



Uitgifte DigiD Hoog

Onderzoek naar de gemeenterol bij ondersteuning van activatie en gebruik

Auteurs: Maurice van Erven en Nienke Langejan

© VNG Realisatie, Den Haag, januari 2022

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Management samenvatting

Sinds 4 januari 2021 is de Nederlandse Identiteitskaart, de eNIK, uitgerust met een extra functionaliteit. Met behulp van de eNIK kan de burger vanaf januari 2021 DigiD Hoog activeren. Het rijbewijs is sinds 4 juni 2018 voorzien van een eID-functie en is daarmee ook voorbereid op het gebruik met DigiD Hoog. Met het Rijbewijs kan een gebruiker pas DigiD Hoog activeren als de Wdo, die hiervoor de juridische grondslag geeft, in werking treedt.

DigiD Hoog wordt vooralsnog door geen enkele Nederlandse¹ dienst aanbieder vereist. Het is aan de dienstverlener te bepalen welk betrouwbaarheidsniveau vereist is. De Autoriteit Persoonsgegevens ziet toe op het juist inschalen van diensten en schrijft dienstverleners die tekortschieten hierop aan. Gebruikers hebben echter wel de mogelijkheid om er al eerder mee in te loggen als ze graag van deze hogere betrouwbaarheid gebruik willen maken. Inloggen bij een dienst vraagt een minimaal inlogniveau, inloggen met een hoger betrouwbaarheidsniveau mag altijd.

Het programma eID van de Directie Digitale Overheid (DOO), onderdeel van Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK), heeft VNG gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de effecten van de uitgifte van de eNIK/Rijbewijs voor de gemeenten. De resultaten hiervan zijn in deze rapportage opgenomen.

Omdat in de memorie van toelichting op de Paspoortwet expliciet is opgenomen dat de uitgevende instantie (=gemeente) geen rol speelt bij de activatie van DigiD Hoog, is er geen rol voor gemeenten voorzien, anders dan het uitgeven van de eNIK². Voor de uitgifte van de fysieke kaart verandert er voor de burgerzakenmedewerker niets: de uitgifte gebeurt op dezelfde wijze als nu reeds gebruikelijk is en er wordt geen melding gemaakt van de nieuwe e-functionaliteit met betrekking tot DigiD hoog, anders dan de aankondiging dat er een brief mag worden verwacht met meer informatie over de extra functies van het reisdocument. Gemeenten hebben geen rol bij de activatie van de eID-functie van eNIK/Rijbewijs.

¹ In het kader van de eIDAS-verordening kan het zijn dat een andere lidstaat wel een hoog betrouwbaarheidsniveau vereist, of binnenkort gaat vereisen voor specifieke diensten.

² Zie TK 35 047 (R2108), nr. 3, blz. 51 en ook blz. 13, waar stap 7 van het proces van aanvraag, produceren, uitreiken en activeren van de eNIK is beschreven: *De activering van het publiek identificatiemiddel door de burger vindt plaats bij de authenticatiedienst, bijvoorbeeld met een smartphone die is uitgerust met een geïntegreerde contactloze lezer (NFC reader) en een DigiD app.*

Op dit moment wordt er vanuit de overheid de focus gelegd op activatie en gebruik van DigiD Substantieel. Het breder gebruik van DigiD zal geleidelijk worden opgeschaald naar DigiD Hoog, voor zover dit hoogste betrouwbaarheidsniveau een vereiste is. Op enig moment in de toekomst zal de burger gewezen worden op de noodzaak van een hoog inlogniveau en kan dan, indien dat niet bij ontvangst van de PIN-brief reeds is gebeurd (ontvangen binnen 5 dagen na uitreiking van het document), alsnog de activatieprocedure starten (zowel de eNIK, het rijbewijs als de inlogcode zijn 10 jaar geldig). Wanneer de activatie van DigiD Hoog om wat voor reden dan ook niet lukt, dient de burger zich tot de helpdesk van DigiD te wenden. Het is echter de vraag of alle gebruikers dit ook doen en of gebruikers niet spontaan teruggaan naar de uitgevende instantie van het document: de gemeentebalie.

Het handelingsperspectief van de gemeenten bij vragen over DigiD Hoog is in deze impactanalyse nader onderzocht. Hieruit is gebleken dat gemeenten additionele taken kunnen vervullen, mits afspraken worden gemaakt over toeleiding, taakafbakening en compensatie. Er worden twee taken onderscheiden: 1) ondersteuning bij (vermeend) defect en 2) voorlichting over mogelijkheden, activatie en gebruik.

Ad 1): Een nieuwe taak voor gemeenten is het vaststellen van de werking van de chip. In uitzonderlijke gevallen kan de chip op het document defect raken, waardoor de DigiD app geen toegang heeft tot de gegevens en inloggen/activeren niet mogelijk is. In dat geval kan de burger worden doorverwezen naar de gemeente voor een nog te ontwikkelen dienst: controle van de chip. Blijkt de chip daadwerkelijk defect, dan kan een nieuw document worden aangevraagd volgens de reguliere procedure.

Ad 2): De tweede taak betreft voorlichting. De informatievoorziening en ondersteuning rondom DigiD wordt reeds door Logius ingevuld; het is niet aan te bevelen dit redundant door gemeenten te laten uitvoeren, gezien de omvang van de benodigde kennis die daarvoor nodig is. Aanvullend op het aanbod van Logius bieden de bibliotheken vanuit Digisterker-cursussen en in hun rol van Informatiepunt Digitale Overheid ook de nodige ondersteuning aan burgers die moeite hebben met het gebruiken van digitale communicatiemogelijkheden.

Gemeenten kunnen daarop aanvullen door burgers gedurende het gehele traject van aanvragen en uitgeven van een nieuw document te wijzen op de nieuwe mogelijkheden en de ondersteuning die daarvoor door Logius en de bibliotheken geboden wordt.

Een meer actieve rol bij activatie en gebruik van DigiD lijkt voor de hand te liggen bij het uitreikmoment, maar kent praktische en principiële bezwaren. Het toenemend aantal thuisbezorgingen reduceert de logische samenloop van uitreiking en uitleg aan de balie de

komende jaren nog verder, waardoor ondersteuning op een later moment (en bij een andere partij) meer op zijn plaats is.

Deze rapportage doet aanbevelingen op de twee genoemde additionele taken, om daarmee het hoofd te bieden aan zorgpunten die zich kunnen voordoen in de huidige situatie, waardoor de burger niet, of niet op tijd kan beschikken over een inlogmogelijkheid op het hoogste niveau. Om dergelijke situaties te voorkomen, kunnen aanvullende activiteiten door gemeenten worden ingevuld. Dit heeft gevolgen voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

De genoemde varianten in deze analyse zijn los of in samenhang in te voeren. Beide varianten betekenen een inspanning voor elke gemeente op verschillende terreinen:

- dienstverleningskanalen geschikt maken voor additionele informatie en producten
- aanpassen van communicatie
- opleiden van medewerkers
- implementeren van nieuwe procedures
- aanpassen van ondersteunende ICT

Er kan synergie behaald worden door alle betrokken partijen datgene te laten (blijven) doen, waar zij goed in zijn, en dat beter op elkaar aft te stemmen. Aan de voorgestelde veranderingen in deze analyse liggen beleidsmatige keuzes ten grondslag. Het is aan de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Infrastructuur en Waterstaat en VNG om hierover in gesprek te treden en afspraken te maken over eventuele uitbreiding van taken, benodigde juridische grondslagen en compensatie voor de uitvoering ervan. In de aanbevelingen aan het eind van deze rapportage zijn voor de twee varianten diverse randvoorwaarden en suggesties voor gezamenlijke uitwerking geformuleerd.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	6
1.1. Achtergrond	6
1.2. Vraagstelling	8
1.3. Scope impactanalyse	9
1.4. Aanpak & methodologie	10
1.5. Leeswijzer.....	11
2. DigiD Hoog in context	12
2.1. Huidige situatie	12
2.2. Wettelijk kader	14
2.3. Huidige situatie: uitgifte eNIK door gemeente	16
2.4. Ketenpartners	21
3. Toekomstige situatie: burgers gaan DigiD Hoog gebruiken.....	25
3.1. Observaties uit interviews.....	25
3.2. Analyse van de situatie.....	29
3.3. Ondersteuningsvarianten	31
4. Impact op gemeenten en financiële consequenties	37
4.1. Variant 0: huidige werkwijze voortzetten	37
4.2. Variant 1: aanvullende procedure voor controle van de werking van de chip	38
4.3. Variant 2: actieve communicatie en doorverwijzen	41
4.4. Variant 3: aanpassen proces en aanvullende dienstverlening	44
5. Conclusies en aanbevelingen	48
5.1. Conclusies	48
5.2. Aanbevelingen.....	53
Bijlage A: Gesprekspartners	57
Bijlage B: Gebruikte bronnen	59

1. Inleiding

Binnenkort zal de Wet Digitale Overheid (Wdo) in werking treden³. Deze wet heeft als doel het regelen van het veilig en betrouwbaar kunnen inloggen voor Nederlandse burgers en bedrijven bij de (semi-) overheid. Met veilig en betrouwbaar inloggen wordt bedoeld dat burgers en ondernemers beschikking kunnen krijgen over elektronische identificatiemiddelen met een hogere mate van betrouwbaarheid dan een middel met gebruikersnaam en wachtwoord. Dergelijke identificatiemiddelen geven publieke dienstverleners meer zekerheid over iemands identiteit. De wet geeft, onder andere, aan dat de dienstverlening van de overheid ingeschaald moet worden naar de eIDAS-inlogniveaus⁴, te weten: Laag, Substantieel en Hoog.

Sinds 4 januari 2021 is de Nederlandse Identiteitskaart, de eNIK, uitgerust met een chip. Met behulp van de eNIK kan de burger vanaf januari 2021 DigiD Hoog activeren, door gebruik te maken van de activatiecode die na uitgifte automatisch naar het BRP-adres van de aanvrager wordt verzonden. Het rijbewijs is sinds 4 juni 2018 voorzien van een eID-functie en is daarmee voorbereid op het gebruik met DigiD Hoog. Met het Rijbewijs kan een gebruiker pas DigiD Hoog activeren als de Wdo, die hiervoor de juridische grondslag geeft, in werking treedt.

Gemeenten hebben op grond van de wet geen rol bij de activatie van de eID-functie van eNIK/Rijbewijs. Hoewel dat duidelijk is, bestaat het risico dat gemeenten (onbedoeld) betrokken raken bij de communicatie over en nazorg van de eID-functie op het eNIK en Rijbewijs. Daarnaast is een aantal processen in ontwikkeling, waar de gemeentebalie in elk geval een rol heeft.

Het programma eID van de Directie Digitale Overheid (DOO), onderdeel van Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK), heeft VNG gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de gevolgen van de uitrol van de eNIK/Rijbewijs voor gemeenten. De resultaten hiervan zijn in deze rapportage opgenomen.

1.1. Achtergrond

Gemeenten zijn de uitgevende instanties van de eNIK in Nederland. Voor de uitgifte van de fysieke kaart verandert er voor de burgerzakenmedewerker niets: de uitgifte gebeurt op dezelfde wijze als nu reeds gebruikelijk is en er wordt geen melding gemaakt van de nieuwe e-functionaliteit met

³ Op het moment van schrijven is de inwerkingtreding van de Wdo voorzien voor juli 2022.

⁴ eIDAS staat voor 'Electronic Identities And Trust Services'

betrekking tot DigiD hoog, anders dan de aankondiging dat er een brief mag worden verwacht met meer informatie over de extra functies van het reisdocument. Ongeveer 5 werkdagen na het ophalen van het document ontvangt de aanvrager een brief (verzonden door Idemia namens DigiD (Logius)) op zijn/haar BRP-adres met instructies over het activeren van DigiD Hoog. In deze brief staat vermeld dat voor vragen men zich kan wenden tot www.DigiD.nl of het contactcentrum van Logius.

Gemeenten zijn ook de uitgevende instanties voor het rijbewijs met eID functie⁵, dat reeds sinds 4 juni 2018 wordt uitgegeven. Vanwege het ontbreken van een juridische grondslag (Wdo) wordt de activatiebrief met pincode voor deze kaart nog niet verstuurd. Voor het rijbewijs zal de Wdo in werking getreden moeten zijn, voordat de DigiD-activatie met deze kaart in gang kan worden gezet. Pas vanaf die inwerkingtreding zullen de betreffende rijbewijshouders via een online activatieprocedure de mogelijkheid van DigiD Hoog kunnen benutten.

DigiD Hoog wordt vooralsnog door geen enkele Nederlandse⁶ dienst aanbieder vereist. Het is aan de dienstverlener te bepalen welk betrouwbaarheidsniveau vereist is. De Autoriteit Persoonsgegevens ziet toe op het juist inschalen van diensten en schrijft dienstverleners die tekort schieten hierop aan. Gebruikers hebben echter wel de mogelijkheid om er al eerder mee in te loggen als ze graag van deze hogere betrouwbaarheid gebruik willen maken. Inloggen bij een dienst vraagt altijd een minimaal inlogniveau, inloggen met een hoger betrouwbaarheidsniveau mag altijd.

Op dit moment wordt vanuit de overheid de focus gelegd op activatie en gebruik van DigiD Substantieel. Het breder gebruik van DigiD substantieel zal geleidelijk worden opgeschaald naar DigiD Hoog, voor zover dit hoogste betrouwbaarheidsniveau een vereiste is. De aankomende periode zal ook een overgangperiode zijn, aangezien vanaf de inwerkingtreding van Wdo de overgangsbepalingen ten aanzien van hoger vereiste betrouwbaarheidsniveaus ruimte bieden voor fasering. Op enig moment in de toekomst zal de burger gewezen worden op de noodzaak van een Hoog inlogniveau en kan dan, indien dat niet bij ontvangst van de brief reeds is gebeurd, alsnog de activatieprocedure starten (zowel de eNIK, het rijbewijs als de activatiecode zijn 10 jaar geldig). Wanneer de activatie van DigiD Hoog om wat voor reden dan ook niet lukt, dient de burger zich tot

⁵ In de rest van het rapport wordt, daar waar wordt gesproken over het "rijbewijs" het rijbewijs met eID functie bedoeld, zoals uitgegeven sinds 4 juni 2018.

