

Vergaderjaar 2017–2018

**26 643**

**Informatie- en communicatietechnologie (ICT)**

**Nr. 506**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN  
EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2017

Op 6 september jl. heeft de Nationale ombudsman zijn rapport «Hoezo MIJNOverheid?»<sup>1</sup> gepubliceerd. Dit rapport is het resultaat van zijn onderzoek naar knelpunten bij het gebruik van de Berichtenbox in MijnOverheid. Hierbij bied ik u mijn beleidsreactie aan op dit onderzoek, zoals toegezegd in de brief van 14 november aan de Kamer.<sup>2</sup>

Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken voor het onderzoek van de Nationale ombudsman. De analyse en concrete aanbevelingen leveren een waardevolle bijdrage aan ons gemeenschappelijke doel: het verbeteren van de digitale dienstverlening waarbij de belevingswereld van de burger centraal staat.

De afgelopen jaren is hard gewerkt om burgers de mogelijkheid te bieden digitaal contact te kunnen hebben met de overheid. Dat vindt voor een deel plaats via directe interactie tussen burgers, bedrijven en uitvoerende organisaties zoals gemeenten, SVB, Kadaster en de Belastingdienst. Daarnaast vindt dit plaats via de generieke voorziening de Berichtenbox van MijnOverheid.

De enorme toename in gebruik van de Berichtenbox van MijnOverheid laat zien dat de inspanningen van de afgelopen jaren resultaat hebben gehad. Tegelijkertijd legt deze groei in gebruik flinke druk op de doorontwikkeling van deze voorzieningen. Zeker omdat de Berichtenbox een grote, gemêleerde groep gebruikers heeft met uiteenlopende wensen en behoeften. Er wordt hard gewerkt aan de digitale dienstverlening vanuit alle overheidslagen. Veel gaat daarbij goed, maar er is zeker ook ruimte voor verbetering.

<sup>1</sup> Zie: <https://www.nationaleombudsman.nl/onderzoeken/2017098-onderzoek-naar-knelpunten-voor-burgers-bij-mijnoverheid>

<sup>2</sup> Kamerstuk 26 643, nr. 498.

De beleidsreactie is als volgt opgebouwd; als eerste in vogelvlucht een nadere toelichting op de voorziening MijnOverheid, daarna een korte samenvatting van het rapport en tot slot de reeds ingezette maatregelen in lijn met het rapport en de aanbevelingen die worden opgevolgd in overleg met de grootste overheidsdienstverleners.

## MijnOverheid

MijnOverheid geeft burgers inzage in hoe zij bij de overheid geregistreerd staan (Persoonlijke Gegevens), in de status van hun overheidszaken (Lopende Zaken) en biedt burgers overheidsberichten op één plek overzichtelijk aan (Berichtenbox). Het doel van de Berichtenbox is om overheidsberichten op een veilige en betrouwbare manier voor burgers centraal en overzichtelijk digitaal beschikbaar te stellen. De Nationale ombudsman heeft de werking van dit laatste onderdeel onderzocht.

|                          | December 2012  | December 2017 |
|--------------------------|----------------|---------------|
| Gebruikers               | 318.228        | > 6.924.516   |
| Aangesloten organisaties | 8              | 336           |
| Berichten                | Ruim 1 miljoen | ± 70 miljoen  |

De overheidsbrede inspanningen waren tijdens de vorige kabinetsperiode gericht op het vergroten van het aanbod om digitaal zaken te kunnen doen met de overheid. Daarbij stond het gebruikersperspectief steeds meer centraal, zie ook de digiprogramma's van 2016 en 2017.<sup>3</sup> Met name de wet Elektronisch Berichtenverkeer (EBV) die op 1 november 2015 in werking is getreden, heeft de afgelopen jaren geleid tot een groei in het gebruik van de Berichtenbox door zowel burgers als overheidsdienstverleners.

Daarmee is deze voorziening in toenemende mate belangrijk voor de primaire processen van veel verantwoordelijke overheidsdienstverleners.

