeten tegelijk als één overheid opereren, proactief optreden, naadloos doorverwijzen naar andere diensten, regie op gegevens bieden en ervoor zorgen dat het totale

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

verdergaande digitalisering van dienstverlening. Bovendien besteedt zij aandacht aan doelgroepen die de digitalisering mogelijk minder snel omarmen of die nadelige gevolgen ervaren als gevolg van digitalisering.

ATR onderschrijft de kansen en mogelijkheden om met digitalisering de overheidsdienstverlening aan burgers (en ondernemers) te verbeteren. Het verleden toont aan dat grote verbeteringen en regeldrukvermindering in de praktijk mogelijk zijn. Als voorbeeld kan hierbij worden gewezen op de vooraf ingevulde aangifte inkomstenbelasting (VIA), waardoor burgers minder tijd kwijt zijn om aan deze (belasting)verplichting te voldoen.

Tegelijkertijd constateert ATR dat de potentie van digitale overheidsdienstverlening en de daarmee samenhangende regeldrukvermindering alleen wordt benut als voldoende aandacht bestaat voor het gebruikersperspectief. Ervaringen uit het verleden laten zien dat de digitalisering van overheidsdienstverlening geen garantie vormt voor regeldrukvermindering.⁴ Met het voorliggende advies beoogt ATR er aan bij te dragen dat die regeldrukvermindering bij huidige en toekomstige digitalisering wel wordt gerealiseerd.

Berichtenbox van MijnOverheid.nl

Dit advies is gericht op verdere vermindering van regeldruk en verbetering van digitale overheidsdienstverlening aan burgers met behulp van de Berichtenbox. De focus ligt daarbij op het wegnemen van onnodige belemmeringen en het vergroten van het gebruiksgemak. Voor het reduceren van de regeldruk is het van belang dat nog meer overheidsorganisaties worden aangesloten, dat die organisaties meer gebruik maken van de Berichtenbox in het contact met de burger, en dat meer burgers de verzonden berichten inzien. Daarnaast kan de regeldruk verminderen door onnodige handelingen voor burgers weg te nemen en door de ongewenste gevolgen te voorkomen die optreden als berichten niet worden ingezien (en daardoor geen actie wordt ondernomen door burgers).

Uit de signalen die ATR over de Berichtenbox van MijnOverheid.nl heeft ontvangen, blijkt dat nog verbeteringen mogelijk zijn bij:

1. Niet gebruikte Berichtenboxen en via feedback over niet geopende berichten;
2. De mogelijkheden om berichten uit de Berichtenbox door te sturen naar een eigen mailaccount;
3. De informatie in notificaties (berichten over ontvangen berichten in de Berichtenbox);
4. De mogelijkheden tot beantwoorden van berichten in de Berichtenbox;
5. Het inzicht voor de burger in zijn lopende zaken bij de overheid.

Als berichten waar burgers actie op moeten ondernemen, niet worden gelezen, leidt dat tot onnodige en ongewenste gevolgen. Die gevolgen tellen volgens de Rijksbrede methodiek voor regeldrukanalyse niet mee als regeldruk. De burger komt immers zijn verplichting om regelmatig zijn Berichtenbox te raadplegen niet na.⁵ Maar deze gevolgen kunnen groot zijn, maken dat de potentie van de digitale overheid nog niet optimaal wordt benut, en dat burgers onnodige lasten ervaren. Dit belemmert tevens de verdere groei van het gebruik van de Berichtenbox, zowel door overheidsorganisaties als door burgers. Te veel berichten bereiken op dit moment de

dienstverleningspakket van de overheid – in termen van de WRR – de ‘doenbaarheidstoets’ doorstaat. De basis hiervoor is een goede, toekomstvaste digitale basisinfrastructuur die het functioneren van de digitale overheid mogelijk maakt (zoals DigiD, MijnOverheid, Digitaal Ondernemersplein en e-factoreren). Het kabinet werkt daarom aan de doorontwikkeling van deze basisinfrastructuur.”

⁴ Als voorbeeld kan hierbij worden gewezen op het digitale Ondernemingsdossier. In de najaarsrapportage regeldruk 2015 stond de regeldrukvermindering als gevolg van dit dossier op structureel € 40 miljoen per jaar. In de eindrapportage regeldruk 2017 staat aangegeven dat het Ondernemingsdossier opgaat in MijnOverheid voor ondernemers. Het leidt tot slechts een structurele regeldrukvermindering van € 5,5 miljoen.

⁵ De Rijksbrede methodiek gaat uit van 100% naleving. Deze aanname voorkomt dat een vermindering van de regeldruk wordt nagestreefd door minder toezicht en handhaving.

geadresseerde burgers niet of te laat.⁶ En te veel berichtenboxen worden door burgers niet actief ingezien.⁷

De Berichtenbox heeft als doel om overheidsberichten veilig en betrouwbaar bij die geadresseerden af te leveren. Daarom worden geen normale emailadressen gebruikt, maar worden de berichten afgeleverd op een veilig tussenstation. Daar moeten burgers zelf, actief, hun berichten komen inzien. Voordat ze hun eigen post kunnen inzien, moeten burgers inloggen met DigiD. Het is niet toegestaan om de berichten uit de Berichtenbox automatisch door te laten sturen naar een eigen emailadres. ATR heeft de oorzaken onderzocht die maken dat ongeveer 2 miljoen burgers hun berichten in de Berichtenbox niet inzien. Een deel van deze burgers heeft de eigen Berichtenbox eerder in gebruik genomen ("geactiveerd"), maar is zich niet bewust van de consequenties van het wel activeren maar niet regelmatig controleren van zijn Berichtenbox.

