
“HOEZO *MIJNOVERHEID*?”

Onderzoek naar knelpunten voor burgers bij
MijnOverheid / de Berichtenbox

“Hoezo *MIJ*Noverheid?”¹

Onderzoek naar knelpunten voor burgers bij MijnOverheid / de Berichtenbox

Onderzoeksteam

mr J. Verhoef, projectleider

mr D.J. Hanse, onderzoeker

mr S.M.C. Wesseldijk, onderzoeker

S. Beer bc, projectondersteuning

Nationale ombudsman

mr R.F.B. van Zutphen

Datum: 6 september 2017

Rapportnummer: 2017/098

¹ Citaat van een burger die klaagde bij de Nationale ombudsman

SAMENVATTING

Aanleiding

De Nationale ombudsman ontvangt steeds meer klachten waarbij digitale verzending van berichten een rol speelt. Dit gaat om mensen die niet op die manier met de overheid kunnen communiceren en dreigen te worden uitgesloten van overheidsvoorzieningen. Post van de SVB, de RDW, het UWV of de gemeente wordt gemist, met nadelige gevolgen, zoals hoge boetes of ambtshalve verhogingen van kosten.

Context

De maatschappij is steeds meer aan het digitaliseren. De overheid gaat mee in die ontwikkeling. De Nationale ombudsman vindt dat het perspectief van burgers geborgd moet worden in alles wat de overheid doet. De overheid is er voor de burger. En niet andersom. Ook bij digitalisering van haar diensten en communicatie moet de overheid de gebruiker centraal stellen.

'Hoezo MIJNOverheid? Dit is niet van mij, ik kan er zelf helemaal niks mee.'

Reinier van Zutphen, de Nationale ombudsman:

'De overheid digitaliseert in rap tempo. Maar mag er niet zonder meer van uit gaan dat het creëren van een digitale wereld hetzelfde is als het 1 op 1 digitaliseren van de papieren wereld. De overheid dient de kennis, vaardigheden en behoeften van de burgers als uitgangspunt te nemen. Van alle burgers. Van jong tot oud, van hoogopgeleid tot laaggeletterd. Digitale post verzenden naar de Berichtenbox en het verder maar aan de burger laten om zijn digitale brievenbus continu in de gaten te houden, vind ik de omgekeerde wereld. We zien dat een grote groep gebruikers nu niet uit de voeten kan met de Berichtenbox. Het stemt mij positief dat BZK na gesprekken tijdens het onderzoek heeft laten weten serieus werk te willen gaan maken van een aantal van onze aanbevelingen. Er is nog een wereld te winnen voordat MijnOverheid ook echt van alle burgers is.'

Koen (35) heeft zijn MijnOverheid-account al jaren geleden geactiveerd. Handig, zo'n digitale brievenbus. Hij kreeg zijn post ook nog op papier, dus hij keek eigenlijk nooit meer in zijn Berichtenbox. Opeens ontvangt hij een aanmaning voor een boete van de RDW omdat hij zijn auto niet op tijd APK heeft laten keuren.

Toen Corry (70) hoorde over de Berichtenbox wilde zij graag weten of dat iets voor haar was. Nieuwsgierig opent zij de website van MijnOverheid en klikt hier en daar wat aan. Bij nader inzien ziet het er toch niet zo gemakkelijk uit. Snel klikt zij de website weer weg. ... Later blijkt dat zij haar account had geactiveerd.

Conclusies

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) moet bij de verdere ontwikkeling van MijnOverheid en de Berichtenbox gebruikers meer centraal stellen door uit te gaan van wat zij nodig hebben om met de overheid te kunnen communiceren. Burgers mogen zich niet gedwongen voelen om gebruik te maken van een digitaal kanaal als zij dat niet kunnen of willen. Het is van belang om de verschillende groepen gebruikers en hun behoeften te onderscheiden en daar MijnOverheid en de Berichtenbox op af te stemmen. Dat vergt een andere manier van kijken naar digitalisering van het berichtenverkeer en de overheidsdienstverlening in het algemeen. BZK moet zijn regierol waar maken door een digitale faciliteit neer te zetten die aansluit bij de recentste technische mogelijkheden, waar burgers enthousiast van worden en zich graag bij willen aansluiten.

Aanbevelingen aan de minister van BZK

Voor de mensen die niet digitaal willen communiceren via MijnOverheid:

- Zet erop in dat er geen drang wordt uitgeoefend op burgers om op dit moment het account te activeren, zowel door geen verdere dwingende wetgeving tot stand te brengen als door de instanties te vragen pas op de plaats te maken;
- Zorg ervoor dat het MijnOverheid-account alleen geactiveerd kan worden via de activeringsknop om te voorkomen dat burgers het account per abuis activeren;
- Onderzoek in hoeverre burgers voldoende in staat zijn met het MijnOverheid-account om te gaan;
- Bied mensen hulp om ervoor te zorgen dat, als zij geen gebruik willen maken van hun account op MijnOverheid, zij berichten weer op papier kunnen ontvangen;
- Verken bij burgers op welke manier zij zouden willen dat de (digitale) communicatie met de overheid wordt vormgegeven.

Aanbevelingen aan de minister van BZK

Voor de mensen die digitaal willen communiceren, maar onvoldoende gebruiksgemak ervaren:

- Benader alle mensen die een account geactiveerd hebben en geen e-mailadres gekoppeld hebben per brief;
- Monitor of geactiveerde accounts langere tijd niet worden bezocht terwijl er nieuwe berichten in staan. Benader de eigenaars van een dergelijk account via een ander kanaal om na te vragen of zij ervan op de hoogte zijn dat zij berichten ontvangen in de Berichtenbox van MijnOverheid;
- Onderzoek daarnaast welke ruimte wetgeving biedt om de betrokken afnemer(s) te informeren dat de verzonden berichten in de Berichtenbox niet worden gelezen;
- Monitor of e-mailnotificaties bij de burger aankomen. Als een bericht na herhaalde verzending niet aankomt, neem dan via een ander kanaal contact op met de betrokkene en stel de afnemer op de hoogte van het feit dat de burger niet op de hoogte is van het verzonden bericht.

Aanbevelingen aan de minister van BZK

Voor de groep gebruikers die digitaal willen communiceren, maar die mogelijkheid niet hebben:

- Zorg ervoor dat voor professionele dienstverleners op zo kort mogelijke termijn een goede digitale machtigingsvoorziening beschikbaar is die hen in staat stelt de zaken van hun cliënten op een efficiënte en kosteneffectieve manier te regelen.
- Maak het mogelijk dat niet-Nederlanders die een band hebben met Nederland maar niet (meer) hier wonen op korte termijn ook digitaal toegang krijgen tot alle overheidsdiensten.

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	7
1.1	Onderzoek naar MijnOverheid en de Berichtenbox	9
1.2	Onderzoeksvraag	9
1.3	Onderzoeksaanpak	9
1.4	Leeswijzer	10
2	BZK, MAAK REGIEROL WAAR	11
3	GEVOELDE DWANG OM HET MIJNOVERHEID-ACCOUNT TE ACTIVEREN	15
3.1	Meerderheid accounts niet geactiveerd	15
3.2	Gedwongen digitaal?	15
3.3	Per abuis aangemeld	17
3.4	BZK: Geen weg terug, uitvinken wel mogelijk	17
3.5	Visie Nationale ombudsman; loslaten en begeleiden	18
3.6	Reacties BZK	19
3.7	Aanbevelingen Nationale ombudsman	20
4	ONGELEZEN BERICHTEN	22
4.1	Eén op de vijf mensen logt minstens een jaar lang niet in	22
4.2	Hoe komt het dat mensen berichten missen?	23
4.3	BZK: Verantwoordelijkheid ligt bij de burger	24
4.4	Visie Nationale ombudsman; contact via ander kanaal	25
4.5	Reacties BZK	26
4.6	Aanbevelingen Nationale ombudsman	27
5	GEEN DIGITALE TOEGANG VOOR MENSEN DIE DAAR WEL BELANG BIJ HEBBEN	28
5.1	Belang om digitaal toegang te hebben	28
5.2	Nog geen oplossing voor professionele dienstverleners, curatoren en bewindvoerders	29
5.3	Niet-Nederlanders	30
5.4	Visie Nationale ombudsman; maak digitale toegang mogelijk	31
5.5	Reacties BZK	31
5.6	Aanbevelingen Nationale ombudsman	32

6	ZET GEBRUIKER CENTRAAL	33
6.1	Perspectief van burgers	33
6.2	Onvoldoende digitale vaardigheden	33
6.3	Onvoldoende gebruiksgemak	33
6.4	Nationale ombudsman; Berichtenbox is niet zomaar een brievenbus, gebruiker onvoldoende centraal bij inrichting MijnOverheid	34
6.5	Conclusie	35
6.6	Aanbevelingen Nationale ombudsman	35
	ACHTERGROND	38

1 INLEIDING

De maatschappij is steeds meer aan het digitaliseren. De overheid gaat mee in die ontwikkeling. Dit heeft invloed op de relatie tussen burger en overheid en op de manier waarop burger en overheid met elkaar communiceren. Voor burgers en overheidsinstanties kan digitalisering een positieve ontwikkeling zijn. Er kan makkelijker en sneller contact worden gelegd. Bij digitalisering kunnen echter ook voor bepaalde burgers of groepen burgers problemen ontstaan. De Nationale ombudsman heeft de afgelopen jaren in een aantal rapporten aandacht besteed aan de digitalisering van de overheid.² De ombudsman vindt dat het perspectief van burgers geborgd moet worden in alles wat de overheid doet. De Nationale ombudsman verwacht dat de overheid bij digitalisering van haar diensten en communicatie het perspectief van de burger in beeld heeft.

De overheid heeft, onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder; het ministerie of BZK) als beleidsverantwoordelijk departement, de website MijnOverheid opgezet. Het is de intentie van de overheid dat burgers via deze website toegang hebben tot hun berichten, persoonlijke gegevens en lopende zaken. Via de Berichtenbox van MijnOverheid wordt de post van steeds meer overheidsinstanties digitaal bij de burgers bezorgd.

MijnOverheid

MijnOverheid is de website waar burgers toegang hebben tot de berichten die zij van overheidsinstanties hebben ontvangen en informatie kunnen raadplegen die over hun is geregistreerd bij die instanties. Een groot aantal overheidsinstanties is op MijnOverheid aangesloten.³ Het beheer van MijnOverheid wordt uitgevoerd door Logius; een dienstonderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK). 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 bijvoorbeeld om de vastgelegde gegevens in de Basisregistratie Personen of het Kadaster. Als er iets niet klopt dan kan de burger zien bij welke instantie hij terecht kan om het aan te passen. Sinds 1 november 2015⁴ heeft elke Nederlander van 14 jaar of ouder een MijnOverheid-account.⁵ Dit is een 'casco' account dat eerst door de burger moet worden geactiveerd alvorens hij de Berichtenbox kan gebruiken. Om het account te activeren, logt hij in met zijn persoonlijke DigiD en actualiseert hij zijn gebruikersinstellingen door bijvoorbeeld een e-mailadres toe te voegen voor het ontvangen van een notificatie en vinkjes te zetten bij de instanties waarvan hij berichten digitaal wil ontvangen.⁶ Hiermee maakt hij kenbaar dat hij langs elektronische weg bereikbaar is voor het ontvangen van berichten in de Berichtenbox van door hem geselecteerde afnemers.⁷ Na activering moet bij elk gebruik van MijnOverheid worden ingelogd met DigiD.

² Rapport de burger gaat digitaal, Nationale ombudsman 2013/170.

³ Er zijn ook andere instanties dan overheidsinstanties aangesloten, zoals enkele pensioenfondsen.

⁴ Inwerkingtreding Wet EBV.

⁵ Artikel 2 eerste lid Regeling voorzieningen GDI.

⁶ Per eind juni 2017 zijn er 6,6 miljoen accounts van de 16 miljoen accounts geactiveerd

⁷ Op grond van de Wet EBV kan de Belastingdienst berichten digitaal verzenden; ongeacht de status van het account.

Berichtenbox

De Berichtenbox is een digitale postbus op MijnOverheid waarin burgers digitale berichten van de overheid ontvangen. Ook kunnen zij hun berichten daar bewaren en beheren. De burger kan vooralsnog geen bericht verzenden vanuit de Berichtenbox. De regels met betrekking tot de werking van de Berichtenbox zijn vastgelegd in de Regeling voorzieningen GDI.⁸

In deze regeling is vastgelegd dat de burger door het activeren van zijn account de Berichtenbox in gebruik neemt en door middel van het aanvinken van door de hem geselecteerde overheidsinstanties kenbaar kan maken dat hij bereikbaar is voor het ontvangen van digitale berichten van die instanties in de Berichtenbox. Met uitzondering van de Belastingdienst kan hij de selectie daarna altijd weer aanpassen. Nog niet alle overheidsinstanties zijn op de Berichtenbox aangesloten. Onder de knop Instellingen kan de burger zien welke overheidsinstanties meedoen. Via de Berichtenbox op MijnOverheid kan de burger worden doorgeleid naar de webpagina van de aangesloten instantie.⁹ Op de webpagina van de betreffende overheidsinstantie kan hij zijn zaken rechtstreeks regelen met de instantie; dat kan hij niet doen op de website MijnOverheid of in de Berichtenbox.

In principe ontvangt de burger na activering van zijn MijnOverheid-account post van de door hem geselecteerde instanties niet meer op papier, tenzij de betreffende (overheids)instantie daarin zelf een andere keuze maakt of de burger de selectie van een instantie ongedaan maakt. Onder de knop Organisaties Berichtenbox kan de burger bij elke overheidsinstantie op een informatie-icoontje klikken om te zien welke berichten die overheidsinstantie via de Berichtenbox stuurt en welke berichten op papier.

Bij het activeren van een account op MijnOverheid kan de burger ervoor kiezen om een melding te ontvangen op een e-mailadres als er een nieuw bericht in de Berichtenbox is geplaatst. Deze functie wordt aangeduid met de term e-mailnotificatie en is niet verplicht.