## Rapport «Hoezo MIJNOverheid?»

De Nationale ombudsman onderschrijft dat de Berichtenbox een belangrijke rol speelt bij de digitalisering van de overheidsdienstverlening. Hij geeft aan dat – hoewel digitalisering voor veel burgers een positieve ontwikkeling is – het bij bepaalde (groepen) burgers tot problemen leidt. De Nationale ombudsman tekent daarbij op dat deze voorziening vooral lijkt te zijn opgezet vanuit het gemak en belang van de overheid. De Berichtenbox is daarbij teveel gezien als een digitaal equivalent van de fysieke brievenbus, terwijl een andere manier van kijken naar digitalisering nodig is.

De Nationale ombudsman beveelt aan om bij de verdere ontwikkeling van de opzet en inrichting van MijnOverheid, en daarbinnen de Berichtenbox, de wensen en behoeften van gebruikers meer centraal te stellen. Hij schetst daarbij een toekomstbeeld van een digitale faciliteit waar de burger enthousiast van wordt en waar hij zich graag bij wil aansluiten.

In het rapport worden daarnaast drie specifieke groepen onder de aandacht gebracht:

1. Burgers die niet kunnen of willen gebruik maken van de Berichtenbox,
2. Burgers die bij het gebruik van de Berichtenbox onvoldoende gebruiksgemak ervaren, en

<sup>3</sup> Kamerstuk 26 643, nrs. 402 en 436.

3. Burgers die wel gebruik willen maken van de Berichtenbox, maar die mogelijkheid niet krijgen.

In het kader van overzichtelijkheid wordt in de reactie dezelfde indeling gehanteerd.

### **Reactie**

Ik hecht aan een optimaal functionerende digitale dienstverlening waar de Berichtenbox, die zowel voor burgers als voor overheidsinstanties meerwaarde heeft, deel van uitmaakt. De overheid heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het digitaliseren van de analoge dienstverlening. Inmiddels is duidelijk dat een verdere inspanning nodig is om mee te gaan met maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en blijkt deze vorm van digitalisering onvoldoende aan te sluiten bij de behoefte van een deel van de samenleving. De huidige groei in gebruik maakt het daarnaast belangrijk na te denken over de verdere doorontwikkeling van voorzieningen als de Berichtenbox. Deze doorontwikkeling dient onder meer gezien te worden in samenhang met andere ontwikkelingen (bij overheidsdienstverleners) ter verbetering van de interactie met burgers en bedrijven. De hiervoor benodigde omslag heeft mijn volle aandacht maar is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd.

### **Gebruikersperspectief centraal**

De groep gebruikers van de Berichtenbox is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Dit heeft geleid tot een grote en diverse gebruikersgroep, waaronder zowel mensen die digitaal zeer vaardig zijn als mensen die moeilijkheden ervaren in het gebruik van de Berichtenbox. Gebruikersbehoeften en wensen veranderen continu onder invloed van innovaties om mensen heen. Ik ben het met de Nationale ombudsman eens dat aanvullende maatregelen nodig zijn om aan deze groeiende en veranderende behoeften tegemoet te komen. Daarom worden inspanningen hiertoe geïntensiveerd. Daarbij zal ook gekeken worden naar technische mogelijkheden. Immers, sinds de start van de Berichtenbox (2008), zijn er veel nieuwe technische innovaties bij gekomen. Het bewaken van een goede balans tussen de wensen en behoeften van de leefwereld (gebruikers) en die van de systeemwereld (overheidsdienstverleners) is daarbij steeds van belang.

#### *Ontwikkelen vanuit gebruikersperspectief*

Op dit moment is daartoe al het volgende ingericht:

- Halfjaarlijks en bij elke nieuwe functionele release<sup>4</sup>, wordt een gebruiksonderzoek uitgevoerd door een externe partij. Dit onderzoek kan gericht zijn op een specifieke doelgroep (bijvoorbeeld mensen met een visuele beperking in samenwerking met de Oogvereniging). Bevindingen uit deze onderzoeken worden vervolgens, bij voldoende budget en prioriteit, meegenomen in opvolgende releases.
- In structureel overleg tussen overheidsdienstverleners en Logius worden signalen van burgers – zoals deze worden ontvangen op de verschillende helpdesks – besproken en verbeteringen gedefinieerd.

