



**PBLQ**

**Rapport Verkenning alternatieven Berichtenbox voor  
Bedrijven**

project: 007138

versie: 1.0

31 mei 2021

## Managementsamenvatting

De Berichtenbox voor Bedrijven ondersteunt digitaal berichtenverkeer tussen overheden en ondernemers en overheden onderling. Deze voorziening is primair ontworpen ter ondersteuning van de uitwisseling van gegevens in het kader van de Dienstenwet. Het gebruik van de Berichtenbox is door de jaren heen beperkt gebleven, zeker ten opzichte van het bij de start beoogde gebruik. Daarmee is de prijs per bericht hoog ten opzichte van vergelijkbare voorzieningen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft PBLQ/VKA gevraagd mogelijke alternatieven te onderzoeken voor de reductie van de kosten van de Berichtenbox

### Verwachte ontwikkeling gebruik

De ontwikkeling van het toekomstig gebruik van de Berichtenbox blijft onzeker doordat ten tijde van het schrijven van deze rapportage een aantal ontwikkelingen nog lastig in te schatten zijn:

- De komst van Federatief BerichtenStelsel (FBS) zal naar alle waarschijnlijkheid een deel van de berichten van bevoegde instanties naar ondernemers overnemen.
- Het is op dit moment (nog) onvoldoende helder wat de precieze behoefte is van decentrale - en rijksoverheden in het kader van de SDG-verordening en DSO. Dat deze ontwikkelingen een behoefte in communicatie (in twee richtingen) tussen instanties, ondernemers en (met de SDG ook) burgers met zich meebrengen is helder, maar het is niet te voorspellen hoe omvangrijk deze is.
- De verdere opkomst van decentrale oplossingen (eigen portalen van instanties, maar ook marktoplossingen) zal zich naar verwachting doorzetten.

### Oplossingsrichtingen en analyse

Om te komen tot een advies hebben we een aantal oplossingsrichtingen met de begeleidingscommissie in kaart gebracht en geanalyseerd.

- Ten eerste is er de mogelijkheid om de kosten van de huidige Berichtenbox te reduceren. Alhoewel het binnen dit onderzoek niet mogelijk bleek de exacte koppeling tussen de kosten en verschillende componenten van de Berichtenbox boven tafel te krijgen, achten we het waarschijnlijk dat een combinatie van het terugbrengen van de gegarandeerde beschikbaarheid, functionaliteit en koppelvlakken/services het mogelijk maakt een kostenreductie te realiseren.
- Een tweede oplossingsrichting is een hernieuwde poging om het volume aan berichten te vergroten waardoor de kosten per bericht zullen dalen. De opkomst van concurrerende voorzieningen (waaronder FSB) maakt dat dit alleen realistisch is indien er een bredere visie over de positie van de Berichtenbox binnen de interactie tussen overheden enerzijds en burgers en ondernemers anderzijds. Voorlopig is een dergelijke cruciale visie niet voorhanden.
- Ook is gekeken in hoeverre het mogelijk is om over te gaan tot het vervangen van de technische infrastructuur van de Berichtenbox. De huidige ontwikkeling van FBS biedt daarvoor de meeste kansen, maar vergt aanpassingen ten behoeve van identificatie/authenticatie en het ondersteunen van het door de Dienstenwet vereiste tweerichtingsverkeer.
- Naast ontwikkelingen binnen de overheid is onderzocht in hoeverre het reëel is om op centraal niveau een bestaande oplossing vanuit de markt in te zetten. Daarvoor zijn oplossingen beschikbaar, maar deze kunnen naar verwachting lastig voldoen aan het programma van eisen dat in dit onderzoek is opgesteld (met daarin onder meer de wettelijke vereisten).

- Tot slot is er de mogelijkheid te stoppen met het faciliteren van een centrale voorziening. Het is dan aan de afzonderlijke overheden om zelf een oplossing te faciliteren.

Elke oplossingsrichting kent vanzelfsprekend voor- en nadelen. Daarbij komt dat voor een transitie naar een alternatief altijd sprake is van een migratievraagstuk. De inschatting is dat de kosten daarvoor niet zullen opwegen tegen de te realiseren besparingen. Door het ontbreken van een visie op de overheidsbrede communicatie tussen overheid en ondernemer en overheden onderling is het lastig de eventuele baten in te schatten, simpelweg omdat een eenduidige referentie ontbreekt.

### **Advies**

Op basis van de in dit rapport gepresenteerde afwegingen luidt het advies als volgt:

- Houd de huidige Berichtenbox in stand om zo te blijven voldoen aan de eisen gesteld in de Dienstenwet en om zo de huidige gebruikers voorlopig te faciliteren.
- Agendeer bij het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO) de ontwikkeling van een brede visie voor hoe het verkeer tussen overheid en ondernemer (en burgers) op termijn zal lopen.
- In afwezigheid van een dergelijke visie lijkt het erop dat de doorontwikkeling van FBS (met BBO), het werken met portalen<sup>1</sup>, dan wel een combinatie van beiden op dit moment de geëigende wegen zijn om in het digitale verkeer tussen overheden en ondernemers en overheden onderling te voorzien. Het grote voordeel van dit model ten opzichte van de huidige Berichtenbox is dat de generieke services die ontwikkeld worden veel grotere aantallen berichten gaan verwerken, waardoor de kostprijs per bericht een fractie zal zijn van het huidige niveau
- Om aan de eisen van de Dienstenwet te voldoen moet FBS (en de daaraan gerelateerde voorzieningen) wel uitgebreid worden met onder meer een presentatielaag en de ondersteuning voor het tweerichtingsverkeer). Het in dit onderzoek gepresenteerde programma van eisen geeft een eerste aanzet voor het formuleren van de vereisten daarvoor.
- Op basis van de visie, en een migratie naar de het generieke federatieve berichtenstelsel zou de Berichtenbox voor Bedrijven op termijn uitgefaseerd kunnen worden. Het advies op dit moment is dan ook: investeer zonder deze bredere visie niet verder in de Berichtenbox.

---

<sup>1</sup> Mits de naleving van Dienstenwet en Awb verplichtingen wordt gegarandeerd door leveranciers van portalen en aanbieder-medeverheden.

# Inhoudsopgave

## Managementsamenvatting

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1	Aanleiding	4
1.2	Opdrachtformulering	4
1.3	Werkwijze	5
1.4	Indeling rapport	5
<b>2.</b>	<b>Juridisch kader</b>	<b>7</b>
2.1	Dienstenrichtlijn en Dienstenwet	7
2.2	Dienstenbesluit en Dienstenregeling	8
2.3	Overige relevante wet- en regelgeving	8
<b>3.</b>	<b>De huidige situatie</b>	<b>10</b>
3.1	De huidige functionaliteit	10
3.1.1	Kernfunctionaliteit	10
3.1.2	Generieke functionaliteit van de Berichtenbox	11
3.1.3	Belangrijkste specifieke functionaliteit van de Berichtenbox voor de bevoegde instantie	12
3.1.4	Aanvullende services	12
3.2	Voorbeeldcasus van huidig gebruik	13
3.3	Gebruikers en berichtenstromen	16
3.3.1	Aantal berichtenboxen	16
3.3.2	Aantal berichten	17
3.3.3	Aantallen in perspectief	17
3.4	Niveau van dienstverlening (SLA)	20
3.5	Kosten	20
<b>4.</b>	<b>Externe ontwikkelingen en verwachte impact op gebruik van de Berichtenbox</b>	<b>22</b>
4.1	Federatief Berichten Stelsel en BBO	22
4.2	Omgevingswet / DSO	22
4.3	Single Digital Gateway Verordening	23
4.4	Overige juridische ontwikkelingen	24
4.5	M2M en portalen	25
<b>5.</b>	<b>Programma van Eisen op hoofdlijnen</b>	<b>26</b>

<b>6.</b>	<b>Oplossingsrichtingen</b>	<b>28</b>
6.1	Behouden van de huidige Berichtenbox	28
6.1.1	Behouden van de huidige situatie (0-alternatief)	28
6.1.2	Reduceren of doorbelasten kosten van huidige Berichtenbox	29
6.1.3	Verlagen van de kostprijs per bericht door verhogen van het volume van het berichtenverkeer	31
6.2	Vervanging van de huidige inrichting middels een alternatief vanuit de overheid	32
6.2.1	Beschikbare alternatieven binnen de overheid	33
6.2.2	In de (nabije) toekomst beschikbare alternatieven binnen de overheid	34
6.3	Vervanging van de huidige inrichting middels een alternatief vanuit de markt	35
6.3.1	Alternatieven van de markt in te zetten op centraal niveau	35
6.3.2	Alternatieven van de markt in te zetten op decentraal niveau	36
6.4	Vergelijking oplossingsrichtingen ten opzichte van PvE	37
<b>7.</b>	<b>Analyse en aanbevelingen</b>	<b>39</b>
7.1	Analyse	39
7.2	Aanbevelingen	41
<b>Bijlage A</b>	<b>Geïnterviewde personen en leden van de Begeleidingsgroep</b>	<b>43</b>
<b>Bijlage B</b>	<b>Bestudeerde documentatie</b>	<b>44</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Berichtenbox voor Bedrijven, verder te noemen Berichtenbox<sup>2</sup>, is een voorziening die is ontwikkeld ter invulling van de verplichtingen die voortkomen uit de Dienstenwet (2009). Hiertoe ondersteunt de Berichtenbox regulier digitaal berichtenverkeer tussen overheden en ondernemers en overheden onderling. De Berichtenbox is in beheer gegeven aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). RVO heeft het technisch beheer van de voorziening uitbesteed aan Dienst ICT Uitvoering (DICTU).

Het gebruik van de Berichtenbox is momenteel beperkt. Bij de ontwikkeling ervan is rekening gehouden met substantieel omvangrijkere berichtenstromen en de voorziening is dan ook gedimensioneerd op het afhandelen van grote aantallen berichten. De afgelopen jaren is het gebruik echter in volume achtergebleven op deze verwachtingen.

Binnen het domein van de Dienstenwet en de Berichtenbox zijn er recent relevante ontwikkelingen ingezet. Zo wordt er momenteel gewerkt aan het Federatief Berichten Stelsel (FBS). De verwachting is dat een deel van de berichten waarvoor nu nog de Berichtenbox gebruikt wordt, over zal gaan naar de voorzieningen binnen dat stelsel. Meer specifiek gaat het dan om het uitgaande verkeer van overheid naar ondernemer.

Een andere relevante ontwikkeling is de Single Digital Gateway (SDG) Verordening. Vanaf eind 2022 moeten burgers, consumenten en bedrijven non-discriminatoire toegang krijgen tot informatie en links naar procedures die zij nodig hebben om hun rechten uit te oefenen en plichten en regels na te leven in het kader van de Europese interne markt. Daarmee is de SDG uitgebreider dan het recht dat de ondernemer onder de Dienstenrichtlijn al had. Dit heeft een mogelijke impact op het gebruik van de Berichtenbox.

Naar aanleiding van het huidige feitelijke gebruik van de Berichtenbox en in het licht van de genoemde ontwikkelingen, heeft BZK aan VKA en PBLQ gevraagd een marktverkenning uit te voeren naar mogelijke alternatieven voor de Berichtenbox.

## 1.2 Opdrachtformulering

Het beoogde resultaat vanuit de opdrachtgever is een objectieve beoordeling of er een bestaand alternatief beschikbaar is voor de Berichtenbox. Om dit resultaat te bereiken wil zij antwoord krijgen op de volgende vragen:

- Welke bestaande publieke of private voorzieningen zijn beschikbaar die, eventueel met beperkte aanpassingen, voldoen aan de eisen die gesteld worden aan een berichtenvoorziening onder de Dienstenwet?

---

<sup>2</sup> De Berichtenbox voor Bedrijven wordt in dit document aangeduid als "Berichtenbox", ter onderscheid van overige berichtenboxen die worden aangeduid als berichtenbox.

- Werk deze voorzieningen uit c.q. beschrijf deze op functionaliteit, en geef daarnaast aan op welke punten ze voldoen aan de verplichtingen van de Dienstenwet en SDG-verordening.
- Welke voor- en nadelen hebben eventuele alternatieven ten opzichte van de Berichtenbox?
- In hoeverre is het mogelijk om de Berichtenbox aan te passen om o.a. de kosten voor het beheer te verlagen terwijl wel aan de minimale eisen voldaan blijft worden?
- Welke kosten (eenmalig en structureel) zijn verbonden aan een eventuele vervanging van de Berichtenbox door een alternatief? Tot welke kosten (eenmalig en structureel) leidt dit bij de gebruikers van een alternatief?
- Welk alternatief wordt geadviseerd te gebruiken en welke implementatiescenario's worden voorzien?

### 1.3 Werkwijze

Het onderzoeksteam heeft in lijn met het vooraf ingediende Plan van Aanpak een combinatie van de volgende activiteiten uitgevoerd om te komen tot dit rapport:

- het houden van een kick-off om te een beeld te krijgen van de raadpleegbare documenten en de te interviewen personen;
- deskresearch op basis van de verkregen documenten en openbaar te raadplegen documenten;
- interviews met de geadviseerde personen, soms eenmalig, soms meerdere keren met individuele personen ter verifiëring van informatie;
- het bijwonen van de sessies met de begeleidingsgroep, om via deze weg te toetsen of onze observaties en voorlopige bevindingen in lijn waren met de beelden van de deelnemers van deze sessies. Hiertoe is per sessie vooraf een presentatie aangereikt;
- periodieke interne afstemming met project assurance;
- het tussentijds opstellen van een globaal programma van eisen op basis van de input en dit voorleggen aan de begeleidingsgroep;
- via deskresearch maar ook in directe contacten zoeken naar alternatieven voor de Berichtenbox binnen de overheid en in de markt.

### 1.4 Indeling rapport

In hoofdstuk 1 leggen wij verantwoording af over de uitvoering van de opdracht, binnen het kader van de opdrachtformulering.

In hoofdstuk 2 gaan we in op het relevante juridische kader dat van toepassing is op de Berichtenbox. Wij kijken hierbij zowel naar actuele wet- en regelgeving, alsook naar nieuwe wet- en regelgeving die van toepassing wordt op de bestaande voorziening.

In hoofdstuk 3 beschrijven we de bestaande context van de Berichtenbox. Het gaat hierbij zowel om de bestaande functionaliteit, alsook het feitelijk gebruik van de voorziening. We sluiten het hoofdstuk af met een globaal inzicht van het huidige kostenniveau. Om dit meer sprekend te maken is een voorbeeld toegevoegd van een vergunningsaanvraag proces toegevoegd om zo het gebruik van de Berichtenbox meer inzichtelijk te maken.

Om te toetsen in hoeverre de bestaande Berichtenbox toekomstbestendig is, dan wel wat er nodig is om deze toekomstbestendig te krijgen, hebben we in hoofdstuk 4 gekeken naar de relevante ontwikkelingen in het berichtenverkeer van overheid naar ondernemers en vice versa. Deze ontwikkelingen zijn vanzelfsprekend ook relevant voor de te beoordelen alternatieven voor de

bestaande voorziening. Op basis van de informatie zoals beschreven in hoofdstuk 4, wordt in hoofdstuk 5 een programma van eisen op hoofdlijnen gepresenteerd, waaraan een voorziening voor het berichtenverkeer zou moeten voldoen.

In hoofdstuk 6 bespreken we de oplossingsrichtingen die wij op basis van de opgedane kennis zien. Hierbij wordt over diverse assen gekeken van de te maken keuzes. In hoofdstuk 7 sluiten wij af met een analyse van de bestaande situatie en mogelijke nieuwe oplossingsrichtingen, waar wij onze aanbevelingen aan koppelen.



## 2. Juridisch kader

### 2.1 Dienstenrichtlijn en Dienstenwet

De Berichtenbox is de technische voorziening die voorziet in een deel van de voorwaarden, meer specifiek het elektronisch afhandelen van procedures en formaliteiten<sup>3</sup>, zoals zijn opgenomen in de Dienstenwet. Deze wet vloeit voort uit de Europese Dienstenrichtlijn, die tot doel heeft alle Europese ondernemers in landen binnen de Europese Economische Ruimte makkelijker hun diensten te kunnen laten aanbieden. Dit wordt in de richtlijn bewerkstelligd door belemmeringen weg te nemen voor vrijheid van vestiging en vrij verkeer van diensten. De richtlijn verplicht bevoegde instanties<sup>4</sup> om bepaalde informatie die relevant is voor ondernemers<sup>5</sup> te ontsluiten.