De Nationale ombudsman ontvangt in toenemende mate klachten over overheidsinstanties waarbij digitale verzending van berichten een rol speelt. Mensen geven bijvoorbeeld aan dat zij post van de SVB, de RDW, het UWV of de gemeente hebben gemist en daar nadelige gevolgen van hebben ondervonden, zoals boetes of ambtshalve verhogingen van kosten.

Naar aanleiding van klachten en signalen heeft de Nationale ombudsman recentelijk in een drietal rapporten (2017/001 en 2017/002 en 2017/040) respectievelijk de SVB, het UWV en DUO aanbevelingen gedaan over de communicatie rond het digitaal verzenden van berichten hetzij via de Berichtenbox van MijnOverheid hetzij via MijnDUO. Daarbij stelde de ombudsman nadrukkelijk aan de orde;

- dat burgers die niet digitaal kunnen of willen communiceren gerichte ondersteuning of een alternatief kanaal moet worden geboden;
- dat burgers digitaal sneller een vergissing kunnen maken en daarvoor niet onredelijk gestraft moeten worden en
- dat overheidsinstanties burgers actief zouden moeten benaderen als een e-mailnotificatie niet kan worden afgeleverd of burgers hun berichten lange tijd niet openen.

⁸ Zie onder het kopje Relevante wet- en regelgeving in dit rapport.

Deze regeling geldt vanaf 1 november 2015. Daarvoor golden gebruiksvoorwaarden die de burger moest accepteren bij het activeren van zijn persoonlijke account op MijnOverheid.

⁹ In de meeste gevallen hoeft een burger niet opnieuw met zijn DigiD in te loggen op de webpagina van de overheidsinstantie waarmee hij zaken wil doen. Omdat nog niet alle overheidsinstanties zijn aangesloten op *Eenmalig Inloggen* moet een burger (voorlopig) soms nog opnieuw inloggen.

UWV en SVB hebben laten weten dat zij naar aanleiding van de aanbevelingen een aantal maatregelen ter verbetering van de digitale dienstverlening in gang willen zetten en daarover waar nodig ook gaan overleggen met Logius en de Afnemersraad. Ook DUO is met studentenorganisaties en de ombudsman in gesprek om verbeteringen door te voeren.

1.1 Onderzoek naar MijnOverheid en de Berichtenbox

In de eerdere onderzoeken heeft de Nationale ombudsman zich gericht op klachten over instanties die hun berichten via de Berichtenbox verzenden. Uit de klachten en signalen die de ombudsman ontvangt, blijkt echter ook dat mensen niet tevreden zijn over de manier waarop het MijnOverheid-account en daarbinnen de Berichtenbox functioneert. Dat is voor de ombudsman reden om in dit rapport specifiek in te gaan op de vraag waar burgers tegenaan lopen bij het gebruik van de Berichtenbox.¹⁰

Dit rapport richt zich tot het ministerie van BZK dat het beleidsverantwoordelijk departement is voor de digitalisering van het berichtenverkeer van de overheid. Logius, dienstonderdeel van het ministerie van BZK, is uitvoerder en beheerder van MijnOverheid en de daaronder vallende Berichtenbox. In het kader van dit onderzoek is zowel met de betrokken beleidsafdeling van het ministerie van BZK als met Logius gesproken.

1.2 Onderzoeksvraag

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Wat mogen burgers in redelijkheid verwachten van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met betrekking tot de werking van MijnOverheid en daarbinnen specifiek de Berichtenbox?

1.3 Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek heeft de Nationale ombudsman in kaart gebracht welke knelpunten burgers ervaren en welke mogelijkheden voor verbetering hij ziet. Daarbij kijkt hij vanuit het perspectief van de burger. Hij heeft daarvoor de klachten en signalen die bij de Nationale ombudsman zijn ingediend, geanalyseerd. Meldpunt Max besteedde in de televisie-uitzending van 14 februari 2017 aandacht aan het onderwerp digitalisering en MijnOverheid en opende een meldpunt voor klachten en signalen. Ook de klachten die door Meldpunt Max werden ontvangen, zijn meegenomen in dit onderzoek. De uitgebrachte rapporten van de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid en het onderzoek van de Universiteit Twente naar het burgerperspectief op de invoering van het elektronische berichtenverkeer zijn bij dit onderzoek betrokken.¹¹ Verder heeft de ombudsman gesprekken gevoerd met de directeur-generaal Overheidsorganisatie van het ministerie van BZK en met de dienst Logius, onderdeel van het Directoraat Generaal Overheidsorganisatie van BZK en de beheerder van MijnOverheid. Logius heeft vervolgens schriftelijk een aantal vragen beantwoord. Daarnaast heeft de Nationale ombudsman gebruik gemaakt van literatuuronderzoek. Op basis van de verzamelde informatie heeft hij een voorlopige rapportage opgesteld.

¹⁰ De onderdelen 'Persoonlijke gegevens' en 'Lopende zaken' van MijnOverheid zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

¹¹ Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid 'Maak Waar!' april 2017 en de Deelrapportages 1 t/m 4 van het Center for e-Government Studies van de Universiteit Twente 'Daar gaat een blauwe envelop', november 2015 tot en met november 2016 (in opdracht van de Belastingdienst).

Vervolgens heeft de ombudsman met vertegenwoordigers van het ministerie van BZK besproken of zij de knelpunten herkennen en welke verbeteringen zij mogelijk achten. De uitkomsten van dit gesprek zijn in een conceptrapport verwerkt. BZK heeft op dat concept gereageerd. Deze reactie heeft geleid tot een aantal aanpassingen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt aan de orde hoe de Nationale ombudsman de rol van BZK ziet in het digitaliseringsproces in het algemeen en rond MijnOverheid. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 worden drie specifieke knelpunten die de Nationale ombudsman voor burgers ziet rond MijnOverheid uitgewerkt. In elk van die hoofdstukken wordt eerst uiteengezet wat het knelpunt voor burgers inhoudt, daarna wordt aangegeven hoe BZK hier tegenaan kijkt, wat de visie van de Nationale ombudsman is en wordt kort weergegeven wat er met BZK is besproken. Tot slot zet de Nationale ombudsman rond het genoemde knelpunt op een rij welke aanbevelingen hij BZK doet om verbeteringen door te voeren. Bij deze hoofdstukken treft u in kaders verhalen van burgers. Deze verhalen zijn gebaseerd op klachten en signalen die de Nationale ombudsman en Meldpunt Max ontvingen.

In hoofdstuk 3 wordt aan de orde gesteld dat burgers zich gedwongen voelen om gebruik te maken van hun MijnOverheid-account. In hoofdstuk 4 leest u over gemiste berichten. Hoofdstuk 5 stelt aan de orde dat een deel van de burgers die juist wél gebruik wil maken van de digitale Berichtenbox daartoe niet in staat wordt gesteld. In Hoofdstuk 6 tenslotte beschrijft de ombudsman wat er vanuit het perspectief van burgers van de overheid mag worden verwacht om het perspectief van burgers bij de uitvoering van MijnOverheid en de Berichtenbox te borgen en zet hij de aanbevelingen op een rij.

2 BZK, MAAK REGIEROL WAAR

Enkele cijfers

- 40 % van de MijnOverheid-accounts is geactiveerd; 6,6 miljoen van de 16 miljoen accounts;
- 2,5 miljoen Nederlanders zijn laaggeletterd en vermoedelijke digitaal niet vaardig;
- tussen november 2015 (toen Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst van kracht werd) en maart 2016 steeg het aantal geactiveerde accounts van 2,3 naar 4,8 miljoen;
- meer dan 20 % van de mensen (één op de vijf) met een geactiveerd account kijkt langer dan een jaar niet in zijn account nadat er een nieuw bericht in is gekomen
- 17 % van de mensen die een account heeft geactiveerd, heeft geen e-mailadres aan het account gekoppeld;
- van de mensen die een e-mailadres heeft gekoppeld heeft 7,5 % (400.000 burgers) een herhaalnotificatie ingesteld.

De overheid profileert zich als één overheid naar de burger. Zij wil ervoor zorgen dat de burger niet hoeft te zoeken waar hij voor een bepaald onderwerp moet zijn, maar dat hij ongeacht waar hij aanklopt op de juiste plek uitkomt. Ook rond digitalisering beoogt de overheid als eenheid op te treden. Het Ministerie van BZK heeft daarom in de digitalisering van de overheidsdienstverlening een regierol op zich genomen.

De overheid is zich er van bewust dat zij rond digitalisering de gebruiker centraal moet stellen. Daarom hebben zowel BZK als Logius het manifest Gebruiker Centraal ondertekend.¹² Daarmee onderkent BZK dat digitaliseringsprocessen ten dienste moeten staan van de gebruiker; de burger. In de praktijk staat die gebruiker een stuk minder centraal. De Studiegroep informatiesamenleving en overheid die onder de regie van BZK opereert, verwoordt in het rapport 'Maak waar!'¹³ wat er nog ontbreekt en wat van de overheid verwacht mag worden: 'Digitale dienstverlening moet het niveau van websites en digitale formulieren voorbij en proactief worden georganiseerd rond behoeften van burgers en bedrijven, differentiëren naar omstandigheid, en hand in hand gaan met fysieke vormen van (burger-)contact.'

Het MijnOverheid-portaal is één van de instrumenten die de overheid rond digitalisering inzet. Dit portaal wordt onder verantwoordelijkheid van BZK uitgevoerd. Voor de inrichting en vormgeving vindt overleg plaats met (overheids)instanties die dit portaal voor communicatie met burgers kunnen gebruiken, de zogenaamde afnemers. Deze hebben zitting in de Afnemersraad die het belangrijkste adviesorgaan vormt voor Logius en BZK als het gaat om het beheer van MijnOverheid. Er is ook een Afnemerspanel, waarin enkele overheidsinstanties zitten die advies geven over de inrichting van huidige en nieuwe functionaliteiten van MijnOverheid. Een burgerpanel, waarin enkele organisaties die groepen burgers vertegenwoordigen zitting hebben, geeft eveneens advies aan Logius, BZK en de Afnemersraad.¹⁴

¹² Dit manifest van 9 juni 2016 is opgesteld door de overheidsbrede kenniscommunity gebruiker centraal en te vinden via <http://www.gebruikercentraal.nl/manifest/>

¹³ Maak waar!, rapport van de Studiegroep informatiesamenleving en overheid, 18 april 2017.

¹⁴ Dit geheel van samenwerkende instanties en overlegorganen heet de 'Governance MijnOverheid'. BZK is de eindverantwoordelijke instantie in deze governance en is tevens opdrachtgever van MijnOverheid.

Vanwege de regierol die BZK heeft, verwacht de Nationale ombudsman dat BZK ook de verantwoordelijkheid neemt voor het borgen van het burgerperspectief in de uitvoering van MijnOverheid. Tijdens het onderzoek constateerde de Nationale ombudsman dat BZK met zijn regierol worstelt. In eerste instantie verschoof BZK de verantwoordelijkheid voor knelpunten die burgers ervaren naar enerzijds de afnemers en anderzijds naar de burger zelf.

De afnemers zijn de instanties die hun berichten via de Berichtenbox van MijnOverheid digitaal aan de burger aanbieden. BZK gaf aan in eerste instantie tijdens het onderzoek aan het portaal MijnOverheid te beschouwen als een doorgeefluik, waarbij de verantwoordelijkheid voor de dienstverlening aan de burger niet bij BZK als opdrachtgever of Logius als beheerder van MijnOverheid ligt, maar bij de verzendende instantie. Zowel de keuzes tot het dwingend of dringend opleggen van het gebruik van MijnOverheid en de Berichtenbox als het gebruik van de mogelijkheden om burgers te helpen en te informeren als zij hun account op MijnOverheid onvoldoende of onjuist gebruiken, legde BZK bij de afnemers. Het zag daarbij geen rol voor zichzelf.

Daarnaast werd de verantwoordelijkheid bij de burger gelegd. BZK stelde dat de samenleving in zijn geheel digitaliseert en dat burgers daarin ook meegaan. BZK stelt dat het zijn regierol wel heeft genomen door onder andere in samenwerking met bibliotheken mensen te helpen met cursussen en begeleiding rond de digitalisering, door een proef bij gemeenten te financieren waarbij deze gemeenten als front office werken voor uitvoeringsorganisaties, door interdepartementaal samen te werken om laaggeletterden te ondersteunen bij het verbeteren van de digitale competenties en onophoudelijk bezig te zijn met het verbeteren van de toegankelijkheid van de digitale informatie en diensten. BZK gaf aan dat daarmee op diverse manieren ondersteuning wordt geboden aan burgers en dat het verder aan de burgers zelf is.

Dat burgers een eigen verantwoordelijkheid hebben, staat buiten kijf. Een behoorlijk deel van de burgers zal vermoedelijk met hun account op MijnOverheid redelijk uit de voeten kunnen. Dat geldt echter niet voor iedereen en betekent daarom niet dat het aan de burgers is om zich aan te passen aan de gekozen vorm.

