



Impactanalyse Uitgifteproces publiek eID middel



1 Impactanalyse Publiek eID-middel	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Opzet impactanalyse	3
1.3 Scope	4
1.4 Aanpak impactanalyse.....	5
2 Conclusie impactanalyse.....	7
2.1 Centrale conclusie	7
2.2 Deelconclusies	7
2.3 Overdenkingen voor de toekomst	9
2.4 Suggesties voor vervolgacties.....	11
3 Bijlage 1: de impact nader uitgewerkt	12
3.1 Impact op verantwoordelijkheid	12
3.2 Impact op processen	13
3.3 Impact op systemen	16
3.4 Aandachtspunten gemeenten	17
4 Bijlage 2: Publiek eID middel	20
4.1 Werking publiek eID middel	20
4.2 Europese context.....	20
4.3 Multi-middelenstrategie: drie pilots.....	21
4.4 Proeven met publiek eID bij een drietal gemeenten.....	21
5 Bijlage 3: Lijst met betrokken personen	23

Opgesteld door Art Klijn, Mariëlle Slooff en Maurice van Erven
Datum 29 juni 2016
Versie 1.1
Status definitief

1 Impactanalyse Publiek eID-middel

1.1 Inleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) heeft KING gevraagd een impactanalyse uit te voeren op het uitgifteproces van een publiek eID-middel. Deze nieuw te ontwikkelen digitale identiteit wordt als functionaliteit via een chip toegevoegd aan nieuwe rijbewijzen en de NIK.

In 2014 heeft het interdepartementale project Publieke eID-middelen een beleidsverkenning uitgevoerd om na te gaan of het mogelijk en wenselijk is een publiek eID-middel te realiseren op de Wettelijke identiteitsdocumenten, namelijk de Nederlands Identiteitskaart (NIK), het rijbewijs, het vreemdelingendocument en het geprivilegieerdendocument. Het doel van een publiek eID-middel is om burgers een digitale identiteit te verstrekken waarmee zij op hoog betrouwbaarheidsniveau bij alle aansluitingen op DigiD kunnen inloggen en transacties kunnen doen indien gewenst.

In de Ministeriële Commissie Digitale Overheid van 2 december 2014 is het voorstel aanvaard om een publiek eID-middel te realiseren en daarbij in te zetten op een of meer pilots. Gelijktijdig aan deze pilots wordt in een projectorganisatie gewerkt aan de voorbereiding van het invoeren van een publiek eID middel op de NIK en het rijbewijs. De besluitvorming over het starten van de daadwerkelijke realisatie van een eID op de middelen wordt in 2016 voorzien. Uiteraard is besluitvorming sterk afhankelijk van de verschillende pilots en de precieze invulling van het eID stelsel.

Belangrijke input voor deze besluitvorming vormen de uitkomsten van uitvoeringstoetsen en impactanalyses van de betrokken uitvoeringsorganisaties (RvIG, RDW, Logius en VNG/KING met NVvB namens de gemeenten). Deze impactanalyse richt zich op de gemeentelijke praktijk bij het uitgeven van een Publiek eID-middel. Vanuit een landelijke werkgroep is het nieuwe uitgifteproces in een procesontwerp en –architectuur in concept uitgewerkt. De gemeenten Den Haag, Eindhoven en Groningen hebben daar in april en mei 2016 ervaring mee opgedaan in de vorm van een proef.

1.2 Opzet impactanalyse

In opdracht van onder meer het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) en in nauwe samenwerking met onder andere de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) afgelopen jaren diverse impactanalyses en uitvoeringstoetsen uitgevoerd. Hierbij zijn zowel bouwstenen van de e-overheid onderzocht als de impact van beleidsvoornemens van het Rijk voor gemeenten. In maart 2016 is het verzoek aan KING gedaan om ook een impactanalyse uit te voeren op de proef voor het

uitgifteproces van het publieke eID middel. Deze impactanalyse is in samenwerking met de NVvB uitgevoerd.

De centrale vraag voor deze impactanalyse is:

Zijn de opgestelde procesontwerpen en procesarchitectuur voor de uitgifte van een Publiek eID-middel door gemeenten implementeerbaar en uitvoerbaar, mede op basis van de bevindingen in de huidige pilots?

De impactanalyse is ingegaan op twee specifieke thema's:

- a) *Impact op verantwoordelijkheid*: het initieel vaststellen van een identiteit bij geboorte of eerste inschrijving aan de hand van documenten en het vastleggen hiervan is op dit moment al een taak van gemeenten. Het koppelen van de fysieke aan de digitale identiteit wordt daar in dit project aan toegevoegd. Onderzocht is welke middelen nodig zijn om dit proces zorgvuldig en betrouwbaar in te richten.
- b) *Impact op processen en systemen*: het proces van uitreiking van een digitale identiteit is nieuw voor gemeenten. Onderzocht is welke gevolgen dat heeft voor werkzaamheden op de afdeling *burgerzaken*. Daarnaast zal deze nieuwe taak eisen stellen aan de technische ondersteuning door systemen. Hiervoor zijn koppelvlakken noodzakelijk en zal er onderzocht worden welke standaarden (her-)gebruikt kunnen worden.

De acties die voortkomen uit de impactanalyse zullen diverse partijen in stelling brengen (zie paragraaf 2.4). Door hen allemaal in het proces te betrekken in begeleidingscommissies of door reviews, zorgt de impactanalyse voor commitment en draagvlak bij alle betrokkenen.

1.3 Scope

Dit onderzoek richt zich op gemeenten en onderzoekt globaal de consequenties voor gemeentelijke ketenpartners voor zover dat op dit moment vast te stellen is. Reden hiervoor is de korte doorlooptijd waarbinnen de impactanalyse is uitgevoerd en de scope van de onderzochte proeven.

Omdat er op dit moment nog beperkte praktijkervaring voorhanden is, vertrekt de impactanalyse vanuit de specificaties (procesontwerp en procesarchitectuur) zoals ze nu worden beschreven (en nog in ontwikkeling zijn). Dit is een beperking waarvan we ons terdege bewust moeten zijn, maar die onverlet laat dat we nu al de nodige zaken kunnen onderzoeken. Resultaten zijn natuurlijk met voorbehoud van wijzigingen die plaatsvinden in het ontwikkeltraject.