⁶ In het kader van de eIDAS-verordening kan het zijn dat een andere lidstaat wel een hoog betrouwbaarheidsniveau vereist, of binnenkort gaat vereisen voor specifieke diensten. Daarmee kan de vraag om een middel op niveau Hoog ook worden versneld, los van ontwikkelingen binnen Nederland.

de helpdesk van DigiD te wenden. Het is echter de vraag of alle gebruikers dit ook doen en of gebruikers niet spontaan teruggaan naar de uitgevende instantie (de gemeentebalie) van het document.

Omdat in de memorie van toelichting op de Paspoortwet expliciet is opgenomen dat de uitgevende instantie (=gemeente) geen rol speelt bij de activatie van DigiD Hoog, is er geen rol voor gemeenten voorzien, anders dan het uitgeven van de eNIK⁷. In een aantal eerder geïdentificeerde 'unhappy flows'⁸ wordt echter een rol voor de gemeente verkend (pin-reset, nader uit te werken in een separate impactanalyse) of beoogd (defecte chip en vervanging, uitgaande van bestaande procedures voor vervanging). Ook bleek er vanuit het programma eID behoefte aan meer communicatie via de gemeente, in het verlengde van aanvragen en uitgeven van een eNIK (en op termijn het rijbewijs met eID functie).

Het handelingsperspectief van de gemeenten bij vragen over DigiD Hoog wordt in deze impactanalyse nader onderzocht.

1.2. Vraagstelling

Om te onderzoeken welke rol de gemeente kan vervullen, is gestart met het nader uitwerken van de implicaties van een aantal processen, die aangeduid worden als 'unhappy flows'. Uit de eerdere impactanalyse 'Uitgifteproces Publiek eID Middel' (VNG Realisatie, voorheen KING, 2016) is een aantal 'unhappy flows' naar voren gekomen die gevolgen kunnen hebben voor burger en balie. Een deel van deze unhappy flows is inmiddels opgelost. Er staat voor DigiD Hoog nog een aantal onderwerpen open, waarbij het de vraag is of een rol voor gemeenten noodzakelijk is. Deze onderwerpen zijn door RvIG en RDW op onderdelen nader uitgewerkt. Deze uitwerking is voorgelegd aan gemeenten, om daarmee te verkennen wat de rol voor gemeenten kan zijn.

Het gaat om de volgende situaties:

- Gebruiker is niet in staat om DigiD Hoog te activeren of te gebruiken en komt bij de gemeente met een hulpvraag;

⁷ Zie TK 35 047 (R2108), nr. 3, blz. 51 en ook blz. 13, waar stap 7 van het proces van aanvraag, produceren, uitreiken en activeren van de eNIK is beschreven: *De activering van het publiek identificatiemiddel door de burger vindt plaats bij de authenticatiedienst, bijvoorbeeld met een smartphone die is uitgerust met een geïntegreerde contactloze lezer (NFC reader) en een DigiD app. Hierbij dient de burger een eigen PIN code in te stellen. Er zijn ook andere readers mogelijk, bijvoorbeeld in combinatie met een PC.*

⁸ Deze zijn geïdentificeerd in de pilot 'publiek middel' en opgenomen in de gelijknamige impactanalyse van KING uit 2016.

- Controle op mogelijk defecte chip of applet⁹ gedurende de geldigheidsduur;
- Vervangingsprocedure bij (vermeend) defect;
- Pin-reset procedure bij te vaak foutief ingevoerde pincode;

Pin-reset is een procedure om het middel opnieuw te kunnen activeren en daarmee in beginsel geen aangelegenheid voor gemeenten (zoals opgenomen in de Paspoortwet). Bij een pin-reset moet echter wel opnieuw een identificatie-stap plaatsvinden. Dit onderdeel wordt in een aparte analyse opgepakt zodra het bijbehorende proces definitief is en blijft in de voorliggende analyse buiten beschouwing.

Nadat duidelijk is of, en zo ja welke rol gemeenten bij bovenstaande situaties kunnen gaan spelen, is de impact hiervan op de uitvoeringspraktijk onderzocht. Het resultaat van dit onderzoek is beschreven in deze impactanalyse. Dit rapport geeft inzicht in de uitvoerbaarheid door en de impact op gemeenten van deze mogelijk aanvullende taken. Ook geeft de impactanalyse aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van deze mogelijk nieuwe taak bij alle Nederlandse gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn:

1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de invoering van de eNIK/Rijbewijs?
2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?
3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
4. Wat zijn de ingeschatte kosten en baten, incidenteel en structureel, nodig voor uitvoering van de werkwijze door gemeenten?
5. Wat zijn de verwachte effecten van de werkwijze voor gemeenten?
6. Hoe kunnen veranderingen succesvol worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

1.3. Scope impactanalyse

Het voorliggende onderzoek beperkt zich tot de impact op Nederlandse gemeenten. Daarbij baseren we ons in ieder geval op de ervaring die gemeenten vanaf januari 2021 aan de balie en op andere kanalen opdoen, dus vanaf het moment dat de eNIK in haar nieuwe vorm in omloop werd

⁹ De chip in de nieuwe documenten heeft een separaat onderdeel, naast de reguliere chip waarop de gegevens digitaal staan die ook fysiek afleesbaar zijn. Dit aanvullende onderdeel maakt inloggen op het hoogste betrouwbaarheidsniveau mogelijk, maar is vergrendeld met een zelf in te stellen pincode, na gebruik van de activatiecode uit de brief.

gebracht. Het praktische onderzoek richt zich op de uitgifte van de eNIK, waar mogelijk zijn resultaten doorvertaald naar de uitgifte van het Rijbewijs.

Buiten scope van het onderzoekstraject zijn de volgende punten:

- De rol van gemeenten bij andere middelen dan het publieke middel op betrouwbaarheid Hoog.
- De gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van gemeenten in hun rol als dienst aanbieder. Deze analyse onderzoekt alleen de rol die gemeenten kunnen vervullen als uitgever van publieke authenticatiemiddelen
- Gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van andere uitgevende instanties, zoals de openbaar lichamen in het Caribisch gebied, de minister van Buitenlandse Zaken, de gouverneurs van de Caribische landen en de Koninklijke Marechaussee, Logius, Rvig of RDW.
- Het uitvoeren van een normtijdenonderzoek waarin het te verwachten tijdsbeslag aan de gemeentebalie wordt vastgesteld. Dit zal door een onafhankelijke partij moeten worden uitgevoerd, nadat consensus is bereikt over de exacte aanvullende taken;
- Besluitvorming: de impactanalyse benoemt de gevolgen voor gemeenten, maar verbindt hier geen opdracht aan. BZK en VNG zullen in een vervolgtraject op basis van dit onderzoek nadere afspraken met elkaar moeten maken.
- Het onderzoeken en beproeven van de fraudemogelijkheden van de uitgifte en gebruik van het DigiD-middel.
- Eventuele witte vlekken in de documentatie zoals beschikbaar gesteld vanuit het project.
- Het opstellen van een implementatieplan. De analyse geeft hier input voor, maar de analyse zelf is geen implementatieplan.

1.4. Aanpak & methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van augustus tot en met december 2021, met een voortraject op de 'unhappy flows' in het eerste kwartaal van dit jaar. In deze paragraaf is de onderzoeks aanpak beschreven en is een korte toelichting gegeven op de gehanteerde methodologie om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Het onderzoek bestond uit drie fasen:

- de inventarisatiefase;
- de analysefase;
- de rapportagefase.

Tijdens de inventarisatiefase is de onderzoeks aanpak verder uitgewerkt en is de selectie van de te interviewen gemeenten gemaakt. De selectie van de gemeenten bestaat deels uit gemeenten die

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

eerder betrokken zijn geweest in het uitwerken van de ‘unhappy flows’, deels uit random geselecteerde gemeenten. Bij de selectie is rekening gehouden met een spreiding van gemeenten in het land en met gemeentegrootte. Tevens vond in de inventarisatiefase deskresearch plaats. Op basis daarvan is een lijst met gespreksonderwerpen gemaakt voor de te houden interviews.

In de analysefase zijn interviews gehouden met 10 gemeenten (zie bijlage A). Er is gesproken met teamleiders of medewerkers van Burgerzaken of beleidsmedewerkers burgerzaken. Daarnaast is er afgestemd met andere relevante stakeholders zoals Logius, RvIG, RDW en de NVVB. Tevens is er gesproken met de Koninklijke Bibliotheek en de projectleider Digtuin van het Bravis ziekenhuis.

In de rapportagefase zijn de resultaten van de impactanalyse voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van een klankbordbijeenkomst op 28 september 2021, waarvoor alle geïnterviewde gemeenten, RDW en RvIG waren uitgenodigd. De resultaten van de impactanalyse zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen.

Het proces is begeleid door een begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie bestaat uit vertegenwoordigers van BZK, Logius, RvIG, RDW en VNG, aangevuld met NVVB. Het doel van de begeleidingscommissie is het beoordelen van de scope, het resultaat, de doelstellingen en de risico's van het project en beslissingen nemen over de voortgang van het project.

1.5. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de huidige situatie rondom DigiD Hoog. In hoofdstuk 3 is de huidige en toekomstige situatie omschreven aan de hand van het verrichte onderzoek en worden varianten van ondersteuning uitgewerkt. In hoofdstuk 4 zijn impact en de financiële consequenties van de varianten weergegeven. In hoofdstuk 5 tot slot zijn de onderzoeksvragen beantwoord en de aanbevelingen in samenhang opgenomen.

2. DigiD Hoog in context

In dit hoofdstuk geven we een feitelijke weergave van DigiD Hoog, het wettelijk kader en de processen van uitgifte en ingebruikname. Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op deskresearch en gesprekken met betrokken experts die kennis hebben van de materie.

2.1. Huidige situatie

In deze paragraaf geven we aan de hand van de 7 w's een situatieschets rondom DigiD Hoog.

Waarom

Door toenemende digitalisering van de publieke dienstverlening worden steeds meer zaken met de overheid online geregeld. Ook in de zorg is de wens om beter gebruik te kunnen maken van digitale dienstverlening, zoals het ontsluiten van een digitaal patiëntendossier. Hiervoor een veilig en betrouwbaar inlogmiddel op een hoog betrouwbaarheidsniveau onmisbaar. DigiD hoog biedt deze betrouwbaarheid op het hoogste niveau, waarmee (indien het geactiveerd is) op het hoogste betrouwbaarheidsniveau kan worden ingelogd.

Wat

DigiD hoog is het hoogste betrouwbaarheidsniveau om in te loggen op publieke dienstverlening en maakt onderdeel uit van het eID-stelsel. Dit wordt geregeld in de Europese verordening eIDAS en de Nederlandse Wet Digitale Overheid (Wdo), waarover later meer. Sinds 4 januari 2021 is de nieuwe Nederlandse Identiteitskaart, de eNIK, uitgerust met een chip met extra functionaliteiten. Met behulp van de eNIK kan de burger vanaf januari 2021 ook al zelf DigiD Hoog activeren, door gebruik te maken van de activatiecode die na uitgifte van het document automatisch naar het BRP-adres wordt verzonden. Het rijbewijs heeft sinds 2018 een soortgelijke functionaliteit, deze functie kan echter pas door de gebruiker worden geactiveerd als de Wdo in werking treedt. RDW zal over de activatieprocedure communicatie starten, zodra de juridische grondslag in de Wdo een feit is.

Waar

Het aanvraagproces van de eNIK en het Rijbewijs gebeurt bij de gemeente¹⁰. Ook de uitgifte wordt door de gemeente (aan de balie of als thuisbezorg-mogelijkheid) geregeld. Het activeren en gebruiken van DigiD Hoog gebeurt door de burger in de eigen (thuis-) omgeving.

Op welke wijze

Voor het digitaal inloggen met DigiD Hoog moet gebruik worden gemaakt van de eNIK of het Rijbewijs. Door het document tegen een mobiele telefoon of kaartlezer aan te houden, kan met de DigiD app de chip worden uitgelezen. Met behulp van de 6-cijferige activatiecode (uit de brief die per post wordt bezorgd op het BRP-adres na uitgifte) kan het extra element op de chip (de applet) worden ontsloten en zo op het meest veilige niveau authenticatie worden uitgevoerd. Deze pincode bestaat náást de 5-cijferige pincode waarmee de DigiD-app vergrendeld is.

Wie

BZK heeft de rol van stelselbeheerder van de digitale overheid, waaronder de inlogmiddelen DigiD en eHerkenning. Logius is in dit stelsel de uitvoerder en beheerder van DigiD, in opdracht van BZK. Voor de verstrekking van de fysieke documenten zijn RvIG als uitgever van de eNIK en RDW als uitgever van het Rijbewijs de aangewezen partijen. Idemia werkt in opdracht van RvIG als maker van de eNIK en is tevens de partij waar de brieven met activatiecode voor de eNIKS worden aangemaakt en verzonden. Deze brieven worden verzonden namens Logius. Gemeenten hebben een rol in de uitgifte van de eNIK en het Rijbewijs.

Burgers zijn ontvanger en gebruiker van de eNIK en het Rijbewijs. Daarnaast ook gebruiker van DigiD Hoog bij het inloggen op publieke diensten met het hoogste betrouwbaarheidsniveau.

Wanneer

Activeren van DigiD Hoog met de eNIK kan nu al, sinds 4 januari 2021. Activeren van DigiD Hoog met het Rijbewijs met eID functie kan pas na inwerkingtreding van de Wdo.

Op dit moment zijn er nog geen diensten waarvoor DigiD Hoog vereist is. Ook na inwerkingtreding van de Wdo is de verwachting dat dit nog even duurt vanwege een overgangperiode, hoewel de

¹⁰ Er is een tweede stroom rijbewijzen waarbij de aanvraag niet start bij de gemeente, maar die – in het kader van de pilot DAR – wordt aangevraagd rechtstreeks bij RDW. Deze stroom wordt in deze impactanalyse buiten beschouwing gelaten.

Autoriteit Persoonsgegevens de medische sector najaagt om het hoogste betrouwbaarheidsniveau te gaan gebruiken. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van dergelijke middelen is het de zorg tijdelijk toegestaan met een niveau lager (DigiD Substantieel) te werken. Na invoering van de Wdo zijn er naar verwachting een significante hoeveelheid documenten in omloop die de DigiD Hoog functionaliteit bieden (eNIK's én rijbewijzen), waardoor het vereisen van een hoog betrouwbaarheidsniveau voor een dienstverlener meer opportuun wordt.