De verplichtingen uit de Dienstenrichtlijn omvatten:

1. De ondernemer moet informatie over de procedures en formaliteiten die vallen onder het bereik van de Dienstenrichtlijn elektronisch kunnen inwinnen via één (nationaal) centraal loket.
2. Procedures voor de aanvraag van een vergunning moeten elektronisch en op afstand te doorlopen zijn via het centrale loket. Het doorlopen van procedures betreft: het doen van een aanvraag, het indienen van gegevens, het betalen van administratieve kosten en het afgeven (en daarmee ontvangen) van een vergunning. Het afwickelen van procedures via het centraal loket veronderstelt ook tweerichtingsverkeer tussen de ondernemer en de bevoegde instantie: de ondernemer en de betrokken bevoegde instantie moeten via het centraal loket met elkaar kunnen communiceren om procedures en formaliteiten met elkaar te kunnen afwickelen.
3. Op verzoek moeten bevoegde instanties praktische bijstand verlenen.

De Dienstenwet is de Nederlandse invulling van de regels die bepaald worden in de Dienstenrichtlijn. Alle Nederlands overheidsorganisaties die onder de Dienstenrichtlijn vallen, moeten voldoen aan de bovenstaande verplichtingen. Hier is op de volgende wijze invulling aan gegeven:

- Sub 1: Informatie over regels en rechten is ontsloten op ondernemersplein.kvk.nl (Nederlandstalig) en business.gov.nl (Engelstalig).
- Sub 2: Ondernemers kunnen digitaal een aanvraag doen voor procedures onder de Dienstenrichtlijn via een centrale berichtenvoorziening. Hiervoor is de Berichtenbox beschikbaar gesteld. Dit wordt ook wel de transactiefunctie genoemd.
- Sub 3: Ondernemers kunnen via de centrale berichtenvoorziening een verzoek tot praktische bijstand versturen aan de bevoegde instantie.

Aansluiting op het centrale loket is verplicht voor alle bevoegde instanties op zowel lokaal, regionaal als nationaal niveau, voor zover deze betrokken zijn bij de afwikkeling van procedures en formaliteiten genoemd in de Dienstenrichtlijn<sup>6</sup>. Ook volgt uit de Dienstenwet dat er een centrale berichtenvoorziening beschikbaar moet zijn via het centrale loket. Ondernemers zijn echter niet verplicht om deze centrale voorziening te gebruiken. De ondernemer heeft namelijk de keuze om gebruik te maken van ofwel een alternatief aangeboden (digitale) voorziening van de bevoegde instantie, ofwel van de Berichtenbox. Echter: als een ondernemer contact zoekt via de Berichtenbox, is de bevoegde instantie verplicht om alle communicatie met de ondernemer via hetzelfde kanaal te

<sup>3</sup> Art. 8 lid 1 aanhef en sub b en art. 19 aanhef en sub b Dienstenwet

<sup>4</sup> Daar waar in dit document gesproken wordt over bevoegde instanties betreft dit overheden op landelijk, regionaal en lokaal niveau

<sup>5</sup> In de Dienstenwet worden ondernemers formeel aangeduid als "dienstverrichter"

<sup>6</sup> Art. 6 Dienstenrichtlijn, art. 14 Dienstenwet

beantwoorden en te initiëren. Het is bevoegde instanties toegestaan om exclusief een eigen kanaal aan te bieden; in dat geval moet de ondernemer echter wel een kopie van de aanvraag<sup>7</sup>, (en de verdere afhandeling van zijn aanvraag) in zijn Berichtenbox ontvangen, zodat hij al zijn correspondentie op één plek heeft.

## 2.2 Dienstenbesluit en Dienstenregeling

De transactiefunctie en bijstandsfunctie uit de Dienstenwet worden nader ingevuld in het Dienstenbesluit en de Dienstenregeling.

In het Dienstenbesluit wordt ingegaan op:

- de aansluiting op en het gebruik van een centraal loket ten behoeve van de transactiefunctie en bijstandsfunctie;
- de bereikbaarheid van het centrale loket;
- de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van berichten verzonden via het centrale loket;
- de registratie van het tijdstip van verzending en ontvangst van berichten via het centrale loket (de zogeheten aflevergarantie);
- de beveiliging van het centrale loket.

De Dienstenregeling is een verdere specificatie van:

- de inrichting van het centrale loket voor procedure- en bijstandsberichten;
- de toegang tot het centrale loket;
- de bereikbaarheid van het centrale loket;
- de vernietiging van berichten in het centrale loket;
- het gebruik van elektronische handtekeningen;
- het interne marktinformatiesysteem (IMI).

## 2.3 Overige relevante wet- en regelgeving

De volgende al in werking getreden wet- en regelgeving stelt aanvullende eisen aan de voorziening die wordt bedoeld in de Dienstenwet<sup>8</sup>.

### eIDAS-verordening

De verordening betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt is een Europese verordening die wederzijdse erkenning van nationale authenticatiemiddelen mogelijk maakt. Dit betekent dat de Berichtenbox, die een eigen authenticatiemiddel en eHerkenning aanbiedt, ook erkende inlogmiddelen van andere Europese lidstaten moet toestaan.

---

<sup>7</sup> Artikel 18 lid 1 sub c Dienstenregeling centraal loket en interne marktinformatiesysteem bepaalt dat de bevestiging en het afschrift van een ingediend formulier automatisch in de Berichtenbox plaatsvindt. Daarvoor heeft de Berichtenbox een digikoppeling beschikbaar.

<sup>8</sup> In hoofdstuk 4.4 wordt ingegaan op wet- en regelgeving die nog in werking moet treden.

### **Algemene Wet Bestuursrecht**

De Dienstenwet geldt als een speciale wet ten opzichte van de Algemene Wet Bestuursrecht (AwB). Als de Dienstenwet op een specifiek onderwerp niets regelt, geldt de Awb. Een voorbeeld is: de doorzending of terugzending van alle berichten, waartoe een ander of geen bestuursorgaan bevoegd is (artikel 2:3 Awb). Hoewel bezwaarschriften, klachten en beroepschriften nog buiten de Dienstenwet vallen is in de praktijk ook artikel 6:15 Awb van toepassing. Dit betreft de doorzendverplichting van een bezwaar- of beroepschrift tussen een onbevoegd en een bevoegd bestuursorgaan of bestuursrechter<sup>9</sup>. Dit is aanvullend geregeld in artikel 2 (doorzending van berichten tussen bevoegde instanties) en artikel 5 Dienstenbesluit (tijdstip van ontvangst en verzending in/uit het centrale loket). Daarboven definieert artikel 2:17 Awb het feitelijke tijdstip van ontvangst of verzending. Samen vormt dit een zekere aflevergarantie van berichten afkomstig van bevoegde instanties en ondernemers. Daarnaast gelden enkele andere Awb bepalingen bij het verkeer via de Berichtenbox<sup>10</sup>.

### **Overige wet- en regelgeving**

Bevoegde instanties moeten onverlet voldoen aan verplichtingen op grond van andere wet- en regelgeving, zoals de Archiefwet<sup>11</sup>, de Wet Openbaarheid van Bestuur, en de Algemene verordening gegevensbescherming. Aanvullende eisen uit deze en andere wet- en regelgeving worden niet nader beschreven in dit rapport.

---

<sup>9</sup> Behalve de Raad van State is de rechtspraak nog niet aangesloten op de huidige Berichtenbox

<sup>10</sup> Artikel 3:13 (toezenden ontwerp-besluit aan aanvrager), 3:42, 3:43 en 3:44 Awb (bekendmaking en mededeling besluit aan aanvrager of inspreker, de legesnota), artikel 4:5 Awb (verzoek om aanvraag aan te vullen en besluit om buiten behandeling te laten), artikelen 4:7 en 4:8 Awb (zienswijze vragen bij afwijkend besluit), artikel 4:14 (mededeling opschorting en aanduiding nieuwe beslistermijn), 4:17 Awb (ingebrekestelling dwangsom bij niet tijdig beslissen), art. 4:20c en 4:20f Awb (bekendmaking en mededeling positieve fictieve beschikking), kennisgevingen in het kader van toezicht (Hoofdstuk 5 Awb).

<sup>11</sup> Let op: het gaat hier nadrukkelijk om het voldoen van de bevoegde instantie aan de Archiefwet. De Berichtenbox zelf hoeft niet te voldoen aan de Archiefwet

## 3. De huidige situatie

In dit hoofdstuk schetsen we de huidige situatie rondom de Berichtenbox. Het gaat dan over de huidige functionaliteit, een voorbeeldbeschrijving van werkelijke toepassing, het gebruik in statistieken, het niveau van dienstverlening en tot slot de kosten. Deze beschrijving kan worden beschouwd als de “*ist-situatie*”.

### 3.1 De huidige functionaliteit

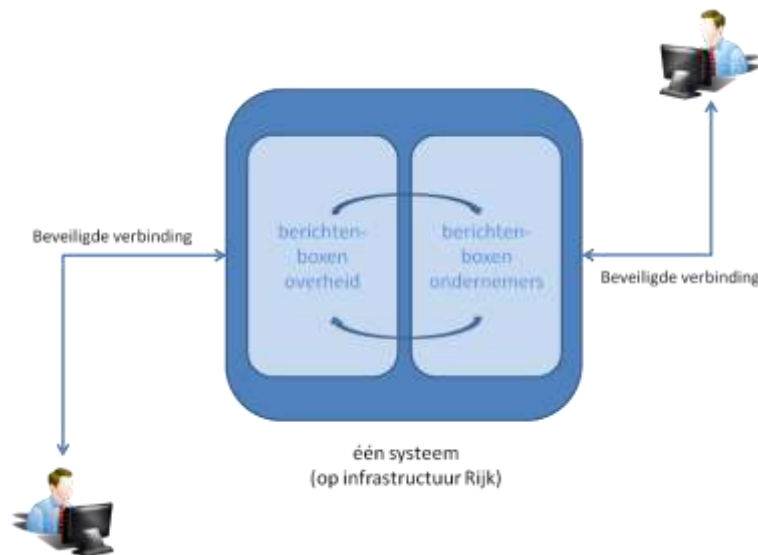
#### 3.1.1 Kernfunctionaliteit

De Berichtenbox is opgezet als een veilig en betrouwbaar e-mailsysteem voor berichtenverkeer tussen ondernemers en bevoegde instanties. Alle ondernemers uit de Europese Economische Ruimte kunnen digitaal een aanvraag doen voor procedures onder de Dienstenrichtlijn via de Berichtenbox. Via de voorziening kan een ondernemer een digitaal bericht sturen. De bevoegde instantie is vervolgens verplicht om dit bericht te beantwoorden dan wel de ondernemer naar het juiste loket door te verwijzen. De Berichtenbox maakt hierbij gebruik van de mogelijkheid van **tweerichtingsverkeer**.

De uitwisseling van berichten via de Berichtenbox gebeurt in een afgesloten omgeving. Deze omgeving draait op een gemeenschappelijke infrastructuur die centraal wordt aangeboden. Binnen de omgeving kunnen ondernemers hun eigen berichtenbox aanmaken, voor bevoegde instanties verloopt dat via RVO. Middels deze berichtenboxen kunnen berichten over en weer worden uitgewisseld tussen overheden en ondernemers, maar ook tussen overheden onderling. Er kunnen geen berichten worden uitgewisseld met e-mailadressen buiten de afgesloten omgeving. Door de voorziening op deze manier in te richten, kan worden gegarandeerd dat een bericht altijd per direct bij de ontvanger wordt afgeleverd. Hier wordt ook wel gesproken van een **aflevergarantie**.

Gebruikers maken op een **beveiligde manier** verbinding met hun eigen berichtenbox. Authenticatie is op twee manieren mogelijk: met eHerkenning of met een gebruikersaccount van ‘Antwoord voor Bedrijven’. eHerkenning is verplicht voor Nederlandse ondernemers. De Berichtenbox vereist een eHerkenningmiddel van minimaal betrouwbaarheidsniveau 2+. De Berichtenbox ondersteunt nog geen eIDAS-inlogmiddelen.

Door gebruik te maken van een machtiging kunnen meerdere personen op dezelfde Berichtenbox inloggen. Een gemachtigde kan vrijwel alle handelingen in de Berichtenbox verrichten, maar de gemachtigde kan zelf geen mensen machtigen of bedrijfsgegevens aanpassen.



Figuur 1: Technische vormgeving Berichtenbox voor Bedrijven

### 3.1.2 Generieke functionaliteit van de Berichtenbox

Eenmaal ingelogd in de Berichtenbox hebben gebruikers beschikking tot een aantal functionaliteiten.

- Berichten maken, versturen en ontvangen**  
 De belangrijkste gebruikstoepassing van de Berichtenbox betreft de mogelijkheid tot berichtenuitwisseling. Ondernemers kunnen op deze manier een bericht aan een bevoegde instantie sturen, die zij via een adressenlijst in de Berichtenbox kunnen vinden. Ondernemers kunnen onderling geen berichten versturen. Voor de bevoegde instanties geldt dat zij wél berichten uit de Berichtenbox kunnen doorsturen aan andere bevoegde instanties binnen de afgesloten omgeving dan wel zelf het initiatief kunnen nemen om een nieuw bericht naar andere bevoegde instanties te sturen.
- Toevoegen van grote bijlagen**  
 Berichten kunnen worden voorzien van bijlagen. In tegenstelling tot standaard mailfunctionaliteit via internet ondersteunt de Berichtenbox de uitwisseling van grote bestanden. De gebruiker kan maximaal 20 bijlagen toevoegen met een maximale gezamenlijke grootte van 1,5gb.
- Beheren van de inbox**  
 De gebruiker kan in zijn inbox naar oudere berichten zoeken, berichten verwijderen en markeren als gelezen/ongelezen en berichten rubriceren in verschillende mappen. De Archiefwet is niet van toepassing op de gegevens van de Berichtenbox-applicatie. De applicatie dient alleen als postbus. De bewaartermijn voor de berichten is vijf jaar voor bevoegde instanties. RVO geeft aan dat na 5 jaar bij bevoegde instanties de berichten automatisch worden verwijderd, Voorafgaand hieraan wordt een waarschuwing per e-mail toegezonden.
- Extern opslaan**  
 Berichten kunnen niet worden doorgestuurd naar externe e-mailadressen, maar het is wel mogelijk om een bericht lokaal op te slaan als PDF-bestand bijvoorbeeld ten behoeve van lokale archivering. Ook de bijlagen kunnen worden opgeslagen.
- Gegevens wijzigen en instellen van notificaties**  
 In de Berichtenbox kan de gebruiker de instellingen (bijvoorbeeld taalkeuze, organisatiernaam en machtigingen) wijzigen. Daarnaast kunnen meerdere extern e-mailadressen worden

opgegeven waar een automatische notificatie naartoe wordt gestuurd als er een nieuw bericht klaarstaat.

### **3.1.3 Belangrijkste specifieke functionaliteit van de Berichtenbox voor de bevoegde instantie**

De gebruikersinterface van de Berichtenbox is voor ondernemers en bevoegde instanties gelijk. Wel is het functionele gebruik van de voorziening voor bevoegde instanties uitgebreider dan voor ondernemers.

Bevoegde instanties kunnen:

- naast het doorsturen van berichten, onderling (tussen bevoegde instanties) berichten versturen. Dit is standaard functionaliteit, ingericht voor situaties waarin bevoegde instanties samen een verzoek moeten afhandelen. Dit gaat zowel om nieuwe berichten als om het doorsturen van berichten van ondernemers. Een doorgestuurd bericht kan door de ontvangende bevoegde instantie beantwoord worden naar zowel de verzendende bevoegde instantie als naar de ondernemer. Daarnaast is er ook sprake van onderling berichtenverkeer tussen bevoegde instanties dat los staat van de Dienstenwet. Hiervoor moet de bevoegde instantie een verzoek indienen bij e-Overheid voor Bedrijven.
- nieuwe berichten aan ondernemers versturen, waarbij het initiatief bij de bevoegde instantie ligt (dus niet in reactie op een bericht van een ondernemer). Ook hiervoor moet ontheffing worden aangevraagd bij e-Overheid door Bedrijven. Om dergelijke berichten te kunnen ontvangen moeten het berichtenboxadres van de ondernemer bekend zijn bij de bevoegde instantie. Dit kan op meerdere manieren:
  1. De ondernemer heeft zijn berichtenboxnaam geregistreerd in het Handelsregister (authentiek gegeven, digitale bereikbaarheid);
  2. De ondernemer maakt gebruik van een digitale voorziening die als primair is aangemerkt door de bevoegde instantie, waarin de bevoegde instantie het berichtenboxadres uitvraagt bij de ondernemer.
- standaard berichten beheren van via herbruikbare tekstblokken;
- het leveringsregister raadplegen als er sprake is van een Digikoppeling.

