

Impactanalyse vID Pilot

Management samenvatting

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) heeft opdracht gegeven voor de ontwikkeling van vID. vID is een nieuwe verschijningsvorm van een reis-/ identiteitsdocument dat de regie op gegevens van de Nederlandse burger vergroot, privacy waarborgt, gebruiksvriendelijk is en tegemoet komt aan de verwachtingen van deze tijd. Op dit moment bestaat vID nog niet daadwerkelijk in productievorm, er is een prototype ontwikkelt voor de praktijkbeproeving. vID kan uitsluitend gekoppeld worden uitgegeven naast een reeds bestaand geldig paspoort of identiteitskaart.

Gemeenten zijn de beoogd uitgevende instanties van vID. Dit betekent dat vID voor de gemeente een nieuw product zal gaan worden dat zij beschikbaar moet stellen aan de Nederlandse burger. RvIG heeft een praktijkbeproeving gedaan met de uitgifte van vID in twee gemeenten: Utrecht en Eindhoven. In de beproeving speelden de gemeentebalies een belangrijke rol in het testen van het aanvraag- en uitgifteproces van vID, gebaseerd op de reeds aanwezige expertise voor het uitgeven van fysieke identiteitsdocumenten.

De beproeving met de twee gemeenten is beperkt representatief. Dit komt voornamelijk vanwege de kleinschalige opzet en de experimentfase waarin het uitgifteproces en gebruik van vID zich op dit moment nog bevindt. Desalniettemin heeft de proef zinvolle inzichten opgeleverd om het aanvraagproces en gebruik van vID te verbeteren. In een volgende fase van de vID praktijkbeproeving (Fase 3 end-to-end-activatie) kan er naar verwachting op basis van een beproeving met het definitieve uitgifteproces bij meer gemeenten een uitspraak over opschaling worden gedaan. Deze analyse sluit daarom af met aanbevelingen voor invulling van de volgende fase.

Dit onderzoek is uitgevoerd met als doel een antwoord te geven op drie vragen:

1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door uitgifte van vID?

vID is niet zozeer een wijziging, maar een geheel nieuwe dienst bovenop de bestaande activiteiten die reeds aan een balie worden uitgevoerd. Indien dit proces goed doordacht wordt uitgewerkt, in lijn met de werkwijze uit deze praktijkproef, dan moet het mogelijk zijn om de uitgifte van een vID op een gestandaardiseerde wijze bij gemeentebalies te implementeren. Voorwaarde daarbij is wel een uniform kennis- en opleidingsniveau.

2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?

Deze nieuwe dienst heeft qua handelingen op een aantal punten overeenkomsten met de aanvraag en uitgifte van een paspoort of ID-kaart, maar vanwege de benodigde interactie met een smartphone door de burger komt daar een extra element bij. Tot op heden is hier geen ervaring mee. In die zin is dit een additionele taak voor gemeenten, waarbij nog niet bekend is tot welk dienstverleningsniveau een gemeentemedewerker mee kan gaan.

3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Nee, nog niet. Om vID's te kunnen uitgeven worden er effecten verwacht op meerdere onderdelen van de bedrijfsvoering. Een deel van deze effecten zijn nog onvoldoende inzichtelijk te maken vanwege het onvoldragen karakter van vID. Wanneer vID een volwaardig product wordt, dat kan worden opgenomen in het gemeentelijk portfolio, heeft dat gevolgen voor een aantal onderdelen

van de gemeentelijke bedrijfsvoering, te weten dienstverlening, organisatie, personeel, financiën, techniek en huisvesting.

Aanbevelingen

Om uitspraken te kunnen doen over opschaling is het ten eerste aan te bevelen om een praktijkbeproeving vorm te geven met ten minste zes gemeenten (twee grote, twee middelgrote en twee kleine gemeenten). Pas na een dergelijke toets kan er meer in detail inzicht worden verkregen in de opschalingsmogelijkheden.

Daarnaast is het aan te bevelen om een separaat en onafhankelijk normtijdenonderzoek te laten uitvoeren op het definitieve werkproces. Op basis van deze twee onderzoeken kunnen er vervolgens afspraken worden gemaakt tussen Rijk en VNG over compensatie voor deze nieuwe taak voor gemeenten.

Randvoorwaardelijk aan de volgende praktijkbeproeving is het maken van een aantal beleidskeuzes ten aanzien van de werking van vID. Voor een deel van deze keuzes zijn reeds oplossingsrichtingen bekend, die nog niet altijd een juridisch kader kennen. Een ander deel kan worden ondervangen door procesmatig een oplossingsrichting te kiezen. Het is aan te bevelen deze voor de start van het vervolgtraject uit te werken en vast te leggen.

Het is aan te bevelen de benodigde herontwerp- en toetsingsactiviteiten op korte termijn te starten. Alleen op die manier kan de benodigde implementatie bij opschaling ruim voor het einde van 2023 in gang worden gezet, zodat alle 355 gemeenten tijdig ervaring kunnen opdoen met de uitgifte van vID. Tevens dient er parallel aan de ontwerp- en toetsingsactiviteiten gewerkt te worden aan de juridische randvoorwaarden om vID te mogen uitgeven en gebruiken, teneinde de juridische kaders tijdig klaar te hebben.

Tot slot:

In de documentatie vanuit RvIG wordt een aantal keer gesproken over 'werkbaarheid' van een vID uitgifte. Gedurende de looptijd van de praktijkproef zijn er een aantal andere ontwikkelingen in beeld gekomen die ook aanspraak willen maken op baliecapaciteit. Gemeenten, NVVB en VNG hebben zich positief opgesteld ten opzichte van de ontwikkelingen rondom eID en digitale identiteit. Er is echter wel een maximum aan met name de beschikbaarheid van fysieke balies en de benodigde capaciteit om deze op een hoogwaardige manier te bemensen. Dit is randvoorwaardelijk bij het werken met identiteitsvaststelling.

Daarom zijn beleidskeuzes aangaande ontwikkelingen rondom digitale identiteit en eID zeer wenselijk, om niet te zeggen randvoorwaardelijk. Er is volgens gemeenten behoefte aan, maar ook slechts ruimte voor één bronidentiteit wanneer deze uitgegeven gaat worden aan de gemeentebalie, om overzicht voor burger te bewaren en overbelasting van de balie te voorkomen. Afgeleide varianten kunnen vervolgens op basis van deze bronidentiteit naar eigen inzicht, binnen de (deels nog te vormen kaders onder de Wet Digitale Overheid) aanvullende mogelijkheden ontwikkelen. Hoe dit zich ontwikkelt de komende periode, is nu nog ongewis. Tijdige communicatie over (voorgenomen) ontwikkelingen kan frustraties en dubbel werk voorkomen.

Auteurs: Manel van der Sleen, Maurice van Erven, Veerle Hessels en John de Ruiter

VNG Realisatie in samenwerking met NVVB, Den Haag, februari 2020

Inhoudsopgave

Impactanalyse vID Pilot	1
Management samenvatting	2
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	6
1.1. Aanleiding	6
1.2. Vraagstelling	7
1.3. Aanpak & methodologie	8
1.4. Leeswijzer	10
2. Virtueel Identiteitsdocument	11
2.1. Beschrijving identificatiemiddel virtuele identiteit	11
2.2. Met vID samenhangende ontwikkelingen	18
3. Impact van de uitgifte van vID	21
3.1. Security (Veiligheid)	21
3.2. Communicatie	21
3.3. Organisatie	22
3.4. Personeel	23
3.5. Administratieve organisatie (proces)	24
3.6. Financiën	25
3.7. Informatievoorziening	26
3.8. Juridische aspecten	27
3.9. Technologie	27
3.10. Huisvesting	28
3.11. Zijn de inwoners van de gemeenten klaar voor vID?	30
4. Conclusies en aanbevelingen	32
4.1. Conclusies	32
4.2. Aanbevelingen	35
Bijlage A: Gesprekspartners	38
Bijlage B: Resultaten expertsessie	40

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Binnen de overheid wordt gewerkt aan de ontwikkeling van middelen die de elektronische dienstverlening faciliteren. Eén van deze ontwikkelingen is het project virtuele identiteit (vID). De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) heeft opdracht gegeven voor de ontwikkeling van vID. vID is een nieuw authentiek identiteitsdocument en daarmee een toevoeging aan de familie van identiteitsdocumenten zoals genoemd in artikel 1 van de Wettelijke Identificatie Documenten (WID). Op dit moment bestaat vID nog niet daadwerkelijk in productievorm, er is een prototype ontwikkeld voor de pilot. De inwoner installeert vID als applicatie op de smartphone. Op deze manier kan de inwoner zijn of haar gegevens gemakkelijk en veilig gebruiken, zowel richting publieke als private dienstverleners. Verificatie van vID geschiedt op basis van visuele en mechanische inspectie. Gedurende de pilot is voor deze verificatie gebruik gemaakt van een centrale voorziening, waar alle geactiveerde vID's in staan opgenomen.

Gemeenten zijn de beoogd uitgevende instanties van vID. Dit betekent dat vID voor de gemeente een nieuw product gaat worden dat zij beschikbaar moet stellen aan de Nederlandse burger. RvIG heeft een praktijkbeproeving gedaan in twee gemeenten: Utrecht en Eindhoven. In de beproeving spelen de gemeentebalies een belangrijke rol in het testen van het aanvraag- en uitgifteproces van vID, gebaseerd op de reeds aanwezige expertise voor het uitgeven van fysieke identiteitsdocumenten.

De praktijkbeproeving heeft plaatsgevonden in oktober en november 2019. Het doel van de vID beproeving in deze fase was het onderzoeken van de technische, maatschappelijke en juridische haalbaarheid. RvIG heeft de verschillende onderzoeksterreinen door verschillende partijen laten onderzoeken.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is gevraagd om een impactanalyse op de uitgifte van het nieuwe authenticatiemiddel vID te doen. VNG Realisatie heeft deze analyse in samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) uitgevoerd. Dit document bevat de resultaten van de impactanalyse.

RvIG heeft in deze fase zich tot doel gesteld om de technische, maatschappelijke en juridische haalbaarheid van vID te onderzoeken, zodat er een beslissing kan worden genomen over de daadwerkelijke ontwikkeling en implementatie van een vID. Hierbij hoort tevens het aantonen van de toegevoegde waarde en de veiligheid van vID¹. Het plan van aanpak van de gehele pilot hanteert daarbij de volgende vraagstelling:

Kan op basis van een proef bij twee gemeenten met vID worden aangetoond dat maatschappelijke realisatie en technische integratie van vID haalbaar is?

¹ Plan van Aanpak vID, RvIG – juli 2019

1.2. Vraagstelling impactanalyse

De VNG en NVVB hebben zich gericht op het onderzoek om te kunnen aantonen of een vID uitgegeven kan worden aan een gemeentebalie en of een vID werkbaar is voor uitgevende instanties. Deze impactanalyse geeft dus inzicht in de uitvoerbaarheid en de impact van de uitgifte van vID op de gemeentelijke organisaties. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor de volgende fase om uiteindelijk te komen tot een succesvolle implementatie van deze mogelijk nieuw te standaardiseren werkwijze bij alle gemeenten.

Naast de impactanalyse zijn er ook een gebruikersonderzoek, een maatschappelijke kosten-batenanalyse, een privacy impact analyse en een inclusieonderzoek in opdracht van RvIG uitgevoerd.

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn in lijn gebracht met de vraagstelling uit het plan van aanpak van de pilot. De onderzoeksvragen zijn:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door uitgifte van vID?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?
Denk hierbij aan alle SCOPAFIJTH² aspecten (technische aanpassingen, aanpassingen in beleid, werkproces, juridische zaken etc.).
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Een deel van de reguliere vragen in een impactanalyse zijn vanwege de beperkte omvang van de praktijkproef en het experimentele karakter van vID en het uitgifteproces buiten scope geplaatst. Het betreft hier de volgende onderdelen:

- Welke kosten voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze werkwijze verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van de werkwijze?
- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

In een volgende fase van de vID praktijkbeproeving (Fase 3 – end-to-end activatie) kan er naar verwachting op basis van een definitief uitgifteproces bij meer gemeenten wel een uitspraak over deze onderdelen worden gedaan. Deze analyse sluit daarom af met aanbevelingen voor invulling van de volgende fase (zie hoofdstuk 4), zodat bovenstaande vragen beantwoord kunnen gaan worden.

Buiten scope zijn tevens de volgende punten:

- Het beproeven van de inspectie/verificatieprocedure.
- Het uitvoeren van normtijdenonderzoek. Het te verwachten tijdsbeslag aan de gemeentebalie wordt in deze fase niet vastgesteld.
- Het onderzoeken en beproeven van de fraudemogelijkheden van de uitgifte en gebruik van het vID-middel.

² Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting

- Het opstellen van een implementatieplan. De analyse geeft hier input voor, maar de analyse zelf is geen implementatieplan.
- De juridische haalbaarheid.

1.3. Aanpak & methodologie

In april 2019 begon de werkgroep, onder leiding van RvIG, met het opstellen van het plan van aanpak voor de uitvoering van de praktijkproef. Dit plan van aanpak is opgesteld en afgestemd met de pilotgemeenten Eindhoven en Utrecht, NVVB, VNG Realisatie en Idemia (verantwoordelijk voor de technische realisatie).

De impactanalyse richt zich in de eerste plaats op de praktijkervaring in Utrecht en Eindhoven. Daarnaast zijn er vier verdiepingsinterviews gehouden met de gemeenten Middelburg, Lochem, Groningen en Tilburg. Het doel van deze gesprekken was om te reflecteren op de bevindingen die uit de praktijkervaring van Utrecht en Eindhoven naar voren kwamen. Ook werd er gekeken naar de haalbaarheid voor de eigen gemeente.