Met welke middelen

Voor het verkrijgen van de eNIK en het rijbewijs worden leges betaald. De prijs voor de aanvullende functionaliteit is in de reguliere leges van de eNIK opgenomen. Deze additionele leges zijn bij het rijbewijs nog niet geheven, omdat de mogelijkheid wel aanwezig is, maar nog niet gebruikt kan worden. Deze mogelijkheid zal houders van een geschikt rijbewijs na invoering van de Wdo aangeboden gaan worden. Burgers met een geschikt rijbewijs die gebruik willen gaan maken van DigiD Hoog, kunnen de opslag betalen via een digitale kassa in het activeringsproces, waarover RDW t.z.t. zal gaan communiceren.

Daarnaast wordt het eID-stelsel bekostigd door BZK, in cofinanciering met de gebruikers. Dit gebeurt via de doorbelasting van de kosten van het gehele GDI-stelsel.

Een nadere uitwerking van de benodigde middelen en financiële effecten is nader uitgewerkt in hoofdstuk 4.

2.2. Wettelijk kader

Om DigiD Hoog mogelijk te maken, zijn diverse wetten en verordeningen de afgelopen jaren opgesteld. Het wettelijk kader komt voort uit de volgende regelgeving:

eIDAS – de Europese verordening en de Wdo

Met eIDAS hebben de Europese lidstaten afspraken gemaakt om dezelfde begrippen, betrouwbaarheidsniveaus en onderlinge digitale infrastructuur te gebruiken. In de eIDAS-verordening zijn ook de mogelijke betrouwbaarheidsniveaus voor inlogmiddelen vastgelegd. Binnen dit wettelijke kader zijn drie verschillende niveaus te onderscheiden: laag, substantieel en hoog. De eIDAS-verordening verplicht organisaties om een inlogmiddel te hanteren voor toegang tot een elektronische dienst dat past bij het betrouwbaarheidsniveau van die dienst. Deze Europees afgesproken niveaus worden op dezelfde manier in de Wdo toegepast.

De Wet digitale overheid (Wdo) – voorheen Wet generieke digitale infrastructuur – vormt, in zijn huidige vorm, een eerste tranche van regelgeving ten behoeve van de verdere digitalisering van de overheid op verschillende niveaus. De Wdo bevat regels voor de digitale toegang tot publieke dienstverlening voor inwoners (natuurlijke personen) en organisaties (rechtspersonen en ondernemingen). Tenslotte bevat de wet regels voor de inwoners en organisaties: om toegang te hebben tot de online diensten van publieke dienstverlening, moeten inwoners en organisaties middelen aanschaffen, in overeenstemming met het betrouwbaarheidsniveau van die dienstverlening. Deze middelen kunnen publiek of privaat zijn; vooralsnog is alleen DigiD beschikbaar als toegelaten middel voor het publieke domein.

DigiD Hoog

Dit inlogmiddel bestaat uit een structurele combinatie van uitlezen van een chip op een identiteitsbewijs (vanaf 4 januari 2021 via de eNIK, bij inwerkingtreding van Wdo ook via het rijbewijs) met de DigiD app voor het hoogste niveau van betrouwbaarheid.

Het DigiD-middel op betrouwbaarheidsniveau *Hoog* is vanaf begin 2021 beschikbaar. Om op DigiD Hoog over te kunnen gaan is er een speciale 'eID-applet' toegevoegd aan de chip van het rijbewijs en de Nederlandse Identiteitskaart (NIK). Sinds juni 2018 zijn hiervoor door de RDW bijna 5 miljoen van deze rijbewijzen met eID functie uitgegeven. Vanwege het ontbreken van een juridische basis, zolang de Wet digitale overheid nog niet in werking is getreden, kunnen deze rijbewijzen echter nog niet gebruikt worden voor DigiD Hoog.

Sinds januari 2021 wordt ook de *eNIK* uitgegeven. De wijziging van de Paspoortwet¹¹ met bijbehorende uitvoeringsregelgeving is wel in werking getreden, waardoor de eNIK wel gebruikt kan worden voor DigiD Hoog. Op dit moment zijn er nog geen diensten waarvoor DigiD hoog vereist is, wel is het reeds mogelijk met dit hoogste betrouwbaarheidsniveau in te loggen op diensten waar een laag of substantieel betrouwbaarheidsniveau voor geldt.

Authenticatie in zorgdomein

Gegevens in het zorgdomein zijn volgens de definitie van de AVG gevoelige gegevens. Dit betekent dat er eisen worden gesteld aan de elektronische gegevensuitwisseling tussen patiënten en artsen. De gebruikte inlog- en identificatiemethoden moeten een passend betrouwbaarheidsniveau hebben. Gezien de gevoeligheid van deze gegevens geeft de eIDAS-

¹¹ <https://vng.nl/wetsvoorstellen/invoering-van-elektronische-identificatie-paspoortwet>

verordening aan dat voor patiëntauthenticatie minimaal het niveau “substantieel” moet worden gebruikt en voor gegevens waarbij het medisch beroepsgeheim van toepassing is, is het niveau “hoog” vereist.

De AP geeft in haar brief aan de minister van 4 oktober 2018¹² aan dat op dat moment de vereiste betrouwbaarheidsniveaus van DigiD nog niet breed beschikbaar waren. Hier werd toen wel aan gewerkt en verwacht werd dat deze niveaus de komende jaren via de identiteitskaarten en rijbewijzen beschikbaar zouden komen. De AP geeft vervolgens aan dat tot het moment dat de niveaus substantieel en hoog breed beschikbaar zijn, gebruik gemaakt mag worden van authenticatie met tenminste twee-factorauthenticatie (DigiD met sms). Inmiddels (2021) is het aantal gebruikers van substantieel flink gegroeid ten opzichte van 2018 en moet substantieel worden gebruikt.

De verwachting is dat bij de inwerkingtreding van de Wet digitale overheid het aantal potentiële gebruikers van het niveau hoog significant zal toenemen en dat de AP zorgaanbieders vanaf dan gaat verplichten om gebruik te gaan maken van een inlogmiddel op het hoogste betrouwbaarheidsniveau voor gegevens waarbij het medisch beroepsgeheim van toepassing is.

Kader 2.1. Autoriteit Persoonsgegevens en DigiD Hoog in zorgdomein.

2.3. Huidige situatie: uitgifte eNIK door gemeente

In deze paragraaf beschrijven we de huidige situatie van de uitgifte van de eNIK en het Rijbewijs door gemeenten, en activatie van DigiD Hoog door burgers (de happy flow). Daarna gaan we dieper in op de unhappy flows die vervolgens kunnen optreden indien het proces niet probleemloos verloopt.

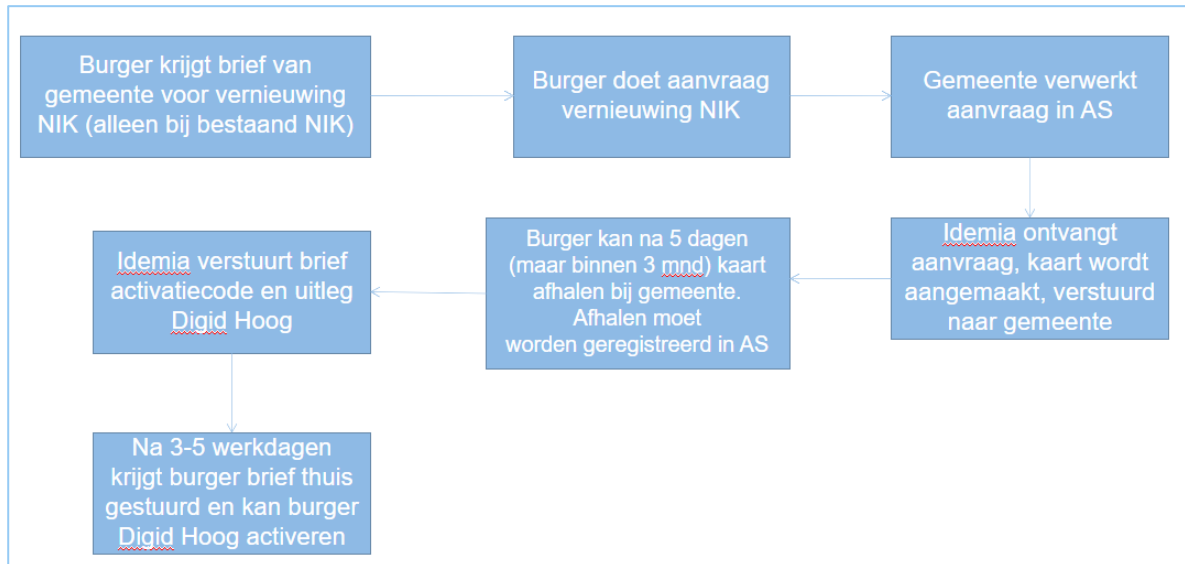
Beschrijving uitgifte proces eNIK/Rijbewijs

Wanneer een burger een Identiteitskaart heeft waarvan de geldigheidsduur bijna verstreken is, dan krijgt de burger van de gemeente een brief. In die brief wordt de burger gevraagd een afspraak te maken voor het vernieuwen van zijn identiteitskaart. Sinds 4 januari 2021 krijgt de burger dan

¹² https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/2018-10-04_brief_aan_minister_over_patientauthenticatie.pdf

automatische een eNIK, een identiteitskaart met de aanvullende functionaliteit van DigiD Hoog. Het proces van aanvraag en verstrekking bij de gemeente is niet anders dan nu al het geval is: de burger maakt via de site of het KCC een afspraak voor het vernieuwen van de eNIK, neemt de juiste zaken mee (formulier, huidige NIK, nieuwe pasfoto) en komt naar het gemeentehuis voor de aanvraag. De burgerzakenmedewerker verwerkt deze aanvraag in het Aanvraag Station (AS). Idemia (de partij die de ID kaarten en paspoorten maakt, in opdracht van RvIG) ontvangt de aanvraag, maakt de kaart aan en stuurt deze kaart naar de gemeente. Daar kan de burger de kaart na 5 dagen ophalen. Het ophalen is bij de meeste gemeenten zonder afspraak, vaak bij de receptie of een aparte balie. Wel is identiteitsvaststelling noodzakelijk voordat het document wordt uitgereikt. De gemeente registreert het afhalen van de kaart in het AS. Daarmee is de kaart in omloop en bruikbaar als identificatiemiddel. Een andere optie is dat de gemeente de mogelijkheid biedt dat de kaart wordt thuisbezorgd. Hiervoor zijn twee bedrijven geselecteerd waarvan de medewerkers ook de ID-check mogen uitvoeren alvorens de kaart te overhandigen.

Bij de eNIK wordt er aan dit bestaande proces een stap toegevoegd aan de kant van Idemia. Bij het registreren van het ophalen van de kaart door de burger bij de gemeente, krijgt Idemia een signaal dat de kaart in omloop is. Op basis van dat signaal stuurt Idemia een DigiD Hoog activatiebrief (de PIN-brief) naar het BRP-adres van de betreffende burger. Er gaat tevens een signaal naar DigiD dat het betreffende document in omloop is en geactiveerd kan worden. Met de instructie en de pincode in deze brief kan de burger DigiD Hoog activeren. De gemeenten vertellen bij het uitreiken van het document alleen dat er binnen enkele dagen een brief komt met meer informatie over de nieuwe functionaliteit van de eNIK, zonder daar inhoudelijk over uit te wijden. De gemeente geeft verder geen informatie of folder aan de burger mee. De rol van de gemeente blijft beperkt tot het uitgeven van het reisdocument. Momenteel komen er nauwelijks vragen bij gemeenten binnen over DigiD Hoog.



Figuur 2.1. Proces uitgifte eNIK

De aanvraag en uitgifte van het rijbewijs gebeurt ongeveer gelijk aan bovenstaande beschrijving, met een aantal verschillen: er wordt voor het rijbewijs gebruik gemaakt van de Burgerzakenmodule (BZM) in plaats van het AS. De herinneringsbrief voor een bijna verlopen rijbewijs wordt niet verzonden door de gemeenten, maar door RDW. Het rijbewijs wordt gemaakt door RDW. De PIN-brief voor het rijbewijs wordt, bij gebrek aan de juridische grondslag, op dit moment nog niet verstuurd. RDW heeft een procedure uitgewerkt om het Rijbewijs te activeren via een online portaal. Wanneer de burger daar behoefte aan heeft (en ná invoering van de Wdo), kan in een online omgeving de DigiD Hoog activatie worden aangevraagd. Hiervoor dienen ook additionele leges te worden betaald, aangezien het rijbewijs op dit moment wel wordt uitgegeven met de nieuwe chip, maar vanwege uitblijven van de mogelijkheid tot gebruik wordt daarvoor nog niet betaald. Na betaling wordt de DigiD Hoog activatiebrief (de PIN-brief) aangemaakt en verstuurd naar het BRP-adres van de burger.

beeldmerk op achterkant van het rijbewijs



Figuur 2.2. Rijbewijzen die geschikt zijn voor gebruik met DigiD Hoog (uitgegeven na 4 juni 2018) bevatten een nieuw "ID" logo

Vanaf inwerkingtreding van de Wet Digitale Overheid zal dit proces voor de PIN-brief identiek zijn zoals beschreven voor de eNIK: RDW maakt en verstuurt deze dan zodra het rijbewijs aan de burger is uitgereikt.

Happy flow activatie DigiD Hoog

Om DigiD Hoog te activeren, heeft de gebruiker een geschikt document en de separaat verzonden PIN-brief nodig. Daarnaast heeft de gebruiker een geschikte telefoon met NFC-lezer nodig waarop de DigiD app is geïnstalleerd. De gebruiker voert de eerste keer de Pincode uit de activatiebrief in en verandert deze vervolgens naar een zelfgekozen pincode. De eNIK (of het Rijbewijs) wordt gescand door de NFC lezer van de telefoon. Als de gebruiker alle stappen doorloopt, is hierna DigiD Hoog geactiveerd.

VNG Realisatie

Na activatie moet de gebruiker elke keer dat hij op DigiD hoog wil inloggen bij een dienst aanbieder de DigiD app openen, de kaart scannen met zijn telefoon en de gekozen pincode van DigiD hoog invoeren. Het is mogelijk om de kaart te scannen via een geschikte telefoon maar ook via een (zelf aan te schaffen) kaartlezer die wordt gekoppeld aan de desktop van de gebruiker, in combinatie met de desktop-app van DigiD. Deze mogelijkheid is ontwikkeld voor gebruikers die geen gebruik kunnen of willen maken van een smartphone.

