

### **Aanbiedingsformulier Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitaal Overheid**

1. Korte titel	Position Paper Berichtenverkeer
2. Datum behandeling	20 januari 2021
3. Aard van de behandeling: <i>(dubbelklikken op vakje en 'ingeschakeld' aanvinken)</i>	<input type="checkbox"/> Scrum <input type="checkbox"/> Hamerstuk <input checked="" type="checkbox"/> Ter besluitvorming <input type="checkbox"/> Ter bespreking <input type="checkbox"/> Ter kennisname <input type="checkbox"/> Anders: .....
4. Eerder behandeld in:	<input checked="" type="checkbox"/> PL <input type="checkbox"/> ICM <input type="checkbox"/> MFG <input type="checkbox"/> MT- DO i.o. <input type="checkbox"/> Anders: ..... <input type="checkbox"/> Niet  Uitkomst behandeling in bovenstaand gremium: <input checked="" type="checkbox"/> Overeenstemming ( <i>geen toelichting vereist</i> ) <input type="checkbox"/>
5. Voorgeschiedenis / context:	De opdracht voor deze position paper luidt als volgt:  <i>Kom tot een position paper waarin het belang van een goede klantinteractie binnen het overheidsdomein is verwerkt en die aansluit op de technologische mogelijkheden en ervaringen tot nu toe. Kom tot een implementeerbare richting voor het klantinteractie vraagstuk. Maak hierbij onderscheid tussen vraagstukken op korte en op middellange termijn.</i>  Deze position paper betreft de korte termijn, de periode tot en met implementatie FBS. De position paper is besproken in de PL van 12 november.
6. Samenvatting/toelichting	De position paper bevat het beeld van de gewenste oplossing zoals door de stakeholders (inclusief BZK) aangegeven. Dit beeld is in lijn gebracht met de uitkomsten van de beleidsdilemma's sessies, Het beleid van BZK, de Pressure Cookers, het architectuur traject GO en de OESO seamless administration.  Onderdeel van het oplossen van de position paper was het identificeren en oplossen van beleidsdilemma's. Niet opgeloste dilemma's zouden aan het OBDO worden voorgelegd. Het is gelukt alle geïdentificeerde

	<p>dilemma's op te lossen en de uitkomsten daarvan zijn in de position paper verwerkt.</p> <p>De position paper betreft de periode tot en met de implementatie van FBS als tussenstap.</p> <p>In de eerste helft van dit jaar wordt een lange termijn visie opgelopen. Dit traject wordt in samenwerking met de PL vormgegeven en te zijner tijd aan het OBDO voorgelegd.</p>
<i>7. Beslispunten/discussiepunten</i>	Het OBDO wordt verzocht kennis te nemen van de position paper en tevens vast te stellen.
<i>8. Contactgegevens</i>	Naam: Roger Vikdazir Telefoonnummer: 06-15495476



# POSITION PAPER

Berichtenverkeer

## ABSTRACT

'Burger en bedrijf staan centraal in de overheidssdienstverlening'. Niettemin scoort overheidssdienstverlening slechts een magere voldoende. Dit position paper geeft invulling aan de generieke functie 'correspondentie door en met de overheid' van het Beleidskader Digitale Infrastructuur.

**Auteurs: Gino Laan, Evert Schaap, Rolinka Boot**

In opdracht van directie Digitale Overheid BZK  
22 oktober 2020, versie 0.94

# 1. Inleiding

De opdracht voor deze position paper luidt als volgt:

*Kom tot een position paper waarin het belang van een goede klantinteractie binnen het overheidsdomein is verwerkt en die aansluit op de technologische mogelijkheden en ervaringen tot nu toe. Kom tot een implementeerbare richting voor het klantinteractie vraagstuk. Maak hierbij onderscheid tussen vraagstukken op korte en op middellange termijn.*

## Scope

Dit position paper geeft deels invulling aan de generieke functie 'correspondentie door en met de overheid' van het Beleidskader Digitale Infrastructuur<sup>1</sup>. Digitaal berichtenverkeer betreft alle afspraken, standaarden en voorzieningen, die een veilige en betrouwbare digitale berichtuitwisseling tussen de overheid en gebruikers mogelijk maken.

We hanteren de volgende afbakening, gebaseerd op het voorstel dat wordt gebruikt in de PL-werkgroep Gemeenschappelijke Overheidsarchitectuur (GO)<sup>2</sup>:

- formele en informele digitale berichten (geen papieren of mondeling berichten),
- verzonden door een overheidsorganisatie,
- persoonlijk geadresseerd aan een natuurlijk (NP) of niet-natuurlijk persoon (NNP),
- ongeadresseerde berichten of aan een groep geadresseerde berichten alleen als deze door de verzender omgezet worden in persoonlijk geadresseerde berichten.

## Begrippen

Elektronisch berichtenverkeer, geïnitieerd vanuit de overheid, naar gebruikers vindt plaats middels:

1. *Notificatie*. De overheid stuurt een signaal dat er een mededeling voor een burger/bedrijf beschikbaar is, of dat een burger/bedrijf wordt uitgenodigd voor een transactie. De notificatie bevat wel een afzender en een handelingsperspectief<sup>3</sup>, maar geen informatie over de inhoud van de mededeling of transactie.
2. *Mededeling*. Een mededeling informeert een burger/bedrijf over de boodschap die de overheid kenbaar wil maken.