Buiten scope

Het uitgifteproces van een publiek eID-middel is gebaseerd op *voorgenomen* beleid. De huidige praktijkervaring is slechts beperkt tot 3 gemeenten – wat zeker bruikbaar – maar niet representatief is voor alle gemeenten. Daarnaast is de doorlooptijd voor de impactanalyse aanzienlijk korter dan gebruikelijk. Daarom zijn de volgende onderwerpen buiten scope geplaatst van deze impactanalyse:

- Kosten en doorlooptijden voor implementatie en realisatie;
- Eventuele witte vlekken in de documentatie zoals beschikbaar gesteld vanuit het project. Focus van deze impactanalyse is het procesontwerp voor uitgifte van een eID middel en de uitvoerbaarheid daarvan;
- Nadere voorstellen voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering na implementatie: de impactanalyse levert aandachtspunten op voor een vervolgtraject, geen handleiding voor opschaling op basis van de huidige praktijkervaring;
- Het gebruik van een eID middel zal effect hebben op de rol van gemeentelijke dienstverlening. Deze wordt op dit moment digitaal ingezet met behulp van DigiD. Niet onderzocht is wat de impact van deze migratie is op de gemeentelijke dienstverlening;
- Tevens is de gebruikerservaring van het publieke eID-middel niet direct in scope. De klantbeleving is in een ander onderzoek (door onderzoeksbureau Panteia in opdracht van BZK) onderzocht;
- De juridische gevolgen voor de verantwoordelijkheid van de gemeente nu er een nieuwe functie op de documenten bijkomt, is buiten scope voor deze impactanalyse.

Voor al deze onderwerpen geldt dat zij buiten scope worden geplaatst, maar dat observaties op deze punten waar opportuun als aandachtspunten richting de opdrachtgever worden meegegeven.

1.4 Aanpak impactanalyse

Voor de uitvoering van de impactanalyse is het volgende proces doorlopen:



De fase na de Impactanalyse (de 'long tail') is bedoeld om ruimte te maken voor onderwerpen die verdieping nodig hebben, of waar meer praktijkervaring voor nodig is om een oordeel te kunnen vellen. Het proces houdt dus niet op na goedkeuring van de rapportage door de begeleidingscommissie. Bovendien zullen acties (die bij verschillende actiehouders worden belegd) in de tijd kunnen worden gevolgd. Per slot van rekening zijn deze acties de belangrijkste uitkomst voor de gemeenten van een impactanalyse: welke randvoorwaarden zijn noodzakelijk of bevorderlijk om (grootschalige) implementatie succesvol te laten verlopen en wie moeten daarvoor welke activiteiten ontplooiën?

Medio april 2016 is gestart met de impactanalyse op het uitgifteproces van het publieke middel. Deze impactanalyse is het resultaat van de volgende stappen:

- Thematisch kader impactanalyses ingevuld, verzamelen van overige beschikbare relevante documentatie;
- Deskresearch op basis van de beschikbare informatie;
- Gesprekken gevoerd met Ministerie van BZK, RvIG, RDW, Logius, ICTU, NVvB en KING om kader en richting van de impactanalyse te bepalen;
- Interviews met pilotgemeenten;
- Destilleren van de belangrijkste thema's;
- Uitwerken feitelijke bevindingen en voorlopige conclusies;
- Toetsen van bovenstaande in het projectleidersoverleg van 31 mei 2016;
- Toetsen van deze thema's in een consulterend overleg met gemeenten;
- Vaststellen eindrapportage binnen KING met portefeuillehouder;
- Opleveren eindrapportage.

2 Conclusie impactanalyse

2.1 Centrale conclusie

Hieronder worden de conclusies samengevat die hierna verder wordt onderbouwd in de impactanalyse. De centrale vraag was:

Zijn de opgestelde procesontwerpen en procesarchitectuur voor de uitgifte van een Publiek eID-middel door gemeenten implementeerbaar en uitvoerbaar, mede op basis van de bevindingen in de huidige pilots?

Waarbij de impact op verantwoordelijkheid, processen en systemen nader geanalyseerd diende te worden op basis van zowel de beschreven documentatie (zoals het PSA en de architectuurplaten) als de concrete proef bij de deelnemende gemeenten.

Het onderzoek heeft geresulteerd in de volgende eindconclusie als zijnde het antwoord op de centrale vraag zoals hierboven gesteld:

1. Het is aannemelijk dat de uitgifte van het Publiek eID middel voor gemeenten implementeerbaar en uitvoerbaar is;
2. Er zijn geen grote complicaties voorzien indien het uitgifteproces in lijn blijft met het huidige proces van verstrekken van rijbewijzen en NIK's;
3. Er moet nog wel een verdieping plaatsvinden op het PSA en de uitwerking daarvan in diverse procesplaten. Het is aan te bevelen om deze verdieping in samenwerking met een representatief deel van gemeenten, NVvB en KING uit te voeren.

2.2 Deelconclusies

Hieronder de samenvatting van de impact op de onderdelen verantwoordelijkheid, processen en systemen.

<p><i>1) Impact op verantwoordelijkheid</i></p>	<p>De impact is wezenlijk. Door de uitgifte van een publiek eID middel neemt de verantwoordelijkheid van gemeenten wezenlijk toe omdat burgers naast een reguliere identiteit tevens een digitale identiteit ontvangen.</p> <p>Vanuit de NVvB is al geruime tijd aandacht voor het toenemende belang van kwalitatief hoogwaardige identiteits-vestiging. Voor de uitgifte van een publiek eID middel verdient het aanbeveling om met betrokken partijen (BZK, NVvB, VNG, KING, gemeenten) de initiële ID-vestiging, zowel bij de aanvraag als bij de uitgifte, te versterken.</p> <p>Op 21 maart heeft het NVvB bestuur besloten in 2016 een onderzoek te starten naar de wijze waarop de initiële ID vestiging versterkt kan worden</p>
---	--