Unhappy flows: wat kan er misgaan?

Naast een probleemloze activatie zijn er meerdere varianten waarin de gebruiker niet in staat is om DigiD Hoog te activeren. Hieronder staan deze “unhappy flows” benoemd. In het verdere rapport gaan we in op deze unhappy flows. Deze unhappy flows zijn door gemeenten geïdentificeerd in de bijeenkomsten in het voorjaar van 2021.

Wat zijn de unhappy flows?

- De burger heeft DigiD hoog niet direct geactiveerd en is de activatiebrief met de pincode kwijtgeraakt. Als dit *binnen 6 weken na uitgifte* van het document gebeurt, dan kan Idemia/RDW op verzoek de brief met activatiecode nogmaals versturen. Is dit na 6 weken het geval, dan is de activatiecode niet meer beschikbaar en kan de burger (totdat de PIN-resetprocedure geïmplementeerd is) het document niet gebruiken om DigiD Hoog te activeren. De burger zal, in afwachting van de PIN-resetmogelijkheid, een nieuw document moeten aanvragen om DigiD Hoog te kunnen gebruiken, indien daar noodzaak toe is¹³.
- De burger is zijn eigen aangemaakte pincode vergeten of heeft de pincode te vaak (5x) foutief ingevoerd in de DigiD app. Op dat moment wordt de eID-applet op het document gedeactiveerd. Er is dan een PIN-reset nodig om DigiD Hoog opnieuw te kunnen gebruiken. Bij een PIN-reset moet opnieuw een identificatie-stap plaatsvinden. Dit gebeurt mogelijk aan de gemeentebalie. Dit proces wordt momenteel uitgewerkt en de rol van de gemeente zal in een separaat onderzoek nader worden beschouwd.
- Gebruiker is niet in staat om DigiD hoog te activeren vanwege een kapotte chip in zijn eNIK of Rijbewijs. Na constatering van dit defect zal er een vervangingsprocedure gestart moeten worden om een nieuwe kaart aan te vragen.

¹³ Het is de vraag of een dergelijke verplichting zich zal voordoen, aangezien dienstverleners verplicht zijn een alternatief te bieden naast het inloggen met een hoog betrouwbaarheidsniveau.

- De burger heeft geen geschikte telefoon, moeite met installeren van de DigiD app of andere vragen. Dit is de zogenaamde “ik kan het niet” – vorm zoals verderop in dit document wordt uitgewerkt.

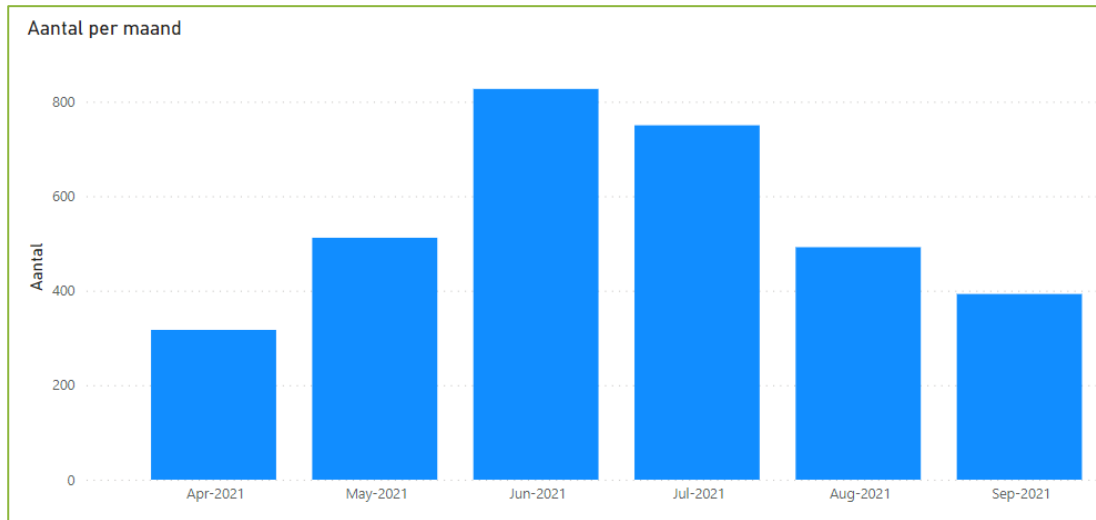
2.4. Ketenpartners

Bij het uitgeven van DigiD Hoog zijn diverse partijen betrokken. Deze partijen hebben allemaal hun eigen taak en expertise. In deze paragraaf worden de partijen benoemd en hun taak toegelicht.

Logius

Logius is de dienst digitale overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Logius ondersteunt overheden, bedrijven en burgers onder andere met het gebruik van DigiD. Hiervoor is een callcenter beschikbaar waar burgers vragen kunnen stellen. Dit callcenter werkt met een (externe) eerstelijns helpdesk. Hier wordt het grootste deel van de vragen van burgers afgehandeld. Mocht het niet lukken de burger te helpen, dan wordt de call doorgezet naar de meer gespecialiseerde medewerkers bij de tweedelijns helpdesk. Het callcenter werkt met een handboek met FAQ's en beslisbomen. Dit handboek beslaat momenteel meer dan 600 pagina's en wordt minimaal 4x per jaar geactualiseerd. In het handboek wordt ook bijgehouden welke versies van telefoons en software problemen kunnen opleveren in combinatie met de DigiD app en de werking van DigiD Substantieel en in de toekomst DigiD Hoog. Normaal gesproken verwerkt het callcenter ongeveer 1500 calls per dag. Door de huidige situatie met corona is dat aantal gestegen naar gemiddeld 3000 calls per dag. Medewerkers van het callcenter hebben ongeveer 1 maand inwerktijd nodig om burgers aan de telefoon te kunnen helpen.

Sinds 13 april 2021 worden de vragen over DigiD hoog bijgehouden. In onderstaand figuur is te zien hoeveel vragen er per maand over DigiD Hoog worden gesteld.



Figuur 2.3. Aantal vragen over DigiD Hoog per maand vanaf april 2021

Tevens wordt bijgehouden welk type vragen er worden gesteld. Dit is te zien in figuur 2.4.

Contactreasons_level1	Aantal
Informereren	2123
Activeren	699
Inloggen	252
Deblokkeren	113
PIN-reset brief	34
Blokkeren	33
Intrekken	27
Veiligheid	9
Intrekken DD HOOG	1
Totaal	3291

Figuur 2.4. vragen over DigiD Hoog bij Logius sinds 13 april 2021

Bibliotheken

Bibliotheken bieden al geruime tijd ondersteuning aan niet-digivaardige burgers in de vorm van digivaardigheids cursussen. Vanaf 2019 is er een groot project gestart in samenwerking met het ministerie van BZK en het Netwerk Publieke Dienstverleners (waaronder ook Logius): digitale inclusie, ondersteuning voor kwetsbare burgers. Dit project heeft de volgende doelstellingen:

1. Bibliotheken intensiveren het cursusaanbod en 2. In alle bibliotheken¹⁴ is een (fysiek) Informatiepunt Digitale Overheid geïnstalleerd waar burgers terecht kunnen met vragen over de (digitale) overheid.

Cursusaanbod

Via de stichting Digisterker worden sinds 2011 cursussen aangeboden via het openbaar bibliotheeknetwerk (de Koninklijke Bibliotheek (KB) heeft de licentie voor deze cursussen landelijk afgekocht) waarin burgers leren om te gaan met de digitale overheid. In 2021 is dit cursusaanbod uitgebreid met het programma Digivitaler waarbij burgers leren omgaan met diverse (nieuwe) E-health toepassingen. Voor migranten worden aparte programma's aangeboden.

“Stichting Digisterker wil bijdragen aan een Nederlandse samenleving waaraan iedereen volwaardig kan deelnemen. Wij geloven dat kennis en begrip van de digitale informatiesamenleving én digitale competenties ertoe bijdragen dat mensen mee kunnen doen, zélf en waar nodig met hulp van anderen. Daarvoor ontwikkelen wij educatieve programma's vanuit een maatschappelijke invalshoek, gericht op verschillende doelgroepen. Door onze programma's leren mensen zelfstandig, veilig en met voldoende zelfvertrouwen te werken met de digitale diensten van maatschappelijke organisaties. In het bijzonder ontwikkelen we educatieve programma's rondom de digitale dienstverlening van de overheid ('e-overheid'). We ontwikkelen deze programma's vanuit een onderzoekende houding, zijn daarin flexibel en nemen ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en inzichten.”¹⁵

Een Digisterker-cursus kan een burger leren om DigiD Hoog te kunnen gaan gebruiken.

¹⁴ NB Het bibliotheekstelsel bestaat uit 140 basisbibliotheken met ruim 800 vestigingen

¹⁵ <https://www.digisterker.nl/missie-en-visie/>

Informatiepunt digitale overheid

Relatief nieuw in Nederland zijn de informatiepunten digitale overheid¹⁶ die momenteel in bibliotheken worden uitgerold. Hier kunnen burgers terecht met individuele vragen over DigiD en zakendoen met de overheid. Deze informatiepunten zijn bedoeld voor de ongeveer 4 miljoen Nederlanders die moeite hebben met digitale ontwikkelingen. De informatiepunten zijn opgericht vanuit de manifestgroep in samenwerking met andere partijen en inmiddels doen bijna 20 organisaties mee. De uitrol loopt volgens planning: op peildatum 1 november 2021 zijn er al ruim 350 informatiepunten en zijn er al ruim 13.000 vragen gesteld in deze informatiepunten, waarvan een groot deel ook over DigiD gaat.

¹⁶ <https://www.informatiepuntdigitaleoverheid.nl/>

3. Toekomstige situatie: burgers gaan DigiD Hoog gebruiken

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit de interviews gepresenteerd, op basis waarvan het onderzoek naar impact is vormgegeven. De verschillende situaties die zich voordoen, zijn uitgewerkt naar de rol die de gemeentebalie zou kunnen vervullen. De impact van deze varianten wordt vervolgens uitgewerkt in hoofdstuk vier.

3.1. Observaties uit interviews

Op dit moment is er voor gemeenten en haar inwoners nog geen probleem: DigiD Hoog is nog nergens vereist, het aantal vragen daarover blijft bij gemeenten tot een minimum beperkt en Logius is in staat alle informatie die nu wel gewenst is, te verstrekken. Bibliotheken leveren daarnaast via hun cursusaanbod en het Informatiepunt Digitale Overheid een groeiende bijdrage in het verstrekken van informatie over DigiD.

Anders kan het worden wanneer een aantal grote dienstverleners of zorgaanbieders besluit over te stappen op DigiD Hoog. Deze variant is realistisch vanaf de invoering van de Wet digitale overheid, wanneer het rijbewijs ook ingezet mag gaan worden voor DigiD Hoog. Hiermee neemt het aantal potentiële gebruikers bij invoering van Wdo toe tot meer dan 5 miljoen, wat kan worden gezien als een significant aantal om gebruik van het hoogste betrouwbaarheidsniveau te legitimeren.

Vanaf het moment dat DigiD Hoog gaat worden ingezet, zal dat voor een nog onbekend deel van de gebruikers tot vragen leiden. Deze vragen kunnen uiteenlopen van activatie op het basale niveau (hoe kom ik aan de app, hoe werkt NFC) tot gebruikersvragen over onjuiste pincodes, kwijtgeraakte brieven, deblokken van DigiD Hoog, en gebruik van het inlogmiddel bij andere dienstverleners.

Voor dit onderzoek doen wij de aanname dat een deel van de inwoners niet direct contact opneemt met Logius, maar zich tot het loket wendt waar de kaart is afgehaald, namelijk de gemeente. Dit is in lijn met vragen zoals die nu over andere onderwerpen (bijvoorbeeld de openingstijden van het zwembad of de bibliotheek, hulp bij belasting, inkomen, pensioen etc.) ook bij gemeenten binnenkomen. Dergelijke vragen zijn misschien niet op hun plek bij de gemeente, maar in de praktijk onvermijdelijk, gezien het imago van 'meest nabije overheid'. Aantallen zijn op voorhand moeilijk te bepalen, gemeenten zijn echter gewend dat een deel van haar inwoners het gemeenteloket als eerste aanspreekpunt voor de overheid gebruikt, ongeacht het onderwerp, en spelen daarop in. Voor deze analyse doen wij, na afstemming met Logius en afweging van de reeds

VNG Realisatie

geboden ondersteuning vanuit DigiD, de voorzichtige aanname dat 1% van de gebruikers¹⁷ een ondersteuningsbehoefte heeft en daar niet direct de weg naar Logius voor weet te vinden. Bij toekomstige vragen over DigiD Hoog hebben gemeenten om die reden een handelingsperspectief nodig.

Wanneer de burger DigiD Hoog nodig blijkt te hebben, zal dat in de eerste periode na invoering Wdo vooral van toepassing zijn in het medische domein (*zie kader 2.1 over medische gegevens en DigiD Hoog*). Dat leidt ertoe dat de gebruiker (burger) een andere focus heeft dan het activeren van een inlogmiddel; de burger wil zijn medische gegevens online inzien. En als dan DigiD Hoog in de perceptie van de burger niet werkt, kan daarmee geen toegang verkregen worden tot informatie; dat levert stress op. Dergelijke, voor de burger stressvolle, situaties laten zich moeilijk oplossen aan een burgerzakenloket. Bovendien is het de vraag of er in dat soort acute situaties wel een oplossing voorhanden is in het gemeentehuis.

Kort samengevat kunnen de problemen van de burger opgedeeld worden in twee categorieën:

- Ik kan het niet.
- De kaart doet het niet.

Over deze twee varianten zijn we in dit onderzoek met gemeenten in gesprek gegaan.

Vragen rondom “ik kan het niet”

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de rol van de gemeente bij hulpvragen met betrekking tot “ik kan het niet” niet zo evident is. Gemeenten geven aan de burger met een vraag graag te willen helpen in het kader van dienstverlening. De vraag is echter welke medewerkers en welke afdeling hiervoor moet worden ingezet. De medewerkers burgerzaken zijn opgeleid om vragen over burgerzaken-producten te beantwoorden en om aanvragen te verwerken. Deze medewerkers zijn niet specifiek opgeleid om vragen over DigiD, de DigiD app en de werking van telefoons te beantwoorden (bijvoorbeeld: hoe moet ik een app downloaden? Waar zit mijn NFC lezer?). Dergelijke vragen passen meer bij een helpdeskmedewerker dan een medewerker met kennis van burgerzakenprocessen. Gemeenten kennen dergelijke ondersteuning al wel. Zo wordt er in het sociaal domein bijvoorbeeld vanuit de wijkteams hulp geboden, zodat burgers in staat worden gesteld om zelf zaken te regelen met gemeente en andere overheden.