De werking en het gebruik van de Berichtenbox wijken sterk af van normale email.⁸ Dat maakt dat het lang duurt voordat burgers leren dat ze regelmatig hun Berichtenbox moeten inzien, zelfs als daar weken achter elkaar geen nieuwe berichten in worden geplaatst. Het gevolg is dat twee miljoen burgers berichten missen. Dit betekent dat de digitale dienstverlening en digitale communicatie tussen overheid en burger nog niet optimaal is. Om eventueel nadelige gevolgen hiervan te mitigeren verzendt een deel van de aangesloten (overheids)organisaties berichten op dit moment ook nog op papier. Dubbele verzending van berichten en leidt tot onnodige extra regeldruk voor burgers. Het veroorzaakt ook extra kosten voor de betreffende organisaties. Bovendien 'leert' het de burgers dat het eigenlijk niet nodig is om berichten in de Berichtenbox te lezen: berichten komen immers ook op papier.

In bijlage 1 is het verschil in regeldruk door berichten van de overheid ten opzichte van de reguliere gang van zaken bij e-mailberichten geschetst. ATR doet hieronder enkele verbeteringsuggesties voor de werking van de Berichtenbox, waarmee onnodige (ervaren) regeldruk voor de burgers kan worden weggenomen. In bijlage 2 tot en met 5 zijn beelden opgenomen van de Berichtenbox en Mijnoverheid.nl vanuit het gebruikersperspectief van burgers. Deze beelden dienen ter illustratie bij de beschreven knelpunten en adviespunten.

1. Niet gebruikte berichtboxen en feedback over niet geopende berichten

Gelet op het belang van een goede digitale interactie tussen burger en overheid en de ruim 2 miljoen burgers die berichten in de Berichtenbox niet inzien, is nadere monitoring van het gebruik van de Berichtenbox van belang. De Algemene Rekenkamer heeft hier reeds op gewezen in de resultaten van het verantwoordingsonderzoek 2017 voor het Ministerie van BZK.⁹ Informatie over het al dan niet openen van berichten in de Berichtenbox door burgers moet volgens ATR tot doel hebben om partijen die berichten versturen via de Berichtenbox, in staat te stellen burgers sneller en beter (opnieuw) te informeren over de inhoud van het bericht (in de Berichtenbox). Zulke informatie over berichten die door burgers niet zijn geopend, kan helpen om onnodige sanctionering, aanmaningen en regeldruk te voorkomen.

⁶ Na 5 weken is 66% van de berichten geopend (excl. Belastingdienst). Bron: Logius. Dit betreft alle berichten, ook berichten waarop geen actie op behoeft te worden ondernomen.

⁷ Ca. 2 miljoen burgers hebben hun account bij de 'mijnoverheid' in gebruik genomen, maar kijken niet in hun Berichtenbox.

⁸ Uit antwoorden van BZK op de bevindingen van het televisieprogramma Radar blijkt dat de overheid de Berichtenbox met een fysieke postbus vergelijkt ("De postbode kijkt ook niet in de brievenbus of een brief is geopend".) radar.avrotros.nl/uitzendingen/achtergrondartikelen/detail/mijnoverheid-reactie-ministerie-van-binnenlandse-zaken/

⁹ Algemene Rekenkamer. Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-relaties (VII). Rapport bij het jaarverslag (mei 2017).

Als overheidsorganisaties beschikken over de informatie of burgers berichten in de Berichtenbox wel of niet hebben ingezien, kunnen zij met aanvullende berichten (mogelijk via andere kanalen) burgers alsnog te bereiken. Zulke feedback vergroot de kans dat burgers alsnog opvolging geven aan de gevraagde (en vaak verplichte) actie. Dit kan bijvoorbeeld bijdragen aan snellere c.q. tijdige betaling van aanslagen of het tijdig laten uitvoeren van keuringen. Het faciliteren van deze vorm van proactieve overheidsdienstverlening, voorkomt de nare gevolgen die het missen van berichten kan hebben, en draagt ertoe bij dat de betreffende burgers met minder kosten kunnen voldoen aan wettelijke verplichtingen (en dus minder regeldruk hebben of ervaren). Verder kan de proactieve dienstverlening ook voordelen hebben voor overheidsinstanties: als burgers sneller en met minder kosten hun verplichtingen nakomen, scheelt dit mogelijk in de handhaving.

Bij de Berichtenbox geldt als uitgangsprincipe dat alleen de burger toegang heeft tot de (eigen) berichten. Daarom is ervoor gekozen om partijen die berichten versturen naar de Berichtenbox, voorsnog geen inzicht te bieden of de burgers hun berichten hebben ingezien. Volgens ATR is het privacy-aspect voor de burger een belangrijk uitgangspunt. Echter, het doel van de Berichtenbox zou niet alleen moeten zijn om berichten veilig en betrouwbaar af te leveren, maar ook om burgers zich die berichten snel tot zich te laten nemen. Dit doel wordt niet bereikt als burgers hun berichten niet inzien. Bovendien is het bericht zelf al bekend bij de verzendende organisatie. Daarom kan informatie over de status van de eigen berichten bijdragen aan betere digitale dienstverlening aan burgers. Zo kunnen ook onnodige sancties vanwege het niet nakomen van noodzakelijke acties worden voorkomen. Daarom adviseert het college een feedback-functionaliteit te ontwikkelen die partijen in staat stelt om na te gaan of berichten in de Berichtenbox zijn ingezien. Gelet op het uitgangspunt dat de Berichtenbox van de burger is, dient de feedbackfunctionaliteit zo te worden ingericht dat enkele randvoorwaarden zijn geborgd.:

- Partijen die berichten versturen aan de burger via de Berichtenbox, zouden inzicht kunnen verkrijgen of berichten in de Berichtenbox zijn gelezen voor de categorie berichten die de burger informeren over *verplichte handelingen* (bijvoorbeeld het voldoen van een aanslag of heffing of het verplicht (laten) uitvoeren van een keuring).
- De partijen zouden dit inzicht ook kunnen verkrijgen met als doel om vast te stellen of de burger het bericht in de Berichtenbox heeft ingezien en om vervolgens de burger, al dan niet via een ander communicatiekanaal, te kunnen informeren over de aard en de inhoud van het bericht, het belang van het inzien daarvan via de Berichtenbox en het belang van het uitvoeren van de verplichte handeling beschreven in het bericht.