De Nationale ombudsman schreef in zijn jaarverslag 2016;
'De overheid verwacht veel van mensen. Ze moeten meedoen en zelf hun zaken op orde brengen. Om mee te kunnen doen, worden behoorlijk wat vaardigheden van de burger verlangd. Een ingewikkelde administratie bij kunnen houden, digitaal vaardig zijn, de Nederlandse taal in woord en geschrift goed kunnen beheersen en ook kunnen analyseren waarom een bepaalde situatie wel of niet van toepassing is. Verder is een beetje kennis van conflicthantering handig en hoe verschillende belangen worden gewogen. Niet iedereen in Nederland past in dit plaatje, denk aan de laaggeletterden of mensen met een IQ onder de 80. Maar er zijn ook mensen die eerder teleurgesteld zijn door de overheid en zich daar niet overheen kunnen zetten en afhaken. Uit diverse onderzoeken (eigen bijdrage Wmo, schuldhulpverlening¹⁵) in 2016 komt naar voren dat burgers niet kunnen voldoen aan de hoge verwachtingen van de overheid. Zo

15 Dit betreft onderzoeken van de Nationale ombudsman. Daarnaast constateert ook de WRR in het rapport "weten is nog geen doen", nr 97, dat burgers veel minder zelfredzaam zijn dan de overheid verwacht.

zagen we in ons onderzoek naar de toegang tot de schuldhulpverlening dat onvoldoende zelfredzaamheid juist één van de redenen is waardoor mensen in grote financiële problemen terechtkomen.¹⁶

Ook regeringscommissaris Algemene regels bestuursrecht Scheltema merkte in een lezing over het contact tussen overheid en burger op; *'Maar er is één punt waar ik nog op in wil gaan. Dat is de vraag welk beeld van de burger de wetgever, het bestuur, en de rechter voor ogen hebben wanneer zij aan het werk zijn. Het antwoord is: de burger zien zij als iemand die heel goed de regels kent en daar op een goede manier mee kan omgaan. Die burger zou eigenlijk net zo goed een afdeling van de gemeente kunnen zijn. Hij beschikt over alle informatie die nodig is om een beslissing te nemen en handelt even rationeel op basis van die informatie als een afdeling van de overheid zou doen.'*¹⁷

De verwachtingen van de overheid over de manier waarop burgers om kunnen gaan met de systemen van de overheid zijn dus voor een groot deel niet reëel. Dat speelt ook bij MijnOverheid een rol. Burgers worden geconfronteerd met een website, MijnOverheid. De opzet en inrichting van dit portaal komt niet voort uit een vraag of behoefte van de burgers, maar vanuit de wens van de overheid om via een centraal portaal overheidscommunicatie aan burgers aan te bieden, waarbij de mogelijkheid om daarmee kosten te besparen een belangrijke drijfveer was. Er is niet vanaf het begin bekeken wat burgers - en daarbinnen de verschillende groepen burgers - nodig hebben en wenselijk achten. Het portaal blijkt niet te voldoen aan de verwachtingen en wensen van burgers; voor een deel van hen is het systeem te lastig, terwijl een ander deel teleurgesteld is door de beperkte manier waarop het is ingericht. Voor die verschillende groepen burgers geldt dat het portaal hen onvoldoende gebruikersgemak geeft. Of zoals iemand aan de ombudsman liet weten; *'hoezo MIJNOverheid? Dit is niet van mij, ik kan er zelf helemaal niks mee.'* En dan is er nog de groep burgers die wel gebruik zouden willen maken van de digitale mogelijkheden, maar daar geen toegang toe krijgen omdat de voorzieningen er gewoonweg niet zijn.

De Nationale ombudsman constateert dat het noodzakelijk is dat BZK haar regierol ook verder vervult en handelt naar haar adagium 'de gebruiker centraal'. Het uitgangspunt van BZK lijkt teveel te zijn geweest: *'hoe krijgen we het voor elkaar dat de burger zijn gedrag verandert en zijn berichten van de overheid voortaan digitaal accepteert'*. De ombudsman vindt dat, als het gaat om dienstverlening, het uitgangspunt van de overheid zou moeten zijn: *'wat vinden burgers een passende manier om contact te hebben met de overheid'*. Burgers moeten zelf de mogelijkheid krijgen om mee te praten over de manier waarop de digitalisering van het berichtenverkeer vorm krijgt. Dit vraagt een andere taakopvatting van de overheid. Alleen dan kan de digitalisering voor burger én overheid slagen en kunnen oplossingen worden gevonden en geboden voor de knelpunten die er nu zijn. In de visie van de Nationale ombudsman heeft BZK een belangrijke verantwoordelijkheid in het digitaliseringsproces van de overheid en ligt bij dit ministerie de taak en verantwoordelijkheid ervoor te zorgen en uit te dragen dat het

¹⁶ Jaarverslag Nationale ombudsman 2016, blz 5 en 6.

¹⁷ Van bureaucratische naar responsieve rechtsstaat, Speech dr. Michiel Scheltema - 22 september 2016 - Koninklijke Schouwburg, Den Haag.

burgerperspectief in dit proces, ook bij de uitvoerende overheidsinstanties, voldoende is geborgd.

Tijdens dit onderzoek stelde BZK zich in eerste instantie terughoudend op ten aanzien van zijn regierol. De ombudsman constateerde dat het BZK moeite kostte om in de praktijk handen en voeten te geven aan de regierol en vanuit het perspectief van de burger naar de digitalisering te kijken. Nadat de ombudsman dit in een conceptversie van dit rapport verwoordde, onderkende BZK dat het deze regierol verder moet invullen en zijn verantwoordelijkheid moet nemen. En hoewel het huidige portaal niet is ingericht vanuit de behoeften van burgers, gaf BZK blijk van het besef dat het ook nu al kan laten zien dat het zijn regierol, verantwoordelijkheid en het uitgangspunt 'de gebruiker centraal' serieus neemt, door zich actief in te zetten om ten aanzien van de knelpunten die de ombudsman op dit moment signaleert zelf verbeteringen in gang te zetten.

De ombudsman roept BZK op om bij de verdere ontwikkeling van MijnOverheid, of welk ander initiatief dan ook, eerst te onderzoeken wat burgers écht nodig hebben.

3 GEVOELDE DWANG OM HET MIJNOVERHEID-ACCOUNT TE ACTIVEREN

Het eerste knelpunt dat de ombudsman signaleert uit de klachten en signalen die hij en Meldpunt Max ontvingen, is dat burgers zich gedwongen voelen om hun account bij MijnOverheid te activeren. De meerderheid van de burgers heeft dit medio 2017 nog niet gedaan. Door regelgeving en de communicatie vanuit de overheid wordt er druk op burgers gelegd om hun MijnOverheid-account te activeren en de Berichtenbox in gebruik te nemen. Ook krijgt de ombudsman signalen dat mensen onbedoeld het account hebben geactiveerd en/of post in de Berichtenbox ontvangen van instanties terwijl zij daar niet bewust voor hebben gekozen.

3.1 Meerderheid accounts niet geactiveerd

Voor iedere ingezetene van Nederland boven de 14 jaar staat een account klaar.¹⁸ In totaal gaat het om 16 miljoen accounts. Meer dan zes miljoen mensen hebben inmiddels het account bij MijnOverheid geactiveerd.¹⁹ Dat betekent dat de meerderheid van de burgers het account nog niet heeft geactiveerd. Uit de klachten die de Nationale ombudsman heeft ontvangen, blijkt dat een groep burgers helemaal niet digitaal wil gaan en dit dus ook vooralsnog niet doet. Deze mensen vinden dat de overheid hen probeert te dwingen digitaal te gaan, terwijl zij geen digitale berichten willen ontvangen. De overheid heeft deze groep burgers blijkbaar niet kunnen overtuigen van het nut en het gebruiksgemak van het digitaal 'zaken doen' via MijnOverheid.

Voor een deel van deze mensen zal gelden dat zij niet voldoende digitaal vaardig zijn. Er zijn ongeveer 2,5 miljoen mensen die moeite hebben met taal en rekenen.²⁰ Van die mensen wordt vermoed dat zij ook digitaal onvoldoende zelfredzaam zijn. Een ander deel heeft echter om verschillende redenen voorlopig geen zin om het account te activeren. Als redenen worden genoemd het ontbreken van een dringende noodzaak om het account te activeren, de twijfel aan de veiligheid van het digitale verkeer, onvoldoende gebruiksgemak, maar vooral ook de angst om berichten te missen of te vergeten.²¹

3.2 Gedwongen digitaal?

Kees (54) is binnenschipper en ziet steeds de spotjes op tv van de overheid dat alles voortaan digitaal moet. Dat zit hem behoorlijk dwars. Hij vaart al zijn hele leven en doet bijna niets digitaal. Omgaan met de computer heeft hij nooit goed geleerd. Als schipper heeft hij wel veel andere vaardigheden. Hij zit niet te wachten op dwang vanuit de overheid om de Berichtenbox te gebruiken. Vroeger op het internaat is hij al genoeg gedwongen. Dat wil hij niet meer.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst (EBV), per 1 november 2015, is er voor het berichtenverkeer van de Belastingdienst een wettelijke basis om burgers te verplichten berichten digitaal te ontvangen. Het is echter

18 Artikel 2 eerste lid van de Regeling voorzieningen GDI. Ook voor niet-Nederlandse ingezetenen is er een account.

19 Per eind juni 2017 zijn er 6,6 miljoen geactiveerde accounts.

20 Algemene Rekenkamer 2016.

21 Dit blijkt uit klachten bij de Nationale ombudsman, meldingen bij Meldpunt Max en uit het onderzoek 'Daar gaat de blauwe envelop, deelrapportages 1 t/m 4', Center for e-Government Studie, november 2015 tot en met november 2016.

mogelijk om als burger de Helpdesk Digitale Post van de Belastingdienst te bellen en te verzoeken post van de Belastingdienst op papier te blijven ontvangen. In totaal zijn momenteel bijna 70.000 mensen uitgezonderd van digitaal berichtenverkeer van de Belastingdienst.²²

Het UWV heeft sinds november 2015 eveneens een wettelijke basis om een aantal specifieke groepen uitkeringsgerechtigden (WW, ZW en WAZO) te verplichten bepaalde berichten digitaal te ontvangen.²³ Ook hier geldt dat mensen het UWV kunnen verzoeken om uitgezonderd te worden van digitaal berichtenverkeer.

Voor alle andere overheidsinstanties geldt dat er geen wettelijke basis is om burgers te verplichten van deze instanties berichten digitaal te ontvangen. Er is op dit moment evenmin een wettelijke plicht om het account op MijnOverheid, waar de Berichtenbox onderdeel van is, te activeren.

De communicatie vanuit de overheidsinstanties die hun berichten via het MijnOverheid-account digitaal aan willen bieden doet echter voorkomen dat de burger niet meer om het digitaal ontvangen van overheidsberichten heen kan. Zo is er in eerste instantie door de Belastingdienst hard ingezet op het verplichte karakter van het digitale berichtenverkeer.²⁴ Hierdoor hebben burgers de indruk gekregen dat zij geen keuze hebben en dat zij berichten van de overheid alleen nog digitaal kunnen ontvangen.²⁵

Mensen lijken zich door de communicatie van de Belastingdienst genoodzaakt te hebben gevoeld om hun account bij MijnOverheid te activeren.²⁶ Het aantal geactiveerde accounts steeg tussen november 2015 en maart 2016 van 2,3 naar 4,8 miljoen.

Uit de meldingen die Meldpunt Max vanaf medio februari 2017 heeft ontvangen, blijkt eveneens dat mensen zich gedwongen hebben gevoeld om het MijnOverheid-account met de Berichtenbox te activeren omdat ze anders mogelijk berichten van de overheid zouden missen. En niemand wil natuurlijk berichten missen van de overheid vanwege de consequenties die daaraan verbonden kunnen zijn. Een deel van de mensen die het account bij MijnOverheid heeft geactiveerd, geeft aan het berichtenverkeer niet digitaal te willen laten verlopen. Mensen hebben bij de Nationale ombudsman en bij Omroep Max geklaagd dat zij hun account hebben geactiveerd, maar hier eigenlijk toch weer vanaf willen.

Burgers die vóór november 2015 hun account en daarmee hun Berichtenbox activeerden, zagen op hun scherm een zogenaamde *opt-out mogelijkheid*. Alle overheidsinstanties stonden 'aangevinkt', wat betekende dat de burger in principe accepteerde dat hij voortaan van alle op de Berichtenbox aangesloten overheidsinstanties de berichten digitaal zou ontvangen. Indien de burger niet van al deze instanties berichten digitaal wilde ontvangen, moest hij actief de vinkjes bij die betreffende overheidsinstanties uitzetten. Als nieuwe instanties zich aansloten bij de Berichtenbox, werden deze instanties in principe ook 'aangevinkt'. Als de burger het

22 Cijfers afkomstig uit 19e Halffaarsrapportage van de Belastingdienst van april 2017, pagina 11.

23 Artikel 32 e Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en artikel 2 Beleidsregel elektronische communicatie UWV regelt dat bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden berichten van het UWV digitaal moeten ontvangen via MijnUWV.nl of Werk.nl. In de Berichtenbox staat het UWV, in tegenstelling tot de Belastingdienst, niet standaard aangevinkt als instantie waarvan berichten digitaal ontvangen moeten worden.

24 De Nationale ombudsman heeft zich in 2016 uitgesproken over de handelwijze van de Belastingdienst in het rapport Het verdwijnen van de blauwe envelop (2016/030).

25 De Nationale ombudsman heeft over die informatieverstrekking begin januari 2017 twee rapporten uitgebracht, waarin hij concludeerde dat de informatieverstrekking aan de burger over de Berichtenbox, van het UWV (rapport 2017/002) en de SVB (rapport 2017/001), onvoldoende was.

26 Dat gevoelde dwang/verplichting één van de belangrijkste redenen was voor mensen om hun account op MijnOverheid te activeren wordt bevestigd in de 3e Deelrapportage van de Universiteit Twente van mei 2016, pagina 26.

vinkje bij de bewuste instantie niet binnen zes weken uitzette, werd aangenomen dat de post van deze instantie ook digitaal via de Berichtenbox mocht worden verstuurd. Hierdoor ontstond de situatie waarin burgers post van instanties in de Berichtenbox ontvingen terwijl zij daar zelf geen toestemming voor hadden gegeven.

Vanaf november 2015 maakt MijnOverheid gebruik van een *opt-in mogelijkheid*. Alle aangesloten instanties, met uitzondering van de Belastingdienst, staan 'uitgevinkt': de burger kan sindsdien zelf actief kiezen van welke instantie hij voortaan digitale post wil ontvangen.²⁷ Als na activering van de Berichtenbox nieuwe organisaties zich aansluiten op de Berichtenbox, dan krijgt de burger na het inloggen op het account van MijnOverheid een *pop-up* scherm met de vraag of hij ook van de nieuw aangesloten instanties post digitaal wil ontvangen. Daarnaast bestaat nog steeds de mogelijkheid om eerder aangevinkte instanties weer 'uit te vinken'. Dan worden berichten van die instanties na drie weken weer per post verzonden.