	<p>waarin concreet onderzocht gaat worden of de reguliere procedure (aanvraag en uitgifte van een document) kan worden opgesplitst in drie stappen (ID vaststelling, aanvraag en uitgifte ID document). Eerste resultaten van dit traject worden eind 2016 verwacht.</p> <p>Daarnaast wijzigt <i>mogelijk</i> de verantwoordelijkheid, wanneer gemeenten de taak krijgen om de fysieke aan de digitale identiteit te koppelen. In dat geval moeten interne processen worden ontwikkeld waarbij 'checks en balances' moeten worden ingebouwd die waarborgen dat de juiste persoon aan de juiste digitale identiteit wordt gekoppeld.</p>
<p>2) <i>Impact op processen</i></p>	<p>Impact op werkprocessen bij de gemeenten is beperkt op basis van wat er nu aan procesontwerp beschikbaar is. Dit komt omdat de bestaande werkprocessen zoals nu gangbaar is bij de aanvraag en de uitgifte van WID's door gemeenten grotendeels worden overgenomen. De drie deelnemende gemeenten voorzien weinig complexiteit en ook de concept uitwerking zoals verwoord in het PSA onderstreept dat.</p> <p>Er zijn wel drie aandachtspunten:</p> <p>1. Aanvullende processtappen</p> <ul style="list-style-type: none"> Als in het vervolg van het ontwerptraject wordt afgeweken van de huidige processen kan de impact uiteraard veranderen. Bijvoorbeeld de uitwerking van de 'unhappy flows' (zie paragraaf 3.4) kunnen consequenties hebben voor de processen. Juist de soepele werking van het niet-ideale proces draagt bij aan vertrouwen en acceptatie van het middel. Ook het idee om de burger extra te laten betalen voor een publiek eID kan consequenties hebben voor de werkprocessen aan de balie en in de financiële afhandeling daarna. <p>2. Kwaliteit van balieprocessen</p> <ul style="list-style-type: none"> Heeft relatie met impact op verantwoordelijkheid (zie hierboven). Het is aan te bevelen de initiële identiteitsvaststelling naar een uniform en hoogwaardig niveau te brengen.

	<p>3. Afhandeltijd</p> <ul style="list-style-type: none"> • De afhandeltijd zal vermoedelijk toenemen maar de omvang dient nader onderzocht te worden. Dit is sterk afhankelijk van de exacte inrichting van het proces en de taakscheiding. Er zal in ieder geval een vorm van uitleg (mee-) gegeven moeten worden over de activatie van de digitale identiteit bij het uitreiken. • (vervolg-) Vragen van gebruikers mogen verwacht worden. Het is nog niet duidelijk hoe dit ingericht wordt; burgers zullen hiervoor de gemeente willen benaderen, omdat daar ook de uitgifte heeft plaatsgevonden. Hoe wordt de burger gestuurd indien hij een vraag heeft? Gaat er conform huidige werking van DigiD een centrale helpdesk komen? Of komt deze taak bij de gemeente te liggen? Op welke wijze worden publiekscampagnes gevoerd?
<p>3) <i>Impact op systemen</i></p>	<p>De impact op systemen is nog niet reëel vast te stellen. Ontwerpprincipes zoals beschreven in het PSA en de grondplaten sturen aan op zoveel mogelijke aansluiting bij bestaande processen. Op basis hiervan lijkt de impact op systemen ook beperkt te zijn, maar dit kan nog niet afdoende beoordeeld worden.</p> <p>Dit leidt tot de volgende aandachtspunten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Concretisering van de procesarchitectuur is nodig; 2. Het is van groot belang dat de 'unhappy flows' (zie 3.4) worden uitgewerkt en getoetst; 3. Beoordelen privacy- en veiligheidsaspecten vanuit gemeentelijk perspectief door IBD¹; 4. Er is nader onderzoek nodig waarin gekeken wordt of leveranciers van burgerzakenapplicaties aanpassingen moeten doen in hun systemen. Kleine aanpassingen kunnen grote (financiële en plannings-) gevolgen hebben.

¹ De Informatie Beveiligings Dienst is een gezamenlijk initiatief van VNG en KING

2.3 Overdenkingen voor de toekomst

De deelnemende pilotgemeenten achten de uitvoering van de introductie van eID op hoofdlijnen goed mogelijk. In algemene zin is men (unaniem) erg positief over de introductie van een publiek eID middel en over de aanvraag en uitgifte door gemeenten. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat deze reactie niet breder toetsbaar is gebleken dan de deelnemende 3 gemeenten, op basis van de aldaar kleinschalige ervaring.

De huidige ervaringen zijn nog van een te beperkte omvang om gedragen uitspraken te doen over de implementeerbaarheid van de procesontwerpen en – architectuur zoals beschreven. Omvang betreft hier niet zozeer het aantal gebruikers, maar eerder de reikwijdte van het aantal typen processen. De gemeenten hebben getracht een zo ideaal mogelijke situatie te creëren om daarmee zoveel mogelijk geslaagde uitgiften en vervolgens log-ins te genereren. Daar is niets mis mee. De opgedane ervaring is echter niet representatief voor een situatie van grootschalig gebruik, waarbij juist de uitzonderingen het vertrouwen in het stelsel zullen dragen. Dit vormt een risico wanneer op basis van alleen de huidige ervaring een grootschalige introductie wordt ingezet.

Vanuit KING achten we het verstandig uit te gaan van de navolgende uitwerking:

- a) kleinschalige proef,
- b) pilot
- c) landelijke uitrol.

De achterliggende proef met de gemeenten Den Haag, Eindhoven en Groningen beschouwen we als een kleinschalige proef. Het zou goed zijn na politieke besluitvorming een pilot met bijvoorbeeld zes gemeenten te doen om de lessen uit de kleinschalige proef mee te nemen en zodoende ervaringen op te doen voor landelijke uitrol. Een degelijke pilot met zes gemeenten kan wat KING betreft een betrekkelijk korte doorlooptijd hebben (denk aan drie tot zes maanden). In deze fase kan dan getoetst worden hoe het totaal aan processen verloopt en wat de impact op systemen is in relatie tot de IT leveranciers van gemeenten. KING stelt graag haar kennis en netwerk ter beschikking om dit samen met BZK en ketenpartners tot een succes te maken.

2.4 Suggesties voor vervolgacties

In een pilot als opmaat naar landelijke uitrol kunnen meerdere onderwerpen tegelijk worden uitgewerkt. Hieronder het overzicht van de vervolgacties die naar aanleiding van deze impactanalyse een plek kunnen krijgen in het vervolgtraject.