Bevoegde instanties of dienstintermediairs hebben de mogelijkheid om op het geautomatiseerde koppelvlak van de Berichtenbox aan te sluiten middels een Digikoppeling. Hiermee kunnen zaaksystemen rechtstreeks worden aangesloten op de Berichtenbox. Momenteel wordt deze mogelijkheid gebruikt door RVO en de KvK, en ook de Provincie Noord-Brabant test op dit moment deze aansluiting middels Digikoppeling in hun productieomgeving.

### **3.1.4 Aanvullende services**

Er zijn momenteel twee aanvullende services in voorbereiding die een uitbreiding gaan vormen op de hierboven beschreven operationele functionaliteit:

1. Digitale Bereikbaarheidsservice (DBS): door middel van DBS kunnen bevoegde instanties de digitale bereikbaarheid van (meerdere) ondernemers met een Berichtenbox nagaan in het

Handelsregister. Dit gebeurt op basis van het KvK- en organisatie-identificatienummer. De aanwezigheid en geldigheid van de berichtenboxnaam wordt daarnaast automatisch via DBS geverifieerd in de administratie van de Berichtenbox. DBS maakt het mogelijk om grote aantallen digitale berichten op hetzelfde moment naar ondernemers te verzenden. Op dit moment verloopt het opvragen van de digitale bereikbaarheid van een ondernemer nog via een uittreksel van het Nationaal Handelsregister, waar kosten voor de bevoegde instantie mee zijn gemoeid. DBS is in productie geplaatst, maar momenteel nog niet beschikbaar. RVO heeft in het kader van dit onderzoek aangegeven dat de benodigde certificaten en de expertise om de services bij DICTU in beheer te nemen niet aanwezig zijn. De wens blijft om de service operationeel te krijgen.

2. Berichten Download Service (BDS): met BDS kunnen gebruikers van de Berichtenbox (ondernemers en bevoegde instanties) op een gebruiksvriendelijke manier vanuit het geheel aan ontvangen en verzonden berichten (inclusief bijlagen) een selectie maken en deze downloaden. De gebruiker kan dan dit downloadbestand overbrengen naar de eigen omgeving voor externe verwerking (bijvoorbeeld in de eigen administratie). In de huidige situatie bestaat ook de mogelijkheid om berichten te downloaden en extern op te slaan, maar kan dit slechts voor één bericht tegelijk. BDS wordt op dit moment in acceptatieomgeving getest.

RVO heeft in het kader van dit onderzoek aangegeven dat voor de monitoring en technische ondersteuning op de koppelvlakken van deze services op de Berichtenbox nog afspraken moeten worden gemaakt met DICTU.

Momenteel is de Product Owner binnen RVO met de dossierverantwoordelijke bij BZK in overleg om de twee services operationeel te krijgen.

## 3.2 Voorbeeldcasus van huidig gebruik

Om het huidig gebruik van de Berichtenbox te illustreren is ervoor gekozen om een voorbeeldcasus te beschrijven. Hierin komt de functionaliteit in het geval van het aanvragen van een horecaverunning duidelijk naar voren.

**Stap 1:** Een ondernemer is voornemens een horecaonderneming te starten in een natuurgebied. In zijn voorbereiding kijkt hij wat hij hiervoor nodig heeft.

**Stap 2:** Hij ziet op het KVK-ondernemersplein dat hij in ieder geval een horecaverunning nodig heeft maar mogelijk meer omdat hij zich in een natuurgebied wil gaan vestigen. Na gebruik van de vergunningencheck in het Omgevingsloket online (OLO) klikt hij voor een drank en horeca vergunning door naar informatie daarover op de website van gemeente R.

**Stap 3:** Op de website van gemeente R ziet hij welke formulieren hij moet indienen om de gewenste vergunning aan te vragen.

**Stap 4:** Nadat de ondernemer de juiste documenten heeft klaargemaakt is hij zover dat hij deze gaat inzenden naar de bevoegde instantie. Hij kiest ervoor om dit via **Berichtenbox** te doen.

- Hij logt via de authenticatie-omgeving in op zijn berichtenbox.
- Vervolgens stelt hij een nieuw bericht op. Als geadresseerde kiest hij gemeente R. Hij voegt de gevraagde documenten als bijlagen toe.

**Stap 5a:** Het bericht wordt afgeleverd bij gemeente R, waar het in de berichtenbox van de gemeente binnenkomt. Hier wordt het opgepakt door of een taakverdelers of een behandelend ambtenaar.

Allereerst wordt vastgesteld of de aanvraag bij de juiste bevoegde instantie terecht is gekomen. Indien dit niet het geval is, wordt het bericht via de Berichtenbox naar de juiste bevoegde instantie doorgestuurd.

Binnen de berichtenbox zijn de volgende acties te onderkennen:

- Het bericht wordt bezorgd in de berichtenbox van de gemeente. Bij het versturen van het bericht wordt het moment van ontvangen vastgelegd. Het moment van ontvangen is het moment waarop het bericht beschikbaar is voor de ontvanger.
- De gebruiker selecteert het bericht en opent dit. Eventuele bijlagen kunnen gedownload worden naar het systeem van de gebruiker.

**Stap 5b:** De behandelaar van de gemeente (de omgevingsdienst) komt tot de conclusie dat hij bij een andere bevoegde instantie om raad moet vragen omdat de aanvraag een vestiging in een natuurgebied betreft. Hiertoe zendt hij een verzoek om raad aan deze betreffende instantie.

- De behandelaar van gemeente R gaat via de Berichtenbox de andere bevoegde instantie betrekken om zo informatie in te winnen. Hij kan tekst toevoegen aan het bericht, maar niet de originele tekst wijzigen. Daarnaast kan hij bijlagen toevoegen of verwijderen.

**Stap 6:** De behandelaar van de andere bevoegde instantie ontvangt het bericht om raad en gaat hiermee als een casus voor hem aan de slag. De bevoegde instantie die het doorgestuurde bericht ontvangt kan deze nogmaals doorsturen. Bij beantwoorden kan deze kiezen tussen de bevoegde instantie waarvan hij het bericht heeft ontvangen of de ondernemer die het oorspronkelijke bericht heeft verstuurd.

**Stap 7:** De behandelaar van de gemeente R ontvangt het bericht en raad en neemt deze informatie op in de behandeling van zijn casus. Hij komt tot de conclusie dat hij toch nog aanvullende informatie nodig heeft. Dit leidt tot de volgende actie:

- Hij opent het bericht waarop hij de aanvullende vragen gaat stellen en kiest de optie beantwoorden. Het systeem gedraagt zich verder als bij het opstellen van een nieuw bericht. De eerdere conversatie wordt ingesloten.

**Stap 8:** De ondernemer ontvangt in zijn inbox de mail van de behandelaar van gemeente R en gaat aan de slag om de aanvullende documenten te verzamelen en gaat deze alsnog verzenden. In feite ontstaat hier een herhaling van acties:

- Het bericht wordt bezorgd in de inbox van de ondernemer.
- De ondernemer selecteert en opent het bericht. Eventuele bijlagen kunnen gedownload worden naar het systeem van de gebruiker.
- De ondernemer beantwoordt de aanvullende vragen en voegt de gevraagde documenten toe.
- Vervolgens stuurt hij het antwoord in een bericht naar gemeente R.

**Stap 9a:** Het bericht wordt afgeleverd bij gemeente R, waar het in de berichtenbox van de gemeente binnenkomt. Hier wordt het opgepakt door de behandelend ambtenaar.

- Het bericht wordt bezorgd in de inbox van de gemeente.
- De behandelaar selecteert en opent het bericht. Eventuele bijlagen kunnen gedownload worden naar het systeem van de gebruiker.

**Stap 9b:** De behandelaar komt tot de conclusie dat hij nu een besluit kan nemen op de aanvraag, stelt dit op, en verzendt het aan zowel de ondernemer als de geraadpleegde instantie.

- de behandelaar van gemeente R stuurt via de Berichtenbox zowel de ondernemer als de andere bevoegde instantie het genomen besluit.



**Stap 10 en 11:** Zowel de ondernemer als de andere geraadpleegde bevoegde instantie ontvangen in hun inbox de bekendmaking, respectievelijk de mededeling van het genomen besluit.

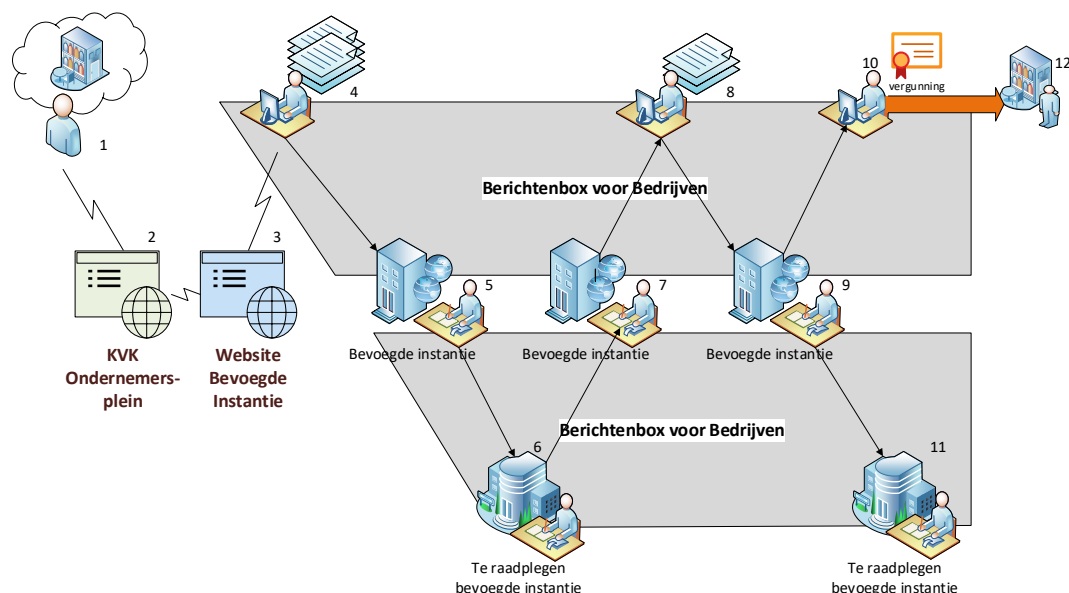
- Het bericht wordt bezorgd in de inbox van de ondernemer.
- Na selectie in zijn berichtenbox kan de ondernemer het bericht lezen.
- De ondernemer kan het bericht exporteren vanuit de berichtenbox naar zijn eigen systeem zodat hij deze bijvoorbeeld in zijn eigen organisatie digitaal kan archiveren.
- Het geëxporteerde formaat is PDF/A.
- De geraadpleegde bevoegde instantie kan soortgelijke acties verrichten.

**Stap 12:** Bij een positief besluit kan de ondernemer zijn horecazaak starten.

In alle stappen is het zo dat de ontvangende partij van een bericht altijd een email-notificatie ontvangt zodra er een bericht in zijn berichtenbox is geplaatst.

Mocht de ondernemer niet akkoord zijn met het voorgenomen besluit dan start een soortgelijke cyclus, maar dan met als onderwerp “indienen zienswijzen” in plaats van een aanvraag<sup>12</sup>. Voor de klantreis maakt dit niets uit want in het berichtenverkeer zullen dezelfde stappen doorlopen worden, echter de behandeling dient wel te voldoen aan Awb en Dienstenwet eisen. Hieruit blijkt dat de Berichtenbox nadrukkelijk technische ondersteuning biedt aan het proces, en behalve het gebod om alle berichten in een procedure via dit kanaal te sturen, de vereisten van het proces van aanvraag en inwinnen van zienswijzen niet wijzigt.

De klantreis is grosso modo dezelfde bij gebruik van elektronische formulieren, zoals voor een aanvraag omgevingsvergunning via het omgevingsloket online (OLO, straks: DSO), waarbij een ondernemer zijn berichtenbox-naam invult.



*Figuur 2: Samengevat, de interactiemomenten binnen het proces van een vergunning aanvraag*

<sup>12</sup> De Dienstenwet zondert het indienen van bezwaarschriften via de Berichtenbox nog uit, maar de praktijk gaat hier doorgaans praktisch mee om, zoals ook voorgesteld in de artikelen 2:15 en 2:16 (nieuw) Awb.

### 3.3 Gebruikers en berichtenstromen

De statistieken over het huidige gebruik zijn ontleend aan een memo dat door de Product Owner van de Berichtenbox is opgesteld in 2020. Dit cijfermateriaal is tot stand gekomen op basis van 2018, 2019 en de periode januari t/m mei 2020. Er is gekozen om met deze cijfers te werken, omdat ze het meest volledige overzicht schetsen van het huidige gebruik. Daarnaast is de ervaring dat het gebruik van de Berichtenbox-omgeving redelijk stabiel is. Uit dit cijfermateriaal is een prognose van ruim 125.000 berichten per jaar geëxtrapoleerd. Dit is dan ook het uitgangspunt voor onderstaande overzichten. Op de website van de [digitale overheid](#) wordt voor een gedeelte van de hieronder gepresenteerde gegevens de actuele feiten en cijfers bijgehouden. Deze bieden echter te weinig informatie om alle cijfers te actualiseren.

#### 3.3.1 Aantal berichtenboxen

Het totale aantal berichtenboxen binnen de Berichtenbox is het totaal aantal berichtenboxen dat sinds de oprichting in 2009 is aangemaakt. Bevoegde instanties die procedures onder de Dienstenrichtlijn hebben zijn verplicht om een berichtenbox te hebben.

Berichtenboxen	Aantal
Ondernemers	24.847
Bevoegde instanties	556
<b>Totaal</b>	<b>25.403</b>

Tabel 1: Aantallen berichtenboxen van ondernemers en bevoegde instanties

Een ondernemer kan zijn berichtenbox in het Handelsregister registreren. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 geeft de ondernemer daarmee aan dat hij digitaal bereikbaar is via de Berichtenbox. Uit onderstaande tabel blijkt dat slechts 26% van de berichtenboxen van ondernemers is geregistreerd in het Handelsregister.

nHR registraties	Aantal	Percentage
Geregistreerd	6.404	26%
Niet geregistreerd	17.979	72%
Beëindigd	464	2%
<b>Totaal</b>	<b>24.847</b>	<b>100%</b>

Tabel 2: Berichtenboxen van ondernemers en registratie in nHR

Op basis van de Dienstenrichtlijn kunnen alle ondernemers uit de EER een berichtenbox aanmaken. Het merendeel komt echter nog steeds uit Nederland.

Herkomst ondernemer	Aantal	Percentage
Nederland	22.114	89%
Ander EER-land	2.733	11%
<b>Totaal</b>	<b>24.847</b>	<b>100%</b>

Tabel 3: Herkomst geregistreerde berichtenboxen door ondernemers

### 3.3.2 Aantal berichten

Jaarlijks worden er gemiddeld 125.000 berichten via de Berichtenbox verstuurd. Er kan daarbij onderscheid worden gemaakt tussen inbound berichtenverkeer (van ondernemer naar bevoegde instantie), en outbound berichtenverkeer (van bevoegde instantie aan ondernemer). Daarnaast wordt de Berichtenbox door bevoegde instanties gebruikt voor berichtenverkeer onderling. Dit aantal is als volgt opgebouwd.

Aantal berichten		Aantal	Percentage
Aan bevoegde instantie (BI)	Van ondernemer naar BI	8.400	7%
	Van BI naar BI	6.600	5%
Aan ondernemers		110.000	88%
<b>Totaal</b>		<b>125.000</b>	<b>100%</b>

Tabel 4: Overzicht van berichtenaantallen via de Berichtenbox voor Bedrijven

Niet alle bevoegde instanties maken actief gebruik van de Berichtenbox voor eenzijdig outbound berichtenverkeer. RVO, de Centrale Dienst In- en Uitvoer en de provincies Noord-Brabant en Overijssel versturen de meeste van dit soort berichten

Bevoegde instanties aan ondernemers	Percentage
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)	86%
Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU)	6%
Provincie Noord-Brabant	2%
Provincie Overijssel	2%
Omgevingsdienst Brabant Noord	1%
Restant	3%

Tabel 5: Gebruik Berichtenbox door bevoegde instanties voor uitgaand berichtenverkeer

### 3.3.3 Aantallen in perspectief

Om de aantallen berichtenboxen en berichten beter te kunnen duiden moeten deze in een breder perspectief worden geplaatst.