3.3 Per abuis aangemeld

Toen Corry (70) hoorde over de Berichtenbox van MijnOverheid wilde zij graag weten of dat iets voor haar was. Zij mailt regelmatig met haar dochter in Amerika en zocht af en toe iets op via internet. Misschien wel heel handig zo'n digitale brievenbus van de overheid? Nieuwsgierig opende zij de website van MijnOverheid en klikte hier en daar wat aan. Oef, het zag er bij nader inzien toch niet zo gemakkelijk uit. Snel klikte zij de website weer dicht. Het was haar wel duidelijk; daar ging zij zich niet voor aanmelden...Later bleek dat zij haar account had geactiveerd.

Zowel bij Meldpunt Max als bij de Nationale ombudsman hebben burgers gemeld dat zij in het verleden per ongeluk hun account op MijnOverheid hebben geactiveerd en de Berichtenbox in gebruik hebben genomen voor de op dat moment aangesloten overheidsinstanties. Zij geven aan dat zij eens wilden kijken hoe MijnOverheid werkte en toen tot de conclusie kwamen dat zij hier geen gebruik van wilden maken.

Ook Logius heeft signalen van burgers gekregen die dachten één keer in te loggen om te kijken wat MijnOverheid inhoudt en verrast werden door de gevolgen, omdat zij daarmee blijkbaar per ongeluk hun account hadden geactiveerd.

De ombudsman constateert dat een burger op verschillende manieren voor de eerste keer op het MijnOverheid-account kan inloggen. Niet alleen via de knop 'activeren', maar ook via de knop 'inloggen'. In beide gevallen activeert de burger het account nadat hij heeft ingelogd.

3.4 BZK: Geen weg terug, uitvinken wel mogelijk

Tot de inwerkingtreding van de Wet EBV op 1 november 2015 hanteerde Logius gebruiksvoorwaarden waarin de mogelijkheid was opgenomen voor de burger om het account op MijnOverheid en daarmee de Berichtenbox te allen tijde op te zeggen.²⁸ Er was zelfs een mogelijkheid in de gebruiksvoorwaarden opgenomen dat Logius de toegang tot het account kon beëindigen als de burger voor een aaneengesloten periode van twee jaren zijn account niet gebruikte.

²⁷ De Belastingdienst staat standaard 'aangevinkt' vanwege de wettelijke vastgelegde plicht voor burgers om (bepaalde) berichten digitaal te ontvangen.

²⁸ artikel 5 van de gebruiksvoorwaarden.

Tegelijk met de invoering van de Wet EBV in november 2015 is ook de Regeling voorzieningen Generieke Digitale Infrastructuur (Regeling voorzieningen GDI) in werking getreden. Deze regeling heeft de gebruiksvoorwaarden van MijnOverheid vervangen en biedt niet de mogelijkheid voor de burger om zijn account op te zeggen. Een account kan alleen onder bepaalde omstandigheden, zoals het overlijden van de gebruiker, opgeheven worden.²⁹ In de regeling wordt aangegeven dat een account door het activeren in gebruik wordt genomen. Logius geeft aan dat het volgens de Regeling voorzieningen GDI niet meer mogelijk is om een geactiveerd account te deactiveren.³⁰

Een burger die twijfelt of hij zijn account heeft geactiveerd, kan niet zonder gevolgen in het account kijken om te zien of dat het geval is. Door in te loggen activeert hij dan namelijk alsnog het account. Om dit te voorkomen biedt Logius burgers, bij twijfel, de mogelijkheid via een schriftelijk verzoek te laten controleren of hun account al dan niet is geactiveerd. Daarnaast kunnen burgers via de gebruikershistorie van DigiD bekijken of zij ooit op het account van MijnOverheid hebben ingelogd.

Degenen die een account hebben geactiveerd kunnen de digitale berichtenstroom beëindigen door in hun MijnOverheid-account aan te geven dat zij geen digitale post meer willen ontvangen. Dit kunnen zij doen door het uitzetten van de vinkjes bij alle instanties, met uitzondering van de Belastingdienst. Bij de Belastingdienst kan de burger via de Helpdesk Digitale Post telefonisch een verzoek indienen om de post van de Belastingdienst ook op papier te ontvangen.

3.5 Visie Nationale ombudsman; loslaten en begeleiden

Logius geeft aan dat in de wet niet is voorzien in de mogelijkheid om MijnOverheid-accounts te deactiveren. Omdat er afnemers zijn voor wie het gebruik van MijnOverheid wettelijk is voorgeschreven, zoals voor de Belastingdienst in de wet EBV, is het per definitie niet mogelijk om te deactiveren. De post van de Belastingdienst moet hoe dan ook digitaal worden geleverd in de Berichtenbox. Deactiveren zou deze wettelijke plicht doorkruisen en schenden in de ogen van Logius. De Regeling GDI biedt alleen de mogelijkheid om in bepaalde omstandigheden accounts op te heffen. De Nationale ombudsman vraagt zich af of dat betekent dat de wet het deactiveren van accounts verbiedt. Een gedeactiveerd account blijft immers gewoon bestaan, net zoals de accounts die nog nooit geactiveerd zijn.

De Nationale ombudsman constateert verder dat een aanzienlijke groep mensen geen gebruik maakt van MijnOverheid en de Berichtenbox. Een meerderheid van de 16 miljoen beschikbare accounts is immers nog niet geactiveerd. Uit het onderzoek van de Universiteit Twente komt naar voren dat het onverstandig zou zijn mensen die nu niet willen of kunnen te dwingen hun account te activeren. Het zogenoemd laaghangend fruit is geplukt. Met verdere dwang- of drangacties loopt de overheid het risico ook mensen die onvoldoende digitaal vaardig zijn aan te zetten hun account te activeren, met alle gevolgen van dien. Zonder hulp en begeleiding of digitale oplossingen is dat voor deze groep niet haalbaar.

²⁹ Artikel 2 achtste lid Regeling voorzieningen GDI.

³⁰ artikel 2, lid 8, Regeling voorzieningen GDI bepaalt dat een account op MijnOverheid alleen wordt opgeheven na overlijden van de gebruiker of als hij langdurig niet meer voldoet aan één van de andere voorwaarden voor het hebben van een account (leeftijd van 14 jaar bereikt, beschikking over BSN, woonachtig in Nederland of Nederlandse nationaliteit, beschikt of kan beschikken over DigiD).

De overheid ziet grote voordelen in digitale communicatie met haar burgers en zet zich in om dat voor elkaar te krijgen. Daarbij hebben een aantal overheidsinstanties gekozen voor een sterke druk op mensen om ze over de streep te trekken, door hen voor te houden dat ze hun account bij MijnOverheid moeten activeren als zij geen berichten van de overheid willen missen. Dit heeft er toe geleid dat een grote groep mensen zich onder druk voelde gezet om het account te activeren bijvoorbeeld in de periode waarin de Belastingdienst naar buiten bracht dat bepaalde berichten vanaf november 2015 alleen nog, digitaal, via de Berichtenbox zouden worden verzonden.³¹ Pas na verloop van tijd communiceerde de Belastingdienst naar buiten toe dat een uitzondering op digitaal berichtenverkeer mogelijk was.³² Een deel van deze mensen heeft er geen vertrouwen in dat zij via de digitale Berichtenbox hun contact met de overheid goed vorm kunnen geven. Zij vinden zich blijkbaar niet voldoende in staat om met de digitale postbus om te gaan en willen er vanaf. Zij voelen zich gevangen in het systeem.

De ombudsman vraagt aandacht voor deze groep. Hij kan zich voorstellen dat de overheid baat heeft bij zoveel mogelijk mensen die meedoen aan de Berichtenbox. De ombudsman constateerde in hoofdstuk 2 dat BZK ook in taakopvatting en uitvoering moet laten zien dat de gebruiker centraal staat. De website MijnOverheid is niet vanuit de gebruiker opgezet. Voor een aantal mensen geldt dat zij met het MijnOverheid-account niet uit de voeten kunnen of willen. De ombudsman is van mening dat BZK die mensen de gelegenheid moet bieden om het account te de-activeren. Dan kunnen de burgers hun eigen keuze maken en stelt BZK de gebruiker daadwerkelijk centraal.

Door bij de verdere digitalisering de burgers te betrekken om te achterhalen wat voor hen een goede manier is van digitale communicatie, kan de overheid inzetten op het creëren van vertrouwen bij burgers dat het meedoen aan de digitalisering hen ook voordeel oplevert en van toegevoegde waarde is.

3.6 Reacties BZK

De Nationale ombudsman heeft met het ministerie van BZK besproken welke mogelijkheden of oplossingen er zijn voor de burgers die zich gedwongen voel(d)en digitaal te gaan. De ombudsman heeft de volgende opties aangedragen:

- voorlopig niet verder aandringen op het activeren van het MijnOverheid-account maar eerst in te zetten op het inrichten van cursussen, hulp en begeleiding voor niet digitaal vaardigen;
- diegenen die op dit moment niet mee willen doen, los te laten door hen de kans te bieden om het account te de-activeren. Daarmee kan het vertrouwen van de burger worden hersteld dat is geschaad door de tot nu toe gevoelde dwang tot digitalisering. Als de overheid haar ambitie om binnen het digitaliseringsproces de burger centraal te stellen waar maakt, mag zij er op vertrouwen dat burgers later vrijwillig aansluiten als de digitale voorzieningen die worden aangeboden aansluiten bij hun wensen en of behoeften.

BZK geeft aan dat al het nodige wordt gedaan om cursussen, hulp en begeleiding te organiseren voor niet digitaal vaardige mensen, bijvoorbeeld in samenwerking met

³¹ Het ging om de voorlopige beschikkingen van Toeslagen, die bestemd zijn voor een grote groep burgers (vijf à zes miljoen toeslaggerechtigden).

³² Rapport 2016/030 van de Nationale ombudsman 'Het verdwijnen van de blauwe envelop', 5 april 2016.

openbare bibliotheken. Daar zit echter een grens aan en mensen hebben ook een eigen verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat zij mee kunnen doen in de samenleving. Hoe mensen verder geholpen zouden kunnen worden met digitale oplossingen is op dit moment nog toekomstmuziek, maar daar wordt wel over nagedacht. Bovendien is BZK niet de organisatie die er bij burgers op aandringt om gebruik te maken van MijnOverheid. Dat doen de afnemende instanties. In het geval van de Belastingdienst was het de wetgeving (Wet EBV) die digitale communicatie dwingend voorschrijft.

Aan het loslaten van burgers die nu nog niet mee willen doen aan digitalisering, zitten in de ogen van BZK teveel haken en ogen. MijnOverheid biedt volgens BZK voldoende ruimte door de mogelijkheid om instanties desgewenst uit te vinken. De-activeren gaat BZK een stap te ver en is volgens hen ook niet mogelijk, omdat de Belastingdienst berichten in het account moet kunnen plaatsen. BZK stelt zich wel de vraag of zij burgers de gelegenheid kan bieden om alle post zowel digitaal als op papier te krijgen. Burgers zouden dan in hun account aan kunnen vinken dat zij de post ook op papier willen ontvangen.

Nadat de ombudsman BZK in een conceptrapport aansprak op zijn regierol, gaf BZK in een schriftelijke reactie aan in afstemming met de afnemers te willen bekijken of BZK met een publiekscampagne bij kan dragen aan een duidelijker begrip bij burgers van de bedoeling van MijnOverheid en de rechten die zij daarbij hebben om hier al dan niet gebruik van te maken. Verder is BZK van plan binnen het MijnOverheid portaal een centrale knop te introduceren waarmee de burger aan kan geven dat hij de post op papier wil krijgen. Omdat de post van de Belastingdienst op grond van de wet wel in de Berichtenbox van MijnOverheid komt, zal BZK met de Belastingdienst afstemmen dat er op een heldere manier wordt weergegeven hoe een burger ervoor kan zorgen dat hij ook van de Belastingdienst de berichten op papier ontvangt. En BZK wil inzetten op een toegankelijk communicatiemiddel om de werking van MijnOverheid te beschrijven. Daarvoor doet het onderzoek naar de mogelijkheden van onder andere Digi-taal en Steffie.

3.7 Aanbevelingen Nationale ombudsman

De ombudsman vraagt de overheid om als geheel te opereren. Gezien de regierol van BZK rond digitalisering en het feit dat BZK de website MijnOverheid inricht en beheert, verwacht hij dat het ministerie van BZK een voortrekkersrol neemt bij het aanpakken van dit knelpunt. Daarbij verwacht hij dat BZK ook in de praktijk de gebruiker centraal stelt. Hij beveelt daarbij het volgende aan:

- 👉 Zet erop in dat er geen drang wordt uitgeoefend op burgers om op dit moment het account te activeren, zowel door geen verdere dwingende wetgeving tot stand te brengen als door de instanties te vragen pas op de plaats te maken;
- 👉 Zorg ervoor dat het MijnOverheid-account alleen geactiveerd kan worden via de activeringsknop om te voorkomen dat burgers het account per abuis activeren;
- 👉 Onderzoek in hoeverre burgers voldoende in staat zijn met het MijnOverheid-account om te gaan;
- 👉 Bied mensen hulp om ervoor te zorgen dat, als zij geen gebruik willen maken van hun account op Mijnoverheid, zij berichten weer op papier kunnen ontvangen;

- Verken bij burgers op welke manier zij zouden willen dat de (digitale) communicatie met de overheid wordt vormgegeven.

De ombudsman constateert met instemming dat BZK ten aanzien van een gedeelte van deze aanbevelingen voornemens is een aantal verbeteringen in gang te zetten. Hij gaat graag nader met BZK in gesprek over de uitvoering van deze voornemens en over de andere aanbevelingen.

4 ONGELEZEN BERICHTEN

De mensen die hun MijnOverheid-account hebben geactiveerd, ontvangen daarna berichten van de aangevinkte organisaties via de Berichtenbox. Uit klachten bij de Nationale ombudsman en Omroep Max blijkt dat mensen na activering problemen ondervinden in het gebruik van de Berichtenbox. De digitalisering van het berichtenverkeer blijkt niet aan te sluiten bij de verwachtingen en de dagelijkse praktijk van deze mensen. Mensen blijken berichten te missen en ondervinden daar nadeel van.

