

Digitaal verkeer tussen overheid en burger



De burger heeft er recht op behoorlijk behandeld te worden door de overheid. En laten we duidelijk zijn: meestal gebeurt dat ook. Maar het lukt niet altijd. En dan is het goed dat iemand die zich benadeeld of onrechtvaardig behandeld voelt, voor bescherming terecht kan bij een onafhankelijk instituut. Dat instituut is de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman levert een bijdrage aan het herstel van vertrouwen in de overheid. Hij doet dit door zijn kennis te delen met overheidsinstanties, onderzoek te starten of mensen te helpen bij onnodige bureaucratie. Een onderzoek van de Nationale ombudsman kan worden afgesloten met een rapport. Deze rapporten zijn openbaar en worden gepubliceerd op www.nationaleombudsman.nl

Digitaal verkeer tussen overheid en burger

Onderzoeksteam

mevrouw mr. J. Verhoef
mevrouw mr. B.J. Vegter

Ondersteuning

mevrouw bc. A.S. Broeshart

Rapportnummer: 2011/204

Datum: 16 augustus 2011

Beschouwing

De digitale overheid

Onze leefwereld digitaliseert. De overheid digitaliseert mee. Sterker nog, dit kabinet kiest ervoor om uit kostenoverwegingen steeds meer ICT in te zetten bij het vervullen van overheidstaken. Te denken valt aan arbeidsbemiddeling door het UWV. De Belastingdienst maakt het mogelijk om de aangifte digitaal te doen en stimuleert het gebruik van deze mogelijkheid door de digitale aangifte gemakkelijker te maken dan de papieren aangifte. Onze overheid wordt steeds digitaal doordat veel overheidsinformatie via een website is te raadplegen. Die digitale overheid heeft voordelen. De overheid spaart geld en papier en kan tegelijkertijd haar informatie veel meer actueel houden. De burger kan er ook gemak van ondervinden. Op een zelf gekozen tijdstip, onafhankelijk van openingstijden, vanuit de luie stoel, kan informatie bekeken worden, kunnen aanvragen gedaan en vragen gesteld worden.

Al dat gemak is in de praktijk niet alleen zaligmakend. We moeten er rekening mee houden dat een deel van de burgers niet met de digitale mogelijkheden overweg kan. Voor hen moeten er andere mogelijkheden blijven bestaan en de overheid mag niet éézijdig aansturen op digitalisering. Bij deze voorschrijdende digitalisering wordt er vaak van uit gegaan dat het allemaal volgens plan verloopt, maar de werkelijkheid is dat er ook dingen tussen burger en overheid fout kunnen lopen. Gegevens raken zoek, gegevens zijn verouderd, onjuiste gegevens zijn overgenomen uit een andere database of iemand wordt voor een ander gehouden. In al die gevallen volstaat de digitale snelweg niet alleen en bij problemen is persoonlijk contact vaak noodzakelijk om er snel uit te komen. De overheid moet daar voldoende ruimte voor laten en zo nodig zelf het initiatief nemen. Als er veel informatie moet worden gewisseld, bij ingewikkelde situaties of vervolgvragen, is een telefoongesprek of een persoonlijk gesprek de beste manier van communiceren.

De overheid mag digitaliseren, maar mag die digitalisering niet als enig uitgangspunt beschouwen. Niet iedere burger is zo digitaal ingesteld. Bovendien moet er voldoende oog zijn voor de vraag hoe de overheid via het digitale kanaal behoorlijk omgaat met de burger. De beveiliging van het digitale verkeer, de burgergerichtheid van de digitalisering en de keuzemogelijkheden van de burgers verdienen aandacht.

In dit onderzoek richt ik me op het eenvoudig één op één digitale contact tussen overheid en burger. Hoe gaan overheidsinstanties om met e-mails van en aan burgers en met web-formulieren?

Ik bekijk of de inrichting van het digitale verkeer tot een behoorlijke informatie-uitwisseling tussen burgers en overheid leidt. Daarbij besteed ik vooral aandacht aan de vraag of de overheid per e-mail bereikbaar is, of het e-mailverkeer betrouwbaar is en of de overheidsinstanties servicenormen voor dit e-mailverkeer hebben opgesteld.

de Nationale ombudsman,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'C' followed by a series of connected loops and a horizontal line at the end.

dr. A. F. M. Brenninkmeijer

Samenvatting

Digitaal contact burger-overheid

Er is een aantal vormen waarin de overheid haar communicatie met burgers giet. Tot zo'n tien jaar geleden werd de algemene informatie met name in folders en brochures weergegeven. Voor persoonlijke informatie konden burgers bij de balie terecht, de telefoon pakken of een brief schrijven. Tegenwoordig is veel informatie gedetailleerd en actueel beschikbaar via websites van de instantie en kunnen burgers ook vaker digitaal contact zoeken met de overheid. Dat gebeurt dan via e-mail of webformulieren. De overheid maakt contact en daarmee dienstverlening via verschillende kanalen mogelijk. Het uitgangspunt daarbij is het multichannelbeleid.

Eerder heeft de Nationale ombudsman onderzoek gedaan naar de dienstverlening per brief en per telefoon. Dit rapport gaat over de dienstverlening bij het digitale contact.

De Nationale ombudsman heeft drie thema's centraal gesteld: de bereikbaarheid per e-mail, het gebruik van een disclaimer en het hanteren van servicenormen. Aan 104 overheidsinstanties is schriftelijk gevraagd om op deze drie onderwerpen te reageren.

Ook is via een drietal focusgroepen in kaart gebracht wat de ervaringen en verwachtingen van burgers zijn van de mogelijkheden van e-mailcontact met overheidsinstanties.

Analyse en conclusies

Openstellen

De afspraak tussen Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen was dat zij voor eind 2010 kenbaar zouden maken op welke manier en voor welke producten en diensten zij via de elektronische weg bereikbaar zouden zijn en dat zij dit op hun website zouden publiceren. Uit het onderzoek is gebleken dat bijna iedere instantie e-mailverkeer heeft opengesteld, zij het niet altijd volgens de formele eisen van de Algemene wet bestuursrecht die daarvoor gelden. Instanties maken ook gebruik van webformulieren.

Goede communicatie met de overheid vereist goede bereikbaarheid en multichannelbeleid. Digitale bereikbaarheid vormt daarvan tegenwoordig een logisch onderdeel. Daarbij hoort de mogelijkheid om digitaal informatie uit te wisselen. Een instantie moet goede redenen hebben om geen e-mailverkeer te wensen. Die redenen kunnen bijvoorbeeld liggen in het gebrek aan beveiliging van e-mailverkeer en de noodzaak om het digitale verkeer te kanaliseren. In dat geval verdient het aanbeveling dat een instantie wel een andere mogelijkheid van digitale bereikbaarheid kiest: Stel in dat geval digitaal verkeer via een webportal open en zorg ervoor dat voor burgers duidelijk is welke digitale contactmogelijkheden zij hebben.

De burger mag er op vertrouwen dat e-mailverkeer is opengesteld als een e-mailadres op website of briefpapier wordt vermeld of op een andere manier bekend is gemaakt. De instanties moeten ervoor zorgen dat contact via een bekendgemaakt e-mailadres ook rechtsgeldig is en aan de regels uit de Algemene wet bestuursrecht die daarvoor gelden voldoen. Alle overheidsinstanties moeten duidelijk aangeven over welke onderwerpen een burger al dan niet kan mailen.

Disclaimers

Ondanks de afspraak tussen Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen om na 2010 geen disclaimers te gebruiken, blijken vele instanties nog een disclaimer te gebruiken. Een disclaimer wordt ingezet omdat de communicatie per e-mail als onvoldoende betrouwbaar wordt gekwalificeerd. Dat gebrek aan vertrouwen gaat om de inhoud van het bericht, de beveiliging van de informatiestroom via internet of de privacy van de burger. De overheidsinstanties moeten er zeker op letten dat e-mailberichten voldoende betrouwbaar zijn. Dat wil zeggen dat de inhoud van het bericht juist is, dat het bericht voldoende is beveiligd en de privacy van de burger is gewaarborgd. Dat mag echter niet gebeuren in de vorm van een disclaimer onder een bericht. Daarmee worden de onvolkomenheden in de communicatie op de burger afgewenteld. Het bericht en de verzending moeten betrouwbaar zijn; dat moet de overheid voldoende regelen.

Servicenormen

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Burgerlink en de VNG hebben allen aangegeven belang te hechten aan servicenormen. Veel overheidsinstanties hebben nog geen servicenormen voor digitaal verkeer geformuleerd en gepubliceerd. De overheidsinstanties moeten het digitaal verkeer zodanig inrichten dat dit voldoet aan de eisen van behoorlijkheid. Door servicenormen op te stellen, kan voor de burgers duidelijk en controleerbaar worden gemaakt wat zij van de dienstverlening bij het e-mailverkeer of andere vormen van digitaal verkeer mogen verwachten. De Nationale ombudsman is van oordeel dat er pas sprake is van servicenormen als deze openbaar kenbaar zijn voor burgers. Met dergelijke servicenormen weten de burgers wat zij mogen verwachten van een behoorlijke dienstverlening bij het e-mailverkeer.

Daarbij moet aandacht zijn voor de formele aspecten – zoals de termijn van beantwoording en de mogelijkheid van verder contact – en de inhoudelijke kant – bijvoorbeeld een beleefde, duidelijke, juiste en behulpzame reactie.

De veiligheid en vertrouwelijkheid spelen bij digitaal verkeer een grote rol. De instanties moeten zorgen voor veilige en vertrouwelijke mogelijkheden van digitaal contact. De overheid moet de burger duidelijk informeren over de (beperkte) veiligheid van het e-mailverkeer met burgers. De overheidsinstanties moeten duidelijk onderscheid maken tussen algemene en specifieke (privacygevoelige) informatie. De instanties moeten de vorm waarin digitale communicatie mogelijk is, afstemmen op het onderwerp en een juiste balans zoeken tussen beveiliging en gebruikersgemak. Daarbij moet het belang van burgers voldoende in beeld zijn.

Aanbevelingen

De Nationale ombudsman doet de volgende aanbevelingen:

- Stel het e-mailverkeer formeel open of zorg ervoor dat er een andere vorm van digitaal contact over en weer bestaat die past bij de producten en diensten die de instantie levert;
- Beëindig het gebruik van disclaimers en zorg voor goede, veilige en betrouwbare informatie;
- Gebruik servicenormen.

Om een behoorlijke dienstverlening te kunnen waarmaken is het van belang dat de organisaties er intern zorg voor dragen dat de behandeling van e-mails en webformulieren van begin tot eind goed wordt aangepakt. Overheidsinstanties moeten zich bewust zijn van de eisen die een behoorlijke omgang met de burgers stelt aan zowel de formele als de inhoudelijke kanten van het digitale contact.

De Nationale ombudsman heeft in het verleden uitgangspunten benoemd voor de communicatie per brief en de telefonische dienstverlening. Die uitgangspunten zijn ook van toepassing op het digitale verkeer:

- *Bekend met de behoeften van de burger;*
zorg voor een tijdig en duidelijk antwoord.
- *Bereikbaar;*
digitaal contact is mogelijk naast contact via andere kanalen;
De vorm waarin digitale communicatie mogelijk is, moet afhankelijk van het onderwerp zo eenvoudig mogelijk zijn.
- *Betrouwbaar;*
de burger mag vertrouwen op de inhoud van informatie die via een e-mail of ander digitaal kanaal wordt verzonden;
hij mag erop vertrouwen dat de registratie en archivering van het berichtenverkeer goed is geregeld;
de overheidsinstanties maken geen gebruik van disclaimers;
de instanties zorgen ervoor dat digitale communicatie over privacy-gevoelige onderwerpen voldoende beveiligd plaats kan vinden.
- *Behulpzaam;*
de afhandeling van e-mailberichten en webformulieren is inhoudelijk op orde;
de instantie wijst de burger de weg en biedt de mogelijkheid tot vervolcontact.
- *Beleefd;*
de aanhef, ondertekening en de toon van een e-mailbericht is correct.

Hoe hebben instanties digitaal contact?

De Nationale ombudsman heeft aan 104 instanties een drietal vragen gesteld over de het openstellen van e-mailverkeer, het gebruik van disclaimers en het gebruik van servicenormen. 87 instanties hebben inhoudelijk gereageerd.

De Algemene wet bestuursrecht heeft voor de mogelijkheid van e-mailverkeer als eis gesteld dat e-mailverkeer officieel moet zijn opengesteld. De overheidsinstanties blijken vrijwel allemaal wel per e-mail bereikbaar te zijn. Ze hebben dat niet altijd volgens de formele eisen vastgelegd. Sommige instanties kenden deze eis niet.

Vrijwel alle overheidsinstanties gebruiken een disclaimer. Deze disclaimers zijn zeer verschillend van aard en omvang.

Er bestaan al allerlei richtlijnen en codes over de manier waarop met het e-mailverkeer zou moeten worden omgegaan. Deze algemene codes moeten door de instanties worden vertaald naar gepubliceerde externe concrete normen: servicenormen. Er zijn grote verschillen tussen overheidsinstanties in het gebruik en de omvang van servicenormen. Sommige overheidsinstanties gebruiken wel servicenormen maar de meeste instanties niet. Uit de reacties blijkt dat er vaak interne richtlijnen worden gehanteerd. Gedeeltelijk richten deze richtlijnen zich op de bereikbaarheid en de beveiliging. Soms wordt uitgebreid ingegaan op alle aspecten van de behandeling van de e-mails. Een van de voornaamste problemen met e-mailverkeer blijkt te zijn dat burgers geen antwoord krijgen op hun bericht. Dit komt vooral omdat e-mailberichten niet zijn terug te vinden.

Wat verwacht de burger

Om meer inzicht te krijgen in de ervaringen van burgers met e-mailverkeer met de overheid en hun verwachtingen, heeft de ombudsman onderzoek bij een burgerpanel laten verrichten. In een drietal gespreksgroepen is hier met burgers over gesproken. Burgers vinden het over het algemeen een goede zaak dat veel overheidsinstanties per e-mail bereikbaar zijn.

E-mailcontact voegt een extra keuze toe aan de traditionele kanalen en verenigt de voordelen van bellen en brieven schrijven. Zij vinden een webformulier frustrerend als de vorm te dwingend is en geen open ruimte voor opmerkingen of vragen laat. Een webformulier kan een hulpmiddel zijn omdat daarmee duidelijk is welke informatie de instantie precies wil krijgen. Van het gebruik van disclaimers waren veel deelnemers aan de focusgroepen zich niet bewust. Zij vroegen zich af wat zo'n disclaimer betekent. Algemeen was er verontwaardiging over.

Door de gemeentelijke ombudsmannen werd gesignaleerd dat e-mailberichten regelmatig kwijtraken.

Als servicenormen noemen de burgers ontvangstbevestiging, duidelijkheid over de termijn, mogelijkheid om vervolcontact te hebben, een duidelijk en volledig antwoord en een behoorlijke bejegening.

Inhoudsopgave

Leeswijzer	2
1 Digitaal verkeer burger-overheid	
1.1 Inleiding	3
1.2 Verschillende vormen	3
1.3 Onderzoeken behoorlijke dienstverlening	4
1.4 Digitale informatie	4
1.5 Digitaal contact	5
1.6 Drie thema's	6
1.7 Onderzoek	6
2 Analyse en conclusies	
2.1 Inleiding	7
2.2 Openstellen van e-mailverkeer	8
2.3 Disclaimer	14
2.4 Servicenormen	16
2.5 Aanbevelingen	20
3 Hoe hebben instanties digitaal contact?	
3.1 Inleiding	23
3.2 Formeel openstellen van e-mailverkeer	23
3.3 Disclaimer	25
3.4 Servicenormen	27
4. Wat verwacht de burger	
4.1 Openstellen van e-mailverkeer	32
4.2 Disclaimer	34
4.3 Servicenormen	35
Bijlagen	
Bijlage 1	39
Bijlage 2	43
Bijlage 3	44

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt beschreven hoe digitaal contact tussen burger en overheid past binnen het geheel van communicatie tussen burger en overheid en welke thema's de Nationale ombudsman heeft onderzocht.

Hoofdstuk 2 bevat de analyse en conclusies van de Nationale ombudsman. Hier leest u in hoeverre het e-mailverkeer door overheidsinstanties is opengesteld, of instanties disclaimers gebruiken en of er servicenormen worden gehanteerd. Ook de visie van burgers op deze thema's wordt hier in vogelvlucht beschreven. De Nationale ombudsman geeft over de drie thema's zijn oordeel en doet een aantal aanbevelingen.

De reacties van de instanties op de drie thema's worden uitgebreider besproken in hoofdstuk 3.