#### Aantal berichtenboxen

Uit de cijfers wordt duidelijk dat er ruim 550 bevoegde instanties zijn met een geregistreerde berichtenbox. Dit aantal kan worden verklaard door de heersende verplichting voor bevoegde

instanties om via de Berichtenbox bereikbaar te zijn. Het feit dat bevoegde instanties een berichtenbox hebben geregistreerd, betekent overigens niet dat deze actief wordt gebruikt. Uit meerdere onderzoeken komt naar voren dat bevoegde instanties onvoldoende bereikbaar zijn via de Berichtenbox en er weinig tot geen gebruik van maken<sup>13</sup>. Dit beeld wordt bevestigd door de cijfers uit tabel 6 over het gebruik van de voorziening voor outbound verkeer. De uitsplitsing leert dat met name RVO de Berichtenbox gebruikt voor hun berichtenverkeer naar ondernemers (86%), waarbij het overwegend gaat om berichten die vanuit RVO zelf geïnitieerd worden.

Daarnaast zijn er nog enkele actieve gebruikers die als ambassadeur van de voorziening kunnen worden gezien. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU) van de Belastingdienst, de provincies Noord-Brabant en Overijssel, de omgevingsdienst Brabant Noord en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. De rest van de gebruikers hebben weliswaar een Berichtenbox geregistreerd, maar gebruiken deze niet of nauwelijks voor hun uitgaande digitale verkeer.

In totaal hebben bijna 25.000 ondernemers een berichtenbox geregistreerd. Dat is relatief weinig ten opzichte van de ruim 2.000.000 bedrijven die per 1 januari 2021 stonden geregistreerd in het Handelsregister. Wel moet worden opgemerkt dat lang niet al deze bedrijven te maken hebben met procedures die vallen onder de Dienstenrichtlijn. Het gebruik van de Berichtenbox door buitenlandse EER-ondernemers is beperkt vergeleken met Nederlandse ondernemers. Van het totaal aantal geregistreerde berichtenboxen is 11% te linken aan ondernemers die niet in Nederland geregistreerd staan.

De duizenden door ondernemers aangemaakte berichtenboxen betekenen niet automatisch dat deze actief worden gebruikt. Gemiddeld gezien worden er jaarlijks maar zo'n 8.400 berichten vanuit ondernemers aan een bevoegde instantie verstuurd. Dat wijst uit dat slechts een fractie van de in aangemaakte berichtenboxen door ondernemers daadwerkelijk worden aangewend om berichten te versturen. Daarnaast heeft een minderheid van het totaal aantal ondernemers de berichtenbox in het Handelsregister geregistreerd (26%). Daarmee ontvangt het merendeel van ondernemers (ondanks een geregistreerde berichtenbox) door bevoegde instanties geïnitieerde berichten nog steeds op een niet-digitale manier, dan wel op een digitale manier buiten de Berichtenbox om.

### Aantal berichten

Op basis van de Dienstenwet dient de Berichtenbox primair voor het digitaal afhandelen van aanvragen en procedures die worden gestart door de ondernemer. Dat kan via een bericht in de berichtenbox of door vermelding van de berichtenboxnaam in een elektronisch formulier. Uit de gebruikersstatistieken zoals gepresenteerd in tabel 5 blijkt dat de omvang van hieraan gekoppeld inbound verkeer ongeveer 8.400 berichten bedraagt. Onder de aanname dat inbound verkeer wordt beantwoord met outbound verkeer en dat bevoegde instanties verplicht zijn te antwoorden op zo'n digitale aanvraag (retourbericht), dan gaat het om 16.800 berichten (2x 8.400) puur in het kader van de Dienstenwet.

Jaarlijks worden er in totaal zo'n 125.000 berichten via de Berichtenbox uitgewisseld. Dit is aanzienlijk minder dan de aantallen waar oorspronkelijk mee is gerekend in het opstellen van de business case<sup>14</sup>. In 2014 werd daarvoor de volgende schatting gehanteerd.

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld "Onbekend maakt Onbemind: Gebruik van de berichtenbox voor bedrijven door gemeenten in de provincie Noord-Brabant (2013)", door PBLQ HEC

<sup>14</sup> "Business Case Berichtenbox voor bedrijven (2014)", door Ecorys

Soort berichtenverkeer	Inclusief uitvoeringsorganisaties	Exclusief uitvoeringsorganisaties
Outbound berichten	70	4,9
Inbound berichten	1,2	1,2
Totaal aantal berichten	71,2	6,1

Tabel 6: Schatting van het aantal berichten via de Berichtenbox in miljoenen met als basisjaar 2023  
(Bron: business case, 2014)

Deze schatting ging uit van het gebruik van de Berichtenbox door grote uitvoeringsorganisatie zoals de Belastingdienst, KvK, RDW en UWV. Dit zou hebben geresulteerd in een grote hoeveelheid outbound berichtenverkeer naar ondernemers van naar schatting 70 miljoen per jaar. Maar ook zonder het meerekenen van de uitvoeringsorganisaties werd outbound berichtenverkeer van onder andere gemeenten en waterschappen in het kader van vergunningen en belastingen geschat op zo'n 4,9 miljoen. Voor inbound berichtenverkeer (van ondernemer naar bevoegde instantie) wordt in beide scenario's uitgegaan van 1,2 miljoen.

Met de kennis van nu weten we dat de grote uitvoeringsorganisaties nooit gebruik zijn gaan maken van de Berichtenbox. De verwachte aantallen exclusief de uitvoeringsorganisaties, worden momenteel ook lang niet gehaald.

Soort berichtenverkeer	Verwachte aantallen	Realisatie	Percentage realisatie/prognose
Outbound berichten	4.900.000	110.000	2,24%
Inbound berichten	1.200.000	8.400	0,7%
Totaal aantal berichten	6.100.000	125.000*	2,05%

Tabel 7: Vergelijking tussen verwacht en daadwerkelijk gebruik van de Berichtenbox  
\* Hieronder valt ook de berichtenstroom tussen bevoegde instanties

Tabel 7 laat zien dat met name het berichtenverkeer vanuit ondernemers (inbound) veel minder wordt gebruikt dan aanvankelijk werd verwacht. Bovendien zijn veel minder bevoegde instanties de voorziening gaan gebruiken voor het eenzijdige uitgaande berichtenverkeer aan ondernemers. De onderbenutting heeft een grote impact en leidt tot een hoge kostprijs per bericht.

Het achtergebleven gebruik van de Berichtenbox heeft als voornaamste oorzaak dat bevoegde instanties de postbus niet massaal zijn gaan omarmen als voornaamste digitaal ondersteuningsmiddel bij het afhandelen van procedures. Naast het gebruik van andere digitale kanalen maken overheden nog steeds veel gebruik van niet-digitale kanalen. Een veelgehoorde kritiek is dat het gebruik van de ongestructureerde Berichtenbox niet goed aansluit op de grote diversiteit aan producten en diensten die bevoegde instanties aanbieden. Dit geldt met name voor gemeenten. Bevoegde instanties geven de voorkeur aan andere middelen zoals eigen portalen die ze in hun publiekscommunicatie naar ondernemers kenbaar maken. Het gebruik van de Berichtenbox wordt door de meeste bevoegde instanties daarmee niet actief aangejaagd.

Van ondernemers weten we dat zij over het algemeen volgzzaam zijn aan bevoegde instanties. Dit is terug te zien in de communicatiemiddelen die worden aangeboden<sup>15</sup>. Zij willen hun zaken met de overheid makkelijk en snel geregeld hebben en volgen daarbinnen de door de bevoegde instantie voorgeschreven route. Die route is veelal niet via de Berichtenbox. Deze twee factoren versterken elkaar en verklaren volgens betrokkenen grotendeels waarom de Berichtenbox het potentieel nooit heeft bereikt.

In vergelijking tot de business case in 2014 valt bovendien op dat de Berichtenbox nu wordt gebruikt voor berichtenverkeer van bevoegde instanties onderling (6.600 berichten welke onderdeel uitmaken van de overige aantallen). Dit type gebruik is destijds niet in de business case meegenomen en extra ten opzichte van het onderling gebruik in het kader van de Dienstenwet. Gedeeltelijk is het interbestuurlijk berichtenverkeer in lijn met de bedoeling onder de Dienstenwet, als het bijvoorbeeld gaat het afstemmen van aanvragen, of mededelingen van besluiten die betrekking hebben op meerdere bevoegde instanties. De Berichtenbox wordt sinds 2014 ook gebruikt voor andersoortig officieel berichtenverkeer, bijvoorbeeld in het kader van financieel toezicht dat provincies over gemeenten voeren of van het uitwisselen met (omvangrijke) beroepsstukken met de Raad van State.

### 3.4 Niveau van dienstverlening (SLA)

Voor de Berichtenbox is geen specifieke SLA afgesproken tussen RVO en DICTU. RVO heeft aangegeven dat de eisen uit de standaard 'SLA basis 24+' van toepassing zijn Deze gaat uit van 24/7 ondersteuning. Dat betekent dat er continue monitoring op de beschikbaarheid plaatsvindt door zowel DICTU als RVO. DICTU doet dit met eigen systemen, RVO doet dit met behulp van de monitoring service 'Hyperspin'. Indien de voorziening voor gebruikers niet beschikbaar is, kan telefonisch en via e-mail contact worden opgenomen met de Servicedesk van RVO. De Servicedesk is op kantooruren tussen 08:30 uur en 17:00 uur bereikbaar. Voor de Berichtenbox zijn consignatiediensten ingericht die ervoor zorgdragen dat de omgeving wordt bewaakt en er altijd een functioneel aanspreekpunt is voor incidenten buiten kantooruren. Een incident met impact op de beschikbaarheid moet binnen 4 uur na melding worden opgelost door DICTU. Gepland technisch onderhoud en mogelijke storingen worden via de eFlash applicatie actief met gebruikers gecommuniceerd.

### 3.5 Kosten

Vanuit RVO heeft het onderzoeksteam een globaal inzicht verkregen met de kosten die begroot zijn voor de Berichtenbox. We gaan uit van de cijfers van 2020, omdat ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek de cijfers over 2021 nog niet definitief waren.

Voor 2020 laten de begrote kosten het volgende beeld zien.

	(* € 1.000)
Kosten beheerorganisatie RVO	646
Kosten DICTU op basis van Dienstverleningsovereenkomsten	364
Cloudplatform gerelateerde kosten	112
Overige- alsmede stelkosten ICT	167

<sup>15</sup> "Massaal digitaal: kwalitatief onderzoek naar barrières en oplossingen voor meer gebruik van digitale overheidsdienstverlening", GfK april 2015 (in opdracht van de provincie Noord-Brabant)

Bijdrage RVO op basis van het gebruik van de Berichtenbox <sup>16</sup>	-90
Totaal	<b>1.199</b>

Tabel 8: Kostenoverzicht Berichtenbox voor Bedrijven (2020)

RVO heeft tijdens de interviews aangegeven dat het de verwachting is dat cijfers van de begroting van 2021 niet wezenlijk afwijken van 2020.

Ten aanzien van de begrotingscijfers zijn de volgende opmerkingen te maken.

- Ten behoeve van het functionele beheer van de Berichtenbox heeft RVO een beheerteam ingericht waarbinnen de benodigde expertises voor het beheer zijn vertegenwoordigd. Deze resources worden berekend tegen de met EZK afgestemde tarieven.
- Het is belangrijk om te melden dat de kosten voor infrastructuur vanuit RVO niet per voorziening aan de eindklant worden doorberekend, maar dat deze kosten als een opslag verdisconteerd zitten in de genoemde interne tarieven. Hierdoor is er dus geen causaal verband te leggen tussen investering en gebruik van de infrastructuur versus het feitelijk gebruik van de infrastructuur door de specifieke voorziening. Als gevolg van deze vorm van doorbelasting zijn bijvoorbeeld de kosten van de migratie van de Berichtenbox naar de Cloudomgeving in 2020 en 2021 niet specifiek zichtbaar in de begroting zoals hierboven vermeld.
- In 2020 is als gevolg van de introductie van de koppelvlakken BVS (en het uitfaseren van BOS) ten behoeve van de Berichtenbox ruim € 200.000 aan de kosten van applicatiebeheer toegevoegd. Het gaat hier om eenmalige kosten.
- Bovenop de kosten vanuit DICTU wordt door RVO een opslag van 5% berekend alvorens deze kosten door te berekenen aan BZK.
- Op basis van de ontvangen financiële informatie is het niet mogelijk een breakdown naar modules binnen de Berichtenbox te maken van de kosten van RVO en DICTU, dan wel voor de uit te voeren activiteiten binnen de Dienstverleningsovereenkomst.
- Als gevolg hiervan is ook geen financiële impactanalyse te maken voor scenario's waarbij bepaalde functionaliteit buiten werking gesteld wordt. Idem voor de impact als gevolg van een aanpassing op het serviceniveau vanuit RVO met daarachter DICTU.
- Op kostenniveau is vast te stellen dat een bericht op dit moment een kostprijs heeft van net onder de € 10,-. Dit kostenniveau ligt beduidend hoger dan oorspronkelijk voorzien in de bijgestelde business case waarbij de kosten voor een inbound bericht geschat werden op gemiddeld € 3,20 en de kosten van een outbound bericht op gemiddeld € 0,50.

In de gesprekken met RVO en BZK over de kosten is naar voren gekomen dat de kosten in de praktijk nauwelijks zullen meebewegen bij aanpassingen in de voorziening zoals deze nu bestaat.

<sup>16</sup> RVO maakt gebruik van de Berichtenbox voor uitgaand verkeer naar ondernemers, zie tabel 6

## 4. Externe ontwikkelingen en verwachte impact op gebruik van de Berichtenbox

### 4.1 Federatief Berichten Stelsel en BBO

Logius werkt momenteel in opdracht van BZK aan de realisatie van een Federatief Berichtenstelsel (FBS). Dit stelsel heeft tot doel om op termijn een aantal generieke services beschikbaar te stellen. Het stelsel moet kunnen aansluiten op de verschillende berichtenmagazijnen van verschillende organisaties binnen de overheid. Daarnaast kunnen verschillende presentatielagen gebouwd worden op het stelsel door de verschillende partijen. Daarmee is FBS vooral een verandering onder de motorkap van onder meer de Berichtenbox MijnOverheid.

Tegelijkertijd is het beeld dat ook voor uitgaand berichtenverkeer naar ondernemers gebruik zal gaan maken van de services die het FBS biedt. Daarmee heeft deze ontwikkeling in potentie een serieuze impact op de hoeveelheid verkeer die door de Berichtenbox wordt afgehandeld. Deze zal hierdoor zoals al eerder aangegeven verder afnemen.

Het is momenteel echter niet zo dat FBS in de huidige opzet de volledige functionaliteit van de Berichtenbox afdekt, namelijk:

- FBS ondersteunt in de huidige plannen nog geen tweerichtingsverkeer;<sup>17</sup>
- FBS aan zich voorziet niet in een presentatielaag voor berichten aan ondernemers;
- FBS voorziet nog niet in de mogelijkheden voor authenticatie voor EER-ondernemers.

Parallel aan de ontwikkeling van het stelsel werkt Logius aan de doorontwikkeling van de Berichtenbox voor Burgers en Ondernemers (BBO). De BBO is onderdeel van het stelsel en voorziet in een berichtenmagazijn voor burgers en ondernemers. Daarmee wordt het mogelijk dat FBS ook een rol gaat vervullen in het verkeer tussen overheid en ondernemers. Voor de daadwerkelijke ontsluiting moet nog invulling gegeven worden aan de presentatielaag, zodat er ook een service is die berichten uit de magazijnen via de generieke FBS services kan presenteren aan de gebruikers. Om hier invulling aan te geven was er het voornemen om een portaal te ontwikkelen (het zogenaamde 'light-portaal voor ondernemers') maar dit voorstel lijkt voorlopig geen opvolging te krijgen.

Hoewel er momenteel geen plannen zijn voor het realiseren van een portaal voor ondernemers in het FBS, ontstaat met deze ontwikkeling een koers die er toe kan leiden dat ondernemers in de toekomst op twee berichtenboxen moeten aansluiten. De verwachting hierbij is dat het overgrote deel van berichten aan ondernemers straks via BBO zal lopen. Zo zal waarschijnlijk ook RVO gebruik gaan maken van de BBO voor het verzenden van berichten aan ondernemers.