4.1 Eén op de vijf mensen logt minstens een jaar lang niet in

Koen (35) is vertegenwoordiger en zit veel met zijn auto op de weg. Jaren geleden heeft hij zijn MijnOverheid-account al geactiveerd. Handig, zo'n digitale brievenbus. Hij kreeg zijn post ook nog op papier, dus hij keek eigenlijk nooit meer in zijn Berichtenbox. Opeens ontving hij tot zijn schrik een aanmaning voor een boete van de RDW omdat hij zijn auto niet op tijd APK heeft laten keuren. Dat is hem nog nooit overkomen. Hij kreeg altijd een brief van de RDW om hem aan de APK te herinneren. Die heeft hij helemaal niet gehad. Hij komt er achter dat deze brief in zijn Berichtenbox van MijnOverheid zit. Daar staat namelijk tot zijn verrassing aangevinkt dat hij de post van de RDW digitaal wil ontvangen. Hij ontdekt dan ook dat hij een e-mailnotificatie had kunnen instellen om een seintje te krijgen als er een nieuw bericht is.

De Nationale ombudsman heeft signalen van mensen ontvangen dat zij hun post in de Berichtenbox niet hebben gezien. Zij zijn daardoor in de problemen gekomen. Bij Meldpunt Max kwamen tot 16 maart 2017 496 meldingen binnen over MijnOverheid. 140 mensen (28%) lieten weten dat zij een bericht hadden gemist. Voor 58 mensen (12% van het totaal aantal meldingen) had dit tot gevolg dat zij per brief een boetebeschikking of aanmaning ontvingen. Uit de meldingen bij Meldpunt Max blijkt dat het missen van berichten van de RDW veel voorkomt.

De instanties die post via de Berichtenbox versturen, herkennen dit probleem. De RDW merkte bijvoorbeeld dat mensen vergeten hun auto tijdig te laten keuren. Als mensen hiervoor per papieren post een boetebeslissing ontvingen, lieten zij weten dat zij geen herinneringsbrief hadden ontvangen.³³ De RDW heeft daarom uiteindelijk besloten mensen een dag na de datum waarop de APK verloopt een brief per post te sturen als blijkt dat er geen nieuwe APK is verstrekt. Hierdoor voorkomt de RDW dat mensen een boete krijgen omdat zij het bericht in de Berichtenbox hebben gemist.

De cijfers van Logius bevestigen dat een deel van de berichten langere tijd ongelezen blijft. Ongeveer één op de vijf mensen die een nieuw bericht in het geactiveerde account ontvangt, heeft dat account een jaar nadat dat bericht binnenkwam nog niet bezocht.³⁴ Dat betekent niet zonder meer dat al deze mensen het bewuste bericht niet hebben gelezen. In een aantal gevallen zal iemand het bericht ook op een andere manier hebben gekregen. Een bericht van de Belastingdienst kan bijvoorbeeld ook op papier zijn ontvangen of een bericht van het UWV kan rechtstreeks via MijnUWV worden gelezen.

³³ Twee maanden voor het verlopen van de APK stuurt de RDW de kentekenhouder een herinneringsbrief. Deze brief heeft geen juridische status, maar is bedoeld als service.

³⁴ Dit blijkt uit cijfers die Logius over 2016 verstrekte.

Feit blijft echter dat er een aanzienlijke groep mensen is, die de berichten in de Berichtenbox langdurig niet raadpleegt. Bij dat deel van de gebruikers is het dus geen gewoonte om hun Berichtenbox te bezoeken³⁵ en bestaat dus de kans dat zij berichten missen.

Gemeten op box niveau				
Periode	Q1-2016	Q2-2016	Q3-2016	Q4 2016
Niet gelezen na 4 wkn	31,40%	35,20%	43,80%	39,90%
Niet gelezen na 8 wkn	25,90%	33,40%	41,10%	35,40%
Niet gelezen na 16 wkn	22,30%	30,30%	35,70%	29,90%
Niet gelezen na 26 wkn	20,00%	27,60%	29,20%	29,30%
Niet gelezen na 52 wkn	16,70%	21,60%	27,00%	29,30%

Overzicht Logius van percentage MijnOverheids-accounts dat gedurende de genoemde termijn nadat er een nieuw bericht in de Berichtenbox werd geplaatst niet werd geopend, gerubriceerd per kwartaal.

Tot november 2015 werden nieuwe instanties automatisch aangevinkt (opt-out). Mensen kozen er toen niet zelf voor om post van die instanties digitaal te ontvangen. De post van die instanties zou in het vervolg langs de digitale weg mogen worden verzonden, tenzij de gebruiker van het account binnen zes weken de vinkjes uitzette. Een percentage van minimaal 25% van de mensen bezoekt het account echter niet binnen die periode van zes weken, zo blijkt uit de cijfers van Logius. Dat betekent dat de kans reëel is dat aan deze groep mensen post van nieuwe instanties digitaal is verzonden, zonder dat zij hier expliciet toestemming voor hebben gegeven en zonder dat zij zich er van bewust waren dat deze post in de Berichtenbox zou komen.

4.2 Hoe komt het dat mensen berichten missen?

Lisa (24) is net afgestudeerd. Ze heeft een mooie baan gevonden en vertrekt eerst voor een half jaar naar het buitenland. Als zij weer terugkomt in Nederland blijkt dat er iets mis is gegaan met de betaling van de afvalstoffenheffing. Zij vindt de aanslag met een fikse boete op de deurmat. Hoe kan het dat zij deze aanslag heeft gemist? Om haar zaken tijdens haar verblijf in het buitenland goed in de gaten te kunnen houden had zij nota bene MijnOverheid geactiveerd. Zij had ook ingesteld om een seintje te krijgen als er berichten waren. Als zij de inbox van haar e-mail er op nakijkt blijkt dat zij wel degelijk een melding heeft ontvangen van MijnOverheid. Dat bericht is haar helemaal niet opgevallen als belangrijk bericht en vergeten geraakt tussen alle andere ontvangen e-mails.

Zoals hierboven reeds beschreven is het geen gewoonte van mensen om regelmatig hun MijnOverheid-account te bezoeken. Mensen loggen over het algemeen alleen in als zij daar een concrete aanleiding voor hebben, zoals de wetenschap dat er een nieuw bericht in de Berichtenbox is. Uit de klachten en signalen blijkt dat een deel van de mensen niet weet dat er een nieuw bericht klaarstaat. Eén oorzaak hiervan is dat er geen e-mailadres

³⁵ Dit beeld wordt voor 'klanten' van de Belastingdienst bevestigd in de 4e Deelrapportage van de Universiteit Twente van november 2016, pagina 29. Dit zou komen omdat er niet zo vaak communicatie van de overheid in de Berichtenbox komt. Tijdens het onderzoek spreekt BZK de verwachting uit dat de aankomende Berichtenbox-app van MijnOverheid met notificaties de toegankelijkheid zou kunnen vergroten.

aan het account is gekoppeld. Dat geldt voor 17,2% van de geactiveerde accounts.³⁶ Ook kan er sprake zijn van een e-mailadres dat gekoppeld is, maar dat niet langer in gebruik is. Uit het onderzoek van de ombudsman naar de oorzaken van opgelopen studieschulden bleek bijvoorbeeld dat oud-studenten regelmatig een e-mailadres aan de Berichtenbox³⁷ van MijnDUO hadden gekoppeld dat niet meer gebruikt werd. Hetzelfde kan gebeuren bij een geactiveerd MijnOverheid-account.³⁸ Verder bereikt een e-mailbericht de betrokkene niet als de provider tijdelijk uit de lucht is, de mailbox vol is of het bericht als spam is gekwalificeerd. Indien een bericht niet aankomt, wordt op een later moment een nieuw bericht verzonden, meldt Logius.

Daarnaast melden mensen dat het bericht weliswaar is ontvangen, maar dat dit bericht onvoldoende opviel of helaas vergeten is geraakt. Uit de verschillende deelrapportages van de Universiteit Twente blijkt dat mensen in significant hogere mate geneigd zijn om een papieren brief van de Belastingdienst meteen open te maken en daarop te acteren dan dat zij dit doen naar aanleiding van een elektronisch bericht (e-mailnotificatie).³⁹ Anders dan de papieren post die op bureau, keukentafel of fruitschaal zichtbaar kan blijven, verdwijnt een e-mailbericht langzamerhand uit beeld tussen andere ontvangen e-mailberichten. Dit beeld kwam ook naar voren in het onderzoek dat de Nationale ombudsman deed naar het digitale berichtenverkeer van DUO aan (oud-)studenten.⁴⁰ De ombudsman constateerde in dat onderzoek; 'de systeemwereld van waaruit DUO acteert (het standaard volgen van veelal gedigitaliseerde procedures) sluit vaak niet aan op de leefwereld van de (oud-)student, die bovendien overspoeld wordt door e-mails en daardoor niet altijd even nauwkeurig zijn (vele) berichten volgt'.

Daarbij speelt ook een rol dat de e-mailnotificatie, geen inhoudelijke informatie bevat. Om de post te lezen, moeten mensen eerst met hun DigiD inloggen op hun MijnOverheid-account om in de Berichtenbox de inhoud van het bericht te lezen. Oftewel ze moeten beduidend meer handelingen verrichten dan voorheen nodig was (alleen een envelop openen). Burgers zijn niet ingesteld op alle handelingen die de digitale administratie vereisen.

4.3 BZK: Verantwoordelijkheid ligt bij de burger

Het ministerie van BZK geeft aan dat mensen er zelf verantwoordelijk voor zijn dat zij hun Berichtenbox regelmatig openen. Logius zet zich, als beheerder van MijnOverheid, wel in om mensen er bewust van te maken dat zij de e-mailnotificatie en een herhaalnotificatie⁴¹ kunnen ontvangen, als zij een e-mailadres aan hun account koppelen. Logius liet de ombudsman weten dat aan iemand die geen e-mailadres heeft opgegeven, bij elk volgende bezoek aan zijn account op MijnOverheid weer gevraagd wordt of hij een e-mailadres wil koppelen. Eens per half jaar wordt de bezoeker gevraagd of het e-mailadres nog actueel is. Op die manier wordt beoogd de gebruiker zoveel mogelijk te informeren over zijn mogelijkheden om attent te blijven op de ontvangst van berichten in

36 Cijfers van Logius; 'In 1,1 miljoen van de in totaal 6,4 miljoen geactiveerde accounts (stand mei 2017) is door de gebruiker geen e-mailadres gekoppeld.'

37 De berichtenbox van MijnDUO is niet hetzelfde als de Berichtenbox van MijnOverheid. DUO is voornamelijk niet aangesloten op MijnOverheid.

38 Bij het inloggen op MijnOverheid wordt de burger periodiek gevraagd middels een pop-up scherm of zijn e-mailadres nog geldig is.

39 4e Deelrapportage van november 2016, pagina 45 en 60.

40 Rapport 2017/040 van 28 maart 2017.

41 Logius meldt in antwoord op een vraag hierover; 'In 0,4 mln. van de in totaal 6,4 mln. geactiveerde accounts (stand mei 2017) is de optie 'Herinnering per e-mail van nog niet gelezen berichten in de Berichtenbox' door de gebruiker aangezet.'

de Berichtenbox. Er is echter geen sprake van een verplichting om een e-mailadres in te vullen. Logius geeft aan dat de e-mailnotificaties als service worden aangeboden, waaraan mensen geen rechten kunnen ontleenen.

4.4 Visie Nationale ombudsman; contact via ander kanaal

De vraag is of het missen van berichten, ook al heeft de burger door het activeren van zijn MijnOverheid-account kenbaar gemaakt dat hij voor berichten van (bepaalde) instanties digitaal bereikbaar is, uitsluitend en alleen gekwalificeerd mag worden als een onzorgvuldigheid van een burger die voor zijn eigen rekening en risico moet blijven. Door ervoor te zorgen dat mensen nu zelf expliciet aan mogen geven van welke instanties zij berichten in de Berichtenbox willen ontvangen⁴², mensen er op te wijzen dat het verstandig is een e-mailadres te koppelen en door het verzenden van een notificatie en een herhaalnotificatie, heeft Logius een aantal processtappen genomen om de burger meer te behoeden voor de risico's die het missen van post met zich meebrengen. Daarnaast kunnen de instanties die de post digitaal hebben verzonden, op het moment dat blijkt dat iemand niet reageert op post, zich coulant opstellen, door bijvoorbeeld nog een herstelkans te bieden. Dit heeft de Nationale ombudsman in enkele rapporten ook van deze instanties gevraagd.⁴³

Feit blijft echter dat degenen die langdurig hun account niet bezoeken (één op de vijf!) niet zullen worden herinnerd aan de voordelen van het instellen van een e-mailnotificatie of het feit dat het gekoppelde e-mailadres niet meer actief is. Gezien de sleutelrol die het overheidsaccount MijnOverheid hierin heeft en het feit dat Logius als enige kan constateren dat iemand zijn account langdurig niet bezoekt of dat e-mailnotificaties de betrokkene niet hebben bereikt, rijst de vraag of Logius meer zou kunnen doen om de gebruikers bewust te maken van het belang om het account te bezoeken en een e-mailadres aan het account te koppelen. Gelet op het hoge percentage aan gebruikers dat geen e-mailadres heeft gekoppeld aan hun account, zo'n 17% van de geactiveerde accounts, is hier sprake van een situatie waarin een omvangrijke groep burgers op geen enkele manier geattendeerd wordt op het feit dat er mogelijk berichten in hun MijnOverheid-account staan. Het feit dat gemiddeld meer dan 20% het account gedurende langer dan een jaar niet bezoekt, maakt duidelijk dat een forse groep burgers ook niet gewezen wordt op het belang van het koppelen van een e-mailadres. Als je niet inlogt op het account, krijg je immers ook niet de vraag of je een e-mailadres wilt koppelen.