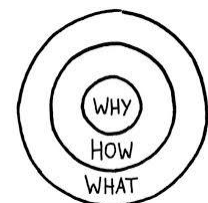
Zowel notificaties als mededelingen kunnen leiden naar een transactieomgeving: een online omgeving waar burger en bedrijf real-time zaken kunnen doen met de overheid, en real-time tweezijdige communicatie kan plaatsvinden.

In deze position paper wordt gesproken over berichtenverkeer voor gebruikers. Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen om 'burgers' en 'bedrijven' aan te duiden met 'gebruikers'. Wij verstaan hier ook de eventueel gemachtigde personen onder.

## Input

Deze position paper is opgesteld op basis van onder andere de drie workshops gehouden in 2019 en 2020, gebruikerservaringen met MijnOverheid (onder andere verwoord door de Ombudsman), de inzichten die zijn verkregen op een I-interim studiereis naar Estland en Finland, en een aantal gebruikersonderzoeken, studies en rapporten van overheden en niet-overheden. Ook zijn de resultaten van de 'Pressure Cookers' van het architectuurtraject GO meegenomen, en de discussies over beleidsdilemma's.

Deze position paper is opgebouwd aan de hand van het hieronder afgebeelde model van Simon Sinek. De elementen uit dit model zullen nu achtereenvolgens aan bod komen.



<sup>1</sup> Beleidskader digitale basisinfrastructuur, vastgesteld in het van OBDO op 23 april 2019.

<sup>2</sup> Uit: Richtinggevende keuzes berichtenstelsel, behandeld in de PL op 9 april 2020

<sup>3</sup> Als de handelingsperspectieven van de werkgroep harmonisatie: lezen, betalen of actie ondernemen.

## 2. WHY – waarom berichtenverkeer faciliteren?

Om de dienstverlening te verbeteren en efficiënter te maken is in 2008 gestart met de berichtenbox in MijnOverheid, als doorontwikkeling van initiatieven van een aantal grote uitvoerders. In 2020 is de grens van 8 miljoen geactiveerde burger-accounts doorbroken.<sup>4</sup> Van deze accounts wordt ongeveer 90% actief gebruikt<sup>5</sup>. De Berichtenbox voor Bedrijven is 2009 gestart. Er zijn ongeveer 6000 ondernemers bij aangesloten.

### **Belang van berichtenverkeer**

De digitale overheid ondersteunt het oplossen van maatschappelijke opgaven. We organiseren de overheidsdienstverlening voor gebruikers vanuit publieke waarden met daaraan gekoppelde grondrechten<sup>6</sup>. De wijze waarop de overheid de interactie met gebruikers organiseert, bepaalt in grote mate hoe de dienstverlening van de overheid wordt ervaren. Berichtenverkeer is hier een belangrijk onderdeel van.

- Het is een kerninstrument waarmee gebruikers rechten kunnen uitoefenen en aan verplichtingen kunnen voldoen. Ze moeten erop kunnen vertrouwen dat berichten beveiligd (alleen te lezen door de toegewezen ontvanger), authentiek (ongewijzigd, oorspronkelijk document) zijn en op tijd worden afgeleverd, van de juiste bron zijn, met zekerheid van aankomst.
- Berichtenverkeer heeft een formeel-juridische scope waarbij het 'bezorgen' van berichten aan voorwaarden moet voldoen.<sup>7</sup>

### **Verschuivende focus**

De uitwisseling van gepersonaliseerde, onweerlegbare en vertrouwelijke informatie tussen overheid en burger/bedrijf verliep enkele decennia geleden voornamelijk op papier. Daar was een robuust systeem voor ingericht met postkamers, brievenbussen en postbodes. Deze zijn inmiddels voor een groot deel vervangen door elektronische varianten, waarbij de vereisten nog hoofdzakelijk zijn gebaseerd op het papieren proces. De brief komt nu verpakt in het portable document format.

De papieren metafoer knelt steeds vaker. We krijgen steeds meer te maken met directe, meer gerichte vormen van informatie-uitwisseling. Informatiesystemen delen steeds vaker rechtstreeks informatie (bijv. Digitaal Verzekeringsbericht bij UWV, Inkomstenaangifte bij Belastingdienst etc.). Hier gaat het niet meer om het uitwisselen van berichten, maar toegang tot gegevens, zichtbaar gemaakt in een relevante context. De consequenties van, en het samenspel met de 'directe' kanalen moet in kaart worden gebracht. Het zou een groeimodel moeten zijn dat meegroeit met de maatschappij<sup>8</sup> en de stand van de techniek.

Het lange termijn perspectief voor berichten is dan ook dat deze 'in gestolde vorm' (papier, pdf's) in volume en belang afnemen<sup>9</sup>. Dit schept drie uitdagingen. Ten eerste moet deze migratie logisch vorm worden gegeven. Burgers en bedrijven moeten zonder disruptie naar de nieuwe situatie worden geleid. Ten tweede moeten we de waarborgen die nu in het proces rond berichten zijn getroffen vertalen naar toekomstige interactiepatronen. En tot slot moet voorlopig het huidige proces blijven werken. De overheid blijft in de afzienbare toekomst voor een deel van haar interactie afhankelijk van berichtenuitwisseling.

Tegen deze achtergrond dient deze position paper beschouwd te worden.

### **Waarom de urgentie**

In de afgelopen jaren zijn verschillende verbeterpunten gesignaleerd die we willen adresseren om de berichtenvoorziening actueel, up-to-date en bruikbaar te houden. Dit zijn o.a.:

---

<sup>4</sup> Bron: Logius kwartaalrapportage

<sup>5</sup> Meting maart 2019, bron: Logius rapportage

<sup>6</sup> Beleidskader digitale basisinfrastructuur, vastgesteld in het van OBDO op 23 april 2019.