In hoofdstuk 4 treft u een weergave van de burgerraadpleging aan. Deze weergave is gebaseerd op de bevindingen uit gesprekken met een drietal groepen burgers die in opdracht van de Nationale ombudsman gevoerd zijn door Intomart.

Door het hele rapport treft u kaders aan. De kaders zijn bedoeld als illustratie bij de tekst of als verdieping. In deze kaders wordt een specifiek onderwerp behandeld of een geraadpleegde burger of overheidsinstantie geciteerd.

De bijlagen geven inhoudelijke achtergrondinformatie bij het rapport. Waar nodig wordt in de tekst naar een bijlage verwezen.

1 Digitaal verkeer burger-overheid

1.1 Inleiding

Hoe staat het digitaal verkeer tussen overheid en burger er voor? Is e-mailcontact met overheidsinstanties mogelijk, kan een burger rekenen op een betrouwbaar antwoord en hebben instanties duidelijke normen vastgesteld voor hun communicatie per e-mail? En wat vinden de burgers ervan? Hoe worden webformulieren ervaren? Die vragen wil de Nationale ombudsman in dit onderzoek bespreken. Mensen verwachten van de overheid ook in e-mailcontacten duidelijkheid, voortvarendheid, een persoonlijke benadering en betrouwbaarheid. In een drietal focusgroepen spraken burgers over hun ervaringen, verwachtingen en wensen bij e-mailcontact met de overheid. Die focusgroepen waren een onderdeel van het onderzoek van de Nationale ombudsman naar het e-mailverkeer tussen burgers en overheid.

“Duidelijke en kordate mails! Sneller reageren op mails! Disclaimer minder gebruiken! Verder ben ik iemand die van direct contact houdt. Vind ik persoonlijker!” (Geschreven door een deelnemer aan een focusgroep.)

“Ontvangstbevestiging sturen dat aanvraag in behandeling is en de antwoordtermijn. Over de disclaimer: dit wekt bij mensen wantrouwen op als zij (deze) al lezen. E-mail zou net zo rechtsgeldig moeten zijn als schriftelijk en aangetekend.” (Geschreven door een deelnemer aan een focusgroep.)

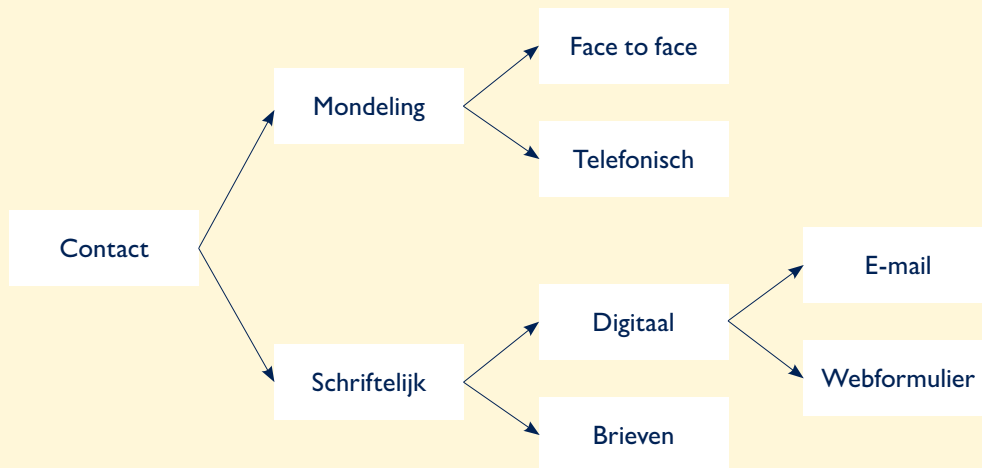
De overheid is monopolist van overheidsinformatie en van overheidsbeslissingen. Daarom rust op de overheid de verplichting om haar burgers in voldoende mate te informeren. De communicatie met de burgers is daardoor een vitaal onderdeel van behoorlijk overheids-optreden.

1.2 Verschillende vormen

Er is een aantal vormen waarin de overheid haar communicatie met burgers giet. Tot zo'n tien jaar geleden werd de algemene informatie met name in folders en brochures weergegeven. Voor persoonlijke informatie konden burgers bij de balie terecht, de telefoon pakken of een brief schrijven. Tegenwoordig is veel informatie gedetailleerd en actueel beschikbaar via websites van de instanties en kunnen burgers ook vaker digitaal contact zoeken met de overheid. Dat gebeurt dan via e-mail of via webformulieren.

De overheid maakt contact en daarmee dienstverlening via verschillende kanalen mogelijk. De overheid moet namelijk niet alleen bereikbaar en toegankelijk zijn voor de gemiddelde burger, maar ook voor burgers die niet elektronisch willen of kunnen communiceren zoals laaggeletterden of mensen met een beperking. Het uitgangspunt is het multichannelbeleid. Alle verschillende contactkanalen maken onderdeel uit van de dienstverlening van de over-

heid aan de burger. Daarbij behoort de burger zelf het kanaal te kunnen kiezen waarmee hij met de overheid communiceert. Het beleid van de overheidsinstanties moet er op gericht zijn dat de burgers kunnen kiezen op welke manier zij contact met de overheid willen hebben.



1.3 Onderzoeken behoorlijke dienstverlening

Naar de dienstverlening van de overheid aan burgers heeft de Nationale ombudsman al een aantal onderzoeken gedaan. De communicatie per brief is in een serie onderzoeken onder de loep genomen. In een correspondentiewijzer zijn de eisen voor een voortvarende behandeling van verschillende vormen van schriftelijk contact, waaronder e-mailcontact, op een rij gezet. In een specifiek onderzoek naar de brieven bij het toenmalige ministerie van VROM is gericht gekeken naar de kwaliteit van de correspondentie.¹ Daarbij werd aandacht besteed aan duidelijkheid, bejegening en tijdigheid.

Vervolgens is onderzoek gedaan naar de communicatie per telefoon. Daarbij is een aantal vereisten van behoorlijkheid in een telefoonwijzer vastgelegd. In deze telefoonwijzer wordt aangegeven dat de overheid in haar telefonische dienstverlening bereikbaar, behulpzaam, betrouwbaar en beleefd moet zijn. De overheidsinstantie moet er ook voor zorgen dat zij bekend is met haar burgers en weet op welke manier zij informatie nodig hebben.²

1.4 Digitale informatie

Naast de klassieke manieren om informatie te vergaren en te verspreiden, hebben de digitale mogelijkheden in de afgelopen jaren een enorme vlucht genomen. Waar in het verleden de informatie nog vooral per brochure werd verspreid, is nu de website de bron van informatie. De overheidsinstanties maken volop gebruik van die mogelijkheden. De voordelen zijn groot; de informatie is gemakkelijk actueel te houden en met een goed zoekstelsel is voor elke burger de benodigde informatie beschikbaar. Ook is het vele malen goedkoper om op deze manier de informatie te kanaliseren. Voor een rechtstreeks contact tussen burger en overheid is op dit moment het gebruik van digitale mogelijkheden zoals e-mail en webformulieren, naast baliebezoek en telefoon, steeds gebruikelijker.

¹ Rapport van 10 februari 2009, nr 2009/025 en zie bijlage 1

² Rapport telefonische dienstverlening en de telefoonwijzer van 14 januari 2010, nr 2010/010 en zie bijlage 1

1.5 Digitaal contact

Digitaal verkeer is als volgt onder te verdelen:

Website: algemene informatie;

- eenrichtingverkeer; de burger kan informatie zoeken;
- geen contact.

Webportal: specifieke informatie;

- te bereiken via een afgeschermd en beveiligd digitaal kanaal;
- alleen toegang en contact mogelijk na inloggen met een code;
- biedt privacy en controle op de identiteit;
- anoniem informatie vragen is niet mogelijk;³
- niet altijd een mogelijkheid tot vervolcontact.

Webformulier: specifieke vragen of aanvragen via een formulier;

- verplichting om op bepaalde vragen te antwoorden, en bijvoorbeeld naam en adres, telefoonnummer, e-mailadres of burgerservicenummer te vermelden. Zonder deze informatie is verzending van het formulier niet mogelijk;
- soms afgeschermd digitaal kanaal;
- meestal beveiligd;
- mogelijk door inlogcode controle op de identiteit.

E-mailbericht: open mogelijkheid zonder voorgeschreven inhoud om persoonlijke informatie te vragen of problemen te melden of te bespreken;

- niet beveiligd;
- geen format;
- geen privacy;
- geen controle op identiteit.

Mensen blijven behoefte houden aan persoonlijk en rechtstreeks contact. Zij willen weten of en hoe de regels voor hen van toepassing zijn; zij willen een antwoord op maat en de details van hun situatie doorspreken om er zeker van te zijn waar zij aan toe zijn. Informatie op de website volstaat dan niet. Persoonlijk contact kan ook digitaal plaatsvinden. Dat digitale contact kan via een webformulier, een webportal of een e-mailbericht vorm krijgen. Een e-mailbericht is het meest vormvrij, de burger kan er in schrijven wat hij wil. Het is eenvoudig te gebruiken. Het e-mailverkeer is behoorlijk ingeburgerd in de samenleving; voor een grote groep burgers is het gebruik van e-mail langzamerhand vanzelfsprekend. Omdat het gebruik van e-mail op dit moment voor burgers het meest gemakkelijke en gebruikelijke instrument is om digitaal informatie te vragen, heeft de ombudsman zich daar

³ Een voorbeeld van een portal dat toegang biedt tot specifieke persoonlijke informatie is: www.mijnoverheid.nl.

Een voorbeeld van een portal dat specifieke algemene informatie biedt op basis van een aantal antwoorden op vragen is: www.startpuntgrensarbeid.nl.

Deze beide portals bieden geen mogelijkheid tot vervolcontact.

in dit onderzoek op geconcentreerd. Dat wil niet zeggen dat hij geen oog heeft voor de andere vormen van digitale communicatie. In dit rapport zal ook aandacht worden besteed aan de voor- en nadelen van webformulieren en webportals. De Nationale ombudsman verwacht dat de uitkomsten van dit rapport ook bruikbare handvatten biedt voor nieuwere vormen van digitale communicatie.

1.6 Drie thema's

De Nationale ombudsman heeft ter voorbereiding op het onderzoek een bijeenkomst met deskundigen gehouden om vast te stellen welke problemen er rond het digitale verkeer bestaan. Tijdens die bijeenkomst werd bevestigd dat er naast het e-mailverkeer een toenemend aantal andere mogelijkheden voor digitaal contact tussen burger en overheid is. De thema's digitale bereikbaarheid en betrouwbaarheid kwamen ook naar voren.

1.7 Onderzoek

In het kader van het onderzoek heeft de Nationale ombudsman literatuurstudie verricht naar de huidige visie op het e-mailverkeer tussen overheid en burger. Ook zijn de bestaande richtlijnen in kaart gebracht. De Nationale ombudsman heeft drie thema's centraal gesteld, te weten: de bereikbaarheid per e-mail, het gebruik van een disclaimer en eventueel gehanteerde servicenormen. Aan een aantal overheidsinstanties is schriftelijk gevraagd om op deze drie onderwerpen te reageren. Daarnaast is via een drietal focusgroepen in kaart gebracht wat de ervaringen en verwachtingen van burgers zijn van de mogelijkheden van e-mailcontact met overheidsinstanties.

2 Analyse en conclusies

2.1 Inleiding

Burgers en overheidsinstanties kunnen digitaal contact met elkaar hebben. Dat contact vindt plaats via een rechtstreeks e-mailadres van een ambtenaar of afdeling of via een algemeen e-mailadres of een contactformulier dat op de website is vermeld (een zogenaamd webformulier) of een webportal. De overheid, met name het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, speelt een voortrekkersrol bij de gedachtenvorming over de dienstverlening op dit gebied. Er zijn verschillende richtlijnen opgesteld over digitaal verkeer.

De digitale ontwikkeling gaat steeds sneller. Naast e-mailverkeer zijn er inmiddels vele andere digitale mogelijkheden. Daarom is het mogelijk dat communicatie per e-mail een tussenfase blijkt te zijn naar andere vormen van digitale correspondentie.

De digitale ontwikkeling bij de overheid staat volop in de belangstelling. De jaarvergadering van de Vereniging voor Bestuursrecht (VAR) van 2011 had de digitale overheid als thema. De verdere digitalisering kan contact makkelijker maken, maar ook gecompliceerder.

Prins beziet in haar VAR preadvies⁴ de digitale overheid met een bredere blik dan vanuit het perspectief van digitalisering voor een betere dienstverlening. Zij wijst op de kwetsbare kanten van de digitale overheid zowel voor de burger als voor de overheid zelf. Het beeld van een overheid die technologie inzet voor een effectievere en efficiëntere dienstverlening aan burgers en bedrijven is volgens haar achterhaald. De overheid bouwt en vertrouwt meer en meer op digitalisering, maar verandert ook langzaam van gedaante. Het gaat niet langer om het verbeteren, versnellen en optimalisering van de dienstverlening maar ook om beleidsdoelstellingen op het gebied van zorg en vooral controle.

Op bestuurlijk, organisatorisch en juridisch niveau ontbreekt het aan aanknopingspunten voor eenduidige verantwoordelijkheid binnen digitale dwarsverbanden tussen overheidsinstanties. De burger kan nauwelijks effectief gegevens corrigeren. De overheid onderschat de complexiteit van technologie en informatiebeleid. Technisch en praktisch werkt de overheid in ketens, maar de verantwoordelijkheidsverdeling en het toezicht zijn daar nog niet op aangepast. Bovendien is er geen doorzettingsmacht in de gevallen waarin geen enkele organisatie verantwoordelijkheid neemt voor problemen in de verknoopte informatiehuishouding van de overheid.

*In het WRR rapport *iOverheid*,⁵ waarvoor Prins verantwoordelijk was, komt naar voren dat de beleidsplannen voor de verdere digitalisering zijn gericht op de interne bedrijfsvoering, dienstverlening en de techniek zelf. Uit dit beleid blijkt dat de overheid een groot vertrouwen heeft in ICT om de overheid effectiever, klantvriendelijker, toegankelijker en kwalitatief beter te maken. Ook wordt ICT enthousiast gebruikt voor de aanpak van bijvoorbeeld terrorisme, veiligheid, mobiliteit en zorg. Naast dienstverlening worden ook andere overheidstaken in rap tempo gedigitaliseerd. Een visie op de achterliggende en verknoopte informatiehuishouding ontbreekt echter.*

⁴ Prof. mr. J.E.J. Prins, De eOverheid voorbij. Recht doen aan de digitale werkelijkheid, De digitale overheid, VAR preadviezen 146, 2011

⁵ iOverheid, WRR rapport, 2011

Uit de analyses van Prof. Dr. Mr. C.J.M. Schuyt en Mr. Dr. M.M. Groothuis in hun preadviezen voor het VAR-congres, blijkt dat de overheid de burger het digitale kanaal in duwt, terwijl de overheid zichzelf digitaal vrijblijvend opstelt. De burger moet voor communicatie met de overheid steeds vaker verplicht de digitale weg volgen, terwijl de overheid zelf digitale communicatie af kan houden en dat zelfs op een vrij schimmige wijze. Als er bijvoorbeeld geen besluit ligt waaruit blijkt dat de digitale weg geopend is, kan de burger die de overheid digitaal benadert, bedrogen uitkomen. Al staat vast dat het bericht de overheid digitaal bereikt heeft, dan nog kan de overheid voor de rechter staande houden dat het bericht formeel niet is ontvangen. Maar het gaat er juist om dat burgers en overheid elkaar goed kunnen bereiken. Dat betekent dat berichten ook formeel rechtskracht moeten hebben en dat de burger op de juistheid van de berichten van de overheid mag vertrouwen. Binnen het gehele scala van digitale ontwikkelingen is het voor burgers van belang of zij in de gelegenheid worden gesteld met de instanties te communiceren, of zij kunnen vertrouwen op reacties van instanties en of zij ook bij e-mailverkeer behoorlijk worden behandeld.⁶

2.2 Openstellen van e-mailverkeer

Het uitgangspunt van de overheid is dat iedere overheidsinstantie goed bereikbaar is. De overheid ziet kansen in de toepassing van digitale communicatie.

Mijn overheid.nl: een verdere ontwikkeling van digitalisering

De overheid ontwikkelt mogelijkheden voor een digitale postbus van burgers in een beveiligde omgeving. De berichtenbox van mijnoverheid.nl werkt als digitale brievenbus voor post van overheidsinstanties aan burgers. Een burger kan inloggen op mijnoverheid.nl met zijn DigiD en dan aangeven dat hij post van bepaalde instanties (keuze per instantie) digitaal wil ontvangen. De postbus werkt eenzijdig. De overheid kan hier berichten mee verzenden, de burger kan deze digitaal ontvangen. De burger kan niet via deze postbus reageren. Een aantal organisaties heeft zich al aangesloten en het is de bedoeling dat meer organisaties mee gaan doen. De voordelen van dit project zijn voor de overheid, dat het goedkoper en sneller is, en dat de beveiliging op het hoogste niveau is. Hierdoor biedt de berichtenbox ook privacy.