¹⁷ totaal aantal aanvragers van een eNIK of rijbewijs, gemiddeld jaarlijks 2.997.900 conform gecombineerde cijfers RDW en RvIG

Op dit moment is nog geheel onbekend *hoeveel* van dergelijke vragen er gaan komen en wat het tijdsbeslag daarvan is. Op basis van ervaringen in eerdere pilots met publieke middelen, proefopstellingen in onder andere ziekenhuizen en de informatiepunten bij de bibliotheken mag echter verwacht worden dat het potentieel van vraagstellers een omvang kent, die niet zonder meer binnen de huidige werkwijze in te passen valt. Uitgaande van de eerdere voorzichtige aanname van 1% ondersteuningsbehoefte wordt in deze analyse gewerkt met een jaarlijks aantal van 30.000 hulpvragen aan gemeenten.

De grote gemeenten in dit onderzoek geven aan dat ze deze voorlichtende en ondersteunende taak er aan het Burgerzakenloket niet bij kunnen hebben, zowel qua fysieke ruimte als qua inzet en beschikbaarheid van hun medewerkers. Grote gemeenten proberen momenteel juist meer diensten digitaal af te handelen om zo fysieke balies te kunnen sluiten. De taken van de burgerzakenmedewerkers verschuiven daarmee van de frontoffice (de balie) naar de backoffice. Deze taak rondom DigiD-ondersteuning vraagt hen juist weer om balies open te houden en te bemensen. De middelgrote en kleine gemeenten uit dit onderzoek zien hier wel mogelijkheden. Dat hangt wel sterk af van de hoeveelheid te verwachten vragen en hoe lang een ondersteuningssessie duurt en uiteraard van de financiële compensatie die tegenover een dergelijke aanvullende taak komt te staan.

Het draagvlak voor extra taken verschilt dus sterk onder de geïnterviewde gemeenten. Als besluiten over nieuwe ondersteuningstaken bij gemeenten worden genomen, is het om die reden aan te bevelen dit draagvlak voor specifieke taken breder te toetsen.

Aanbeveling: onderzoek het draagvlak voor aanvullende taken bij gemeenten, wanneer de omvang van het takenpakket duidelijk is

Vragen met betrekking tot een defecte kaart

De rol van de gemeente bij een defecte kaart ligt voor de hand. Een beschadigd eNIK of rijbewijs wordt nu ook vervangen, wanneer deze fysiek niet meer leesbaar is. Het proces, waarbij een burger gericht het gemeentehuis bezoekt bij een vermoeden van een defecte chip, bestaat nog niet, maar zou er als volgt uit kunnen zien:

Wanneer een kaart defect lijkt, kan de gemeente de chip met een kaartlezer uitlezen. Is de kaart defect, dan kan de burger ervoor kiezen om een nieuw document aan te vragen (of gebruik te maken van het alternatief dat door de dienstverlener wordt geboden). De aanvraag van dit vervangende document gaat voor de eNIK via de Burgerzakenbalie volgens een wel reeds bestaande werkwijze, de reguliere C-10 procedure: bij vermoedelijk defect wordt de kaart opgestuurd naar Idemia. Daar wordt geconstateerd of het defect komt door toedoen van de

gebruiker of dat er een technisch issue is. Wanneer de kaart defect is buiten de schuld van de gebruiker, dan worden de kosten van de vervangende kaart vergoed aan de burger. De burger zal wel een nieuwe pasfoto moeten aanleveren en de vingerafdrukken moeten nogmaals worden afgenomen (die worden namelijk niet opgeslagen in de systemen van de gemeente). Voor de rijbewijzen is hier geen vastgelegde procedure. Mocht dit voorkomen, neemt de gemeente contact op met RDW voor overleg.

Bij deze deels nieuw te ontwikkelen taak spelen nog de volgende issues:

- De chip op het rijbewijs kan niet worden uitgelezen met de scanner die verbonden is met het aanvraagstation voor reisdocumenten. Indien voor zowel eNIK als rijbewijs verwezen gaat worden naar de gemeentebalie, zal de benodigde hardware moeten worden aangepast of aangeschaft. Zowel RDW als RvIG hebben een mobiele app uitgebracht die de mogelijkheid tot uitlezen van documenten mogelijk maakt; het verdient nader onderzoek of deze apps ook in de frontoffices van gemeenten kunnen worden ingezet met behulp van een 'balie-smartphone', of dat er een uniforme scanner voor uitlezen van beide documenten geselecteerd wordt.
- De vraag is of de burger wel bereid is om een nieuw document aan te vragen. De eNIK of het rijbewijs is namelijk nog wel geschikt als identificatiemiddel (in Nederland, mogelijk niet bij reizen naar het buitenland wanneer de chip moet worden gescand). De reden om een nieuw document aan te schaffen, is dan voornamelijk de wens tot het gebruik van DigiD Hoog. Niet alle burgers zullen hiertoe in beginsel bereid zijn, zeker niet als het document als reisdocument of rijvaardigheidsbewijs nog steeds geldig is.
- De aanvraag van een nieuw document, het ophalen, versturen van de activatiebrief en het uiteindelijk kunnen activeren van DigiD Hoog door de burger kent in de huidige procedure een doorlooptijd van ongeveer twee weken. Dit is voor een burger die *vandaag of morgen* wil inloggen bij de zorgaanbieder met DigiD Hoog, mogelijk te lang. Mogelijk wordt dit opgelost door het alternatief dat de zorgaanbieder biedt om van de dienstverlening gebruik te maken.

Beschikbaarheid gekwalificeerd personeel en ontwikkelingen arbeidsmarkt

In de gesprekken zijn naast bovenstaande twee ondersteuningsvragen meerdere personele kwesties benoemd die invloed hebben op de vraag of gemeenten een rol kunnen spelen rondom DigiD Hoog voorlichting en ondersteuning. Het betreft de volgende issues:

- De hulpvraag van de burger in een stresssituatie kan ertoe leiden dat de burger dan niet kan of wil wachten tot er een afspraak is ingepland. Het kan goed zijn dat burgers zelf naar

het gemeentehuis komen en verwachten direct geholpen te kunnen worden. Het zal voor de gemeente lastig zijn om hierop in te spelen. Op dit moment werken praktisch alle gemeenten alleen nog op afspraak, waardoor er geen ‘inloopbalies’ of medewerkers met kennis van zaken vrij beschikbaar zijn.

- Er is krapte op de arbeidsmarkt, dat is ook terug te zien bij de werving van burgerzaken medewerkers. Het is momenteel al moeilijk om personeel te vinden voor reguliere taken, zowel vast personeel als tijdelijk personeel rondom piekperiodes. Aanvullende taken zullen tijdig ingepland moeten gaan worden, met ruimte voor werving en opleiding van de benodigde additionele medewerkers.
- In 2024 verwachten de gemeenten een piek in de vernieuwing van de paspoorten. Dit legt druk op de balie Burgerzaken en de vraag is of gemeenten op dat moment de extra taak rondom DigiD Hoog ondersteuning erbij kunnen hebben. Mogelijk valt dit namelijk samen met de inwerkingtreding van de Wdo en dus ook samen met een verwachte stijging van het gebruik van DigiD Hoog.
- Naast de verwachte piek in 2024 is er rondom de vakantieperiodes altijd een piekbelasting bij de balies Burgerzaken waardoor er in die periodes mogelijk überhaupt geen ruimte is voor vragen rondom DigiD Hoog.

3.2. Analyse van de situatie

De additionele rol van de gemeente bij “defecte chip” is duidelijk; de gemeente kan met de juiste apparatuur de chip uitlezen en constateren of deze inderdaad defect is. Wanneer blijkt dat de chip goed functioneert, ligt het probleem ergens anders en kan de burger worden doorverwezen (zie verderop voor het benodigde handelingsperspectief). Bij defect kan de burger bij de balie burgerzaken een nieuwe aanvraag voor een document indienen. Dit laatste is een regulier proces bij de gemeente, het uitlezen van de chip nog niet. De gemeente moet wel inspelen op burgers die mogelijk zonder afspraak binnen komen lopen om de chip te laten controleren. Wellicht dat hiervoor een kaartlezer bij de ontvangstbalie geplaatst kan worden. Daarna kan, op afspraak of ter plekke als er ruimte is, een nieuw document worden aangevraagd.

Voor de ‘ik kan het niet’- vragen zit het anders. Gemeenten willen graag dienstverlenend zijn naar hun burgers. De meeste (kleine en middelgrote) gemeenten in dit onderzoek geven aan ‘een aantal vragen’ over DigiD te kunnen beantwoorden. Grote gemeenten geven op hun beurt aan dat hier nauwelijks ruimte voor is.

Het beantwoorden van DigiD-vragen is echter een ander vak dan het afhandelen van aanvragen van burgerzakenproducten. Voor het beantwoorden van de “ik kan het niet“- vragen is eigenlijk een

VNG Realisatie

ander soort medewerkers nodig, namelijk iemand die de vaardigheden heeft van een helpdeskmedewerker. Tevens is onbekend hoeveel van dergelijke vragen binnen gaan komen en hoe lang je bezig bent om deze vraag te beantwoorden. Dit vraagt veel flexibiliteit van de medewerkers en het lijkt erop dat die flexibiliteit er (nu) niet is.

Logius heeft inmiddels al een aantal jaren een ingericht callcenter waar vragen over DigiD worden beantwoord. Hiervoor is een document beschikbaar bestaande uit 600 pagina met allerlei informatie over het gebruik van DigiD en de app, maar ook instructies over gebruik van specifieke mobiele telefoons en softwareversies. Een medewerker bij het callcenter van Logius heeft ongeveer 4 weken inwerktijd nodig om volwaardige ondersteuning te kunnen bieden.

Daarnaast zijn er de Digisterker-cursussen die vanuit de bibliotheken worden aangeboden en zijn er in bibliotheken Informatiepunten Digitale Overheid ingericht. Deze ondersteuning is specifiek bedoeld voor burgers met vragen over digitaal zaken doen met de overheid (waaronder DigiD) en het verbeteren van digitale vaardigheden van burgers.

Kortom, als we kijken naar de vraag of gemeenten een rol hebben bij een defecte chip, dan is het antwoord duidelijk "ja" bij daadwerkelijk defect. Bij een werkende chip of bij behoefte aan ondersteuning bij de "ik kan het niet"-vragen is voor een gemeente lastiger: je hebt hier andere medewerkers voor nodig dan die van burgerzaken, je weet niet hoe vaak dit voorkomt en hoelang het helpen van de burger in een dergelijk geval gaat duren, het vraagt veel aan DigiD- en telefoonkennis van de medewerkers en opleiding vergt een stevige tijdsinvestering. Daarbij zijn er al andere organisaties ingericht om burgers bij "ik kan het niet"-vragen te helpen, namelijk het contactcentrum van Logius en als gaat om basale digivaardigheden de Bibliotheken met de Digisterker-cursussen en de Informatiepunten Digitale Overheid voor individuele vragen.

Voor 2022 staat een aantal pilots in de zorg gepland, waar het gebruik van DigiD Hoog gaat worden beproefd. Gemeenten in de nabijheid van de betrokken zorginstellingen zouden kunnen proefdraaien met de in deze analyse voorgestelde verbeteringen, om zo meer beeld te krijgen van aard en omvang van de behoefte bij gebruikers.

Aanbeveling: onderzoek in de aanstaande zorgpilots in hoeverre de voorgestelde aanvullende activiteiten vanuit gemeenten aansluiten bij de behoefte van gebruikers van DigiD Hoog

3.3. Ondersteuningsvarianten

Op basis van het voorgaande in hoofdstuk 2 en 3 zijn er in dit rapport drie mogelijke ondersteuningsvarianten uitgewerkt, naast de huidige situatie. Deze varianten sluiten elkaar niet uit, en kunnen op onderdelen zelfs gecombineerd worden, afhankelijk van de te maken beleidskeuzes die ten grondslag liggen aan de hieronder voorgestelde uitvoeringsmogelijkheden.

Gezien de eisen die het ondersteunen van burgers rondom DigiD met zich meebrengt, lijkt het voor de hand te liggen om alle betrokken organisaties te laten doen waar ze voor zijn aangesteld. Dat betekent dat de gemeente een rol heeft bij het aanvragen en uitgeven van het document en bij het helpen van de burger bij een (vermeend) defecte chip (en in de toekomst mogelijk de PIN-resetprocedure). Logius is ingericht op het ondersteunen van burgers bij de “ik kan het niet” vragen en de bibliotheken ondersteunen bij het verbeteren van de basale digivaardigheden en beantwoorden in hun Informatiepunten uiteenlopende vragen over de (digitale) overheid. De burger heeft de keuze bij welke organisatie hij zijn vraag als eerste neerlegt, maar de taak die die organisatie heeft, staat wel vast. Komt de burger als eerste bij de gemeente binnen, dan kan de gemeente de werking van de chip controleren en bij een defecte chip de burger helpen met aanvraag van een nieuw document. Heeft de burger andere issues, dan kan de gemeente doorverwijzen naar Logius of naar de bibliotheken. Komt de burger als eerste bij Logius, dan kan Logius het bestaande proces qua ondersteuning van de burger doorlopen, indien de burger fysieke hulp wil, kan Logius doorverwijzen naar de bibliotheken. Bestaan er vermoedens van een defecte chip, dan kan Logius of de bibliotheek de burger naar de gemeente doorverwijzen om het document te laten controleren en eventueel een nieuw document aan te vragen (dit is nu nog geen reguliere doorverwijzing). Op deze manier doet elke organisatie het werk waar deze voor is aangesteld.

Uitgaande van hetgeen elke organisatie nu reeds doet, onderscheiden we drie varianten van gemeentelijke inzet, naast de huidige werkwijze. Deze worden hieronder nader uitgewerkt.