<sup>7</sup> O.a. artikel 2.3 AWB en de bepalingen uit afdeling 6.2 AWB

<sup>8</sup> Document 20200702 Uitwerking Workshops beleidsdilemma berichtenverkeer

<sup>9</sup> Zie o.a. ook de OESO ontwikkelingen rond 'seamless administration'. Ook de doorgaande versterking van SBR ondersteunt deze ontwikkeling.

- Veel belanghebbenden hebben functionele wensen voor de verbetering van het digitale berichtenverkeer en de inbedding van berichtenverkeer in de klantinteractie. De huidige oplossing is niet wendbaar genoeg om deze wensen te realiseren.
- Er is te weinig synergie tussen de berichtenbox voor burgers en die voor ondernemers . Dat levert problemen op bij ZZP'ers, waarbij de zakelijke correspondentie via het privé-kanaal moet worden gerouteerd.
- Juridische barrières lijken single sign-on, en dus een naadloze klantreis, in de weg te staan.
- Kostenniveau en financieringssysteem zijn al jaren punt van discussie, zonder dat een voor alle betrokkenen aanvaardbare oplossing is bereikt.
- De Nationale Ombudsman heeft in 2017 een verlanglijst kenbaar gemaakt<sup>10</sup>:
  - "Burgers mogen zich niet gedwongen voelen om gebruik te maken van een digitaal kanaal als zij dat niet kunnen of willen."
  - "De burgers moeten op de hoogte worden gesteld als de overheid iets van hen wil. Dit betekent een verplichte notificatie."
  - "Communicatie met de overheid moet tweerichtingsverkeer zijn."
- Delen van de huidige berichtenbox-voorzieningen zullen als gevolg van een onrechtmatigheid (gedeeltelijk) opnieuw moeten worden aanbesteed.

De verbeteringslag die in dit document wordt omschreven dient om verbeterpunten in de huidige berichtenbox-systematiek op te pakken.

---

<sup>10</sup> Rapport 'Hoezo *Mijn*overheid, Nationale Ombudsman, 2017

### 3. HOW

Het 'HOW' onderzoekt de context met richtinggevende uitspraken voor berichtenverkeer.

#### **Ambities**

1. De overheid wil digitaal berichtverkeer met gebruikers mogelijk maken dat voldoet aan de wettelijke kaders.
2. Berichtenverkeer moet persoonlijk (gericht op, en te lezen en begrijpen door de toegewezen ontvanger), authentiek (ongewijzigd), en (bij versturen) actueel zijn.
3. De vormgeving van het berichtenverkeer is gebaseerd op het perspectief en de behoeften van de gebruikers, en de verschillende rollen die deze gebruikers kunnen aannemen.
4. Berichtenverkeer moet voor burger en bedrijf een begrijpelijke plaats hebben binnen het geheel van de dienstverlening, en in deze context raadpleegbaar zijn.
5. Berichtenverkeer moet wendbaar, schaalbaar, effectief en efficiënt worden georganiseerd.

#### **Relevante ontwikkelingen**

##### *Burger en bedrijf staan centraal in de overheidsdienstverlening*

Er is afgesproken dat dienstverlening wordt 'vormgegeven vanuit het perspectief en de behoeften van de gebruiker, en de verschillende rollen die deze gebruikers kunnen aannemen'<sup>11</sup>. De klantbehoeften zijn gedefinieerd als 'vertrouwen, persoonlijke benadering, gemak en navolbaarheid'<sup>12</sup>. Voor berichtenverkeer kan dit als volgt worden uitgewerkt:

- notificaties en mededelingen sluiten aan bij het perspectief van de geadresseerde;
- notificaties en mededelingen kunnen gebruikt worden als verwijzing, en leiden met zo min mogelijk tussenstappen naar het gewenste doel bij de relevante dienstverlener;
- het is duidelijk wie de afzender van een notificatie of mededeling is;
- gebruikers kunnen bereikbaarheidsvoorkeuren aangeven;
- gebruikers kunnen een voorkeurskanaal voor notificaties aangeven.

##### *Levensgebeurtenissen*

Er is afgesproken dat de overheid 'integrale dienstverlening'<sup>13</sup> gaat leveren. Door intensieve samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties ontstaat er in de beleving van gebruikers één proces of levensgebeurtenis waarbij zaken met verschillende dienstverleners worden afgehandeld. Deze samenwerking heeft gevolgen voor berichtenverkeer:

- berichtenverkeer moet passen binnen de context van de levensgebeurtenissen-aanpak, en moet dus kunnen toeleiden naar een plek binnen de levensgebeurtenis;
- berichtenverkeer moet geschikt zijn voor processen waarbij meerdere overheidsdienstverleners zijn betrokken.

##### *Kabinetsbeleid en politiek koersen af op versterking van MijnOverheid*

Het regeerakkoord stelt dat de dienstverlening via mijnoverheid.nl wordt verbeterd. 'De dienstverlening wordt meer servicegericht, er komt een machtigingsfunctie en mijnoverheid.nl wordt in staat gesteld om pushberichten te versturen om proactief te waarschuwen'<sup>14</sup>. Ook heeft het kabinet de Kamer beloofd om MijnOverheid om te vormen tot 'een plek waar de burger op termijn zoveel mogelijk regie op zijn of haar (persoons)gegevens kan voeren'<sup>15</sup>. Daarnaast dringt de politiek ook aan op versterking van MijnOverheid<sup>16</sup>. Voor berichtenverkeer heeft dit de volgende consequenties:

- berichtenverkeer maakt deel uit van de basisinfrastructuur van de digitale overheid;
- burger en bedrijf houden op één plek overzicht van de aan hun gerichte mededelingen. Inzicht en overzicht zijn voldoende om bij te dragen aan de andere doelen;

<sup>11</sup> Beleidskader digitale basisinfrastructuur, vastgesteld in het van OBDO op 23 april 2019

<sup>12</sup> Pressure Cooker interactie, d.d. 21 juli 2020, pagina 6

<sup>13</sup> NL DIGIbeter 2020, pagina 46

<sup>14</sup> 'Vertrouwen in de toekomst', Regeerakkoord 2017 – 2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017, pagina 7.