Onderdeel van die bereikbaarheid is de bereikbaarheid per e-mail. Uiteraard beschikken (bijna) alle instanties over e-mail en e-mailadressen. Toch is het niet altijd de bedoeling van een instantie om via die e-mailadressen met de burgers contact te hebben. Sommige instanties, zoals de Belastingdienst, zijn voor burgers niet per e-mail bereikbaar en geven dit ook aan. Als burgers een e-mailadres van een overheidsinstantie kennen, gaan ze dat gebruiken. Zij rekenen er dan op dat zij een reactie krijgen. Als een e-mailadres van een overheidsinstantie bij burgers bekend is, wekt dat de verwachting dat zij met die instantie kunnen mailen.

De regelgeving maakt het niet gemakkelijker; volgens de jurisprudentie van de Raad van

⁶ Het Nederlands Juristenblad nr. 19 (13 mei 2011) over de effecten van digitalisering op de relatie tussen de burger en de overheid.

(Alex Brenninkmeijer: De digitale burger, bespreking van de VAR-preadviezen over de digitale overheid).

State is e-mailcorrespondentie alleen rechtsgeldig als een instantie het e-mailverkeer ook formeel heeft opengesteld.

Juridisch kader Awb

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) schrijft in afdeling 2.3 voor hoe burgers en de overheid elektronisch met elkaar kunnen communiceren.⁷ Het uitgangspunt in de Awb is nevenschikking: elektronisch en papieren berichtenverkeer bestaat naast elkaar. Burgers en overheid hebben de vrije keus tussen elektronisch en papieren berichtenverkeer. De digitalisering van de samenleving mag niet betekenen dat burgers die geen gebruik kunnen of willen maken van elektronisch verkeer, niet meer kunnen communiceren met de overheid. De overheidsinstantie van haar kant, moet ook kunnen bepalen voor welke situaties digitaal contact geschikt is. Digitaal verkeer is alleen mogelijk als zowel de burger (art 2.14 Awb) als de overheidsinstantie (art 2.15 Awb) uitdrukkelijk aangeven dit te willen, en zo ja, waarvoor.

Dit betekent dat een overheidsinstantie officieel moet aangeven dat elektronisch berichtenverkeer mogelijk is en voor welke soort berichten. Een e-mailadres op de website is volgens de jurisprudentie van de Raad van State niet voldoende om aan te nemen dat digitaal verkeer met deze instantie ook formeel opengesteld is. De overheidsinstantie moet uitdrukkelijk aangeven dat zij het elektronische berichtenverkeer heeft opengesteld.

Onduidelijk

Deze regel blijkt in de praktijk aanleiding te geven tot problemen. Als een burger een e-mailadres ziet op een website van een instantie mag hij er vanuit gaan dat hij dat ook mag gebruiken. Als digitaal verkeer niet formeel is opengesteld zonder dat dit bekend is, kan dat nare gevolgen hebben: als een burger bijvoorbeeld een zienswijze per e-mail nog net binnen de termijn heeft verzonden, maar de schriftelijke versie niet en de instantie de e-mailversie later niet accepteert als officiële correspondentie. Als van een overheidsinstantie een e-mailadres bekend is, blijkt dat niet automatisch te betekenen dat een burger ook via die e-mail rechtsgeldig met de instantie kan communiceren.

Mr. dr. M. M. Groothuis gaat in haar pre-advies voor de VAR⁸ in op de onduidelijkheid die bestaat rond de vraag of de burger al dan niet met de overheid kan mailen. Wanneer een burger bijvoorbeeld een bezwaarschrift per e-mail stuurt naar het e-mailadres dat op de website van de gemeente wordt vermeld, terwijl daarbij niet staat dat dit e-mail adres niet openstaat voor het indienen van bezwaarschriften (en ook overigens niet is aangegeven waarvoor het e-mailadres is bedoeld), rijst de vraag of het bestuursorgaan al dan niet de elektronische weg heeft opengesteld. Zij vindt het niet verdedigbaar dat de overheid bij de uitvoering van een aantal wetten digitaal verkeer verplicht stelt, terwijl tegelijkertijd bij de uitvoering van andere wetten en regelingen burgers geen ruimte krijgen om te kiezen voor elektronisch verkeer. Hierbij speelt ook het probleem dat er veel diversiteit is onder burgers in de mate waarin zij digitale vaardigheden hebben.

⁷ zie bijlage 2

⁸ mr. dr. M.M. Groothuis: 'De digitale overheid en de Awb. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische communicatie', De digitale overheid, VAR preadviezen 146, 2011

Zij vraagt ook aandacht voor de eisen van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid als normen voor elektronisch berichtenverkeer en daarvan afgeleide eisen van beschikbaarheid, integriteit en transparantie.

Zij pleit ervoor om artikel 2.15, eerste lid, eerste volzin, Awb over vier jaar te laten vervallen.

Dit om te voorkomen dat bestuursorganen op korte termijn te grote stappen moeten nemen om op tijd klaar te zijn voor verplicht elektronisch communiceren. Voor de periode waarin dit artikel geldt, vindt zij het belangrijk dat bestuursorganen beleid ontwikkelen ten aanzien van het openstellen van e-mailverkeer en dit beleid publiceren en op de website, en via andere kanalen, duidelijk aangeven voor welke doelen de openstaande digitale kanalen wel en niet kunnen worden gebruikt.

Kritiek op de regel

In de literatuur is kritiek op de regel in de Awb en met name op de jurisprudentie van de Raad van State hierover. Deze kritiek is dat artikel 2.15 Awb te beperkt wordt uitgelegd door te eisen dat het digitale verkeer uitdrukkelijk moet zijn opengesteld. Hiermee formaliseert en beperkt de jurisprudentie de elektronische communicatie onnodig, omdat deze jurisprudentie niet past binnen de maatschappelijke ontwikkelingen. Immers, de burger en de overheid maken steeds meer gebruik van e-mail en overheidsinstanties vermelden een e-mailadres op hun website. Als een instantie een e-mailadres vermeldt op de website, wekt deze instantie daarmee de indruk dat elektronisch verkeer mogelijk is.⁹

Uitgangspunt Ministerie

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in het kader van het streven naar een betere dienstverlening eind 2008 het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid van BZK (verder ook: het NUP) vastgesteld en ook een e-mailgedragslijn.¹⁰ In het NUP staat dat de burger en de overheid ieder voor zich bepalen in hoeverre en waarvoor zij elektronisch bereikbaar zijn en dit conform de artikelen 2.14 en 2.15 Awb ook aangeven. Daartoe is in het NUP de afspraak gemaakt dat het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen voor eind 2010 kenbaar maken op welke manier en voor welke procedures of diensten zij via de elektronische weg bereikbaar zijn en dit op hun website publiceren.

Praktijk overheidsinstanties

Uit de reacties van de overheidsinstanties op de vragen van de Nationale ombudsman over het openstellen van e-mailverkeer blijkt dat vrijwel alle onderzochte overheidsinstanties voor de burger bereikbaar zijn via het internet. Niet elke instantie is op de hoogte van de Awb-norm. Sommige instanties hebben e-mailverkeer formeel opengesteld conform de Awb. Andere instanties vermelden een e-mailadres op hun website, in een nieuwsblad, in brochures of op briefpapier. De meeste instanties geven aan welke berichten burgers digitaal kunnen sturen. Dat blijkt meestal ook uit de opbouw van de betreffende website.

⁹ Mr. dr. M.M. Groothuis, 'E-government en elektronisch verkeer', tijdschrift voor Internetrecht van 1 februari 2009; 'de Awb en digitalisering', 2010. Mr. dr. A.M. Klingenberg, proefschrift 'bestuursrecht, e-mail en internet.

Bestuursrechtelijke normen voor elektronische overheidsinformatie' 10 februari 2011

¹⁰ zie bijlage 3

Officieel openstellen niet bekend

Dat de nom in de Awb niet bij iedere instantie bekend is, bleek ook tijdens de bijeenkomst met deskundigen. Tijdens deze bijeenkomst was het algemene standpunt dat een overheidsinstantie dat een e-mailadres op de website zet, daarmee kenbaar maakt dat dat e-mailadres ook voor berichten kan worden gebruikt. De aanwezigen vonden het vanzelfsprekend dat de overheid een ontvangen mailbericht beantwoordt. Een overheidsinstantie die wel een e-mailadres op een website heeft, maar die weg niet heeft opengesteld, lijkt op een snelweg die is aangelegd maar waar niet op mag worden gereden.

*“Als daar niet een bord bij staat dat men daar niet in mag, dan nemen mensen die weg.”
(Uitspraak van een deelnemer aan de bijeenkomst met deskundigen.)*

Duidelijkheid voor burgers

De deelnemers aan de focusgroepen voor burgers blijken vooral duidelijkheid te willen. Dat betekent dat ook duidelijk moet zijn dat het verzoek niet per e-mail mogelijk is. Het is voor burgers niet duidelijk dat een e-mailadres slechts voor bepaalde berichten is bestemd. Tijdens de VAR jaarvergadering over de digitale overheid werd gesteld dat burgers die een e-mailadres op een website aantreffen niet altijd begrijpen dat dit maar voor één bepaald soort bericht is en dit voor allerlei berichten gebruiken, bijvoorbeeld om een bezwaarschrift in te dienen, ook als ergens staat vermeld dat voor een bezwaarschrift een apart adres moet worden gebruikt. Uit de reactie van de Gemeentelijke ombudsman van Amsterdam blijkt dat een zelfde bericht soms meerdere doelen heeft en dan ook voor meerdere afdelingen bestemd is. Als een burger een e-mailbericht naar een e-mailadres van een overheidsinstantie heeft gestuurd, verwacht hij een reactie. De burger mag verwachten dat hij een bericht ontvangt, waaruit blijkt hoe het verder gaat. Ook als de e-mail niet inhoudelijk behandeld zal worden, wil de burger dat horen. Dan wil hij horen waar hij dan wel terecht kan.

E-mailverkeer niet mogelijk

Uit de reacties van de ondervraagde instanties blijkt dat een paar instanties formeel niet per e-mail bereikbaar zijn en dit ook aan geven. Dat past op zich in het uitgangspunt van de Awb dat overheidsinstanties ervoor kunnen kiezen om elektronisch berichtenverkeer niet mogelijk te maken. Wel rijst de vraag hoe dit past in een verdere digitalisering van de maatschappij en de e-mailgedragslijn van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het uitgangspunt is immers dat elke overheidsinstantie bereikbaar is en dat de instanties die niet bereikbaar zijn per e-mail de reden daarvan op de website bekend maken. Dit betekent dat een overheidsorganisatie wel goede redenen moet hebben om af te zien van e-mailverkeer en dit ook kenbaar moet maken, bijvoorbeeld op de website. Dit geldt des te meer als deze zelfde overheidsinstantie wel van de burgers verlangt dat zij digitaal communiceren met de instantie en niet meer schriftelijk.

Rechtstreeks e-mailadres, webformulier of webportal

Een instantie kan op de website een e-mailadres vermelden of contact mogelijk maken via een webformulier (een contactformulier op de website). Een aantal instanties heeft meerdere (rechtstreekse) e-mailadressen.

Uit de reacties van de ondervraagde instanties blijkt dat de instanties een webformulier of een of meer e-mailadressen op de website vermelden of beide. Een aantal instanties hebben een contactformulier op de website. Via dat formulier komt een bericht centraal binnen bij het front-office.

Elke instantie bepaalt zelf hoe het webformulier er uit ziet en wat de burger moet invullen. Dit kan variëren van een heel eenvoudig webformulier met ruimte voor vrije tekst tot een meer gestructureerd formulier waarbij een burger persoonlijke en feitelijke gegevens moet invullen of een toegangscode of DigiD (digitale handtekening) moet gebruiken. Sommige instanties gebruiken verschillende webformulieren voor verschillende diensten.

Webformulier als keurslijf

De verdere ontwikkeling van webformulieren kan voor een veiliger omgeving zorgen.

Ook heeft het voor de instanties het voordeel dat zij op die manier geen ongestructureerde of onduidelijke e-mailberichten krijgen. Het is van belang om webformulieren – en daarbij horende ‘invuloefening’ – eenvoudig te houden. Een webformulier mag geen keurslijf worden waar een burger een heel parcours moet afleggen en allerlei overbodige informatie moet leveren om zijn vraag te kunnen stellen. De webformulieren moeten ook te gebruiken zijn voor burgers die digitaal niet heel handig zijn.

Tijdens de bijeenkomst met deskundigen kwam ook naar voren dat burgers snel afhaken als zij voor een eenvoudige melding een heel formulier moeten invullen en ook hun DigiD moeten gebruiken.

Beveiligde omgeving

Veel e-mailverkeer van burgers is niet beveiligd. Het bericht kan bijvoorbeeld worden gelezen of gekopieerd dan wel veranderd door hackers. Door fouten kan de inhoud van digitaal verkeer ‘op straat te komen liggen’. In een digitaal beveiligde omgeving spelen deze problemen minder. Een aantal instanties gebruikt daarom een webformulier. Het voordeel van een webformulier kan zijn dat het contact in een beveiligde omgeving plaatsvindt, terwijl een e-mail van een burger niet beveiligd is. Voor gebruik van een webformulier kan de eis worden gesteld een toegangscode of DigiD te gebruiken. Daarmee moet de gebruiker zijn identiteit tonen voordat hij van de diensten gebruik kan maken. Instanties die verlangen dat burgers gebruik maken van DigiD, maken doorgaans meer diensten beschikbaar dan instanties die dit niet doen. Bij de meeste instanties is niet alles digitaal mogelijk. Instanties melden vaak op hun website waarover digitaal contact mogelijk is. Doorgaans kunnen algemene vragen, klachten en opmerkingen digitaal worden behandeld. De meeste instanties

mailen niet over vertrouwelijke of anderszins gevoelige informatie. Ook kan men bij de meeste instanties digitaal geen bezwaar- of beroepschrift indienen, omdat de authenticiteit van de ondertekening niet gegarandeerd kan worden, of omdat niet is gewaarborgd dat de vertrouwelijke informatie ook vertrouwelijk blijft als het via e-mail wordt verstuurd.

Afspraken nagekomen?

Uit het onderzoek is gebleken dat bijna iedere instantie digitaal verkeer heeft opengesteld, zij het niet altijd Awb conform. Hiermee is de afspraak in het NUP om conform de Awb kenbaar te maken op welke manier en voor welke procedures of diensten zij via de elektronische weg bereikbaar zijn, slechts gedeeltelijk nagekomen.

Verder gaat niet elke instantie op dezelfde manier om met e-mailverkeer: e-mailverkeer is zeker niet uniform opengesteld.

Oordeel Nationale ombudsman

Goede communicatie met de overheid vereist goede bereikbaarheid en multichannelbeleid. Digitale bereikbaarheid vormt daarvan tegenwoordig een voor de hand liggend onderdeel. Daarbij hoort de mogelijkheid om digitaal informatie uit te wisselen. Gezien het gebruiksgemak en de vormvrijheid van e-mailberichten, mag in het algemeen van de overheidsinstanties verwacht worden dat zij communicatie per e-mail mogelijk maken, naast de andere vormen van communicatie (per brief, persoonlijk aan de balie of per telefoon). Een instantie moet goede redenen hebben om geen e-mailverkeer te wensen. Die redenen kunnen bijvoorbeeld liggen in het gebrek aan beveiliging van e-mailverkeer en de noodzaak om het digitale verkeer te kanaliseren. In dat geval verdient het aanbeveling dat een instantie wel een andere mogelijkheid van digitale bereikbaarheid kiest: Stel dan digitaal verkeer via een webportal open en zorg ervoor dat voor burgers duidelijk is welke digitale contactmogelijkheden zij hebben.

Ook geldt de eis van wederkerigheid; Als een overheidsinstantie of een onderdeel daarvan zelf extern gebruik maakt van e-mailverkeer, moeten burgers, bedrijven en instellingen ook langs datzelfde kanaal met die overheidsinstantie kunnen communiceren.

De burger mag er op vertrouwen dat e-mailverkeer is opengesteld als een e-mailadres op website of briefpapier wordt vermeld of op een andere manier bekend is gemaakt. De instanties moeten ervoor zorgen dat contact via een bekendgemaakt e-mailadres ook rechtsgeldig is en aan de regels die daarvoor gelden voldoen. De burger moet er namelijk van kunnen uitgaan dat hij met een instantie die een e-mailadres bekend heeft gemaakt voor een bepaald onderwerp, op dat e-mailadres kan mailen over het onderwerp waarvoor het e-mailadres bekend is gemaakt. Alle overheidsinstanties moeten duidelijk aangeven over welke onderwerpen een burger al dan niet kan mailen.