1.1 Het college adviseert een feedback-functionaliteit bij de Berichtenbox te ontwikkelen voor partijen die berichten verzenden via de Berichtenbox aan burgers, conform de hiervoor genoemde randvoorwaarden.

Het grootste knelpunt bij de Berichtenbox is dat veel burgers hun berichten niet inzien en als gevolg daarvan belangrijke berichten van de overheid missen en verplichte handelingen (onbewust) nalaten met soms grote gevolgen. De hierboven genoemde feedbackfunctionaliteit dient er volgens ATR op gericht te zijn dat partijen die berichten via de Berichtenbox versturen, contact opnemen met burgers die de Berichtenbox niet inzien, om hen te ondersteunen in het alsnog inzien van de berichten en daar gevolg aan geven.

1.2 Het college adviseert om afspraken te maken met partijen die berichten versturen via de Berichtenbox, over de wijze waarop zij burgers informeren over gemiste berichten waarop die burgers actie moeten ondernemen. Onderdeel van die afspraken moet zijn hoe zij burgers zullen ondersteunen bij het alsnog uitvoeren van acties waarover de burger is geïnformeerd via (nog ongelezen) berichten in de Berichtenbox.

Weinig mensen zijn ervan op de hoogte dat het niet mogelijk is om een geactiveerde Berichtenbox weer af te sluiten. De burger kan er wel voor kiezen om “organisaties uit te schakelen” in de Berichtenbox. Daarmee geeft de burger aan dat hij niet langer digitaal berichten wil ontvangen van deze instantie, maar de berichten per fysieke post wil ontvangen. Voor de Belastingdienst bestaat deze mogelijkheid echter niet.¹⁰ Burgers zijn er niet op voorbereid dat eenmaal inloggen met DigiD op MijnOverheid betekent dat er voor wat betreft de berichten van de Belastingdienst geen weg meer terug is. Voorlichtingsmateriaal van de Belastingdienst en het ministerie van BZK vermeldt dat niet duidelijk.

Een groot deel van de MijnOverheid-accounts was al geactiveerd vóór deze wettelijke regelingen van kracht werden. Voor 25 oktober 2015 golden de ‘gebruiksvoorwaarden mijn overheid’. Daarin stond dat de ‘gebruiker’ (burger) te allen tijde kon opzeggen (artikel 5.1). Minder belastend voor burgers, met name voor hen die moeite hebben met digitale voorzieningen, is als zij ervoor mogen kiezen om hun berichten op papier te ontvangen.

1.3 Het college adviseert om burgers de keuzemogelijkheid te bieden de Berichtenbox af te sluiten en hun berichten via fysieke post te ontvangen. Daartoe kan de Regeling voorzieningen GDI worden uitgebreid met een artikel dat dit recht toekent aan burgers.

Voor burgers, en uiteindelijk ook voor versturende partijen, zou het minder belastend zijn als er geen post wordt verzonden naar berichtenboxen die nooit worden ingezien door burgers. Volgens ATR is het ook passender berichten terug te sturen naar de afzender, als die niet worden geopend door de burger voor wie het bericht is bedoeld. Ook voor overheidsorganisaties is het niet functioneel als inhoudelijke (digitale) berichten aan burgers ongelezen en onbeantwoord blijven. Omdat burgers zich soms niet bewust zijn van het feit dat er belangrijke berichten in de Berichtenbox staan, verdient het aanbeveling burgers hier aanvullend over te informeren. Dit kan voor zowel burgers als overheidsinstanties van grote toegevoegde waarde zijn. Indien berichten in de Berichtenbox worden geplaatst waar de burger actie op moet ondernemen (b.v. een belastingaanslag van het waterschap¹¹), en de burger leest dat bericht niet, dan kan dat voor hem vervelende gevolgen hebben. Hij voldoet dan niet aan zijn verplichting omdat hij niet weet dat hem die verplichting is opgelegd. Hij is weliswaar verplicht om zijn Berichtenbox regelmatig te raadplegen,¹² maar omdat veel burgers zich niet realiseren dat zij daartoe verplicht zijn, en omdat het voor niks inloggen (onnodige ervaren) regeldruk veroorzaakt, doen zij dat niet. Minder belastend voor burgers is het als de constatering van de Berichtenbox dat het bericht ongeopend is gebleven, met een passende reactie wordt opgevolgd.

1.4 Het college adviseert burgers die berichten in hun Berichtenbox 12 maanden lang niet inzien, per fysieke post te informeren over het belang van berichten in de Berichtenbox en het belang van de Berichtenbox in het (digitale) contact met de overheid.

¹⁰ Zie ook bijlage 2 voor een illustratie bij de informatie over het al dan niet kunnen deactiveren van een account.