Actie	Eigenaar
Vaststellen definitieve versie PSA en procesontwerp	Projectteam eID
Nader uitwerken "unhappy flow" in procesontwerpen	Projectteam eID
Beoordelen definitief PSA en procesontwerpen	KING
Beoordelen veiligheids- en privacyaspecten publiek eID middel vanuit gemeentelijk perspectief	IBD
Uitwerken kwaliteitsverbeteringstraject inzake identiteitsvaststelling door gemeenten	VNG icm NVvB
Opstarten kleinschalige pilot (3 maanden) met bijv. 6 gemeenten met de volgende onderwerpen: -beproeven definitief uitgifteproces -beproeven 'unhappy flows' -onderzoek impact gebruikersondersteuning -onderzoek tijdsbeslag uitreikproces -leveranciers burgerzakenmodules betrekken	KING

3 Bijlage 1: de impact nader uitgewerkt

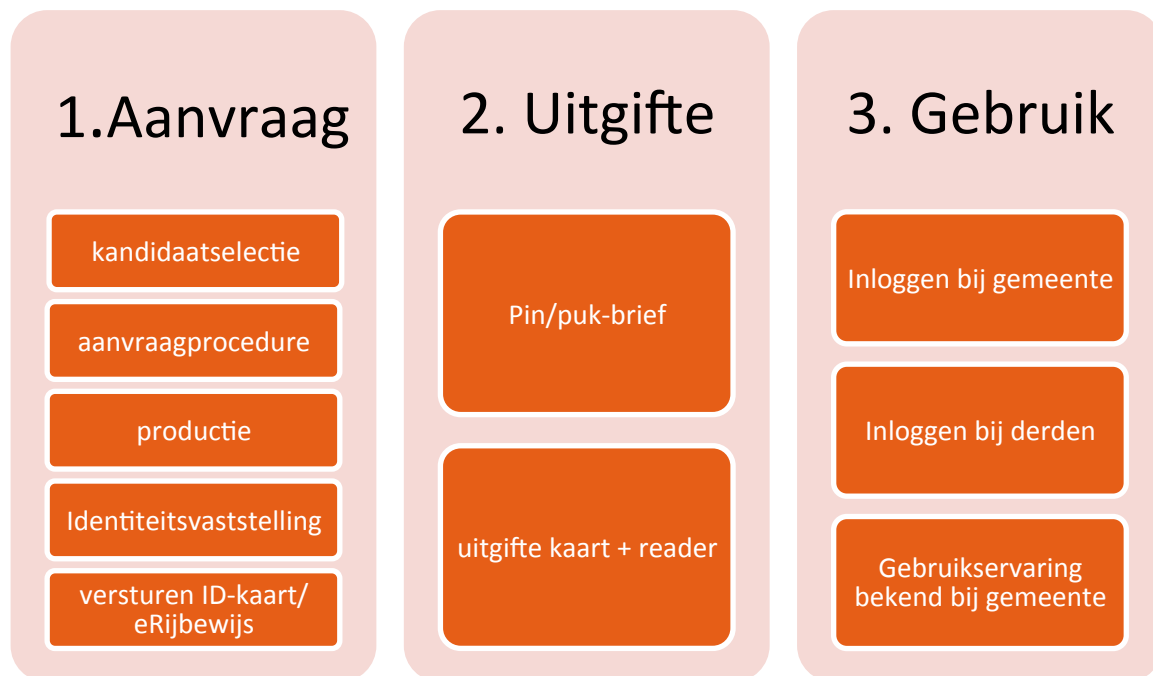
3.1 Impact op verantwoordelijkheid

De uitgifte van een publiek eID middel door gemeenten heeft impact op de verantwoordelijkheid van gemeenten. In een globale ogeschouw zijn de procesaanpassingen goed te overzien en lijkt de impact op de verantwoordelijkheid mee te vallen. Maar schijn bedriegt. Het initieel vaststellen van een identiteit bij geboorte en eerste inschrijving aan de hand van documenten en het vastleggen van de identiteit is weliswaar op dit moment al een taak van gemeenten. Maar er is een verschil in het type dienstverlening dat met de verkregen identiteit kan worden afgenomen door de burger. Als een burger beschikt over een verkregen digitale identiteit, zijn de controlemechanismen na dat moment beperkt. Dat is bij reguliere processen waarbij 'face to face' controles mogelijk zijn anders. De verantwoordelijkheid van gemeenten neemt substantieel toe omdat het vaststellen van de identiteit structureel op zeer hoog kwaliteitsniveau moet plaatsvinden en de gemeente daar perfect op geëquipeerd moet zijn.

Een ander aspect van de verantwoordelijkheid dat *mogelijk* wijzigt, is het koppelen van de fysieke aan de digitale identiteit. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van de fysieke identiteit. De NVvB heeft het standpunt dat gemeenten tevens verantwoordelijk zouden moeten worden voor het koppelen van de fysieke aan de digitale identiteit. Als deze taak (hypothetisch) bij gemeenten terecht komt, moeten interne processen worden ontwikkeld waarbij 'checks en balances' moeten worden ingebouwd die waarborgen dat de juiste persoon aan de juiste digitale identiteit wordt gekoppeld. Beleidsmatig is nog onbekend of de feitelijke koppeling uiteindelijk een verantwoordelijkheid van de gemeente wordt. Als dat gebeurt zou dat impliceren dat aan de balie een activiteit moet worden uitgevoerd waarbij een ambtenaar betrokken raakt bij wat nu het DigiD proces is.

3.2 Impact op processen

In algemene zin is het proces van uitreiking van een publiek eID middel zoals beschreven in het PSA een beperkte wijziging voor gemeenten aangezien aansluiting is gezocht bij bestaande processen. Hieronder een overzicht van drie hoofdaspecten van het proces zoals dit is geanalyseerd in deze impactanalyse.



Ad1. Aanvraag

De kandidaatselectie is voor de proef door de deelnemende gemeenten op verschillende wijze vormgegeven. Kern is dat alle gemeenten hebben getracht een representatieve doelgroep deel te laten nemen met burgers vanuit verschillende achtergronden. Dit is echter niet in elke gemeente ook daadwerkelijk gebeurd. Hiermee kunnen we stellen dat de doelgroep in beperkte mate representatief is voor de uiteindelijke gebruiksfase.

Een analyse van de aanvraagprocedure (-s) laat zien dat er sprake is van een unieke situatie in alle gevallen naast een bestaande regulier proces. Eindhoven en Groningen hebben een separaat proces opgezet om het e-rijbewijs aan te vragen. Den Haag heeft het aanvraagproces voor de eNIK gemodelleerd naar het voorbeeld van het huidige proces, maar vanwege de pilot-complicaties (retour van de kaart na afronding van de pilot, omwisselen voor een reguliere NIK, voucherregeling om kosten te retourneren) is ook daar een apart proces voor ingericht. Er is een beperkte fysieke handeling aangepast om aan de pilotsituatie te kunnen voldoen. Denk hierbij aan de speciale balie en de voucher als "betaalmiddel", en de gemarkeerde aanvraagkaarten voor Morpho.

Heldere communicatie bleek vanaf het aanvraagproces van groot belang in alle gemeenten. Omdat het een nieuw product betreft, hebben aanvragers behoefte aan meer context en uitleg over de kaart, de werking en de procedure.

