



Rapport

SVB: DIGITALISEREN = INFORMEREN

Een onderzoek naar de communicatie van
de SVB over digitalisering

Datum: 17 januari 2017

Rapportnummer: 2017/001

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|----|
| SAMENVATTING | 3 |
| 1 INLEIDING | |
| 1.1 Overgang naar digitale communicatie..... | 4 |
| 1.2 Signalen..... | 4 |
| 1.3 Onderzoek uit eigen beweging..... | 5 |
| 1.4 Leeswijzer | 6 |
| 2 MIJNOVERHEID EN DE BERICHTENBOX | |
| 2.1 MijnOverheid | 7 |
| 2.2 Berichtenbox | 7 |
| 2.3 E-mailnotificatie | 8 |
| 3 UITKOMSTEN VAN HET ONDERZOEK | |
| 3.1 Inleiding | 10 |
| 3.2 Informatie over de werking van MijnOverheid..... | 10 |
| 3.3 Gewenningsperiode | 12 |
| 3.4 Overgang naar uitsluitend elektronische berichten..... | 13 |
| 3.5 Uitzonderingen op digitale verzending | 14 |
| 3.6 Foutmeldingen e-mailnotificatie | 17 |
| 4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN | |
| 4.1 Inleiding | 18 |
| 4.2 Kanaalkeuze..... | 18 |
| 4.3 Informatieverstrekking over werking MijnOverheid | 18 |
| 4.4 Informatieverstrekking rond gewenningsperiode | 19 |
| 4.5 Uitzonderingen op digitale verzending | 21 |
| 4.6 Foutmeldingen e-mailnotificatie | 22 |
| 4.7 Conclusies..... | 23 |
| 4.8 Aanbevelingen..... | 24 |
| 5 BIJLAGEN | 25 |

SAMENVATTING

Naar aanleiding van enkele signalen van burgers over MijnOverheid en de Berichtenbox en in vervolg op eerder onderzoek naar digitalisering is de Nationale ombudsman een onderzoek uit eigen beweging gestart. Uitgangspunt in dit onderzoek was de vraag wat de burger van de SVB - en ook van overheidsinstanties in het algemeen - mag verwachten op het gebied van communicatie rond het digitaliseringsproces.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de SVB, in aanvulling op de informatie op MijnOverheid, informatie moet verstrekken over de werking van MijnOverheid en burgers moet wijzen op het belang van het regelmatig raadplegen van de Berichtenbox en het registreren van het actuele e-mailadres, gelet op de belangrijke rol van de e-mailnotificatie. Ook de informatieverstrekking bij mijlpalen in het digitaliseringsproces, bijvoorbeeld rond een gewenningsperiode, kan worden verbeterd. De Nationale ombudsman is verder van oordeel dat de SVB de uitzonderingscategorieën op digitale verzending moet publiceren, zodat de burger weet welke berichten hij per post en welke berichten hij digitaal kan verwachten. Bovendien vindt hij dat burgers ook langs digitale weg op de hoogte moeten worden gesteld van de verzending van een papieren poststuk. Tot slot concludeert de Nationale ombudsman dat de burger mag verwachten dat de SVB na ontvangst van een foutmelding over een e-mailnotificatie hem hierover actief benadert. De Nationale ombudsman doet de SVB vijf aanbevelingen, die ook relevant zijn voor andere overheidsinstanties die hun berichtenverkeer met de burger digitaliseren.

1 INLEIDING

1.1 Overgang naar digitale communicatie

In Nederland worden steeds minder berichten per post verstuurd. De maatschappij digitaliseert. De overheid gaat mee in deze ontwikkeling. Deze verandering heeft invloed op de manier waarop burger en overheid met elkaar communiceren. Overheidsinstanties maken inmiddels graag gebruik van elektronische verzending van hun berichten aan burgers. In de afgelopen jaren hebben steeds meer overheidsorganisaties zich aangesloten bij MijnOverheid.nl (hierna: MijnOverheid), de website van de Nederlandse overheid waar burgers hun overheidszaken kunnen regelen. Op deze website kunnen burgers hun persoonlijke gegevens inzien en via de bijbehorende Berichtenbox post van de aangesloten overheidsinstanties ontvangen. Ook de SVB heeft zich in een vroegtijdig stadium aangesloten bij MijnOverheid. De SVB verstuurt sinds 2009 berichten via de Berichtenbox naar burgers die zich daarvoor hebben aangemeld.

Voor veel mensen vormt deze overgang naar digitale communicatie geen enkel probleem. Zij vinden het net zo gemakkelijk om hun berichten digitaal te ontvangen als hun post uit de brievenbus te halen. Dit geldt echter niet voor iedereen. Een aanzienlijke groep burgers is niet digitaal vaardig genoeg om op deze wijze te communiceren met de overheid. De Nationale ombudsman heeft in eerdere onderzoeken bij herhaling aandacht voor deze groep gevraagd.¹

Daarnaast kunnen andere problemen een rol spelen. Het systeem van MijnOverheid en de Berichtenbox functioneert alleen goed als burgers daadwerkelijk regelmatig hun Berichtenbox openen. De notificatiefunctie van de Berichtenbox werkt daarbij ondersteunend; er wordt een e-mail verstuurd als er een bericht in de Berichtenbox is geplaatst. Maar ook deze herinnering heeft pas effect als er een e-mailadres is ingevoerd, het e-mailadres actueel wordt gehouden en de eigen e-mailbox regelmatig wordt geraadpleegd.

Wanneer een burger langere tijd niet op de Berichtenbox inlogt, kan dit - net als het niet openen van papieren post - grote gevolgen hebben. Bij belangrijke beslissingen van de overheid gaat immers de bezwaartermijn lopen na verzending van het bericht. Als de burger niet binnen deze termijn actie onderneemt, loopt hij zijn bezwaar- en beroepsmogelijkheden mis. Ook in andere gevallen kan het niet lezen van een bericht van de overheid grote gevolgen hebben, bijvoorbeeld dat een burger minder geld ontvangt.

1.2 Signalen

De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten over MijnOverheid en de Berichtenbox. Zo ontving hij eind 2015/begin 2016 twee brieven van burgers die door het missen van berichten van de SVB in de Berichtenbox een aantal maanden een geldbedrag zijn misgelopen. De heer Verhagen² en mevrouw De Koning³ ontvingen een Tegemoetkoming voor ouders van gehandicapte kinderen (TOG) in 2014. Het recht op

¹ Onder meer in de rapporten *'De burger gaat digitaal'* (2013/170) van 9 december 2013, *'Het verdwijnen van de blauwe envelop'* (2016/030) van 5 april 2016 en *'De SVB digitaliseert, een onderzoek naar het uitsluitend digitaal aanbieden van het AOW-magazine door de SVB'* (2016/077) van 29 augustus 2016. Tegelijkertijd met onderhavig rapport wordt het rapport *'UWV: digitaliseren = informeren'* (2017/002) gepubliceerd.

² Gefingeerde naam.

³ Gefingeerde naam.

deze tegemoetkoming is door de SVB beëindigd omdat geen recent indicatiebesluit werd overgelegd.

De brief met de aankondiging van de beëindiging en het verzoek om het indicatiebesluit over te leggen, werd door de SVB digitaal verstuurd via de Berichtenbox. De heer Verhagen en mevrouw De Koning hebben deze berichten niet gelezen en wisten niet dat zij een nieuw indicatiebesluit moesten insturen. De TOG werd niet langer uitbetaald. Zij hebben daarna opnieuw een aanvraag ingediend en de TOG is opnieuw toegekend⁴ maar niet met terugwerkende kracht over de inmiddels verstreken kwartalen. Zij zijn dus een aantal maanden van deze tegemoetkoming misgelopen.

De heer Verhagen had zich begin 2014 aangemeld voor de Berichtenbox, maar mevrouw De Koning al in 2012, omdat dat misschien nog weleens van pas zou komen. Daarna logden zij allebei niet meer in op de Berichtenbox. De heer Verhagen heeft naar aanleiding van een e-mailnotificatie wel ingelogd op zijn eigen Berichtenbox, maar niet op die van zijn echtgenote. Het bericht van de SVB was echter aan haar gericht en dus in haar Berichtenbox terecht gekomen en niet in die van de heer Verhagen. Mevrouw De Koning gebruikte het e-mailadres dat zij destijds had ingevoerd inmiddels niet meer. Zij las daardoor de e-mailnotificatie dat er een bericht van de SVB in de Berichtenbox was geplaatst niet. De heer Verhagen en mevrouw De Koning geven aan dat zij niet hadden verwacht dat een dergelijk belangrijk bericht digitaal, en dus niet per post, zou worden toegestuurd.

1.3 Onderzoek uit eigen beweging

Voor de heer Verhagen en mevrouw De Koning stond de mogelijkheid van bezwaar, beroep en hoger beroep open. Zij hebben hiervan ook gebruik gemaakt en de procedure van mevrouw De Koning loopt op dit moment nog.⁵ De Nationale ombudsman stelt dan ook geen onderzoek in naar de vraag of de SVB de uitbetaling van de TOG terecht niet opnieuw heeft toegekend. Wel vindt de ombudsman het belangrijk om het proces van digitalisering nauwlettend te blijven volgen en om bij de overheid aandacht te vragen voor het perspectief van de burger in dit proces.