¹¹ <https://www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=ECLI:NL:RBOVE:2017:1502>

¹² Art 2.2 Regeling voorzieningen GDI. 25 oktober 2015

2. Doorsturen berichten vanuit de Berichtenbox

Vanwege veiligheidsoverwegingen¹³ verstuurt de overheid berichten niet rechtstreeks per e-mail naar een persoonlijke e-mailbox van burgers, maar verzendt zij berichten naar de beveiligde Berichtenbox, alwaar burgers de berichten kunnen inzien of ophalen. Deze veiligheidsoverweging veroorzaakt een onbekende, maar niet verwaarloosbare regeldruk. Het doorsturen van een bericht in de Berichtenbox naar een eigen, persoonlijk e-mailadres kan alleen één-voor-één op een handmatige manier. Het doorsturen van een bericht kan ook uitsluitend naar het bij de Berichtenbox opgegeven emailadres, en zit verborgen achter het icoon 'instellingen' (⚙️) dat wordt getoond nádat het bericht in de Berichtenbox is geopend. Voor burgers is het minder bewerkelijk als zij hun berichten automatisch naar een emailadres kunnen laten doorsturen, inclusief de bijlagen bij de berichten in de Berichtenbox. De overheid werpt hiervoor hindernissen op met onnodige regeldruk tot gevolg.

Door deze beperkingen in het systeem moeten burgers inloggen en elk bericht apart openen in de Berichtenbox, voordat zij de mogelijkheid krijgen om het (afzonderlijke) bericht naar het opgegeven emailadres door te sturen. Daarmee worden technische mogelijkheden om regeldruk te verminderen en digitale overheidsvaardigheden te verbeteren, niet volledig benut. Nadat de overheid het bericht veilig en betrouwbaar heeft afgeleverd in de Berichtenbox, is het de verantwoordelijkheid van de burger hoe hij die berichten verwerkt. Hij kan zelf het risico afwegen tussen enerzijds de mogelijkheid om elk bericht apart handmatig te downloaden of door te sturen (de huidige situatie) en anderzijds de mogelijkheid van het automatisch laten doorsturen van bepaalde typen berichten.

- 2.1 Het college adviseert om burgers de mogelijkheid te bieden om berichten uit de eigen Berichtenbox automatisch door te kunnen (laten) sturen naar een eigen opgegeven emailadres en daarbij te kunnen differentiëren per organisatie en per type bericht.¹⁴**
- 2.2 Het college adviseert de mogelijkheid te bieden om berichten vanuit de Berichtenbox te kunnen doorsturen naar andere (eigen gekozen) e-mailadressen.**

3. Notificaties

Omdat burgers niet periodiek inloggen op MijnOverheid om na te gaan of er nieuwe berichten zijn gedeponeerd in de Berichtenbox, is er een mogelijkheid om een notificatie te ontvangen op een eigen e-mailadres over nieuwe berichten. Een veel gehoorde klacht is dat die notificaties niet duidelijk en informatief zijn. ATR ziet mogelijkheden om notificaties informatiever te maken en het bereik ervan te verbeteren.

De Berichtenbox kent de mogelijkheid om notificaties 'in te kleuren' door het meegeven van een categorie. Echter, vrijwel altijd wordt de standaard notificatie gebruikt, waarin alleen wordt gemeld *dat* er een bericht in de Berichtenbox staat, niet *wat* de aard of de inhoud van het bericht is.¹⁵ Andere beschikbare categorieën voor notificaties, zoals 'jaaropgave' en 'actie ondernemen', worden weinig gebruikt, de categorieën 'wijziging' en 'verwerkt' worden zelden gebruikt.

¹³ De elektronische post van de overheid 'moet' gegarandeerd en tijdig worden afgeleverd. Dat kan niet met email. Maar deze eis laat de mogelijkheid open om burgers te laten kiezen om die afgeleverde berichten vervolgens door te sturen. Het argument om dat niet te doen zou kunnen zijn dat de overheid wil weten of het bericht ook is geopend. Zulke informatie wordt echter nog niet aan de verzendende organisaties gegeven. Daarom is er geen reden om dit niet toe te staan.

¹⁴ Dit creëert de mogelijkheid om bijvoorbeeld berichten van de Belastingdienst rechtstreeks naar de eigen e-mailbox te laten doorsturen, terwijl berichten van het pensioenfonds niet, of op aangepaste wijze worden doorgestuurd.

¹⁵ Standaard: "Er is een bericht <overheidsorganisatie> in uw Berichtenbox op MijnOverheid". Zie bijlage 4 voor een voorbeeld.

Notificaties kunnen gebruiksvriendelijker worden gemaakt, als daarin meer inhoudelijke informatie wordt opgenomen. Dat kan door in het notificatie-bericht op te nemen wat voor soort bericht is verzonden door de organisatie naar de Berichtenbox, door de categorieën te beperken tot inhoudelijke boodschappen en het onderwerp van de notificatie te beginnen met de belangrijkste informatie.

3.1 Het college adviseert notificaties over berichten in de Berichtenbox informatiever te maken in samenspraak met partijen die berichten verzenden via de Berichtenbox.

Vaak leidt een notificatie niet tot het inzien van het bericht in de Berichtenbox¹⁶. Als een bericht na 3 weken niet is geopend, kan een herhaal-notificatie worden gezonden. Deze functie staat bij de Berichtenbox standaard 'uitgeschakeld' en wordt maar weinig gebruikt. Als een burger een e-mailadres heeft ingesteld voor notificaties, zou het verzenden van een herhaal-notificatie als 'standaard-optie' kunnen worden ingesteld. Hierdoor wordt het bereik van de herhaal-notificatie vergroot.

3.2 Het college adviseert de verzending van een herhaal-notificatie in het geval een burger een bericht in de Berichtenbox niet heeft geopend, als standaard-optie aan te bieden.

Een herhaal-notificatie wordt altijd naar hetzelfde emailadres gestuurd als waar de eerste notificatie naar toe is gestuurd. Dit blijkt niet in alle gevallen effectief te zijn. Effectiever zou zijn als voor de notificatie ook andere kanalen kunnen worden gebruikt, en als de herhaal-notificatie desgewenst naar een ander adres gestuurd kan worden.¹⁷

3.3 Het college adviseert het mogelijk te maken het telefoonnummer dat voor DigiD wordt gebruikt, ook te gebruiken voor (herhaal)notificaties, en tevens toe te staan om meerdere emailadressen op te geven voor (herhaal)notificatie-berichten.