Het niet openstellen van e-mailverkeer voor bepaalde onderwerpen kan behoorlijk zijn onder de volgende voorwaarden:

- Op de website staat duidelijk dat e-mailverkeer niet mogelijk is en ook waarom dit zo is (bijvoorbeeld om redenen van veiligheid of dat dit voor de instantie technisch nog niet mogelijk is);
- De overheidsinstantie hanteert het multichannelbeleid en geeft de burger alternatieven om zijn vraag voor te leggen;
- Als er toch een e-mailbericht naar een bekend e-mailadres wordt gestuurd, ontvangt de burger een reactie waaruit blijkt dat zijn bericht als niet ontvangen wordt beschouwd en waarin toegelicht wordt via welke weg hij wel zijn bericht kan doorgeven over het onderwerp in kwestie.

2.3 Disclaimer

Inleiding

Een disclaimer is een tekst die onder de inhoud van het e-mailbericht van een overheidsorganisatie is toegevoegd. In een disclaimer kan de tekst staan dat eventuele aansprakelijkheid voor het bericht wordt afgewezen of beperkt. Over het gebruik van de disclaimer bestaan geen expliciete wettelijke regels. Artikel 2.14, derde lid, Awb geeft aan: "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." In de literatuur is kritiek op het gebruik van een disclaimer. Deze kritiek luidt dat het gebruik van een disclaimer in strijd is met art. 2.14 Awb en vooral met de memorie van toelichting op dit artikel. Daarin staat dat de verzender van het bericht moet instaan voor de betrouwbaarheid en de vertrouwelijkheid van het bericht. Als een overheidsinstantie de betrouwbaarheid van het bericht niet kan garanderen, moet zij niet voor een e-mailbericht kiezen.¹¹

Afspraak

Het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen hebben afgesproken dat zij na eind 2010 geen disclaimers meer zullen gebruiken op overheidswebsites en in hun e-mailverkeer. In plaats daarvan maken zij duidelijk aan welke normen over actualiteit, volledigheid en betrouwbaarheid de aangeboden informatie voldoet, de zogenaamde proclaimer. De Nationale ombudsman was benieuwd of deze afspraak inderdaad is nagekomen.

¹¹ Mr. dr. A.M. Klingenberg, proefschrift 10 februari 2011 'bestuursrecht, e-mail en internet. Bestuursrechtelijke normen voor elektronische overheidsinformatie'.

Vaak een disclaimer

Uit de reacties blijkt dat bijna alle ondervraagde instanties in hun e-mailcontact met burgers gebruik maken van een disclaimer, op een paar uitzonderingen na. Die instanties gebruiken geen disclaimer omdat dit geen toegevoegde juridische waarde heeft. Bij het UWV is het juist andersom, deze instantie gebruikt nu geen disclaimer maar wil deze invoeren om te voorkomen dat derden gebruik kunnen maken van informatie die niet voor hen is bestemd. Gemeenten noemen hun disclaimer liever proclaimer. Zij gaan uit van het positieve effect van de informatie op de website die uitlegt wat de burger kan verwachten.

Verzoeker klaagt er over dat in de nieuwe Algemene Voorwaarden op de webpagina van DUO een disclaimer is opgenomen waarmee DUO de aansprakelijkheid afwijst voor schade die mogelijk kan ontstaan door problemen met het functioneren van de webpagina. DUO geeft in reactie op de klacht aan dat de disclaimer stamde uit de tijd vóór de BurgerServiceCode (zie onder servicenormen in H 3) en een dode letter is geweest. Inmiddels heeft DUO de opdracht verstrekt om de disclaimer uit de tekst te verwijderen. (Klacht bij Nationale ombudsman in 2010.)

Ook blijkt uit de reacties dat de overheidsinstanties verschillende soorten disclaimers gebruiken. Van disclaimers die aansprakelijkheid afwijzen voor de inhoud van het bericht, via berichten waarin wordt gewezen op de vertrouwelijkheid van het bericht en berichten waarin de aansprakelijkheid voor de technische verwerking wordt afgewezen tot proclainers die de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de eigen website of het e-mailbericht benadrukken.

“Als u aan dit bericht rechten wilt ontlenen, dient u aan de afzender een schriftelijke bevestiging te vragen van de inhoud van dit bericht.” (Disclaimer van een overheidsinstantie.)

Burgers

Wat moeten burgers met zo'n disclaimer? Meestal kijken mensen niet naar de tekst onder een e-mailbericht. Als zij de disclaimer al zien, leidt het vooral tot verwarring. Tijdens het burgerpanel kwam ook het gebruik van de disclaimer aan de orde. Deelnemers vroegen zich af wat zo'n disclaimer betekende. Algemeen was er verontwaardiging over:

“Ik vind dit echt onthutsend. Wat heb je nog aan een antwoord als ze dat ook zomaar weer kunnen intrekken als het hen goed uitkomt? Want het werkt altijd die ene kant op, nooit omgekeerd.” (Uitspraak van een deelnemer aan een focusgroep.)

Afspraken nagekomen?

Uit het onderzoek is gebleken dat veel instanties een disclaimer hanteren, terwijl deze geen juridische waarde heeft. In het NUP is de afspraak gemaakt dat de disclaimer op 1 januari 2011 is afgeschaft. De Nationale ombudsman constateert dat deze afspraak niet is nagekomen.

Oordeel Nationale ombudsman

De disclaimer wordt ingezet omdat de communicatie per e-mail als onvoldoende betrouwbaar wordt gekwalificeerd. Dat gebrek aan betrouwbaarheid gaat om:

- De inhoud van het bericht;
- De beveiliging van de informatiestroom via internet;
- De privacy van de burger.

De overheidsinstanties moeten er zeker op letten dat e-mailberichten voldoende betrouwbaar zijn. Dat wil zeggen dat de inhoud van het bericht juist is, dat het bericht voldoende is beveiligd en de privacy van de burger is gewaarborgd. Dat mag echter niet gebeuren in de vorm van een disclaimer onder een bericht. Daarmee worden de onvolkomenheden in de communicatie op de burger afgewenteld. Het bericht en de verzending moeten betrouwbaar zijn; dat moet de overheid voldoende regelen.

Het hanteren van een disclaimer is niet behoorlijk. De overheid is gehouden aan wat zij zegt, ook als dit in een e-mail gebeurt. Een burger moet kunnen vertrouwen op de juistheid van de informatie, ook als die in een e-mailbericht staat vermeld. Onder brieven staat geen disclaimer vermeld. Voor e-mailberichten moet dat niet anders zijn. Dat e-mailberichten vaker voor informele contacten worden gebruikt doet daar niet aan af.

De overheidsinstanties moeten zich terdege bewust zijn van de mogelijkheden en risico's van het gebruik van e-mail en de andere contactmogelijkheden via het digitale kanaal.

De instanties moeten zorgen dat de beveiliging en privacy voldoende op orde is. Zij moeten de vorm waarin gecommuniceerd kan worden kiezen op basis van het onderwerp. Voor een eenvoudige vraag kan dan bijvoorbeeld een gewone e-mail worden gebruikt en voor een aanvraag van een uitkering een beveiligd webformulier.

Op de website moet een instantie aangeven wat de mogelijkheden zijn van elektronische berichten. Dit geldt vooral voor informatie over betrouwbaarheid, veiligheid, en alternatieve communicatiewegen.

2.4 Servicenormen

Inleiding

Een e-mailbericht is een vorm van schriftelijke communicatie en lijkt daarmee op een brief. Voor het briefverkeer hebben een aantal instanties servicenormen opgesteld. Voor e-mailverkeer worden meestal geen afzonderlijke normen ontwikkeld. Het e-mailcontact lijkt ook op een telefoongesprek, via beide contactkanalen kan een individuele ambtenaar snel en zonder controle van de leiding van de organisatie reageren.

Als er onvoldoende aandacht wordt besteed aan de manier waarop de communicatie per e-mail wordt ingericht, brengt dat een aantal risico's met zich mee. Zo bestaat het risico dat er onvoldoende aandacht is voor de juistheid van de inhoud van het antwoord en kan correcte bejegening in aanhef en ondertekening in de snelheid vergeten worden. Ook komt het veel voor dat de archivering van de e-mailberichten onvoldoende geregeld is. Het gebrek aan archivering in een grote stroom e-mailberichten en aan afspraken over afhandeling kan ertoe leiden dat e-mailberichten niet worden beantwoord. Een bericht kan dan gemakkelijk van afdeling naar afdeling of van persoon naar persoon gaan zwerven.

Wat zijn servicenormen

Servicenormen maken duidelijk welke dienstverlening burgers mogen verwachten: zij zijn een duidelijke belofte aan de burger. In het project Kwaliteitshandvesten met servicenormen door Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is aangegeven dat een servicenorm klantgericht, vindbaar, toetsbaar en duidelijk moet zijn.

Instanties hebben behalve de servicenormen ook interne richtlijnen. De interne richtlijnen hebben betrekking op de bedrijfsvoering, zoals bijvoorbeeld archivering, beheer en bewaring van e-mailberichten. Deze interne richtlijnen geven aan hoe de instanties er met hun interne bedrijfsvoering voor moeten zorgen dat zij aan de servicenormen kunnen voldoen zodat de dienstverlening aan de burgers behoorlijk is.

Bestaande normen

Er zijn door het Rijk allerlei gedachten, richtlijnen en codes ontwikkeld over de manier waarop met het e-mailverkeer zou moeten worden omgegaan. Zo zijn bijvoorbeeld in het Nationaal Uitvoeringsprogramma afspraken gemaakt over de bereikbaarheid per e-mail en het afschaffen van de disclaimer.¹² Daarnaast heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een e-mailgedragslijn ontwikkeld.¹³ Deze gedragslijn geeft een aantal algemene uitgangspunten voor het omgaan met e-mailverkeer voor de rijksoverheid.

Er wordt vooral aandacht besteed aan de formele kant van het e-mailverkeer: onder andere de bereikbaarheid (elke overheidsinstantie is bereikbaar per e-mail en een instantie die niet bereikbaar is maakt de reden van dit besluit bekend op de website); de ontvangstbevestiging, afhandelingstermijn, archivering en richtlijnen.

Burgerlink heeft een Burger Service Code ontwikkeld met daarin tien algemene normen. De VNG heeft ingestemd met de afspraken uit het Nationaal Uitvoeringsprogramma en heeft vijf normen van de Burger Service Code aanvaard als uitgangspunt voor gemeentelijke

¹² Zie bijlage 3 bij dit rapport.

¹³ Dit is onderdeel van het programma: Informatie op Orde van BZK (de Baseline Informatie huishouding Rijksoverheid.

Zie ook bijlage 3 bij dit rapport.

dienstverlening. Voor de inhoud van het e-mailcontact zijn de volgende normen uit deze Code van belang:

- Keuzevrijheid van het contactkanaal (balie, brief, telefoon, e-mail, internet);
- Vindbare overheidsproducten;
- Persoonlijke informatieservice;
- Begrijpelijke voorzieningen;
- Digitale betrouwbaarheid: de overheid garandeert vertrouwelijkheid van gegevens, betrouwbaar digitaal contact en zorgvuldige elektronische archivering. (De VNG heeft deze norm niet overgenomen.)

De VNG ziet het belang van servicenormen en heeft normen geformuleerd in een modelkwaliteitshandvest, de zogenoemde minimumbranchenormen. In een ledenbrief van 8 maart 2011 heeft de VNG aan de gemeenten gevraagd om de minimumbranchenormen in te voeren.¹⁴

Wat hebben al die inspanningen voor een burgergerichte manier van digitaal contact opgeleverd aan servicenormen bij de overheidsinstanties?

Diversiteit

Uit de reacties van de overheidsinstanties blijkt dat sprake is van een grote diversiteit aan servicenormen. Iedere instantie maakt haar eigen servicenormen. Het gebruik en de omvang van servicenormen verschilt enorm: van alleen een norm over de ontvangstbevestiging tot gedetailleerde servicenormen. Als er richtlijnen zijn vastgesteld, zijn die meestal voor intern gebruik, maar er zijn ook instanties die extern normen bekend maken. In een aantal gevallen zijn de externe normen terug te vinden op de website. Ook is er verschil in normen. Er zijn servicenormen die zich op formele punten richten, bijvoorbeeld ontvangstbevestiging en beantwoordingstermijn, en servicenormen die gericht zijn op de inhoud. Sommige instanties hanteren de servicenormen voor brieven of telefoongesprekken ook voor e-mailberichten en internetgebruik.

*“Uw bericht wordt, na registratie, doorgezonden naar de behandelaar.
E-mailberichten worden op dezelfde manier behandeld als brieven.” (Website gemeente)*

De interne normen richten zich vooral op het gedrag van de medewerkers en hun rechten en plichten. Gedeeltelijk richten de interne afspraken zich op de bereikbaarheid en de beveiliging. Af en toe komen ook de archivering van e-mailberichten en de afhandelingsstermijn aan de orde. Soms wordt uitgebreid ingegaan op alle aspecten van de behandeling van de e-mails, waaronder bejegening en empathie.

¹⁴ De normen die betrekken hebben op de contactkanalen zijn weergegeven in bijlage 3.

Er is inmiddels meer aandacht voor de bejegening en empathie in e-mailverkeer. In de gemeente Groningen bijvoorbeeld is de bejegening per e-mail één van de punten waaraan aandacht wordt besteed in de servicenormen. Alle medewerkers zorgen voor een beleefde aanhef en ondertekening en in de reacties moet aandacht zijn voor de vraag van de burger en empathie doorklinken.

Kwijtraken van e-mails

Eén van de voornaamste problemen met e-mailverkeer blijkt te zijn dat burgers geen antwoord krijgen op hun bericht. De gemeentelijke ombudsmannen van Utrecht, Den Haag, Rotterdam en Groningen geven aan dat dit vooral komt doordat e-mailberichten intern binnen de gemeenten worden doorgezonden en niet direct zijn terug te vinden. Uit informatie van de gemeente Groningen blijkt dat de gemeente drastisch het aantal e-mailadressen heeft verminderd. De gemeente had veel verschillende e-mailadressen. De gemeente ontving veel e-mails op al deze verschillende adressen. Dat maakte e-mailverkeer gecompliceerd en niet werkbaar.

Wat verlangt de burger

Uit de gesprekken in de focusgroepen blijkt dat de burger een ontvangstbevestiging van zijn e-mailbericht wil, zodat hij zeker weet dat zijn e-mail ook is ontvangen. Bij het insturen van een webformulier gebeurt dit meestal niet zodat onduidelijk is of het formulier ook goed is aangekomen. Ook heeft de burger dan vaak geen kopie van het verzonden formulier in zijn bezit.

Verder wil de burger weten binnen welke termijn hij bericht kan ontvangen en hij wil de mogelijkheid hebben om te reageren op het antwoord dat hij krijgt. Burgers willen ook in e-mailcontacten serieus bejegend worden, en niet een algemeen antwoord waarin wordt verwezen naar de website. Zij willen een duidelijk, begrijpelijk en beleefd antwoord.

Voldoende servicenormen?

Uit het onderzoek is gebleken dat er grote verschillen zijn tussen de overheidsinstanties in het gebruik en de omvang (mate van uitwerking) van servicenormen. Het opstellen van servicenormen is vrij. Het Ministerie van BZK heeft een flink aantal richtlijnen ontworpen om eenheid in het e-mailverkeer van overheidsinstanties met burgers te bewerkstelligen. Bij de servicenormen die er zijn, ligt veelal de nadruk op de formele externe aspecten: de ontvangstbevestiging en termijn van beantwoording. Voor wat betreft de inhoud van de e-mailberichten sluiten sommige instanties zich aan bij al bestaande normen voor brief- en telefoonverkeer.

Oordeel Nationale ombudsman

De overheidsinstanties moeten het digitaal verkeer zodanig inrichten dat dit voldoet aan de eisen van behoorlijkheid. Door servicenormen op te stellen, kan voor de burgers duidelijk en controleerbaar worden gemaakt wat zij van de dienstverlening bij het e-mailverkeer of andere vormen van digitaal verkeer mogen verwachten. Daarbij moet aandacht zijn voor de formele aspecten – zoals de termijn van beantwoording en de mogelijkheid van verder contact – en de inhoudelijke kant – bijvoorbeeld een beleefde, duidelijke, juiste en behulpzame reactie. Er zijn verschillende normen, bijvoorbeeld voor telefoon en briefverkeer. Voor de normen voor e-mailverkeer is het verstandig hierbij aansluiting te zoeken. De normen voor tijdigheid, duidelijkheid en bejegening zijn immers ook van toepassing op e-mailverkeer.