Daarnaast is er gebruik gemaakt van een 'expert review' benadering. Er zijn twee bijeenkomsten georganiseerd met gemeentelijke burgerzakenmedewerkers. Allereerst vond op 29 oktober 2019 een expertsessie plaats met 35 deelnemers uit 23 gemeenten. Deze bijeenkomst werd door de NVVB georganiseerd. Tijdens deze sessie kregen de deelnemers uitleg over vID en gingen zij vervolgens in rondes aan de slag met verschillende vragen. Op deze manier konden de burgerzakenmedewerkers in gesprek over de rol van gemeenten bij het uitgifteproces en de toepassing van vID in hun gemeentelijke processen. De uitkomsten van deze sessie zijn opgenomen in bijlage B.

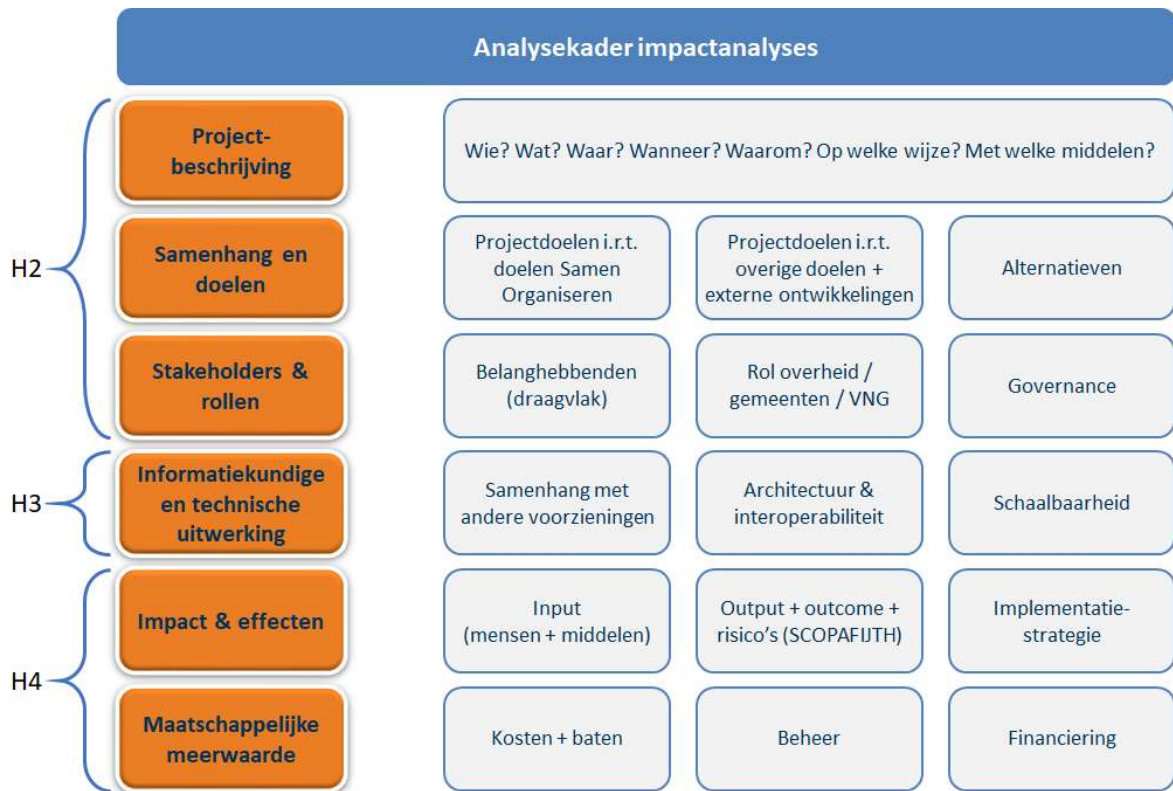
Op 12 december 2019 vond er een klankbordgroep vID plaats. Hiervoor werden de eerder uitgenodigde stakeholders en alle betrokken gemeenten uitgenodigd om de resultaten te bespreken. Het doel was om de bevindingen uit de praktijkervaring, verdiepingsinterviews en expertbijeenkomst te toetsen.

In de rapportagefase zijn de resultaten van de impactanalyse voorgelegd aan VNG en RvIG en vervolgens aan alle betrokken partijen. De resultaten van de impactanalyse zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen.

1.3.1. Methodologie

Voor deze impactanalyse is het analysekader van VNG Realisatie gebruikt. Het gebruik van dit kader zorgt ervoor dat alle relevante elementen worden meegenomen. Op deze manier wordt voorkomen dat bepaalde onderdelen worden vergeten. Het analysekader is hieronder weergegeven.

Figuur 1.1: Analyse kader



Het eerste element van het analysekader is de **projectbeschrijving**. Hierin wordt een beschrijving gegeven van het project en het belang van het project. Het tweede element gaat over de **samenhang en doelen**. Hoe past het project binnen Samen Organiseren³, binnen andere beleidsdoelen en externe ontwikkelingen? Het derde element betreft de analyse van de **stakeholders & rollen**. Welke rollen liggen voor de hand bij het oplossen van de problemen / benutten van kansen? Deze eerste drie elementen worden beschreven in hoofdstuk 2. Het vierde element is de **informatiekundige en technische uitwerking** van de oplossing: hoe past de ICT-oplossing in het bestaande landschap (bouwstenen, koppelvlakken, gemeentelijke ICT)? De **impact & effecten** zijn het vierde elementen van de analyse. Welke input is nodig, tot welke output en outcome leidt dit en welke risico's zijn te onderkennen? Hierbij wordt gekeken naar de SCOPAFIJTH thema's en naar de gevolgen binnen en buiten de gemeente. Het laatste element om naar te kijken is de **maatschappelijke meerwaarde**. Wat zijn de kosten en baten van het project?

³ Samen Organiseren is vanuit gemeenten opgezet om een efficiënte en kwalitatieve dienstverlening te realiseren door beleid en uitvoering dicht bij elkaar te brengen. Dit heeft een vaste vorm gekregen via de beweging Samen Organiseren van de VNG en de Taskforce Samen Organiseren. Zie ook: <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/samen-organiseren>.

1.4. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de beoogde werking van het nieuwe middel vID. Er wordt toegelicht wat vID inhoudt en is inzichtelijk gemaakt hoe de uitgifte van vID zich verhoudt tot de uitgifte van fysieke identiteitsdocumenten aan de gemeentebalie. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de impact van de uitgifte van vID voor gemeenten en de daarmee samenhangende bedrijfsvoeringonderdelen van gemeenten. Tot slot zijn in hoofdstuk 4 de conclusies en aanbevelingen opgenomen en worden de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven. De impactanalyse sluit af met een tweetal bijlagen met daarin de uitkomsten van de expertsessie uitgewerkt.

2. Virtueel Identiteitsdocument

Het doel van dit hoofdstuk is het scheppen van een duidelijk beeld van de werking van het aanvraagproces van een vID en hoe zich dit verhoudt tot het bestaande fysieke aanvraagproces van paspoorten en identiteitskaarten. Het hoofdstuk is voornamelijk beschrijvend van aard en biedt inzicht in de beoogde werking van vID. Dit inzicht biedt de basis om in hoofdstuk 3 de impact te kunnen bepalen.

2.1. Beschrijving identificatiemiddel virtuele identiteit

In deze paragraaf is op basis van de 7 w's (wat, wie, waar, wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen) een beschrijving gemaakt van de plannen met betrekking tot het vID project. Voor deze beschrijving is gebruik gemaakt van het plan van aanpak voor de gehele pilot zoals opgesteld door RvIG⁴. In de kopjes wordt, waar zinvol, een onderscheid gemaakt tussen vID in algemene zin en de pilot vID.

Wat?

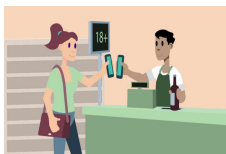
Binnen de overheid wordt gewerkt aan de ontwikkeling van middelen die de elektronische dienstverlening faciliteren. Het doel van het project vID is het ontwikkelen van een virtuele versie van de Nederlandse identiteitskaart en paspoort.

VID is een nieuwe verschijningsvorm van een reis- / identiteitsdocument dat de regie op gegevens van de Nederlandse burger vergroot, privacy waarborgt, gebruiksvriendelijk is en tegemoet komt aan de verwachtingen van deze tijd. VID draagt daarmee op een duurzame manier bij aan voorspoed en efficiëntie binnen de Nederlandse maatschappij.

Het identificatie/authenticatiemiddel vID bestaat uit 3 componenten:



1) De vID app op de smartphone van de gebruiker – deze is te downloaden in de appstores



2) De inspectie app die dienstverleners kunnen gebruiken om een vID uit te lezen



3) Een centrale voorziening waarin de geactiveerde vID's geregistreerd staan, die ter validatie wordt gebruikt wanneer een vID ingezet wordt.

⁴ Plan van Aanpak Pilot vID fase 2, juli 2019

Wat kan een burger vervolgens met deze vID?

Nadat de burger een vID op zijn of haar smartphone heeft geplaatst kan de burger zich in de analoge en digitale wereld identificeren.

Voorbeeld: gebruiker wil alcohol kopen in een 'analoge' winkel

Om alcohol te kunnen kopen moet de burger 18 jaar of ouder zijn. In de huidige situatie moet de burger een fysiek identificatiedocument (inclusief al de gegevens die hierop staan) tonen aan de winkelier. Met vID is het mogelijk dat de burger zich met zijn smartphone identificeert. De burger toont in persoon zijn vID aan de winkelier. Deze beschikt over een uitleesapparaat om vID met bijbehorende foto en QR-code uit te lezen. Dit resultaat wordt geverifieerd bij de centrale integriteitsservice van de overheid. De opgeslagen attributen worden vervolgens geraadpleegd, waarna een bevestiging aan de winkelier wordt verstuurd dat de persoon inderdaad 18 jaar of ouder is. Kortom: de fysieke identiteitsdocumenten zijn niet meer nodig voor deze handeling en alleen de attributen die relevant zijn worden verstrekt, in deze dus dat persoon 18 jaar of ouder is. Alle andere gegevens die wel op het fysieke identificatiedocument staan worden niet langer aan de winkelier getoond.

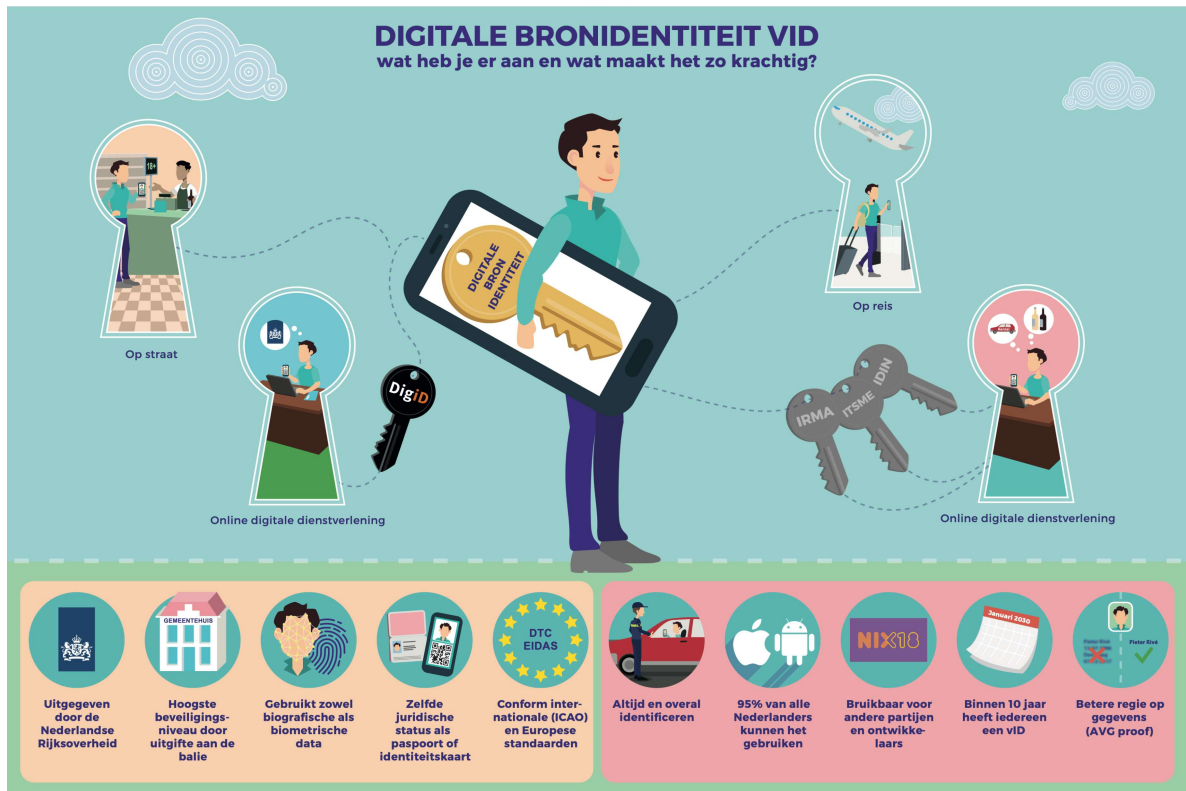
VID als bronidentiteit

De ontwikkeling van een digitale identiteit in ruime zin, kent verschillende verschijningsvormen. Op dit moment lopen er verschillende proeven met oplossingen die binnen dit domein een of meer van onderstaande thema's bestrijken:

- digitale identificatie in de fysieke wereld, oftewel een digitaal identificatiemiddel;
- digitale identificatie in de online wereld, oftewel een inlogmiddel inclusief autorisaties; delen van gegevens via een attribuutservice (in verschillende verschijningsvormen, zoals een datakluif, een wallet of een afsprakenstelsel).