<sup>15</sup> Kabinetsreactie inzake advies Raad van State over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen.

<sup>16</sup> Zie o.a. de initiatiefnota van de leden Middendorp en Verhoeven, 2018/19, Kamerstuk 34993, nr. 5.

- berichtenverkeer moet toepasbaar zijn binnen het stelsel van machtigingen.

#### *Versterking van het uitvoeringsperspectief*

De Manifestgroep heeft in 2018 richtinggevende uitspraken gedaan over de toekomst van de overheidsinfrastructuur<sup>17</sup>. Deze zijn ook relevant voor berichtenverkeer.

- Onderdelen van berichtenverkeer worden vormgegeven volgens het adagium 'afpraak, standaard en dan pas voorziening'.
- We houden rekening met de 'digitale volwassenheid' van de uitvoeringsorganisaties. Er hoeft niet één oplossing te zijn. We onderhouden echter geen gelijkwaardige oplossingen naast elkaar.
- Governance volgt inhoud. Sturing op berichtenverkeer vindt plaats door belanghebbenden (zowel gebruikers als beleidsverantwoordelijken).

#### *Samenwerking met de markt*

Marktpartijen kunnen (delen van) diensten leveren, maar wel ingekaderd binnen de afspraken van wet en regelgeving.

#### *Europa*

De Europese Connecting Europe Facility (CEF), eIDAS en eDelivery geven richtinggevende uitspraken voor interconnectiviteit van berichtensystemen.

### **Juridische randvoorwaarden**

Elektronisch berichtenverkeer moet voldoen aan wettelijke vereisten. Rechten van natuurlijke personen en ondernemingen/rechtspersonen zijn juridisch vastgelegd in onder meer de Algemene Wet Bestuursrecht en de Dienstenwet.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Formele berichten **mét** rechtsgevolg. Wanneer deze specifiek gericht is aan één persoon (natuurlijke persoon of rechtspersoon) dan hanteren we de term 'Beschikking'. Deze berichten kunnen via een door de overheid beschikbaar gestelde berichtenbox worden verzonden/beschikbaar gesteld. Sectoraal kan dit verplicht zijn.
- Formele berichten **zónder** rechtsgevolg. Wanneer deze specifiek gericht is aan één persoon (natuurlijke persoon of rechtspersoon) dan hanteren we de term 'Attendering'<sup>18</sup>. Deze berichten kunnen via een door de overheid beschikbaar gestelde berichtenbox worden verzonden/beschikbaar gesteld.
- Niet-formele berichten. Dit zijn alle overige berichten<sup>19</sup>. Deze berichten kunnen wel via andere middelen beschikbaar worden gesteld. Denk hierbij aan een update van lopende zaken (statusmelding), uitnodigingen voor seminars, welkomstpakketten of andere algemene communicatie uitingen

Bij formele berichten geldt dat de overheid zeker moet zijn:

- **dat** het bericht is aangekomen: de dienstverlener moet kunnen aantonen dat zij het bericht beschikbaar heeft gesteld aan de ontvanger en dat deze de inhoud van dit bericht kan inzien.
- **wanneer** het bericht beschikbaar is gesteld. Vanaf het tijdstip van de verzending c.q. beschikbaarstelling van het bericht gaan eventuele (bezwaar)termijnen lopen.

Hiernaast introduceert het wetsvoorstel modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (WMEBV) de categorie **officiële berichten**: "berichten in het kader van, ambtshalve en op aanvraag te nemen, besluiten (waaronder vallen: aanvragen, zienswijzen en bedenkingen, aanvullingen als bedoeld in artikel 4:5 Awb, bezwaar- en beroepschriften), klachten en andere krachtens wettelijk voorschrift voorgeschreven berichten, zoals meldingen"<sup>20</sup>. Dit gaat verder dan alleen de formele berichten met een zeker rechtsgevolg.

<sup>17</sup> Werkgroep *Banaan*, 2018

<sup>18</sup> Voorbeelden van attenderingen zijn: APK-herinneringsbrief, aanmaning (herinnering tot betalen) of een afspraakherinnering van gemeente m.b.t. paspoort.

<sup>19</sup> Denk hierbij aan een update van lopende zaken (statusmelding), uitnodigingen voor seminars, welkomstpakketten of andere algemene communicatie uitingen

<sup>20</sup> WMEBV (memorie van toelichting 3.3.1.1).



### **Randvoorwaarden die voortkomen uit mogelijkheid tot machtigen en identificatie**

Machtigingsrelaties moeten worden ondersteund: afhankelijk van type mededeling en de (opgave)bevoegdheid van de functionaris kunnen mededelingen worden ingezien of in behandeling genomen worden. Binnen bedrijvendomein worden berichten ter beschikking gesteld aan een onderneming of rechtspersoon. Zekerheid (o.a. formele berichten met rechtsgevolg) van ontvangst door de daartoe bevoegde is daarmee essentieel.