Voor wat betreft de productie is in de gemeente Den Haag het reguliere proces van de NIK gevolgd wat door Morpho wordt uitgevoerd. De eNIK's zijn op de gangbare manier verzonden naar de gemeente Den Haag. In de pilot met eRijbewijs dat geproduceerd wordt door het RDW is een volledig autonoom productieproces gevolgd dat geheel buiten de standaard productieprocessen is georganiseerd. Het RDW heeft de documenten voor de gemeente Eindhoven en Groningen in één batch per gemeente geproduceerd gebaseerd op de aangeleverde gegevens van de gemeenten. Vervolgens zijn deze kaarten op de reguliere wijze verzonden naar gemeenten.

Identiteitsvaststelling van de aanvrager van een eID is cruciaal in de keten van verstrekking van identiteiten. In de proef is aangesloten bij de reguliere praktijk. Dat wil zeggen dat de deelnemende gemeenten dit gedaan hebben op de wijze waarop ze dat normaliter doen. Van belang is op te merken dat vanuit de NVvB nagedacht wordt over aanscherping ID vaststelling, mede in het kader van pilots die 2017 starten inzake digitaal aanvragen rijbewijs. Het is niet ondenkbaar dat het huidige proces van aanvragen en uitgeven van documenten in drie separate stappen wordt vervat:

- 1) ID vaststelling
- 2) aanvraag
- 3) uitgifte van identiteitsdocumenten

De werking van deze procesvernieuwing wordt momenteel onderzocht in opdracht van het NVvB bestuur.

Ad2. Uitgifte

Na productie worden de documenten verstrekt aan de burger (of deelnemende ambtenaar van de gemeente). Separaat van de uitreiking van de fysieke kaart wordt er een pin/puk/can brief verstuurd naar het BAG-adres van de aanvrager. Deze brief bevat een code waarmee het e-component van de kaart online door de aanvrager kan worden geactiveerd. Deze Pin/Puk/can brief wordt verstuurd ofwel door RDW (inzake rijbewijzen) of Morpho (NIK). De gehanteerde procedure voor het versturen van deze pin/puk/can brief verschilt nu voor het rijbewijs en de NIK:

- de NIK: omdat Morpho als uitvoerder binnen 11 dagen de persoonsgegevens van de aanvrager moet wissen, wordt bij het verzenden van de kaart naar de gemeente ook de pin/puk/can brief verstuurd naar het BAG-adres van de aanvrager. Dat kan betekenen dat de aanvrager de brief eerder ontvangt dan dat de kaart is/kan worden afgehaald. In de pilot vraagt Den Haag ook actief of de brief ontvangen is. Zo niet, dan geeft Den Haag dit als signaal door aan Morpho, waarna een nieuwe brief wordt verstuurd. Dit betreft een aanvullende handeling op het bestaande proces.
- het rijbewijs: RDW verstuurt de pin/puk/can brief pas nadat ze van de gemeente het signaal heeft ontvangen dat het rijbewijs is afgehaald. In

Groningen is de ervaring opgedaan dat het ontvangen van deze brief per post nog wel eens op zich kan laten wachten, de reden voor deze vertraging is niet onderzocht. In dat geval werd de gemeente door aanvragers bevraagd waar de brief bleef.

Uitgifte van publieke eID middelen nam meer tijd in beslag dan uitgifte van reguliere documenten. Oorzaken waren divers: het is een nieuw product, er is uitleg over card reader, de procedure of de proef noodzakelijk. Gesteld kan worden dat het aannemelijk is dat per uit te geven document extra uitreiktijd berekend moet worden. Exacte gegevens zijn nog niet voorhanden door de kleinschaligheid van de pilot, de verschillende processen die zijn gehanteerd door de pilotgemeenten en onduidelijkheid over het uiteindelijke proces want hierin spelen de detaillering van de 'un happy flows' een belangrijke rol.

Meest relevante punt dat naar voren kwam is dat het belang van correcte identificatie wezenlijk toeneemt bij uitreiking van een publiek eID middel. Om een publiek eID middel structureel uit te gaan geven, is het noodzakelijk dat balieprocessen in gemeenten op het terrein van ID-vaststelling worden heroverwogen. Er moeten bijvoorbeeld voldoende hulpmiddelen aanwezig zijn voor de baliemedewerkers (training, maar ook technologische ondersteuning zoals hardware (ID readers) waarmee de echtheid van een document kan worden gecontroleerd. Want: als de burger de beschikking krijgt over een onjuist verkregen digitale identiteit dan zal dat leiden tot een groot afbreukrisico en grote kans op fraude.

Een analyse van de uitgifte in de pilot bracht aan het licht dat registratie van uitgegeven documenten separaat is georganiseerd. De uitgegeven documenten zijn niet in de reguliere workflow opgenomen. Zodoende is het nog niet bekend welke impact dat heeft op daadwerkelijke ondersteunende burgerzakensoftware van Pink, Centric en Procura. Het verdient aanbeveling dit nader te onderzoeken, in samenwerking met de leveranciers.

Ad 3. Gebruik

De gebruikerservaring is buiten scope van deze analyse en wordt in een ander traject (door Panteia) onderzocht. De feedback over het gebruik van het publieke eID middel is echter bij alle drie de gemeenten wel al voorhanden en positief. Althans: voor de meeste sites. Inloggen op de site van de gemeente Groningen is bijvoorbeeld niet mogelijk geweest, omdat de leverancier niet in staat bleek binnen de looptijd van de pilot de vereiste aanpassingen aan de website voor gebruik van 'DigiD niveau 30' (het betrouwbaarheidsniveau "hoog" van het publieke eID middel) te kunnen maken. Den Haag en Eindhoven hebben wel de eigen website kunnen aanpassen en gebruikers daarop kunnen laten inloggen. Gebruikers hebben tevens grootschalig (>10.000 keer) ingelogd bij derden, blijkt uit gebruikscijfers die gemeenten vanuit ICTU en Logius hebben teruggekregen.

Ervaringen van inloggers zijn verschillend (belastingdienst onderdeel inkomstenbelasting werkt niet, onderdeel toeslagen wel, MijnOverheid werkt

wel). Deze ervaringen werden ook met de gemeenten gedeeld, en in een aantal gevallen werd de gemeente daar ook over bevraagd. Daarnaast hebben gemeenten vragen gekregen van gebruikers over de werking van het middel. Hiervoor zijn aparte instructies gemaakt voor balie en KCC, om daarmee te kunnen doorverwijzen naar de helpdesk (Webhelp DigiD) van Logius. Het blijkt dat burgers – omdat ze de gemeenten zien als verstreker – ook vragen stellen over gebruik aan de gemeente. Verwonderlijk is dat niet; het heeft echter wel impact op de gemeentelijke informatievoorziening: zowel baliemedewerkers als het KCC en de webredactie moeten op de hoogte zijn van de doorverwijsmogelijkheid naar de DigiD-helpdesk. Dit dient nader onderzocht te worden, de pilots kennen een informeel deel waar met name collega's de weg naar de medewerker burgerzaken wisten te vinden voor kleinschalige ondersteuning. Dit is door gemeenten niet gelogd als officiële vragen en daarmee niet als zodanig in de rapportages terecht gekomen die Logius opstelt.