### 4.2 Omgevingswet / DSO

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet biedt een digitaal loket waar initiatiefnemers en betrokkenen snel kunnen zien wat er mag in de fysieke leefomgeving. Daarnaast is het mogelijk om via het loket vergunningen aan te vragen, meldingen te doen en informatie te geven. In de oorspronkelijke

---

<sup>17</sup> Ten tijde van het schrijven van deze rapportage is er wel sprake van een mogelijke Request for Change waarin het verzoek wordt gedaan tweerichtingsverkeer te ondersteunen.



architectuur voor het DSO is rekening gehouden met het bestaan van een berichtenbox, waarmee ontvangstbevestigingen en afschriften van formulieren verstuurd kunnen worden aan burgers en ondernemers. Het beeld was dat hiervoor gebruik gemaakt zou worden van de Berichtenbox MijnOverheid of een portaal voor communicatie met ondernemers. Begin 2020 is duidelijk geworden dat deze voorziening voorlopig nog niet beschikbaar is. Daarmee blijft het voorlopig onduidelijk hoe de communicatie van bevoegd gezagen digitaal naar ondernemers zal plaatsvinden.

### 4.3 Single Digital Gateway Verordening

De Single Digital Gateway (SDG) verordening regelt de oprichting van één digitale Europese toegangspoort: YourEurope. Het doel van de SDG-verordening is om het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal binnen de Europese Economische Ruimte te bevorderen, en daarmee de interne markt te verbeteren. Hiertoe zouden burgers en bedrijven via een portaal toegang moeten krijgen tot informatie van goede kwaliteit, efficiënte procedures en doeltreffende diensten voor ondersteuning en probleemoplossing met betrekking tot unie- en lidstatelijk recht.

De verordening stelt voorschriften vast rondom het beschikbaar stellen van bepaalde digitale informatie en procedures aan grensoverschrijdende gebruikers, inclusief toepassing van het eenmaligheidsbeginsel. Daarmee borduurt de SDG-verordening grotendeels voort op de verplichtingen uit de Dienstenrichtlijn vanuit de EU, maar vult deze op een aantal onderdelen aan<sup>18</sup>:

- De Dienstenrichtlijn ziet enkel toe op vrijheid van vestiging en vrij verkeer van diensten onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. De SDG-verordening strekt verder en heeft ook betrekking op bepaalde informatiegebieden en procedures in het burgerdomein.
- Het centrale loket<sup>19</sup> (ondernemersplein.kvk.nl / business.gov.nl) moet worden ontsloten op de digitale Europese toegangspoort (YourEurope).
- Onder de SDG-verordening is het anders dan in de Dienstenrichtlijn verplicht om naast de nationale taal de mogelijkheid aan te bieden om te communiceren in een veelgebruikte Europese taal (in Nederland is gekozen voor het Engels).
- Het aantal procedures waar lidstaten wederzijds bewijsstukken voor moeten erkennen wordt uitgebreid (het eenmaligheidsbeginsel)<sup>20</sup>. Dit betreft onder andere de Annex II procedures uit de SDG-verordening en de procedures op grond van de Dienstenrichtlijn.
- Het aantal procedures dat volledig digitaal doorlopen moet kunnen worden (in geval van Annex 1 procedures: mits ook voor eigen inwoners digitaal toegankelijk) wordt uitgebreid. Voor procedures in het ondernemersdomein is dit overigens beperkt: de informatiegebieden en procedures voor bedrijven zijn grotendeels hetzelfde als in de Dienstenrichtlijn.
- De SDG-verordening stelt aanvullende kwaliteitseisen aan de verstrekte informatie over procedures<sup>21</sup>.
- De SDG-verordening schrijft, in tegenstelling tot de Dienstenwet, geen centrale voorziening voor het berichtenverkeer voor. Bevoegde instanties hebben hier dan ook een eigen verantwoordelijkheid.

<sup>18</sup> Zie ook: [Verplichtingen onder de Dienstenwet op het gebied van informatie, procedures en bijstand - Digitale Overheid](#)

<sup>19</sup> Voor ondernemers: ondernemersplein.kvk.nl / business.gov.nl, voor burgers: rijksoverheid.nl / government.nl

<sup>20</sup> Het eenmaligheidsbeginsel moet worden toegepast voor: Annex II procedures SDG-Verordening, procedures uit richtlijn 2005/36 EG (Erkenning van beroepskwalificaties), procedures uit richtlijn 2006/123/EG (Diensten op de interne markt), procedures uit richtlijn 2014/24/EU (Plaatsen van overheidsopdrachten) en procedures uit richtlijn 2014/25/eu (Plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten).

<sup>21</sup> Art.10 SDG

De SDG-verordening heeft een directe werking op alle decentrale en centrale overheden. Zij zijn zelf verantwoordelijk om te voldoen aan de verplichtingen uit de SDG-verordening. Het kan zijn dat de overheden samen mogelijkheden zien in gemeenschappelijke voorzieningen om zo te voldoen aan de SDG-verordening. Voor de informatiegebieden (Annex I SDG-Verordening) is door gemeenten al gekozen voor een gemeenschappelijke oplossing. Tot op heden (april 2021) is er door de bevoegde instanties geen expliciete keuze gemaakt om een gemeenschappelijke oplossing aan te bieden ter ondersteuning van de uitwisseling van informatie en/of procedures die onder de SDG-verordening vallen, zoals een mogelijk gebruik van de Berichtenbox. In een impactanalyse<sup>22</sup> van de VNG uit 2019 wordt wel verwezen naar het 'hernieuwde gebruik' van de Berichtenbox. Deze wordt gezien als een alternatief voor het bouwen van portalen met formulieren, en in de analyse wordt de suggestie gedaan dit nader te onderzoeken en samen met BZK de mogelijkheden van deze koers te verkennen.

## 4.4 Overige juridische ontwikkelingen

Naast de komst van de SDG beschrijven we nog twee andere relevante ontwikkelingen vanuit wetgeving.

### **Wet digitale Overheid (beoogde inwerkingtreding 1 juli 2022)**

De Wet digitale overheid (Wdo) regelt dat burgers en ondernemers veilig toegang krijgen tot elektronische dienstverlening van (semi-)publieke aanbieders. Dit moet bereikt worden door een hoger betrouwbaarheidsniveau van digitale identificatiemiddelen aan te bieden. Daarnaast stelt de Wdo open standaarden voor het elektronisch verkeer van de overheid verplicht. Naar verwachting leidt de Wdo tot meer en andere inlogmiddelen die beschikbaar komen en erkend worden naast DigiD en eHerkenning. Ook levert de Wdo de juridische grondslag voor de digitale toegankelijkheid van overheidswebsites (nu geregeld in het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid). Websites en mobiele applicaties van de overheid moeten voldoen aan toegankelijkheidseisen om inclusieve dienstverlening te bevorderen. Dit stelt aanvullende eisen aan het centrale loket en mogelijk ook aan de voorziening voor berichtenverkeer.

### **Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (beoogde inwerkingtreding 1 juli 2022)**

De Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv) regelt dat burgers en bedrijven altijd ook digitaal formele procedures via een voldoende betrouwbaar kanaal kunnen verzenden naar en ontvangen van de overheid. Hieronder vallen ook aanvragen van vergunningen en het indienen van bezwaarschriften. De wet regelt, naast het recht op elektronisch inzenden van berichten, ook een verplichte ontvangstbevestiging van een elektronisch bericht aan de overheid, recht op afschrift van ingevoerde gegevens in een webformulier, verbod op niet-verplichte gegevens afdwingen in een webformulier en verlengde indieningstermijn bij storing. Specifiek voor berichten van de overheid in een berichtenbox, dus ook de Berichtenbox voor Bedrijven, gelden de volgende aanvullende eisen als gevolg van de Wmebv:

- verplichte notificatie bij plaatsing van een (nieuw) bericht in een berichtenbox;
- het opnemen van essentiële informatie (zoals reactietermijn) in een notificatie;
- alternatieve routing van berichten als berichten of notificaties niet bezorgd kunnen worden;
- bewijslast rond de ontvangst en de verzending met een berichtenbox berust bij het bestuursorgaan.

---

<sup>22</sup> Impactanalyse Single Digital Gateway, april 2019

## 4.5 M2M en portalen

Naast bovenstaande ontwikkelingen zijn er meer algemene ontwikkelingen in de wijze waarop het verkeer tussen overheid en ondernemers wordt vormgegeven. Ten eerste zijn er partijen zoals de Belastingdienst die voor een deel van het berichtenverkeer inzetten op uitwisseling tussen de systemen van de uitvoeringsorganisatie en de systemen van de ondernemers (Machine to Machine of M2M). In het verwerkingsproces biedt een dergelijke wijze van berichtenuitwisseling grote efficiency- en nauwkeurigheidsvoordelen op. Het hebben van een berichtenbox is voor deze wijze niet noodzakelijk, anders dan om een notificatie uit te sturen.

Bij overige overheden, waaronder gemeenten, is al enige tijd een ontwikkeling gaande waarbij steeds meer via portalen gewerkt wordt. Dit heeft als voordeel dat berichten en de daarin opgenomen gegevens op een meer gestructureerde wijze (bijvoorbeeld via een formulier, eventueel ondersteund met beslisbomen) aangeleverd worden. Net zoals bij de uitwisseling van gegevens via systemen onderling stelt dit overheden in staat de gegevens gestructureerd aangeleverd te krijgen waarna ze eenvoudig in de eigen systemen opgenomen kunnen worden. Daarmee wordt door veel overheden invulling gegeven aan inbound verkeer aan bevoegde instanties. De vraag die niet beantwoord is in dit onderzoek is\_of bij het toepassen van deze manier van communicatie voldaan wordt aan de verplichte mogelijkheid dat de ondernemer zijn berichtenboxnaam kan vermelden, waarna dan verdere communicatie in ieder geval ook via de Berichtenbox moet lopen.

## 5. Programma van Eisen op hoofdlijnen

Uit de eerdere hoofdstukken volgen op globaal niveau de te stellen eisen aan een centraal te ontsluiten voorziening voor berichtenverkeer. Om deze eisen toekomstbestendig te maken is gekeken naar het huidige en toekomstige juridische kader en daarnaast naar relevante externe ontwikkelingen. Deze eisen moeten dan ook gezien worden als kaderstellend voor alternatieven voor de bestaande Berichtenbox, maar ook voor de Berichtenbox indien besloten zou worden om door te gaan met de huidige voorziening. Deze eisen gelden vanzelfsprekend ook voor andere voorzieningen of stelsels zoals het FBS, mochten deze in de toekomst de functionaliteit van de Berichtenbox overnemen dan wel vervangen.

### Eisen voortkomend uit de bestaande Dienstenwet, met bijbehorende Regeling en Besluit

1. De voorziening is beschikbaar voor bevoegde instanties en (EER-) ondernemers.
2. De voorziening biedt een ondernemer en een bevoegde instantie de mogelijkheid berichten die betrekking hebben op procedures en formaliteiten zoals beschreven in de Dienstenrichtlijn via het centraal loket te verzenden en te ontvangen (transactiefunctie met tweerichtingsverkeer).
3. De ondernemer heeft het recht via één centrale voorziening contact op te nemen met een bevoegde instantie en daar zijn antwoord terug te krijgen, en zo al zijn berichtenverkeer onder de Dienstenrichtlijn met de overheid op één plek te hebben.
4. De voorziening biedt de mogelijkheid om procedures volledig online (via de digitale weg) te doorlopen, dit betreft het doen van een aanvraag, het indienen van gegevens, het betalen van administratieve kosten en het afgeven (en daarmee ontvangen) van een vergunning.

### Eisen voortkomend uit overige bestaande wet- en regelgeving<sup>23</sup>

5. Identificatie en authenticatie is online mogelijk conform eIDAS (erkende inlogmiddelen Europese lidstaten)
6. Bevoegde instanties kunnen berichten doorsturen naar andere bevoegde instanties, welke de doorgezonden berichten kunnen verwerken (Awb)
7. Het tijdstip van verzending en ontvangst wordt gegarandeerd (aflevergarantie). (Awb)

### Eisen voortkomende uit nieuwe wetgeving

8. De voorziening biedt een ondernemer en een bevoegde instantie de mogelijkheid berichten die betrekking hebben op procedures en formaliteiten zoals beschreven in de Single Digital Gateway Verordening via het centraal loket te verzenden en te ontvangen. (SDG-verordening)
9. De voorziening is beschikbaar in ten minste Nederlands en Engels. (SDG-verordening)
10. De voorziening voldoet aan de kwaliteitseisen gesteld in SDG-verordening art. 10.
11. De voorziening voldoet aan de digitale toegankelijkheidseisen (WCAG niveau AA). (Wdo)
12. Gebruikers worden genotificeerd door middel van SMS en e-mail bij plaatsing van een (nieuw) bericht in de Berichtenbox. (Wmebv)
13. In de notificatie is essentiële informatie, zoals de reactietermijn, opgenomen. (Wmebv)

<sup>23</sup> Bevoegde instanties moeten onverwijld voldoen aan verplichtingen op grond van andere wet- en regelgeving, zoals de Archiefwet, de Wet Openbaarheid van Bestuur, de Algemene verordening gegevensbescherming etc. Aanvullende eisen uit deze en andere wet- en regelgeving worden niet nader beschreven in dit rapport.

14. De voorziening routeert berichten naar een alternatief kanaal als berichten of notificaties niet bezorgd kunnen worden. (Wmebv)

**Naast de eisen vanuit wetgeving zijn er nog eisen om te komen tot een werkbare oplossing. Op hoofdlijnen zijn deze:**

15. In de voorziening kan de gebruiker namens zijn organisatie de basis berichtenbox-functionaliteiten uitvoeren. Te weten:
  - Berichten kunnen worden voorzien van bijlagen in verschillende berichttypen.
  - Exporteren van berichten door lokale opslag is mogelijk.
  - Elektronisch ondertekenen of verzegelen (eIDAS) inclusief het verifiëren van de elektronische ondertekening.
  - De ondernemer kan zelf zijn gegevens beheren, waaronder taalkeuze, organisatienaam, machtigingen en gegevens voor notificatie.
16. Bevoegde instanties kunnen aansluiten met eigen voorzieningen voor gegevensverwerking en middels een gestandaardiseerd gegevensuitwisselingskoppelvlak.
17. De vertrouwelijkheid en integriteit van het bericht is geborgd, volgens een hoog beveiligingsniveau.
18. De beheerder van de voorziening moet voor een opgegeven periode, uit te splitsen naar maanden, rapportages kunnen krijgen over ten minste het aantal accounts en het aantal verzonden berichten.
19. De continuïteit van de voorziening moet gemonitord kunnen worden.
20. De kans op verstoringen is zo klein mogelijk en de gevolgen daarvan worden zo spoedig mogelijk ongedaan gemaakt.
21. Dienstverrichters kunnen zelf een account aanmaken, herstellen, samenvoegen of opheffen.
22. De beheerder van de berichtenvoorziening moet een account kunnen aanmaken, herstellen, samenvoegen of opheffen voor een bevoegde instantie.
23. De voorziening is aangesloten op een communicatievoorziening die gebruiker (dienstverrichter of overheid) meteen op de hoogte brengt als verzending of ontvangst van berichten verstoord wordt.
24. De voorziening mag in principe geen grenzen stellen aan de grootte en het format van de bijlagen die kunnen worden verzonden, omdat alle transacties in het kader van de Dienstenwet via de berichtenvoorziening moeten kunnen verlopen,

## 6. Oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk bespreken we een aantal oplossingsrichtingen waarbij we telkens de belangrijkste voor- en nadelen beschrijven. Op hoofdlijnen onderscheiden we een aantal mogelijke keuzes die leiden tot de in dit hoofdstuk gepresenteerde oplossingsrichtingen:

- Instandhouding van de huidige Berichtenbox versus het vervangen van deze centrale voorziening. Binnen de optie van instandhouding van de Berichtenbox onderkennen we een aantal mogelijkheden om met name de kostprijs per bericht naar een lager niveau te brengen.
- Het vervangen van de huidige voorziening Berichtenbox middels een oplossing vanuit de overheid, al dan niet middels een nog te ontwikkelen voorziening versus het gebruik maken van een marktoplossing. In beide gevallen blijft de voorziening op centraal niveau aangeboden worden.
- Het behouden van een centraal aangeboden voorziening versus het beëindigen van het aanbod van een dergelijke voorziening, waarbij dan de verantwoordelijkheid voor het hebben van een voorziening nadrukkelijk komt te liggen bij de individuele bevoegde instantie. Dit laatste is mogelijk onder de Dienstenrichtlijn maar vereist aanpassing van Nederlandse wet- en regelgeving.

De bovengenoemde keuzes leiden tot 7 verschillende scenario's met elk specifieke voor- en nadelen:

### **Centrale oplossing met de huidige inrichting**

1. De huidige situatie behouden.
2. Reduceren of doorbelasten van de kosten.
3. Verlagen van de kostprijs per bericht door verhogen van het volume van het berichtenverkeer.