De veiligheid en vertrouwelijkheid spelen bij digitaal verkeer een grote rol. Overheidsinstanties moeten zorgen voor veilige en vertrouwelijke mogelijkheden van digitaal contact. De overheid moet de burger duidelijk informeren over de (beperkte) veiligheid van het e-mailverkeer met burgers. Overheidsinstanties moeten duidelijk onderscheid maken tussen algemene en specifieke (privacygevoelige) informatie. Deze instanties moeten de vorm waarin digitale communicatie mogelijk is, afstemmen op het onderwerp en een juiste balans zoeken tussen beveiliging en gebruikersgemak. Daarbij moet het belang van burgers voldoende in beeld zijn. Voor een eenvoudige melding van zwervend huisvuil bijvoorbeeld is het onnodig om een burger te dwingen om eerst met een DigiD in te loggen of een Burgerservicenummer te verstrekken. Voor het indienen van een aanvraag of een adreswijziging echter, is de identificatie van de burger en een hogere mate van beveiliging wel van belang. De mogelijkheid van een digitale en beveiligde postbus als mijnoverheid.nl biedt een goede aanzet voor veilige digitale communicatie bij privacy-gevoelige onderwerpen. Mijnoverheid.nl is echter nu nog alleen een postbus waar burgers post van de overheid op veilige manier kunnen ontvangen, maar zelf niets kunnen terugsturen.

2.5 Aanbevelingen

Openstellen e-mailverkeer

De afspraak tussen Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen was dat zij voor eind 2010 kenbaar zouden maken op welke manier en voor welke producten en diensten zij via de elektronische weg bereikbaar zouden zijn en dat zij dit op hun website zouden publiceren. De Nationale ombudsman beveelt aan om die afspraak na te komen. Ook de overheidsinstanties die niet bij deze afspraak betrokken waren, moeten ervoor zorgen dat voor burgers duidelijk is hoe en waarover zij digitaal contact kunnen hebben. Omdat de overheid steeds meer gebruik maakt van digitale mogelijkheden, vindt de Nationale ombudsman dat e-mailverkeer tussen burgers en overheid veel meer mogelijk moet zijn. Zeker als een instantie zelf naar buiten e-mailverkeer gebruikt, moeten burgers, bedrijven en instellingen dat kanaal ook kunnen gebruiken om met die instantie te communiceren.

- Stel het e-mailverkeer formeel open of zorg ervoor dat er een andere vorm van digitaal contact over en weer bestaat die past bij de producten en diensten die de instantie levert.

Geen disclaimers

Ondanks de afspraak tussen Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen om na 2010 geen disclaimers te gebruiken, blijken vele instanties nog een disclaimer te hanteren. In plaats van het hanteren van een disclaimer moeten instanties ervoor zorgen dat de inhoud van e-mailberichten voldoende betrouwbaar is en dat de gekozen vorm van elektronisch berichtenverkeer dusdanig is dat de privacy en beveiliging past bij het onderwerp dat besproken wordt.

- Beëindig het gebruik van disclaimers en zorg voor goede, veilige en betrouwbare informatie.

Service normen

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Burgerlink en de VNG hebben allen aangegeven belang te hechten aan servicenormen. Veel overheidsinstanties hebben nog geen servicenormen voor digitaal verkeer geformuleerd en gepubliceerd. De Nationale ombudsman is van oordeel dat er pas sprake is van servicenormen als deze openbaar kenbaar zijn voor burgers. Met dergelijke servicenormen weten de burgers wat zij mogen verwachten van een behoorlijke dienstverlening bij het e-mailverkeer.

- De Nationale ombudsman beveelt het gebruik van servicenormen aan.

Behoorlijke dienstverlening

Voor een behoorlijke dienstverlening is het echter niet voldoende dat e-mailverkeer formeel opengesteld is, disclaimers verwijderd zijn en servicenormen vastgesteld zijn. Om behoorlijke dienstverlening te kunnen waarmaken is het van belang dat de organisaties er intern zorg voor dragen dat de behandeling van e-mails en webformulieren van begin tot eind goed aangepakt wordt. De Nationale ombudsman heeft in het verleden al aandacht gevraagd voor de dienstverlening van de overheid in het briefverkeer en bij telefonisch contact.¹⁵

Overheidsinstanties moeten zich bewust zijn van de eisen die een behoorlijke omgang met de burgers stelt aan zowel de formele als de inhoudelijke kanten van het digitale contact.

Dat e-mail vaak gebruikt wordt voor informele contacten wil niet zeggen dat een dergelijk bericht geen duidelijk en inlevend antwoord hoeft te bevatten of een informeel advies geen aanhef of ondertekening.

¹⁵ voor een uitgebreide beschrijving, zie bijlage 1

Uitgangspunten

De Nationale ombudsman heeft in de correspondentiewijzer ook voor het e-mailverkeer uitgangspunten genoemd voor de beantwoordingstermijn. Verder heeft hij uitgangspunten benoemd voor de communicatie per brief en de telefonische dienstverlening. Die uitgangspunten zijn ook van toepassing op het digitale verkeer:

■ **Bekend met de behoeften van de burger;**

zorg voor een tijdig en duidelijk antwoord;

■ **Bereikbaar;**

digitaal contact is mogelijk naast contact via andere kanalen, de vorm waarin digitale communicatie mogelijk is, moet afhankelijk van het onderwerp zo eenvoudig mogelijk zijn.

■ **Betrouwbaar;**

de burger mag vertrouwen op de inhoud van informatie die via een e-mail of ander digitaal kanaal wordt verzonden,
hij mag erop vertrouwen dat de registratie en archivering van het berichtenverkeer goed is geregeld,
de overheidsinstanties maken geen gebruik van disclaimers,
de instanties zorgen ervoor dat digitale communicatie over privacy-gevoelige onderwerpen voldoende beveiligd plaats kan vinden.

■ **Behulpzaam;**

de afhandeling van e-mailberichten en webformulieren is inhoudelijk op orde,
de instantie wijst de burger de weg en biedt de mogelijkheid tot vervolcontact.

■ **Beleefd;**

de aanhef, ondertekening en de toon van een e-mailbericht is correct.

3 Hoe hebben instanties digitaal contact?

3.1 Inleiding

De Nationale ombudsman wilde weten hoe overheidsinstanties digitaal bereikbaar zijn. Of zij bereikbaar zijn per e-mail, en zo ja op welke manier. Daarom heeft de Nationale ombudsman op 5 januari 2011 een brief gestuurd met vragen over e-mailverkeer naar 104 (overheids) instanties (26 politiekorpsen, 15 ministeries en dienstonderdelen, 25 gemeenten, 17 bureaus Jeugdzorg, 6 zorgkantoren en 14 overige instanties).

78 instanties hebben inhoudelijk gereageerd (20 politiekorpsen, 11 ministeries en andere rijksinstellingen, 17 gemeenten, 13 bureaus jeugdzorg, alle 6 zorgkantoren en 11 overige instanties).

De Nationale ombudsman stelde drie hoofdvragen aan de instanties:

- Heeft u het e-mailverkeer formeel opengesteld?
- Gebruikt u een disclaimer?
- Hanteert u servicenormen?

3.2 Formeel openstellen van e-mailverkeer

De Nationale ombudsman heeft aan de instanties de vraag gesteld of zij e-mailverkeer formeel hebben opengesteld, conform de regels van Afdeling 2.3. van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) over verkeer tussen burgers en overheidsinstanties langs elektronische weg. Volgens de jurisprudentie is het niet voldoende om een e-mailadres op de website te hebben, maar moet e-mailverkeer uitdrukkelijk zijn opengesteld. De Nationale ombudsman wil weten of de instanties op de hoogte zijn van deze regel en zo ja, of zij zich daar aan houden.

Meeste instanties bereikbaar per e-mail

Uit de reacties van de instanties op deze vraag blijkt dat bijna iedere overheidsinstantie digitaal bereikbaar is, op enkele uitzonderingen na.¹⁸ De instanties die e-mailverkeer formeel niet mogelijk maken, hebben hier allemaal een andere reden voor opgegeven, variërend van:

- De wet Dwangsom kan van toepassing zijn wanneer de instantie niet binnen een vastgestelde termijn reageert;
- Er is geen waarborg dat de vertrouwelijke informatie ook vertrouwelijk blijft als het via e-mail wordt verstuurd;
tot:
 - de instantie is onvoldoende ingericht op e-mailverkeer waardoor het openstellen van e-mailverkeer onevenredig belastend voor de bedrijfsprocessen zou zijn;
 - of
 - de instantie wil nog bezien hoe de bereikbaarheid per e-mail op de beste manier kan worden vormgegeven.

¹⁸ Verschillende instanties die aangeven niet per e-mail bereikbaar te zijn, blijken wel via een webformulier digitaal contact mogelijk te maken.

Formeel openstellen

Vrijwel alle instanties hebben e-mailverkeer opengesteld maar niet allemaal Awb-conform. Een aantal instanties hebben dit wel Awb-conform gedaan, andere instanties vermelden een e-mailadres op hun website, in een nieuwsblad, in brochures of op briefpapier. Niet iedere instantie is op de hoogte van deze regel in de Awb.

De Ministeries hebben e-mailverkeer formeel opengesteld conform de Awb via een algemeen contactformulier op de rijkswebsite. Alle ondervraagde zorgkantoren hebben op de website bekend gemaakt dat zij bereikbaar zijn per e-mail. Sommige instanties geven dit ook aan via briefpapier of brochures. Ook alle ondervraagde gemeenten hebben e-mailverkeer opengesteld: een aantal conform de Awb, anderen door een e-mailadres te vermelden op de website, in een nieuwsblad, brochures of op briefpapier. Een aantal Bureaus Jeugdzorg hebben e-mailverkeer niet formeel opengesteld, maar hebben wel regelmatig e-mailcontact met burgers. Eén bureau was niet op de hoogte van de noodzaak om e-mailverkeer formeel open te stellen. Op één politiekorps na hebben de ondervraagde politiekorpsen e-mailverkeer mogelijk gemaakt, doorgaans via een webformulier.

Hoe hebben de instanties digitaal verkeer opengesteld

De instanties die digitaal bereikbaar zijn doen dit via een webformulier (een contactformulier op de website) of een of meer e-mailadressen op de website of via beide. Uit de reacties blijkt dat een aantal instanties in eerste instantie alleen bereikbaar zijn via een webformulier. Sommige instanties gebruiken verschillende webformulieren voor verschillende diensten. Een aantal instanties vermeldt één contactformulier op de website. Deze instanties hebben een front-office waar het e-mailbericht centraal binnenkomt. Op de website rijksoverheid.nl vinden burgers een contactformulier van Postbus 51 voor de hele rijksoverheid. Postbus 51 stuurt de e-mail door naar de juiste afdeling op het juiste Ministerie als het de vraag niet zelf kan beantwoorden. Ook dan is rechtstreeks e-mailcontact mogelijk. In het geval Postbus 51 niet zelf reageert, maar een specifieke afdeling of persoon de e-mail zelf rechtstreeks afhandelt, is er een e-mail adres bekend en wordt er meestal rechtstreeks gemaïld met burgers.

Beveiligde omgeving

Een beveiligde omgeving betekent dat digitale berichten niet door anderen kunnen worden gelezen, gekopieerd of gewijzigd. Het voordeel van een webformulier is dat de communicatie in een beveiligde omgeving plaatsvindt, terwijl het e-mailverkeer met een burger niet beveiligd is. Voor gebruik van een webformulier kan de eis worden gesteld een toegangscode of DigiD gebruiken. Daarmee moet de gebruiker zijn identiteit tonen voordat hij van de diensten gebruik kan maken. Gemeenten en een aantal zorgkantoren maken veel gebruik van DigiD als digitale handtekening, evenals een politiekorps.

De meeste instanties mailen niet over vertrouwelijke of anderszins gevoelige informatie. De Bureaus Jeugdzorg hebben intern een beveiligde lijn. Extern is dat niet zo. De meeste

Bureaus Jeugdzorg die e-mail hebben opengesteld, mailen daarom niet over gevoelige informatie. Men kan bij de meeste Ministeries geen bezwaar- of beroepschrift per email indienen, omdat de authenticiteit van de ondertekening niet gegarandeerd kan worden, of omdat niet is gewaarborgd dat de vertrouwelijke informatie ook vertrouwelijk blijft als deze via e-mail wordt verstuurd.

Welke mogelijkheden biedt digitaal contact?

Bij de meeste instanties is niet alles digitaal mogelijk. Instanties melden in een aantal gevallen op hun website waarover digitaal contact mogelijk is. Doorgaans kunnen algemene vragen, klachten en opmerkingen digitaal worden behandeld. Bij alle politiekorpsen kan een burger via het algemene webformulier algemene vragen stellen en verbetertips of complimenten geven. Men kan aangifte doen via de landelijke website. Het verschilt per korps wat mogelijk is, sommige korpsen maken het mogelijk om een melding te doen (bijvoorbeeld van geluidsoverlast, het doen van buurtonderzoek), andere niet. Ook voor gemeenten geldt dat het verschilt per gemeente welke diensten digitaal mogelijk zijn. De gemeenten die gebruik maken van DigiD stellen over het algemeen meer diensten beschikbaar dan gemeenten die geen gebruik maken van DigiD. Gemeenten maken het doorgaans mogelijk om via e-mail een aanvraag of een bezwaarschrift in te dienen of een adreswijziging door te geven. Bij sommige gemeenten is e-mailverkeer beperkt en kunnen burgers alleen algemene informatie opvragen. Bij een aantal instanties kunnen klachten per e-mail worden ingediend. Bij Ministeries kunnen aanvragen om subsidies vaak per e-mail worden ingediend. Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan ook een wob-verzoek per e-mail worden ingediend.

3.3 Disclaimer

Inleiding

De tweede vraag die aan de overheidsinstanties werd gesteld, luidde of de instanties een disclaimer gebruiken. In een disclaimer kan eventuele aansprakelijkheid voor het bericht worden afgewezen of beperkt. Het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen hebben afgesproken dat zij voor eind 2010 geen disclaimers meer zullen gebruiken op overheidswebsites en in hun e-mailverkeer. In plaats daarvan maken zij duidelijk aan welke normen over actualiteit, volledigheid en betrouwbaarheid de aangeboden informatie voldoet, de zogenaamde proclaimer. De Nationale ombudsman is benieuwd of deze afspraak inderdaad is nagekomen.

Vaak een disclaimer

Uit de reacties blijkt dat bijna alle ondervraagde instanties die per e-mail contact hebben met burgers gebruik maken van een disclaimer. Er zijn enkele uitzonderingen, zoals één zorgkantoor en een aantal Bureaus Jeugdzorg, en ook een aantal gemeenten.

Rijkswaterstaat heeft aangegeven dat bij de vergunningverlening geen gebruik wordt gemaakt van een disclaimer, omdat het de aansprakelijkheid niet kan beperken. Daarom wil Rijkswaterstaat het gebruik van een disclaimer afschaffen. Ook één Bureau Jeugdzorg heeft aangegeven geen disclaimer te gebruiken omdat een disclaimer geen toegevoegde juridische waarde heeft. Bij het UWV is het juist andersom, deze instantie gebruikt nu geen disclaimer maar wil deze invoeren om te voorkomen dat derden gebruik kunnen maken van informatie die niet voor hen is bestemd.

Soorten disclaimer

De disclaimers variëren in lengte. Ook de inhoud en het doel van de disclaimer is verschillend. De ministeries hebben dezelfde disclaimer, met onder de Nederlandse tekst een Engelse vertaling. Ook bij de meeste politiekorpsen is dit het geval, zij het dat een aantal korpsen een iets afwijkende of aanvullende tekst gebruiken. Bij een aantal rijksinstanties is hetzelfde het geval: een paar rijksinstanties gebruiken dezelfde disclaimer als de ministeries, een paar gebruiken een andere of aanvullende disclaimer. Gemeenten gebruiken verschillende soorten disclaimers. Gemeenten noemen hun disclaimer liever proclaimer. Zij gaan uit van het positieve effect van de verstrekte informatie.

Inhoudelijk zijn er vier verschillende doelen te onderscheiden.

- De disclaimer die de vertrouwelijkheid van de inhoud van het bericht en het auteursrecht benadrukt. Dit is in bijna alle disclaimers het geval;
- De disclaimer waarin de instantie stelt niet aansprakelijk te zijn voor falen van de techniek of verkeerde of onvolledige verzending wordt uitgesloten. Hierbij staat soms dat het bericht is gescand op virussen. Dit komt redelijk vaak voor;
- De disclaimer waarin de instantie aangeeft dat aan de inhoud van het eigen bericht of de website in het algemeen geen rechten kunnen worden ontleend. Dit komt ook nogal eens voor;
- De proclaimer: Disclaimer die de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de eigen website of het eigen e-mailbericht benadrukt, en de aansprakelijkheid afwijzen voor informatie op andere websites, waar de eigen website naar verwijst. Sommige instanties vermelden overige informatie over de instantie of de omgeving.

