



# 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: Laan, Gino;Schaap, Evert;Boot Rolinka

In opdracht van directie Digitale Overheid BZK  
14 april 2020, versie 0.7

## 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 langere 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 burgers en bedrijven mogelijk maken.

We hanteren de afbakening gebaseerd op 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 burgers en bedrijven vindt plaats middels de volgende stappen:

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, 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.

### 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.

---

<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

## 2. WHY – waarom berichtenverkeer?

De digitale overheid ondersteunt het oplossen van maatschappelijke opgaven. We organiseren de overheidsdienstverlening voor burgers en bedrijven vanuit publieke waarden met daaraan gekoppelde grondrechten<sup>3</sup>.

De wijze waarop de overheid de interactie met burgers en bedrijven 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 burgers en bedrijven rechten kunnen uitoefenen en aan verplichtingen kunnen voldoen. Ze moeten erop kunnen vertrouwen dat berichten beveiligd (alleen te lezen door de toegewezen ontvanger) en authentiek (ongewijzigd, oorspronkelijk document) zijn en op tijd worden afgeleverd, met zekerheid van aankomst.
- Berichtenverkeer heeft een formeel-juridische scope waarbij het 'bezorgen' van berichten aan voorwaarden moet voldoen.<sup>4</sup>

### Ambities

1. De overheid wil digitaal berichtverkeer met burgers en bedrijven mogelijk maken.
2. 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.
3. Berichtenverkeer moet persoonlijk (gericht op, en te lezen en begrijpen door de toegewezen ontvanger), authentiek (ongewijzigd), en (bij versturen) actueel zijn.
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.

### Urgentie

Om de dienstverlening te verbeteren en efficiënter te maken is de overheid gestart met de berichtenbox in MijnOverheid. In 2008 is de eerste versie live gegaan, als doorontwikkeling van initiatieven van een aantal grote uitvoerders. In 2020 is de grens van 8 miljoen geactiveerde burger-accounts doorbroken.<sup>5</sup> Van deze accounts wordt ongeveer 90% actief gebruikt.<sup>6</sup>

In de afgelopen twaalf jaar zijn verschillende verbeterpunten gesignaleerd die we willen adresseren.

- 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.
- Juridische barrières lijken single sign-on, en dus een naadloze klantreis, in de weg te staan.
- Kostenniveau en financieringssystematiek 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>7</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."
- De huidige berichtenbox-voorzieningen zullen als gevolg van een onrechtmatigheid (gedeeltelijk) opnieuw moeten worden aanbesteed.

<sup>3</sup> Beleidskader digitale basisinfrastructuur, vastgesteld in het van OBDO op 23 april 2019.

<sup>4</sup> O.a. artikel 2.3 AWB en de bepalingen uit afdeling 6.2 AWB

<sup>5</sup> Bron: Logius kwartaalrapportage

<sup>6</sup> Meting maart 2019, bron: Logius rapportage

<sup>7</sup> Rapport 'Hoezo *Mijnoverheid*, Nationale Ombudsman, 2017

### 3. HOW

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

#### 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>8</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;
- burgers en bedrijven kunnen bereikbaarheidsvoorkeuren aangeven;
- burgers en bedrijven kunnen een voorkeurskanaal voor notificaties aangeven.

##### *Levensgebeurtenissen staan centraal*

Er is afgesproken dat de overheid 'integrale dienstverlening'<sup>9</sup> gaat leveren: de overheid gaat diensten als één pakket aanbieden. Het federeren van diensten in levensgebeurtenissen heeft ook 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>10</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>11</sup>. Daarnaast dringt de politiek ook aan op versterking van MijnOverheid<sup>12</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;
- 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>13</sup>. Deze zijn ook relevant voor berichtenverkeer.

- Onderdelen van berichtenverkeer worden vormgegeven volgens het adagium 'afspraken, 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).
- Federatie wordt vormgegeven via services.

<sup>8</sup> Beleidskader digitale basisinfrastructuur, vastgesteld in het van OBDO op 23 april 2019

<sup>9</sup> NL DIGIbeter 2020, pagina 46

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

<sup>11</sup> Kabinetsreactie inzake advies Raad van State over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen.