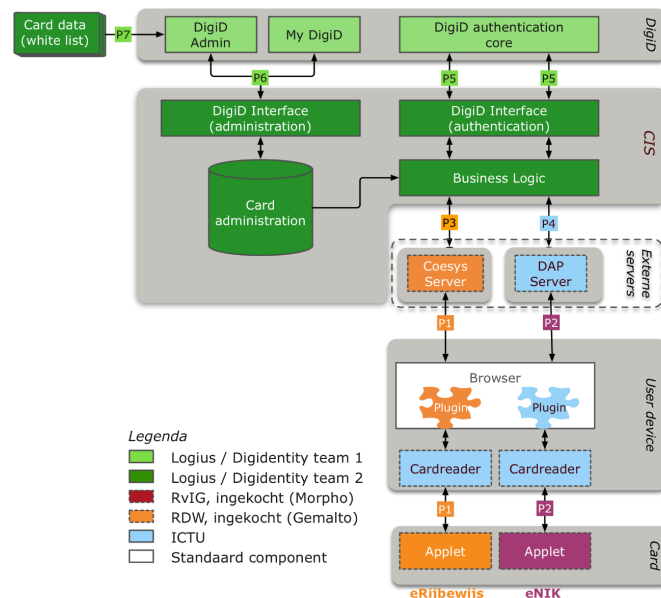
3.3 Impact op systemen

Elke gemeente heeft het aanvraag- en afhandelproces op eigen wijze ondersteund met eigen ICT middelen (Access database in Eindhoven, zelfbouw-dashboard in Den Haag, versleuteld bestand in Groningen). De aanvraag en uitgifte van het eID middel verliep buiten de reguliere procedures, hoewel er waar mogelijk wel gebruik is gemaakt van bestaande processen. De impact op gemeentelijke systemen, zowel voor de dienstverleningscomponenten als de behandelmodules, is daarmee op dit moment niet goed vast te stellen omdat in de pilotsituatie zogenoemde projectmatige noodverbanden zijn gecreëerd.

Gezien de beschikbare documentatie en inrichtingsprincipes (waarbij aansluiting bij bestaande processen wordt gezocht) kan gesteld worden dat het aannemelijk is dat de impact op systemen beperkt kan blijven bij de introductie van een Publiek eID middel voor gemeenten.

Wel wordt geadviseerd vanuit KING een detailanalyse te laten uitvoeren op wat ogenschijnlijk kleine technische mutaties lijken. Twee gemeenten deden de suggestie voor het aanpassen van de aanvraagmodule rijbewijs waarin de wens werd geuit om idealiter twee velden toe te voegen (mobiele nummer en emailadres). Onderzocht moet worden of aan deze wens überhaupt invulling moet worden gegeven en wat de toegevoegde waarde is. Ander ontwerpalternatief kan zijn dat een mobiel nummer en e-mailadres in een centrale voorziening door de aanvrager zelf wordt beheerd, net zoals dat nu ook geldt voor het aanvraagproces van DigiD. Verkend moet worden welke impact het uiteindelijk gekozen scenario heeft op de gemeentelijke systemen.

Op het juiste moment zal overleg met leveranciers moeten worden gevoerd en worden bepaald wat de impact op de huidige software is en of deze aanpassingen releasematig kunnen worden doorgevoerd. Dit is pas mogelijk wanneer de processen en architectuur definitief zijn uitgekristalliseerd, wat op dit moment nog niet het geval is (zie ook paragraaf 3.4).



Afbeelding 1: componenten pilot publiek eID-middel (inmiddels zijn enkele details in dit ontwerp aangepast)

3.4 Aandachtspunten gemeenten

In interviews met gemeenten zijn een aantal zaken teruggemeld die van belang zijn bij verder ontwerp en daadwerkelijke ontwikkeling van een publiek eID middel.

- *Interactie met burger:* Van belang is goed te analyseren waar de burger zijn of haar vragen gaat stellen. Als de gemeente de informatieverstrekker is, zal de burger zich ook deels melden met issues bij de gemeenten. Vanuit gemeenten is de behoefte dat interactie met de burger landelijk wordt opgepakt – conform de huidige informatiebalie en Webhulp van Logius voor DigiD. Dit geldt zowel voor promotie als voor ondersteuning.
- *Interactie met kaartuitgever:* De kaarten worden geprocedeerd door twee verschillende organisaties, namelijk RDW en Morpho. Voor gemeente is het van belang dat er op eenduidige en consistente wijze met deze organisaties interacties kunnen plaatsvinden. Gezocht moet worden naar goed werkbare en praktische standaarden (zowel technische als processtandaarden) die bij voorkeur gelden voor beide leveranciers. Het moment van versturen van de pin/puk/can brief of de melding van uitgifte door gemeenten worden nu op verschillende wijze voorgesteld.
- *Registratie:* Registratie van digitale identiteiten vind mogelijk plaats binnen de DigiD kern. Op welke wijze wordt geregistreerd dat een burger beschikt over een eID? Zeker als er meerdere publieke eID middelen beschikbaar komen zoals e-rijbewijs en eNIK. Stel dat een burger over beide beschikt? Hoe worden die aan elkaar gekoppeld? Mag een burger over verschillende middelen beschikken maar wel eenzelfde pincode hebben? In welke

registratie komt te staan over welk publiek eID middel een burger beschikt? Dit is een complex vraagstuk, wat nog nader uitgewerkt dient te worden.