Al deze ontwikkelingen ontleen hun waarde aan betrouwbaarheid van gegevens en de veilige uitwisseling daarvan. In dat kader wordt gesproken over een bronidentiteit en afgeleide identiteiten. De bronidentiteit is de digitale identiteit uitgegeven door de overheid, waarin een beperkte set aan gevalideerde attributen kan worden meegeleverd. Op de bronidentiteit staan enkel gegevens die ook op een fysiek identiteitsbewijs staan. Een afgeleide identiteit wordt geactiveerd via de bronidentiteit en biedt aanvullende toepassingen en attributen. Een afgeleide identiteit kan een publieke of private dienst zijn.

In onderstaande afbeelding is deze visie op vID als bronidentiteit weergegeven.



RvIG positioneert een definitieve versie van vID als mogelijke bronidentiteit. Afgeleide identiteiten kunnen door vID voorzien worden van betrouwbaarheid aangevuld met gevalideerde gegevens en kunnen op hun beurt vID aanvullen met verschillende toepassingen voor private en publieke dienstverlening, zoals een attribuitservice van meer dan alleen de gegevens die overgenomen worden van het fysieke identiteitsbewijs.

Pilot vID

Om vID in de praktijk te beproeven, is er een pilot gedaan bij de gemeenten Utrecht en Eindhoven. In deze pilot is het uitgifteproces van vID beproefd. In de praktijkbeproeving was de vID applicatie een specimen, waar geen wettelijke basis voor is om transacties mee te verrichten. Na afloop van de simulatie werd vID dan ook vanuit centraal beheer gedeactiveerd.

Wie?

Bij de uitgifte en gebruik van een vID zijn meerdere rollen te onderscheiden:

- **Initiërende instantie:** RvIG is de initiatiefnemer en ontwikkelaar van vID. RvIG geeft op haar beurt opdracht aan Idemia om de technische randvoorwaarden (apps en aanvraagstation) in te vullen.
- **Uitgevende instantie:** Gemeenten zijn de beoogde uitgevende instanties van vID. In de praktijkproef spelen gemeenten Utrecht en Eindhoven een rol in het testen en ontwikkelen van het aanvraag- en uitgifteproces van vID. Deze rol is voor gemeenten bekend aangezien er een wettelijke rol voor de gemeente is weggelegd in de identiteitsverificatie en uitgifte van de fysieke identiteit (WID)). In de huidige praktijk heeft de gemeente een taak in het uitgeven van het fysieke reis- en identiteitsdocument. Het beheer van de BRP valt ook onder de

verantwoordelijkheid van de gemeenten. De BRP is de bron voor het opnemen van persoonsgegevens op het paspoort of identiteitskaart.

- **Eindgebruiker:** Inwoners die door deelname aan de praktijkproef vID op hun telefoon ontvangen. In de praktijkproef was het om juridische redenen niet mogelijk om vID te mogen behouden. Aan het eind van het activatieproces is de app inclusief de geactiveerde vID bij elke deelnemer weer gewist.
- **Dienstverlener:** Een dienstverlener is een organisatie die diensten aanbiedt aan consumenten en inwoners. In de basis betekent vID alleen iets voor een dienstverlener wanneer enige vorm van identificatie gewenst is voor het afnemen van een dienst. Met de inspectie-applicatie faciliteert de RvIG de dienstverlener bij de uitvoering van de wettelijke identificatieplicht.

Waar?

De praktijkproef heeft plaatsgevonden bij de gemeenten Utrecht en Eindhoven. Deze twee gemeenten hebben gedurende een maand een burgerzakenbalie beschikbaar gesteld waar het vID uitgifteproces beproefd kon worden. Tevens is er in de buurt van deze balies een proefopstelling van de inspectie-applicatie geplaatst, waar medewerkers van RvIG de geactiveerde vID konden uitlezen en een enquête afnemen onder de deelnemers aan de proef.

Waarom?

Dienstverleners moeten zich houden aan wet- en regelgeving omtrent identiteitsverificatie, wat leidt tot een aantal uitdagingen. Dienstverleners moeten personeel opleiden om een fysiek document op echtheid te inspecteren. In veel gevallen kunnen dienstverleners er niet van uitgaan dat dit vervolgens 100% goed gebeurt. Daarbij moet een dienstverlener onder bepaalde omstandigheden kunnen aantonen dat een identiteit van een klant is vastgesteld.

Met vID wil RvIG inspelen op de veranderende maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften. Door middel van een identiteitsbewijs op de smartphone van de gebruiker en een digitale uitleesmogelijkheid voor instanties die identiteiten verifiëren, faciliteert de overheid een andere vorm van het proces van identiteitsverificatie. Dit komt de dienstverlening aan burgers, publieke en private instanties ten goede. Denk aan leeftijdsverificatie (NIX 18), *Know Your Customer*-programma's waarbij zowel regie als betrouwbaarheid kan worden toegevoegd en toepassingen waarbij hoge zekerheidseisen aan identiteit worden gesteld, zoals in de zorg.

Op termijn kan vID een digitaal reisdocument worden. De verwachting is dat door de toename van het aantal vliegbewegingen grensposten fysieke controles niet meer aan kunnen. Verificatie van vID kan hier mogelijk een oplossing bieden.

Wanneer?

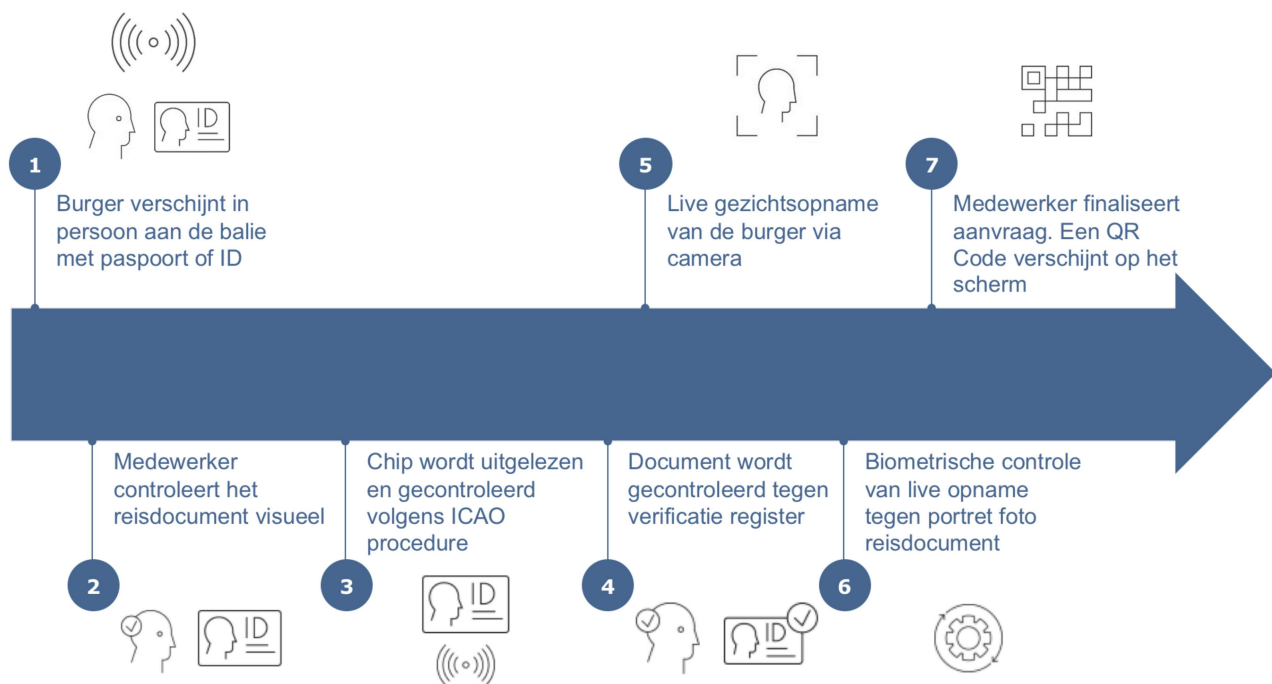
In fase 1 (begin 2018) is het prototype vID en de onderliggende techniek getoetst. In deze verkenningsfase is het product technisch op basisniveau ontwikkeld zodat kon worden getoetst of dit nieuwe identiteitsproduct voldoet aan de gestelde eisen op het gebied van o.a. betrouwbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid. Vervolgens is fase 2 in april 2019 gestart met de voorbereiding van

de praktijkproef bij de gemeenten. De daadwerkelijke beproeving heeft plaatsgevonden van 28 oktober tot 22 november 2019.

Op welke wijze?

Om een vID te activeren dient de inwoner een bezoek te brengen aan een burgerzakenbalie in het gemeentehuis. Daar wordt het paspoort of de ID-kaart zowel mechanisch uitgelezen als gecheckt op echtheidskenmerken. Tevens wordt de persoonscheck uitgevoerd om te controleren of het document bij de persoon aan de balie behoort. Door het uitlezen van de chip op paspoort of ID-kaart kan er een controle worden uitgevoerd tegen het nieuw ingerichte verificatie-register⁵. Vervolgens wordt er een gezichtsopname gemaakt om 'liveness detection' uit te kunnen voeren en deze opname te verifiëren met de foto op de chip. Als alles klopt, verschijnt er een QR-code op het scherm van de baliemedewerker, die de inwoner met een mobiele telefoon (waar de vID app op geïnstalleerd moet staan) kan scannen. Om te controleren of het nog steeds om dezelfde persoon gaat, wordt er vanuit de app gevraagd om een selfie te maken, die eveneens gecheckt wordt met de digitaal beschikbare foto-informatie uit de chip. Dit leidt tot een zogenaamde 'foto seal' waarmee de app gekoppeld wordt aan het paspoort of ID-kaart. Als alles goed is gegaan, wordt vID geactiveerd en uitgegeven. De inwoner beschikt dan over een geldige vID op zijn of haar smartphone.

In onderstaande twee figuren is schematisch aangegeven welke stappen doorlopen moeten worden om een vID aan te maken en uit te geven aan de gemeentebalie.

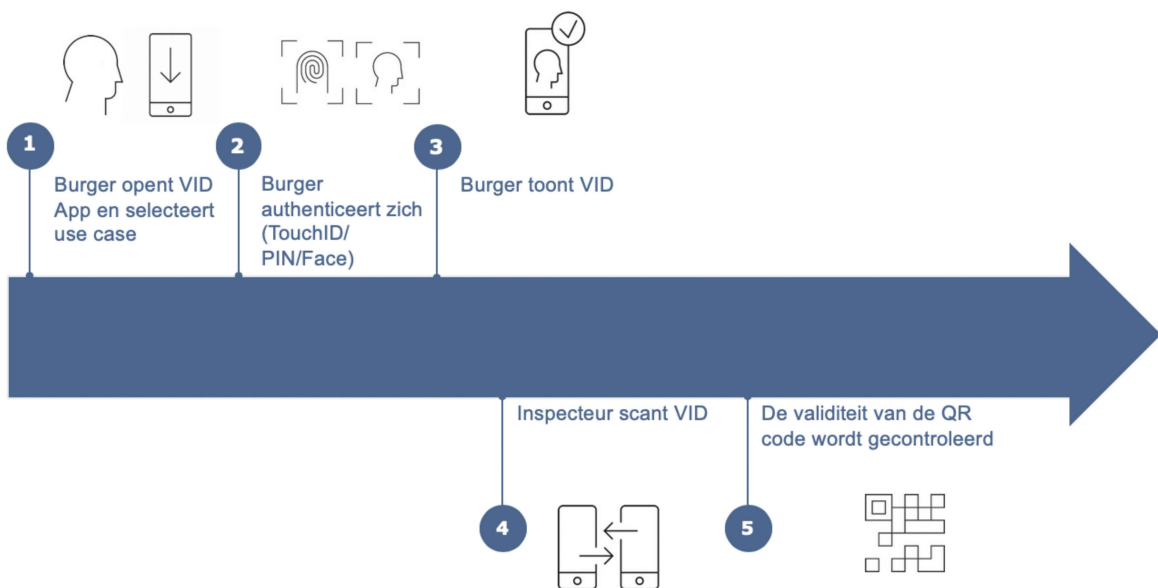


⁵ Het verificatieregister bevat gegevens over geactiveerde vID's en kan op die manier bevestigen of een vID geldig is, of ingetrokken moet worden.



Het verificatieproces gaat als volgt: de vID applicatie kent verschillende 'use cases' waardoor de gebruiker controle heeft over de gegevensset die getoond wordt aan de dienstverlener. Na selectie en ontgrendeling van de app toont de burger in persoon zijn vID aan de dienstverlener. Deze beschikt over een uitleesapparaat om vID met bijbehorende foto en QR-code uit te lezen. Dit resultaat wordt geverifieerd met de *digital photo seal* bij het centrale verificatie-register van de overheid. De wiskundige berekening van de aangeboden foto op vID wordt vergeleken met de opgeslagen *digital photo seal*. De opgeslagen attributen worden vervolgens geraadpleegd, waarna een bevestiging aan de dienstverlener wordt verstuurd. De attributen zijn opgeslagen in de centrale voorziening van de overheid, niet in de app van de dienstverlener en niet in de app van de burger.

In onderstaande twee figuren is schematisch aangegeven welke stappen doorlopen moeten worden om een vID te gebruiken bij interactie met een dienstverlener.