Identificatie creëert een andere randvoorwaarde. Om te bewijzen dat met de juiste partij wordt gecommuniceerd, dienen ondernemingen of rechtspersonen gebruik te maken van het middel eHerkenning voor de toegang tot de berichtenvoorziening.

## 4. WHAT

Voor berichtenverkeer is voorzien dat de overheid naar een zo licht mogelijk federatief berichtenstelsel migreert.

### Functionele uitgangspunten

Uit de voorgaande hoofdstukken komen de contouren van een toekomstig federatief berichtenstelsel naar voren. Deze uitgangspunten moeten vorm krijgen in afspraken, standaarden en voorzieningen.

- Burger en bedrijf kunnen kenbaar maken via welk voorkeurskanaal zij notificaties willen ontvangen van de overheid. Hiervoor is voorkeurenregistratie een functionele vereiste.
- Gebruikers houden één centrale plek inzicht en overzicht over de tot hun gerichte mededelingen die bij de diverse dienstverleners beschikbaar zijn.
- Alle mededelingen worden opgeslagen bij de dienstverleners. Magazijnen met mededelingen zijn via standaard services te bevragen.
- Het notificeren van de (juiste) burgers/bedrijven wordt zó ingeregeld dat de notificaties ook een verwijzing kunnen geven dat er mededelingen van andere uitvoerders zijn (binnen hetzelfde proces);
- Mededelingen worden getoond in context, waarbij bijvoorbeeld levensgebeurtenissen kunnen worden ondersteund.
- De transitie naar een groeimodel met een zo rijk mogelijke interactie met keuzemogelijkheden voor burger / ondernemer en een bijdrage aan regie op gegevens wordt ondersteund.

### Verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid voor het berichtenverkeer wordt verdeeld zoals is uitgewerkt in de uitgangspuntennotitie Federatief Stelsel Berichtenverkeer<sup>21</sup> en de uitwerking workshops beleidsdilemma's<sup>22</sup>

- De dienstverleners blijven zelfstandig verantwoordelijk voor rechtsgevolgen en tijdige beschikbaarheid van de formele berichten, de portalen van de uitvoerders staan centraal in de oplossing.
- Dienstverleners zijn verantwoordelijk voor de functies:
  - het kenbaar maken (het initiëren van een notificatie),
  - opslag van mededelingen en
  - het tonen van mededelingen.
- Het centrale deel van het stelsel is verantwoordelijk voor de functies :
  - voorkeuren registreren en kenbaar maken;
  - notificeren;
  - samenstellen mededelingenoverzicht.
- Gebruikers zijn verantwoordelijk voor de opslag van de aan hen gerichte mededelingen na de bewaartermijn.

### Randvoorwaardelijke uitgangspunten

- Wanneer centrale delen voorzieningen blijken te moeten zijn dan worden deze modulair, kostenefficiënt en eenvoudig opgebouwd. Aansluiten moet met minimale kosten kunnen plaatsvinden.
- Het stelsel wordt gebouwd op basis van open standaarden inclusief open koppelstandaarden.
- Het stelsel geeft dienstverleners ruimte om zelf keuzes te maken over interactie met de gebruiker, zolang afspraken en standaarden worden gevolgd.
- De presentatie van mededelingen aan burger en bedrijf is technisch zó geregeld presentatielogica niet wordt vermengd met transactielogica. Dat maakt ondersteuning van alle user interfaces mogelijk: een overheidsportaal, het portaal van een dienstverlener, een

<sup>21</sup> Werkgroep Vooronderzoek Federatief Stelsel Berichtenvoorziening, 6 april 2018

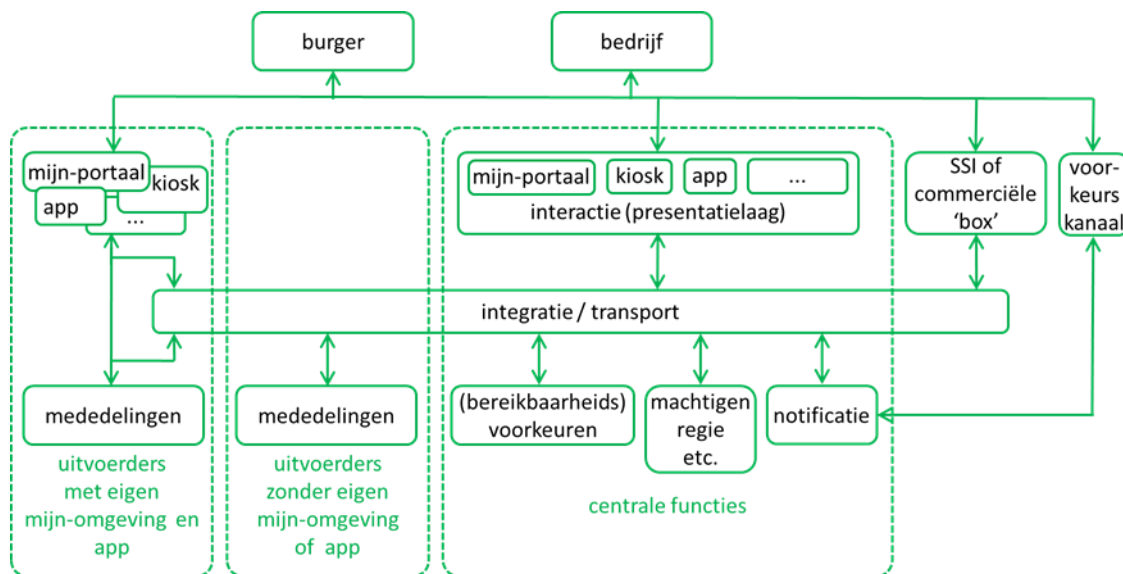
<sup>22</sup> Document 20200702 Uitwerking Workshops beleidsdilemma berichtenverkeer

app, een overheidskluisje (zoals in de zorg), een omgeving van een derde partij (Ockto, Itsme), een persoonlijke assistent (self-sovereign identity) of enig ander middel.