Uit de beschreven signalen blijkt immers dat het nog niet voor iedereen vanzelfsprekend is om de Berichtenbox regelmatig te controleren op nieuwe berichten. Ook is men er nog onvoldoende van doordrongen hoe belangrijk het is om ervoor te zorgen dat het aan de Berichtenbox gekoppelde e-mailadres klopt. Verder valt op dat het voor de heer Verhagen en mevrouw De Koning niet duidelijk was welke berichten per post worden verzonden en welke berichten digitaal worden verstuurd.

De Nationale ombudsman realiseert zich dat het hier gaat om problemen die in een eerder stadium van het digitaliseringsproces speelden. Toen waren veel minder overheidsinstanties bij MijnOverheid aangesloten, hadden veel minder burgers hun account geactiveerd en was MijnOverheid veel minder bekend.⁶ De laatste jaren is rondom dit platform meer publiciteit ontstaan, met name vanwege de vergaande

4 Voor zover dat nog aan de orde was, vanaf 1 januari 2015 is de TOG immers vervallen; deze is vervangen door de dubbele kinderbijslag.

5 Uitspraak Rechtbank Noord-Nederland 10 december 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:5595, waarin de burger in het gelijk is gesteld; de SVB heeft hoger beroep ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep.

6 In hoofdstuk 2 worden deze ontwikkelingen kort beschreven.

digitalisering bij de Belastingdienst na het inwerkingtreden van de Wet Elektronisch berichtenverkeer belastingdienst (EBV) per 1 november 2015.

Toch is de Nationale ombudsman ervan overtuigd dat deze problemen onverminderd actueel zijn. Veel burgers maken nu pas de overstap naar de Berichtenbox, min of meer gedwongen door de veranderingen bij de Belastingdienst. Voor hen is dit systeem en de bijbehorende verantwoordelijkheid relatief nieuw. Daarnaast sluiten nog steeds nieuwe overheidsinstanties zich bij MijnOverheid aan. Maar ook overheidsinstanties die al langere tijd gebruik maken van de Berichtenbox, zoals de SVB, zijn nog bezig om de digitalisering van hun berichtenverkeer verder uit te breiden. Het is duidelijk dat het digitaliseringsproces in de toekomst juist zal intensiveren. Dit betekent ook dat de overgangsfase van papier naar digitalisering overheidsbreed nog jaren zal gaan duren. De Nationale ombudsman zal dit traject de komende jaren nauwlettend volgen.

De Nationale ombudsman vindt het van belang dat overheidsinstanties rond deze overgang goed communiceren met burgers. Het is belangrijk dat burgers weten wat zij kunnen verwachten en dat zij weten welke verantwoordelijkheid het digitaliseringsproces met zich meebrengt. De ombudsman is daarom, naar aanleiding van de beschreven signalen en in vervolg op eerder onderzoek naar digitalisering, een onderzoek uit eigen beweging gestart. Dit onderzoek richt zich op de volgende vraag:

Wat mag de burger van de SVB verwachten met betrekking tot de communicatie rond het digitaliseringsproces?

Gelet op de overheidsbrede ontwikkelingen met betrekking tot digitalisering, zijn de conclusies van dit onderzoek - hoewel gericht op de SVB - ook relevant voor andere overheidsinstanties. De Nationale ombudsman wil met dit onderzoek dan ook een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de digitale dienstverlening door de overheid. In dit proces mag de overheid het perspectief van de burgers immers niet uit het oog verliezen.

In het kader van het onderzoek heeft de Nationale ombudsman de SVB een aantal vragen voorgelegd. Daarnaast heeft hij een aantal algemeen technische vragen gesteld aan Logius, de organisatie die verantwoordelijk is voor het beheer van MijnOverheid. Deze informatie is in hoofdstuk 2 verwerkt.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt beknopt de inhoud en werking van MijnOverheid en de Berichtenbox beschreven. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de uitkomsten van het onderzoek besproken en sluit hoofdstuk 4 af met de conclusies en aanbevelingen. De bijlagen bevatten achtergrondinformatie waarnaar in de hoofdstukken wordt verwezen.

2 MIJNOVERHEID EN DE BERICHTENBOX

2.1 MijnOverheid

MijnOverheid is de website van de overheid waar burgers hun overheidszaken kunnen regelen. Via dit digitale platform is overheidsinformatie van de aangesloten instanties op één plek toegankelijk. Alleen organisaties met een publieke taak kunnen zich aansluiten. Vanaf 2005 is het eerste initiatief tot ontwikkeling van een dergelijke website genomen door de Belastingdienst, het Kadaster, het RDW, de SVB en het UWV. In april 2008 is MijnOverheid in een eerste versie online gegaan. Inmiddels is een groot aantal overheidsorganisaties op MijnOverheid aangesloten, waaronder veel gemeenten en belastingsamenwerkingen. Het beheer van MijnOverheid wordt uitgevoerd door Logius, dienstonderdeel van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De Afnemersraad MijnOverheid is het belangrijkste adviesorgaan voor Logius en het ministerie van BZK; de SVB is lid van de Afnemersraad.

De website bestaat uit de menu-onderdelen 'Berichtenbox', 'Lopende zaken' en 'Persoonlijke gegevens'. In de Berichtenbox ontvangen burgers hun post van de overheid. Onder 'Lopende zaken' kan de burger bijvoorbeeld de status van een aangevraagde vergunning of subsidie volgen. Onder 'Persoonlijke gegevens' kan de burger controleren hoe hij bij verschillende instanties geregistreerd staat. Het gaat dan om bijvoorbeeld de vastgelegde gegevens in de Basisregistratie Personen of het Kadaster.

Elke Nederlander van 14 jaar of ouder heeft een eigen account op MijnOverheid. Deze account moet nog wel door de burger worden geactiveerd. Om de account te activeren, logt hij in met zijn persoonlijke DigiD. In oktober 2015 hadden 1,8 miljoen Nederlanders hun account geactiveerd, maar eind april 2016 liep dit aantal op tot vijf miljoen. Inmiddels zijn dit er 5,6 miljoen⁷ (van de in totaal twaalf miljoen te activeren accounts).

Na activering moet bij elk gebruik worden ingelogd met DigiD. In sommige gevallen wordt men doorgelinkt naar de eigen website van de instantie (bijvoorbeeld Mijn SVB), waar men nogmaals met DigiD moet inloggen.

2.2 Berichtenbox

Op MijnOverheid bevindt zich ook de persoonlijke Berichtenbox. In deze digitale postbus ontvangen burgers digitale berichten van de overheid. Ook kunnen zij hun berichten daar bewaren en beheren. Bij de activering van de Berichtenbox moest men tot voor kort de gebruiksvoorwaarden⁸ accepteren. Vanaf 1 november 2015 zijn deze gebruiksvoorwaarden vervangen door de Regeling voorzieningen GDI.⁹ Daarin is vastgelegd dat de burger door het activeren van zijn account kenbaar maakt dat hij langs elektronische weg bereikbaar is voor het ontvangen van berichten in de Berichtenbox van door hem geselecteerde afnemers. De verplichting tot het regelmatig raadplegen van de Berichtenbox - die wel in de gebruiksvoorwaarden was opgenomen - is in deze regeling vervallen.

Nog niet alle overheidsinstanties zijn op de Berichtenbox aangesloten. Onder 'Instellingen' kan de burger zien welke organisaties meedoen. De burger kan daar zelf

⁷ Volgens opgave van Logius op 20 september 2016.

⁸ Zie voor de relevante artikelen bijlage 1.

⁹ Zie voor de relevante artikelen bijlage 2.

instellingen of groepen van instellingen aan- of uitvinken.¹⁰ In het verleden werd bij activering van de Berichtenbox in een pop-up scherm getoond welke instanties zijn aangesloten. Inmiddels wordt de burger doorgeleid naar de pagina met aangesloten organisaties, omdat het aantal aangesloten organisaties op de Berichtenbox te groot werd om in het registratieproces alle organisaties (op een begrijpelijke manier) te kunnen tonen.

In principe ontvangt de burger zijn post na activering van zijn account niet meer op papier, tenzij de overheidsinstantie daarin zelf een andere keuze maakt. Onder 'organisaties Berichtenbox' kan men bij elke overheidsinstelling op een informatie-icoontje klikken om te zien welke berichten via de Berichtenbox en welke berichten op papier worden verstuurd.

2.3 E-mailnotificatie

Bij het activeren van een account op MijnOverheid kan men ervoor kiezen om een melding te ontvangen op een e-mailadres als er een nieuw bericht in de Berichtenbox is geplaatst of een wijziging heeft plaatsgevonden in 'Lopende zaken'. Deze functie wordt aangeduid met de term e-mailnotificatie. E-mailnotificatie is niet verplicht. Men mag overigens ook een e-mailadres van iemand anders opgeven. De burger kan instellen dat hij een herinnering ontvangt als hij een bericht in de Berichtenbox na drie weken nog niet geopend heeft.