---

<sup>4</sup> Voor zover die release wijzigingen en/of aanvulling van functionaliteit voor gebruikers met zich meebrengt.

- Gemiddeld halfjaarlijks worden in een burgerpanel met maatschappelijke organisaties ideeën voor verbetering getoetst en besproken.<sup>5</sup>
- Onder een bredere groep gebruikers wordt ad hoc gebruikersonderzoek gedaan, naar onder meer behoeften en wensen.

Aanvullend op het bovenstaande zijn of worden de volgende (onderzoeks) activiteiten ingezet:

- Gebruikers worden vroegtijdig in het ontwikkelproces (reeds bij ideeënvorming en ontwerp) betrokken, bijvoorbeeld middels gebruikerstesten (gewenste opzet, vormgeving, gebruikservaring).
- Het ad hoc onderzoek naar gebruikerswensen wordt voortaan jaarlijks uitgevoerd. Daarbij wordt nadrukkelijk bekeken op welke wijze ook door andere digitale overheidsdienstverlening kan worden geprofiëerd van dit onderzoek.
- Op dit moment wordt onderzocht hoe vanuit gedragswetenschappelijk perspectief het potentieel en de effectiviteit van de Berichtenbox kan worden verbeterd.
- Daarnaast ben ik voornemens samen met overheidsdienstverleners onderzoek te doen naar zogenaamde klantreizen, waar berichten in de Berichtenbox een onderdeel van zijn, om vanuit een totaalbenadering te zien waar gebruikers tegenaan gekoppeld, met als doel gezamenlijk tot verbeteringen te komen.
- Onderzocht zal worden hoe – binnen de geldende afwegingen rondom privacy – de mogelijkheden om het monitoren en analyseren van daadwerkelijk gebruikersgedrag op het portaal MijnOverheid zullen worden benut om de gebruikservaring te verbeteren.
- Voor gebruikers zal inzichtelijker worden gemaakt welke aanpassingen worden doorgevoerd. Zowel daar waar we verbeteringen kunnen doorvoeren als waar dat niet mogelijk is, om bijvoorbeeld veiligheidsredenen of hoge kosten.

### **Burgers die niet kunnen of willen**

Digitalisering verandert de samenleving in hoog tempo en schept kansen en uitdagingen. Er is een groep mensen die deze ontwikkeling niet kan bijbenen. Voor hen is het belangrijk dat zij in staat worden gesteld hun vaardigheden te verbeteren, of hulp kunnen vinden. Het besef groeit dat dit een veel serieuzer vraagstuk is dan voorheen gedacht. Door verschillende overheidsdienstverleners wordt hulp aan minder digivaardige burgers ook ingeregeld in hun primaire processen. Een voorbeeld is de jaarlijkse hulp bij de aangifte inkomstenbelasting campagne, waarbij de Belastingdienst en intermediairs vele burgers helpen bij het doen van aangifte.

De afgelopen jaren is gelijktijdig ingezet op het gebruiksvriendelijk(er) en toegankelijk(er) maken van digitale voorzieningen en op het bevorderen van de digitale vaardigheid van mensen. Over de concrete activiteiten op dat gebied is de Kamer reeds uitgebreid geïnformeerd in de brief van 15 december 2016<sup>6</sup>. Zoals toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling, informeer ik de Kamer in het voorjaar van 2018 over een samenhangende aanpak van het kabinet ter bevordering van inclusie in de informatiesamenleving.

<sup>5</sup> Aan het Burgerpanel nemen onder andere de volgende maatschappelijke organisaties deel: Iederin, Stichting Accessibility, de Landelijke Cliëntenraad Werk & Inkomen, de Oogvereniging, Stichting Digisterker, Seniorweb en Stichting Lezen & Schrijven. Ook hebben op uitnodiging de Landelijke organisatie Sociale Raadsliden, Vereniging MEE, Unie KBO en Netwerk Noom deelgenomen aan het meest recente burgerpanel.