### **Centrale of decentrale oplossing, met vervanging van de huidige Berichtenbox**

4. Een alternatieve bestaande voorziening van binnen de overheid.
5. Een alternatieve toekomstige voorziening van binnen de overheid.

### **Centrale of decentrale oplossing uit de markt ter vervanging van de huidige Berichtenbox**

6. Een alternatieve centrale voorziening uit de markt.
7. Een alternatieve decentrale voorziening uit de markt (de Berichtenbox wordt vervangen door een verscheidenheid aan decentrale oplossingen).

## 6.1 Behouden van de huidige Berichtenbox

### 6.1.1 Behouden van de huidige situatie (0-alternatief)

Het 0-alternatief bestaat uit het handhaven van het aanbod van een centrale voorziening, met behoud van de huidige Berichtenbox.

**Voordelen:**

- De Berichtenbox heeft bewezen dat deze technisch werkt en voldoet aan de eisen gesteld door de Dienstenwet, met het bijbehorende besluit en de bijbehorende regeling.
- De beperkte groep bevoegde instanties die de Berichtenbox momenteel gebruikt, kan de investeringen die zij in hun organisatie hebben gedaan, in het geheel van voorziening en processen, blijven benutten.
- Er kan zekerheid geboden worden aan alle Nederlandse overheden en ICT-leveranciers, om passende dienstverlening met de Berichtenbox aan (buitenlandse) gebruikers te bieden en investeringsschema's te maken.

**Nadelen:**

- De kostprijs per bericht is hoger dan oorspronkelijk aangenomen in de business case en ook hoger dan bij vergelijkbare voorzieningen. Dit heeft voornamelijk te maken met het beperkte gebruik van de Berichtenbox. Dit nadeel zal verder toenemen op het moment dat vanuit andere projecten er concurrerende voorzieningen worden aangeboden die een deel van met name het outbound verkeer gaan overnemen.
- Op het moment dat ervoor gekozen wordt om de berichtenuitwisseling die nodig is om de SDG-verordening te implementeren via de Berichtenbox, moeten er functionele aanpassingen aan de voorziening worden gedaan. Doordat we geen inzicht in de breakdown van de kosten hebben gekregen is het niet mogelijk de effecten te kwantificeren. Functionele aanpassingen aan de Berichtenbox brengen additionele kosten met zich mee, zoals ook duidelijk werd met de implementatie van extra services<sup>24</sup>.
- Door RVO is een onderzoek gedaan naar gewenste aanpassingen aan de gebruikersinterface om deze beter toegankelijk te maken en deze te laten voldoen aan de huidige eisen<sup>25</sup>. Uit dit onderzoek blijkt dat het aantal aanpassingen omvangrijk is, hetgeen een investering met zich mee zou brengen. RVO heeft ervoor gekozen deze aanpassingen voorlopig niet door te voeren in afwachting van de keuzes ten aanzien van de inzet van FBS in de communicatie tussen overheid en ondernemers.
- Ondanks eerdere onderzoeken<sup>26</sup> die gedaan zijn naar het achterblijvende gebruik van de Berichtenbox en de acties om het gebruik te verbreden, heeft dit niet geleid tot een toename die in de buurt komt van de oorspronkelijke verwachtingen. Het is dan ook de vraag in hoeverre de centraal aangeboden voorziening aansluit bij de behoefte van de bevoegde instanties Zonder een verplichtstelling van het gebruik van de Berichtenbox in het kader van de Dienstenwet en aanvullend, interne reglementen voor medewerkers<sup>27</sup>, zijn dan ook in de toekomst geen verbeteringen te verwachten.

## 6.1.2 Reduceren of doorbelasten kosten van huidige Berichtenbox

Een tweede mogelijke oplossingsrichting is deels gelijk aan het 0-alternatief, echter is deze gekoppeld aan het afschalen van het huidige niveau van dienstverlening van de Berichtenbox. Het gaat hierbij

<sup>24</sup> DBS en BDS staan bijvoorbeeld nu nog in acceptatie-omgeving en zullen naar schatting van RVO leiden tot een kostenstijging van ruim € 100.000 per jaar

<sup>25</sup> Expertreview Berichtenbox voor Bedrijven, februari 2021

<sup>26</sup> Onder meer "Onbekend maakt Onbemind: Gebruik van de berichtenbox voor bedrijven door gemeenten in de provincie Noord-Brabant (2013)", door PBLQ HEC, en "Massaal digitaal: kwalitatief onderzoek naar barrières en oplossingen voor meer gebruik van digitale overheidsdienstverlening (2015)", door GfK

<sup>27</sup> Zie bijvoorbeeld Provinciaal Blad Noord-Brabant 183/16.

dan om het niveau van dienstverlening vanuit RVO en DICTU, maar mogelijk ook om het buiten gebruik stellen van functionaliteit die niet gebaseerd is op wettelijke eisen. Dit alles met als doel het reduceren van de kosten voor de Berichtenbox. Gelet op het gebrek aan inzicht in de kosten dat we voor dit onderzoek konden verkrijgen, kunnen we in deze rapportage alleen de opties daartoe op hoofdlijnen schetsen.

### **Beschikbaarheid**

De gevraagde huidige beschikbaarheid van de Berichtenbox is hoog. Voor de totale keten (inclusief identificatie en authenticatie) wordt een beschikbaarheid van 97% gegarandeerd.

Een dergelijke hoge beschikbaarheid zou passend zijn indien de voorziening wordt ingezet voor tijd-kritische processen. Naar wij begrepen hebben, zijn alleen de berichten van de Centrale Dienst In- en Uitvoer als zodanig te kwalificeren. Op basis van de statistische informatie die wij ontvangen hebben, zien we dat van het totaal van het uitgaand berichtenverkeer 6% van deze dienst komt. In hoeverre dit gekoppeld is aan inkomend verkeer is niet duidelijk, maar de conclusie lijkt gerechtvaardigd dat dit relatief gering is. Verder verdiepend onderzoek naar deze specifieke berichtenstroom zal moeten uitwijzen in hoeverre deze stroom berichten de beschikbaarheid van 97% voor de voorziening als geheel vereist en verantwoordt.

Overigens is het relevant om hierbij op te merken dat, in tegenstelling tot de genoemde beschikbaarheid van de voorziening, de helpdesk slechts binnen kantoor tijden beschikbaar is.

### **Reductie aantal services waar de huidige Berichtenbox gebruik van maakt**

De huidige Berichtenbox ondersteunt een aantal verschillende services. Deze services vergen onderhoud en doorontwikkeling. Door het aantal services te reduceren vervallen de kosten voor het onderhoud en de doorontwikkeling van deze services. Omdat we geen inzicht hebben gekregen in de breakdown van de kosten is het niet vast te stellen wat de services individueel kosten en wat er daarmee kan worden bespaard. Wel is bekend van de twee nieuwe services (BDS en DBS) dat deze in productie naar verwachting ruim € 100.000 jaarlijks extra kosten (zie voetnoot 19). Dit bedrag is aanzienlijk met oog op de jaarlijkse kostprijs van ongeveer € 1,2 miljoen.

### **Capaciteit reduceren**

De huidige Berichtenbox is gedimensioneerd op een groot aantal berichten en maakt het mogelijk om grote bijlagen te versturen en te ontvangen. Zoals beschreven in de paragraaf over kosten is niet te achterhalen welk effect de dimensionering heeft op de kosten. Wel is helder dat het effect slechts beperkt zal zijn omdat de kosten voor dit onderdeel slechts een beperkt onderdeel zijn van de totale kosten. Daarnaast worden kosten voor infrastructuur niet door RVO toegerekend aan de individuele voorzieningen. Dit laatste betekent dat de kosten wel dalen, maar dat dit niet of nauwelijks zichtbaar zal zijn in de kosten die RVO bij BZK in rekening brengt voor de Berichtenbox.

### **Doorbelasten kosten**

Het doorbelasten van kosten is van een andere orde dan de hierboven beschreven opties. De kosten worden immers niet gereduceerd, maar slechts elders belegd. Op hoofdlijnen zijn hier twee wegen te bewandelen.

- De eerste gaat uit van het doorbelasten van de kosten voor de Berichtenbox als zelfstandige voorziening. Om dit te realiseren moeten wel de nodige stappen gezet worden. Zo moet er een aantal keuzes gemaakt worden over welke kosten doorbelast worden. Betreft dit bijvoorbeeld alle kosten voor het gebruik of slechts voor het gebruik dat niet Dienstenwet gerelateerd is? Worden



alle kosten doorbelast of bijvoorbeeld enkel de kosten voor het gebruik van specifieke koppelvlakken? Gaat men bij de berekening van de kosten uit van het daadwerkelijk gebruik of van het gedimensioneerde gebruik bij het bepalen van de kosten? Daarnaast moeten er afspraken gemaakt worden over de verdeling van de kosten, en moet een systeem opgetuigd worden voor het in rekening brengen van de kosten bij partijen. Onze inschatting is dat – tenzij voor een zeer eenvoudige systematiek gekozen wordt – de kosten voor de verrekening de totale kosten van de Berichtenbox sterk zullen doen stijgen.

- Daarnaast is de financiering van de Berichtenbox meegenomen in de bredere discussie rondom de financiering van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI). Afhankelijk van de systematiek die hier gekozen wordt, kan dit mogelijk een eenvoudigere oplossing bieden. Ook hier wordt echter niets gedaan aan de meer fundamentele problematiek: de hoge prijs per bericht.

Afhankelijk van de te maken keuzes zijn de volgende voor- en nadelen te noemen.

**Voordelen:**

- De Berichtenbox heeft bewezen dat deze technisch werkt en voldoet aan de eisen gesteld door de Dienstenwet en het bijbehorende besluit en de regeling.
- De beperkte groep bevoegde instanties die de Berichtenbox momenteel gebruikt, kunnen de investeringen die zij in hun organisatie hebben gedaan om het geheel van voorziening en processen blijven benutten. Indien echter gekozen wordt voor het uitschakelen van bepaalde functies zal dit zeker een negatieve impact hebben op het gebruik, dan wel de gebruikersbeleving.
- Indien de kosten worden doorbelast naar de afnemende bevoegde instanties kan dit voor hen een trigger betekenen om meer gebruik van de Berichtenbox te maken en het gebruik meer aan te jagen, zodat de prijs per bericht van de voorziening wordt gedrukt.

**Nadelen:**

- De huidige voorziening is relatief duur als we kijken naar de prijs per bericht. Dit heeft voornamelijk te maken met het beperkte gebruik van de Berichtenbox. Dit nadeel zal alleen maar toenemen op het moment dat vanuit andere initiatieven er concurrerende voorzieningen worden aangeboden die een deel van met name het outbound verkeer gaan overnemen. Het is niet te verwachten dat een kostenreductie van 20% voldoende zal zijn om de kosten per bericht als gevolg van het lagere gebruik te compenseren.
- De impact van een keuze om de eisen vanuit SDG-verordening ook te gaan ondersteunen door de Berichtenbox zal gelijk zijn aan die van het 0-alternatief.
- Idem voor de impact van aanpassingen op de gebruikersinterface.
- Ook het verminderen van functionaliteit zoals in dit alternatief wordt voorgesteld zal niet bijdragen aan een breder gebruik zoals verwoord in het 0-alternatief.

### **6.1.3 Verlagen van de kostprijs per bericht door verhogen van het volume van het berichtenverkeer**

De kosten per bericht van de huidige voorziening zijn relatief hoog als gevolg van het beperkte gebruik van de Berichtenbox. Een derde oplossingsrichting richt zich dan ook niet zozeer op het verlagen van de kosten, maar op het verhogen van het volume. Door het vergroten van het berichtenvolume reduceren de kosten per bericht. Een deel van de kosten voor de huidige inrichting, met name de beheeromgevingen, is immers als *fixed* te beschouwen. Onder de Dienstenwet ligt het initiatief om

berichten te versturen via de Berichtenbox bij de ondernemer en is het creëren van hogere volumes daardoor beperkt, tenzij gebruik van enkel de centrale Berichtenbox verplicht wordt gesteld voor ondernemers én overheden. Drie andere mogelijke manieren om de berichtenstromen te vergroten zijn:

1. voorlichting geven over de mogelijkheden, voordelen en rechten met betrekking tot gebruik van de Berichtenbox tijdens inschrijving van de ondernemer bij de KvK. Dit kan zorgen voor meer bekendheid onder ondernemers, meer actief gebruik van de Berichtenbox door ondernemers en daarmee grotere berichtenvolumes;
2. de Berichtenbox als voorkeursberichtenvoorziening aanwijzen voor tweewegverkeer tussen bevoegde instantie en ondernemer, en mogelijk ook voor burgers bij nieuwe ontwikkelingen zoals het DSO, de SDG en Wmebv. Momenteel is de Berichtenbox beschikbaar voor een beperkt aantal procedures, maar door een bredere scope van transacties waar de Berichtenbox voor gebruikt kan worden, stijgt de aantrekkelijkheid voor zowel bevoegde instanties als ondernemers om de voorziening te gebruiken. Dit zou wel een investering vragen om de Berichtenbox en haar interface geschikt te maken voor aanvullende procedures;
3. het verplichten van het gebruik van de Berichtenbox. Dit gaat nog een stap verder dan hierboven onder twee genoemd, namelijk verplichtstellen in plaats van het aanwijzen als voorkeurskanaal. Voorbeelden hiervan zijn de verplichtstelling door de Provincie Noord-Brabant voor het gebruik van de Berichtenbox bij de uitwisseling van berichten met een omgevingsdienst Brabant-Noord en de verplichting die de CDIU haar klanten oplegt bij de uitvoer van strategische goederen.

Voor deze oplossingsrichting geldt dat de huidige centrale inrichting van de Berichtenbox behouden wordt. Dat kent de volgende voor- en nadelen.

#### **Voordelen**

- De Berichtenbox heeft bewezen dat deze technisch werkt en voldoet aan de eisen gesteld door de Dienstenwet en het bijbehorende besluit en de regeling.
- De beperkte groep bevoegde instanties die de Berichtenbox momenteel gebruikt, kunnen de investeringen die zij in hun organisatie hebben gedaan om het geheel van voorziening en processen blijven benutten.
- De relatieve kosten (prijs per bericht) nemen af bij een grotere berichtenstroom.

#### **Nadelen**

- Op het moment dat ook burgers gebruik zouden (moeten) gaan maken van de Berichtenbox, betekent dit aanpassingen op het terrein van identificatie en authenticatie.
- De absolute kosten van de huidige voorziening blijven gelijk, of nemen toe.

## **6.2 Vervanging van de huidige inrichting middels een alternatief vanuit de overheid**

De hierna genoemde alternatieve scenario's gaan uit van het inzetten van een voorziening op zowel centraal niveau dan wel op decentraal niveau, maar spitst zich toe op vervanging van de huidige voorziening door een alternatief vanuit de overheid. Met dit alternatief moet bovendien aantoonbaar worden voldaan aan de Dienstenwet en het moet op termijn bruikbaar zijn onder de SDG.

## 6.2.1 Beschikbare alternatieven binnen de overheid

Binnen de overheid wordt er op verschillende manieren digitaal gecommuniceerd met burgers en ondernemers. De meest zichtbare zijn die in het contact met burgers. Te onderscheiden zijn centraal generiek aangeboden voorzieningen (bijvoorbeeld MijnOverheid) en decentraal ingerichte voorzieningen die veelal zijn gebaseerd op portaaltechnologie uit de markt. .

### Generieke voorzieningen centraal aangeboden

Op dit moment blijken er ter vervanging van de Berichtenbox geen relevante voorzieningen op centraal niveau beschikbaar te zijn binnen de overheid. De vermeende alternatieven blijken niet te voldoen aan de eis om tweerichtingsverkeer te ondersteunen, dan wel dat het specifieke oplossingen zijn voor bepaalde berichtsoorten en daarmee niet breed inzetbaar. Veelal worden deze oplossingen via portaaltechnologie opgepakt. Te denken valt hierbij aan oplossingen in gebruik bij de grote uitvoeringsorganisaties, zoals Belastingdienst, SVB, UWV en RDW. Deze oplossingen maken daarbij onderdeel uit van specifieke berichtstromen die gebaseerd zijn op M2M stromen. Ook lang niet in alle gevallen voldoen de alternatieven aan de eisen gesteld in de Dienstenwet en de toekomstige eisen vanuit de SDG.