Als een e-mailaccount wordt afgesloten of niet bestaat, verzenden de meeste providers een foutmelding aan de afzender. In het geval van een e-mailnotificatie wordt deze foutmelding naar Logius verzonden. Logius heeft desgevraagd aangegeven dat Logius na ontvangst van een foutmelding een nieuwe poging doet tot notificatie, maar geen verdere actie onderneemt richting de burger. Daar zijn volgens Logius meerdere redenen voor, onder andere omdat onduidelijk is waarom een notificatie niet aankomt (dat kan ook zijn omdat de mailbox vol is) en omdat Logius niet over contactgegevens van de gebruiker beschikt. Logius kan de burger bijvoorbeeld niet bellen en een brief op zijn postadres is erg kostbaar, aldus Logius. Logius speelt de foutmeldingen niet door naar de overheidsinstantie van wie het bericht afkomstig is. Logius heeft aangegeven dat dit in theorie wel mogelijk zou zijn.

Logius legt de verantwoordelijkheid voor het actueel houden van het e-mailadres bij de burger zelf. Van de burger wordt verwacht dat hij regelmatig inlogt op MijnOverheid en dat hij, als hij kiest voor de notificatiefunctie, zijn e-mailadres up-to-date houdt. Deze verplichting was in het verleden ook opgenomen in de gebruiksvoorwaarden, die men bij activering van de account op MijnOverheid moest accepteren.¹¹ Deze gebruiksvoorwaarden zijn inmiddels vervangen door de Regeling voorzieningen GDI. De Nationale ombudsman constateert dat in de Regeling voorzieningen GDI niets over de e-mailnotificatie is opgenomen.

Logius stelt dat - juist omdat e-mail per definitie onbetrouwbaar is - de e-mailnotificatie slechts is bedoeld als extra service, die geen juridische status heeft. De aanpassing van

¹⁰ Het vinkje voor de Belastingdienst kan niet worden verwijderd. Sinds de inwerkingtreding van de wet Elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst per 1 november 2015 is het de bedoeling zoveel mogelijk berichten slechts nog digitaal te versturen.

¹¹ Artikel 2 onder 6 van deze gebruiksvoorwaarden, zie bijlage 1.

de Algemene wet bestuursrecht (Awb) die op dit moment in voorbereiding is, geeft mogelijk wel een zekere wettelijke status aan de notificatie.¹² Dan wordt het verzenden van de notificatie wettelijk verplicht, tenzij de burger heeft aangegeven dat niet te willen. De notificatie krijgt volgens het wetsvoorstel zelfs een zodanige status, dat de overschrijding van een termijn niet aan een burger wordt tegengeworpen als hij de e-mailnotificatie niet heeft ontvangen. De foutmeldingen van de provider bij het verzenden van een e-mailnotificatie krijgen dan dus een veel belangrijkere rol. Als het wetsvoorstel ongewijzigd in werking treedt, zal Logius waarschijnlijk wel actie gaan ondernemen naar aanleiding van foutmeldingen, zo geeft Logius aan. Logius stelt dat het voor de hand ligt dat Logius dat dan zelf doet, in plaats van de foutmeldingen terug te koppelen naar de verschillende overheidsinstanties. Anders zouden burgers mogelijk van meerdere instanties een terugkoppeling krijgen.

Logius heeft in de afgelopen jaren onderzoek gedaan naar mogelijkheden om de notificatie te verbeteren. Deze verbeteringen zijn inmiddels vrijwel allemaal doorgevoerd. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het opnemen van de afzender en het onderwerp van het Berichtenbox-bericht in de notificatietekst en de verwachte actie van de burger. De herhaalnotificatie als de burger na drie weken het bericht nog niet geopend heeft, is ook een voorbeeld daarvan. Begin 2017 wordt het bovendien mogelijk om e-mailnotificaties aan personen die gemachtigd zijn voor de Berichtenbox te versturen en om berichten vanuit de Berichtenbox naar een tweede e-mailadres (dus niet alleen het eigen e-mailadres) te laten versturen. Logius is verder bezig een app te ontwikkelen die als alternatief kan gelden voor de e-mailnotificatie. De app wordt eveneens begin 2017 verwacht.

¹² Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de herziening van afdeling 2.3 van die wet (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer), consultatieversie februari 2016, voorgesteld artikel 2:15d.

3 UITKOMSTEN VAN HET ONDERZOEK

3.1 Inleiding

De Nationale ombudsman heeft naar aanleiding van de ontvangen signalen vooraf een aantal verkennende vragen gesteld aan de SVB over de communicatie rond digitalisering. Deze verkenning heeft ertoe geleid dat de ombudsman een onderzoek heeft geopend en de SVB op een aantal punten nader heeft bevraagd. Daarnaast heeft de ombudsman de informatieverstrekking op MijnOverheid en de website van de SVB bekeken. Dit hoofdstuk bevat de uitkomsten van het onderzoek.

3.2 Informatie over de werking van MijnOverheid

Het verzenden van digitale berichten gebeurt via de Berichtenbox op MijnOverheid. Dit platform fungeert dus eigenlijk als een soort intermediair tussen de aangesloten overheidsinstanties en de mensen die hun account bij MijnOverheid hebben geactiveerd. Zoals in de inleiding is beschreven, functioneert de Berichtenbox alleen goed als mensen deze regelmatig raadplegen en hun actuele e-mailadres registreren als zij een e-mailnotificatie willen ontvangen. Het is dus van groot belang dat burgers weten hoe MijnOverheid werkt.

Op de website van MijnOverheid bestaat de uitleg over de werking van MijnOverheid uit een instructievideo en een rubriek 'veel gestelde vragen'. In het filmpje wordt vooral benadrukt dat men zijn digitale post en persoonlijke gegevens op één plek kan terugvinden. De burger wordt uitgenodigd het gemak te ervaren van digitale communicatie met de overheid. Het belang van het raadplegen van de Berichtenbox en het registreren van het actuele e-mailadres komen niet aan de orde. Onder de 'veel gestelde vragen' wordt bij de vraag 'Hoe zorg ik ervoor dat ik geen berichten mis?' de e-mailnotificatie wel besproken:

Hoe zorg ik ervoor dat ik geen berichten mis?



Om geen berichten te missen moet u regelmatig inloggen op MijnOverheid. Schakel daarnaast uw e-mailnotificatie in. U krijgt dan een e-mail als er nieuwe berichten in uw Berichtenbox zijn. Inschakelen van de e-mailnotificatie kan onder "Instellingen". Daar kunt u ook uw e-mailadres wijzigen.

Ook kunt u instellen dat u een herinnering per e-mail wilt ontvangen. U ontvangt de herinnering op het door u ingevulde e-mailadres als u een bericht in de Berichtenbox na drie weken nog niet geopend heeft.

Welke informatie verstrekt de SVB zelf over de werking van MijnOverheid? De website van de SVB¹³ vermeldde bij de start van het onderzoek het volgende:

Onze post in uw Berichtenbox?

De Berichtenbox op MijnOverheid is uw persoonlijke digitale brievenbus waarin u onze post kunt ontvangen en overzichtelijk bewaren. U logt makkelijk in met uw DigiD. Hierdoor bent u de enige die uw post kan bekijken.

Welke post kunt u ontvangen in uw Berichtenbox?

Digitale berichten van de Belastingdienst komen altijd in uw Berichtenbox. Dit komt doordat de Belastingdienst sommige berichten alleen nog maar digitaal verstuurt.

Verder kunt u kiezen welke informatie u in uw Berichtenbox wilt ontvangen:

- berichten van ons over uw AOW, Anw of kinderbijslag
- een herinnering voor uw APK van RDW
- berichten van UWV

Ook steeds meer gemeenten sluiten aan. U ontvangt dan bijvoorbeeld de oproep uw reisdocument of rijbewijs te vernieuwen in uw Berichtenbox.

Hoe weet u dat er post is

Kijk regelmatig in uw Berichtenbox zodat u geen post mist. Wilt u liever een e-mail ontvangen als er post voor u is, ga dan naar MijnOverheid, log in met uw DigiD en geef uw e-mailadres op bij 'Instellingen'.

- *Activeer uw account op MijnOverheid en gebruik uw Berichtenbox [E](#)*

De link leidt de bezoeker van de SVB-website naar de website van MijnOverheid.

¹³ www.svb.nl; geraadpleegd op 10 augustus 2016.

Inmiddels heeft de SVB de informatie op de eigen website uitgebreid¹⁴:

Hoe werkt digitale post?

Hoe ontvangt u post van de SVB digitaal? Dat kan met de Berichtenbox van MijnOverheid. De Berichtenbox is uw persoonlijke brievenbus waarin u niet alleen post van de SVB, maar ook van de Belastingdienst en andere overheidsinstanties ontvangt en bewaart. Overzichtelijk, veilig en altijd beschikbaar.

Wat zijn de voordelen van MijnOverheid?

Op MijnOverheid ziet u in één oogopslag welke persoonlijke gegevens de overheid van u heeft vastgelegd. Zo kunt u controleren hoe u bij het Kadaster, WOZ of Basisregistratie Personen geregistreerd bent. Ook vindt u hier veel gestelde vragen en een filmpje over MijnOverheid en de Berichtenbox.

Activeer uw account op MijnOverheid en gebruik uw Berichtenbox

Welke digitale post ontvangt u van de SVB?

U ontvangt uw post over uw kinderbijslag, AOW of Anw in uw Berichtenbox. Als er nieuwe berichten voor u zijn, ontvangt u automatisch een e-mail.