- Het wordt voorkomen dat gebruikers bij elke deelnemende dienstverlener in hetzelfde proces steeds opnieuw moeten inloggen. Juridische bezwaren worden weggenomen.

### Federatief berichtenstelsel

De basis van federatief berichtenverkeer bestaat uit een aantal berichtenmagazijnen. Deze kunnen zich overal bevinden: in de omgeving van de individuele dienstverleners, bij samenwerkingsverbanden, etc. De berichtenmagazijnen zijn via standaard services te bevragen. Een landelijke voorziening / stelsel maakt geen onderscheid tussen burger / ondernemer<sup>23</sup>.



Als gebruikers in contact staan met meerdere dienstverleners is het belangrijk dat zij via hetzelfde kanaal communiceren met deze gebruiker. Via het stelsel kan daarom een database met bereikbaarheidsvoorkeuren worden aangesproken. Notificaties worden 'getriggerd' bij de dienstverleners en via een centraal notificatiemechanisme aan gebruikers verzonden. Het overzicht van notificaties werkt als een verwijzindex om aan te geven welke gebruikers en dienstverleners een relatie hebben. Dienstverleners die een notificatie willen sturen naar gebruikers, kunnen zo het voorkeurskanaal van de gebruiker vinden.

Een punt van aandacht bij de bereikbaarheidsvoorkeuren is het verschil tussen burgers en bedrijven: van de laatste categorie houdt de KvK de voorkeuren bij.

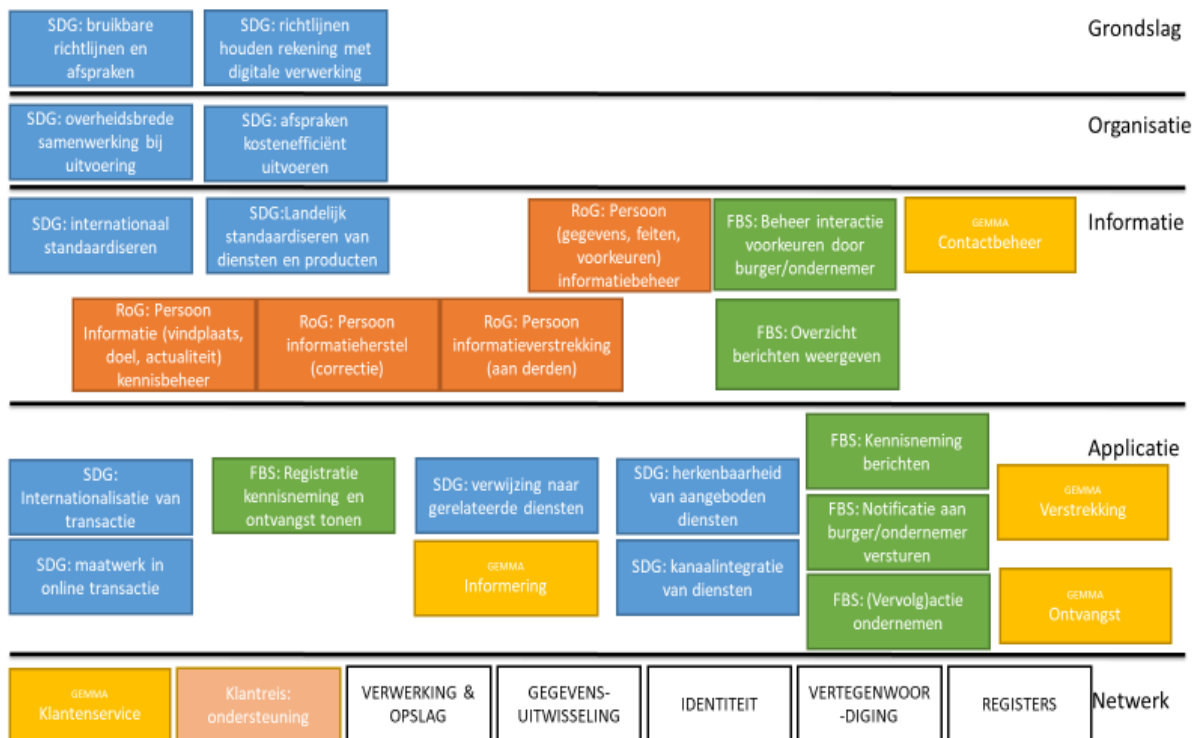
### Architectuur in context

De pressure cooker van GO (een groep architecten rond de Programmeringsraad Logius) heeft zich gebogen over de plek van berichtenverkeer / FBS binnen het interactiedomein. De benodigde *capabilities* en de onderlinge relaties ten opzichte van andere trajecten zijn inzichtelijk gemaakt (Single Digital Gateway, Regie op gegevens, Interactie en Klantreizen). Hieruit komt een architectuur die op de verschillende architectuurlagen de benodigde functies in kaart brengt<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Document 20200702 Uitwerking Workshops beleidsdilemma berichtenverkeer

<sup>24</sup> Pressure Cooker interactie, d.d. 21 juli 2020, pagina 11

Op hoofdlijnen is hiervoor het onderstaande overzicht van *capabilities* opgesteld, waarbij de *capabilities* voor berichtenverkeer binnen de corresponderende architectuurlaag is geplaatst, en waarbij de onderlinge relaties met de *capabilities* van andere trajecten zijn aangegeven.