Hierna volgen een paar voorbeelden van disclaimers:

“De informatie verzonden met dit emailbericht (en bijlagen) is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde(n) en zij die van de geadresseerde(n) toestemming kregen dit bericht te lezen. Gebruik door anderen dan geadresseerd is verboden. De informatie in dit emailbericht (en bijlagen) kan vertrouwelijk van aard zijn en binnen het bereik van een geheimhoudingsplicht en of een verschoningsrecht vallen.”

“Het e-mailverkeer via internet garandeert geen vertrouwelijkheid. Vertrouwelijke informatie dient niet via internet aan de gemeente (X) te worden verzonden.”

“Door de risico’s van elektronische communicatie, kunnen er vertragingen, gebreken of andere onvolkomenheden optreden in het e-mailverkeer. Daarom is alle informatie in dit bericht niet bindend.”

“De politie aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard dan ook, die verband houdt met risico’s verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.”

“Aan de inhoud van dit bericht kunnen geen rechten worden ontleend.”

“De gemeente (X) gebruikt e-mail niet voor het aangaan van verplichtingen of rechtsbetrekkingen. Aan persoonlijke opvattingen van medewerkers kunnen geen rechten worden ontleend.”

3.4 Servicenormen

Bestaande servicenormen

Er bestaan al allerlei richtlijnen en codes over de manier waarop met het e-mailverkeer zou moeten worden omgegaan. Bijvoorbeeld de afspraken in het NUP over de digitale bereikbaarheid en over het afschaffen van de disclaimer, de e-mailgedragslijn van BZK over de formele kant van het e-mailverkeer, de BurgerServiceCode van Burgerlink, en het modelkwaliteitshandvest van de VNG. Deze algemene codes moeten nog worden vertaald naar gepubliceerde externe concrete normen: servicenormen. Wat hebben al die inspanningen voor een burgergerichte manier van digitaal contact opgeleverd aan servicenormen bij de overheidsinstanties? Om dit te weten te komen heeft de Nationale ombudsman gevraagd welke servicenormen de instanties gebruiken.

Normen voor e-mailberichten bij instanties

Uit de reacties van de overheidsinstanties blijkt dat sprake is van veel diversiteit onder de normen. Iedere instantie maakt haar eigen normen, er is geen sprake van eenduidigheid. Een aantal instanties is hard aan de slag gegaan met de normen. Er zijn instanties die interne normen (voor de bedrijfsvoering) hanteren maar ook instanties die externe normen hanteren. Van sommige instanties zijn de servicenormen redelijk uitgebreid en deze hebben betrekking op zowel de vorm als de inhoud. Ook is er verschil in normen die vormgericht zijn en normen die gericht zijn op de inhoud.

Diversiteit van de servicenormen

Het gebruik en de omvang van servicenormen verschilt enorm. Een groot aantal instanties heeft geen servicenormen voor e-mailverkeer. Sommige instanties hanteren als servicenorm slechts een automatische ontvangstbevestiging, waarin de reactietijd vermeld wordt, andere instanties hebben uitgebreide servicenormen opgesteld. Niet alle instellingen die servicenormen hanteren, hebben aparte normen opgesteld voor e-mail en internetgebruik. In de gevallen dat er geen aparte servicenormen zijn opgesteld, gelden er soms mondelinge afspraken, of worden voor e-mails dezelfde servicenormen gehanteerd als voor brieven of telefoongesprekken.

Interne richtlijnen en externe normen.

Uit de reacties blijkt dat er vaak interne richtlijnen worden gehanteerd. Deze richtlijnen hebben betrekking op medewerkers en hun rechten. Gedeeltelijk richten deze interne richtlijnen zich op de bereikbaarheid en de beveiliging. Soms wordt uitgebreid ingegaan op alle aspecten van de behandeling van de e-mails. In een aantal andere gevallen gelden de normen ook extern. Deze normen hebben betrekking op e-mailverkeer tussen de instantie en externen. De politie, Bureaus Jeugdzorg en een aantal andere instanties hebben hun normen over het algemeen (uitdrukkelijk) niet gepubliceerd. De gemeenten hebben daarentegen hun servicenormen bijna allemaal gepubliceerd. Deze servicenormen zijn dan terug te vinden op de website van de gemeente.

Normen per kanaal

“Voor vragen, aanvragen of opmerkingen kunt u ons op verschillende manieren bereiken. U kiest zelf welke manier voor u het prettigst is. Over onze service bij het beantwoorden van vragen die u ons per post, telefoon of e-mail stelt, hebben we afspraken gemaakt.”
(Tekst op de website van een gemeente.)

De gemeente Groningen heeft aandacht besteed aan de servicenormen, zowel aan de vorm als aan de inhoud en heeft binnen de gemeente deze normen bij de medewerkers van de gemeente onder de aandacht gebracht door bij de medewerkers langs te gaan.

Vormgericht of inhoudgericht

Een aantal servicenormen zijn vormgericht. Voorbeelden hiervan zijn afspraken over de ontvangstbevestiging en de beantwoordingstermijn.

Digitale aanvragen via website

“Op digitaal verzonden websiteformulieren krijgt u gelijk per e-mail een ontvangstbevestiging met daarin aangegeven de geldende afhandelingstermijn.” (Tekst op de website van een gemeente.)

Uit de reacties van de overheidsinstanties blijkt dat vrijwel alle instanties beseffen dat het noodzakelijk is om de ontvangst van een e-mail of webformulier te bevestigen en aan te geven binnen welke termijn een inhoudelijke reactie zal volgen. Het lijkt erop dat de servicenormen die instanties gebruiken zich vaak niet op de inhoud van het antwoord richten. Wel wordt er regelmatig aangegeven dat voor de beantwoording van e-mailberichten dezelfde normen gelden als voor het briefverkeer. De inhoud van een e-mail moet aan dezelfde normen voldoen als de inhoud van een andere geschreven reactie. Sommige instanties houden wel uitdrukkelijk rekening met een correcte bejegening.

Bejegening

“U wordt door ons professioneel en op correcte wijze behandeld. Als u onze bejegening niet vriendelijk vindt verzoeken wij u ons daar direct op aan te spreken.”

(Tekst op de website van een gemeente.)

Cursus voor ambtenaren

De gemeente Groningen gaf in het kader van dit onderzoek het volgende aan:

De gemeente Groningen heeft servicenormen voor e-mailverkeer vermeld in de ‘Visie Publieke Dienstverlening 2014, naar de Groningse maat’ van eind 2009.

De gemeente wil onder meer:

Eenheid creëren in de gemeentelijk e-postbussen en de wildgroei beheersen van de vele verschillende publieksmailadressen. Deze mailadressen zijn vervangen door webformulieren. Dit is voor de burger niet zichtbaar. Het bericht wordt naar het juiste loket doorgemailed van waaruit het antwoord komt. Ook wil de gemeente de algemene e-mailadressen verminderen om op die manier zicht krijgen op het e-mailkanaal en op het afhandelingproces. Daartoe gaat de gemeente een aantal officiële postbussen gebruiken voor e-mailverkeer met de burger. Dit is om zeker te weten dat het afhandelingproces geregeld is en dat de servicenormen worden nageleefd.

De gemeente Groningen heeft een programma voor dienstverlening (Stad & Stadhuis) vastgesteld om er voor te zorgen dat de doelen in de Visie ook worden gehaald.

De verwachting is dat steeds minder via e-mail wordt gecommuniceerd en meer via de website (webformulieren). Op dit moment is het e-mailkanaal in Groningen nog zeer open georganiseerd. Dit houdt ook in dat de gemeente niet altijd goed weet of de burger een (kwalitatief goed) antwoord krijgt.

Binnen de gemeente wordt een praktische cursus gehouden voor alle gemeentelijke diensten. Wel is het in organisaties van belang dat de leidinggevenden overtuigd zijn van het belang van het naleven van de servicenormen (sense of urgency).

Deze cursus houdt in:

10 gouden tips

1. Stel een automatische ontvangstbevestiging in;
2. Maak de aanhef persoonlijk;
3. Corrigeer de onderwerp regel;
4. Gebruik de kop-romp-staart indeling;
5. Toon inlevingsvermogen;
6. Laat zien dat je de vraag begrijpt;
7. Knip en plak informatie (gebruik zo min mogelijk links);
8. Sluit persoonlijk af (conform de e-mailschrijfwijzer);
9. Voorkom taal en typfouten (door gebruik van de spellingcontrole);
10. Beantwoord e-mails vanuit de algemene postbussen.

E-mails onbeantwoord

De Gemeentelijke ombudsman van Utrecht liet in het kader van dit onderzoek weten dat de gemeenten e-mailberichten in het algemeen accepteren als communicatiemiddel. Er is wel een verschil met een brief omdat een e-mailbericht niet altijd wordt geregistreerd. De kans dat een e-mail uit het zicht verdwijnt is daarmee groter. E-mails worden binnen de gemeente makkelijk doorgezonden. Daarmee is de e-mail met enige regelmaat niet terug te vinden. De e-mail wordt dan niet binnen vijf werkdagen beantwoord. Terwijl een burger dat juist wel verwacht.

Sommige gemeenten accepteren geen klachten per e-mail. In een geval kon een klachtenformulier alleen met DigiD worden verstuurd.

De Gemeentelijke ombudsman van Rotterdam gaf als reactie dat de gemeentelijke diensten en deelgemeenten van Rotterdam ieder voor zich mogen bepalen hoe zij omgaan met e-mailberichten van burgers. De indruk bestaat wel dat de meeste diensten en deelgemeenten e-mailverkeer toestaan. Een uitzondering vormt een belangrijke dienst: Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze dienst heeft veel publiekscontacten. De Gemeentelijke ombudsman heeft zich op het standpunt gesteld dat de gemeente één aanpak moet kiezen voor alle gemeentelijke diensten, omdat burgers nu niet altijd weten waar zij aan toe zijn.

De meest voorkomende klacht is het uitblijven van een reactie op (herhaalde) e-mailberichten. De oorzaak daarvan is vaak het ontbreken van een adequaat registratiesysteem.

De Gemeentelijke ombudsman van Amsterdam liet desgevraagd weten dat e-mailberichten nogal eens worden doorgezonden (gaan zwerven) en pas na lange tijd op de juiste plaats terecht komen. Ook ontbreekt de controle op de voorgang na interne

doorzending. E-mails zijn soms een combinatie van een melding, een klacht en een schadeclaim. Verschillende afdelingen van een gemeente moeten dit behandelen. Zorgvuldige doorzending naar de juiste diensten is dan van belang of actieve hulp bij het doorzenden. Het komt voor dat iemand dan slechts wordt verwezen naar de website, in plaats van de e-mail goed te beantwoorden.

Amsterdam noemt als voorbeeld een klacht die per e-mail was ingediend, De betreffende dienst had de e-mails van verzoeker steeds doorgestuurd naar de behandelende afdeling, maar de medewerkers van die afdeling 'kunnen deze e-mails niet meer terugvinden, noch in de inbox, noch in de afgehandelde/verzonden e-mail- postbus.' Een ander voorbeeld: de klacht 'komt in het systeem niet voor' er is 'vermoedelijk iets niet goed gegaan bij een opruimactie.'

Ook de Gemeentelijke ombudsman van Groningen heeft in het jaarverslag over 2010: 'het geheugen van de gemeente' een citaat bovenaan het voorwoord geplaatst, waaruit het gebrek aan archivering blijkt. Verder heeft zij over e-mailverkeer gezegd dat digitaal verkeer een enorme informatiestroom vormt, en dat de zakelijke e-mails moeten worden geregistreerd. Zij heeft ook een aantal e-mailberichten gezien van de overheid die niet professioneel zijn, omdat op een zeer informele manier wel een toezegging is gedaan.

De Nationale ombudsman heeft eveneens klachten ontvangen van burgers die op hun e-mails aan instanties helemaal niets meer hebben gehoord

4 Wat verwacht de burger

“Wijs de persoon met de klacht/het probleem in de juiste richting. Welke stappen kunnen er ondernomen worden en wat zijn je rechten/plichten. Stuur bij de overheid aan op transparantie en correcte snelle afhandeling.” (Geschreven door een deelnemer aan een focusgroep.)

“Ik zou het fijn vinden als retourmails in begrijpelijke taal geschreven worden (ook voor een leek). Het zou fijn zijn als het wat persoonlijker wordt door middel van een naam onder de mail. En doorsturen als de mail verkeerd is terechtgekomen. En een ontvangstbevestiging met reactietijd. Het liefst mail ik niet, maar heb ik persoonlijk contact per telefoon of aan de balie.” (Geschreven door een deelnemer aan een focusgroep.)

“Ik hoop eerlijk gezegd dat de gemeente terug gaat naar de situatie waarin je niet door een callcenter zonder inhoudelijke kennis van zaken van het kastje naar de muur wordt gestuurd, maar direct iemand te spreken krijgt die de meldingen serieus in behandeling kan nemen. Bovendien mag ik als bewoner rekenen op de betrouwbaarheid van de systemen die de gemeente in gebruik heeft.” (Inwoner van Amsterdam aan gemeentelijke ombudsman.)

Focusgroepen

Om meer inzicht te krijgen in de ervaringen van burgers met e-mailverkeer met de overheid en hun verwachtingen, heeft de ombudsman onderzoek bij een burgerpanel laten verrichten. In een drietal gespreksgroepen is hier met burgers over gesproken. De uitkomsten van het onderzoek zijn weergegeven in een rapport van Intomart.¹⁷

4.1 Openstellen van e-mailverkeer

In het rapport dat Intomart opstelde, worden de ervaringen van de focusgroepen als volgt samengevat:

“Burgers vinden het in het algemeen een goede zaak dat veel overheidsinstanties tegenwoordig per e-mail bereikbaar zijn, om de volgende redenen:

- E-mail voegt een extra keuzemogelijkheid toe aan de traditionele kanalen (face-to-face, telefonisch, door middel van brieven); multi-channel bereikbaarheid. En meer keuze is altijd goed, zo lang men niet gedwongen wordt om van die keuze gebruik te maken en het ook niet ten koste gaat van (de kwaliteit van de) overige contactmogelijkheden.
- Burgers vinden e-mail doorgaans een uitstekend communicatiemiddel voor contact met overheidsinstanties. E-mail verenigt een aantal voordelen van bellen (snel, gemakkelijk, minder formeel) met een aantal voordelen van brieven schrijven (de informatie die wordt uitgewisseld is niet gebonden aan beperkte openingstijden, het kan prettiger en/

¹⁷ Intomart GfK, maart 2011

of effectiever zijn als men even de tijd heeft om een vraag of probleem zorgvuldig te formuleren). E-mail is alleen voor bepaalde personen (die een aversie hebben tegen onpersoonlijk contact of niet goed met computers overweg kunnen) en voor bepaalde gevallen minder geschikt. Spoedeisende kwesties kunnen beter per telefoon of aan een loket worden aangekaart en dat geldt ook voor kwesties met een sterk persoonlijke of emotionele component en voor kwesties waarover dóórgepraat moet kunnen worden (zoals: zaken die zo ingewikkeld worden gevonden dat ze vragen oproepen en twistpunten). E-mail is geen discussiemedium en het is ook geen pressiemiddel.”¹⁸

Hieruit blijkt dat mensen graag de mogelijkheid hebben om ook e-mail te gebruiken voor rechtstreeks contact met een overheidsinstantie, maar dat zij wel zelf de keuze willen houden.

Webformulier: keurslijf of hulpmiddel

In de focusgroepen noemen de deelnemers een webformulier als voorbeeld waarin de overheidsinstantie bepaalt hoe de communicatie verloopt:

“Bij de politie kun je soms aangifte doen via de website, maar niet altijd. Voor sommige gevallen willen ze dat je langskomt. Dat kan dan pas na drie dagen of zo. Maar daar heb je geen keuze in: zij bepalen de regels.” (Uitspraak van een deelnemer aan een focusgroep.)