De Berichtenbox wordt in enkele gevallen gebruikt voor notificatie. Het bericht in de Berichtenbox meldt dan dat er elders (bijvoorbeeld bij een andere overheidsinstantie) inhoudelijke berichten in een persoonlijk account of Berichtenbox staan. Een voorbeeld is het UWV. Het UWV eist dat burgers inloggen op hun "Mijn UWV", alwaar de burger het bericht van het UWV kan inzien. Het UWV gebruikt de Berichtenbox alleen als tussenstap om burgers te informeren dat er een nieuw bericht is gedeponereerd in de eigen "Mijn UWV"-website. Dit leidt ertoe dat burgers een notificatie ontvangen in de eigen e-mailbox over een notificatie (in de Berichtenbox) waar hij op moet reageren met inloggen (Berichtenbox) om daar te vernemen dat hij vervolgens elders (UWV) weer in moet loggen. Notificaties over notificaties moeten worden vermeden omdat dat onnodige regeldruk veroorzaakt. Minder belastend zou zijn als de Berichtenbox hier niet voor wordt gebruikt.¹⁸

3.4 Het college adviseert om de Berichtenbox niet te gebruiken voor notificaties, en notificaties direct aan de geadresseerde te zenden.

¹⁶ Bij de berichten van de Belastingdienst blijkt dat het geval bij meer dan de helft van de berichten. Zie het rapport van de Algemene Rekenkamer d.d. 16 mei 2018.

¹⁷ Uit overleg met het ministerie van BZK is gebleken dat het gebruiken van SMS relatief hoge kosten met zich mee brengt. Echter, sociale media (zoals app-berichten) kunnen hiervoor ook worden gebruikt.

¹⁸ UWV is nog niet aangesloten op Eenmalig Inloggen met DigiD. Naast het UWV gebruiken bijvoorbeeld ook pensioenfondsen en waterschappen de Berichtenbox voor notificaties.

4. Antwoorden op berichten

De Kamerbrief van 6 december 2017 geeft aan dat in de afgelopen jaren hard is gewerkt om digitaal contact tussen burgers en overheid gericht mogelijk te maken.¹⁹ De brief meldt dat dit contact voor een deel plaatsvindt in directe interactie tussen burgers en uitvoerende organisaties. Aanvullend wordt opgemerkt dat contact plaatsvindt via de generieke voorziening Berichtenbox van MijnOverheid. In het regeerakkoord is eveneens aangegeven dat de elektronische dienstverlening via mijnoverheid.nl wordt verbeterd en de dienstverlening meer servicegericht wordt ingericht. Het college onderkent het belang van verdere ontwikkeling en verbetering van de digitale interactie tussen burgers en overheden. Dit kan een bijdrage leveren aan het verminderen van (ervaren) regeldruk en aan het verbeteren van de dienstverlening. Het opvallende aan de Berichtenbox is echter dat het éénrichtingsverkeer betreft. Er is geen sprake van volwaardige digitale interactie tussen overheid en burger. De overheidsorganisatie stuurt namelijk een bericht naar de Berichtenbox van de burger waar, na apart inloggen, het bericht kan worden ingezien. De Berichtenbox biedt geen mogelijkheid voor burgers om te reageren op deze berichten. Een interactiemogelijkheid die bijvoorbeeld een 'reguliere' email-box wel biedt aan gebruikers.

Gelet op de ambitie van het kabinet om de digitale interactie tussen burger en overheid verder te verbeteren, is het volgens het college van belang op korte termijn stappen te zetten om de Berichtenbox uit te breiden met een reactie-mogelijkheid voor burgers richting de afzender van berichten. Een dergelijke directe reactiemogelijkheid biedt in diverse situaties een minder belastend alternatief voor de huidige route waarbij via andere wegen en kanalen (dan de Berichtenbox) contact moet worden gezocht met de overheidsinstantie bij vragen over berichten. Bij dit contact tussen burger en overheid, via bijvoorbeeld telefoon of e-mail, dient de burger vaak opnieuw gegevens te overleggen die reeds bekend zijn en in het bericht in de Berichtenbox aan de burger zijn vermeld. Het vragen naar bekende informatie veroorzaakt onnodige regeldruk. Bij het inrichten van de reactiemogelijkheid voor de burger via de Berichtenbox kan de overheid maximaal gebruik maken van de kenmerken van het oorspronkelijke bericht. De reactiemogelijkheid kan bijvoorbeeld bestaan uit een (gedeeltelijk) vooraf ingevuld antwoordformulier, waarbij de burger kan aangeven over welke aspecten van het ontvangen bericht vragen of onduidelijkheden bestaan. Het werken met een dergelijk formulier voorkomt onnodige gegevensuitvraag bij de burger en 'onnodige gegevensverwerking' bij overheidsinstanties.

4.1 Het college adviseert de Berichtenbox uit te breiden met een mogelijkheid voor burgers om te reageren op berichten in de Berichtenbox en deze reactiemogelijkheid zo lasten-luw mogelijk in te richten voor burgers en de organisaties die berichten versturen.

¹⁹ Kamerbrief 6 december 2017 – Betreft: Beleidsreactie op het rapport "Hoezo Mijnoverheid?" van de Nationale ombudsman. Kenmerk 2017-0000621163.