Variant 0: huidige werkwijze voortzetten

In de huidige werkwijze geven gemeenten alleen bij het ophalen van het document de informatie dat de burger een brief kan verwachten met uitleg over nieuwe functionaliteiten van de kaart. Indien deze werkwijze wordt doorgezet, verandert er niets in de werkwijze van de gemeenten. In deze variant wordt de burger door de gemeente niet verder geholpen dan nu het geval is.

Een zorgpunt in deze variant is dat het nog steeds kan gaan gebeuren dat er burgers bij de gemeente komen wanneer zij vragen hebben. De gemeente zal de burger in deze gevallen moeten

VNG Realisatie

doorverwijzen naar de bibliotheken (voor een cursus of een vraag aan het Informatiepunt digitale overheid) of naar de telefonische helpdesk van Logius. De gemeente heeft geen ander handelingsperspectief dan deze opties. Van belang in deze variant is het moment waarop de burger met een vraag over DigiD Hoog naar de gemeente komt. Wanneer dit pas gebeurt als er eigenlijk al ingelogd dient te worden bij een dienstverlener, kunnen de doorlooptijden, en daarmee de frustratie, oplopen.

Een ander zorgpunt is dat de burger niet voldoende duidelijk heeft wat het belang is van de PIN-brief die hij moet ontvangen, en daardoor bijvoorbeeld geen actie onderneemt als de brief niet aankomt. De aankondiging vanuit de gemeente bij uitreiking vindt op dit moment plaats in de marge van het verkrijgen van een reisdocument; mogelijk beklijft de boodschap onvoldoende bij een deel van de burgers, waardoor opvolging uitblijft en het probleem zich pas voordoet wanneer daadwerkelijk de noodzaak voor DigiD Hoog zich aandient. Elke ondersteuning die dan geboden wordt, ongeacht de uitvoerende organisatie, is dan te laat, met wederom oplopende doorlooptijd en frustratie.

Tot slot ontbreekt aan de huidige situatie een chip-controlemogelijkheid bij de gemeente¹⁸ om vast te stellen of een niet-werkend DigiD Hoog toe te schrijven is aan het aan het document, of aan de mogelijkheden van de gebruiker.

Het voortzetten van de huidige werkwijze kan op termijn gaan leiden dat een of meerdere van de hierboven genoemde zorgpunten zich gaat voordoen. Om dergelijke situaties te voorkomen, kunnen aanvullende activiteiten door gemeenten worden opgepakt. Deze mogelijke varianten worden hieronder beschreven.

Variant 1: aanvullende procedure voor controle van de werking van de chip

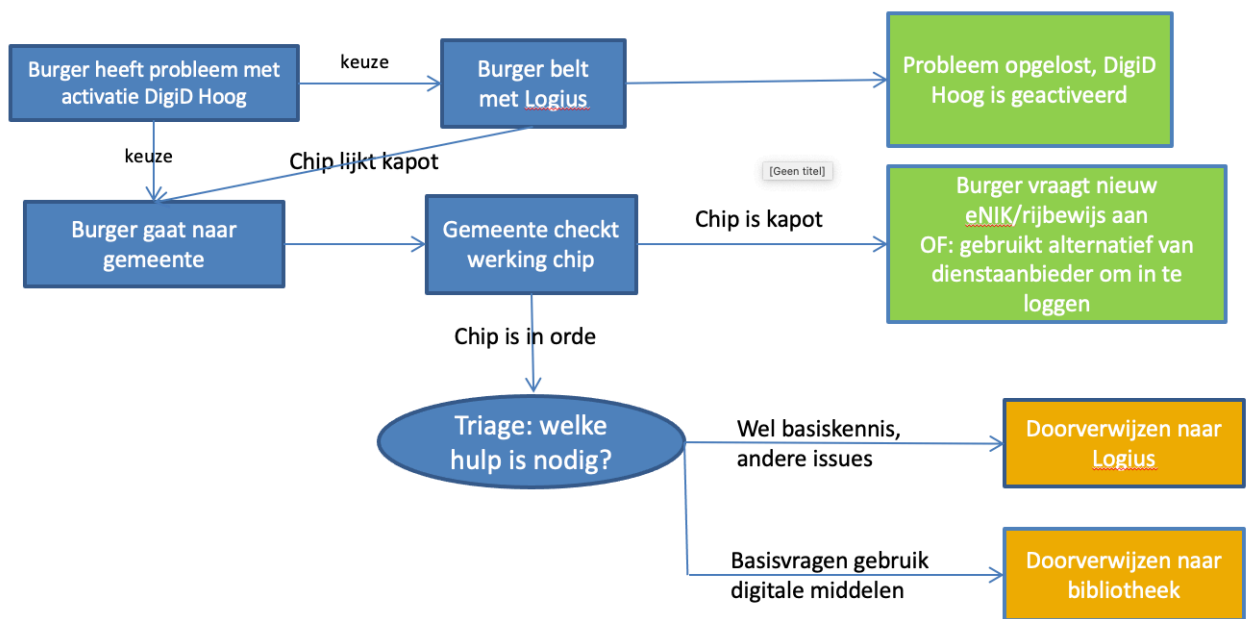
Om uitsluitel te geven over de werking van de chip, is het een mogelijkheid de controle hierop als nieuwe taak bij gemeenten te beleggen. In voorkomende gevallen kan dan, als andere ondersteuning (Logius en/of bibliotheek) geen oplossing biedt, verwezen worden naar deze mogelijkheid. Het controleren van de chip zal op basis van afspraak moeten worden ingepland,

¹⁸ Logius zou als onderdeel van het script bij de DigiD Helpdesk nu al kunnen verwijzen naar beschikbare apps die RvIG en RDW hebben uitgebracht om de chip uit te lezen, en zo de juiste werking hiervan door de burger zelf te laten controleren. Dit vermindert op voorhand het aantal baliebezoeken.

conform de reguliere dienstverlening van de meeste gemeenten. De burgerzakenmedewerker (of optioneel een ander loket, als er maar een scanmogelijkheid aanwezig is) leest de chip uit op een voorgeschreven wijze, zodat er ontegenzeggelijk kan worden vastgesteld of deze nog functioneert. Bij defect wordt de burger de mogelijkheid geboden om, tegen betaling, een nieuwe kaart aan te vragen (volgens de bestaande C-10 procedure voor eNIK, voor rijbewijs na overleg met RDW).

Blijkt de chip in orde, dan kan de burger worden doorverwezen naar Logius of bibliotheek, afhankelijk van de initiële start van het traject en de behoefte en/of mogelijkheden van de burger. Deze triage vraagt wel om bekendheid met het ondersteuningsaanbod van zowel Logius als de bibliotheek.

In onderstaande figuur is deze taakverdeling uitgewerkt.



Figuur 3.1. Taakverdeling tussen gemeenten, Logius en bibliotheken.

Variante 2: Actieve communicatie vanuit de gemeente, vragen doorverwijzen

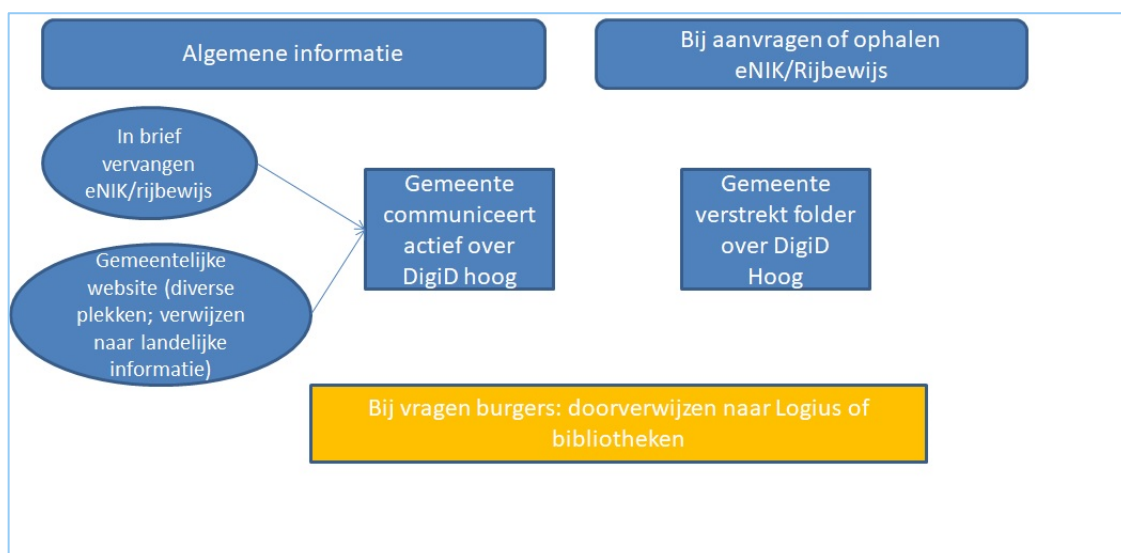
Een aanvullende mogelijkheid is dat de gemeenten zelf hun burgers actief gaan informeren over DigiD Hoog. Deze communicatie kan op verschillende momenten en plekken:

- via de uitnodigingsbrief voor het vervangen van de eNIK (vanuit gemeente) en het rijbewijs (vanuit RDW)
- via de gemeentelijke website bij de informatie over of afspraak maken voor de eNIK, het rijbewijs en/of bij de algemene informatie over DigiD (bij voorkeur door te verwijzen naar landelijke informatie).
- bij het aanvragen óf ophalen van eNIK/rijbewijs door verwijzen naar de website of het verstrekken van een flyer, zoals ook voor het Donorregister een folder wordt meegegeven.

De burgers die vragen hebben over de uitgereikte informatie worden kort te woord gestaan en vervolgens doorverwezen naar de bibliotheken of Logius, volgens dezelfde triageprincipes die in variant 1 vereist zijn.

Het voordeel van deze variant is dat burgers, als aanvulling op variant 0, proactief gewezen worden op de mogelijkheden van hun nieuwe eNIK (of Rijbewijs) en dat ze vooraf al weten waar ze geholpen kunnen worden wanneer ze er zelf niet uitkomen. Er kan worden gekozen om één of meerdere van deze communicatiemomenten aan te grijpen. De informatie kan per contactmoment inhoudelijk verschillen, afhankelijk van de vervolgstap (bijvoorbeeld: na afhalen van het document beschrijft de flyer wat er gedaan moet worden indien de brief met activatiecode niet wordt ontvangen). Het blijft natuurlijk aan de burger om deze adviezen tijdig op te volgen.

Zie onderstaand figuur voor een schematische uitwerking hiervan.



Figuur 3.2. Werkzaamheden gemeenten in variant 2.

Variant 3: aanvullende dienstverlening vanuit de gemeente

In voorgaande variant zijn proactieve stappen toe te voegen, waarbij de gemeente een stap verder gaat dan informatie verstrekken. Deze aanpassingen in het proces zouden ook gepaard kunnen gaan met aanvullende dienstverlening door de gemeenten. Hieronder wordt dit uitgewerkt.

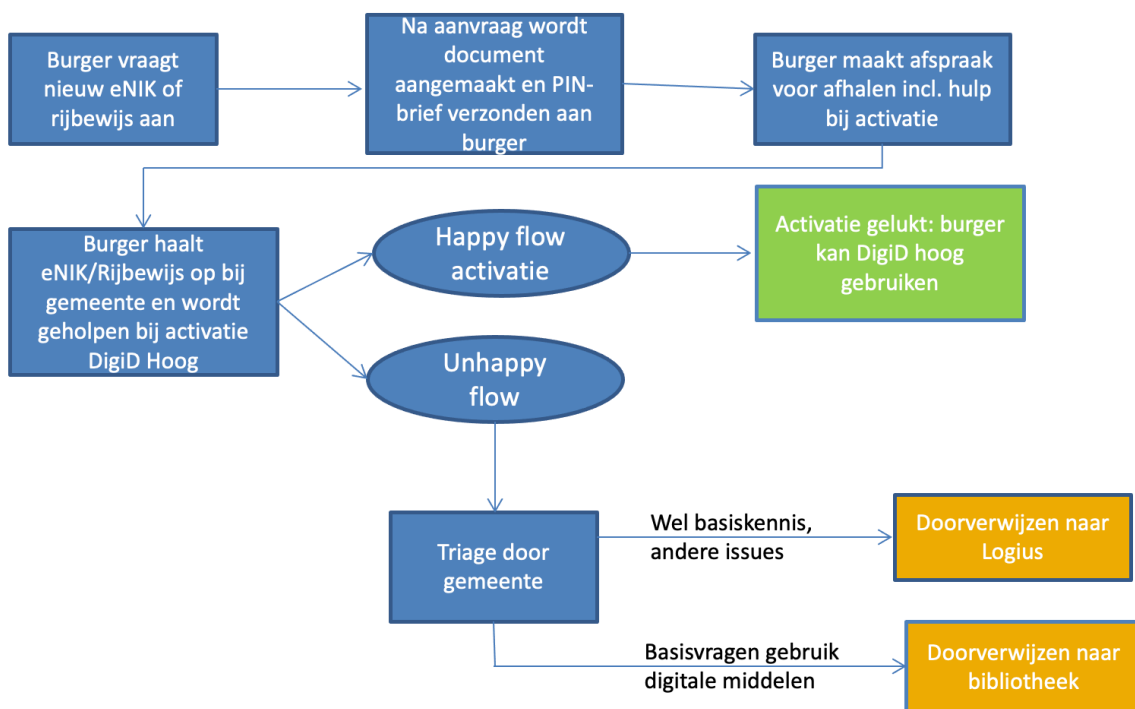
De brief met activatiecode wordt momenteel verstuurd bij het ophalen van de eNIK. Dit betekent dat burgers 3 tot 5 dagen na ophalen van hun eNIK de brief ontvangen. Dit proces kan worden versneld door de activatiebrief te versturen naar de burger op het moment dat de aanvraag voor een eNIK bij Idemia binnenkomt. Dit verkort de doorlooptijd tot het kunnen activeren van de eNIK met 3 tot 5 werkdagen. Wel is het van belang dat de gevolgen van deze procesaanpassing voor Idemia (en RDW) in kaart worden gebracht. Eerdere productie van de activatiebrief blijkt met name voor buitenlandse aanvragen een extra risico met zich mee te brengen, omdat niet met zekerheid gesteld kan worden dat de kaart en de code in verschillende postzakken terecht gaat komen.