De Nationale ombudsman constateert dat de burgers nog niet gewend zijn aan het voeren van een digitale administratie en het gebruik van het MijnOverheid-account. Hierdoor worden berichten gemist. Logius kan in MijnOverheid vaststellen of burgers een e-mailadres hebben gekoppeld, of berichten aan dit e-mailadres aankomen en of mensen hun account bezoeken nadat er een nieuw bericht is geplaatst. Om ervoor te zorgen dat er voor burgers door de digitalisering zo min mogelijk problemen ontstaan, mag vanuit een taakopvatting waarbij de burger daadwerkelijk centraal wordt gesteld van BZK een verandering van houding worden verwacht waarbij BZK denkt vanuit de behoeften van de burger en ervoor zorgt dat de kennis en mogelijkheden die bij Logius beschikbaar zijn worden ingezet om daar invulling aan te geven.

42 Met uitzondering van de berichten die op grond van wetgeving via de MijnOverheid worden verzonden.

43 Nationale ombudsman rapporten 2017/001; 2017/002 en 2017/040.

4.5 Reacties BZK

Tijdens het gesprek met BZK heeft de Nationale ombudsman de volgende opties voorgesteld als oplossing voor het knelpunt dat berichten door burgers niet (tijdig) worden gelezen:

- Logius monitort of geactiveerde accounts gedurende langere tijd niet worden bezocht;
- Logius neemt via een ander kanaal contact op met burgers die hun account niet bezoeken of hun digitale post niet openen.

BZK gaf in eerste instantie aan dat het aan de instanties die gebruik maken van MijnOverheid om hun post aan burgers te verzenden, is om contact te zoeken met hun klanten als blijkt dat hun berichten niet aankomen of niet worden gelezen. Het ziet daarin op het eerste gezicht geen rol of taak voor zichzelf weggelegd. Er worden allerlei soorten berichten vanuit de afnemers naar burgers gestuurd. Op sommige berichten hoeft niet gereageerd te worden, op sommige berichten wel en op weer andere berichten moet altijd worden gereageerd. De impact van het niet-lezen van een bericht verschilt daarmee. Mede daarom ziet BZK niet direct een taak voor zichzelf weggelegd om bij het niet lezen van berichten of het langdurig niet bezoeken van hun account burgers hierover te benaderen (via een ander kanaal). BZK ziet MijnOverheid als een doorgeefluik en Logius mag uitsluitend afnemers informeren en dan alleen als een burger een instantie heeft aangevinkt voor het ontvangen van digitale berichten.

Wel wordt er gewerkt aan een Berichtenbox-app die berichten makkelijker (en veilig) bereikbaar maakt en die ook als (extra) notificatiekanaal kan dienen. Verder heeft BZK tijdens dit onderzoek aangegeven dat het de afgelopen jaren de notificatiewijze en notificatiekanalen heeft verbeterd om zo het gemak en de attentiewaarde van de digitale berichten te vergroten.⁴⁴

De ombudsman stelde tijdens het gesprek aan de orde dat Logius over informatie beschikt over het gebruik van de accounts, bijvoorbeeld of en hoe vaak de accounts worden bezocht. De afnemers hebben (zelf) geen toegang tot deze informatie. Bekeken zou kunnen worden hoe deze mensen bereikt zouden kunnen worden en wie daarin het voortouw zou moeten nemen. De Nationale ombudsman vraagt daarbij speciale aandacht voor de groep burgers die het MijnOverheid-account heeft geactiveerd maar het account langdurig niet opent of nieuwe berichten mist doordat aan het account geen of geen actueel e-mailadres is gekoppeld. Omdat deze burgers niet op het account inloggen, hebben zij niet in de gaten dat zij een actief account hebben waar zij regelmatig naar moeten kijken.

In de schriftelijke reactie op het conceptrapport geeft BZK aan dat het zal gaan zorgen voor een heldere en eenduidige manier van inloggen om te voorkomen dat mensen het account per ongeluk activeren. Ook zal daarbij aan de burger duidelijk worden gemaakt dat hij het account activeert en wat dat betekent. BZK zal eveneens bekijken of het mogelijk is dat mensen Logius digitaal benaderen om na te laten gaan of hun account geactiveerd is. Om de kans dat burgers hun berichten missen te verkleinen, werkt Logius aan meerdere notificatiekanalen, onder andere een MijnOverheid-app. BZK zal

⁴⁴ BZK noemt de volgende verbeteringen die afgelopen jaren zijn doorgevoerd:

- Vermelden van verzendende organisatie in de onderwerp-regel van de notificatie;
- Verzendende organisatie de mogelijkheid bieden om berichten een handelingsperspectief mee te geven;
- Burgers de mogelijkheid te bieden een herhaalnotificatie in te stellen.

onderzoeken of het mogelijk is de herhaalnotificatie standaard aan te zetten. Daarnaast wil BZK zich inspannen om alle mensen die geen e-mailadres hebben gekoppeld aan hun geactiveerde account per brief te benaderen met het verzoek alsnog een e-mailadres te koppelen.

4.6 Aanbevelingen Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman vindt dat BZK zijn verantwoordelijkheid moet nemen voor de problemen die voor burgers ontstaan bij het gebruik van MijnOverheid en deze verantwoordelijkheid niet enkel bij de afnemers moet leggen. BZK heeft, gelet op de 'kennis' die het heeft van de mate waarin accounts door burgers worden bezocht, de informatie en de verantwoordelijkheid om de burger actief te informeren en de helpende hand te bieden om problemen rond de ontvangst van berichten te voorkomen en op te lossen. Daarom beveelt hij het volgende aan:

- 🗨️ Benader alle mensen die een account geactiveerd hebben en geen e-mailadres gekoppeld hebben per brief;
- 🗨️ Monitor of geactiveerde accounts langere tijd niet worden bezocht terwijl er nieuwe berichten in staan. Benader de eigenaars van een dergelijk account via een ander kanaal om na te vragen of zij ervan op de hoogte zijn dat zij berichten ontvangen in de Berichtenbox van MijnOverheid;
- 🗨️ Onderzoek daarnaast welke ruimte wetgeving biedt om de betrokken afnemer(s) te informeren dat de verzonden berichten in de Berichtenbox niet worden gelezen;
- 🗨️ Monitor of e-mailnotificaties bij de burger aankomen. Als een bericht na herhaalde verzending niet aankomt, neem dan via een ander kanaal contact op met de betrokkene en stel de afnemer op de hoogte van het feit dat de burger niet op de hoogte is van het verzonden bericht.

De ombudsman constateert met instemming dat BZK ten aanzien van een gedeelte van deze aanbevelingen voornemens is een aantal verbeteringen in gang te zetten. Hij gaat graag nader met BZK in gesprek over de uitvoering van deze voornemens en over de andere aanbevelingen.

5 GEEN DIGITALE TOEGANG VOOR MENSEN DIE DAAR WEL BELANG BIJ HEBBEN

Naast de knelpunten rond de dwang die mensen voelen om hun account op MijnOverheid te activeren en de mensen die berichten missen die in de Berichtenbox staan, is een ander knelpunt dat groepen die juist baat hebben bij een account op MijnOverheid maar geen digitale toegang hebben. Dit knelpunt speelt met name voor professionele dienstverleners als voor niet-Nederlanders die buiten Nederland wonen, maar een band met de Nederlandse overheid hebben.

5.1 Belang om digitaal toegang te hebben

Piet (43) is bewindvoerder voor een tiental klanten. Met zijn bewindvoederskantoor zet hij zich graag in om mensen te helpen weer uit de problemen te komen. Hij staat mensen bij die niet in staat zijn om voor zichzelf te zorgen. Hij is gemachtigd om bepaalde zaken te regelen voor zijn klanten. Om digitaal zaken voor hen te regelen moet hij inloggen op zijn persoonlijke MijnOverheid-account. Dan kan hij de berichten van de Belastingdienst van zijn klanten via hun account lezen. Veel zaken moet hij toch nog op papier regelen, omdat de digitale machtigingsvoorziening zich daarvoor niet leent. De post komt soms bij zijn klanten thuis aan in plaats van op zijn kantoor. Niet alle klanten zijn echter in staat hun post te beheren; belangrijke stukken raken soms zoek met alle gevolgen van dien. Het valt niet mee om op deze manier de zaken van zijn klanten goed en efficiënt te behartigen.

Monique (58) is curator van haar geestelijk en lichamelijk gehandicapte dochter. Haar dochter heeft veel medische zorg nodig. De verzorging van haar dochter is een dagtaak die zij met liefde op zich heeft genomen. Het regelen van alle zaken voor haar dochter is daarnaast een hele papierwinkel. Soms moet zij haar dochter, die weinig mobiel is, ook nog meenemen naar een loket omdat zij anders geen aanvraag voor haar kan indienen. Een kleine volksverhuizing. Hoe fijn en wat een besparing van tijd, energie en geld zou het zijn als curatoren zoals zij de zaken digitaal zouden kunnen regelen!

De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig signalen van mensen die wel graag gebruik zouden willen maken van MijnOverheid, maar die mogelijkheid niet hebben. Omdat de overheid de ambitie heeft dat contact met de overheid volledig digitaal mogelijk moet zijn, mag verwacht worden dat de overheid ervoor zorgt dat dit voor alle groepen die dat willen, wordt gefaciliteerd.

Twee groepen die in het bijzonder van zich hebben laten horen bij de Nationale ombudsman zijn niet-Nederlanders die in het buitenland wonen met een band met de Nederlandse overheid en de professionele dienstverleners (zoals bewindvoerders en curatoren) die geen toegang hebben tot het MijnOverheid-account van hun cliënten. Deze laatste groep mist een machtigingsvoorziening op MijnOverheid die mogelijkheden biedt om zaken van cliënten digitaal te behartigen. Een machtigingsvoorziening voor professionals zou zelfs kostenbesparend kunnen werken voor die professionals en hun

cliënten.⁴⁵ Ook de Belastingdienst ziet het ontbreken van een machtigingsvoorziening voor professionals als een gemis, omdat het verder digitaliseren van de berichten van de Belastingdienst hierdoor niet in het gewenste tempo kan verlopen.⁴⁶ Bovendien blijkt dat een aanzienlijk deel van de mensen die hun belastingzaken laten doen door anderen, dit juist laat doen door professionals. Het creëren van een machtigingsvoorziening voor die professionals kan dan ook een succesvolle maatregel zijn om die groep mensen te helpen die voor het doen van zaken met de Belastingdienst niet terug kunnen of willen vallen op familie, vrienden of burens.⁴⁷

De machtigingsvoorziening die MijnOverheid nu kent, is opgezet voor gebruik door individuele burgers die een andere individuele burger willen machtigen. Dit betekent dat de gemachtigde burger moet inloggen op zijn eigen privé-account en vervolgens de berichten kan lezen voor degene voor wie hij is gemachtigd. De gemachtigde kan alleen de berichten in de Berichtenbox lezen van de instanties waarvoor de machtiging geldt. Er is geen toegang mogelijk tot de onderdelen Persoonlijke Gegevens en Lopende Zaken. Op dit moment biedt nog slechts een heel klein deel van de afnemers de mogelijkheid om berichten in de Berichtenbox via de machtigingsvoorziening te bekijken.

Voor professionele dienstverleners, zoals curatoren, zitten er specifieke haken en ogen aan het verkrijgen van een machtigingsvoorziening om digitaal zaken te doen voor hun cliënten: Curatoren kunnen geen gebruik maken van MijnOverheid en om toegang te krijgen tot het account van de curandus is een DigiD nodig. De curandus kan echter geen DigiD aanvragen omdat hij onder curatele staat en de curator kan dit ook niet aanvragen. De machtigingsvoorziening van MijnOverheid is voor curatoren geen optie, omdat de curandus niemand kan machtigen. Curatoren geven aan het vreemd te vinden dat hen als door de rechter aangestelde wettelijk vertegenwoordiger op deze manier de mogelijkheid wordt onthouden om digitaal de zaken van hun curandus te behartigen.

5.2 Nog geen oplossing voor professionele dienstverleners, curatoren en bewindvoerders

De Nationale ombudsman heeft al in 2014 bij het ministerie van BZK en bij Logius aangedrongen op een passende oplossing voor de curatoren en bewindvoerders naar aanleiding van zijn rapport *'De burger gaat digitaal'*. BZK heeft in reactie hierop aan de Nationale ombudsman laten weten dat een oplossing complex is en dat verdere analyse van de juridische en technische haken en ogen nodig is. Dit was in 2014.

In een reactie op vragen van de Nationale ombudsman in het kader van dit onderzoek naar MijnOverheid heeft Logius aangegeven dat momenteel onderzoek plaatsvindt om de machtigingsvoorziening beschikbaar te maken voor burgers en bedrijven. In dat onderzoek bekijkt Logius ook de mogelijkheid voor curatoren, bewindvoerders en andere gemachtigden om toegang te krijgen tot het account van hun cliënten.

De branchevereniging van bewindvoerders en inkomensbeheerders (BPBI) heeft de Nationale ombudsman in mei 2017 laten weten dat, ondanks jarenlange contacten met BZK en Logius, nog steeds geen passende oplossing is gevonden voor curatoren en

45 Branchevereniging PBI (BPBI) liet de Nationale ombudsman in het kader van dit onderzoek weten dat digitaal werken zeer kostenbesparend zou zijn: zie berekening BPBI van 17 mei 2017.

46 Belastingdienst 19e Halfjaarsrapportage van april 2017, pagina 10.

47 19e Halfjaarsrapportage pagina 11 en 'Daar gaat een blauwe envelop' van de Universiteit Twente 2e Deelrapportage van mei 2016, pagina 41.

bewindvoerders en dat dit node wordt gemist. BPBI wees de ombudsman er op dat het aantal burgers waarvan geld en goederen onder bewind of curatele wordt gesteld fors toeneemt en het belang van goede digitale belangenbehartiging daarom groot is. BPBI geeft aan dat zij meewerkt aan een nieuwe pilot die onlangs is gestart door Logius om de mogelijkheden (verder) te verkennen. Daarnaast is BZK gestart met een nieuwe poging om tot voorzieningen te komen die zowel curatoren en bewindvoerders als bedrijven en andere zakelijke dienstverleners in staat stellen om digitaal voor hun klanten zaken te kunnen doen. BZK onderkent dat een dergelijke voorziening noodzakelijk is, maar kan nog niet aangeven op welke termijn dit mogelijk zal zijn.