Berichtenverkeer valt hier uiteen in deelfuncties c.q. *capabilities*. Primair zijn dit:

- Beheer interactievoorkeuren door burger/ondernemer: hiermee is de burger/ondernemer in staat zijn digitale profiel met zijn voorkeuren te verrijken;
- Notificatie aan burger/ondernemer versturen;
- Overzicht berichten weergeven;
- Kennisneming berichten;
- (Vervolg)actie ondernemen;
- Registratie kennisneming en ontvangst tonen.

De ontwikkeling van FBS zal zo moeten plaats vinden dat vanuit de huidige realisatie naar dit model toe kan worden gegroeid. Dit vormt een extra uitdaging die zorgvuldige ontwerpbeslissingen vereist.

## 5. WHAT op afspraken / standaarden / voorzieningenniveau

De volgende voorzieningen geven op het moment van schrijven van dit paper invulling aan digitaal berichtenverkeer:

- De voorzieningen Berichtenbox op MijnOverheid, de berichtenbox op de site 'Antwoord voor bedrijven' en de berichtenbox-app voor burgers;
- De infrastructuur bij overheidsorganisaties om via deze voorzieningen digitale berichten te versturen;
- De infrastructuur bij de overheidsorganisaties om buiten de genoemde voorzieningen om digitaal met gebruikers te corresponderen.

De bestaande voorzieningen zijn onderwerp van discussie. Uitgangspunt voor dit position paper is dat maatregelen op de korte termijn duidelijke verbeteringen in de tekortkomingen moeten laten zien. Op de lange termijn moet naar een situatie worden toegewerkt die de tekortkomingen wegneemt.

De mogelijkheden op korte termijn opties worden beperkt door:

- continuïteitsvereisten: het berichtenstelsel moet doordraaien totdat een vervangend stelsel is ontwikkeld, getest en geïmplementeerd;
- de aanbestedingstechnische realiteit. De bestaande onrechtmatigheid moet op zo kort mogelijke termijn worden opgeheven.

Dit leidt tot een zevental acties.

### 1. Herbouw Globe

Het bestaande berichtenmagazijn moet worden vervangen. Dit heft de onrechtmatigheid op Globe op. Hiervoor gelden wel een aantal randvoorwaarden:

- De oplossing moet zo kosten-efficiënt mogelijk worden vormgegeven.
- De oplossing moet ontworpen worden voor realistische berichtenvolumes, en schaalbaar zijn.
- De oplossing moet worden gebouwd op basis van een modulaire architectuur, zodat bij de omvorming naar een federatief berichtenstelsel delen te hergebruiken zijn.

### 2. Berichtprijs goedkoper maken

De bekostiging van het huidige berichtenstelsel wordt opnieuw tegen het licht gehouden. Inzicht in de kostenopbouw zou de basis kunnen vormen voor een business case voor het toekomstige federatieve berichtenstelsel.

### 3. Berichtenvolume omhoog brengen

Het berichtenvolume daalt zowel doordat de prijs per bericht prohibitief werkt, als door andere manieren van klantcontact. Deze dalende trend zet de continuïteit van de berichtenbox onder druk. Naast de prijsimpuls hierboven kan ook een volume-impuls op korte termijn de kosten per bericht drukken.

Uitbreiding van de kring van gebruikers van het berichtenstelsel leidt, bij gelijkblijvende kosten, automatisch tot een verlaging van de prijs per bericht voor alle aangesloten dienstverleners. Nieuwe potentiële gebruikers kunnen worden geworven in de groep dienstverleners die de voorziening kunnen gebruiken maar dit nog niet doen, maar ook in de kring van ZBO's, semioverheden en de sectoren. Wellicht kan er zelfs per sector een deal worden gesloten.

Een campagne om nieuwe dienstverleners naar het platform te trekken kan alleen succesvol zijn als de toetredende partijen een aantrekkelijk prijsniveau wordt geboden, inclusief het lange-termijn perspectief dat dit prijsniveau aantrekkelijk blijft. De mogelijkheden hiervoor worden verkend.

#### **4. Heroverweging Berichtenbox voor Bedrijven**

De technische tweedeling tussen een berichtenstelsel voor bedrijven en een berichtenstelsel voor burgers is vanuit het perspectief van de uitvoering niet logisch. Verschillende mechanismen vergen dubbel onderhoud. Ook is het onderscheid kunstmatig bij de doelgroep ZZP'ers. Onderzocht moet worden hoe de technische stelsels in lijn gebracht kunnen worden, zodanig dat de dienstverleners meer ontzorgd worden en gebruikers geen nadelige effecten ondervinden.

Dit is extra complex omdat in het bedrijvendeel wel enige functionaliteit beschikbaar moet zijn die voor burgers niet wordt vereist. Het gaat o.a. om het ondersteunen van tweeweg verkeer voor conformiteit aan de dienstenwet.

#### **5. Simpelere, losgekoppelde governance**

De sturing op ontwikkelingen en kosten moet eenvoudiger en directer.