<sup>12</sup> Zie o.a. de initiatiefnota van de leden Middendorp en Verhoeven, 2018/19, Kamerstuk 34993, nr. 5.

<sup>13</sup> Werkgroep *Banaan*, 2018

### *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.

### **Randvoorwaarden**

De te ontwikkelen oplossing, die invulling geeft aan deze stip op de horizon, moet voldoen aan de volgende randvoorwaarden:

- de oplossing is kostenefficiënt: kosten en dienstverlening zijn in verhouding;
- de geboden oplossing is robuust en veilig (voldoet aan relevante veiligheidseisen);
- de oplossing is toekomstbestendig, uitbreidbaar en schaalbaar;
- er is een haalbaar migratiepad naar de oplossing.

## 4. WHAT – lange termijn

Voor de lange termijn is voorzien dat de overheid naar een zo licht mogelijk federatief communicatiestelsel migreert. Dit stelsel dient goedkoper te zijn dan de bestaande centrale voorzieningen.

### **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.

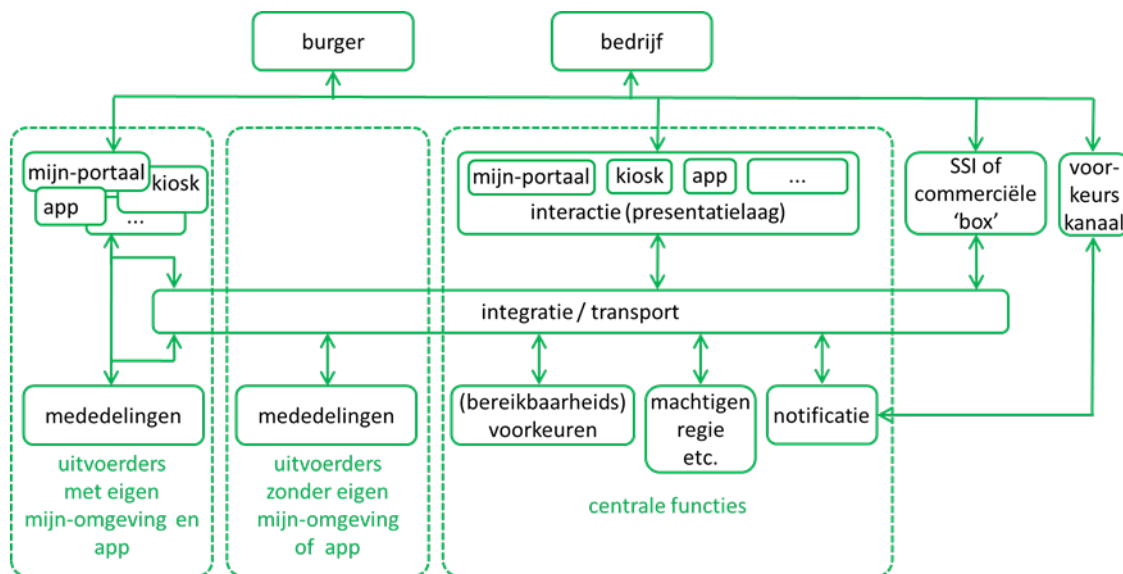
- Burger en bedrijf kunnen kenbaar maken via welk voorkeurskanaal zij interactie willen aangaan met de overheid. Hiervoor is voorkeurenregistratie een functionele vereiste.
- Dienstverleners zijn vrij om binnen de eigen mijn-omgevingen berichtenfunctionaliteit in te richten. Wel zijn alle magazijnen met mededelingen via standaard services te bevragen.
- Het notificeren van de (juiste) burgers/bedrijven wordt zó ingeregeld dat de notificaties ook een verwijzing kunnen geven welke mededelingen bij welke uitvoerders beschikbaar zijn.
- De mededelingen moeten te federeren zijn;
- Levensgebeurtenissen worden ondersteund.
- Dienstverleners hebben toegang tot:
  - communicatievoorkeuren
  - het notificatiemechanisme;
  - communicatie met de gebruiker bij andere deelnemers (binnen de wettelijke kaders).