Voor de pilot in de 2 gemeenten is een specifieke balie ingericht waar gedurende 4 weken een vID kon worden aangevraagd. Medewerkers van de gemeenten en van RvIG hebben gedurende die periode bezoekers van de gemeentehuizen gevraagd of zij bereidt waren deel te nemen aan een proef. Mensen in het bezit van een geldig paspoort of ID kaart én een smartphone werden vervolgens naar de vID balie geleid en gevraagd een vID te activeren. Na downloaden van de app en het doorlopen van bovenstaand proces werden ze doorgeleid naar een tafel waar een RvIG-medewerker het verificatieproces doorliep en een korte enquête afnam. Vervolgens werd de burger bedankt voor deelname (inclusief presentje) en werd de vID app weer gewist.

Met welke middelen?

Het project vID wordt gedekt door middelen vanuit RvIG. Zowel de technische als personele kosten van de pilotgemeenten zijn vanuit het project vergoed. De aanpassingen aan de aanvraagstations, inclusief additionele hardware is door Idemia op locatie geleverd en in samenwerking met systeembeheer geïnstalleerd. Daar waar aanvullend baliepersoneel noodzakelijk was, is gewerkt met tijdelijke inhuur om de capaciteit voor de reguliere werkzaamheden op peil te houden.

Voor het uitvoeren van de pilot is er een aparte balie gereserveerd waar de proef plaats heeft kunnen vinden. Deze balie was gedurende de praktijkproef permanent bezet. Om toeloop naar deze balie te stimuleren, werden bezoekers van het gemeentehuis actief benaderd met het verzoek om deel te nemen aan de proef.

2.2. Met vID samenhangende ontwikkelingen

Er zijn momenteel verschillende ontwikkelingen op het gebied van de digitale overheid. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor gemeenten en meer specifiek voor de burgerzakenmedewerker die de aanvraag en uitreiking van reis- en identiteitsdocumenten verzorgt. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de ontwikkelingen op het gebied van eID, onderzoek naar technologische mogelijkheden voor het aanvraagproces, VRS en de BRP.

Ontwikkelingen eID

Op dit moment ligt het voorstel voor de Wet digitale overheid in de Tweede Kamer⁶. Het doel van dit wetsvoorstel is om ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven veilig en betrouwbaar in kunnen loggen bij de dienstverleners in het BSN-domein. Daartoe beoogt het voorstel kaders te stellen om, naast doorontwikkeling van DigiD, nieuwe elektronische identificatiemiddelen (eID-middelen) beschikbaar te krijgen op hogere betrouwbaarheidsniveaus. Op dit moment kennen we (al dan niet in concept) voor wat betreft het gebruik van DigiD de versie op betrouwbaarheidsniveau Substantieel (DigiD substantieel) en hoog (DigiD Hoog in combinatie met de eNIK en het e-rijbewijs). De uitgifte van een eNIK wordt in de toekomst gedaan door de balie-medewerkers die ook de reisdocumenten verstrekken.

Een belangrijke uitdaging hierbij is om ervoor te zorgen dat burgers snel beschikken over eID-middelen op betrouwbaarheidsniveau substantieel en hoog. Hiervoor zijn verschillende actielijnen voorzien.⁷ Daarbij wordt ook gekeken of het interessant en mogelijk is om de gemeentelijke balies een rol te geven, zodat de burger aan de balie zijn DigiD applicatie kan opwaarderen naar betrouwbaarheidsniveau substantieel. Tevens zijn er experimenten bij verschillende organisaties gaande met oplossingen uit de markt. Deze oplossingen kennen een veelheid aan functionaliteiten en de experimenten hebben verschillende doelstellingen. Voor gemeenten betreft het op dit moment, naast de ontwikkelingen rondom DigiD en vID, proeven met IRMA, ItsMe en nID.

Onderzoek technologische mogelijkheden aanvraagproces

In het kader van het onderzoek naar nieuwe technologische mogelijkheden in het aanvraagproces van reis- en identiteitsdocumenten is in 2019 een pilot uitgevoerd bij 2 gemeenten. Tijdens dit onderzoek zijn 3 apparaten getest om de gezichtsopname digitaal uit te voeren. Ook in het uitgifteproces van vID wordt gebruikt gemaakt van dergelijke apparatuur om een gezichtsopname van de burger te maken. Het lijkt logisch om een apparaat te ontwikkelen dat bij al deze processen de gezichtsopname digitaal kan uitvoeren. Dit maakt het voor de burger ook duidelijker en transparanter.

⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2017-2018), *Algemene regels inzake het elektronisch verkeer in het publieke domein en inzake de generieke digitale infrastructuur (Wet digitale overheid)*. Memorie van Toelichting, 34 972, nr. 3.

⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019-2020), *Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 26 643, nr. 636.

In 2019 is de RDW gestart met de pilot Digitaal Aanvragen Rijbewijzen (DAR). Hierbij wordt de gezichtsofname van de burger bij de fotograaf gemaakt en digitaal naar het RDW verzonden. Het betreft hier uitsluitend rijbewijzen die vernieuwd moeten worden. Wanneer de gezichtsofname matcht met de foto opgeslagen bij RDW kan de burger zijn of haar rijbewijs op gaan halen bij de gemeente. Matcht de foto niet dan moet alsnog een aanvraag bij gemeente worden gedaan. Dit experiment wordt in 2020 geëvalueerd, waarna bepaald zal worden hoe het vervolg eruit komt te zien.

Ontwikkelingen VRS

De afgelopen jaren is geconstateerd dat met de huidige opzet van het reisdocumentenstelsel onvoldoende tegemoet kan worden gekomen aan de nieuwe eisen die worden gesteld aan een doelmatige en betrouwbare verstrekking van reisdocumenten. Daarom is RvIG gestart met het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS).⁸ In de huidige situatie zijn er centrale systemen in het reisdocumentenstelsel, zoals het Register Paspoort Signaleringen (RPS) en decentrale systemen, zoals de Reisdocumenten Aanvraag- en Archiefstations (RAAS-en) bij gemeenten. Ieder systeem bevat verschillende gegevens; niet één van deze systemen bevat alle actuele gegevens die nodig zijn voor de aanvraag, uitgifte en geldigheidcontrole van paspoorten en identiteitskaarten. Het gebrek aan gecentraliseerde gegevensopslag en ontsluiting leidt tot een aantal knelpunten en bemoeilijkt het nemen van stappen op het gebied van fraudepreventie, -detectie en -bestrijding. Centraal element van VRS is de vorming van een samenhangende kernregistratie reisdocumenten. Met de komst van een kernregistratie wordt het ook mogelijk om nieuwe dienstverleningsconcepten naar de burger te introduceren. Het is nog niet bekend in hoeverre de projecten VRS en vID van elkaars ervaring en techniek gebruik kunnen maken.

Ontwikkelingen BRP

Uit de Kamerbrief van 4 november 2019:

“De BRP bevat de persoonsgegevens van de inwoners van ons land. De zorg over al deze privacygevoelige informatie, cruciaal in ontelbare overheidsprocessen, vereist voortdurend aandacht. In dat kader is in de afgelopen periode door de Rijkdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) onder andere gewerkt aan het tabellenbeheer, de actualisering van procedures en werkinstructies, opschoning van autorisaties en het oplossen van data-kwaliteit issues. Daarnaast is er onderzocht welke mogelijkheden er zijn om verouderde techniek te vervangen, zoals bij de berichtendienst.

Om het verbeterprogramma vorm te geven, wordt een ontwikkelagenda opgesteld. Op basis van de omvangrijke lijst van wensen en behoeften van de belanghebbenden, de opdrachten uit het regeerakkoord en de activiteiten uit de health check wordt een ontwikkelagenda opgesteld. De ontwikkelagenda vormt het kader voor de verdere vernieuwing en verbetering van het BRP-stelsel.

⁸ Rijkdienst voor Identiteitsgegevens (2019), *Programmaplan Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS). Versie 1.2P.*

De ontwikkelagenda is het startpunt voor het plan voor de technische realisatie. Toekomstige innovaties worden vooraf getoetst in verkenningen en/of experimenten. Het huidige stelsel en de tot nu toe gehanteerde aanpak bieden beperkt ruimte voor het toepassen van (technologische) innovaties. We (her)gebruiken uitgangspunten uit andere programma's, bijvoorbeeld de privacyvisie die ontwikkeld is door het programma eID, en we koppelen de Toekomst BRP aan andere ontwikkelingen binnen de digitale overheid. De BRP kan niet los gezien worden van ontwikkelingen op het gebied van (digitale) identiteit, toegang en regie op gegevens." De ontwikkelingen van het landelijke programma BRP zullen gevolgen hebben voor alle producten en processen die gebruik maken van BRP-gegevens. Dat geldt ook voor paspoorten, ID-kaarten en de daarmee samenhangende vID.

VNG en gemeenten willen in het kader van een decentrale aanpak van de vernieuwing BRP (Basisregistratie personen) een experiment uitvoeren, gebruikmakend van de beschikbare informatie (softwarecode) van het programma Operatie BRP. In 2020 wordt de (on)haalbaarheid van de verschillende (technische) oplossingen voor een nieuwe BRP onderzocht. Het is op dit moment nog niet bekend wat de gevolgen van deze oplossingen (kunnen) betekenen voor de doorontwikkeling van vID.

Resumerend

De hierboven geschetste ontwikkelingen hebben net als de uitgifte van een vID gevolgen voor gemeenten en voor de baliemedewerker. Daarbij is het van belang dat er een samenhangende visie komt waarin de burgerzakenbalie centraal staat, zodat de verschillende ontwikkelingen elkaar niet in de weg zitten maar juist kunnen versterken. Hierin moet onder andere een antwoord komen op het vraagstuk van de piekbelasting: vanaf 2024 tot en met 2028 gaat het aantal te verstrekken reisdocumenten weer omhoog en bovenstaande ontwikkelingen leiden mogelijk tot nog hogere pieken. Ook de vraagstukken over de praktische inrichting van de balies en welke competenties de baliemedewerker hiervoor nodig heeft, moeten beantwoord worden, in lijn met de te realiseren plannen.^{9, 10}

Gewenste vervolgactie: Ontwikkel een visie waarbij de (toekomstige) werkzaamheden van de gemeentelijke balie centraal staan. Op deze manier kunnen de verschillende ontwikkelingen waar de baliemedewerker mee te maken krijgt elkaar versterken en tijdig de beschikbare capaciteit en middelen worden ingepland.

⁹ VNG werkt hiertoe ook aan een notitie Gemeenteloket

¹⁰ Zie ook hoofdstuk 3 voor meer informatie over de impact voor de baliemedewerkers.

3. Impact van de uitgifte van vID

Dit hoofdstuk beschrijft de impact van vID aan de hand van de SCOPAFIJTH-effect categorieën.¹¹ We gaan in op de uitvoerbaarheid en de impact van de uitgifte van vID op de gemeentelijke organisaties.

De pilot om de impact van vID te beproeven had een looptijd van 4 weken, van eind oktober tot eind november 2019. In de deelnemende gemeenten Utrecht en Eindhoven hebben gedurende deze 4 weken 650 burgers deelgenomen aan het proces van uitgifte van vID. Bij 550 deelnemers is de activatie van vID geslaagd.

3.1. Security (Veiligheid)

Er zijn geen effecten op de veiligheid van de gemeentelijke organisatie, medewerkers of burgers naar voren gekomen in de proef gerelateerd aan de uitgifte van vID. Voorafgaand aan de pilot is er door Fox IT een onderzoek (PIA) gedaan naar veiligheidsissues van de te gebruiken software en de app. Deze zijn door RvIG en Idemia opgevolgd zodat de praktijkproef kon doorgaan. Voor een volgende fase is wederom een PIA op het dan geldende ontwerp van belang. Tevens zal de informatie Beveiligingsdienst (IBD) van VNG een review moeten uitvoeren op het nieuwe proces, zodat ook de gemeentelijke beveiligingseisen onderzocht kunnen worden.

Gewenste vervolgactie: het is aan te bevelen om het nog te herontwerpen proces bij oplevering te laten reviewen door de IBD.

3.2. Communicatie

Op het gebied van communicatie zijn een aantal aandachtspunten uit de pilot naar voren gekomen:

- De training aan de gemeentelijke balie-medewerkers was beperkt, er was behoefte aan meer context ('waarom doen we dit?') en ook aan meer detail (instructie van gebruik van soft- en hardware en de werkwijze). Hier ligt een belangrijke rol voor RvIG en Idemia.
- De communicatie tussen gemeentelijke medewerkers en Idemia aangaande de technische invulling is niet optimaal verlopen. Het realiseren van een veilige verbinding tussen de verschillende componenten kende een grotere aanpassingsbehoefte dan vooraf onderkend. Dit leidde tot veel contact tussen de I&A-afdelingen van de pilotgemeenten en Idemia. Het bleek niet altijd eenvoudig om dit telefonisch af te handelen.
- De definitieve werkwijze en positionering van vID in de dienstverlening van gemeenten moet nog bepaald worden. Zowel het opnemen van de nieuwe activiteit in het gemeentelijk portfolio

¹¹ Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting

als het gebruik van vID bij een ander gemeentelijk dienstverleningsproces moet nog worden uitgewerkt. Als dit bekend is kan er duidelijker over gecommuniceerd worden.

- Dit laatste punt komt tevens de communicatie richting de burger (in dit geval de deelnemers aan de pilot) ten goede. Zo moet er voor hen duidelijk zijn wat de functie van een vID is, wat zij er mee kunnen en waar zij terecht kunnen met overige vragen die niet door de balie-medewerker beantwoord kunnen worden. Zoals ook uit het gebruikersonderzoek onder de deelnemende burgers bleek, is er zowel voor klant als behandelend ambtenaar een duidelijke vervolg- of verwijfsstap noodzakelijk wanneer aan de balie het proces niet tot een positief resultaat leidt.