- *Bekijk de veel gestelde vragen over de Berichtenbox*

De link naar de veel gestelde vragen over de Berichtenbox leidt naar een nieuwe pagina op de website van de SVB, met vragen en antwoorden over de Berichtenbox. Dit zijn vragen als 'Krijg ik direct al mijn post van de SVB in de Berichtenbox?', 'Kan ik mijn post ook op papier blijven ontvangen?' en 'Hoe weet ik dat er post voor mij is?'. In het antwoord op de laatstgenoemde vraag wordt vermeld dat men ervoor kan kiezen om een e-mail te krijgen als er een nieuw bericht in de Berichtenbox is geplaatst.

3.3 Gewenningsperiode

De SVB verstuurt sinds 2009 berichten via de Berichtenbox aan burgers die binnen MijnOverheid hebben aangegeven post van de SVB digitaal te willen ontvangen. De burger ontving de berichten van de SVB tijdelijk zowel elektronisch als op papier. De periode van 2009 tot juli 2012 betrof een gewenningsperiode, deels om burgers te laten wennen aan de digitale verzending en deels om de risico's van eventuele kinderziektes op te vangen. Desgevraagd geeft de SVB aan dat er geen specifiek uitrolplan is opgesteld voor de overgangperiode naar digitale communicatie. Wel is er beleid opgesteld over de uitzonderingscategorieën op digitale verzending, waarover later meer. De gewenningsperiode heeft geduurd tot juli 2012. Voor de TOG-toekenningsbeschikkingen geldt volgens de SVB dat deze vanaf 16 juli 2012 uitsluitend digitaal werden verstuurd en dus niet ook nog eens per post.

Mevrouw De Koning stelt dat de toekenning van de TOG in 2013 nog per post aan haar werd verzonden. Volgens haar was het bericht in de Berichtenbox over het indicatiebesluit het eerstvolgende bericht vanuit de SVB. Zij gaf aan een dergelijk belangrijk bericht niet digitaal te verwachten, zeker nu de toekenningsbeschikking haar eerder op papier werd toegezonden. De SVB stelt dat dit bericht enkel digitaal zou

¹⁴ www.svb.nl; geraadpleegd op 4 januari 2017.

moeten zijn verstuurd en geeft aan dat uit het computersysteem niet is gebleken op welke manier de burger in het bezit is gekomen van een papieren versie van de beschikking.

Bij navraag bij mevrouw De Koning tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman gaf zij aan door het tijdsverloop de betreffende beschikking niet meer te kunnen achterhalen. Wel blijkt uit haar inloggeschiedenis op MijnOverheid, zoals overgelegd door de SVB in de gerechtelijke procedure, dat zij in die periode niet heeft ingelogd op de Berichtenbox. Als zij kennis heeft genomen van de beschikking, waarvan zij overtuigd is, kan dit slechts op papier zijn geweest, aldus mevrouw De Koning.

3.4 Overgang naar uitsluitend elektronische berichten

In juli 2012 kwam de gewenningsperiode ten einde. De Nationale ombudsman heeft de SVB gevraagd of de SVB op dat moment aan burgers met een Berichtenbox kenbaar heeft gemaakt dat de gewenningsperiode was afgelopen en dat zij voortaan de post slechts digitaal zou gaan verzenden.

De SVB geeft aan dat de mensen die al gebruik maakten van de Berichtenbox hierover niet afzonderlijk zijn geïnformeerd. Volgens de SVB waren zij er al van op de hoogte dat de dubbele verzending een tijdelijke situatie was. Daarnaast werd in alle communicatie-uitingen van destijds (website en brieven) aangegeven dat de brieven slechts tijdelijk ook nog per post verstuurd werden. Op de website van de SVB werd dit tot 16 juli 2012 aangegeven met het volgende bericht:

Uw SVB post digitaal?

Wilt u als klant van de SVB uw brieven niet meer op papier ontvangen? Kies dan voor een persoonlijke Berichtenbox bij de overheid.

Hoe regelt u dat?

Maak een account aan op Mijn Overheid. U heeft dan een persoonlijke internetpagina met een Berichtenbox bij de overheid. Uw SVB brieven komen in de Berichtenbox binnen. Voorlopig ontvangt u onze brieven ook nog op uw adres.

Meld u aan voor de Berichtenbox op mijn.overheid.nl. U gaat naar een externe site. Deze opent in een nieuw venster.

Vanaf 16 juli 2012 is deze tekst gewijzigd naar:

Uw SVB post digitaal?

Wilt u als klant van de SVB uw brieven niet meer op papier ontvangen? Kies dan voor een persoonlijke Berichtenbox bij de overheid.

Hoe regelt u dat?

Maak een account aan op Mijn Overheid. U heeft dan een persoonlijke internetpagina met een Berichtenbox bij de overheid. De meeste brieven van de SVB komen dan in de Berichtenbox binnen. Er zijn brieven die niet geschikt zijn voor de Berichtenbox. Deze ontvangt u op uw adres.

In feite is dus alleen de zin 'Voorlopig ontvangt u onze brieven ook nog op uw adres' uit het bericht verwijderd.

Overigens geeft de SVB aan dat de post nog steeds op papier wordt verstuurd naar de burger die geen Berichtenbox heeft. De SVB zegt dat ook in de toekomst te blijven doen. Tenminste, dit geldt voor alle belangrijke ('need to know') berichten. Het magazine UW AOW, dat slechts 'nice to know' informatie bevat, wordt uitsluitend digitaal verzonden.¹⁵ Voor berichten over het persoonsgebonden budget maakt de SVB nog geen gebruik van de Berichtenbox, maar wil dat wel graag gaan doen. Bij een aantal kleinere regelingen (verzetsdeelnemers, vrijwillige verzekering) wordt eveneens geen gebruik gemaakt van de Berichtenbox. Het streven van de SVB is wel om steeds meer brieven geschikt te maken voor de Berichtenbox.

3.5 Uitzonderingen op digitale verzending

De SVB verstuurt niet al haar berichten digitaal naar mensen die zich hebben aangemeld voor de Berichtenbox. Een deel van de berichten wordt uitgezonderd van de digitale berichtenstroom en wordt uitsluitend per post verstuurd. De Nationale ombudsman merkte op dat de berichtgeving van de SVB over de vraag welke stukken per post en welke stukken digitaal worden verzonden, niet eenduidig is. Hij heeft de SVB daarover bevraagd.

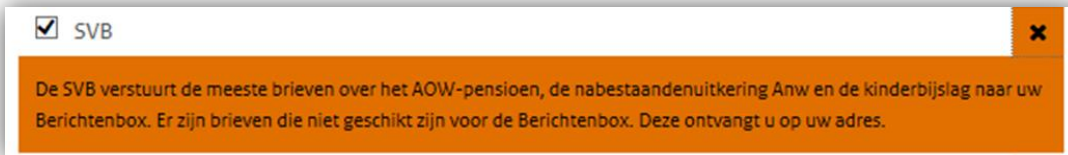
Op MijnOverheid is onder de 'veel gestelde vragen' deze vraag met bijbehorend antwoord opgenomen:

Welke berichten ontvang ik via de Berichtenbox en welke op papier?

Een organisatie die op de Berichtenbox is aangesloten, verstuurt vaak nog niet alle post via de Berichtenbox, maar een deel ook nog via de gewone post. Ook kan het zijn dat u sommige berichten tijdelijk (bij wijze van gewenning) zowel in uw Berichtenbox als per gewone post ontvangt. Welke berichten u via de Berichtenbox ontvangt (en welke op papier), ziet u door naar "Instellingen" te gaan, en onder "Organisaties Berichtenbox" bij de betreffende organisatie te klikken op het informatie-icoontje.

¹⁵ Zie hierover het rapport van de Nationale ombudsman 2016/077.

Op MijnOverheid wordt dus verwezen naar de informatie onder het icoontje bij de betreffende instelling. Onder het informatie-icoon van de SVB wordt vermeld:



De heer Verhagen leidde uit deze tekst af dat het bij de laatstgenoemde categorie gaat om brieven die te belangrijk zijn voor de Berichtenbox:

'Dit betekent dat u soms dus wel brieven verstuurt omdat die, zoals ik het begrijp, te belangrijk zijn voor de Berichtenbox. Mijns inziens zou dat zeker brieven moeten betreffen die financiële gevolgen hebben voor de betreffende mensen'.

Op de eigen website formuleerde¹⁶ de SVB de mogelijkheid tot het ontvangen van berichten via Berichtenbox anders:

U kunt bijvoorbeeld uw post over uw kinderbijslag, AOW of Anw in uw Berichtenbox laten bezorgen. Of een pensioenoverzicht naar de Berichtenbox laten sturen.

Uit deze mededeling valt ook niet op te maken welke post naar de Berichtenbox wordt gestuurd; de indruk wordt gewekt dat de burger bij de SVB zelf een keuze kan maken welke post hij wel en welke post hij niet in de Berichtenbox laat bezorgen. Inmiddels is overigens een andere tekst op de website van de SVB¹⁷ geplaatst:

Welke post kunt u ontvangen in uw Berichtenbox?

Digitale berichten van de Belastingdienst komen altijd in uw Berichtenbox. Dit komt doordat de Belastingdienst sommige berichten alleen nog maar digitaal verstuurt.