### **Randvoorwaardelijke uitgangspunten**

- Centrale delen worden modulair, kostenefficiënt en eenvoudig opgebouwd. Aansluiten moet met minimale kosten kunnen plaatsvinden.
- Het stelsel wordt gebouwd op basis van open standaarden en open koppelstandaarden.
- Het stelsel geeft dienstverleners ruimte om zelf keuzes te maken over interactie met de gebruiker, zolang afspraken over koppelingen en standaarden worden gevolgd.
- De presentatie van mededelingen aan burger en bedrijf is technisch zó geregeld dat alle user interfaces ondersteund kunnen worden: een overheidsportaal, het portaal van een dienstverlener, een app, een overheidskluisje (zoals in de zorg), een omgeving van een derde partij (Ockto, Itsme), een persoonlijke assistent (self-sovereign identity) of enig ander communicatiemiddel.
- Single sign-on is bij alle deelnemende dienstverleners (en over de deelnemers heen) geïmplementeerd. Juridische bezwaren worden weggenomen.

### **Federatief communicatiestelsel**

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.



Via de federatie kan ook een voorkeurendatabase worden aangesproken. Deze werkt als een verwijzindex om aan te geven wat de communicatievoorkeuren van de gebruikers zijn en welke gebruikers en dienstverleners een relatie hebben. Dienstverleners die een notificatie willen sturen naar gebruikers, kunnen zo het voorkeurskanaal van de gebruiker vinden.

### Regie op excellentie

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. De volgende veranderingen kunnen hieraan bijdragen:

- meer aansluiting zoeken bij partijen die bepaalde kennis al in huis hebben, en een vruchtbare, langdurige samenwerking binnen en buiten de overheid;
- een andere vorm van regie van BZK, gericht op coördinatie, structuur aanbrengen, kansen scheppen, kennis poolen, belemmeringen wegnemen en bruikbare wettelijke kaders creëren;
- een andere aanpak van besluitvorming en afweging van belangen, andere beslisprocessen en een andere manier van sturing;
- een financiering zonder perverse prikkels.

Er moet geïnvesteerd worden in cohesie en gezamenlijke groei. Voorbeelden als Singapore en Estland hebben bewezen dat excellente overheidsdienstverlening mogelijk is.

## 5. WHAT – korte termijn

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 burgers en bedrijven 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 vijftal acties.

### 1. Herbouw Globe en berichtenbox voor Bedrijven

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.
- Technologie onder licentie van derden moet indien mogelijk worden voorkomen. Dit was één van de redenen van de hoge kosten van Globe.
- 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. Hierin moeten de volgende zaken worden meegenomen.

- *Herijking van de benodigde robuustheid en beschikbaarheidsniveaus*  
Het huidige stelsel stelt zeer hoge eisen aan de infrastructuur. Wellicht kunnen er kostenvoordelen worden behaald door gebruik van andere, eenvoudiger technologie of door het verminderen van de snelheid of de redundante interne veiligheidsvoorzieningen.
- *Heroverweging van de kostenstructuur*  
MijnOverheid bestaat uit diverse onderdelen die nu via de berichtprijs worden gefinancierd. Een heroverweging met een aangescherpt profijtbeginsel zou kunnen leiden tot een kostenverschuiving.

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. 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 aan
- 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.

#### **5. 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. Deze centrale financiering kan een tijdelijk model zijn om de overgang naar een uiteindelijke oplossing te bereiken.

## 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. 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.

### **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 volgende onderzoeklijnen:

- onderzocht moet worden hoe de berichtenbox MijnOverheid kan worden gemigreerd naar een federatieve berichtenbox;
- onderzocht moet worden hoe de tarifiering van het berichtenverkeer kan worden aangepast, leidend tot lagere kosten per bericht;
- onderzocht moet worden hoe meer dienstverleners deel willen nemen aan het berichtenstelsel;
- onderzocht moet worden hoe de functionaliteiten van hoofdstuk 3,4 en 5 kunnen worden gerealiseerd en welke sturing daaraan bij kan dragen.
- onderzocht moet worden wat de mogelijkheden van Logius zijn om het beoogde berichtenstelsel te faciliteren.