5. Lopende Zaken

Voor het inzien van de Berichtenbox moet de burger met DigiD inloggen bij Mijnoverheid.nl. De burger ziet dan vier (hoofd)tabbladen, te weten “Home”, “Berichtenbox”, “Lopende Zaken” en “Persoonlijke gegevens”. Indien de burger op het tabblad “Lopende Zaken” klikt, verschijnt een lijst van zaken die in behandeling zijn. Volgens de toelichting op de website van Mijnoverheid.nl biedt ‘Lopende zaken’ de volgende informatie:²⁰

“Lopende zaken informeert u over zaken die u bij de overheid heeft lopen. Denkt u aan een belastingaanslag, een vergunningaanvraag, een subsidieverzoek of een klacht. Lopende zaken geeft u een overzicht van uw lopende en afgeronde zaken met de overheid. Zo houdt u overzicht over de status en vindt u de weg naar het bijbehorende elektronische zaakdossier bij de betreffende overheidsorganisatie. U wordt automatisch per e-mail genotificeerd als er een wijziging in één of meer zaken is.”

Deze tekst suggereert dat de burger over *alle* lopende zaken wordt geïnformeerd in het contact met de overheid. Dit is echter niet het geval. Slechts enkele overheidsorganisaties ontsluiten informatie met burgers via het tabblad “Lopende zaken”. Op dit moment doen 34 organisaties dit via Mijnoverheid.nl. Daar zijn vrijwel geen landelijke werkende organisaties bij. Dit is een kleine minderheid van de 361 organisaties die berichten via de Berichtenbox aan burgers (kunnen) versturen.²¹

Hoewel de website van Mijnoverheid.nl ook melding maakt van het feit dat nog niet alle overheden zijn aangesloten, wekt de presentatie van het tabblad “Lopende zaken” de verwachting dat alle lopende zaken van de betreffende burger worden weergegeven. Gelet op de informatie in het tekstkader kan de burger verwachten dat als hij een belastingaanslag dient te voldoen (en daarover een bericht is opgenomen in de Berichtenbox), dit gemeld wordt in het scherm “Lopende zaken”. De Belastingdienst is echter één van de organisaties die nog geen informatie ontsluiten via het tabblad van “Lopende Zaken”. Actief informeren van burgers is minder belastend dan van hen verlangen zelf navraag te doen over de status van hun aanvraag.

Het onvolledig gebruik en het onbenut potentieel van het onderdeel “Lopende Zaken” zorgt volgens ATR voor onnodige regeldruk. Burgers dienen zich immers via andere wegen (aanvullend) te informeren over de vraag of er nog lopende zaken zijn met de overheid, ondanks het feit dat de website van mijnoverheid.nl suggereert dat lopende zaken worden gepresenteerd. De minimale verbetering die volgens het college noodzakelijk is, betreft een juiste en passende informatievoorziening richting de burger. Daarmee dient voor de burger duidelijk te zijn, dat ook als er geen ‘lopende zaken’ vermeld worden, er toch lopende zaken kunnen zijn, omdat nog niet alle overheidsorganisaties zijn aangesloten.

5.1 Het college adviseert bij het onderdeel “Lopende Zaken” expliciet te vermelden welke organisaties zijn aangesloten op “Lopende Zaken”. Indien organisaties niet zijn aangesloten, adviseert het college te verduidelijken waar de burger wel kennis kan nemen van de lopende zaken tussen hem en deze overheidsinstantie.

Met de huidige invulling van het onderdeel “Lopende Zaken” wordt een kans gemist om de (digitale) dienstverlening aan burgers te verbeteren. Burgers kennen overzichtspagina’s met ‘lopende zaken’ van bijvoorbeeld zorgverzekeraars of webwinkels. Op deze persoonlijke overzichtspagina’s ziet de burger in veel gevallen overzichtelijk de status van procedures en bijvoorbeeld van bestellingen of facturen. In deze overzichtspagina’s kan de burger in één oogopslag zien of er nog openstaande

²⁰ Bron: <https://mijn.overheid.nl/lopendezaken> - Veel gestelde vragen: “Wat is Lopende Zaken?”

²¹ Gegevens over het aantal aangesloten organisaties op “Lopende Zaken” en de Berichtenbox dateren van 23 mei 2018.

facturen zijn die hij dient te betalen, welke producten of diensten hij in het verleden heeft afgenomen en in hoeverre er contact is geweest met de organisatie. Ook als facturen reeds zijn voldaan, wordt dit vaak expliciet vermeld. Een dergelijk overzicht van 'lopende zaken' kan effectief zijn om de burger inzicht te bieden in de contacten met de overheid en over de mogelijk openstaande verplichtingen. Daarmee kan de burger gericht worden geïnformeerd over bijvoorbeeld:

1. Persoonsdocumenten die binnen afzienbare tijd verlopen (en waarvoor verlenging kan worden aangevraagd), bijvoorbeeld voor het paspoort, de identiteitskaart of het rijbewijs.
2. Belastingen (bijvoorbeeld de jaarlijkse Belastingaangifte of het voldoen van bedragen).
3. Periodieke keuringen (bijvoorbeeld de APK van de auto).
4. Openstaande betalingsverplichtingen (bijvoorbeeld leges of openstaande boetes).
5. Aflopende termijnen van bijvoorbeeld een OV-chipkaart-abonnement of een vergunning (voor bijvoorbeeld parkeren of bouwen).

5.2 Het college adviseert in het onderdeel "Lopende Zaken" alle informatie te ontsluiten over de lopende zaken van burgers met de overheid. Het adviseert hiertoe na te gaan waarom 327 organisaties nog geen informatie ontsluiten via "Lopende Zaken" en hoe deze informatie alsnog in samenspraak kan worden ontsloten richting de burger.

Gelet op hun bevoegdheden en betrokkenheid bij berichten die gedeeld worden via MijnOverheid.nl en de Berichtenbox sturen wij tevens een afschrift van dit advies naar de staatssecretaris van Financiën (Belastingdienst) en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (UWV).