5.3 Niet-Nederlanders

Christina (63) is Spaans en heeft jarenlang in Nederland gewoond en gewerkt. Tien jaar geleden is zij met haar man in Spanje gaan wonen, waar zij samen een eigen zaak hebben opgezet. Sinds zij uit Nederland zijn vertrokken, kan zij echter niet meer bij haar gegevens over het pensioen dat zij heeft opgebouwd met de banen die zij in Nederland had. De code van haar DigiD is verlopen en zij is er achter gekomen dat zij geen nieuwe activeringscode meer kan aanvragen, omdat zij niet de Nederlandse nationaliteit heeft. Zij kan ook geen gebruik meer maken van een MijnOverheid-account en de Berichtenbox of andere digitale overheidsdiensten. Zij dacht dat zij als EU-burger gelijke rechten had.

Naast de groep professionele dienstverleners, loopt ook de groep niet-Nederlanders die in Nederland werken of gewerkt hebben, maar hier niet (meer) wonen, er tegenaan dat zij geen toegang hebben tot MijnOverheid. Zij kunnen niet beschikken over een DigiD en hebben geen toegang tot MijnOverheid.⁴⁸

Dit betekent dat bijvoorbeeld een grensarbeider die in Nederland werkt, wel zaken met Nederlandse instanties moet regelen, maar niet via een MijnOverheid-account digitaal post kan ontvangen of zijn gegevens kan inzien.

Logius geeft aan dat er vooralsnog geen oplossing is voor deze groep. Het gebruik van DigiD en de toegang tot MijnOverheid is voorbehouden aan Nederlanders en mensen die in Nederland wonen.⁴⁹ Uitbreiding van de toegang tot MijnOverheid is een politieke keuze en ligt op het bordje van de minister van BZK. Wat betreft de EU-burgers heeft de minister van BZK in zijn brief van 5 januari 2016 in reactie op vragen daarover van de Tweede Kamer laten weten dat de EU-verdragen niet voorzien in een recht voor EU-burgers digitaal te kunnen communiceren met overheden of publieke dienstverlenende organisaties van andere lidstaten. Nederland heeft zich in 2015 wel gecommitteerd aan de uitvoering van de EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten (eIDAS), die beoogt dat lidstaten elkaars vertrouwde elektronische identiteiten (inlogmiddelen) accepteren. Vanaf 18 september 2018 wordt het accepteren van andere

48 Deze mensen kunnen ook niet terecht bij een DigiD-balie, omdat die alleen zijn bedoeld voor niet-ingezetenen met de Nederlandse nationaliteit. Grensarbeiders geven aan zich achtergesteld te voelen bij hun Nederlandse collega's, die wel digitaal aangifte kunnen doen en anderszins hun zaken met de overheid digitaal kunnen regelen. Terwijl zij ook een BSN-nummer hebben en hier belasting betalen.

Met name EU-burgers voelen zich behandeld als tweederangs burgers. Zij vragen zich af hoe deze uitsluiting zich verdraagt met de verdragen die EU-burgers het recht verlenen zich vrij te verplaatsen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten. Niet-Nederlanders met een arbeidsverleden in Nederland willen bijvoorbeeld graag digitaal hun pensioengegevens kunnen inzien. Mede door de afstand is het voor hen vaak een heel gedoe om deze gegevens zelf schriftelijk bij elkaar te krijgen.

49 Zie artikel 2 en 3 van de Regeling voorzieningen GDI.

elektronische identiteiten verplicht als een lidstaat haar inlogmiddel heeft laten registreren in Brussel. De Nederlandse overheid moet vanaf die datum het middel van deze lidstaten voor toegang tot haar online-diensten accepteren. Logius en BZK lieten de ombudsman weten te verwachten dat met de komst van eIDAS voor een aanzienlijk deel van deze groep niet-Nederlanders een oplossing in zicht is. Zolang voor deze mensen echter geen MijnOverheid-account beschikbaar wordt gesteld, kan deze groep geen berichten van Nederlandse overheidsinstanties ontvangen in de Berichtenbox. Zij zullen dan digitaal hun berichten moeten raadplegen op de afzonderlijke websites van de Nederlandse overheidsinstanties.⁵⁰

5.4 Visie Nationale ombudsman; maak digitale toegang mogelijk

De Nationale ombudsman realiseert zich dat de Berichtenbox van MijnOverheid als een digitale brievenbus functioneert en dat voor het gebruik daarvan DigiD nodig is. De mogelijkheid om toegang te krijgen tot deze persoonlijke digitale brievenbus, hangt dus af van de vraag hoe het systeem van DigiD is georganiseerd. Omdat het de bedoeling is dat MijnOverheid bijdraagt aan een optimaal gebruik van het digitale berichtenverkeer, is het van belang dat de overheid degenen die dit digitale kanaal willen gebruiken, daartoe ook in de gelegenheid stelt. Het uitgangspunt moet zijn; geen dwang of drang, maar wel de wensen voor deelname aan het digitale berichtenverkeer honoreren.

Het baart de Nationale ombudsman zorgen dat er nog geen concrete vorderingen zijn gemaakt om het digitaal post ontvangen voor professionele dienstverleners mogelijk te maken, ondanks eerdere toezeggingen van BZK dat hieraan gewerkt wordt. De professionele dienstverleners en in het bijzonder de curatoren en bewindvoerders zijn de hoeders van kwetsbare groepen burgers voor wie het belangrijk is dat hun zaken goed geregeld kunnen worden, ook digitaal. Deze kwetsbare burgers zijn op dit moment uitgezonderd van de verplichting tot het ontvangen van berichten van de Belastingdienst langs elektronische weg.⁵¹ Zij behouden het 'recht op papieren post'. Recht op papier mag echter niet leiden tot de plicht om de post op papier te blijven ontvangen. Dit lijkt eerder een stap terug in de tijd. De digitale toekomst zou (juist) in dienst moeten staan van deze burger en zijn belangenbehartiger. Het digitale kanaal moet ook voor hen beschikbaar en bereikbaar zijn.

Ook niet-Nederlanders, die niet in Nederland wonen maar wel een band met de Nederlandse overheid hebben, mogen verwachten dat BZK zich inzet om ervoor te zorgen dat zij digitaal contact kunnen onderhouden met de Nederlandse overheid.

5.5 Reacties BZK

De ombudsman heeft met het ministerie van BZK besproken op welke manier de overheid ervoor kan zorgen dat;

- voor de professionele dienstverleners zo spoedig mogelijk een machtigingsvoorziening wordt ingericht waarmee zij de berichten voor hun cliënten digitaal kunnen raadplegen en digitaal zaken kunnen doen;
- voor de groep niet-Nederlanders die niet in Nederland wonen, maar wel een band met Nederland hebben, mogelijkheden worden ontwikkeld om digitaal contact, het digitaal ontvangen van berichten en het digitaal inzien van gegevens te realiseren.

⁵⁰ Naast overheidsinstanties stuurt bijvoorbeeld ook het pensioenfonds ABP de post via de Berichtenbox.

⁵¹ Artikel 2 Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst.

BZK erkent dat het nog steeds niet gelukt is om een voorziening te creëren waarmee de professionele dienstverleners digitaal voor hun cliënten kunnen optreden. Het is de ombudsman tijdens het gesprek niet duidelijk geworden waarom dit niet is gelukt. BZK geeft aan dat de materie ingewikkeld is, maar dat het belang van dit onderwerp onderkend wordt en er een nieuw project van start is gegaan met de bedoeling op korte termijn digitale toegang voor professionele dienstverleners mogelijk te maken. Voor de niet-Nederlanders die buiten Nederland wonen en wel een band met de Nederlandse overheid hebben, verwacht BZK met eIDAS een oplossing te hebben voor zover het om EU-onderdanen of ingezetenen van andere EU-landen gaat. Over de situatie van een eventuele restgroep, zoals een niet-Europeaan die wel in Nederland heeft gewerkt maar nu weer buiten de EU woont, is door BZK nog niet nagedacht.

In de schriftelijke reactie op het conceptrapport laat BZK weten dat in het nieuwe project rond machtigen stevig wordt ingezet op een oplossing voor de gehele digitale overheid. Gezien de complexiteit van het vraagstuk en de vertaling naar een technische oplossing zal dat enige tijd kosten. Voor niet-Nederlanders in het buitenland zijn alternatieve mogelijkheden onderzocht om hen veilig van een DigiD te kunnen voorzien. Die mogelijkheden zullen het voor deze groep gemakkelijker maken om in het buitenland een DigiD te bemachtigen.

5.6 Aanbevelingen Nationale ombudsman

De ombudsman vindt het niet houdbaar dat de overheid de ambitie heeft per 2018 volledig digitaal met burgers te kunnen communiceren, maar tegelijkertijd niet in staat is om die mogelijkheid te bieden aan alle groepen die bij digitaal contact juist belang en baat hebben. Voor de professionele dienstverleners geldt nota bene dat zij juist ook de kwetsbare - en mogelijk niet digitaal vaardige - burgers ondersteunen. Digitale toegang voor deze groep heeft daarmee ook een positief effect op de digitale dienstverlening aan de mensen die niet zelfredzaam zijn. Daarom doet de ombudsman de volgende dringende aanbevelingen;

- Zorg ervoor dat voor professionele dienstverleners op zo kort mogelijke termijn een goede digitale machtigingsvoorziening beschikbaar is die hen in staat stelt de zaken van hun cliënten op een efficiënte en kosteneffectieve manier te regelen;
- Maak het mogelijk dat niet-Nederlanders die een band hebben met Nederland maar niet (meer) hier wonen op korte termijn ook digitaal toegang krijgen tot alle overheidsdiensten.

De ombudsman constateert met instemming dat BZK ten aanzien van deze aanbevelingen voornemens is een aantal verbeteringen in gang te zetten. Hij gaat graag nader met BZK in gesprek over de uitvoering van deze voornemens.

6 ZET GEBRUIKER CENTRAAL

In de vorige hoofdstukken kwam naar voren dat de ombudsman van BZK verwacht dat het de verantwoordelijkheid neemt om ervoor te zorgen dat bij de digitalisering van het berichtenverkeer de burger als gebruiker centraal staat. De ombudsman vindt dat BZK aan die verantwoordelijkheid ook bij het gebruik van MijnOverheid en in het bijzonder de Berichtenbox invulling moet geven. Een drietal knelpunten waar burgers concreet problemen door ondervinden is in dat kader nader besproken.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de overheid er niet zonder meer van uit mag gaan dat de digitale wereld hetzelfde is als het uitsluitend digitaliseren van de papieren wereld. De overheid dient de kennis, vaardigheden en behoeften van de burgers als uitgangspunt te nemen als het gaat om digitalisering.

6.1 Perspectief van burgers

De Nationale ombudsman vindt dat het perspectief van de burger geborgd moet worden in alles wat de overheid doet. Hij doet dit door burgers op weg te helpen als het misgaat tussen hen en de overheid en door overheden uit te dagen anders te kijken naar diensten, processen en innovaties. De ombudsman denkt na over manieren waarop het anders en beter kan, met meer oog voor het perspectief van burgers.

Bij de digitalisering van de overheidsdienstverlening verwacht de Nationale ombudsman dat de overheid in de uitvoering rekening houdt met de belangen en het perspectief van de verschillende burgers.

Burgers willen zich niet gedwongen voelen om digitaal te gaan en als zij er bewust voor kiezen om over te stappen op digitaal berichtenverkeer dan willen zij dat het aansluit op hun verwachtingen en op hun dagelijkse werkelijkheid. Dit geldt ook voor die groepen (burgers) waarvoor de overheid tot op heden nog geen digitale oplossing voorhanden heeft. Deze verschillende burgerperspectieven moet de overheid borgen in al zijn handelen bij het digitaliseren van het berichtenverkeer.

6.2 Onvoldoende digitale vaardigheden

Voor een deel van de burgers geldt dat zij niet of nauwelijks digitaal vaardig zijn. Uit een onderzoek van de seniorenbond KBO-PCOB onder ruim tweeduizend ouderen blijkt dat ouderen wel een inhaalslag aan het maken zijn als het gaat om digitale vaardigheden, hoewel ze de mogelijkheden van internet niet ten volle benutten. Toch stelt vier op de tien ouderen dat ze internet niet meer kunnen gebruiken omdat ze het te ingewikkeld vinden.⁵² In het algemeen geldt verder dat de digitale vaardigheden van mensen met een lager opleidingsniveau gemiddeld minder zijn. Deze groep vindt de portalen van zowel de Belastingdienst als MijnOverheid minder prettig.

6.3 Onvoldoende gebruiksgemak

Voor zover mensen wel de digitale vaardigheden hebben om de Berichtenbox te gebruiken, blijkt dat deze bij een deel van de gebruikers toch niet of onvoldoende aan hun behoeften voldoet. Allereerst speelt een rol dat de berichten niet gemakkelijk

⁵² Nieuwsbericht 'Digitale zorgen voor senioren ondanks inhaalslag' van 8 maart 2017 op website van seniorenbond KBO-PCOB.

bereikbaar zijn.⁵³ Mensen moeten zorgen dat zij de e-mailnotificatie hebben ingesteld, de notificatie ontvangen en lezen en vervolgens naar het portal van MijnOverheid gaan om met hun DigiD in te loggen op hun MijnOverheid-account. Hierdoor blijken mensen hun post gemiddeld minder snel te 'openen'. Uit de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt, komt naar voren dat mensen ook regelmatig vergeten om het bericht in de Berichtenbox te openen, omdat de e-mailnotificatie in hun mailbox snel uit beeld verdwijnt.