De deelnemers vinden e-mail voor sommige kwesties meer geschikt doordat de vorm volledig vrij is, terwijl een webformulier vaak als een keurslijf werkt. Dan kan je er niet altijd goed in kwijt wat je kwijt wil. Zij vinden het frustrerend als een formulier zo'n dwingende vorm heeft dat extra opmerkingen of aanvullingen niet mogelijk zijn. Daarom wensen zij dat er, waar mogelijk, altijd een open ruimte moet zijn voor overige (aanvullende) vragen of opmerkingen. Een webformulier kan soms een hulpmiddel zijn. De respondenten vinden het prettig als het formulier dan duidelijk maakt welke informatie de instantie precies aangeleverd wil krijgen, als zij aan bepaalde vormvereisten moeten voldoen, zoals bij het doen van aangifte van vermissing van een kentekenplaat:

“Een aangifte is alleen geldig als hij voldoet aan het protocol. Dingen moeten exact volgens de regels geformuleerd zijn, er zijn zelfs regels voor welke woorden je moet kiezen. Dat zou natuurlijk niet vaak goed gaan als iemand zijn verhaal zomaar in een mailtje tikt. Daarom gebruiken ze van die voorgestante antwoorden.” (Uitspraak van een deelnemer aan een focusgroep.)

¹⁸ rapport Intomart GfK, maart 2011, blz. 25-26

“Webformulieren zijn handig als het om kwesties gaat die goed in een format van vaste vragen (eventueel inclusief: vaste antwoordmogelijkheden) te vatten zijn. Daarbij open ruimte bieden voor aanvullende vragen of opmerkingen kan frustraties voorkomen. Op het versturen van een webformulier moet altijd direct een (automatisch verstuurd) ontvangstbevestiging volgen, waarin in ieder geval ook de ingevoerde informatie wordt herhaald.” (Uitspraak van een deelnemer aan een focusgroep.)

Veiligheid gegevens

E-mailverkeer vindt plaats via internet. De veiligheid van internet is niet groot. Dat heeft gevolgen voor het gebruik ervan. Uit de reacties van het burgerpanel blijkt dat de combinatie van ‘internet’ en ‘persoonlijke gegevens’ bij een aantal respondenten automatisch de vraag oproept: is het wel veilig? Hackers kunnen altijd toegang krijgen tot informatie die ze willen hebben. Beveiliging die daartegen bestand is bestaat eenvoudig niet, zo wordt geredeneerd. Bovendien hebben deze respondenten ook wel eens het idee dat de overheid niet voorop loopt als het gaat om internetbeveiliging.

“Iedereen kan bij wijze van spreken een e-mail sturen vanaf mijn computer, maar mijn DigiD en het wachtwoord van het UWV zijn geheim.” (Uitspraak van een deelnemer aan een focusgroep.)

Uit de antwoorden op de vraag: wat willen de respondenten de Nationale ombudsman meegeven, blijkt dat burgers graag zien dat het e-mailverkeer voldoende wordt beveiligd.

4.2 Disclaimer

Aan de deelnemers aan de focusgroepen werd de vraag voorgelegd, wat zij van een disclaimer onder een e-mailbericht van een overheidsinstantie vinden. De meesten waren zich eigenlijk niet bewust van het bestaan van disclaimers. Een enkeling kende het begrip wel. De deelnemers vroegen zich af wat zo’n disclaimer dan wel betekende. Algemeen was er verontwaardiging over;

“Ik vind dit echt onthutsend. Wat heb je nog aan een antwoord als ze dat ook zomaar weer kunnen intrekken als het hen goed uitkomt? Want het werkt altijd die ene kant op, nooit omgekeerd.” (Uitspraak van een deelnemer aan een focusgroep.)

“Geen voorbehoud maken bij de inhoud door middel van een disclaimer die in feite ontkracht wat er in het bericht gezegd wordt.” (Uitspraak van een deelnemer aan een focusgroep.)

4.3 Servicenormen

“De voordelen in termen van gemak en snelheid die e-mail in principe biedt, komen in de praktijk niet altijd goed uit de verf. Overheidsinstanties laten nog geregeld steken vallen.

Veelgehoorde klachten zijn:

- Geen antwoord krijgen op een bericht (zelfs niet als er daarna nog meer berichten achteraan worden gestuurd);
- Geen tussentijdse feedback krijgen als een reactie later komt dan verwacht;
- Veel te laat antwoord krijgen (waardoor het vermoeden kan ontstaan dat de e-mail is zoekgeraakt, en überhaupt niet meer in behandeling is);
- Een onduidelijk antwoord krijgen;
- Een antwoord krijgen dat de indruk wekt dat het bericht slordig is afgehandeld, doordat:
 - de reactie niet ingaat op de eigenlijke vraag (maar bijvoorbeeld een veel algemenere variant daarvan beantwoordt),
 - er maar één vraag beantwoord wordt, terwijl er meerdere (vervolg)vragen gesteld waren,
 - het antwoord niet concreter is dan de (algemene) informatie die op de website nagelezen kan worden.”¹⁹

Uit het onderzoek van Intomart komt een aantal verwachtingen naar voren. Overheidsinstanties zouden volgens de deelnemers bij het e-mailcontact voor het volgende moeten zorgen:

- Een ontvangstbevestiging;
- Tijdig een eerste reactie sturen waarin aangegeven wordt wat de termijn van afhandeling is;
- Voldoende aanknopingspunten voor eventueel vervolcontact;
- Duidelijk zijn: het antwoord moet begrijpelijk, volledig en zonder voorbehoud zijn.

Welke servicenormen verwachten burgers daarmee?

Ontvangstbevestiging en duidelijkheid over termijn

“Graag bevestiging van het bericht/mail met vermelding van het onderwerp: referentie en contactpersoon, verwachte duur van behandeling c.q. tussenverslag, eventueel voor nadere toelichting telefoonnummer.” (Geschreven door een deelnemer aan een focusgroep.)

Algemeen vonden de deelnemers aan de focusgroepen dat de instanties voortvarend moeten reageren op een bericht. Zij vinden het belangrijk om te zien dat een e-mailbericht aankomen is en ook is ingeboekt. Daarbij willen zij ook graag weten hoe de behandeling verder zal verlopen.

¹⁹ rapport Intomart GfK, maart 2011, blz. 25-26

In het rapport van Intomart wordt de verwachting als volgt weergegeven:

- Het moet te allen tijde duidelijk zijn dat de e-mail in behandeling is genomen, en binnen welke termijn men het antwoord mag verwachten;
- Reageren binnen twee á drie werkdagen: tenminste met een reactie waarin aangegeven wordt binnen welke termijn de kwestie definitief afgehandeld zal kunnen worden.

Dit is in lijn met de vereisten die in de correspondentiewijzer worden gesteld. In de focusgroepen geven burgers aan dat een automatisch gegenereerde ontvangstbevestiging in reactie op een verzonden e-mailbericht niet voldoende is. Burgers willen een ‘inhoudelijke’ bevestiging. Zij verwachten een bericht waarin aan wordt gegeven dat de e-mail in behandeling is genomen (en eventueel ook door wie of welke afdeling) en binnen welke termijn zij een antwoord kunnen verwachten. De termijn moet redelijk zijn, maar het is niet altijd zo dat een inhoudelijk antwoord in twee dagen moet worden gegeven.

Vervolgcontact

*“Altijd naam + telefoonnummer of kenmerk vermelden → zodat je kan reageren.
(Geschreven door een deelnemer aan een focusgroep.)*

E-mailcontact moet als een open vorm van contact worden gezien. Daarbij is het belangrijk dat er over en weer gereageerd kan worden. Net zoals in een telefoongesprek een antwoord tot een vervolgvraag kan leiden, kan dat ook in een e-mailwisseling (zij het met wat meer tijdverloop ertussen) het geval zijn. Voor de burgers is het daarom belangrijk dat zij een vervolgmil kunnen sturen. Dan kan ook een gehele ‘conversatie’ achter elkaar gezet worden. Een reactie die van een no reply-adres wordt verzonden werkt dan belemmerend en wordt ook als onvriendelijk beschouwd:

*“Ze willen liever geen contact met je. Die indruk krijg ik bij de overheid wel vaker.”
(Uitspraak van een deelnemer aan een focusgroep.)*

Om vervolgcontact mogelijk te maken, is het handig als duidelijk is wie de eerdere beantwoording voor zijn rekening heeft genomen. Er zou een naam of het telefoonnummer van een afdeling onder de reactie moeten staan, zodat je het verhaal niet steeds opnieuw hoeft te herhalen.

“Het is belangrijk om terug te kunnen komen op een eerder verstuurd bericht, zodat men de informatie daarin niet nog eens hoeft te herhalen. Steeds opnieuw hetzelfde verhaal moeten vertellen, is een van de grote frustraties in contacten met (overheids) instanties. Om die reden vinden burgers het ook niet prettig om e-mails van overheidsinstanties te ontvangen die vanuit een no reply-adres zijn verstuurd of waarin het (eigen)

bericht dat beantwoord wordt niet meer terug te vinden is. De reply-functie van het e-mailprogramma wordt juist gezien als een bijzonder handige manier om terug te komen op een eerder verstuurd bericht (die ook nog voordelen biedt vanuit archiverings-oogpunt gezien) mits de optie om het oorspronkelijke bericht mee te sturen met het antwoord niet uitgeschakeld is. Overheidsinstanties zouden daar dus zo min mogelijk gebruik van moeten maken.”²⁰

Duidelijkheid

De deelnemers aan de focusgroepen van het burgerpanel hechten veel waarde aan duidelijkheid. Naast duidelijkheid over de ontvangst van hun digitale bericht en over de termijn van beantwoording hechten zij ook aan duidelijkheid van de inhoud van het antwoord. Zo hoort een burger echt antwoord op de vraag te krijgen (geen algemeenheden). Ook moeten de antwoorden begrijpelijk (geen jargon), nauwkeurig (alle elementen van de vraagstelling komen in het antwoord terug) en adequaat (de ontvanger kan ermee verder) zijn.

“De overheid is meestal niet zo snel, en dat hoeft van mij ook niet per se. Ik heb liever een goed antwoord, dan een snel antwoord, waar ik maar half mee geholpen ben, en zelf nog achteraan moet.”
(Uitspraak van een deelnemer aan een focusgroep.)

De deelnemers aan de focusgroepen bij Intomart vinden het belangrijk dat de reactie op de e-mail duidelijk is. Zij vinden dat de taal begrijpelijk moet zijn, dat alle vragen beantwoord moeten worden, dat de vraag ook echt moet worden beantwoord. Zij verwachten een antwoord waar zij mee verder kunnen. Ook als de vraag aan de verkeerde instantie is gesteld, zouden zij willen dat deze doorgespeeld wordt naar de juiste instantie of dat zij te horen krijgen waar zij wel terecht kunnen.

“Dat het probleem serieus wordt opgepakt en dat het voor de indiener adequaat wordt afgehandeld, zonder wollig taalgebruik. Helder en duidelijk, zodat je als burger weet waar je aan toe bent en dan gerichte stappen kan ondernemen.” (Geschreven door een deelnemer aan een focusgroep.)

“Soms lijkt het net alsof ze alleen maar een stukje van de website hebben gekopieerd en linea recta in de e-mail hebben geplakt. Dan denk is: hé, hallo, dat had ik ook al gelezen, maar ik vroeg me af hoe het zit in mijn specifieke geval.” (Uitspraak van een deelnemer aan een focusgroep.)

²⁰ Rapport Intomart GfK, maart 2011, p.26

*“Ik zou het fijn vinden als retourmails in begrijpelijke taal geschreven worden (ook voor een leek).
Het zou fijn zijn als het wat persoonlijker wordt door middel van een naam onder de mail.
En doorsturen als de mail verkeerd is terechtgekomen. En een ontvangstbevestiging met reactietijd.
Het liefst mail ik niet maar heb ik persoonlijk contact per telefoon of aan de balie.” (Geschreven door
een deelnemer aan een focusgroep.)*

Ook de bejegening speelt een rol. Mensen hechten aan persoonlijk contact en zien dat onvoldoende terug in e-mailcontact. Een e-mailbericht kan snel worden geschreven en verzonden. Soms is dat te zien in de manier waarop de vraagsteller wordt benaderd: automatisch gegenereerde e-mailberichten zonder beleefde aanhef of afsluiting of een zeer kortaf antwoord zonder aandacht voor de persoon of positie van de burger. Op die manier schiet e-mailcontact voor burgers tekort. Zij voelen zich dan onvoldoende gehoord en kiezen liever voor telefoon of balie.

Bijlage 1

Eerdere onderzoeken

De Nationale ombudsman heeft eerder onderzoek gedaan naar de dienstverlening in de communicatie tussen de overheid en burgers. Onder andere over de kwaliteit van communicatie per brief: de zogenaamde burgerbrieven-onderzoeken en ook over de kwaliteit van communicatie per telefoon. De normen voor schriftelijke en telefonische communicatie gelden ook voor e-mailverkeer.

1. Onderzoeken Burgerbrieven

In een onderzoek dat leidde tot rapport 2008/250 van 4 november 2008 heeft de Nationale ombudsman gekeken naar de tijdigheid van beantwoording van brieven van burgers. Ook is in dit rapport de kwaliteit van de inhoud aan de orde: is het antwoord van de overheid begrijpelijk voor de burger. Dit rapport uit 2008 is een vervolg op rapporten uit 2003 en 2005. In een specifiek onderzoek naar de brieven bij het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) (rapport 2009/025) is gericht gekeken naar de kwaliteit van de correspondentie.

In dit laatste onderzoek is gekeken aan de hand van drie normen, te weten:

- Tijdigheid van de beantwoording;
- Correcte bejegening;
- Duidelijkheid van de beantwoording.

In dit rapport heeft de Nationale ombudsman de volgende aanbevelingen gedaan:

- Beantwoord zoveel mogelijk alle vragen uit de burgerbrieven;
- Pas het taalniveau zoveel mogelijk aan op dat van de ontvanger;
- Hanteer altijd korte zinnen;
- Verbeter de mate van empathie, inlevingsvermogen en lezersgerichtheid in de antwoordbrieven;
- Neem zoveel mogelijk verwijzing op naar persoons- of contactgegevens;
- Besteed meer aandacht aan de tijdigheid van de beantwoording van de brieven.

Om de normen over duidelijkheid van de beantwoording en de correcte bejegening concreet te maken zijn een aantal criteria gehanteerd. Ook deze criteria zijn van toepassing op e-mailcorrespondentie.

De criteria voor duidelijkheid zijn:

- Wordt antwoord gegeven op de vragen en impliciete vragen;
- Zijn de zinnen kort;
- Is het taalniveau aangepast op de burger;
- Worden geen moeilijke woorden of begrippen gebruikt zonder dat een toelichting wordt gegeven;
- Is het taalgebruik niet archaïsch;
- Is het woord- en taalgebruik consistent;
- Heeft de antwoordbrief een heldere structuur en onderverdeling;
- Worden er geen afkortingen gebruikt, zonder dat deze ten minste éénmaal worden toegelicht;
- Bevat het antwoord geen leenwoorden waar een goed Nederlands alternatief voorhanden is;
- Is de procedure van de verdere afhandeling beschreven;
- Zijn zinsconstructies voldoende in de actieve (werkwoords)vorm.

De criteria voor bejegening zijn:

- Is de brief voldoende empathisch (gericht op de persoon);
- Toont de brief voldoende inlevingsvermogen (gericht op de zaak);
- Is de brief lezersgericht;
- Worden zo mogelijk alternatieven geboden;
- Begint de brief met een passende aanhef en eindigt hij met een passende ondertekening en afsluiting.

2. Telefonische dienstverlening

In een rapport van 14 januari 2010 over telefonische dienstverlening zijn een aantal vereisten van behoorlijkheid in een telefoonwijzer neergelegd.

In deze wijzer staat dat de overheid in haar telefonische dienstverlening moet zijn:

- Bekend met de klant;
- Bereikbaar;
- Beleefd;
- Behulpzaam en
- Betrouwbaar.

Deze Telefoonwijzer geeft een handvat voor de telefonische dienstverlening. Een aantal aandachtspunten wordt hieronder genoemd omdat deze van belang zijn voor e-mailverkeer.

Bekend met de behoeften van de burger:

Als de overheid de burger goed van dienst wil zijn, moet zij de behoeften van de burger kennen. Kennis van en inzicht in de behoeften van de burger behoren de basis te vormen voor de manier waarop een overheid instantie de (telefonische) dienstverlening vormgeeft en organiseert. Om het beginsel 'bekend met de burger' in de praktijk te brengen, gelden voor overheidsinstanties de volgende aandachtspunten:

- 🗨 Inventariseer en stel eisen vast;
- 🗨 Bepaal en publiceer eindresultaten;
- 🗨 Zorg voor een proces van verbetering.

Bereikbaar

Burgers kunnen alleen vertrouwen in de overheid hebben als overheidsorganisaties goed bereikbaar zijn. Investeren in goede telefonische bereikbaarheid biedt de overheid een kans om te werken aan vertrouwen van de burger in de overheid.