Verder kunt u kiezen welke informatie u in uw Berichtenbox wilt ontvangen:

- berichten van ons over uw AOW, Anw of kinderbijslag
- een herinnering voor uw APK van RDW
- berichten van UWV

Ook steeds meer gemeenten sluiten aan. U ontvangt dan bijvoorbeeld de oproep uw reisdocument of rijbewijs te vernieuwen in uw Berichtenbox.

Uit deze informatie volgt wel dat de keuze die de burger kan maken, ziet op de overheidsinstelling waarvan hij de post wil ontvangen en niet op het soort berichten van

¹⁶ www.svb.nl; geraadpleegd op of omstreeks 24 maart 2016

¹⁷ www.svb.nl; geraadpleegd op 10 augustus 2016

de SVB dat hij wel of niet via de Berichtenbox wil ontvangen. De berichten die de burger van de SVB kan ontvangen, betreffen volgens dit bericht post over AOW, Anw of kinderbijslag.

De informatie op de website van de SVB blijft uiteraard voortdurend in ontwikkeling. Inmiddels is er alweer een nieuwe tekst op de website geplaatst.¹⁸ In deze tekst wordt vermeld dat post over de kinderbijslag, AOW en Anw via de Berichtenbox wordt verstuurd. In de link naar de pagina met veel gestelde vragen over de Berichtenbox is nu extra informatie opgenomen, onder meer:

Krijg ik direct al mijn post van de SVB in de Berichtenbox?

Nee, niet alle post is geschikt voor de Berichtenbox. Bijvoorbeeld een door u in te vullen formulier ontvangt u niet in uw Berichtenbox. Wij vinden dit namelijk niet klantvriendelijk, omdat u dan zelf moet printen. Dit kan niet iedereen en het kost u ook geld vanwege papier en inkt. Ook brieven aan derden, curators en bewindvoerders gaan niet naar de Berichtenbox.

Kan ik mijn post ook op papier blijven ontvangen?

Nee. Als u kiest voor de Berichtenbox, dan stopt de postbezorging op papier. Overigens stuurt de SVB niet alle post naar de Berichtenbox.

De SVB geeft tijdens het onderzoek aan de Nationale ombudsman aan dat er bij de overgang naar digitale communicatie beleid is opgesteld over welke berichten wel en niet naar de Berichtenbox kunnen worden gestuurd. De SVB hanteert een uitgebreide tabel waarin die keuze per soort brief is aangegeven. Hieraan liggen vaste criteria ten grondslag.

De SVB stelt dat volgens dit beleid de volgende brieven niet naar de Berichtenbox worden verstuurd:

- bevestiging van een wijziging van het rekeningnummer;
- bevestiging van het postadres;
- alle onderzoeksformulieren en terugzendbijlages;
- brieven aan personen die onder curatele of bewind staan;
- brieven aan derden;
- brieven gericht aan meerdere personen (beide partners, beide ouders, erven).

Aan de afzonderlijke uitzonderingscategorieën liggen verschillende redenen ten grondslag. Dit zijn klantvriendelijke overwegingen (de burger hoeft de terugzendbijlages niet zelf te printen), maar ook systeemtechnische overwegingen en maatregelen voor frauderisico's (bijvoorbeeld de wijziging van een rekeningnummer), aldus de SVB.

Uit het voorgaande volgt dat de SVB geen onderscheid maakt tussen een algemene brief (bijvoorbeeld een informatiebrief over een wetswijziging) of een beschikking in de zin van de Awb, met de daaraan verbonden rechtsgevolgen (termijnen voor bezwaar en beroep). De SVB benadrukt dat het uitgangspunt is dat degenen met een Berichtenbox voor de

¹⁸ Zie onder 2.2. www.svb.nl; geraadpleegd op 4 januari 2017.

SVB-post al hun berichten digitaal ontvangen, tenzij er in het beleid een uitzondering is opgenomen voor het betreffende poststuk.

Het hiervoor beschreven beleid over de uitzonderingscategorieën dat de SVB hanteert, is niet gepubliceerd. De SVB geeft desgevraagd zelf aan dat burgers dan ook moeilijk kunnen weten welke brieven zij wel en welke zij niet via de Berichtenbox ontvangen. De SVB merkt daarbij op dat deze kennis voor de burger eigenlijk niet relevant is; men ontvangt ofwel een brief in de brievenbus ofwel een notificatie per e-mail dat er een nieuw bericht in de Berichtenbox is geplaatst.

3.6 Foutmeldingen e-mailnotificatie

Wanneer een nieuw bericht in de Berichtenbox wordt geplaatst, wordt er een e-mail verzonden naar het door de burger opgegeven e-mailadres. In de bij de Nationale ombudsman bekende zaken bereikte deze notificatie de betreffende personen niet. In het geval van de heer Verhagen was er één e-mailadres gekoppeld aan de Berichtenboxen van beide echtgenoten. Toen hij een e-mailnotificatie ontving, keek hij alleen in zijn eigen Berichtenbox, terwijl het betreffende bericht aan zijn echtgenote was gericht en het dus in haar Berichtenbox terecht kwam. Mevrouw De Koning had haar Berichtenbox twee jaar daarvoor geactiveerd, had sindsdien niet meer ingelogd en had een e-mailadres opgegeven dat inmiddels niet meer in gebruik was.

Naar aanleiding van het niet meer in gebruik zijnde e-mailadres, rees bij de Nationale ombudsman de vraag of de SVB via Logius foutmeldingen ontvangt wanneer een e-mailadres niet meer bestaat of onjuist is gespeld door de afzender. De SVB antwoordt daarop ontkennend. Logius ontvangt als rechtstreekse afzender de foutmeldingen overigens wel.¹⁹ De SVB verwijst - net als Logius - naar de gebruiksvoorwaarden²⁰ die een burger accepteert bij het activeren van een account op MijnOverheid. In de gebruiksvoorwaarden is in artikel 2 opgenomen dat de burger bij het activeren van zijn Berichtenbox ermee akkoord gaat dat hij zijn Berichtenbox regelmatig bekijkt en de wijziging van zijn e-mailadres via MijnOverheid doorgeeft.²¹

De SVB constateert dat niet meer gebruikte e-mailadressen een probleem vormen voor de notificatie. In de huidige overgangsfase, waarin de burger nog moet wennen aan het fenomeen Berichtenbox, gaat dit af en toe nog mis, zo onderkent de SVB. De SVB heeft in zijn reactie op het verslag van bevindingen overigens aangegeven dat als de SVB een mailserverbericht zou ontvangen in verband met een onbestelbare e-mailnotificatie, het voor de hand ligt dat het bericht alsnog per post wordt gestuurd.

¹⁹ Zie onder 2.3.

²⁰ Zie bijlage 1.

²¹ De gebruiksvoorwaarden zijn, zoals hiervoor beschreven, met ingang van 1 november 2015 echter vervangen door de Regeling voorzieningen GDI, zie ook onder 2.2 en 2.3. Zoals reeds is opgemerkt, is in deze Regeling wel opgenomen dat de burger verklaart langs elektronische weg bereikbaar te zijn, maar is de verplichting tot regelmatig raadplegen van de Berichtenbox vervallen en is niets opgenomen over de notificatiefunctie.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Inleiding

Digitalisering zal de komende jaren één van de belangrijkste projecten van de overheid zijn. Burgers merken daar al veel van en in de toekomst zullen de veranderingen slechts toenemen. De Nationale ombudsman kan zich vinden in de ambitie van de overheid om haar dienstverlening steeds verder te digitaliseren. Wel moet het perspectief van de burger daarbij niet uit het oog worden verloren.

Dit onderzoek wil bijdragen aan het verbeteren van het digitaliseringstraject van de overheid. Het onderzoek richt zich op de vraag wat de burger van de SVB mag verwachten met betrekking tot de communicatie rond het digitaliseringsproces. Het gaat dus vooral om de informatieverstrekking van de SVB aan de burger tijdens dat proces. De Nationale ombudsman zal het handelen van de SVB dan ook toetsen aan het behoorlijkheidsvereiste van goede informatieverstrekking.

4.2 Kanaalkeuze

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de SVB aan de burger de keuze laat om al dan niet mee te digitaliseren. Het uitgangspunt is dat de SVB graag digitaal communiceert als dat kan, maar dat altijd een papieren alternatief wordt geboden (de 'opt-out' regeling). Alleen voor *nice to know* informatie wordt een uitzondering gemaakt, deze wordt soms enkel digitaal beschikbaar gesteld. De Nationale ombudsman kan zich daarin vinden. Burgers die niet mee willen of mee kunnen in het digitaliseringsproces, blijven immers altijd in de gelegenheid om *need to know* informatie op papier te blijven ontvangen.

4.3 Informatieverstrekking over werking MijnOverheid

Het verzenden van digitale berichten gebeurt via MijnOverheid. Dit platform fungeert als intermediair tussen de aangesloten overheidsinstanties en de burgers die hun account hebben geactiveerd. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat voor iedereen duidelijk is hoe MijnOverheid en de Berichtenbox werken. Uit de signalen die hij van burgers ontvangt, leidt hij echter af dat niet iedereen zich realiseert dat hij na activering van zijn account in beginsel slechts nog digitale berichten ontvangt en dat hij daartoe zelf regelmatig zijn Berichtenbox moet raadplegen. Als burgers daardoor berichten met rechtsgevolgen mislopen, kan dit grote gevolgen hebben, bijvoorbeeld het ongebruikt verstrijken van een bezwaartermijn. Het is dan ook van het grootste belang dat de burger goed op de hoogte is van de werking van MijnOverheid en de verantwoordelijkheden die dit met zich meebrengt.