### Decentraal ingerichte voorzieningen

Veel gemeenten en zorginstellingen maken momenteel gebruik van een portaaloplossing om hun digitale zaken met burgers en ondernemers te regelen. Burgers en ondernemers loggen op het 'Mijn-portaal' in met behulp van DigiD, eHerkenning of een geaccepteerd Europees eID. De gemeente zorgt ervoor dat de aangeboden digitale procedures via het portaal worden ontsloten door bijvoorbeeld elektronische formulieren aan het portaal te koppelen. Hiermee creëert de gemeente een algemene ingang waardoor de digitale aanvragen bij de juiste afdelingen of in het juiste informatiesysteem terecht komen. De burger of ondernemer kan de voortgang van zijn aanvragen via het portaal volgen. Een dergelijke voorziening lijkt tegemoet te komen aan de Dienstenwet, mits de e-Formulieren een berichtenboxnaam invulveld bevatten en de retour berichten in de berichtenbox, niet louter in het portaal worden gedaan, waarbij vanzelfsprekend aandacht gegeven moet worden aan de uitbreiding van eisen door de invoering van de SDG-wetgeving.

### Voordelen:

- Dergelijke portalen zijn net als stand-alone e-Formulieren makkelijk te integreren in de achterliggende systemen van zowel de ondernemer alsook de bevoegde instantie. Randvoorwaarde is wel dat het hier gaat om gestructureerde berichten.
- Hiermee zijn zij naast de technische integratie ook eenvoudig in te passen in de (bestaande) werkprocessen van de bevoegde instantie.
- Dit levert efficiency op en verlaagt de kans op fouten bij het overnemen van informatie vanuit een berichtenbox naar het doelsysteem.

### Nadelen:

- Iedere bevoegde instantie moet zijn eigen investering doen in de e-formulieren of de portaalomgeving, waarbij de reële verwachting is dat al deze investeringen bij elkaar opgeteld waarschijnlijk een hoger bedrag opleveren dan een centraal aangeboden voorziening.
- In de situatie dat een ondernemer meerdere vestigingen verspreid over het land heeft, moet deze mogelijk via evenzoveel portalen communiceren.
- De kosten en doorlooptijd voor een migratietraject zijn naar verwachting stevig, zowel voor RVO als voor de huidige gebruikers van de Berichtenbox.

- Het is twijfelachtig of zo wordt voldaan aan de Dienstenwet. Hiervoor is de discussie rondom interpretatie van de wetsartikelen en de vraag naar een voorziening via het centrale loket relevant.

### **6.2.2 In de (nabije) toekomst beschikbare alternatieven binnen de overheid**

Als onderdeel van de generiek digitale infrastructuur wordt er momenteel door Logius gewerkt aan het Federatief Berichtenstelsel (FBS). De services te gebruiken binnen FBS zullen op de korte termijn echter niet de volledige functionaliteit van de Berichtenbox kunnen overnemen. Op dit moment constateren we de volgende omissies ten opzichte van het programma van eisen op hoofdlijnen.

1. De services van FBS richten zich vooralsnog alleen op het uitgaande berichtenverkeer, waardoor het vereiste tweerichtingsverkeer en de doorzending en uitwisseling van berichten (ook tussen bevoegde instanties) ontbreekt.
2. De services van FBS behoeven nog een presentatielaag om de BBO en de services van het FBS te ontsluiten voor burgers en ondernemers. Momenteel zijn er nog geen concrete plannen voor zo'n voorziening. Het is dan ook nog onduidelijk hoe het stelsel aan kan sluiten op de eisen in het eerder beschreven programma van eisen voor de Berichtenbox.
3. Op dit moment is onvoldoende helder welke mogelijkheden voor authenticatie ondersteund worden door deze nieuwe ontwikkeling.

Concluderend kan worden gesteld dat FBS met daarbinnen BBO op de korte termijn nog onvoldoende geschikt is als alternatief voor de huidige Berichtenbox. Op de middellange termijn kan deze ontwikkeling mogelijk uitgroeien tot een volwaardig alternatief voor de Berichtenbox.

Om te komen tot een situatie waarin de services binnen FBS geschikt zijn voor het doorlopen van procedures, het hierbij horende tweerichtingsverkeer (zoals beschreven in de Dienstenrichtlijn) en het toekomstig uitwisselen van bewijs (zoals beschreven in de SDG-verordening) te kunnen faciliteren, moet er actief gestuurd worden op de ontwikkeling van de vereiste functionaliteit.

#### **Voordelen:**

- Indien we in de situatie komen dat de functionaliteit van de Berichtenbox onderdeel is van FBS, betekent dit voor ondernemers dat zij slechts één berichtenbox hebben waarin zij de contacten met de bevoegde instanties kunnen beheren.
- Doordat de verwachting is dat FBS een veel groter bereik zal hebben dan de huidige Berichtenbox, is het reëel te veronderstellen dat door deze grote volumes de kosten per bericht aanzienlijk lager zullen zijn dan nu, zelfs in de situatie als de absolute kosten hoger zijn.
- Omdat er landelijk een centrale berichtenbox is, maakt het niet uit of een ondernemer meerdere vestigingen verspreid over het land heeft; hij krijgt namelijk één contactpunt.

#### **Nadelen:**

- Op dit moment is onduidelijk of en zo ja wanneer de benodigde functionaliteiten om het kunnen doorlopen van procedures, het hierbij horende tweerichtingsverkeer (zoals beschreven in de Dienstenrichtlijn) en het toekomstig uitwisselen van bewijs (zoals beschreven in de SDG-verordening) te kunnen faciliteren beschikbaar komen binnen FBS. Het is op dit moment niet duidelijk of hiervoor een sluitende business case te maken is. Die business case zal sterk afhankelijk zijn van de vraag welke partijen in welke mate op termijn bereid zijn om gebruik te maken van de voorziening en de omvang van toe te voegen functionaliteit.

- Zolang FBS niet over deze benodigde functionaliteit beschikt kan gebruik gemaakt worden van de Berichtenbox. Hiervoor zal - als door de overheidsorganisaties voorzien wordt dat de Berichtenbox hierin een rol gaat spelen - parallel doorontwikkeld worden op de Berichtenbox hetgeen een dubbele investering met zich meebrengt.
- Afhankelijk van hoe de functionaliteit vanuit de Berichtenbox wordt opgenomen, zullen de kosten en doorlooptijd voor een migratietraject variëren.

## **6.3 Vervanging van de huidige inrichting middels een alternatief vanuit de markt**

### **6.3.1 Alternatieven van de markt in te zetten op centraal niveau**

Op de markt zijn alternatieven beschikbaar die integreren met bestaande digitale communicatiemiddelen zoals e-mail of gestructureerde e-formulieren door middel van een plug-in. Hierdoor hoeft de eindgebruiker (zowel ondernemer als de vertegenwoordiger van een bevoegde instantie) geen stand-alone voorziening te gebruiken bij digitale communicatie. Doordat de oplossing wordt geïntegreerd met de bestaande oplossingen kan de eindgebruiker blijven werken met voor hem bekende en vertrouwde voorzieningen (bijvoorbeeld Outlook). De belangrijkste reden om voor afnemers om een plug-in-oplossing te gebruiken is (informatie)veiligheid, bijvoorbeeld als het gaat om het uitwisselen van gevoelige (persoons)gegevens. Een aantal van de marktoplossingen gebruikt de plug-in waarbij voor bedoelde uitwisselingen gebruik gemaakt wordt van een afgesloten omgeving waarbinnen door middel van tweefactorauthenticatie en encryptie veiligheid van verzending en ontvangst wordt nagestreefd.

#### **Voordelen**

Bestaande marktoplossingen onderscheiden zich gunstig ten opzichte van de Berichtenbox waar het gaat om:

- kosten per bericht,
- schaalbaarheid, en
- een modernere en meer gebruiksvriendelijke interface.

#### **Nadelen**

De nadelen die daar tegenover staan zijn:

- Bij de inzet van een dergelijk alternatief, ingezet op centraal niveau, vergt de inrichting van het opdrachtgeverschap aandacht aan de zijde van BZK al dan niet uitbesteed aan bijvoorbeeld RVO;
- De kosten en doorlooptijd voor een migratietraject zijn naar verwachting stevig, zowel voor RVO als voor de huidige gebruikers van de Berichtenbox;
- De koppeling met de KvK bestaat op dit moment niet binnen de verschillende alternatieven. Het zou verder onderzoek vergen om te kijken of dit wel haalbaar is zonder dat dit extra kosten met zich meebrengt voor gebruikers dan wel opdrachtgevers;
- De marktoplossingen zijn momenteel niet in staat een aflevergarantie te geven en het tijdstip daarvan vast te leggen.

Naast bovenstaande nadelen rijst de vraag of het wenselijk is dat de overheid op centraal niveau dit soort voorzieningen op deze wijze aan de markt overlaat. Daarmee ontstaat een lange termijn afhankelijkheid van een bedrijf voor een essentieel onderdeel van de dienstverlening.

### **6.3.2 Alternatieven van de markt in te zetten op decentraal niveau**

Deze oplossingsrichting betekent impliciet en eigenlijk ook wel expliciet dat het Ministerie van BZK stopt om een centrale voorziening aan te bieden. Omdat de Dienstenwet uitgaat van een centrale voorziening zullen waarschijnlijk een of meerdere wetwijziging(en) nodig zijn om dit mogelijk te maken. Dit betekent dat vanuit centraal niveau geen technisch oplossing wordt aangeboden, maar de bevoegde instanties zelf verantwoordelijk zijn om te zorgen dat zij een passende voorziening aanschaffen. Hier lijken de alternatieven beschikbaar op de markt redelijk aan te voldoen. In dit scenario moeten de huidige bevoegde instanties die gebruik maken van de Berichtenbox echter wel een migratiepad naar een marktoplossing inslaan. Dit zal niet wezenlijk afwijken van datgene dat aan hun zijde moet gebeuren voor de oplossingsrichting zoals beschreven in 6.2.

Zoals eerder gesteld zijn er op de markt alternatieven beschikbaar die zijn te integreren met bestaande digitale communicatiemiddelen zoals e-mail of gestructureerde e-formulieren door middel van een plug-in. In de praktijk maken gemeentes maar ook provincies al gebruik van dergelijke oplossingen.

De opzet is gelijk aan die zoals beschreven onder 6.3.1, alleen vindt er geen centrale ondersteuning vanuit BZK of RVO plaats. Gezien het feit dat een groot aantal gemeentes en provincies (naast hun Berichtenbox, voor berichtenverkeer met burgers en rechtspersonen, die geen Berichtenbox hebben) al dergelijke oplossingen in hun portfolio heeft opgenomen lijkt dit niet tot onoverkoombare problemen te leiden.

#### **Voordelen:**

Bestaande marktoplossingen onderscheiden zich gunstig ten opzichte van de Berichtenbox waar het gaat om:

- de kosten per bericht,
- aangezien betaald moet worden per gebruiker en een groot aantal bevoegde instanties al gebruik maakt van dergelijke oplossingen zijn kosten relatief laag en mogelijk zelfs in termen van additioneel nul,
- de schaalbaarheid, en
- een modernere en meer gebruiksvriendelijke interface.
- bij de inzet van een dergelijk alternatief ingezet op decentraal niveau behoeft er geen opdrachtgeverschap aan de zijde van BZK in gericht te worden.
- op centraal niveau beperken de kosten zich tot het uifaseren van de bestaande Berichtenbox. Aandachtspunt hierbij is het eigenaarschap van de Berichtenbox gedurende de transitiefase naar een andere voorziening.

#### **Nadelen:**

De nadelen die daar tegenover staan zijn:

- een of meerdere wetwijzigingen zijn nodig om een centrale voorziening vanuit de markt op decentraal niveau mogelijk te maken;

- de kosten en doorlooptijd voor een migratietraject zijn naar verwachting stevig voor de huidige gebruikers van de Berichtenbox.
- in de situatie dat een ondernemer meerdere vestigingen verspreid over het land heeft, moet deze mogelijk via evenzoveel portalen communiceren in het geval van lokale overheden.
- de koppeling met de KvK is op dit moment niet bestaand bij de verschillende alternatieven. Het zou verder onderzoek vergen om te kijken of dit wel haalbaar is zonder dat dit extra kosten met zich meebrengt voor gebruikers en opdrachtgevers.
- de marktoplossingen zijn momenteel niet in staat een aflevergarantie te geven en het tijdstip daarvan vast te leggen.

## 6.4 Vergelijking oplossingsrichtingen ten opzichte van PvE

In de onderstaande tabel worden de oplossingsrichtingen getoetst aan het programma van eisen uit hoofdstuk 5. Bij deze toets wordt uitgegaan van de huidige of voorziene inrichting van de beschouwde oplossingsrichtingen.

#	Eis uit PvE	Handhaven huidige Berichtenbox <sup>28</sup>	Vervangen van de huidige inrichting			
			Centrale voorziening binnen de overheid	Decentrale voorziening binnen de overheid	Centrale voorziening uit de markt	Decentrale voorziening uit de markt
1a.	Beschikbaar voor bevoegde instanties	✓	✓	✓	✓	✓
1b.	Beschikbaar voor EER ondernemers	✓	✓	✓	✓	✓
2.	Tweerichtingsverkeer	✓	✗	✗	✓	✓
3.	Centrale voorziening	✓	✓	✗	✓	✗
4.	Procedures volledig digitaal doorlopen	✓	✓	✓	✓	✓
5.	Identificatie en authenticatie conform eIDAS	✓	✓	✓	✓	✓
6.	Doorsturen berichten en doorgezonden berichten verwerken tussen bevoegde instanties	✓	✓	✗	✓	✗
7.	Aflevergarantie	✓	✓	?	✗	✗
8.	Procedures Dienstenwet <sup>29</sup>	✓	✗	✗	✗	✗
9.	Procedures SDG	✗	✗	✗	✗	✗
10.	Beschikbaar in Engels en Nederlands	✓	✓	✓	✓	✓
11.	Digitale toegankelijkheidseisen	?	?	?	?	?
12.	Notificatie bij plaatsing van een bericht	✓	✓	✓	✓	✓

<sup>28</sup> Inclusief de oplossingsrichtingen reduceren/doorbelasten van de kosten, en verhogen volume berichtenverkeer.

<sup>29</sup> Ongeacht de digitale voorziening anders dan de Berichtenbox is een bevoegde instantie verplicht om de Berichtenbox als optie aan te bieden om de procedure af te wikkelen, bijvoorbeeld dat er bij eFormulieren een invulveld moet zijn om retour post via een berichtenbox van een ondernemer te ontvangen.

13.	Essentiële informatie in de notificatie	?	?	?	?	?
14.	Routing naar alternatieve kanalen	*	✓	✓	✓	✓
15.	Bijlagen in verschillende berichttypen	✓	✓	✓	✓	✓
16.	Aansluiting middels gestandaardiseerd koppelvlak	✓	✓	*	✓	✓
17.	Hoog beveiligingsniveau	✓	✓	✓	✓	✓
18.	Rapportagefunctionaliteit	✓	✓	✓	✓	✓
19.	Monitoring continuïteit	✓	✓	*	✓	*
20.	Lage verstoringkans	✓	✓	*	✓	*
21.	Aanmaken en beheren accounts Dienstverrichters	✓	✓	✓	✓	✓
22.	Aanmaken en beheren accounts bevoegde instantie	✓	✓	*	?	*
23.	Aansluiting op communicatievoorziening	✓	✓	✓	✓	✓

- ✓ De oplossing in het beschreven scenario is geschikt, of relatief eenvoudig geschikt te maken
- \* De oplossing is niet geschikt en niet, of niet eenvoudig, geschikt te maken
- ? Op grond van de beschikbare informatie is het niet mogelijk om nu vast te stellen of de oplossing al dan niet geschikt te maken is

### Ten aanzien van een aantal specifieke eisen geldt dat:

- Huidige en toekomstige (de)centrale voorzieningen binnen de overheid (nog) geen tweerichtingsverkeer kunnen ondersteunen.
- De huidige Dienstenwet en regeling vereisen dat er een centrale voorziening voor berichtenverkeer beschikbaar is. Logischerwijs voldoen decentrale voorzieningen niet aan deze vereiste.
- Voor identificatie en authenticatie geldt dat de huidige Berichtenbox geschikt gemaakt moet worden voor burgerinlogmiddelen mocht deze gebruikt gaan worden voor procedures die zich richten op burgers. Andersom geldt ook dat huidige voorzieningen uit de markt of overheid mogelijk geschikt gemaakt moeten worden voor inlog door ondernemers.
- Daarnaast moet zowel de huidige Berichtenbox als alternatieven nog geschikt gemaakt worden om te voldoen aan eIDAS.
- De complexiteit neemt toe als berichten doorgestuurd moeten worden tussen decentrale voorzieningen.
- Voor alle scenario's geldt dat voorzieningen binnen de overheid of uit de markt aangepast moeten worden indien besloten wordt ze in te zetten ten behoeve van toekomstige ontwikkelingen zoals de SDG, Wdo en Wmebv.
- Wij gaan ervan uit dat de verstoringkans toeneemt en monitoring van de continuïteit lastiger is bij een complexer landschap van verschillende decentrale voorzieningen.