Naast verkorte doorlooptijd heeft deze aanpassing in het proces nog een voordeel: de gemeente kan de burger aanvullende dienstverlening bieden door bij het ophalen van het eNIK een afspraakmogelijkheid te bieden waarin de burger geholpen kan worden met het activeren van DigiD Hoog. De burger heeft op dat moment de activatiebrief al in zijn bezit en kan geholpen worden met een “happy flow” activatie. Dit kan op afspraak¹⁹, waardoor dit aanvullende werk voor de gemeente in te plannen is. Tevens kan de burger zo geholpen worden met een DigiD Hoog activatie zonder dat er sprake van een stress-situatie is omdat de burger moet inloggen bij bijvoorbeeld een zorgaanbieder. Mocht de medewerker tijdens de afspraak constateren dat de burger meer hulp nodig heeft bij zijn digivaardigheden dan in een korte afspraak aan de gemeentebalie kan worden gegeven (volgens de eerdergenoemde te ontwikkelen triage-mogelijkheid), dan kan de burger worden doorverwezen naar de Digisterker-cursus in de bibliotheek of de informatiepunten digitale overheid. Hierdoor kan het ook het aantal geactiveerde DigiD Hoog accounts sneller toe gaan nemen waardoor meer dienstverleners diensten met dit betrouwbaarheidsniveau kunnen gaan aanbieden. Dit draagt bij aan het meer routinematig gebruik maken van DigiD Hoog. Een dergelijke

¹⁹ Indien een gemeente de dienst “Thuisbezorgen ID-bewijs” aanbiedt, kan de burger de keuze maken om op een later moment een afspraak bij de gemeente te maken om DigiD Hoog te activeren. De samenloop met het uitreikmoment gaat dan verloren en een additionele afspraak legt meer druk op het slagen van de activatie.

uitreiking inclusief uitleg is mogelijk meer een taak voor een daartoe opgeleide helpdeskmedewerker dan een burgerzakenmedewerker. De samenloop met het uitreikmoment is gunstig voor de burger, maar vereist wel een medewerker die over de skills beschikt om identiteitsvaststelling te kunnen uitvoeren (noodzakelijk voor de uitreiking van het document).

In onderstaande figuur is de werkwijze van deze laatste variant uitgewerkt.



Figuur 3.3. Variant 3: Activatiebrief wordt eerder verstuurd en gemeente biedt aanvullende dienstverlening.

Om deze werkwijze mogelijk te maken, moeten de productieprocessen bij Idemia en RDW worden aangepast. Tevens bestaat de kans dat de uitgifte van de eNIK niet direct verwerkt wordt, wat ertoe kan leiden dat de statuscontrole die DigiD uitvoert in het activatieproces op problemen stuit. De gevolgen voor productieprocessen en technische inwerking zullen door RvIG en RDW in separate impactanalyses van een nadere uitwerking moeten worden voorzien, indien gekozen wordt deze variant te gaan uitwerken.

4. Impact op gemeenten en financiële consequenties

De varianten uit het vorige hoofdstuk worden hieronder becijferd en geanalyseerd op impact voor gemeenten. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt welke gevolgen en kosten er aan gemeentezijde gemoeid zijn met het aanbieden van meer ondersteuning via de gemeentebalies.

4.1. Variant 0: huidige werkwijze voortzetten

In variant 0 zijn de handelingen die de gemeentemedewerkers moeten uitvoeren zeer beperkt. Het reguliere uitgifteproces wordt gevolgd en de medewerker geeft aan dat de burger een brief kan verwachten met meer informatie.

Van belang is wel dat alle betreffende medewerkers de instructie (blijven) krijgen om deze informatie door te geven. Uit de gesprekken met de gemeenten blijkt dat dit niet altijd het geval is.

De kosten voor de voorgeschreven handelingen in deze variant zijn reeds opgenomen in de huidige leges en kennen daarmee geen additionele kosten voor deze rapportage.

Er zijn wel potentiële meerkosten voor de burger in deze variant. Deze vallen uiteen in twee varianten:

- 1) de burger heeft vragen en bezoekt toch het gemeentehuis (op afspraak) waarna er een doorverwijzing naar Logius volgt
- 2) al dan niet in aanvulling op bovenstaande: de chip lijkt niet te werken, een heraanvraag is noodzakelijk

De kosten die gemoeid zijn met het doorlopen van bovenstaande, vallen grotendeels aan de zijde van de burger (de kosten voor het vervangen van een document zou gedekt moeten zijn door de leges): bellen met de gemeente, Logius, afspraak maken, naar gemeentehuis voor de afspraak controle chip (eNIK) en indien chip defect is, pasfoto maken, naar gemeentehuis voor heraanvraag en nogmaals voor het ophalen van het document.

De impact van het handhaven van de huidige situatie kan wel groter worden, wanneer het gebruik van DigiD Hoog (of meer precies: de noodzaak daartoe) gaat toenemen. De aanloop van burgers met een vraag over de werking van DigiD kan de kanalen van gemeenten (hoe groter de omvang, hoe groter het risico) doen dichtslippen. Niet alleen vanwege een toename in het aantal vragen,

maar vooral vanwege de benodigde opvolging indien burgers vastlopen in andere processen (denk aan zorg), door toedoen van hun niet-functionerende DigiD. Ter voorkoming van dergelijke situaties zou een betere communicatie en/of handelingsperspectief voor gemeenten zeer gewenst zijn.

4.2. Variant 1: aanvullende procedure voor controle van de werking van de chip

Deze variant biedt een mogelijkheid voor extra ondersteuning aan, die nu niet voorhanden is. Wanneer de bestaande informatie- en ondersteuningskanalen geen oplossing kunnen bieden voor activatie, kan verwezen gaan worden naar de gemeentebalie om de chip te laten controleren. Op dit moment is het voor burgerzakenbalies alleen mogelijk om de chip op de eNIK uit te lezen, voor rijbewijzen moet nog een oplossing worden gevonden.

Aanbeveling: onderzoek de mogelijkheid om scanapparatuur (of een alternatief via de beschikbare apps) aan de balie geschikt te maken voor zowel uitlezen van de eNIK- als de rijbewijs-chip.

Is deze defect, dan kan de burger een nieuwe kaart aanvragen; deze vervangingsaanvraag is een reeds bestaande werkwijze, en wordt hier verder niet becijferd. Is de chip niet defect, dan ontbeert de burger iets anders en wordt doorverwezen naar Logius of de bibliotheek voor ondersteuning. Gemeenten geven in deze variant geen andere ondersteuning dan een nieuw te ontwikkelen dienst via het loket: het checken van de werking van de chip. Wanneer hiertoe wordt besloten, zal de mogelijkheid ook bekend moeten worden bij de helpdesk van Logius en de informatievoorziening vanuit bibliotheken.

Aanbeveling: Stem tussen Logius, bibliotheken en gemeenten af op welke manier doorverwezen wordt vanuit het KCC van DigiD of bibliotheek indien er vermoeden van een defecte chip bestaat.

De kosten voor deze nieuw toe te voegen dienst zijn als volgt

Kosten	Tijd	Medewerker	Totaal
Eenmalig: opstellen werkproces uitlezen chip	8 uur	RDW/RvIG Beleidsmedewerker, schaal 10	€ 560,-

uitwerken in werkinstructie, incl. triage	40 uur	Beleidsmedewerkers Logius, RDW en RvIG, in afstemming met VNG en NVvB	€ 2.800,-
Werkinstructie implementeren	4 uur per gemeente	beleidsmedewerker BZ, in afstemming met andere afdelingen, schaal 10	€ 96.600,-
Training medewerkers	4 uur per medewerker, gemiddeld 4 medewerkers per gemeente	BZ medewerker, schaal 7-9	€ 327.515,-
Opnemen dienst incl. afspraakmogelijkheid in pdc/website/agenda	4 uur per gemeente	Beleidsmedewerker BZ, medewerker communicatie, systeembeheerder schaal 10	€ 96.600,-
Aanschaffen uniforme scanmogelijkheid	345 gemeenten	<i>Stel</i> post € 300,-	€ 103.500,-
Installatie per gemeente	2 uur per gemeente	Systeembeheer i.s.m. RDW/RvIG	€ 40.710,-
Structureel: - uitvoeren van de chipcontrole	<i>Stel</i> post: 5 minuten	BZ medewerker schaal 7-10	€4,92 per controle

De totale eenmalige kosten voor dit traject zijn € 668.290, -. ²⁰

De structurele kosten zijn sterk afhankelijk van het aantal chipcontroles dat wordt uitgevoerd. Onder de aanname dat 0,1%²¹ van het aantal in omloop zijnde kaarten²² gedurende de geldigheidsperiode van 10 jaar defect vertoond of om andere redenen ter controle worden aangeboden, zijn de structurele kosten voor het laten controleren bij gemeenten ingeschat op jaarlijks € 147.637,-

Aanbeveling: Voer een normtijdenonderzoek uit om te bepalen wat het daadwerkelijke tijdsbeslag van een chip-controle is.

Er leeft onder geraadpleegde gemeenten grote moeite om kosten bij de burger in rekening te brengen indien er sprake is van een defecte chip, ongeacht de oorzaak. Dit komt nu praktisch nog niet voor, maar vanuit een dienstverleningsoogpunt stellen meerdere gemeenten dat bij een technisch probleem (met een in principe geldig document) de burger niet ook financieel de dupe moet worden, wanneer de inlogfunctie niet blijkt te werken.

Aanbeveling: Onderzoek vanuit Ministerie BZK de mogelijkheid tot een coulanceregeling bij defecte chips om daarmee het gebruik van DigiD Hoog te stimuleren

Geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij de werkwijze bij gebleken defect niet klantvriendelijk vinden: een vervangend document aanvragen wanneer er fysiek niets mis lijkt met het document, betekent wel extra kosten en een nieuwe wachttijd voordat kan worden ingelogd met DigiD Hoog. In dat kader is de suggestie gedaan om te onderzoeken of de mogelijkheid van een spoedaanvraag in voorkomende gevallen kan worden ingezet, om in ieder geval de doorlooptijd te verkorten.

Aanbeveling: onderzoek de mogelijkheid van een versnelde levering van een nieuw document en activatiecode ingeval van defecte chip.

²⁰ Dit bedrag gaat uit van het eenmalig trainen van het huidige team Burgerzaken per gemeente, verloop binnen het team en actualisatie van de inhoud is hierin niet meegenomen.

²¹ Dit is op basis van expertinschattingen een eerste indicatie. Het aantal defecte kaarten dat nu geconstateerd wordt, is vele malen lager (er wordt elders nog geen gebruik gemaakt van de chip), het aantal burgers met een hulpvraag over de chip, al dan niet terecht, zal een opdrijvende werking hebben op het aantal verzoeken tot afspraak, zeker wanneer de chip 10 jaar werkzaam moet blijven.

²² Totaal aantal uitgegeven eNIKS en rijbewijzen 2019-2028 is 29.979.000

4.3. Variant 2: actieve communicatie en doorverwijzen

In deze variant gaat de gemeente actief communiceren over de mogelijkheden van DigiD Hoog. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden, die los of in samenhang kunnen worden ingezet:

1. De gemeente (of RDW, in het geval van het rijbewijs) kan in of bij de brief die wordt verstuurd bij het verlopen van het document al wijzen op de informatie over DigiD Hoog. Hierbij kan worden verwezen naar de informatie die te vinden is bij Logius. Dit vraagt een eenmalige aanpassing van twee fysieke brieven en de communicatie die via de berichtenbox van Mijn Overheid wordt uitgezet.
2. De gemeente kan op de gemeentelijke website informatie over DigiD Hoog plaatsen (bijvoorbeeld bij aanvragen eNIK en Rijbewijs) en dan verwijzen naar de landelijke informatie van Logius. Daarmee hoeven gemeenten alleen (eenmalig) een verwijzing op de website door te voeren en ligt het beheer van de teksten bij Logius.
3. De gemeente zou bij het ophalen van de eNIK (en na ingang van de Wdo het Rijbewijs met eID functie) ook een folder kunnen uitreiken met meer informatie over DigiD Hoog. Deze folder kan dan, gelijk aan de werkwijze bij de folder over het Donorregister vanuit VWS, vanuit Logius worden samengesteld. Door dit bestand digitaal beschikbaar te stellen en door de gemeente ter plekke en naar behoefte te laten printen in de eigen repro of lokale drukkerij, houden gemeenten zelf controle op voorraden en distributie. Ook hier ligt de verantwoordelijkheid voor de inhoud en benodigde aanpassingen van de folder bij Logius, productie en verstrekking gebeurt door de gemeente.

In deze variant verwijst de gemeente burgers met aanvullende vragen door naar Logius of de bibliotheken. Aanname hierbij is dat een burger geen afspraak kan maken en daardoor niet bij de gemeentebalie kan komen met een vraag over DigiD Hoog, waardoor deze kosten worden vermeden. Wel kunnen er vragen binnenkomen via het KCC (telefoon en email). Daar kunnen in de kennisbanken verwijzingen naar Logius en de bibliotheken worden opgenomen. Dit vereist heldere en gestandaardiseerde communicatie over alle kanalen, bij alle gemeenten, in afstemming met Logius en de bibliotheken. Tevens is het van belang dat gemeentemedewerkers bekend zijn met het aanbod van deze andere partijen, zodat direct kan worden doorverwezen.

Aanbeveling: verbeter de verwijzingen tussen gemeentelijke websites en de informatie van Logius op het gebied van DigiD

Aanbeveling: Stel een uniforme set van teksten op die gebruikt kunnen worden door gemeenten in hun communicatie met burgers. Deze teksten bevatten content voor oproepbrieven, websites en een generieke flyer. Door het landelijk aanbieden van deze teksten ontstaat uniformiteit en worden gemeenten ontlast in het doorvoeren van deze aanpassingen.

Aanbeveling: verbeter de doorverwijzing vanuit gemeenten naar het ondersteuningsaanbod van de lokale bibliotheken, zodat hulpvragen m.b.t. digitale vaardigheden sneller kunnen worden beantwoord.

Kosten implementatie variant 2

Deze variant gaat uit van zo veel mogelijk gebruik van teksten en informatie die door Logius wordt aangeboden.