Door opvolging te geven aan de adviespunten uit deze brief is het mogelijk om regeldruk voor burgers merkbaar te verminderen en de (digitale) overheidsdienstverlening aan burgers merkbaar te verbeteren. Zodoende wordt het mogelijk om de eerder becijferde regeldrukvermindering voor burgers als gevolg van het gebruik van de Berichtenbox in de praktijk verder te realiseren.

Wij vertrouwen er op u met dit advies van dienst te zijn geweest en zien uw reactie met belangstelling tegemoet. Wij verzoeken u het advies door te geleiden naar de Tweede Kamer.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

Bijlage 1. Regeldruk vergeleken

De overheid vergelijkt de Berichtenbox zelf met fysieke post.²² In die vergelijking wordt de Berichtenbox terecht als een verbetering gezien. Echter, burgers zien de Berichtenbox als elektronische post, en niet als fysieke post. Daarom is voor de regeldruk een vergelijking met email meer relevant. Voor het ontvangen, opmerken van de berichten en het openen van berichten van de overheid moeten meer handelingen worden verricht dan bij het ontvangen en openen van berichten via reguliere email. Die handelingen zijn elk op zich niet erg belastend, maar omdat het om grote aantallen gaat, is de regeldruk die hieruit volgt niet verwaarloosbaar.

Handelingen voor het ontvangen en inzien van berichten

Via de Berichtenbox	Via een e-mailaccount
Structureel	
1. Regelmatig inloggen met DigiD op Berichtenbox om te kijken of er nieuwe berichten zijn geplaatst. ²³ Dit kan betekenen dat er onnodig in de Berichtenbox wordt gekeken omdat er geen bericht is.	1. Eén keer met wachtwoord inloggen op e-mail-account
Of 1a. Reageren op een notificatie die meldt dat er een bericht in de Berichtenbox is geplaatst. Hiervoor dient de burger in te loggen met DigiD om het bericht te kunnen inzien en eventuele bijlages te kunnen downloaden.	Of 1a. Reageren op een pushnotificatie over een bericht in de e-mailbox, openen e-mailaccount
2. Downloaden van bijlage bij het bericht (bij nagenoeg alle berichten)	2. Downloaden van bijlage bij bericht (bij een deel van de berichten)
Of 2a. Indien sprake is van een notificatie in Berichtenbox dient de burger opnieuw in te loggen met DigiD bij een andere overheidsinstantie	<i>Notificaties over berichten in andere e-mailboxen komen slechts sporadisch voor</i>
3. Geen directe antwoord-mogelijkheid ²⁴	3. Directe reactie-mogelijkheid
Regelmatig	
Overheidsorganisaties als verzender (al dan niet) accepteren	<i>Geen periodieke handelingen noodzakelijk</i>
Eenmalig	
DigiD aanvragen (maar één keer voor de Overheid)	Email-account aanmaken
MijnOverheid-/Berichtenbox aanvragen	
In de Berichtenbox het eigen mailadres opgeven waar notificaties naar gezonden moeten worden.	

²² Antwoord op de vraag "Kan ik zelf een bericht versturen of reageren op een bericht?": "Op dit moment is het (net als in uw brievenbus thuis) alleen mogelijk om berichten te ontvangen. U kunt vanuit uw Berichtenbox zelf geen berichten versturen. In het bericht (of de bijlage bij het bericht) geeft de afzender van het bericht meestal aan hoe u op het bericht kunt reageren." <https://mijn.overheid.nl/help/vragen/over/Berichtenbox>

²³ Na inloggen wordt de burger na 15 minuten automatisch uitgelogd, behalve als de burger op tijd op "Ja" klikt op de vraag of hij zijn sessie wil verlengen. Ingelogd blijven wordt niet toegestaan, daarom is regelmatig opnieuw inloggen noodzakelijk

²⁴ Hoe de overheid de reactie-mogelijkheid via Berichtenbox gaat realiseren is nog onbekend. Deze mogelijkheid wordt nu nog niet geboden. Om een bericht in Berichtenbox te beantwoorden moeten burgers andere stappen ondernemen. Bijvoorbeeld bellen of een brief/mail sturen vanuit een ander account naar de organisatie die het bericht verstuurd aan de burger.

De handelingen om kennis te (kunnen) nemen van berichten in de Berichtenbox zijn wettelijk verplicht en gelden als regeldruk. Een deel van die handelingen is nodig uit oogpunt van veiligheid, maar een andere deel is niet nodig. Dit veroorzaakt onnodige (ervaren) regeldruk. Daarnaast veroorzaakt de afwijkende werkwijze bij het ontvangen van de berichten ook regeldruk.

Conclusie

Elektronische berichtenverkeer bij de overheid werkt maar voor de helft (alleen ontvangen, antwoorden is niet mogelijk), is bewerklijker, vergt meer en complexere handelingen en veroorzaakt daardoor onnodige regeldruk. Omdat het om vele tientallen miljoenen berichten gaat, is deze regeldruk niet verwaarloosbaar. Bovendien veroorzaakt de afwijkende werking van de Berichtenbox een langere leercurve bij burgers. Dat het moeilijker is om te leren hoe email bij de overheid werkt, past niet bij een wettelijke verplichting. Voor burgers zou het minder belastend zijn als de Berichtenbox zoveel mogelijk lijkt op normale email en niet meer inspanning vraagt dan minimaal nodig is.

Bijlage 2. Gebruik Berichtenbox (adviespunt 1.3 en 1.4)

Huidige situatie

Op dit moment is het niet mogelijk als burger de eigen Berichtenbox op te zeggen. Het beleid van de overheid is erop gericht om communicatie richting de burger zoveel als mogelijk digitaal te laten verlopen c.q. berichten te versturen richting de Berichtenbox.