Daarnaast zijn er specifieke vragen naar voren gekomen over het gebruik van vID als reisdocument. De activatie van een vID met een paspoort of ID-kaart leidt nu respectievelijk tot een 'P' of een 'I' in de vID app. Op termijn kan er alleen met de 'p' variant buiten de Europese Unie gereisd worden. Ook is de mogelijkheid om partners, kinderen en/of VISA toe te voegen aan vID aan de orde gekomen. Deze zaken hebben mogelijk gevolgen voor zowel het uitgifteproces als gebruik. Daartoe is het van belang om bijbehorende beleidskeuzes te maken en hierover te communiceren.

Gewenste vervolgactie: het is aan te bevelen om de communicatie naar gemeentelijke medewerkers en tussen gemeente en andere ketenpartners blijvende aandacht te geven. Op die manier kunnen doorlooptijden beperkt worden gehouden en is het voor iedereen duidelijk wat er moet gebeuren.

Gewenste vervolgactie: het is aan te bevelen om communicatie naar burgers over het concept vID en de toepassingsmogelijkheden nader uit te werken, inclusief handelingsperspectief indien de balie-medewerker geen vID kan verlenen.

3.3. Organisatie

Uitgifte van vID zorgt voor verdere toename in de werkdruk aan de balie vanaf 2024.

De bevroegde gemeenten geven aan dat de eigen gemeentelijke organisatie open staat voor de uitgifte van vID, maar dat zij nog niet klaar zijn voor deze taak als het aankomt op de capaciteit en competenties van balie-medewerkers. Een tijdige planning van de werkzaamheden is nodig om dit te kunnen borgen.

Vanaf 2024 wordt toenemende drukte aan de balies verwacht in verband met het verlopen van de eerste paspoorten met een 10-jarige geldigheidsduur¹². Het uitgeven van een paspoort in combinatie met uitgifte van vID lijkt logisch vanuit het perspectief van de inwoners. Echter betekent dit wel dat het baliebezoek voor uitgifte van het paspoort langer gaat duren. Deze situatie zou vanaf

¹² Voor personen vanaf 18 jaar is het paspoort of de Nederlandse identiteitskaart 10 jaar geldig. Dit geldt voor documenten die zijn uitgegeven sinds 9 maart 2014.

2024 zorgen voor een optelling van werkdruk aan de balies; de reeds ingecalculeerde stijging van het aantal uit te geven paspoorten én langere uitgiftetijd door de combinatie met uitgifte van vID.

Vanuit een dienstverlenend perspectief stellen gemeenten dat de aanvraag en uitgifte van vID opgenomen dient te worden in het standaard portfolio van burgerzaken. Een zogenaamde “centrumloket” benadering waar aanvragen op slechts een aantal plaatsen in het land mogelijk zijn, wordt gezien als onnodige drempel. De aanvraag en uitgifte van vID zou, gelijk aan de overige identiteitsdocumenten, in elke gemeente mogelijk moeten zijn.

Gewenste vervolgactie: het is aan te bevelen tijdig besluiten te nemen over de vervolgstappen met vID en een eventuele landelijke opschaling. Opschaling van (opgeleide) medewerkers en beschikbaarheid van voldoende loketten vraagt om voldoende voorbereidingstijd.

3.4. Personeel

Voldoende en kundige bezetting van de balie is niet vanzelfsprekend.

Om de uitgifte van vID te kunnen realiseren zullen gemeenten moeten zorgen voor voldoende bemanning van de balie om wachttijden niet te laten oplopen. Sommige gemeenten hebben nog ruimte in de bezetting, andere lossen een deel op door alleen nog op afspraak te werken. Een deel van de gemeenten geeft aan nieuw personeel te moeten gaan werven. Dit is met name relevant wanneer vID op grote schaal gebruikt gaat worden door burgers. Onder de bevroegde gemeenten leeft de zorg of er wel voldoende medewerkers aangetrokken kunnen worden om aan de vraag te voldoen. Tevens zullen deze medewerkers opgeleid moeten worden en dient deze kennis structureel beschikbaar te blijven. Vanwege het relatief hoge verloop onder baliemedewerkers is er mogelijk zelfs behoefte aan een permanente opleidingsmogelijkheid.

Omdat tijdens dit proces de fysieke identiteit wordt gekoppeld aan de digitale identiteit is het belang van de beschikbaarheid van gekwalificeerde medewerkers groot: onderdeel van de aanvraag en uitgifte van vID is het controleren van de identiteit van de burger. Hiervoor is het, net als bij de uitgifte van een paspoort of identiteitskaart, belangrijk dat de baliemedewerker getraind is in gezichtsherkenning en het beoordelen van reis- en identiteitsdocumenten op echtheid. Dit belang neemt toe wanneer vID op grote schaal wordt gebruikt. Een vID zal naar verwachting toegang geven tot dienstverlening met beveiligingsniveau hoog (dienstverlening waarvoor burgers nu in persoon geverifieerd moeten worden), en dezelfde geldigheidsduur hebben als een paspoort of ID-kaart. Het gebruik van het fysieke document kan echter in het gebruik nog door de controlerende partij worden gecheckt. Een digitaal middel is voor de geldigheidsduur gekoppeld aan een persoon, zonder deze externe check. Een gezeekerde uitgifte van vID wordt daarmee des te meer belangrijk.

De goed ingevoerde baliemedewerkers gaven aan dat zij het uitgifteproces eenvoudig vonden. Het proces lijkt op de aanvraag van een paspoort of ID-kaart en de extra stappen die gezet moeten worden, zijn intuïtief vormgegeven in de software. Wel komen er nieuwe vragen op de baliemedewerkers af, wanneer burgers onvoldoende vaardig zijn met een smartphone. Dit vraagt meer van een baliemedewerker dan nu het geval is. Zie ook 3.11.

3.5. Administratieve organisatie (proces)

Het proces dat ontworpen is voor de uitgifte van een vID is in de praktijkproef 650 keer getest. Dit heeft tot 550 geslaagde activaties van vID geleid. De honderd keer dat activatie niet is gelukt, kende verschillende oorzaken:

- De selfiescan (biometrische check in huidige vorm) is het grootste obstakel gebleken tijdens het proces. De 'check met de vier bolletjes' waarbij de deelnemer verschillende stippen via de selfiecamera moest volgen binnen een bepaalde tijd, bleek voor een deel van de gebruikers te lastig. In plaats van het hoofd te bewegen werd de telefoon verplaatst, wat tot frustratie en time-out leidde. De balie-medewerker heeft hierin een beperkte rol: anders dan een toelichting op de benodigde handelingen kan er niet worden geholpen bij deze handeling. Ook de groep die de selfiescan uiteindelijk wel succesvol heeft doorlopen gaf aan het een ingewikkeld proces te vinden. Hier zal een andere oplossing voor gevonden moeten worden indien vID inclusief wil zijn.
- Een aantal foto's werden door de gezichtsherkenningsoftware in de behandelmodule afgewezen. Tijdens de proef was dit met name het geval bij jonge mannen tussen de 15 en de 20 jaar, waarbij het uiterlijk te veel is veranderd in een korte periode. In een aantal gevallen kon de balie-medewerker met zekerheid stellen dat het om dezelfde persoon ging, maar vanwege instellingen in de proefopstelling kon de afwijzing door het systeem niet door tussenkomst van de balie-medewerker overruled worden. Deze mogelijkheid werd door de medewerkers gemist, doordat ze geen mogelijkheid hadden om in te grijpen op het proces, ook wanneer zij met voldoende zekerheid konden vaststellen dat de software een onjuiste keuze maakte.
- Aandachtspunt bij elke praktijkproef met vID's zijn de 'unhappy flows'. Uit de eerdere impactanalyse 'Uitgifteproces Publiek eID Middel' (VNG Realisatie, voorheen KING, 2016) is een aantal 'unhappy flows' naar voren gekomen die bij het aanmaken van een digitale identiteit gevolgen kunnen hebben voor burger en balie. Deze situaties hebben zich niet allemaal tijdens de praktijkbeproeving voorgedaan. De situatie van de defecte chip heeft zich wel voorgedaan en heeft in dat geval geleid tot uitval van de desbetreffende deelnemer. Belangrijker bij deze situatie is de reactie vanuit de gemeente:
 - Een burger probeert zijn vID te activeren maar dat mislukt. De balie constateert in dat geval mogelijk een chipstoring (met de scanapparatuur in de proefopstelling is dat een van de eerste keren dat een gemeentebalie daarvoor de mogelijkheden heeft). De burger moet vervolgens een nieuw reis- of identiteitsdocument aanvragen. Er is op dit moment nog geen eenduidig beleid wie de kosten draagt voor vervanging en heruitgifte. In de proef hebben gemeenten Utrecht en Eindhoven hiervoor de kosten op zich genomen en vanuit een dienstverlenend perspectief de heraanvraag gefaciliteerd en bekostigd.
- Een situatie die zich niet binnen de pilot kon voordoen, maar wel tot vragen vanuit gemeenten heeft geleid, is de vermissing of diefstal van het oorspronkelijke document op basis waarvan een vID is geactiveerd. De aanname in deze casus is dat de burger niet de

moeite neemt om de vermissing te melden, en daar geen last van ondervindt zolang vID als substituuat kan worden gebruikt. De kans op fraude (indien het document in handen is van derden) neemt toe, terwijl de burger zich veilig waant. Hiervoor dient zowel een proces als communicatie voor te worden ingericht.

De bevroagde gemeenten vinden dat deze nieuwe taak past bij het huidige portfolio. Gezien de benodigde identiteitsvaststelling dient het aanvraag en uitgifteproces van vID aan de gemeentebalie te worden uitgevoerd. De meerderheid van de deelnemende gemeenten aan deze analyse spreekt zich uit tegen het verstrekken van een vID op een andere locatie dan in een burgerzakencontext (zie ook bijlage B). De betrouwbaarheid van de Nederlandse paspoorten en ID-kaarten schatten gemeentelijke medewerkers hoog in. Vanuit die aanname beargumenteren zij vervolgens dat aanpalende of afgeleide identiteitsmiddelen bij diezelfde balie uitgegeven dienen te worden, om vertrouwen in en betrouwbaarheid van die additionele middelen op dezelfde lijn te krijgen als de fysieke producten (paspoort en ID kaart). Voorwaarde daarbij is wel een uniform kennis- en opleidingsniveau.

Gewenste vervolgactie: het is aan te bevelen om het uitgifteproces te herontwerpen, waarbij gebruik wordt gemaakt van de expertise en bevoegdheden van een opgeleide baliemedewerker.

3.6. Financiën

Wat betreft financiën is de pilot met twee gemeenten onvoldoende representatief om uitspraken te doen over kosten en tijdsbeslag. RvIG heeft de kosten voor de ontwikkeling, investering en implementatie voor haar rekening genomen. Gemeenten hebben gedurende de proef de kosten voor de balie-inzet gecompenseerd gekregen, zodat er vervangende medewerkers konden worden ingehuurd om de reguliere werkzaamheden te kunnen blijven doen. De projectleiding aan zowel de kant van RvIG als aan de gemeentezijde is eveneens voor rekening gekomen van RvIG. Gezien de lange aanlooptijd en het ad hoc verloop van de pilotperiode zijn tijdsinspanningen die hiermee gemoeid zijn substantieel (2 weken fulltime projectleiding en 1 week inzet op techniek) maar niet representatief voor een 'schone implementatie'. Daarnaast is de definitieve uitgifte van vID nog niet uitgekristalliseerd, waardoor ook de uitgiftetijd nog moeilijk in te schatten is. Tijdens de pilot ging de balietijd per aanvraag richting de 15 minuten, dit was inclusief enquête vooraf, test na activering en het deinstalleren van de vID applicatie na afloop.

Gemeenten stelden tijdens de interviews de vraag wie de kosten draagt voor een vID. Is dat de burger of de Rijksoverheid? Op dit moment is daar nog geen duidelijkheid over. Indien er leges geheven dienen te worden op het aanvraag en uitgifteproces van een vID, vraagt dat wel om een aanvullende processtap, namelijk betaling bij een kassa door de inwoner. Hier zou bij het ontwerp van het definitieve proces rekening mee moet worden gehouden.

3.7. Informatievoorziening

De informatievoorziening vanuit de balie naar de inwoner bleek in de pilot veel vragen op te leveren. Baliemedewerkers worden gezien als logische vraagbaak. Tijdens de pilot is gebleken dat de gemeentemedewerkers onvoldoende geïnformeerd en geïnstrueerd waren om de vragen van burgers over vID te kunnen beantwoorden.

Er kwam een veelheid aan vragen op de baliemedewerkers af. Dit zorgde vervolgens ook voor vragen vanuit de gemeenten zelf. Hieronder een selectie van dergelijke vragen:

- Hoe veilig is het als je je telefoon kwijtraakt?
- Gaan inwoners aangifte doen van vermissing paspoort of ID kaart als vID nog werkt?
- Kun je je telefoon aan iemand anders geven die dan jouw vID kan gebruiken?
- Hoe weet baliemedewerker dat de meegebrachte telefoon van jou is?
- Kun je meerdere vID's op een telefoon zetten?
- Is vID anders als deze met een ID kaart is geactiveerd dan met een paspoort?
- Kan ik op mijn vID ook mijn partner of kinderen laten plaatsen?
- Hoe werkt vID in combinatie met Visa?
- Werkt vID ook met vreemdelingendocumenten?