- *Digitale handtekeningfunctionaliteit*: Is het eID ook bruikbaar voor digitale ondertekening? In dat geval: kan het publieke middel worden aangemerkt als gekwalificeerde digitale handtekening? De verschillende 'betrouwbaarheids-niveaus' van een digitale handtekening stellen eisen aan het uitgifteproces en het middel zelf. De gekwalificeerde digitale handtekening bestaat alleen op het hoogste niveau. De verschijningsvorm is een PKI overheid certificaat of een daaraan gelijk gesteld certificaat. In de pilotfase is er voor gekozen dit verder niet te testen.
- *'Unhappy flows'*: de pilotervaringen zijn vooral gebaseerd op de 'happy flow', het proces waarbij alles goed gaat en de gebruiker goed weet waar hij mee bezig is en daartoe ook in staat is. Het is echter niet aannemelijk dat bij grootschalige implementatie elke burger in staat is om een eID in één keer succesvol aan te vragen en als gebruiker te begrijpen wat hem te doen staat. Deze uitzonderingen op de regel zorgen voor verhoogde complexiteit, c.q. de mate waarin we in staat blijken deze te managen, kan grote impact hebben op het succes van een publiek eID middel. In de gemeentelijke pilots waren nog geen antwoorden voorhanden voor de volgende vijf 'unhappy flow'-situaties. Deze lijst is niet uitputtend, er zijn ongetwijfeld meer situaties denkbaar:

<i>Situatie</i>	<i>Korte omschrijving</i>
Onbekend adres	De kwaliteit van de BPR wordt geschat op 97% . Daarnaast zijn er burgers zonder adres (het zogenaamde 'punt-adres'). Hoe wordt omgegaan met onbekende of foutieve adressen bij het versturen van de pin/puk/can brief? Voor activatie van een eID middel is correcte registratie cruciaal. In het huidige proces vindt adrescontrole plaats bij de aanvraag. Op die manier wordt het probleem van onbekend/foutief ondervangen. Wanneer het aanvraagproces wordt gedigitaliseerd heeft dit onderdeel extra aandacht nodig om te voorkomen dat de fraudeur zijn slag kan slaan.
Revocatie	Het revocatieproces is op hoofdlijnen uitgedacht, maar nog niet in praktijk gebracht. De rol van de gemeente is hierbij nog onvoldoende bekend. Ook functioneel zijn hier nog vragen bij te stellen: is bijvoorbeeld digitale revocatie mogelijk, waarbij de fysieke kaart nog wel als ID-bewijs blijft gelden? En andersom: als de rijbevoegdheid wordt ontzegd, is de digitale

	<p>identiteit van het rijbewijs dan nog wel bruikbaar?</p> <p>Opmerking: is revocatie in de basis een verantwoordelijkheid van de gebruiker of van de overheid? Indien de gebruiker verantwoordelijk is en als de DigiD kern wordt gebruikt, zullen voorzieningen gerealiseerd moeten worden om dit te kunnen managen (bijvoorbeeld inloggen bij mijn.digid.nl, daar beheer je als burger je digitale identiteit).</p>
Vermissing en aangifte	<p>Op welke wijze wordt omgegaan met vermissing van een document en de bijbehorende digitale identiteit? Aangifte verschuift van politie naar gemeente (zowel voor NIK als rijbewijs), welke rol heeft de gemeente dan voor het digitale deel van de identiteit?</p>
Foutieve kaart of gegevens	<p>Het gaat voorkomen dat er op een e-rijbewijs of eNIK foutieve gegevens staan (fysiek of digitaal). Op welke manier worden de gegevens aangepast of de kaart vervangen? Wie draagt de kosten? En wat te doen met de reeds verzonden pin/puk/can brief?</p>
Mislukte activering procedure	<p>Een burger probeert zijn eID te activeren maar dat mislukt. De helpdesk van Logius (DigiD) helpt bij het constateren van een user error. Gebruiker moet vervolgens een nieuwe kaart aanvragen. Wie draagt de kosten voor vervanging en heruitgifte? Hoe verloopt dit proces (huidige proces van vervanging is gebaseerd op een document dat nog niet in omloop is geweest)</p>

4 Bijlage 2: Publiek eID middel

4.1 Werking publiek eID middel

Zoals in de inleiding verwoord is in de tweede helft van 2014 door het interdepartementale project Publieke eID-middelen het besluit genomen om een beleidsverkenning uit te voeren om na te gaan of het mogelijk en wenselijk is een publiek eID-middel te realiseren op wettelijke identiteitsdocumenten zoals het rijbewijs en de NIK.

De Nederlandse overheid, maar ook het bedrijfsleven bieden hun diensten steeds vaker digitaal aan. In het regeerakkoord is de doelstelling opgenomen dat burgers en bedrijven in 2017 digitaal zaken met de overheid moeten kunnen doen. Van groot belang daarbij is een veilige én betrouwbare toegang door burgers en bedrijven tot deze digitale dienstverlening. Het is cruciaal dat de identiteit en bevoegdheid van burgers en bedrijven op enigerlei wijze met zekerheid vastgesteld kan worden. Een toekomstbestendige betrouwbare identiteitsvaststelling is een essentiële voorwaarde om überhaupt excellente digitale dienstverlening mogelijk te maken.

4.2 Europese context

De ontwikkelingen met betrekking tot eID spelen zich nadrukkelijk af in de Europese Context. Door verregaande digitalisering vervagen grenzen en ook met eID ontwikkelingen is dit het geval. De Nederlandse overheid dient terdege rekening te houden met Europese Afspraken hierover zoals verwoord in eIDAS wetgeving². Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van de EU-verordening over het grensoverschrijdend gebruik van elektronische identificatiemiddelen en vertrouwensdiensten tussen de lidstaten van de Europese Unie. De voorgestelde uitvoeringswet bevat hiertoe wijzigingen van de Telecommunicatiewet, het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet bescherming persoonsgegevens en verscheidene andere wetten.

Momenteel wordt een concept 'Verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten' besproken tussen de verschillende lidstaten van de Europese Unie. Deze verordening beoogt onder andere de wederzijdse erkenning van identificatiemiddelen tussen lidstaten te regelen. Hierdoor wordt grensoverschrijdende elektronische overheidsdienstverlening aan burgers en ondernemers vergemakkelijkt.

De verordening heeft als consequentie dat Nederland middelen uit andere lidstaten (die vergelijkbaar zijn met de eID-kaart uit deze proef), moet kunnen accepteren. Omgekeerd moeten andere lidstaten middelen uit het Nederlandse eID Stelsel accepteren als burgers of ondernemers digitale diensten in die lidstaten willen afnemen. Bij de ontwikkeling van het eID Stelsel moet rekening

² Zie hiervoor <https://ec.europa.eu/digital-single-market/trust-services-and-eid>

gehouden worden met de verwachte eisen die gesteld worden op grond van de Europese Verordening.