Voor de Nationale ombudsman geldt daarom het uitgangspunt dat de burger goed geïnformeerd moet worden over de werking van het internetplatform MijnOverheid en de bijbehorende Berichtenbox.

De SVB communiceerde op de eigen website summier over de werking van MijnOverheid. Er werd slechts vermeld dat de burger zich kan aanmelden voor een Berichtenbox en dat de meeste berichten van de SVB dan digitaal naar de Berichtenbox worden verstuurd. Inmiddels is deze informatie uitgebreider en wordt er nu bij vermeld dat de burger regelmatig in de Berichtenbox moet kijken, zodat hij geen post mist. Daarbij

is een link opgenomen naar de website van MijnOverheid. Op de website van MijnOverheid is vervolgens een instructievideo te vinden en antwoorden op 'veel gestelde vragen'.

De informatieverstrekking via MijnOverheid is in handen van Logius, het dienstonderdeel van het ministerie van BZK dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van onder andere MijnOverheid. De Nationale ombudsman ziet het echter ook als de taak van de overheidsinstanties die van MijnOverheid gebruik maken om zich ervan te vergewissen dat de informatieverstrekking aan de burger (zowel op de eigen website als op de website van MijnOverheid) voldoet. Organisaties die zijn aangesloten bij MijnOverheid zijn via de Afnemersraad immers in de gelegenheid om hierop invloed uit te oefenen.

De Nationale ombudsman vindt de informatieverstrekking via MijnOverheid op dit moment vrij summier. De burger wordt niet actief geïnformeerd dat hij regelmatig de Berichtenbox moet raadplegen en dat hij zijn actuele e-mailadres moet registreren.

De SVB verstrekt op haar eigen website aanvullende informatie. De Nationale ombudsman stelt vast dat de aansporing om regelmatig in de Berichtenbox te kijken, zodat men geen post mist, helaas recent van de website is verdwenen. Ook wordt er nu vermeld dat men 'automatisch' een e-mail ontvangt als er nieuwe berichten in de Berichtenbox staan. Dit is echter alleen het geval als men een e-mailadres opgeeft. Wel heeft de SVB een nieuwe pagina toegevoegd met veel gestelde vragen en de antwoorden daarop. Bij de vraag 'Hoe weet ik dat er post voor mij is?' wordt vermeld dat men zich kan aanmelden voor e-mailnotificatie.

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman kan de informatieverstrekking door de SVB beter. Hij geeft daarom als aanbeveling mee dat de SVB de burger wijst op het belang van het regelmatig raadplegen van de Berichtenbox en van het registreren van het actuele e-mailadres, gelet op de belangrijke rol van de e-mailnotificatie. Dit geldt temeer omdat deze verplichtingen, die in de gebruiksvoorwaarden voor MijnOverheid stonden, niet zijn overgenomen in de nu geldende Regeling voorzieningen GDI. De burger kan dit dus niet meer in de van toepassing zijnde regels nalezen.

4.4 Informatieverstrekking rond gewenningsperiode

Sommige overheidsinstanties hanteren in hun digitaliseringsproces een gewenningsperiode. Deze periode dient ervoor om de burger aan de digitale post te laten wennen en voor de overheidsinstantie zelf om eventuele storingen of kinderziektes in het systeem te kunnen opsporen en verhelpen. De SVB hanteerde een gewenningsperiode van 2009 tot juli 2012.

De Nationale ombudsman is van mening dat een dergelijke gewenningsperiode voor burgers een goede manier is om aan digitalisering te wennen. Hij vindt het wel van belang dat de overheidsinstantie de burger duidelijk informeert wat een gewenningsperiode inhoudt. Betekent een gewenningsperiode dat alle post ook nog op papier wordt verzonden? Of alleen de belangrijke berichten met rechtsgevolgen? Betekent een gewenningsperiode ook dat in die periode coulant wordt omgegaan met mensen die belangrijke digitale post hebben gemist? Bovendien kan het hanteren van een gewenningsperiode juridische vragen oproepen. Welk bericht is tijdens de gewenningsperiode leidend voor de ingangsdatum van bezwaar- en beroepstermijnen:

de digitale versie of de brief per post?²² De Nationale ombudsman is van oordeel dat de overheidsinstantie de burger over dergelijke belangrijke zaken rond een gewenningsperiode moet informeren.

De noodzaak tot het informeren van de burger wordt des te groter aan het einde van een gewenningsperiode. Dan verandert er namelijk weer iets voor de burger. De SVB heeft haar klanten niet geïnformeerd dat berichten vanaf juli 2012 enkel digitaal zouden worden verstuurd. De SVB heeft slechts de tekst op de website aangepast, waarbij de zin '*Voorlopig ontvangt u onze brieven ook nog op uw adres*' is verwijderd. Dit schiept verwarring. Burgers weten niet wat zij kunnen verwachten. Eerst krijgen zij lange tijd hun brieven zowel digitaal als op papier. Opeens stopt de papieren berichtenstroom en ontvangen burgers hun berichten alleen nog digitaal. De kans is groot dat een burger dan een digitaal bericht mist. Hij ging ervan uit dat hij de berichten ook per post ontving, dus was er geen dringende noodzaak om zijn Berichtenbox te raadplegen. Daar komt bij dat veel burgers er (overigens onterecht) van uitgaan dat de belangrijke berichten nog wel per post zullen blijven komen. Een gewenningsperiode met dubbele verzending (digitaal en per post) sterkt mensen in deze gedachte. Als er dan daadwerkelijk een moment komt waarop alleen nog digitale verzending plaatsvindt, dan moet de burger daarvan op de hoogte worden gesteld.

Zoals onder 3.1 is beschreven, is één van de klagers ervan overtuigd dat zij de toekenningsbeschikking in 2013 nog op papier heeft ontvangen. De SVB stelt echter dat de gewenningsperiode op dat moment al was beëindigd en dat zij geen papieren versie kan hebben ontvangen. De Nationale ombudsman kan niet vaststellen wie er gelijk heeft. Hoe het ook zit, het onderstreept in elk geval dat het voor de burger niet altijd duidelijk is welke berichten er op papier komen en welke digitaal.

Belangrijk is daarbij dat mensen soms maar sporadisch berichten ontvangen van een overheidsinstantie. In de gevallen van de TOG ontving de burger slechts één keer per jaar een bericht van de SVB in verband met het overleggen van een indicatiebesluit. Dit zal bijvoorbeeld bij de kinderbijslag over het algemeen nog minder vaak zijn. Bij een dergelijke lage frequentie is de burger er mogelijk niet op gespist dat hij een bericht kan verwachten. Soms hebben burgers al enige tijd geleden een account aangemaakt op MijnOverheid met het idee 'het kan ooit weleens handig zijn'. Zij realiseren zich onvoldoende dat alle berichten van de aangesloten instanties voortaan uitsluitend digitaal worden verstuurd.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat overheidsinstanties burgers moeten informeren bij 'mijlpalen' in het digitaliseringsproces, zeker als de burger van deze verandering rechtstreeks de gevolgen ondervindt. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het starten van een gewenningsperiode. Dan moet de burger op de hoogte zijn wat de gewenningsperiode inhoudt, hoe lang deze periode duurt en wat de (juridische) gevolgen voor hem zijn. Maar ook bij het einde van de gewenningsperiode heeft de overheid een taak. De overheidsinstantie dient de burger te informeren dat de periode waarin werd gecommuniceerd via twee kanalen ten einde komt en dat voortaan alle berichten uitsluitend digitaal worden verstuurd.

²² Tijdens de invoering van de Wet EBV is daar in de Tweede Kamer aandacht voor gevraagd, zie Kamerstukken II 2014/15, 34 196, nr. 18, p. 4.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de SVB bij het einde van de gewenningsperiode tekort is geschoten in de informatieverstrekking. Slechts de tekst op de website is aangepast, maar burgers zijn niet actief geïnformeerd. De gewenningsperiode ligt al enige tijd achter ons. De SVB heeft echter aangegeven de digitalisering verder te willen uitbreiden, bijvoorbeeld naar de communicatie over het persoonsgebonden budget en een aantal kleinere regelingen. De Nationale ombudsman ziet daarin aanleiding om de SVB de aanbeveling te doen om burgers bij een 'mijlpaal' in het digitaliseringsproces actief te informeren, zeker als er op dat moment concreet iets voor hem verandert of er rechtsgevolgen aan verbonden zijn. Daarnaast beveelt hij aan om bij de start en bij het einde van een gewenningsperiode actief te informeren over de duur, de inhoud en de (juridische) gevolgen van deze periode.

4.5 Uitzonderingen op digitale verzending

Burgers mogen ervan uitgaan dat zij - na het einde van een gewenningsperiode - de post van de door hen op MijnOverheid geselecteerde instanties voortaan alleen in de Berichtenbox ontvangen. Als de overheidsinstantie er desondanks toch voor kiest om berichten per post te sturen, dan brengt dit verplichtingen met zich mee. De SVB verstuurt niet alle berichten digitaal, een aantal berichten is van digitale verzending uitgezonderd. Maar welke berichten zijn dat dan?