In het verlengde van communicatie is de informatievoorziening naar baliemedewerkers en de verstrekte informatie vanuit baliemedewerkers naar inwoners van groot belang. De gemeente is de logische partij voor burgers om vragen te stellen over vID en digitale overheidsdienstverlening. Deze kennis is niet in detail aanwezig.

Naast de representatieve rol die de medewerker burgerzaken vanuit zijn of haar functie vervult, speelt ook het dienstverlenende karakter van de balie een rol. Wanneer er geen antwoord op de vraag gegeven kan worden of een vID aanvraag kan niet worden afgerond, is er behoefte aan een handelingsperspectief, om de inwoner niet met lege handen de deur te hoeven wijzen. Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan een centraal punt dat als tweedelijns achtervang in dergelijke situaties kan fungeren. Dit werkt twee kanten op: een informatiepunt waar burgers vragen kunnen stellen en een informatiepunt voor gemeentemedewerkers waar zij terecht kunnen.

Gewenste vervolgactie: het is aan te bevelen om de informatievoorziening vanuit de gemeente aan de burger verder vorm te geven. Hierbij dient rekening gehouden te worden met een bredere scope dan alleen de werking van vID.

Gewenste vervolgactie: het is aan te bevelen om een tweedelijns ondersteuning in te richten, waar burgers en medewerkers op kunnen terugvallen, indien activatie aan de balie niet mogelijk blijkt te zijn

3.8. Juridische aspecten

Zoals hiervoor reeds aangegeven is er nog onduidelijkheid over de status en inzet van vID. De toekomstige status van vID in verhouding tot andere identiteitsdocumenten en in relatie tot eID ontwikkelingen was in de pilot nog onvoldoende duidelijk. Alle bevroagde gemeenten geven aan dat het van belang is dat deze duidelijkheid er wel komt voordat er gestart wordt met de volgende fase. Verdere uitwerking van de plannen is hiervoor nodig.

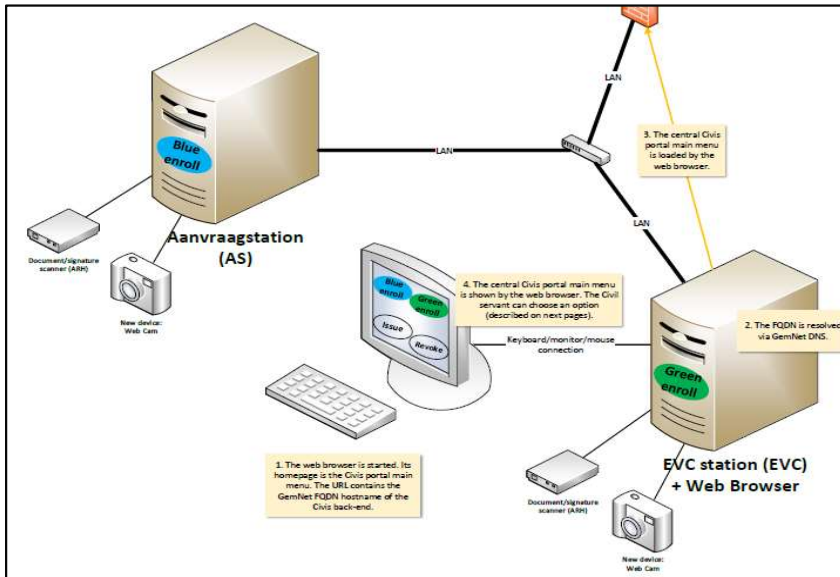
Gewenste vervolgactie: het is aan te bevelen om de (juridische) status en toepassingsmogelijkheden van vID uit te werken en te communiceren met gemeenten en de inwoners van Nederland

3.9. Technologie

VID zoals beproefd is technisch nog onvoldragen gebleken. De gemeenten die deelnamen aan de pilot kwamen veel technische obstakels tegen bij het gereedmaken van de systemen. Met name onduidelijkheid rond positionering van het product in de volledige keten (incl. Gemnet) zorgde tijdens de pilot voor veel tijdverlies. Daarnaast deden er zich storingen voor tijdens het gebruik. Tijdens de pilot kregen baliemedewerkers te maken met foutmeldingen van niet veilige verbindingen. Gemeenten geven aan dat het product en de bijbehorende techniek een stap verder moet worden gebracht zodat het productieklaar is en getest, voordat het in aanmerking komt voor uitrol.

Tijdens de praktijkproef zijn er om de beurt twee behandelssystemen ingezet om de baliemedewerker door het activeringsproces te leiden. Allereerst is gedurende twee weken het bekende Aanvraagstation (AS) gebruikt. De overige twee weken is een geactualiseerde versie van de behandelmodule ingezet (EVC, een werktitel voor de nog in ontwikkeling zijnde software vanuit Idemia). Baliemedewerkers geven de voorkeur aan het gecentraliseerde EVC-systeem voor uitgifte van vID, vanwege het hogere gebruiksgemak. Vanuit de techniek is er ook een voorkeur voor de inzet van EVC, aangezien dit systeem kan worden gebruikt met lokale eigen hardware, in plaats van de door RvIG/Idemia geleverde apparatuur. Hierdoor is de afhankelijkheid van door RvIG uitgegeven hardware te verminderen, wat flexibiliteit kan opleveren in de dagelijkse praktijk. Wel plaatsen de bevroagde gemeenten een kanttekening bij het gebruik van EVC, het inloggen vindt namelijk plaats met een wachtwoord in plaats van met de vingerafdruk zoals bij AS. Dit wordt als minder veilig beoordeeld.

Gemeenten kennen grote verschillen in opbouw van hun IT-architectuur en in het niveau van kennis en kunde die beschikbaar is binnen de eigen organisatie. Hier moet rekening mee worden



gehouden wanneer gemeenten (systeembeheerders) gevraagd worden om de uitgifte van vID mogelijk te maken. Sommige gemeenten zullen afhankelijk zijn van ondersteuning bij de implementatie en behoefte hebben aan ad hoc ondersteuning wanneer de uitgifte op grote schaal gaat plaatsvinden.

Daarnaast dient de aansluitdocumentatie gedetailleerd genoeg te zijn om op alle uitgiftelocaties te kunnen bepalen welke eisen er aan de publieksbalie en de achterliggende techniek gesteld worden.

Een specifiek aandachtspunt hierbij bleek de beschikbaarheid van een tweede scherm of in ieder geval de mogelijkheid om de inwoner de QR-code te kunnen tonen op een gemakkelijke manier. Het bleek niet vanzelfsprekend dat het behandelscherm van de baliemedewerker gedraaid kan worden naar de aanvrager of dat de publieksruimte daartoe geschikt is (privacy, zie hieronder). Er is binnen de proefopstelling ter plaatste geëxperimenteerd met een additioneel scherm dat alleen de QR-code weergaf. Dit bleek eisen te stellen aan de hardware (tweede videokaart) en bovendien ruimte op de balie te claimen die niet altijd voorhanden is. Dat laatste geldt overigens ook voor de opstelling van de webcam.

Gewenste vervolgactie: het is aan te bevelen om de benodigde hardware tot een minimum te beperken en enige ruimte voor lokale invulling of samenloop met reeds beschikbare apparatuur te onderzoeken.

Gewenste vervolgactie: het is aan te bevelen om meer kennis over het applicatielandschap van gemeenten aan de kant van RvIG/Idemia beschikbaar te hebben.

3.10. Huisvesting

In de praktijkproef kwam naar voren dat gemeenten met verschillende uitdagingen rondom huisvesting worstelen. Het betreft hier praktische punten die sterk afhankelijk kunnen zijn van de lokale situatie. In de proefopstelling bij Utrecht en Eindhoven was er voldoende ruimte om een balie speciaal voor de uitgifte van vID's beschikbaar te stellen. De bevroegde gemeenten gaven aan niet allemaal over zo'n ruime huisvesting te beschikken. Dat betekent dat er ruimte gevonden moet



Afbeelding 1- balie Súdwest-Fryslân

worden bij bestaande balies, die dan op zodanige wijze moeten kunnen worden aangepast dat een vID bij elk gemeenteloket waar ook een paspoort of ID kaart aangevraagd kan worden.

De interactie met de inwoner bleek eisen te stellen aan de positionering van de medewerker. Om mee te kunnen kijken¹³ op de smartphone van de aanvrager lijkt een sta-opstelling de voorkeur te hebben boven een zittende werkplek. Tevens is de diepte van de balie medebepalend voor deze interactie. Dit kan haaks staan op opvattingen die er vanuit ARBO-richtlijnen (zitten) of veiligheid van de medewerker (diepe balie, waardoor er juist wat afstand ontstaat) voor de betreffende gemeente gelden.

Het ontwerp van de balie kan bepalend zijn voor de opstelling van de apparatuur. De noodzaak om een QR-code aan de inwoner te kunnen tonen vereist een draaibaar scherm, of een tweede scherm aan de aanvraagzijde. Ook de webcam voor gezichtsopname moet een plaats krijgen, bij voorkeur in een stevige opstelling waardoor de werking kan worden gegarandeerd.

De opstelling van de benodigde hardware-onderdelen stellen op hun beurt weer eisen aan positionering om andere redenen: het draaibare of tweede scherm moet geen privacygevoelige informatie aan de gehele publieksruimte kunnen tonen. Ook het gebruik van de webcam stelt mogelijk aanvullende eisen aan de belichting van de ruimte. Om die redenen geven een aantal gemeenten aan dat zij de voorkeur geven aan het zelf organiseren van de benodigde hardware aan de hand van een duidelijke omschrijving van wat er nodig is. Hele praktische zaken die verband hebben met de opstelling van de benodigde hardware moeten dan wel tot in detail worden uitgedacht.

In de reviewronde kwam het punt van architectonische beperking aan de orde. Er zijn gemeenten die hun publieksruimte onder architectuur hebben ontworpen. In dit ontwerp kunnen beperkingen zijn opgenomen over het gebruik van de ruimte als geheel of over details aan de afzonderlijke balies. Het is denkbaar dat grootschalige aanpassingen als een additioneel scherm hier niet eenvoudig mee in lijn kunnen worden gebracht. Het is nog niet bekend in hoeverre architectonische beperkingen eisen zullen stellen aan de definitieve opstelling en hoeveel gemeenten hiermee te maken hebben in hun publieksruimte. Dat zou in een vervolg op de praktijkproef nader moeten worden onderzocht.

Tot slot stelt de inzet van een applicatie eisen aan de bereikbaarheid van een mobiel netwerk of wifi-punt. Bij geen bereik kan vID niet geactiveerd worden. Wanneer een publieksruimte geen of beperkt mobiel bereik heeft, zal het lokale wifi-netwerk uitkomst moeten bieden. In dat geval dient dit toegankelijk en met voldoende bandbreedte beschikbaar te worden gemaakt.

¹³ Uitgangspunt voor de medewerker was kijken en toelichten, niet de telefoon uit handen nemen of voordoen

Gewenste vervolgactie: het is aan te bevelen om de positionering van de benodigde hardware in meer detail uit te werken, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende publieksbalie-configuraties.

Gewenste vervolgactie: het is aan te bevelen om nader te onderzoeken hoeveel gemeenten architectonische beperkingen in hun publieksruimte kennen.

3.11. Zijn de inwoners van de gemeenten klaar voor vID?

Het onderzoek naar de ervaringen van de inwoners met vID is gedaan door onderzoeksbureau MWM2. Tijdens het uitgifteproces van vID aan de inwoner hebben de baliemedewerkers echter ook nuttige feedback gekregen die waardevol is om hier te vermelden. Het bleek namelijk dat de meeste deelnemers uitgesproken positief waren over de mogelijkheid een virtueel ID aan te vragen. Hierbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat door de wijze van ‘werven’ van deelnemers er een positief gekleurd beeld kan zijn ontstaan. Bezoekers van de gemeentehuizen werden gevraagd om deel te nemen aan een pilot. Alleen inwoners met een paspoort op zak, in bezit van een smartphone die positief tegen deelname aan de pilot stonden kwamen hiervoor in aanmerking. Daarmee is een belangrijk filter toegepast op de populatie die deelnam aan de praktijkproef. Op basis van deze proef kunnen daarom nog geen uitspraken gedaan worden over de mate waarin vID voor alle gebruikers geschikt is. Verwacht mag echter worden dat een deel van de gebruikers meer ondersteuning nodig heeft dan nu uit deze selecte proef is gebleken. Hoe deze ondersteuning er uit ziet, kan sterk afhankelijk zijn van de vaardigheden van de burger: een deel zal met wat meer ondersteuning door de baliemedewerker alsnog tot een activatie kunnen komen. Het is nog niet te bepalen hoe ver deze ondersteuning gaat (uitgangspunt is zelfredzaamheid: de burger hoeft de mobiele telefoon niet uit handen te geven). Er lijkt een eindigheid aan de ondersteuning vanuit de baliemedewerker, vooral gelimiteerd door het tijdsbeslag per baliecontact. In voorkomende gevallen kan de baliemedewerker wellicht doorverwijzen naar een training in meer algemene vaardigheden voor de digitale samenleving, zoals een Digisterker-traject¹⁴. Zie ook bijlage B.

De deelnemers gaven het volgende beeld bij deelname aan de pilot:

- Deelnemers hebben weinig moeite met het ter plekke installeren van de app.
- Het doorlopen van het activatieproces ging bij het merendeel zonder moeite, op één onderdeel na: de ‘live gezichtsopname’ (selfie met ‘bolletjes check’).
- Vier op de vijf deelnemers liet zich positief uit over het proces aan de balie. Het concept leek direct tot de verbeelding te spreken.
- Na activatie kreeg de baliemedewerker veel vragen over veiligheid, gebruik en beschikbaarheid van vID (zie ook paragraaf 3.7).