4.3 Multi-middelenstrategie: drie pilots

Het kabinet wil dat burgers en bedrijven vanaf 2017 al hun zaken met de overheid digitaal kunnen afhandelen. Momenteel wordt een multi-middelenstrategie ontwikkeld die de daartoe benodigde online toegang tot de dienstverlening van de overheid mogelijk moet maken. Uitgangspunt bij deze strategie is dat er meerdere oplossingen naast elkaar worden ontwikkeld, die elk afzonderlijk wel voldoen aan de overkoepelende afspraken uit het eID-stelsel.

Voor het beproeven van de nieuw te ontwikkelen standaarden (of het gebruiken van bestaande standaarden!) worden in de eerste helft van 2016 diverse pilots uitgevoerd, namelijk:

- De Idensys pilots³ met private middelen die toegang geven tot het BSN-domein;
- De pilot met bankenmiddelen⁴ die toegang geven tot de Belastingdienst;
- De pilot met publieke middelen die toegang geven tot het BSN-domein.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aan de Tweede Kamer toegezegd deze pilots te evalueren en heeft daartoe een evaluatiecommissie ingesteld (de Commissie Kuipers). Deze commissie dient in juni 2016 met een advies aan de Minister van BZK te komen over de mogelijkheden en de wenselijkheid van de diverse identificatie- en authenticatiemiddelen die in de pilots worden getest. De Minister zal mede op basis daarvan de Tweede Kamer per brief informeren.

4.4 Proeven met publiek eID bij een drietal gemeenten

Om een publiek eID middel in de praktijk te beproeven zijn een drietal proeven uitgevoerd bij de gemeenten Eindhoven, Den Haag en Groningen. Er zitten in de drie proeven overeenkomsten maar er zijn ook verschillen. Hieronder wordt de essentie van de drie trajecten verwoord.



Gemeente Eindhoven

In de gemeente Eindhoven wil men graag vooroplopen bij nieuwe ontwikkelingen en heeft men zich om die reden aangemeld voor de eID proef. Uitgangspunt van Eindhoven was om zoveel als mogelijk aan te sluiten bij bestaande werkprocessen. Tevens is besloten de proef overzichtelijk op te zetten en dus van beperkte omvang te laten zijn voor wat betreft het aantal deelnemers. Het doel was dat er 500 burgers zouden deelnemen.

³ zie <https://www.idensys.nl/>

⁴ zie <http://www.betalvereniging.nl/giraal-en-online-betalen/idin/>

In Eindhoven is gedurende de proef gewerkt met rijbewijzen, feitelijk een e-rijbewijs. Dit was overigens geen geldig rijbewijs maar een zogenoemd 'specimen'. Er werd bij de aanvraag van een rijbewijs eenzelfde formulier gebruikt als bij de aanvraag van een regulier rijbewijs. Het aanvraagproces was nagenoeg hetzelfde als een regulier rijbewijs alleen zijn de velden emailadres, telefoonnummer en rijbewijsnummer toegevoegd. Dit laatste was van belang, omdat deelnemers reeds in het bezit van een geldig rijbewijs moesten zijn. Er is een diverse groep aan deelnemers betrokken bij de proef, waaronder een klantenbestand van mensen die met MijnOverheid werken, het Digipanel van de gemeente Eindhoven en stembureauleden. Uiteindelijk hebben 466 proefpersonen deelgenomen aan de proef.



Gemeente Groningen
De gemeente Groningen heeft de proef evenals gemeente Eindhoven uitgevoerd met een rijbewijs. De proef vertoont dan ook logischerwijs veel gelijkenissen met die van de gemeente Eindhoven. Gemeente Groningen heeft ervoor gekozen deel te nemen met interne medewerkers. In beginsel zijn 250 mensen binnen de gemeenten aangeschreven inclusief de stembureauleden. Binnen 1,5 dag waren er 100 deelnemers bereid gevonden deel te nemen.

Belangrijk om te benoemen is dat het reguliere aanvraagproces voor een rijbewijs niet is doorlopen. De gegevens van de deelnemers zijn via een beveiligd excell bestand gedeeld met de RDW op basis waarvan de RDW de specimen-rijbewijzen in één batch heeft geproduceerd. De uitreiking was wel conform standaard procedures, hoewel deze uitreiking aan een interne medewerker niet vergelijkbaar is met die aan een 'onbekende' burger. Er zijn uiteindelijk 99 e-rijbewijzen uitgegeven waarvan 1 weer ingeleverd is.



Gemeente Den Haag
In de gemeente Den Haag is gekozen aan de proef deel te nemen met een échte identiteitskaart. Er is deelgenomen aan dit traject omdat Den Haag graag wil leren en vroegtijdig betrokken wil zijn bij ontwikkelingen die behoorlijke impact kunnen gaan hebben zoals een publiek eID middel. Om mensen te benaderen voor de proef heeft de gemeente Den Haag 8.500 burgers benaderd van wie men weet dat de NIK zou verlopen bij aanvang van de proef. Op 18 december 2015 is het eerste bericht op de website geplaatst en er werden 500 burgers gezocht die zouden willen deelnemen.

Gemeente Den Haag had een onderscheid naar vier doelgroepen gemaakt: WMO'ers, studenten, ambtenaren (alle drie 150) en 50 algemeen geïnteresseerden. Burgers konden zich via een speciaal gebouwde portal aanmelden voor de proef. Er hebben 375 deelnemers meegedaan aan de proef.

5 Bijlage 3: Lijst met betrokken personen

Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
KING	Ingrid Hoogstrate
Ministerie van BZK	Piet Hein Minneché
Ministerie van BZK	Dirk Schravendeel
Ministerie van BZK	Laurie Grasmeijer
Ministerie van BZK	Monica Suiker
Ministerie van BZK	René van den Assem
RDW	Bas Berkhout
Logius / DigiD	Eveline O'Brien

Geïnterviewde personen

Organisatie	Naam
Gemeente Eindhoven	Ton Koppen
Gemeente Eindhoven	Danny Gerrits
Gemeente Den Haag	Theo van der Nat
Gemeente Den Haag	Jan Taal
Gemeente Groningen	André Brands
Gemeente Groningen	Hendrik Woldring
Gemeente Groningen	Mariska Woldendorp
KING	Jeffrey Gortmaker
KING	Mark Backer
ICTU	Bart Overbeek Bloem



**KWALITEITS
INSTITUUT
NEDERLANDSE
GEMEENTEN**

**KWALITEITSINSTITUUT
NEDERLANDSE GEMEENTEN**

**NASSAULAAN 12
2514 JS DEN HAAG**

**POSTBUS 30435
2500 GK DEN HAAG**

**T 070 373 80 08
F 070 363 56 82**

**INFO@KINGGEMEENTEN.NL
WWW.KINGGEMEENTEN.NL**