## 7. Analyse en aanbevelingen

In dit hoofdstuk komen we tot de analyse en aanbevelingen rondom hoe verder met de Berichtenbox. Zoals aangegeven in hoofdstuk 6 zijn er een aantal belangrijke keuzes die ten grondslag liggen aan de richting die BZK zou willen inslaan. Sommige van deze keuzes vereisen aanpassingen in de Dienstenwet, dan wel het bijbehorende besluit en regeling.

Een primaire keuze die gemaakt moet worden is of BZK de lijn wil doorzetten om op centraal niveau een oplossing aan te bieden, zich realiserend dat dit met het huidige gebruik van de Berichtenbox leidt tot hoge kosten per bericht. De consequenties die de keuze op dit aspect met zich meebrengt kunnen als volgt verwoord worden.

1. De voorziening die noodzakelijk is om beveiligd digitaal berichtenverkeer tussen ondernemers en bevoegde instanties te faciliteren blijft op centraal niveau aangeboden. Het gebruik van een dergelijke centrale voorziening is echter niet verplicht, tenzij de ondernemer initieel via deze voorziening het contact heeft gezocht met de bevoegde instantie. Feitelijk is dit de huidige situatie rondom de Berichtenbox, en dit lijkt ook de richting te zijn waar FBS voor kiest.
2. De bestaande voorziening wordt op termijn niet meer centraal aangeboden<sup>30</sup>, wat betekent dat de bevoegde instanties een eigen verantwoordelijkheid hebben om de noodzakelijke ondersteuning voor het bedoelde berichtenverkeer zelf van de markt te betrekken dan wel te realiseren. De consequentie hiervan is dat de verantwoordelijkheid van het hebben van een voorziening dan ook volledig bij deze instanties ligt en deze niet kunnen terugvallen op een centraal aangeboden product. Indien gekozen wordt voor het stoppen van een centrale voorziening ligt er een uitdaging hoe dit te plaatsen binnen de regels van de Dienstenwet en het bijbehorende besluit en regeling.

Wij zijn ons bewust dat het verschil tussen de keuzes gering lijkt, immers in beide situaties behouden de bevoegde instanties hun eigen verantwoordelijkheid om te zorgen voor een passende voorziening, echter in het tweede geval zorgt BZK niet langer voor een centraal beheerde voorziening. Kijkende naar de huidige praktijk lijkt het erop dat veel van de bevoegde instanties op dit moment (al dan niet expliciet) gekozen hebben voor de tweede optie. Ongeacht de gekozen richting blijft BZK het verantwoordelijk ministerie voor de implementatie van de dienstenrichtlijn. Dat betekent dat zij kunnen worden aangesproken door de Europese Commissie indien hier onvoldoende invulling aan wordt gegeven, zoals ook gebeurde bij de inbreukprocedure in 2020.

### 7.1 Analyse

Het huidige gebruik van de Berichtenbox is erg beperkt, zeker als men het vergelijkt met het ooit beoogde gebruik. Door het feit dat de grote uitvoeringsorganisaties gekozen hebben voor eigen voorzieningen voor hun berichtenverkeer is met name het uitgaande berichtenverkeer in absolute zin zeer fors achtergebleven bij de verwachtingen. Procentueel gaat het met 2% iets beter dan het inbound verkeer dat op 0,7% is blijven steken, maar in absolute zin was dit al veel lager ingeschat.

Los van het niet gebruiken van de Berichtenbox door uitvoeringsorganisaties, blijkt ook dat veel bevoegde instanties zoals gemeenten de voorziening niet inzetten, daar waar zij juist relatief veel

---

<sup>30</sup> Het formele besluit om een centrale voorziening op termijn niet meer aan te bieden en de Dienstenwet te gaan wijzigen moet daaraan voorafgaan.

procedures kennen die onder de Dienstenwet vallen. In 2019 en 2020 zijn zij opnieuw geïnformeerd en zijn toezicht- en handhavingsacties ingezet door de Europese Commissie en de rijksoverheid.

Het is zeer lastig toekomstig gebruik van de Berichtenbox te bepalen doordat ten tijde van het schrijven van deze rapportage een aantal ontwikkelingen nog lastig in te schatten zijn.

- De komst van FBS zal naar alle waarschijnlijkheid een deel van de berichten van bevoegde instanties naar ondernemers overnemen.
- Het is nog niet helder of en wanneer FBS ook tweerichtingsverkeer zal ondersteunen en ook voor de stroom van ondernemer naar instantie een rol kan spelen.
- Het is onvoldoende helder wat de precieze behoefte is van decentrale en rijksoverheden in het kader van DSO en de SDG-verordening. Dat deze ontwikkelingen een behoefte in de communicatie (in twee richtingen) tussen instanties, ondernemers en (met de SDG ook) burgers met zich meebrengen is helder, maar het is niet te voorspellen hoe groot deze is. Eerdere schattingen van aantallen met betrekking tot het gebruik van de Berichtenbox in het kader van de Dienstenwet maken duidelijk hoe lastig dit te voorspellen is.
- De verdere opkomst van decentrale oplossingen (eigen portalen van instanties, marktoplossingen) zal zich naar verwachting doorzetten.

Daarnaast ontbreekt het momenteel aan een heldere visie op de uitwisseling van informatie tussen burgers, ondernemers, en overheden (ook overheden onderling). Zo wordt er gewerkt aan FBS met daarbinnen BBO maar is niet duidelijk welke functies (en op welke termijn) deze zal ondersteunen, en hoe deze zich verhoudt tot de huidige Berichtenbox voor Bedrijven.

Ondertussen blijft het noodzakelijk dat bevoegde instanties aan de Dienstenwet voldoen. De Berichtenbox biedt – hoewel beperkt gebruikt – overheden hierbij ondersteuning door tweerichtingsverkeer te ondersteunen. Daarnaast wordt de Berichtenbox door een aantal overheden momenteel gebruikt voor taken die niet direct gerelateerd zijn aan de Dienstenwet. Daarmee is er wel degelijk een rol voor en behoefte aan de huidige Berichtenbox.

Dit alles neemt niet weg dat de kosten voor de Berichtenbox hoog zijn, zeker als men dat afzet tegen de hoeveelheid berichten. Op hoofdlijnen hebben we daar een zestal oplossingsrichtingen voor beschreven (naast het nul-scenario waarin de situatie gehandhaafd wordt).

- De eerste alternatieve oplossing betreft het reduceren van de kosten van de huidige Berichtenbox. Daarvoor geldt dat het in dit onderzoek onmogelijk bleek om de exacte kosten en de koppeling van de kosten aan verschillende componenten boven tafel te krijgen. Toch schatten we dat met een combinatie van het terugbrengen van de gegarandeerde beschikbaarheid, functionaliteit en koppelvlakken/services het mogelijk moet zijn om tot een kostenreductie te komen. Daarbij is het wel noodzakelijk de huidige Dienstenregeling aan te passen. De Dienstenwet hoeft niet gewijzigd te worden. Deze oplossingsrichting vraagt wel dat de betrokken partijen hun opdrachtgever- en opdrachtnemer rol verder inrichten en benutten.
- De tweede alternatieve oplossing is het nogmaals proberen van het creëren van hogere volumes aan berichten die via de Berichtenbox uitgewisseld gaan worden. Juist door de komst van concurrerende oplossingen lijkt dit een lastig traject dat alleen realistisch kan worden als er een heldere visie komt hoe de Nederlandse overheid vorm wil gaan geven aan de interactie tussen overheden en burgers en ondernemers. Duidelijk zal dan moeten worden of daarbinnen plaats is voor een (geüpgradede versie) van de Berichtenbox.

- De derde en vierde alternatieve oplossing richten zich op het vervangen van de bestaande technische infrastructuur. Ons onderzoek wijst uit dat er binnen de overheid op dit moment eigenlijk geen vergelijkbare alternatieven beschikbaar zijn. De huidige ontwikkeling van FBS biedt de meeste kansen op termijn, maar dan zal het stelsel ook tweerichtingsverkeer moeten ondersteunen, en moet een oplossing gevonden worden voor identificatie en authenticatie voor ondernemers die nog niet via eIDAS kunnen inloggen.
- De vijfde alternatieve oplossing is het op centraal niveau inzetten van een oplossing vanuit de markt. Hier zijn meerdere oplossingen beschikbaar, maar hier kleven een aantal nadelen aan. Zo moet er net als in de huidige situatie een opdrachtgeversrol worden ingericht en zijn er praktische hobbels te overkomen bij de koppeling met het KvK-nummer. Daarnaast is het twijfelachtig of de huidige marktoplossingen voldoen aan de gestelde eisen. .
- De laatste alternatieve oplossing is waarschijnlijk het meest drastische, namelijk het stoppen met het faciliteren van een centrale voorziening. De marktoplossingen zijn in basis geschikt om in te zetten door de individuele bevoegde instanties. Veel van deze instanties maken in het kader van beveiligde communicatie overigens al gebruik van dergelijke marktvoorzieningen. Een aantal uitdagingen die wij op dit moment zien zijn:
  - het gebruik van het KvK nummer;
  - de marktpartij zou toegang moeten krijgen tot de voorziening om te kunnen inloggen middels E-herkenning;
  - de huidige daadwerkelijke gebruikers van de Berichtenbox krijgen te maken met migratiekosten naar een nieuwe voorziening, terwijl juist zij al veel kosten hebben gemaakt om de Berichtenbox te integreren in hun ICT-omgeving en bedrijfsprocessen.

## 7.2 Aanbevelingen

Gelet op bovenstaande analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- Houd de huidige Berichtenbox in stand om te voldoen aan de eisen van de Dienstenwet en om de huidige gebruikers voorlopig te faciliteren. Op basis van de ontvangen informatie tijdens dit onderzoek zijn de effecten van mogelijke maatregelen om de kosten te reduceren niet te kwantificeren. Door de relatie tussen BZK en RVO en vervolgens tussen RVO en DICTU meer in lijn te brengen met de rollen van opdrachtgever – opdrachtnemer, kan deze relatie verder professionaliseren. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is het specifiek maken van de SLA-aspecten (financieel en functioneel), ook binnen de Dienstverleningsovereenkomst tussen RVO en DICTU. Op grond van een dergelijke SLA kan beter inzichtelijk gemaakt worden wat de impact is van het al dan niet buiten gebruik stellen van services binnen de Berichtenbox.
- Agendeer bij het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO) de ontwikkeling van een brede visie voor hoe het verkeer tussen overheid en ondernemer (en burgers) op termijn zal lopen. Naast een visie op hoe dit verkeer er operationeel uit zou moeten zien, moet deze visie ook inzicht geven hoe de ICT-ondersteuning eruit moet zien, waarbij specifiek de vertaling van wet- en regelgeving aandacht vereist. De keuzes die wij eerder gebruikt hebben om te komen tot de oplossingsrichtingen, zouden beantwoord moeten worden binnen deze visie. Het gaat dan specifiek om de volgende drie keuzes.
  - Het behouden van een centraal aangeboden voorziening versus het beëindigen van het aanbod van dergelijke voorziening.

- Instandhouding van de huidige Berichtenbox al dan niet opgenomen in FBS versus het vervangen van deze centrale voorziening.
- Het vervangen van de huidige voorziening Berichtenbox middels een oplossing vanuit de overheid, al dan niet middels een nog te ontwikkelen voorziening versus het gebruik maken van een marktoplossing.

Door het hebben van een dergelijke visie ontstaat een referentie waarbinnen het ICT-landschap rondom berichtenverkeer zich kan ontwikkelen zowel in functioneel als technisch perspectief. De bij deze opdracht betrokken begeleidingsgroep kan een eerste aanzet voor een dergelijke visie geven.

Ons advies op dit moment is: Investeer zonder deze bredere visie niet verder in de Berichtenbox.

- Zonder te beschikken over een dergelijke visie lijkt het erop dat het scenario van FBS met daarbinnen BBO, of het werken met portalen<sup>31</sup>, dan wel een combinatie van beiden, op dit moment de geëigende wegen zijn om aan de eis vanuit de Dienstenwet (o.a. tweerichtingsverkeer) te voldoen. Hierdoor zou de Berichtenbox op termijn uitgefaseerd kunnen worden, mits FBS ook gaat voldoen aan de andere eisen van de Dienstenwet en de SDG-verordening.

Het grote voordeel van dit model ten opzichte van de huidige Berichtenbox is dat de generieke services veel grotere aantallen berichten verwerken, waardoor de kostprijs per bericht een fractie zullen zijn van het huidige niveau. Daarnaast kan FBS ook voorzien in de communicatie met burgers in het kader van de SDG.

Het is overigens wel te verwachten dat er een timing vraagstuk zal ontstaan. FBS zal niet op korte termijn ondersteunend kunnen zijn aan de Dienstenwet. Tot die tijd is de Berichtenbox de enige centrale voorziening die die ondersteuning kan bieden tot aan het moment dat FBS daarvoor gereed is.

---

<sup>31</sup> Mits de naleving van Dienstenwet en Awb verplichtingen wordt gegarandeerd door leveranciers van portalen en aanbieders-medeoeverheden.

## **Bijlage A**      Geïnterviewde personen en leden van de Begeleidingsgroep

#	Naam	Organisatie
1	Ton van Riet	BZK, Directie Digitale Overheid
2	Laura Ouwehand	RVO
3	Erwin Sakkers	RVO
4	Rosalie Brasz	Bureau Nationaal Coördinator SDG-Verordening (ICTU)
5	Dick Bruinsma	Logius (programma FBS)
6	Eric Schunselaar	VNG
7	Maurice van Erven	VNG
7	Michiel Franzen	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
8	Paul Hogenhuis	Provincie Noord-Brabant
9	Ronald Salters	ZIVVER
10	Rick Goud	ZIVVER

## Bijlage B Bestudeerde documentatie

#	Documentnaam	Opgesteld door	Jaar
1	Functionele ontwerpen Berichtenbox	e-Overheid voor Bedrijven	Divers (2008-2010)
2	Technische ontwerpen Berichtenbox	e-Overheid voor Bedrijven	Divers (2008-2010)
3	Project Start Architectuur Berichtenbox	e-Overheid voor Bedrijven	2009
4	Dienstenbesluit centraal loket	Minister van EZ	2009 (laatste wijziging)
5	Project End Architectuur Berichtenbox	e-Overheid voor Bedrijven	2013
6	Onbekend maakt Onbemind: Gebruik van de Berichtenbox voor Bedrijven door gemeenten in de provincie Noord-Brabant	PBLQ HEC	2013
7	Businesscase Berichtenbox voor Bedrijven	Ecorys	2014
8	Onderzoek Integratie Berichtenboxen	Gartner	2015
9	Handleiding Berichtenbox	RVO	2015
10	Kwalitatief onderzoek naar barrières en oplossingen voor meer gebruik van digitale overheidsdienstverlening (BbvB)	GfK	2015
11	NL DIGIbeter Agenda Digitale Overheid	Ministerie van BZK	2018
12	Dienstenregeling centraal loket en interne markt informatiesysteem	Minister van EZ	2018 (laatste wijziging)
13	Voorstel Wet Digitale Overheid	Minister van BZK	2018
14	Presentatie Logius over Federatief Berichtenstelsel	Logius	2019
15	De Dienstenwet	Minister van BZK	2019 (laatste wijziging)
16	Impactanalyse Verordening Single Digital Gateway	VNG Realisatie	2019
17	Voorstel Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer	Minister van BZK	2019
18	Oplegbrief Naleving Dienstenwet	Ministerie van BZK en EZK	2020
19	Juridische toelichting: Verplichtingen onder de Dienstenwet op het gebied van informatie, procedures en bijstand	Ministerie van BZK en EZK, RVO en Europa Decentraal	2020
20	Departementale Actieprogramma's voor betere regelgeving en dienstverlening voor bedrijven – Stand van zaken	Diverse ministeries	2020
21	Kamerstuk 26 643, nr. 706 over ICT	Staatssecretaris van BZK	2020
22	Expert Review Berichtenbox voor bedrijven	RVO	2021
23	Beslisnotitie realisatie en implementatie van een Light Portaal voor Ondernemers (LPO)	Programmeringsraad Logius	2021