¹⁴ <https://www.digisterker.nl>

De mogelijkheid van het aanvragen van een vID schept verwachtingen. Afhankelijk van de communicatie en promotie die er in een volgende fase of bij livegang gevoerd gaat worden, zullen er potentieel veel vragen volgen. In eerste instantie wellicht alleen onder inwoners die wat meer digitaal vaardig zijn (de zogenaamd early adopters), maar mogelijk volgt een groot deel van de bevolking daarna snel (afhankelijk van de invoeringsstrategie van vID en de al dan niet randvoorwaardelijke samenloop met de aanvraag van een nieuw paspoort of ID kaart). Van belang is dan dat gemeenten het volledige verhaal over aanvraag en gebruik van vID paraat hebben.

Gewenste vervolgactie: het is aan te bevelen om in een vervolfase aandacht te besteden aan de ondersteuningsbehoefte van minder digivaardige burgers en te bepalen in hoeverre een gemeentemedewerker hierbij kan assisteren.

4. Conclusies en aanbevelingen

Dit laatste hoofdstuk gaat in op de antwoorden op de onderzoeksvragen en geeft tevens aanbevelingen voor de volgende fase, teneinde een succesvolle vervolgstap te kunnen zetten richting implementatie. Zoals in de inleiding al aangegeven, is de proef met twee gemeenten beperkt representatief. Dat komt voornamelijk vanwege de kleinschalige opzet en de experimentfase waarin het uitgifteproces en gebruik van vID zich op dit moment nog bevindt. Desalniettemin heeft de proef zinvolle inzichten opgeleverd om het aanvraagproces en gebruik van vID te verbeteren. Na de conclusie en aanbevelingen wordt daarom een aantal aandachtspunten en onderwerpen voor onderzoek voor de volgende fase benoemd, zodat dat meegenomen kan worden in planvorming voor het verdere traject.

4.1. Conclusies

Dit onderzoek is uitgevoerd met als doel een antwoord te geven op de vragen:

1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door uitgifte van vID?
2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?
3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Voordat deze vragen inhoudelijk beantwoord worden, is het goed te benoemen hoe deelnemende en geïnterviewde gemeenten de pilot en vID beoordelen. De deelnemende gemeenten zijn enthousiast over het concept en hebben met veel energie deelgenomen aan de beproeving. Op onderdelen kostte dat meer tijd dan zij vooraf hadden ingecalculleerd, met name in het gereed krijgen van de techniek. De verplaatsing van de pilotdatum en bijbehorende aanpassingen in de lokale personeelsplanning vroeg om verregaande flexibiliteit.

Het kunnen uitgeven van een vID wordt door alle gemeenten, onder voorwaarden, als een zinvolle aanvulling op het portfolio gezien. Deze voorwaarden zijn vooral te vinden in capaciteit en middelen om de taak van identificatie zorgvuldig uit te kunnen voeren. Gemeenten zijn van mening dat zij bij uitstek uitgerust zijn om deze digitale conversie van een fysieke drager naar een vID uit te kunnen voeren. Deze taak elders beleggen zou afbreuk doen aan het vertrouwen dat de burger heeft in het totaal van identiteitsmiddelen uitgegeven door de overheid.

Wat betreft de eerste vraag *“wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door uitgifte van vID”* kan het antwoord vrij kort zijn: het is niet zozeer een wijziging, maar een geheel nieuwe dienst bovenop de bestaande activiteiten die reeds aan een balie worden uitgevoerd. Indien dit proces goed doordacht wordt uitgewerkt, in lijn met de werkwijze uit deze praktijkproef, dan moet het mogelijk zijn om de uitgifte van een vID op een gestandaardiseerde wijze bij gemeentebalies te implementeren. Voorwaarde daarbij is wel een uniform kennis- en opleidingsniveau, zie verderop.

Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?

Deze nieuwe dienst heeft qua handelingen op een aantal punten overeenkomsten met de aanvraag en uitgifte van een paspoort of ID-kaart, maar vanwege de benodigde interactie met een smartphone door de burger komt daar een extra element bij. Tot op heden is hier geen ervaring mee. In die zin is dit een additionele taak voor gemeenten, waarbij nog niet bekend is tot welk

dienstverleningsniveau een gemeentemedewerker mee kan gaan. Wanneer tijdens de activatie van een vID blijkt dat de klant niet over de juiste vaardigheden beschikt om een smartphone te bedienen of andere vereiste handelingen te verrichten, valt de aanvraag stil. Uitgangspunt bij de aanvraagprocedure is zelfredzaamheid, in die zin dat de gemeentemedewerker bij voorkeur niet de smartphone uit handen hoeft te nemen om tot een geslaagde activatie te komen. Dat uitgangspunt betekent dat aanvragers die niet zonder tussenkomst van een medewerker de procedure op de eigen telefoon kunnen doorlopen, niet bediend kunnen worden. Het is nog niet bekend hoe groot de doelgroep daarmee is die zelfstandig een vID kan aanvragen en welk handelingsperspectief geboden kan worden aan hen die hier niet mee uit de voeten kunnen. Dat vereist voor zowel de aanvrager als de behandelaar een tweedelijns-helpdesk waarop kan worden teruggevallen bij vragen of problemen die niet aan de balie opgelost kunnen worden. Tevens kan een dergelijke achtervang een rol spelen bij twijfel in geval van fraude.

Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Nee, nog niet. Om vID's te kunnen uitgeven worden er effecten verwacht op meerdere onderdelen van de bedrijfsvoering. Een deel van deze effecten zijn nog onvoldoende inzichtelijk te maken vanwege het onvoldragen karakter van vID. Wanneer vID een volwaardig product wordt, dat kan worden opgenomen in het gemeentelijk portfolio, heeft dat gevolgen voor een aantal onderdelen van de gemeentelijke bedrijfsvoering, als volgt.

Dienstverlening

De dienst moet worden ingepast in de frontoffice, zowel digitaal (informatie over de procedure) als fysiek, inclusief de mogelijkheid om een afspraak te maken wanneer dat binnen het dienstverleningsconcept van de gemeente past. Tevens moet de aanvraagprocedure verder worden uitgewerkt, inclusief de stap om te betalen (indien er leges geheven gaan worden).

Organisatie

Er lijkt een logische samenhang voor activatie van een vID te zijn met de uitreiking van het paspoort of de ID-kaart. Dit moet nader worden uitgewerkt.

Er moet een mogelijkheid zijn om bij een negatief resultaat op basis van de gezichtsherkenningsoftware het proces alsnog door te kunnen zetten wanneer de baliemedewerker zeker is dat het om de juiste persoon gaat. Andersom geldt dit ook, wanneer de software een positief resultaat geeft maar de medewerker twijfelt. De medewerker dient de regie te hebben om de aanvraag voort te zetten, af te breken of deze aan te houden voor bijvoorbeeld nader onderzoek.

Personeel

Het correct vaststellen en vastleggen van identiteiten is een zeer belangrijke taak van burgerzaken. Om een vID te activeren dient de baliemedewerker over voldoende competenties te beschikken om met zekerheid de identiteitsvaststelling te kunnen uitvoeren. Het opleidingsniveau van de baliemedewerkers in Nederland is nu nog niet uniform. Om een identiteit correct vast te stellen, is een gestandaardiseerde opleiding zoals bijvoorbeeld de M1a van de PublieksAcademie een vereiste.

Gemeenten verwachten de komende jaren onvoldoende capaciteit beschikbaar te hebben, zowel qua personeel als budget voor opleiding van nieuwe medewerkers. Indien er aanvullende financiële

middelen beschikbaar worden gesteld, zal werving van het juiste personeel nog steeds een uitdaging worden. Daarnaast is de mogelijkheid tot permanente scholing van deze medewerkers gewenst, zeker gezien het te verwachten verloop.

Naast de competenties die nodig zijn voor de identiteitsvaststelling is er behoefte aan training en ondersteuning voor technische en inhoudelijke vragen van inwoners aan de balie medewerker. Daarbij is het van belang te bepalen tot waar de dienstverlening van een gemeente gaat en wanneer de aanvrager wordt doorverwezen naar een andere instantie (bijvoorbeeld een DigiSterker-cursus)

Financiën

De pilot met twee gemeenten en het huidige procesontwerp is onvoldoende representatief om uitspraken over kosten en tijdsbeslag te doen. In een volgende praktijkbeproeving zal er bij een representatieve opzet pas uitspraken kunnen worden gedaan over de volgende elementen:

- Kosten voor implementatie
- Kosten voor uitgifte
- Kosten voor additionele baliebezetting
- Kosten voor training

Op dit moment is er nog geen beleidskeuze gemaakt over de beprijzing en bekostiging van een vID. Het is van belang om hier duidelijkheid over te krijgen. Naast dat duidelijkheid helpt in communicatie naar gemeenten en inwoners toe heeft het ook een hele praktische reden: als er betaald moet gaan worden, vraagt dat om een extra toe te voegen processtap, vergelijkbaar met de handeling bij een aantal andere burgerzakenproducten.

Techniek

Op dit moment is het product vID nog niet technisch voldragen en volledig getest. Daarmee kan de impact van het definitieve product nog onvoldoende getoetst worden. Wel kunnen er uit de huidige proef de volgende aandachtspunten worden afgeleid:

- Netwerkpertise vanuit RvIG (Idemia) is essentieel, om te voorkomen dat de 355 gemeentelijke organisaties zelf op zoek moeten gaan naar de juiste verbindinginstellingen.
- Aansluitdocumentatie dient op detailniveau beschikbaar te zijn.
- Afhankelijk van proceskeuzes moet het tweede scherm (voor uitlezen van de QR-code) technisch haalbaar worden gemaakt.

Huisvesting

De uitgifte van vID stelt eisen aan de publieksruimte. Lokale beperkingen kunnen zich voordoen om uiteenlopende redenen (architectuur, beveiliging, privacy, netwerk). De benodigde hardware voor de vID activatie is deels afhankelijk van nog te maken proceskeuzes. Wanneer deze keuzes definitief zijn, kan onderzocht worden in een grotere steekproef van gemeenten welke lokale verschillen zich voordoen bij implementatie.

Tot slot:

In de documentatie vanuit RvIG wordt een aantal keer gesproken over 'werkbaarheid' van een vID uitgifte. Gedurende de looptijd van de praktijkproef zijn er een aantal andere ontwikkelingen in beeld gekomen die ook aanspraak willen maken op baliecapaciteit (er wordt nagedacht over inzet van gemeentebalies bij uitgeven en opwaarderen van DigiD). Gemeenten, NVVB en VNG hebben zich positief opgesteld ten opzichte van de ontwikkelingen rondom eID en digitale identiteit. Er is echter wel een maximum aan met name de beschikbaarheid van fysieke balies en de benodigde capaciteit om deze op een hoogwaardige manier te bemensen. Dit is randvoorwaardelijk bij het werken met identiteitsvaststelling.

Daarnaast komt vanuit gemeenten steeds vaker de roep om duidelijkheid en inzicht in de toekomstige ontwikkelingen. De ontwikkeling van een bronidentiteit is zeer wenselijk, de relatie met andere ontwikkelingen (maar vooral ook: de demarcatie tussen de overheidstaak en de ruimte die daarmee gelaten wordt aan private ontwikkeling!) is vooralsnog zeer onduidelijk.

Daarom zijn beleidskeuzes aangaande ontwikkelingen rondom digitale identiteit en eID zeer wenselijk, om niet te zeggen randvoorwaardelijk. Er is volgens gemeenten behoefte aan, maar ook slechts ruimte voor één bronidentiteit wanneer deze uitgegeven wordt aan de gemeentebalie, om overzicht voor burger te bewaren en overbelasting van de balie te voorkomen. Afgeleide varianten kunnen vervolgens op basis van deze bronidentiteit naar eigen inzicht, binnen de (deels nog te vormen kaders onder de Wet Digitale Overheid) aanvullende mogelijkheden ontwikkelen. Hoe dit zich ontwikkelt de komende periode, is nu nog ongewis. Tijdige communicatie over (voorgenomen) ontwikkelingen kan frustraties en dubbel werk voorkomen.

4.2. Aanbevelingen

Om uitspraken te kunnen doen over opschaling is het ten eerste aan te bevelen om een praktijkbeproeving vorm te geven met ten minste zes gemeenten (twee grote, twee middelgrote en twee kleine gemeenten). Pas na een dergelijke toets kan er meer in detail antwoord worden gegeven op de vragen die in deze eerste impactanalyse aan de orde zijn gekomen. Daarnaast is er bij een vervolg ruimte voor de volgende vragen, die nu buiten scope zijn geplaatst:

- Welke kosten voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze werkwijze verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van de werkwijze?
- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Naast deze vragen voor een vervolg impactanalyse op het definitieve product en proces is het aan te bevelen om een separaat en onafhankelijk normtijdenonderzoek te laten uitvoeren op het definitieve werkproces. Op basis van deze twee onderzoeken kunnen er vervolgens afspraken worden gemaakt tussen Rijk en VNG over compensatie voor deze nieuwe taak voor gemeenten.