Veelgestelde vragen

Ik wil mijn account opzeggen. Kan dat? ✕

Sinds 1 november 2015 (inwerkingtreding Wet EBV) heeft elke Nederlander van 14 jaar of ouder een account bij MijnOverheid. Het account kan niet worden opgezegd.

Ik wil mijn berichten zowel via de Berichtenbox als per gewone post ontvangen. ✕

Als u hebt gekozen voor het ontvangen van berichten via de Berichtenbox, ontvangt u deze berichten in principe niet meer per gewone post. Overheidsorganisaties kunnen er echter voor kiezen om bepaalde berichten tijdelijk (bij wijze van gewenning) ook op papier te sturen.

Nota bene: het vinkje bij Belastingdienst kunt u niet verwijderen. De Belastingdienst zal steeds meer berichten digitaal naar u versturen. Meer informatie hierover vindt u op de website van de Belastingdienst belastingdienst.nl/digitalepost.

Bij 'Organisaties Berichtenbox' kan de burger de organisaties uitvinken waarvan hij niet langer berichten via de Berichtenbox wil ontvangen. Het grijze vinkje moet de burger duidelijk maken dat de Belastingdienst niet kan worden 'uitgevinkt'.

Organisaties Berichtenbox

Van deze organisaties kunt u berichten ontvangen in de Berichtenbox.

Landelijke organisaties [14/14] ▲

(De)selecteer alle "Landelijke organisaties"

Belastingdienst ✕

De Belastingdienst stuurt steeds meer berichten naar de Berichtenbox. U krijgt die de eerste 2 jaar ook nog op papier, daarna alleen digitaal. Meer hierover leest u op belastingdienst.nl/digitalepost.

CIBG i

Verbetervoorstel:

- Biedt burgers de mogelijkheid hun Berichtenbox af te sluiten indien zij geen gebruik wensen te maken van de Berichtenbox.
- Informeer burgers die hun Berichtenbox 12 maanden niet hebben ingezien schriftelijk over berichten in de Berichtenbox en het belang van de Berichtenbox in het contact met de overheid.

Bijlage 3. Versturen berichten (van)uit Berichtenbox (adviespunt 2.1)

Huidige situatie

De mogelijkheid om een bericht vanuit de Berichtenbox te versturen naar het opgegeven, eigen e-mailadres wordt aangeboden achter het knopje 'instellingen' (⚙️) dat alleen wordt getoond nádat de burger een bericht in de Berichtenbox heeft geopend.



Verbetervoorstel

Biedt burgers de mogelijkheid om berichten uit de eigen Berichtenbox:

- Automatisch naar zichzelf (te laten) door te sturen.
- Door te sturen naar een door de burger zelf te bepalen e-mailadres.

Bijlage 4. Verbetering notificaties (adviespunt 3.1)

Huidige situatie

Onderstaande afbeelding is een notificatie uit een persoonlijke e-mailbox. De notificatie vermeldt dat er een bericht in de Berichtenbox staat, afkomstig van de Regionale Belasting Groep.



Verbeteringsvoorstel

Veld	Huidige waarde	Verbeteringsvoorstel	Vershil
Afzender notificatie	noreply@mijn.overheid.nl	Mijn.overheid namens <naam organisatie>	Het veld afzender vermeldt de oorspronkelijke afzender
Onderwerp notificatie	Bericht van <organisatie> in uw Berichtenbox op MijnOverheid	Meer concrete informatie over de aard van het bericht, zodat direct duidelijk wordt of actie van de burger wordt verwacht. Bericht van <organisatie> in uw Berichtenbox over [.....] Bijv. 'betalingsverplichting', of 'keuringsverplichting'	Belangrijkste informatie staat vooraan. Uit de notificatie wordt duidelijk wat de burger al dan niet precies moet doen.
Inhoud van het bericht	"Geachte <.>, Er is een nieuw bericht in uw Berichtenbox op MijnOverheid. Ga naar MijnOverheid om dit te lezen."	Geachte <.>, U heeft een rekening van <.> die u moet betalen vóór <datum> of U moet uw auto laten keuren voor <datum>	Notificatie is inhoudelijk informatief en bevat meer dan alleen procesinformatie.

Bijlage 5. Verbetering “Lopende Zaken” in Mijnoverheid.nl (adviespunt 5.1 en 5.2)

Huidige situatie

Onderstaande afbeelding is een weergave van het onderdeel “Lopende Zaken” in MijnOverheid.nl. Diverse informatie-onderdelen suggereren dat (nagenoeg) alle overheidscontacten (‘lopende zaken’) tussen de betreffende burger en de overheid worden getoond.

Wat is Lopende Zaken? X

“Lopende zaken informeert u over zaken die u bij de overheid heeft lopen. Denkt u aan een belastingaanslag, een vergunningaanvraag, een subsidieverzoek of een klacht. Lopende zaken geeft u een overzicht van uw lopende en afgeronde zaken met de overheid. Zo houdt u overzicht over de status en vindt u de weg naar het bijbehorende elektronische zaakdossier bij de betreffende overheidsorganisatie. U wordt automatisch per e-mail genotificeerd als er een wijziging in één of meer zaken is.”

Pas na het specifiek doorklikken op de veelgestelde vraag “*Van welke overheidsorganisaties kan ik mijn zaken inzien?*” wordt voor de burger duidelijk dat alleen ‘lopende zaken’ worden getoond van organisaties die zijn aangesloten. Hierdoor kunnen burgers dus ‘lopende zaken’ missen.

Verbetervoorstel

Verbeter de informatie via het onderdeel “Lopende zaken”:

- Zodat burgers kennis kunnen nemen van alle lopende zaken met de overheid.
- Zodat burgers kennis kunnen nemen van relevante aankomende data (zoals datum verlenging paspoort of uiterlijke datum uitvoering APK).