Beleefd

Mensen willen gehoord worden en ook serieus worden genomen. Een burger die telefonisch contact zoekt met de overheid, verwacht persoonlijke aandacht voor zijn vraag of een oplossing voor zijn probleem. Voor de overheid biedt de telefonische dienstverlening een kans om aan deze behoefte van de burger te voldoen. De beleefde omgang met de burger is niet alleen een zaak van de medewerker aan de telefoon, maar van de hele overheidsinstantie. De hele organisatie moet werken van uit een klantvriendelijke cultuur met als uitgangspunt: de overheid is er voor de burger en niet andersom. Om het beginsel 'beleefd' in de praktijk te brengen, gelden voor overheidsinstanties de volgende aandachtspunten:

Organisatiebeleid ontwikkelen:

- 🗨 Zie de (telefonische) dienstverlening aan de burger als een centraal onderdeel van de organisatie, waar alle medewerkers aan bijdragen;
- 🗨 Zorg dat degenen die de telefoon beantwoorden worden opgeleid en begeleid in een empathische en klantvriendelijke bejegening.

Burger beleefd te woord staan:

- 🗨 Sta de burger op persoonlijke wijze te woord;
- 🗨 Zorg dat medewerkers altijd hun naam noemen wanneer ze de telefoon beantwoorden;
- 🗨 Als intern wordt doorverbonden, doe dit dan bij voorkeur warm, zodat de burger zich niet opnieuw bekend hoeft te maken of opnieuw hoeft toe te lichten waar hij voor belt; dit zou ook moeten gelden voor ketenpartners die vaak vragen ontvangen over elkaar werkterrein;
- 🗨 Beantwoord de vraag in voor de burger begrijpelijke termen.

Behulpzaam

In alle denkbare organisatiestructuren is het van belang dat organisaties maatwerk leveren als zij complexe vragen, ketenproblematiek en klachten behandelen. Een ander belangrijk aspect van behulpzaamheid is dat de overheid rekening houdt met bijzondere groepen die niet uit de voeten kunnen met de gestandaardiseerde dienstverlening. Behulpzaamheid betekent tenslotte ook dat onnodige bureaucratische procedures worden voorkomen.

Om het beginsel 'behulpzaam' in de praktijk te brengen, gelden voor overheidsinstanties de volgende aandachtspunten:

- Zorg dat complexe vragen, ketenproblemen en klachten als zodanig worden herkend;
- Zorg dat gespecialiseerde medewerkers deze complexe zaken behandelen; zij moeten voldoende mandaat hebben om ook buiten de gestelde kaders oplossingen te zoeken; verleen maatwerk om te voorkomen dat de burger verdwaalt of van het kastje naar de muur wordt gestuurd;
- Tref in overleg met ketenpartners voorzieningen om te voorkomen dat vaak naar elkaar moet worden doorverwezen;
- Tref voor bijzondere doelgroepen zo nodig speciale voorzieningen zodat zij gebruik kunnen maken van dezelfde kwaliteit dienstverlening als andere burgers;
- Voorkom onnodige bureaucratische procedures in het kader van de dienstverlening.

Betrouwbaar

Vertrouwen van de burger in de overheid is noodzakelijk voor het functioneren van de maatschappij. Voor dat vertrouwen is het van belang dat de burger de overheid – ook in het kader van de (telefonische) dienstverlening – ervaart als een betrouwbare partner. Daarvoor is van belang dat het eerder genoemde uitgangspunt 'de overheid is er voor de burger' bij de overheidsinstanties wordt doorgevoerd in alle aspecten van de bedrijfsvoering.

Om het beginsel 'betrouwbaar' in de praktijk te brengen, gelden voor overheidsinstanties de volgende aandachtspunten:

- Zorg dat de burger het juiste antwoord krijgt; het antwoord moet niet alleen correct zijn, maar ook aansluiten op de vraag;
- Leg in ieder geval dossiergerelateerde telefonische contacten en gemaakte afspraken schriftelijk vast ter voorkoming van irritatie bij herhaalcontact;
- Handel conform de vastgestelde kwaliteitseisen en maak excuses of compenseer wanneer deze niet worden gehaald;
- Spreek als overheid met één mond; de burger mag niet geconfronteerd worden met tegenstrijdige overheidsinstanties;
- Breng het motto 'de burger centraal' in praktijk; voer het uitgangspunt 'de overheid is er voor de burger' consequent door in alle aspecten van de bedrijfsvoering.

Bijlage 2

De Algemene wet bestuursrecht (Awb)

De Awb bevat een aparte afdeling over verkeer tussen burgers en overheidsorganen langs elektronische weg:

Afdeling 2.3. Verkeer langs elektronische weg (in werking getreden op 1 juli 2004)

Artikel 2:13

1. In het verkeer tussen burgers en bestuursorganen kan een bericht elektronisch worden verzonden, mits de bepalingen van deze afdeling in acht worden genomen.
2. Het eerste lid geldt niet, indien:
 - a. dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is bepaald, of
 - b. een vormvoorschrift zich tegen elektronische verzending verzet.

Artikel 2:14

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 2:15

1. Een bericht kan elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Het bestuursorgaan kan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg.
2. Een bestuursorgaan kan elektronisch verschafte gegevens en bescheiden weigeren voor zover de aanvaarding daarvan tot een onevenredige belasting voor het bestuursorgaan zou leiden.
3. Een bestuursorgaan kan een elektronisch verzonden bericht weigeren voor zover de betrouwbaarheid of vertrouwelijkheid van dit bericht onvoldoende is gewaarborgd, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt.
4. Het bestuursorgaan deelt een weigering op grond van dit artikel zo spoedig mogelijk aan de afzender mede.

Bijlage 3

1. Het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid van BZK 2008 (NUP)

Het NUP komt voort uit het rapport van de Commissie Wallage/Postma van december 2007. Dit programma behoort bij de verklaring van 1 december 2008 bij gelegenheid van het Bestuurlijk Overleg van rijk, provincies en gemeenten en waterschappen. Het NUP gaat over verbetering van de dienstverlening, verlaging van de regeldruk en verdere digitalisering bij gemeenten. In het NUP staat onder meer het volgende:

Open standaarden

De norm in het NUP is open standaarden. Daarvoor is een actieplan gemaakt dat als doel heeft dat overheden als onderdeel van hun ICT-strategie uitsluitend gebruik maken van open standaarden voor communicatie met andere overheden, burgers en bedrijven, tenzij het niet anders kan. In dat laatste geval moeten ze uitleggen waarom ze geen gebruik maken van open standaarden. Dit principe wordt 'pas-toe-of-leg-uit' genoemd. In 2009 zal 75 procent van de gemeenten, provincies en waterschappen een expliciet beleid voor open standaarden hebben gedefinieerd. Over de open standaarden zijn in het kader van het NUP afspraken gemaakt.

De overheid stelt zich open voor elektronisch verkeer.

Zowel overheid als burger bepalen ieder voor zich in hoeverre en voor welke producten en diensten zij elektronisch bereikbaar zijn en moeten dit ook als zodanig aangeven (art 2.14 en 2.15 Awb). Dit is het kenbaarheidsvereiste. Naast de Awb kunnen ook in andere wetgeving eisen worden gesteld (belasting wetgeving, Wabo, Dienstenrichtlijn) aan elektronische dienstverlening door de overheid. Dit is uitgewerkt in de afspraak dat het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen voor eind 2010 kenbaar maken op welke wijze en voor welke procedures/diensten zij via de elektronische weg bereikbaar zijn en zij dit op hun website publiceren.

Het afschaffen van de disclaimer

In het NUP zijn afspraken gemaakt over de afschaffing van de disclaimer. Deze afspraken houden in dat voor eind 2010 Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen geen disclaimers op overheidswebsites en in hun e-mailverkeer gebruiken. In plaats daarvan maken zij duidelijk, aan welke normen met betrekking tot actualiteit, volledigheid en betrouwbaarheid de aangeboden informatie voldoet op welke wijze de informatie moet worden gebruikt.

Webrichtlijnen

In het kader van het NUP wordt afgesproken dat voor eind 2010 alle overheidsinstanties zorgen dat nieuwe websites voldoen aan de webrichtlijnen en dat alle bestaande websites worden aangepast aan de webrichtlijnen.

2. De e-mailgedragslijn van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Deze gedragslijn is onderdeel van het programma: Informatie op Orde van BZK: de Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid. Deze gedragslijn is geen algemeen verbindend voorschrift, maar een inspanningsverplichting zonder sancties. De basis voor deze gedragslijn is de al bestaande e-mailgedragslijn voor overheden uit 2005, van burger@overheid, dat is voortgezet in het programma Burgerlink, een initiatief van de staatssecretaris van BZK. Ook de monitor 'overheid heeft antwoord' heeft deze richtlijn als uitgangspunt. Deze gedragslijn geeft als algemene normen voor de (rijks)overheid:

- **Bereikbaarheid:** Elke overheidsinstantie is bereikbaar per e-mail. Een instantie die niet bereikbaar is per e-mail, maakt de reden van dit besluit bekend op de website.
- **Ontvangstbevestiging:** Bij binnenkomst van een e-mail wordt per omgaande een ontvangstbevestiging gestuurd, tenzij de betreffende e-mail direct wordt afgehandeld. De ontvangstbevestiging geeft aan binnen hoeveel dagen na ontvangst van de e-mail een eerste reactie kan worden verwacht.
- **Afhandelingstermijn:** Eenvoudige vragen moeten binnen twee dagen worden afgehandeld. Bij complexe vragen moet in ieder geval de afzender binnen 10 werkdagen worden geïnformeerd over de verwachte afhandelingstermijn.
- **Archivering:** E-mail wordt op een goede en veilige manier opgeslagen en gearchiveerd, volgens dezelfde regels die gelden voor brieven.
- **Richtlijnen:** Elke overheidsinstantie hanteert heldere richtlijnen voor de afhandeling van e-mail. Belanghebbenden kunnen hier kennis van nemen via de website van de betreffende instantie. Ook worden de belanghebbenden geïnformeerd over de wijze waarop klachten over de behandeling van e-mail kunnen worden ingediend.
- **Openbaar maken van prestaties:** Elke overheidsinstantie meet regelmatig haar prestaties met betrekking tot de afhandeling van e-mail en maakt deze openbaar.

BZK maakt geen onderscheid tussen brieven en e-mails, zij vallen allebei onder 'burgerbrieven.' In de jaarrapportage burgerbrieven 2009 van BZK staat een overzicht over 2008/2009 over het beantwoorden van brieven en e-mails. In 2008 werd 94% binnen de termijn behandeld en in 2009 was dit 97%. In 2008 werden de e-mails binnen 7 dagen behandeld, en in 2009 was deze termijn 5 dagen. De behandelduur van brieven was in 2008 17 dagen en in 2009 16 dagen.

3. Webrichtlijnen

De e-mailgedragslijn gaat uit van de klassieke opvatting dat e-mail los staat van websites. Berichten aan de overheid worden in toenemende mate ook gegenereerd vanaf overheidswebsites, waarin de mogelijkheid wordt geboden om via de webbrowser berichten te versturen. De webrichtlijnen zijn te vinden als onderdeel van het 'Kwaliteitsmodel Webrichtlijnen.' Deze richtlijnen zijn van toepassing op de Rijksoverheid. De VNG heeft deze richtlijnen aanvaard. Daarin staan 125 normen voor websites. Deze richtlijnen worden eind 2010 verplicht voor de Rijksoverheid. De VNG is bereid deze normen voor gemeenten, provincies en waterschappen toe te passen. Het heeft geen wettelijke status, het is een aanbeveling. Deze richtlijnen gaan over: bouwkwiteit: het volgen van webstandaarden, toegankelijkheid voor mensen en zoekmachines en klantvriendelijkheid en gebruiksvriendelijkheid.

4. De Burger Service Code

De Burger Service Code is gebaseerd op het Handvest digitale contacten uit 2004. Dit is een gedragscode voor de dienstverlenende overheid met tien algemene basisnormen voor de relatie tussen de burger en de overheid in de digitale samenleving. De code heeft geen formele status. Wel hanteren overheden deze gedragscode steeds meer als standaard voor publieke dienstverlening en de VNG heeft de eerste vijf normen formeel aanvaard als maatstaf voor gemeentelijke dienstverlening. De code is nog niet af. Burger@Overheid.nl heeft gekozen voor een open ontwikkelmethode. Burgerlink heeft deze code ontwikkeld. Een paar basisnormen die voor e-mail relevant kunnen zijn:

- De keuzevrijheid van het contactkanaal: De overheid zorgt ervoor dat alle contactkanalen beschikbaar zijn (balie, brief, telefoon, e-mail, internet).
- Vindbare overheidsproducten: De overheid stuurt de burger niet van het kastje naar de muur en treedt op als één concern.
- Begrijpelijke voorzieningen: De overheid maakt de rechten en plichten van de burger permanent inzichtelijk.
- Persoonlijke informatieservice: Als burger heb ik recht op juiste, volledige en actuele informatie.
- Digitale betrouwbaarheid: De overheid garandeert vertrouwelijkheid van gegevens, betrouwbaar digitaal contact en zorgvuldige elektronische archivering.

5. Overzicht minimum branchenormen voor de contactkanalen uit het VNG-modelkwaliteitshandvest gemeentelijke dienstverlening.

De gemeente streeft er naar de kwaliteit van de dienstverlening aan haar burgers (inwoners/bedrijven/instellingen) te verbeteren. Daartoe heeft de gemeente servicenormen opgesteld die duidelijk aangeven wat klanten mogen verwachten.

De servicenormen in dit kwaliteitshandvest zijn concrete beloften over de producten en diensten van de gemeente. U treft ze hieronder aan. Als de gemeente deze beloften niet waarmaakt, mag u ons daarop aanspreken.

De contactkanalen

Minimumbranchenorm Telefoon

- Indien u belt naar ons centrale nummer (vermelden), nemen wij binnen 25 seconden de telefoon op.
- Wij verbinden u maximaal 2 keer door.
- Bij een terugbelafpraak nemen wij binnen 1 werkdag telefonisch contact met u op.
- Na afloop van het gesprek krijgt u de gelegenheid aan te geven of uw vraag is beantwoord/uw aanvraag is afgehandeld. Zo niet, dan regelen wij desgewenst een afspraak met een specialist.

Minimumbranchenorm Brief

- Wij beantwoorden uw brief inhoudelijk binnen 6 weken na ontvangst.
- U ontvangt binnen 5 werkdagen een ontvangstbevestiging, waarin wij aangeven
 - dat beantwoording binnen 6 weken zal plaatsvinden;
 - de behandelend ambtenaar of afdeling.
- Indien behandeling binnen 6 weken niet mogelijk is, vermelden wij in de ontvangstbevestiging:
 - de reden waarom inhoudelijke beantwoording binnen 6 weken niet mogelijk is;
 - de termijn waarop beantwoording zal plaatsvinden;
 - de behandelende ambtenaar of afdeling.
- U krijgt de gelegenheid aan te geven of uw vraag beantwoord is/uw aanvraag is afgehandeld. Zo niet, dan regelen wij desgewenst een afspraak met een specialist.

Minimumbranchenorm Balie

- De wachttijd aan de balie is maximaal 15 minuten.
- Heeft u een afspraak? Dan bedraagt de wachttijd maximaal 5 minuten.
- Na afloop van uw bezoek krijgt u de gelegenheid aan te geven of uw vraag is beantwoord/uw aanvraag is afgehandeld. Zo niet, dan regelen wij desgewenst een afspraak met een specialist

Minimumbranchenorm E-mail

- U krijgt binnen 5 werkdagen een inhoudelijk antwoord.
- U ontvangt binnen 2 werkdagen een behandelingsbericht, waarin wij aangeven:
 - dat beantwoording binnen 5 werkdagen zal plaatsvinden;
 - de behandelend ambtenaar of afdeling.
- Indien behandeling binnen 5 werkdagen niet mogelijk is, vermelden wij in het behandelingsbericht:
 - de reden waarom inhoudelijke beantwoording binnen 5 werkdagen niet mogelijk is;
 - de termijn waarop beantwoording zal plaatsvinden;
 - de behandelende ambtenaar of afdeling.
- U krijgt de gelegenheid aan te geven of uw vraag is beantwoord /uw aanvraag is afgehandeld. Zo niet, dan regelen wij desgewenst een afspraak met een specialist.

Minimumbranchenorm Website

- De informatie op onze website is correct, actueel en begrijpelijk.
- De indieningsvereisten voor vergunningen staan op onze website.
- Wij zorgen er voor dat onze website toegankelijk is
- U krijgt de gelegenheid aan te geven of uw vraag is beantwoord. Zo niet, dan kunt u terugmelden waarom niet. Wij proberen u dan alsnog naar tevredenheid van informatie te voorzien. Lukt dat niet, dan regelen wij desgewenst een afspraak met een specialist.

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman
Vormgeving: Full House, Waddinxveen
Druk: Deltahage, Den Haag

augustus 2011

de Nationale
ombudsman

de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman-nieuws.nl