- Er is één lijn waar alle belanghebbenden zijn vertegenwoordigd en waar de belangen gewogen worden. Logius wordt op één manier aangestuurd.
- Sturing op het berichtenstelsel worden zo veel mogelijk losgekoppeld van zaken die niet direct met berichten te maken hebben. Dat maakt ook beslissingen over sourcing eenvoudiger.
- De wendbaarheid kan worden vergroot zodat tijdig en adequaat kan worden gereageerd op nieuwe omstandigheden, onder andere door een architectuur die )ont-)koppelpunten definieert en ruimte geeft voor nieuwe ontwikkelingen

#### **6. Vormgeven van de *capabilities* als afspraken, standaarden of voorzieningen**

De opgestelde *capabilities* in de architectuur moeten nader invulling worden gegeven. Als een afspraak volstaat wordt enkel een afspraak gemaakt, waarbij nakoming wordt gemonitord. Als de afspraken keuzes over standaarden inhouden, dan worden deze geconsolideerd en compliance gecontroleerd. Waar enkel standaarden niet volstaan of praktisch zijn kunnen worden voorzieningen geïntroduceerd. Gebruik en nut van de voorzieningen wordt gemonitord.

Dit geldt niet alleen voor de *capabilities* zelf, maar ook voor de bouwblokken waarmee aan de *capabilities* invulling wordt gegeven.

Zonder een dergelijke uitsplitsing van de *capabilities* in de architectuurmodellen kan niet de flexibiliteit ontstaan die uiteindelijk transitie naar nieuwe modellen mogelijk maakt. Ook ontstaat ruimte bij sourcing, technische invulling, etc.

#### **7. Centrale financiering**

Het is de vraag of centraal gefinancierde oplossing uiteindelijk niet een veel goedkopere oplossing is voor het Rijk dan de huidige situatie met deelinitiatieven. De samenwerking tussen de overheidsdienstverleners wordt hierdoor gestimuleerd en de burgers/bedrijven worden vanuit 'één overheid' gefaciliteerd.

## 6. Tot slot

De opdracht voor deze position paper luidde als volgt:

Kom tot een position paper waarin het belang van een goede klantinteractie binnen het overheidsdomein is verwerkt en die aansluit op de technologische mogelijkheden en ervaringen tot nu toe. Kom tot een implementeerbare richting voor het klantinteractie vraagstuk. Maak hierbij onderscheid tussen vraagstukken op de korte en op de langere termijn.

De aanleiding en de keuzes die worden gemaakt, zeker op korte termijn, lijken vooral gedreven door de uit de hand gelopen kosten. De focus op kosten (voor de uitvoerders) wordt in de discussie altijd afgezet tegen de waarde van de voorziening voor de burger en ondernemer. De schrijvers zien dat als een valse tegenstelling, en willen de lezers uitnodigen om op een andere manier om tegen de problemen aan te kijken.

De technologische uitdaging om berichten te routeren op de schaal van de Nederlandse overheid valt niet te onderschatten. De transitie is complex, en maar ten dele technisch. Veel belangrijker is de transitie in de samenwerking. Berichtenverkeer, als onderdeel van de totale dienstverlening, vraagt om regie op excellentie. Er moet geïnvesteerd worden in cohesie en gezamenlijke groei. Voorbeelden als Singapore en Estland hebben bewezen dat excellente overheidsdienstverlening mogelijk is.

### Hoe verder

Om de dienstverlening te ondersteunen is niet enkel een visie nodig, maar moeten ook structurele keuzes worden gemaakt en deze keuzes moeten worden opgevolgd. Randvoorwaardelijk is dat overheidsorganisaties zich breed kunnen verenigen in deze visie, en dat de opvolging van de keuzes overheidsbreed plaats vindt.

Hoe het berichtenstelsel er op de lange termijn uit komt te zien is nog open; afspraken, standaarden en voorzieningen moeten nog uitkristalliseren.

Belangrijk is dat de burger en het bedrijf centraal staan, dat overheidsdienstverleners maximaal en tegen redelijke kosten worden ondersteund met schaalbare oplossingen, dat het gebruik van sectorale of organisatie-specifieke 'mijn' domeinen mogelijk blijft, en dat op een uniforme en voor de klant begrijpelijke manier gebruik wordt gemaakt van notificatiefunctionaliteit.

Op basis van deze position paper zien de schrijvers de onderstaande onderzoeklijnen. Sommigen daarvan worden (of zijn) al uitgevoerd.

Voor de korte termijn kan worden onderzocht:

- hoe de berichtenbox MijnOverheid (met berichten van losse dienstverleners) kan worden gemigreerd naar een federatieve berichtenbox (waarin informatie van meerdere dienstverleners wordt geïntegreerd);
- hoe de tarifiering van het berichtenverkeer kan worden aangepast, leidend tot lagere kosten per bericht;
- hoe meer dienstverleners deel willen nemen aan het berichtenstelsel;
- welke convergentie mogelijk is tussen de techniek en bereikbaarheid van de berichtenbox burgers en de berichtenbox bedrijven;
- hoe sturing op het stelsel kan worden verbeterd;
- hoe de financiering kan worden verbeterd;
- welke rol centrale financiering zou kunnen spelen.

Voor de lange termijn kan worden onderzocht:

- hoe de functionaliteiten van het FBS kunnen worden gerealiseerd en geïmplementeerd;
- hoe het berichtenstelsel zich gaat ontwikkelen in de context van de overige ontwikkelingen rond de e-overheid (machtigen, identiteit, regie op gegevens);
- hoe dienstverlening op basis van het rechtstreeks delen van informatie (machine-machinekoppelingen) zich ontwikkelt, welke kansen dit schept voor burgers en bedrijven, en welke gevolgen dit gaat hebben voor het berichtenstelsel.