<sup>6</sup> Kamerstuk 26 643, nr. 431

### *Dwang*

De Nationale ombudsman concludeert dat sommige burgers dwang ervaren om het MijnOverheid-account en de Berichtenbox te gebruiken. Dit is ongewenst. Het huidige activeringsproces kan leiden tot verwarring. Dit proces wordt daarom aangepast waarbij de gebruiker eenduidig begeleid wordt bij de verschillende stappen. Ook wordt de gebruiker expliciet gewezen op de gevolgen van activatie en op de mogelijkheid om hiervan af te zien. De effecten van beoogde aanpassingen worden (vooraf) getest en gemonitord.

### *Post blijft mogelijk*

Een toegankelijke Berichtenbox voor alle mensen is voor dit kabinet het uitgangspunt. Daarbij is nadrukkelijk aandacht voor mensen die digitaal minder vaardig zijn. Mensen die niet elektronisch kunnen communiceren moeten dat op een andere manier kunnen blijven doen. Daarom blijft de mogelijkheid om per post met de overheid te communiceren bestaan. In het eerdergenoemde activatieproces wordt dit ook toegelicht. Dit sluit aan bij de aanbeveling van de Nationale ombudsman.

### *Digitale hulpmiddelen*

Een aanbeveling is te onderzoeken in hoeverre burgers voldoende in staat zijn met het MijnOverheid-account om te gaan. Op basis van uitgevoerde onderzoeken is geconcludeerd dat voor deze groep de introductie van een digitale hulp, een zogeheten toegankelijkheidsmiddel, benodigd is. Dit middel zal de toegankelijkheid tot MijnOverheid en de Berichtenbox verbeteren voor de gebruikersgroep die moeilijkheden ondervindt. Daarnaast wordt onderzocht hoe het toegankelijkheidsmiddel ook voor DigiD kan worden ingezet.

### **Burgers die wel willen, maar onvoldoende gebruiksgemak ervaren**

Er is een grote groep mensen die de Berichtenbox wel wil gebruiken, maar voor wie het gebruikersgemak te wensen overlaat, aldus de Nationale ombudsman. Het rapport beveelt aan om alle mensen die wel een account hebben geactiveerd, maar geen e-mailadres hebben gekoppeld, per brief te benaderen. En daarna te monitoren of de betreffende accounts gedurende langere tijd niet worden bezocht. Ik zal bezien hoe ik, binnen de mogelijkheden die huidige wet- en regelgeving bieden, op dit punt het gebruiksgemak kan verbeteren. Er is echter geen wettelijke grondslag om tegemoet te komen aan de wens van de Nationale ombudsman om afnemers te informeren over het openen van berichten. Individuele accounts worden niet gemonitord.

### *Notificatie en informatie bij berichten*

Het gebruik van de Berichtenbox is voor velen nieuw en vele burgers hebben niet de gewoonte om regelmatig hun MijnOverheid-account te bezoeken of een (herhaal)e-mailnotificatie in te stellen. Daar kan iemand nadeel van ondervinden, doordat berichten (met rechtsgevolg) worden gemist. De overheid heeft in haar communicatie richting burgers een bijzondere positie, die vraagt om grote zorgvuldigheid. Daarom worden gebruikers die geen e-mailadres, berichtvoorkeur en/of herhaalnotificatie hebben ingesteld, dan wel het verificatieproces voor de notificatie niet hebben voltooid, hier bij gebruik van MijnOverheid middels een geautomatiseerde melding op gewezen.

Voorts wil ik de kans op gemiste berichten verder verkleinen door gebruikers meerdere notificatiekanalen aan te bieden. Op dit moment wordt gewerkt aan een MijnOverheid-app, die door middel van pushnotificaties de effectiviteit van de Berichtenbox zal vergroten. De planning is dat de app in het tweede kwartaal van 2018 beschikbaar komt.

Onderzoek laat zien dat het ontvangen van een e-mailnotificatie voor meeste gebruikers de directe aanleiding is om de Berichtenbox te bezoeken.<sup>7</sup> Sinds 2015 kunnen op de Berichtenbox aangesloten organisaties een handelingsperspectief meegeven aan de e-mailnotificatie. Dit verhoogt de attentiewaarde. Deze mogelijkheid wordt nog niet altijd benut. Om dit te stimuleren ga ik in gesprek met overheidsdienstverleners.