De informatieverstrekking door de SVB hierover is niet eenduidig. Op MijnOverheid wordt verwezen naar het informatie-icoon bij de betreffende overheidsinstantie. De informatie bij het icoontje van de SVB op MijnOverheid vindt de Nationale ombudsman verwarrend: 'De meeste brieven' worden verstuurd naar de Berichtenbox, maar 'er zijn brieven die niet geschikt zijn voor de Berichtenbox'. Wat zijn 'de meeste brieven' en welke brieven zijn 'niet geschikt voor de Berichtenbox'? De website van de SVB biedt ook geen verduidelijking. In het meest recente nieuwsbericht op de website wordt wel beschreven voor welke uitkeringen de SVB gebruik maakt van de Berichtenbox, maar niet welke soorten berichten dit betreft. In de antwoorden op de veel gestelde vragen komt wel terug dat niet alle poststukken digitaal worden verzonden. Deze lijst bevat een aantal voorbeelden.

Uit de reactie van de SVB aan de Nationale ombudsman in het kader van dit onderzoek blijkt echter dat alleen specifieke categorieën berichten nog per post worden verzonden, bijvoorbeeld terugzendbijlages en fraudegevoelige gegevens. Een aantal van deze categorieën wordt genoemd bij de veel gestelde vragen op de website, maar niet allemaal. De SVB stelt dat de burger niet hoeft te weten om welke soort berichten dat gaat; hij krijgt het bericht ofwel over de post, ofwel digitaal.

De Nationale ombudsman vindt dat de SVB daarmee onvoldoende oog heeft voor het perspectief van de burger. Als burgers niet weten langs welke weg zij een bericht van de overheidsinstantie zullen ontvangen, is de kans immers groter dat zij een bericht zullen missen. Zoals eerder beschreven, kan het mislopen van een overheidsbericht grote gevolgen hebben, bijvoorbeeld het verstrijken van bezwaartermijnen. Bovendien volgt uit de signalen die de Nationale ombudsman ontving dat men zelf gaan invullen wat onder 'de meeste brieven' valt. Het is niet vreemd dat men denkt dat dit 'belangrijke berichten' zijn, dus berichten met rechtsgevolgen of berichten waarop zij actie moeten ondernemen. En trouwens, hoe weet je of je alle post hebt ontvangen? De burger kan bijvoorbeeld voor

langere tijd in het buitenland verblijven, alleen zijn Berichtenbox regelmatig controleren en in de veronderstelling verkeren dat hij zijn papieren post van de SVB niet in de gaten hoeft te houden. Dit blijkt dus niet het geval te zijn.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de informatie die de SVB via MijnOverheid en op de eigen website vermeldt over welke brieven wel en niet digitaal worden verzonden, onvoldoende duidelijk is en onnodig verwarring schept. De informatieverstrekking schiet op dit punt tekort. Als de SVB het beleid heeft welke categorieën berichten worden uitgezonderd van digitale verzending, dan kan dit ook worden gepubliceerd, in elk geval de opsomming zoals deze aan de ombudsman is verstrekt. Zo weet de burger dat alle brieven - ook de belangrijke - naar zijn Berichtenbox worden verstuurd en dat hij alleen in de genoemde categorieën brieven op papier kan verwachten.

De Nationale ombudsman ziet hierin aanleiding om de SVB de aanbeveling te doen om de burger te informeren welke berichten digitaal en welke per post worden verstuurd. Publiceer (bijvoorbeeld op de website) de uitzonderingscategorieën.

Daarnaast doet hij de aanbeveling om aan burgers die zijn aangemeld bij de Berichtenbox - als berichten desondanks per post worden verstuurd - een digitale notificatie te versturen van de verzending. De burger kan dan altijd op één plek zien welke correspondentie er met de overheidsinstantie is geweest. Hij weet dan dat hij de papieren versie moet bewaren, omdat het bericht niet digitaal beschikbaar is.

4.6 Foutmeldingen e-mailnotificatie

De e-mailnotificatie is een hulpmiddel voor het regelmatig controleren van de Berichtenbox op nieuwe berichten. In de praktijk blijkt voor veel mensen de ontvangst van de e-mailnotificatie het enige moment te zijn waarop zij hun Berichtenbox op nieuwe berichten controleren, zeker als zij slechts sporadisch berichten van de overheid ontvangen.

De kans bestaat dat sommige burgers zich nog onvoldoende realiseren dat het up-to-date houden van het e-mailadres waarop zij bereikbaar zijn, erg belangrijk is. De SVB en Logius verwijzen naar de gebruiksvoorwaarden van MijnOverheid, waarin een verplichting was opgenomen de Berichtenbox regelmatig te raadplegen en het e-mailadres actueel te houden. Deze gebruiksvoorwaarden zijn inmiddels echter vervangen door de Regeling voorzieningen GDI en in daarin zijn deze verplichtingen weggefallen. De informatieverstrekking daarover is dan van extra belang, zoals hiervoor onder 4.3 aan de orde is gekomen.

De Nationale ombudsman begrijpt dat de burger zelf verantwoordelijk is voor het actueel houden van zijn e-mailadres, de overheid kan het juiste e-mailadres immers niet zelf achterhalen. Toch zijn er ook gevallen waarin de overheid een concreet signaal ontvangt dat de bezorging van de e-mailnotificatie niet is gelukt, namelijk in de vorm van een foutmelding. De ombudsman realiseert zich dat niet in alle gevallen waarin het bericht niet aankomt een foutmelding wordt verstuurd. Maar als een e-mailaccount daadwerkelijk is afgesloten of een niet-bestaand e-mailadres wordt gebruikt, is dat wel het geval.

Gelet op het grote belang van de e-mailnotificatie in de praktijk, is de Nationale ombudsman van oordeel dat de overheid na ontvangst van een foutmelding die erop wijst

dat het e-mailadres niet wordt gebruikt, contact moet opnemen met de burger om hem daarop te wijzen en in de gelegenheid te stellen een ander e-mailadres op te geven. Van Logius heeft de Nationale ombudsman vernomen dat deze foutmeldingen sinds oktober 2016 worden geregistreerd en dat in de Afnemersraad het idee reeds is geuit om bij regelmatige foutmeldingen een brief te versturen naar het adres van die persoon in de Basisregistratie Personen om hem daarop te wijzen. De ombudsman is echter van oordeel dat op iedere foutmelding zou moeten worden gereageerd. Als iemand maar enkele keren per jaar post van de overheid ontvangt, zullen er immers slechts sporadisch foutmeldingen worden verstuurd. Dan zal pas na langere tijd contact worden opgenomen met de burger, terwijl hij dan al een aantal berichten heeft gemist.

De SVB heeft in reactie op het verslag van bevindingen overigens aangegeven dat het voor de hand ligt dat de SVB bij ontvangst van een onbestelbare e-mailnotificatie het bericht alsnog per post verstuurt. Tot nu toe doet de SVB dit echter niet.

De Nationale ombudsman doet de SVB dan ook de aanbeveling om in beleid op te nemen dat actie wordt ondernomen op een foutmelding na een e-mailnotificatie. Dit kan door in contact te treden met de burger om hem daarop te wijzen en in de gelegenheid te stellen een ander e-mailadres op te geven, maar ook door de brief alsnog per post te versturen. Wie daadwerkelijk de handeling verricht - Logius of de SVB zelf - kan onderling worden afgestemd.

4.7 Conclusies

In dit onderzoek staat de vraag centraal wat burgers van de SVB - en ook van overheidsinstanties in het algemeen - mogen verwachten op het gebied van informatieverstrekking rond het digitaliseringsproces.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de burger van de SVB mag verwachten dat deze - in aanvulling op de informatie verstrekt via MijnOverheid - op zijn website duidelijke informatie verstrekt over de werking van MijnOverheid en hem daarbij doorverwijst naar andere websites met uitgebreidere informatie. Hij is van oordeel dat de informatieverstrekking door de SVB in aanvulling op de informatie van MijnOverheid zelf kan worden verbeterd. De Nationale ombudsman geeft daarom als aanbeveling mee dat de SVB de burger wijst op het belang van het regelmatig raadplegen van de Berichtenbox en van het registreren van het actuele e-mailadres, gelet op de belangrijke rol van de e-mailnotificatie.

Ten tweede mag de burger naar het oordeel van de Nationale ombudsman verwachten dat de SVB hem informeert bij grote veranderingen in het digitaliseringsproces waarvan de burger gevolgen ondervindt. Dit geldt bijvoorbeeld aan het begin en aan het einde van een gewenningsperiode. De burger moet daarnaast ervan op de hoogte zijn wat een gewenningsperiode inhoudt en wat voor gevolgen dit voor hem heeft. Bij het einde van de gewenningsperiode moet hij weten wat deze verandering voor hem in de praktijk betekent en dat hij erop gespitst kan zijn dat berichten voortaan alleen digitaal worden verzonden. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de SVB burgers over het einde van de gewenningsperiode onvoldoende heeft voorgelicht.