De inrichting van de Berichtenbox valt de gebruikers tegen. Voor een deel van de gebruikers is het blijkbaar lastig te begrijpen hoe het aan- en uitvinken van instanties werkt. Verder verwachten mensen dat zij via hun account op MijnOverheid rechtstreeks zaken kunnen doen met de overheid en dat zij hun berichten digitaal kunnen archiveren, door mapjes in te richten. Het ontbreken van een goede archiveringsmogelijkheid in de Berichtenbox ervaren burgers als niet gebruiksvriendelijk.⁵⁴ Het frustreert mensen dat zij via de Berichtenbox soms wel door kunnen klikken naar de overheidsinstantie die de post heeft verzonden, maar dat zij dan weer opnieuw in moeten loggen met hun DigiD. Logius geeft aan dat één keer met DigiD inloggen wel mogelijk is bij overheidsinstanties die ervoor hebben gekozen gebruik te maken van het zogenaamde 'DigiD Eenmalig inloggen' oftewel 'Single Sign On'. Het is aan de andere overheidsinstanties om ook gebruik te gaan maken van Single Sign On', zo liet BZK weten. Volgens Logius is het echter mogelijk dat 'Single Sign On' weer verdwijnt bij de invoering van eIDAS.

6.4 Nationale ombudsman; Berichtenbox is niet zomaar een brievenbus, gebruiker onvoldoende centraal bij inrichting MijnOverheid

De Berichtenbox werkt als een brievenbus waarin de overheid haar berichten digitaal aan de burger kan aanbieden. De overheid heeft de Berichtenbox teveel beschouwd als het digitale equivalent van de fysieke brievenbus in de voordeur van de burger: De digitale post wordt verzonden naar de Berichtenbox en daarmee is de kous af voor de overheid. Het is in die visie aan de burger om ervoor te zorgen dat hij zijn digitale brievenbus in de gaten houdt en de berichten daarin leest.

Op die manier stelde de overheid zich op als een eenvoudige zender van informatie. De overheid miskende met die houding dat de digitale wereld (vooralsnog) voor de burger een andere werkelijkheid is dan de fysieke wereld. Het eenvoudigweg stellen dat de digitale Berichtenbox eigenlijk hetzelfde is als de brievenbus in de voordeur, sluit daarom ook niet aan bij de belevingswereld van de burger.

De website MijnOverheid en de Berichtenbox lijken in oorsprong vooral te zijn opgezet vanuit het belang en gemak van de overheid. Vooraf is niet de vraag gesteld op welke manier de burgers hun digitale communicatie met de overheid zouden willen inrichten. De accounts van MijnOverheid bieden de burger informatie, maar geven niet tot nauwelijks invulling aan het gewenste tweerichtingsverkeer. In de huidige inrichting van

⁵³ In het najaar van 2017 komt er een Berichtenbox-app. Logius en BZK verwachten dat daarmee berichten gemakkelijker op een veilige manier bereikbaar zijn.

⁵⁴ Dit punt komt ook aan de orde in de onderzoeken die de Universiteit Twente voor de Belastingdienst heeft gedaan naar het gebruik van de Berichtenbox. De Universiteit Twente beveelt aan om de Berichtenbox gebruiksvriendelijker te maken en de functionaliteiten van de Berichtenbox uit te breiden op basis van de verwachtingen van de burger. De overheid dient te zorgen voor 'een optimale, niet-onderbroken *user experience* tijdens de digitale klantreis'.

MijnOverheid en de Berichtenbox wordt het perspectief van burgers die knelpunten ervaren in ieder geval nog onvoldoende centraal gesteld.

6.5 Conclusie

De Nationale ombudsman heeft zich in enkele eerdere onderzoeken rond het digitale berichtenverkeer tot respectievelijk het UWV, de SVB en DUO gericht. Hij heeft deze afnemers aanbevelingen gedaan, omdat zij een verantwoordelijkheid dragen voor de communicatie met burgers. De ombudsman zal de verschillende overheidsinstanties op deze verantwoordelijkheid blijven aanspreken. Naast de verantwoordelijkheid die de verschillende overheidsinstanties hebben, heeft BZK een verantwoordelijkheid vanwege zijn regierol en als uitvoerder en beheerder van MijnOverheid.

De ombudsman is van oordeel dat burgers in redelijkheid mogen verwachten dat BZK het perspectief van burgers bij opzet en inrichting van MijnOverheid en daarbinnen de Berichtenbox centraal stelt. Verwacht mag worden dat BZK zich ervoor inzet dat burgers zich niet gedwongen of gedrongen voelen om gebruik te maken van het digitale kanaal als zij dat niet kunnen of willen. Ook mag verwacht worden dat het portaal voldoende gebruikersgemak biedt en dat BZK ervoor zorgt dat de overheid burgers die het account hebben geactiveerd informatie en hulp ontvangen om te voorkomen dat zij berichten missen. Daarnaast mag verwacht worden dat BZK er met spoed voor zorgt dat groepen die digitaal met de overheid willen communiceren daartoe de mogelijkheid krijgen.

6.6 Aanbevelingen Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman constateerde tijdens het onderzoek dat de gebruiker in de praktijk onvoldoende in beeld is en dat BZK ermee worstelt om in zijn houding en taakopvatting voldoende invulling te geven aan zijn bedoeling om de regie te nemen om de gebruiker centraal te stellen.

Om de gebruiker echt meer centraal te stellen is het van belang dat het ministerie van BZK bij de verdere ontwikkeling van MijnOverheid en de Berichtenbox allereerst bekijkt wat de gebruikers nodig hebben. Ook is daarbij van belang om de verschillende groepen gebruikers en hun behoeften te onderscheiden en daar Mijnoverheid en de Berichtenbox op af te stemmen. Dat vergt volgens de Nationale ombudsman een andere manier van kijken naar digitalisering van het berichtenverkeer en de overheidsdienstverlening in het algemeen. De regie zou bij BZK moeten liggen, die goed luisterend naar de burger een digitale faciliteit neerzet die aansluit bij de recentste technische mogelijkheden en waar de burger enthousiast van wordt en zich graag bij wil aansluiten.

Op dit moment wordt door BZK bekeken op welke manier MijnOverheid en de Berichtenbox van meer functionaliteiten kunnen worden voorzien. De ombudsman roept BZK op om bij de verdere ontwikkeling van MijnOverheid, of welk ander initiatief dan ook, eerst te onderzoeken wat burgers écht nodig hebben.

En hoewel het huidige portaal niet is ingericht vanuit de behoeften van burgers, kan BZK ook nu al laten zien dat zij haar regierol, verantwoordelijkheid en het uitgangspunt 'de gebruiker centraal' serieus neemt, door zich actief in te zetten om ten aanzien van de knelpunten die de ombudsman op dit moment signaleert verbeteringen in gang te zetten.

Uit de schriftelijke reactie van BZK op het conceptrapport blijkt dat BZK zich hier ook voor wil inzetten. De ombudsman stelt met instemming vast dat BZK heeft laten weten het

ermee eens te zijn dat het burgerperspectief bij de (door)ontwikkeling van MijnOverheid en de Berichtenbox permanent aandacht moet krijgen. Ook heeft BZK erop gewezen dat zijn regierol met betrekking tot digitale voorzieningen onder meer bestaat uit het waarborgen dat niet de systeemwereld maar de leefwereld van burgers het vertrekpunt is bij het ontwerp en verdere doorontwikkeling, het opstellen van beleid hieromtrent en het afstemmen hiervan met afnemers. BZK geeft aan dat dit, doorvertaald naar MijnOverheid, betekent dat:

1. BZK verantwoordelijkheid draagt voor het monitoren van de ervaring van burgers met MijnOverheid;
2. BZK ervoor zorgt dat de burger voldoende centraal staat;
3. BZK zorgt voor actieve communicatie vanuit MijnOverheid naar burgers;
4. BZK zorgt voor eenduidige en consequente communicatie en gebruik van overheidsorganisaties naar burgers;
5. BZK zorgt voor (onderlinge) afstemming van de termijnen waarop nadelige consequenties ingaan na het niet lezen van een bericht.

De invulling van deze verantwoordelijkheid moet zowel op lange termijn als op korte termijn gebeuren. Voor de korte termijn beveelt de Nationale ombudsman BZK aan om rond de geconstateerde knelpunten vanuit het perspectief van de gebruikers verbeteringen door te voeren. In de vorige hoofdstukken zijn per knelpunt aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zijn;

Voor de mensen die niet digitaal willen communiceren via MijnOverheid:

- 👉 Zet erop in dat er geen drang wordt uitgeoefend op burgers om op dit moment het account te activeren, zowel door geen verdere dwingende wetgeving tot stand te brengen als door de instanties te vragen pas op de plaats te maken;
- 👉 Zorg ervoor dat het MijnOverheid-account alleen geactiveerd kan worden via de activeringsknop om te voorkomen dat burgers het account per abuis activeren;
- 👉 Onderzoek in hoeverre burgers voldoende in staat zijn met het MijnOverheid-account om te gaan;
- 👉 Bied mensen hulp om ervoor te zorgen dat, als zij geen gebruik willen maken van hun account op Mijnoverheid, zij berichten weer op papier kunnen ontvangen;
- 👉 Verken bij burgers op welke manier zij zouden willen dat de (digitale) communicatie met de overheid wordt vormgegeven.

Voor de mensen die digitaal willen communiceren, maar onvoldoende gebruiksgemak ervaren:

- 👉 Benader alle mensen die een account geactiveerd hebben en geen e-mailadres gekoppeld hebben per brief;
- 👉 Monitor of geactiveerde accounts langere tijd niet worden bezocht terwijl er nieuwe berichten in staan. Benader de eigenaars van een dergelijk account via een ander kanaal om na te vragen of zij ervan op de hoogte zijn dat zij berichten ontvangen in de Berichtenbox van MijnOverheid.
- 👉 Onderzoek daarnaast welke ruimte wetgeving biedt om de betrokken afnemer(s) te informeren dat de verzonden berichten in de Berichtenbox niet worden gelezen;
- 👉 Monitor of e-mailnotificaties bij de burger aankomen. Als een bericht na herhaalde verzending niet aankomt, neem dan via een ander kanaal contact op met de

betrokkene en stel de afnemer op de hoogte van het feit dat de burger niet op de hoogte is van het verzonden bericht.

Voor de groep gebruikers die digitaal willen communiceren, maar die mogelijkheid niet hebben:

- Zorg ervoor dat voor professionele dienstverleners op zo kort mogelijke termijn een goede digitale machtigingsvoorziening beschikbaar is die hen in staat stelt de zaken van hun cliënten op een efficiënte en kosteneffectieve manier te regelen.
- Maak het mogelijk dat niet-Nederlanders die een band hebben met Nederland maar niet (meer) hier wonen op korte termijn ook digitaal toegang krijgen tot alle overheidsdiensten..

ACHTERGROND

Artikel 2:14 Algemene wet bestuursrecht

1. Een bestuursorgaan kan een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht, elektronisch verzenden voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is.
2. Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, geschiedt de verzending van berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht, niet uitsluitend elektronisch.
3. Indien een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt, geschiedt dit op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt.

Artikel 2 Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst

Van verplichting tot verzending berichten langs elektronische weg uitgezonderde groepen
Voor de volgende groepen kan berichtenverkeer anders dan langs elektronische weg plaatsvinden:

- a. belanghebbenden die de leeftijd van 14 jaar nog niet hebben bereikt;
- b. nabestaanden van overleden belanghebbenden;
- c. belanghebbenden:
 1. die onder bewind zijn gesteld als bedoeld in artikel 431 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;
 2. voor wie een mentorschap is ingesteld als bedoeld in artikel 450 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;
 3. die onder curatele zijn gesteld als bedoeld in artikel 378 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;
 4. die in staat van faillissement verkeren als bedoeld in artikel 1 van de Faillissementswet en ten aanzien van wie een curator is aangesteld als bedoeld in artikel 68 van die wet; 5o. ten aanzien van wie een schuldsaneringsregeling is uitgesproken als bedoeld in artikel 284 van de Faillissementswet en een bewindvoerder is aangesteld als bedoeld in artikel 314 van die wet;
- d. belanghebbenden die op grond van artikel 2.68 van de Wet basisregistratie personen als niet-ingezetene zijn ingeschreven in de basisregistratie personen.

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, sofi-nummer 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 informatieversterving alsmede van voorzieningen voor elektronische authenticatie en elektronische registratie van machtigingen (Regeling voorzieningen GDI) (geldend van 1 november 2015 tot heden)

(...)

Hoofdstuk 2. Voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer en informatieversterving

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.

Hoofdstuk 3. Voorzieningen voor elektronische authenticatie

Artikel 3. Gebruik DigiD

1. DigiD kan alleen door de beoogde gebruiker worden aangevraagd. Een aanvraag geschiedt via www.digid.nl of, indien het tweede lid onder c, van toepassing is, via www.svb.nl.
2. DigiD wordt slechts verstrekt aan een beoogde gebruiker die:
 - a. als ingezetene is ingeschreven in de basisregistratie personen en uit dien hoofde een burgerservicenummer heeft;
 - b. als niet-ingezetene is ingeschreven in de basisregistratie personen, een burgerservicenummer heeft en bovendien de Nederlandse nationaliteit heeft; of
 - c. als niet-ingezetene is ingeschreven in de basisregistratie personen, een burgerservicenummer heeft, een AOW-pensioen ontvangt en klant is van de Sociale Verzekeringsbank.
3. De Minister verstrekt DigiD na verificatie van de verstrekte gegevens door de aanvrager.
4. De gebruiker kan met de verstrekte DigiD toegang verkrijgen tot een dienst van een afnemer zodra hij DigiD heeft geactiveerd.
5. DigiD is strikt persoonlijk en niet overdraagbaar.
6. DigiD wordt alleen gebruikt voor het doel waarvoor het is bestemd.
7. DigiD vervalt drie jaar nadat deze voor het laatst is gebruikt.
8. De gebruiker kan de Minister verzoeken om zijn DigiD te laten blokkeren of op te heffen.



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Telefoon (070) 356 35 63
www.nationaleombudsman.nl

Uitgave van Bureau Nationale ombudsman, september 2017