#### *Harmoniseren berichtenverkeer*

Op dit moment gebruiken overheidsdienstverleners de Berichtenbox op verschillende manieren. Er is nog geen sprake van harmonisatie. Dit leidt ertoe dat burgers soms berichten enkel digitaal ontvangen, soms zowel digitaal als op papier, of niet het bericht zelf maar een melding in de Berichtenbox krijgen en vervolgens naar de digitale omgeving van een specifieke dienstverlener moeten om het bericht zelf te lezen. Dat kan voor verwarring en soms zelfs voor problemen zorgen. Ik onderzoek daarom, in samenwerking met de aangesloten overheidsdienstverleners, hoe een meer geharmoniseerd gebruik van de Berichtenbox kan bijdragen aan een betere gebruikservaring voor alle burgers.

#### *Relatie tussen inhoud bericht en problemen*

Het is van belang te melden dat niet ieder bericht in de Berichtenbox vraagt om reactie en dat burgers vaak ook op andere manieren, bijvoorbeeld per brief of in mijn-domeinen, kennis kunnen nemen van het bericht. Logius heeft, als beheerder van MijnOverheid, geen inzicht in de inhoud van de berichten. Inzet is daarom het verder verbeteren van de notificatie. De verwachting is dat gedragswetenschappelijk onderzoek en het vroegtijdig betrekken van gebruikers concrete suggesties ter verbetering zullen opleveren. Ook faciliteer ik het gesprek met overheidsdienstverleners over nadelige consequenties van het niet lezen van digitale berichten.

#### **Burgers die wel willen, maar niet kunnen**

De Nationale ombudsman vraagt op zo kort mogelijke termijn een goede digitale machtigingsvoorziening beschikbaar te stellen aan professionele dienstverleners. Zowel nut als noodzaak van een goede digitale machtigingsvoorziening wordt door mij onderkend. Daarom is onder mijn opdrachtgeverschap een overheidsbrede stuurgroep opgezet met de opdracht te komen tot een machtigingsfunctie voor burgers en bedrijven. De complexiteit van dit vraagstuk en de noodzaak voor een stabiele en veilige oplossing, maken dat dit enige tijd vergt. Het is in dit stadium nog te vroeg om een uitspraak te doen over wanneer een oplossing voorhanden is. Zoals u op 14 november jl. is gemeld wordt u hierover in de loop van 2018 nader geïnformeerd.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Mede onder de research community «Nederland denkt mee».

<sup>8</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/11/14/kamerbrief-met-reactie-op-klacht-over-digid>

Voor de groep<sup>9</sup> die graag gebruik wil maken van de Berichtenbox, maar er geen heeft, zal ik bezien in hoeverre het proces rondom het aanmaken van MijnOverheid-accounts kan worden verbeterd. Hiertoe dient de Regeling voorzieningen GDI te worden aangepast. Dit neem ik mee in het lopende proces van totstandkoming van de Wet digitale overheid en de op grond van dat wetsvoorstel op te stellen uitvoeringsregelgeving. Op korte termijn blijft beschikking over DigiD randvoorwaardelijk. Voor de groep die geen beschikking (meer) heeft over een DigiD, heeft Logius onderzoek gedaan naar alternatieven. Een selectie hiervan wordt momenteel nader onderzocht door middel van een impactanalyse. Voor de groep niet-Nederlanders buiten de EU is vooralsnog geen concrete oplossing voorhanden. Post blijft voor deze groep het geëigende kanaal.

### **Tot slot**

Digitalisering biedt kansen voor een betere overheidsdienstverlening. Hierbij is mijn uitgangspunt dat wij de burger centraal stellen en daarbij nemen wij de bevindingen van Nationale ombudsman ter harte. Goede, veilige en efficiënte dienstverlening vergt interbestuurlijke samenwerking en tijd. Een flink aantal trajecten lopen of worden op korte termijn gestart. Hierover zal ik de Kamer medio 2018 nader informeren.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.W. Knops

---

<sup>9</sup> Men name bestaande uit Nederlanders, EU-burgers en niet-Nederlanders binnen de EU die geen beschikking hebben over DigiD.