De burger die ervoor kiest om de post van de overheid via de Berichtenbox te ontvangen, mag verwachten dat hij voortaan de berichten van de overheid alleen via die weg ontvangt. Dit brengt tegelijkertijd met zich mee dat als de overheidsinstantie er toch voor

kiest om bepaalde berichten niet digitaal, maar per post te versturen, dat zij dan transparant moet zijn welke berichten dit betreft. Voor de burger moet duidelijk zijn wat hij kan verwachten. De SVB informeert burgers daarover naar het oordeel van de Nationale ombudsman onvoldoende. Dit leidt tot de aanbevelingen om het beleid over uitzonderingscategorieën te publiceren en om burgers ook langs digitale weg op de hoogte te stellen van de verzending van een papieren poststuk.

Het regelmatig controleren van de Berichtenbox wordt ondersteund door de e-mailnotificatie. De ontvangst van de notificatie zal voor veel burgers waarschijnlijk het enige moment zijn waarop zij hun Berichtenbox raadplegen, zeker als zij slechts af en toe berichten van de overheid ontvangen. Het is voor de overheid lastig om na te gaan of een burger de e-mailnotificatie heeft ontvangen. De Nationale ombudsman vindt dat in de gevallen waarin een concrete foutmelding ontvangen wordt, de overheid deze burger hierover actief moet benaderen. Hij doet de SVB de aanbeveling om actie te ondernemen naar aanleiding van een dergelijke foutmelding.

4.8 Aanbevelingen

Gelet op de overheidsbrede ontwikkelingen met betrekking tot digitalisering, zijn de conclusies van dit onderzoek - hoewel gericht op de SVB - ook relevant voor andere overheidsinstanties. De Nationale ombudsman richt zijn aanbevelingen dan ook niet alleen tot de SVB, maar aan alle overheidsinstanties die hun berichtenverkeer met de burger digitaliseren.

1. Wijs burgers, bijvoorbeeld op de website, op het belang van het regelmatig raadplegen van de Berichtenbox en het registreren van het actuele e-mailadres, gelet op de belangrijke rol van de e-mailnotificatie.
2. Informeer de burger bij een 'mijlpaal' in het digitaliseringsproces, zeker als er op dat moment concreet iets voor hem verandert en in ieder geval bij het starten en het beëindigen van een gewenningsperiode. Informeer bij de start en bij het einde van een gewenningsperiode bovendien over de duur, de inhoud en de (juridische) gevolgen van deze periode.
3. Geef duidelijk aan welke berichten per post en welke berichten digitaal worden verstuurd. Publiceer (bijvoorbeeld op de website) de uitzonderingscategorieën.
4. Indien berichten per post worden verstuurd, zend dan aan burgers die zijn aangemeld bij de Berichtenbox een digitale notificatie van verzending.
5. Reageer actief op een foutmelding na verzending van een e-mailnotificatie.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

5 BIJLAGEN

Gebruiksvoorwaarden MijnOverheid.nl

versie 2.9 - 24 september 2014 (geldend tot 1 november 2015)

Artikel 1 Begrippen en afkortingen

In deze Gebruiksvoorwaarden wordt verstaan onder:

1. Afnemer: een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisatie, of een college of een persoon met een publieke taak of bevoegdheid, die voor de uitoefening van die publieke taak of bevoegdheid elektronisch verkeer met andere overheden en burgers wenselijk acht en daarbij gebruik maakt van MijnOverheid.
2. Berichtenbox: de elektronische persoonlijke postbus op MijnOverheid waarin Gebruiker berichten ontvangt van door hem geselecteerde Afnemers en van Logius.
3. DigiD: de persoonlijke inlogcode voor het verkrijgen van toegang tot MijnOverheid.
4. DigiD Machtigen: de dienst waarbij Logius een Vertegenwoordigde en een Gemachtigde in staat stelt om een Machtiging te laten registreren en te onderhouden in de Machtigingsvoorziening en die een Afnemer in staat stelt te controleren op aanwezigheid en geldigheid van een Machtiging. De begrippen Vertegenwoordigde, Gemachtigde, Machtigingsvoorziening en Machtiging hebben in deze Gebruiksvoorwaarden dezelfde betekenis als in de gebruiksvoorwaarden voor DigiD Machtigen.
5. Gebruiker: een natuurlijk persoon die is ingeschreven in de Basisregistratie personen (BRP), in het bezit is van een Burgerservicenummer, sofinummer of een ander van overheidswege toegekend nummer, en in het bezit is van een DigiD.
6. Gebruiksvoorwaarden: de Gebruiksvoorwaarden MijnOverheid op basis waarvan Gebruiker gebruik kan maken van MijnOverheid.
7. Logius: dienst digitale overheid, baten-lastendienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die verantwoordelijk is voor het beheer van MijnOverheid.
8. Lopende Zaken: de persoonlijke elektronische dienst op MijnOverheid waarin een Gebruiker kan zien welke zaken hij bij de aangesloten Afnemers heeft lopen.
9. MijnOverheid: de website op het webadres mijn.overheid.nl van Logius waarop elektronische diensten aan de Gebruiker ter beschikking worden gesteld.
10. Notificatie: het e-mailbericht dat aan de Gebruiker wordt verstuurd nadat een bericht in de Berichtenbox is geplaatst of een wijziging in Lopende Zaken heeft plaatsgevonden.
11. Persoonlijke Gegevens: de persoonlijke elektronische dienst op MijnOverheid waarin een Gebruiker kan zien welke persoonlijke gegevens zijn geregistreerd bij de aangesloten Afnemers.

Artikel 2 Toegang en gebruik MijnOverheid

1. Door het registreren bij MijnOverheid maakt de Gebruiker kenbaar dat hij langs elektronische weg voldoende bereikbaar is voor het ontvangen van elektronische berichten van de geselecteerde Afnemers in de Berichtenbox.

2. De Gebruiker ontvangt van de geselecteerde Afnemers mogelijk geen papieren post meer.
3. De Gebruiker kan de selectie van Afnemers waarvan hij berichten in zijn Berichtenbox kan ontvangen, wijzigen.
4. De Gebruiker raadpleegt regelmatig zijn Berichtenbox om te kijken of er nieuwe berichten in zijn geplaatst.
5. De Gebruiker kan er voor kiezen Notificaties per e-mail te ontvangen als een nieuw bericht in zijn Berichtenbox is geplaatst of een wijziging in Lopende Zaken heeft plaatsgevonden. Voor nieuwe berichten waarvoor een Gebruiker een Gemachtigde heeft aangewezen, ontvangt alleen de Gebruiker een Notificatie en niet de Gemachtigde.
6. De Gebruiker die ervoor kiest Notificaties te ontvangen zorgt ervoor dat zijn actuele e-mailadres bij MijnOverheid geregistreerd staat.
7. Logius garandeert niet dat verzonden Notificaties ook daadwerkelijk het emailadres bereiken dat door de Gebruiker is opgegeven.
8. De Notificatie is een service van Logius en is geen bekendmaking of onderdeel van bekendmaking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.
9. De Gebruiker geeft toestemming voor de verwerking van zijn persoonsgegevens door Logius, ten behoeve van de goede werking van MijnOverheid.
10. Indien de Gebruiker een Machtiging registreert in DigiD Machtigen waarmee hij een Gemachtigde inzage geeft in een of meerdere berichten in zijn Berichtenbox, omvat zijn toestemming voor de verwerking van zijn persoonsgegevens ook de daarmee gemoeide persoonsgegevens.
11. Door het registreren bij MijnOverheid stemt de Gebruiker ermee in dat zijn persoonsgegevens door Logius worden verstrekt aan Afnemer(s) uitsluitend ten behoeve van de goede werking van MijnOverheid.

(...)

Regeling voorzieningen GDI

Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 oktober 2015, nr. 2015-609536, houdende regels met betrekking tot de werking, beveiliging en betrouwbaarheid van de voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverstopping alsmede van voorzieningen voor elektronische authenticatie en elektronische registratie van machtigingen (Regeling voorzieningen GDI)
(geldend van 1 november 2015 tot heden)

(...)

Voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverstopping

Artikel 2. Gebruik MijnOverheid

- 1 De Minister maakt een MijnOverheid-account aan voor een ieder die:
 - a. de leeftijd van 14 jaar heeft bereikt;
 - b. beschikt over een burgerservicenummer;

c. woonachtig is in Nederland of de Nederlandse nationaliteit heeft; en

d. beschikt of kan beschikken over een DigiD.

2 De gebruiker neemt door het activeren van zijn MijnOverheid-account dit account in gebruik. Hij maakt tevens kenbaar dat hij langs elektronische weg bereikbaar is voor het ontvangen van berichten in de Berichtenbox van door hem geselecteerde afnemers.

3 De gebruiker heeft toegang tot zijn MijnOverheid-account door gebruikmaking van DigiD.

4 De gebruiker kan de selectie van afnemers, waarvan hij berichten in zijn Berichtenbox wil ontvangen, wijzigen.

5 Het tweede lid, tweede zin, en het vierde lid zijn niet van toepassing met betrekking tot afnemers voor wie het gebruik van MijnOverheid wettelijk is voorgeschreven.

6 Het MijnOverheid-account is strikt persoonlijk en niet overdraagbaar.

7 Het MijnOverheid-account mag alleen gebruikt worden voor het doel waarvoor het is bestemd.

8 De Minister kan het MijnOverheid-account opheffen na het overlijden van de gebruiker of ingeval de gebruiker niet langer voldoet aan een of meer van de in het eerste lid genoemde criteria.

(...)