Randvoorwaardelijk aan de volgende praktijkbeproeving is het maken van een aantal beleidskeuzes ten aanzien van de werking van vID. Voor een deel van deze keuzes zijn reeds oplossingsrichtingen bekend, die nog niet altijd een juridisch kader kennen. Een ander deel kan worden ondervangen door procesmatig een oplossingsrichting te kiezen. Het is aan te bevelen

deze voor de start van het vervolgtraject uit te werken en vast te leggen. Op basis van deze pilot zijn de volgende onderwerpen randvoorwaardelijk te noemen:

- Een procesoptimalisatieslag, waarin de expertise van een opgeleide balie-medewerker (-s indien het vier-ogenprincipe wordt ingezet) beter wordt benut. Hierbij kan gedacht worden aan het schrappen van stappen in het reeds bestaande proces. Op basis van dit nieuwe proces wordt (na een review door de IBD) de praktijkbeproeving ingericht.
- Een voldragen vID product met uitgifteproces en stabiele ondersteunende soft- en hardware (inclusief oplossingen voor tweedelijns ondersteuning, liveness-detectie en QR-codescan).
- Besluiten over en communicatie van beleidskeuzes aangaande gebruik en werking van vID:
 - Positie van vID als bronidentiteit
 - Status van paspoort versus ID kaart (heeft een vID een andere waarde, afhankelijk van het document bij activatie) en gevolgen voor het activatieproces
 - Visa in de applicatie en de gevolgen voor het activatieproces
 - Kinderen en partners in de vID app toevoegen (gebruik door/voor anderen)
 - Vermissing: vID als substituuat bij verlies van fysiek document
 - Procedure ontwikkelen voor niet geldig reisdocument in omloop (defecte chip); inname/vergoeding/vervanging

Een deel van de geconstateerde knelpunten komen voort uit onduidelijkheid ten aanzien van beleidskeuzes of samenloop met andere trajecten. Hier kan niet zomaar antwoord op gegeven worden in een praktijkbeproeving, daar is meer onderzoek voor nodig. Op basis van deze pilot verdient het aanbeveling om nader te onderzoeken:

- Samenloop met uitgifte rijbewijzen, Verbetering Reisdocumentenstelsel en Uitgifte DigiD aan gemeentebalie
- Tot waar gaat de gemeentelijke balie-ondersteuning en wanneer mag je iemand doorverwijzen naar bijvoorbeeld een Digisterker-traject?
- Toelaten van andere documenten, zoals vreemdelingendocument
- (gevolgen van de keuze voor) Plaatsonafhankelijke dienstverlening voor vID
- Centraal punt voor achtervang inrichten, zowel voor burger als gemeente
- Rol van de burgerzakenapplicaties
- Hergebruik reeds beschikbare hardware
- Welke gemeenten kennen architectonische beperkingen in de publieksruimte?
- Live enrollment: welke gevolgen heeft dat?
- vID voor gemeentelijke dienstverlening: wat kunnen burgers online bij een gemeente?

Daarnaast is het, voorafgaand aan de start van een eventueel vervolg, van belang dat er inzicht komt in de samenhang tussen de verschillende ontwikkelingen op het gebied van digitale identiteit en eID in de vorm van een roadmap. Voor het project vID is het zaak om inzichtelijk te maken hoe vID zich verhoudt ten opzichte van overige ontwikkelingen, zoals DigiD, VRS, DAR, Wet DO, etc.

Planning

Op dit moment kennen de burgerzakenbalies de laagste bezetting sinds jaren. Dat komt voornamelijk vanwege de paspoortdip die, als gevolg van de verlenging van de geldigheidsduur naar 10 jaar, tot eind 2023 duurt. In 2024 mag een volgende piek verwacht worden, omdat dan de vervangingsgolf weer op gang komt. Gemeenten geven bij monde van de managers Burgerzaken aan dat deze piek naar verwachting opgevangen kan worden. Dat geldt echter niet wanneer daar gelijktijdig een implementatie van het vID uitgifteproces naast moet plaatsvinden.

Het is aan te bevelen de benodigde herontwerp- en toetsingsactiviteiten op korte termijn te starten. Alleen op die manier kan de benodigde implementatie bij opschaling ruim voor het einde van 2023 in gang worden gezet, zodat alle 355 gemeenten tijdig ervaring kunnen opdoen met de uitgifte van vID. Tevens dient er parallel aan de ontwerp- en toetsingsactiviteiten gewerkt te worden aan de juridische randvoorwaarden om vID te mogen uitgeven en gebruiken, teneinde de juridische kaders tijdig klaar te hebben.

Bijlage A: Gesprekspartners

Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
Rijksdienst voor Identiteitsgegevens	Jasper Mutsaerts, Jerry van Ekeren, Leo Hörnig
VNG	Ank Jongman

Interviewpartners en deelnemers impactanalyse

Organisatie	Naam
Gemeente Utrecht	Jurgen Bomas, Marc Quik, Michel Vink, Marco van Dam, Michiel van den Berg, Bianca Tombal, Kunera van den Belt
Gemeente Eindhoven	Dewi Delhoofen, Ton Koppen, Arnout Franken, Jolanda van Gemert, Sarah Philip
Gemeente Middelburg	Ruud Lak, Jan Peter Pouwer
Gemeente Groningen	Matty Rekker, Tim Schuurman
Gemeente Tilburg	Frank van Tilburg, Romy Jansen
Gemeente Lochem	Harry Dieperink, Hans Ebbekink
NVVB	John de Ruiter, Veerle Hessels
VNG Realisatie	Yvonne Brink, Manel van der Sleen, Maurice van Erven

Expertsessie

Organisatie	Naam
Gemeente Gorinchem	Angela de Bruin
Gemeente Oude IJsselstreek	Annita Bokman, Hüsne Dagarlan
Gemeente Horst aan de Maas	Caroline van der Sterren
Gemeente Rhenen	Corrie den Dulk, Fenneke van Tuil-Lether
Gemeente Eijsden-Margraten	Danielle Rutten, Ed Lewandowski
Gemeente Tilburg	Frank van Tilburg, Romy Jansen
Gemeente Zutphen	Gea van Engelen, Jolanda ten Velde-Brinker
Gemeente Helmond	Hans van Holstein
Gemeente Westland	Hans Witjes
Gemeente Bronckhorst	Helena Mannessen, Tessa t Hoen
Gemeente Molenlanden	Imke Arts-Vrijling
Gemeente Nieuwegein	Jaap Jongeneel
Gemeente Leiden	Jasmijn Mulder, Marlous Schreve
Gemeente Soest	Jeroen de Keijzer
Gemeente Boekel	Loes Thoonen, Ton Klomp
Gemeente Altena	M. Groenenberg-Bouman, T. de Jong – van der Elburg
Gemeente Haarlem en Zandvoort	Marleen Cevat
Gemeente Nijmegen	Masja Perrier, Marc Peters
Gemeente Valkenswaard	Petra Schennik, Rianne van de Ven
Gemeente Geldrop-Mierlo, Nuenen	Rien Buunk
Equalit gemeenten	Ronald Postma
Gemeente Houten	Ton Daalderop, Ton Norberhuis
Gemeente Súdwest-Fryslân	Wim Hoekema

Bijlage B: Resultaten expertsessie

Tabel 1. Mogelijke kansen voor vID, door gemeenten benoemd tijdens expertsessie

Kansen	
Voor de burger	Gebruiksgemak voor de burger
	Burger heeft regie op gegevens
	Gegevensgebruik toegespitst op doel zorgt voor meer privacy
Voor de gemeentelijke dienstverlening	Digitale dienstverlening kunnen uitbreiden
	Meer expertise en professionalisering
	Digitale dienstverlening op een betrouwbare manier kunnen ontsluiten
	In sociaal domein beter inzicht in of persoon is wie hij zegt dat hij is
Voor de baliemedewerker	Uitdaging en afwisseling in het werk
	Werkgelegenheid blijft behouden
Voor de reputatie van de gemeente	Profilering als innovatieve gemeente
	Versterken poortwachters functie bij uitgifte identiteit
	Versterken identiteit is domein van overheid
Voor de werkwijze van de gemeente	Efficiency winst wanneer gemeente gebruiker is van identiteitsgegevens
	Beter kunnen handhaven doordat jeugd identificatie op zak heeft
	Werken met betere apparatuur

Tabel Mogelijke belemmeringen voor vID, door gemeenten benoemd tijdens expertsessie

Belemmeringen	
Voor de burger	Uitsluiting van groepen die geen app gebruiken
	Fraudebestendigheid nog onduidelijk
	Gebruik beperkt tot binnen NL
	Onvoldoende digitale vaardigheden gebruiker
	Langer proces kost meer tijd aan de balie
Voor balie medewerkers	Kennis van medewerkers onvoldoende
	Huidige werk- en denkniveau medewerkers onvoldoende
	Medewerkers niet in staat om met technologie om te gaan
	Medewerkers zijn geen servicedesk voor functioneren vID op telefoons
	Toename aan (technische) vragen gebruik vID
	Onvoldoende digitale vaardigheden personeel
Door beperkte beschikbaarheid middelen	Investeringskosten apparatuur en systeem
	Opleiden personeel
	Omscholen personeel
	Hogere leges
	Kosten hoog voor kleine gemeenten
	Aanpassen systemen heeft vaak lange doorlooptijd

	Kosten beheer en stabiliteit applicatie en systemen
	Meer personeel nodig bij de balie
Wanneer randvoorwaarden niet op orde zijn	Ontoereikende beschikbaarheid ondersteuning van ICT
	Private variant vID kan voorkeur krijgen
	Aantal baliecontacten kan zorgen voor te weinig balies
	Beschikbare netwerk onvoldoende
	Voldoende tijd nodig voor implementatie
	Zorgen omtrent veiligheid in gebruik
	Zorgen omtrent voldoende behoefte bij burgers
Voor de reputatie van de gemeente	Imago schade als project mislukt
Door werklust	Werkvolume stijgt na dip in werkvolume door langere houdbaarheid paspoort
Door werkwijze	Meer en dubbele afspraken voor uitgifte
	Onduidelijkheid over wat te doen bij vermoeden van misbruik
	Omgeving moet voldoende worden beveiligd
	Moeten verwijzen naar een andere partij/ servicedesk voor vragen buiten het kennisdomein van gemeenten
	Onduidelijkheid rollen en verantwoordelijkheden betrokken partijen
	Extra ondersteuning nodig voor bepaalde doelgroepen

Tabel Inventarisatie verwachte impact van vID, door gemeenten benoemd tijdens expertsessie

Verwachte impact	
Klant	Additioneel bezoek balie van gemeente voor iedereen nodig
	Betere aansluiting met digitale mogelijkheden die we bij niet-overheidsdiensten al gewend zijn
	Bewustwording en servicebehoefte groeit
	Burger kan meer digitaal afhandelen
	Burger kan voor alle ID zaken naar 1 plek
	Burger kan zelf zijn gegevens wel of niet openstellen
	Burger krijgt meer regie en zeggenschap over zijn gegevens
	Extra kosten en toename wachttijd bij uitgifte
	Extra kosten voor additioneel middel
	Gebruiksgemak gaat omhoog
	Ketenpartners kunnen ook een controlefunctie krijgen op ID gegevens
	Mobiele telefoon gaat een nog belangrijkere rol spelen
	Mogelijkheden voor representatieve referenda
	Niet meer nodig om fysiek document bij zich te dragen
	Risico op fraude na verlies fysiek document wordt kleiner
	Veiliger transacties bij verschillende instellingen
	Vershil in gebruiksgemak tussen jongeren en ouderen groeit

Gemeentelijke organisatie	Draagt bij aan behouden van fysiek contactmoment met de inwoner
	Efficiënt en effectief vaststellen van identiteit
	Extra beheersactiviteiten voor diverse afdelingen
	Gemeente wordt ook voor digitale diensten gezien als een betrouwbare partij door rol in uitgifte
	Hogere eisen aan gemeentelijke ICT-systemen en kennis
	Meer aandacht nodig voor cyber security
	Organisatie moet sneller kunnen veranderen om digitale ontwikkelingen mee te kunnen nemen
	Raakt aan kwaliteit van andere gemeentelijke processen
	Risico op verkeerd of te laat kunnen inschatten benodigde capaciteit
	Stimulering digitale dienstverlening; meerdere werkprocessen, meerdere afdelingen
	Systeemaanpassingen zijn nodig
	Verbetering van het imago
	Versterken van de rol als identiteit uitgever
Werken op afspraak wordt nog noodzakelijker	
Balie	Apparatuur moet worden aangeschaft
	Balies moeten opnieuw worden ingericht
	Bezettingsgraad van de balie moet omhoog
	Fysieke inrichting balie moet meer privacy geven

	Meer software en hardwarecomponenten zorgt voor hogere storingsgevoeligheid
	Meer tijd nodig per bezoeker
	Minder vermissingen doordat mensen fysieke document thuis kunnen laten
	Processen voor het geval zaken niet werken zoals ze moeten werken moeten ook op orde zijn
	Risico op extra storingen door nieuwe en additionele systemen
	Sommige gemeenten hebben onvoldoende baliewerkplekken
Medewerkers	Behoeftte aan meer kennis over mogelijkheden van vID binnen eigen organisatie wanneer burgers het gaan gebruiken; niet alleen uitgifte maar ook gebruik
	Biedt medewerkers uitdagingen en kansen
	Gemeente is geen telecomprovider: beperkte kennis van werking mobiele telefoons
	Kennis en competenties moeten worden verbeterd en uitgebreid
	Medewerkers die meegaan in digitalisering krijgen erkenning
	Medewerkers moeten kunnen uitleggen wat digitale identiteit is en wat de voor en nadelen zijn
	Medewerkers moeten meer weten en overweg kunnen met verschillende mobiele telefoons
	Medewerkers moeten nieuwe competenties ontwikkelen
	Meer behoefte aan bijscholing bij verandering van werkzaamheden
	Meer digitale vaardigheden gevraagd bij niet alleen de baliemedewerkers
	Meer variatie in het werk

	Poortwachtersfunctie bij het vaststellen van identiteit bij uitgave van een ID wordt belangrijker
	Risico tot te vergaande taakverbreding (voorlichting burgers, Servicedesk)