Kosten	Tijd	Medewerker	Totaal
Enmalig:			
Opstellen aanvulling DigiD Hoog conceptteksten voor brief verlopen eNIK of rijbewijs	8 uur	VNG/NVVB/Logius/RDW Beleidsmedewerker Schaal 10	€ 560,-
Aanpassen brief verlopen eNIK (incl. brief naar Mijn Overheid) + deze brief technisch beschikbaar maken (op basis van aangeleverde teksten)	1,5 uur per gemeente	0.5 uur Beleidsmedewerker BZ, schaal 10. 0.5 uur communicatiemedewerker, schaal 10 0.5 uur Functioneel Beheerder, Schaal 10	€ 36.225,-

Aanpassen informatie op website + verwijzen naar Logius	1.5 uur per gemeente	Beleidsmedewerker BZ + communicatie Schaal 10	€ 36.225,-
Training medewerkers, incl. triage	4 uur per medewerker, gemiddeld 4 medewerkers per gemeente	BZ medewerker, schaal 7-9	€ 327.515,-
Structureel:			
- Productie, opslag en distributie van de folder		Gemeentelijke repro of drukker	€ 0,37
- Uitreiken folder en toelichting DigiD Hoog	2 minuten extra per aanvraag/uitreiking ²³	BZ medewerker schaal 7-9	€1,98

Voor het uitdelen van de folder sluiten we aan bij de berekening en afspraak die is gemaakt voor het uitreiken van de folder voor het Donorregister²⁴. Hierbij gaat het, in tegenstelling tot brieven en website-aanpassingen, om structurele extra handelingen die moeten worden verricht bij elke afgifte.

De totale eenmalige kosten voor dit traject zijn € 400.530, -. ²⁵

²³ Deze 2 minuten zijn in lijn met het eerder door Ecorys geraamde tijdsbeslag, bestaande uit toelichting op eID functionaliteit, uitleesinstructie en informatie over gebruik. Zie 'Herijking Business Case inloggen BSN-domein, Ecorys, maart 2018'

²⁴ Conform een berekening van VWS en opgenomen in wetgeving betreft het hier een bedrag van € 1,36, bestaande uit kosten voor productie, opslag en distributie van de folder en 1 minuut balietijd voor verstrekken en toelichting.

²⁵ Dit bedrag gaat uit van het eenmalig trainen van het huidige team Burgerzaken per gemeente, verloop binnen het team en actualisatie van de inhoud is hierin niet meegenomen.

De structurele kosten worden bepaald door het aantal uitgegeven documenten. Uitgaande van de geprognostiseerde gemiddelden over de periode 2019-2028²⁶ komen de structurele kosten voor verbetering van de algehele communicatie, inclusief verstrekking van de flyer met toelichting uit op € 7.038.403,- per jaar.

4.4. Variant 3: aanpassen proces en aanvullende dienstverlening

In deze variant gaan we ervan uit dat de activatiebrief al in het bezit is van de burger op het moment dat hij zijn eNIK komt ophalen bij de gemeente²⁷. De gemeente kan dan een aanvullende dienst bieden: de burger kan voor het ophalen van zijn eNIK een afspraak maken (in plaats van binnen lopen en bij de receptie of aparte balie ophalen) waarbij er een medewerker beschikbaar is die de burger helpt met een happy flow activatie van DigiD Hoog. Dit hoeft dan geen burgerzaken medewerker te zijn, maar zou ook iemand van de gemeentelijke helpdesk kunnen zijn die hiervoor beschikbaar wordt gesteld²⁸.

Tijdens deze afspraak wordt de burger geholpen met de activatie van DigiD Hoog. Mocht de gemeentemedewerker constateren dat de burger meer hulp nodig heeft dan een happy flow activatie, dan kan de burger worden doorverwezen naar de bibliotheek (Digisterker of Informatiepunt Digitale Overheid) of Logius (bij andere technische issues dan een defecte chip). De gemeente zou bijvoorbeeld kunnen instellen dat deze afspraak maximaal 10 minuten duurt en na deze 10 minuten doorverwijzen, indien de activatie niet is afgerond. Ervaring vanuit de Informatiepunten Digitale Overheid is dat afhandeling van DigiD-achtige problematiek veel langer duurt, gemiddeld tussen 45-60 minuten. Dit wordt onderschreven door de ervaringen zoals opgedaan in de DigiD van het Bravis ziekenhuis.

²⁶ Gemiddeld worden er naar verwachting in deze periode per jaar 2.997.900 eNIKS en rijbewijzen uitgegeven

²⁷ Dit eerder ontvangen van de activatiebrief betekent wel een randvoorwaardelijke aanpassing aan het proces van Idemia en RDW. Deze nog te bepalen kosten zijn hier niet opgenomen.

²⁸ Mits deze medewerker opgeleid is om een identiteitsvaststelling te kunnen uitvoeren.

Kosten implementatie variant 3

Hierna volgt een inschatting van de kosten die de gemeenten voor deze aanvullende dienstverlening zouden maken²⁹.

Kosten	Tijd	Medewerker	Totaal
Enmalig:			
Werkinstructie opstellen	32 uur	Beleidsmedewerkers Logius, RvIG, RDW i.s.m. VNG/NVvB	€ 2.240,-
Bepalen op welke wijze gemeente de dienst wil uitvoeren (welke en hoeveel medewerkers, wanneer beschikbaar etc).	8 uur per gemeente	Beleidsmedewerker BZ, medewerkers andere afdelingen (BZ, en bv. sociaal domein, helpdesk) schaal 10	€ 193.200,-
Opnemen dienst in pdc/website/afspraken module	4 uur per gemeente	Beleidsmedewerker BZ + communicatie + systeembeheerder schaal 10	€ 96.600,-
Werkinstructie medewerkers implementeren	4 uur per gemeente	beleidsmedewerker BZ, in afstemming met andere afdelingen	€ 96.600,-

²⁹ In lijn met reguliere burgerzakentaken en de samenloop met het uitreikmoment valt er wat voor te zeggen de aanvullende handelingen te laten dekken vanuit de leges. Vanuit klantperspectief is dit wel een risico: er kan geen resultaat worden gegarandeerd. In voorkomende gevallen lijkt het niet redelijk om daar leges voor in rekening te brengen (terwijl er wel balietijd benut is).

E-learning opleiding	stelpost: € 20.000	Voorstel: te ontwikkelen door Logius. Kan landelijk worden gebruikt	€ 20.000,-
Structureel:			
Opleiden medewerkers in ondersteunen happy flow	4 uur per medewerker, gemiddeld 4 medewerkers per gemeente	BZ medewerker, schaal 7-9	€ 327.515,-
Uitvoeren van de aanvullende dienstverlening	10 minuten per afspraak, daarna doorverwijzen	BZ medewerker, schaal 7-9	€ 9,83

De eenmalige kosten van deze ondersteuningsvariant zijn € 408.640,-

De structurele kosten voor de additionele dienstverlening en voorlichting aan de gemeentebalie zijn hierboven geraamd op een kleine € 10,- per afspraak, uitgaande van een maximalisering van de aanvullende tijdsbesteding met 10 minuten. Hiermee wordt het tijdsbeslag van afhaken van een eNIK of rijbewijs verdubbeld. Daarnaast zijn er structurele opleidingskosten van € 327.515,- per jaar, nodig om het kennisniveau van balied medewerkers op peil te houden.

Het totale aantal afnemers van deze service bepaalt de totale kosten. Wanneer alle burgers ervoor zouden kiezen gebruik te maken van de aangeboden extra instructie, kost dat jaarlijks bijna 30 miljoen euro aan extra baliecapaciteit. Los van dit bedrag zou een dergelijke ondersteuning niet waargemaakt kunnen worden in de huidige beschikbare fysieke ruimten van de Nederlandse gemeentehuizen. Het is echter niet aannemelijk dat iedereen gebruik zal maken van de additionele mogelijkheid; het is de vraag of de behoefte van burgers past binnen de ruimte die elke gemeente hiervoor kan bieden.

Haalbaarheid variant 3

Uit diverse gesprekken is gebleken dat deze variant voordelen kent, met name vanwege de samenloop met het uitreikmoment van het document. Deze samenloop wordt echter in toenemende mate tenietgedaan door de thuisbezorgmogelijkheden die steeds meer gemeenten bieden³⁰.

Er zijn daarnaast zorgen over de haalbaarheid, indien de additionele ondersteuningsservice grootschalig gebruikt zou gaan worden. De oorspronkelijke redenatie voor dit onderzoek gaat uit van een klein deel van de burgers dat de gemeente bevrageet; dit scenario heeft kans op een grote aanzuigende werking wanneer elke burger het uitreikmoment kan aangrijpen om extra toelichting over DigiD Hoog te krijgen. Bovendien kan de gemeente geen garantie geven dat de burger met een geactiveerd middel de deur verlaat. Wanneer de burger gedurende het activatieproces niet blijkt te beschikken over alle randvoorwaarden (vaardigheden, geschikte smartphone met DigiD app en pincode en de brief met activatiecode), dan stopt het proces en slaagt de activatie niet ter plaatse. Dit is een afbreukrisico.

Op voorhand kunnen geen uitspraken worden gedaan over de behoefte die er onder burgers leeft om de toelichting bij het uitreikmoment af te nemen. Dit rapport roept echter niet op dit nader te gaan onderzoeken, om pragmatische redenen. Het is aannemelijk dat meer mensen gebruik zullen maken van een dergelijk aanbod dan alleen zij voor wie dit strikt noodzakelijk is. Daar wringt de schoen: bij enig substantieel volume leidt het aanbieden van deze extra dienst, gegeven de volumes in eNIKs en rijbewijzen, tot dermate veel tijdsbeslag, dat de staande formatie dat niet op kan vangen. Het aantrekken en opleiden van extra medewerkers kost tijd, en kan alleen verantwoord worden gedaan indien er daadwerkelijk sprake is van een structurele behoefte. Het is de vraag of gemeenten, gegeven deze onzekerheid, kunnen en mogen investeren om deze additionele dienstverlening aan haar aanbod te kunnen toevoegen.

Tot slot scheidt het bieden van deze service de verwachting dat het gemeenteloket in meer gevallen benaderd kan worden voor ondersteuning; iets wat nu juist bij de bibliotheken wordt opgebouwd met het Informatiepunt Digitale Overheid.

³⁰ Er wordt gewerkt aan een mogelijkheid om ook voor rijbewijzen het thuisbezorgen van een juridische grondslag te gaan voorzien, waardoor verwacht mag worden dat het aandeel baliebezoek voor deze documenten verder afneemt

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de impactanalyse DigiD Hoog. De aanbevelingen geven richting aan de voorgestelde vervolgacties voor een succesvolle ondersteuning van DigiD Hoog door gemeenten aan de burgers, indien daartoe besloten wordt.

5.1. Conclusies

In deze paragraaf zijn de conclusies weergegeven door middel van de beantwoording van de onderzoeksvragen voor deze analyse.

Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de invoering van de eNIK/Rijbewijs?

Te beginnen met de wijziging in de werkwijze voor gemeenten: daar is met de invoering van de eNIK tot op heden praktisch niets veranderd. De additionele aankondiging tijdens het uitreikmoment dat de burger een brief mag verwachten, is qua impact te verwaarlozen (voor zover dit al consequent in elke gemeente wordt vermeld, een actualisatie van deze werkinstructie is op zijn plaats). Door het vooralsnog uitblijven van grootschalig gebruik van DigiD Hoog is er ook zeer beperkte ervaring met de ondersteuningsbehoefte die burgers kunnen hebben. Wel is gebleken uit de interviews, dat, indien er vragen over DigiD Hoog bij de gemeente terecht gaan komen, er in de huidige situatie weinig ruimte is voor gemeenten om ondersteuning te kunnen gaan bieden.

Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?

Gemeenten kunnen vragen verwachten van burgers die problemen hebben met de activatie of het gebruik van DigiD Hoog. Hier is niet altijd vanzelfsprekend antwoord op te geven door gemeenten. Ook kunnen defecte kaarten leiden tot toename van werkzaamheden aan de gemeentebalies. Het vervangen van 'defecte' documenten is een reguliere taak van gemeenten, maar komt nu op zeer beperkte schaal voor. Bij grootschalig gebruik van de chip mag verwacht worden dat het aantal 'defecten' eveneens toeneemt. Controle op een daadwerkelijk defect van de chip is een nieuwe dienst, die gemeenten nu nog niet aanbieden.

Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Gemeenten neigen vanuit een dienstverleningsperspectief naar het bieden van een oplossing in voorkomende gevallen, terwijl ze daar zowel qua tijd, ruimte en expertise op dit moment niet of slechts beperkt toe in staat zijn:

- De krapte op de arbeidsmarkt in combinatie met de aankomende piekbelasting in het aantal aanvragen voor nieuwe reisdocumenten beperken de beweegruimte die gemeenten hebben om additionele taken aan het werkpakket van Burgerzaken toe te voegen;
- De door een burger gewenste ondersteuning past niet altijd aan een burgerzakenbalie;
- De benodigde kennis om te kunnen ondersteunen in uiteenlopende situaties en varianten van smartphones en softwareversies ontbreekt bij de gemeenten.

De huidige situatie levert voor nu geen problemen op. Dat wekt onterecht de illusie dat er geen probleem is. Het uitblijven van grootschalig gebruik van DigiD Hoog stelt de behoefte aan ondersteuning en controle en vervanging van kaarten met een defecte chip nog uit, maar wanneer het gebruik toeneemt (en daarmee de te verwachte toeloop op gemeenten), gaat het al snel knellen bij burgerzaken. Indien er dan geen handelingsperspectief voor gemeenten ontwikkeld wordt, kan dat leiden tot kosten en inspanningen, maar vooral ook frustratie bij met name de gebruiker. Dit kan deels worden vermeden en deels worden afgezwakt door vóórdát problemen zich gaan voordoen, de burger meer duidelijk te maken wat te doen en waar meer informatie of ondersteuning te verkrijgen is.

Dit handelingsperspectief kan gevonden worden in een drietal varianten van dienstverlening die gemeenten op dit moment nog niet bieden:

- 1) Controle van de chip bij vermeend defect
- 2) Ondersteuning met behulp van communicatie
- 3) Actieve ondersteuning aan de gemeentebalie

Wat zijn de ingeschatte kosten en baten, incidenteel en structureel, nodig voor uitvoering van de werkwijze door gemeenten?

De drie varianten kennen incidentele kosten die op hoofdlijnen overeenkomen: opleiden van mensen, verbeteren van communicatie en inrichten van specifieke dienstverleningscomponenten (zoals een afspraakmogelijkheid). De structurele kosten verschillen sterk per variant en worden

vooral opgedreven door additionele handelingen die per baliecontact uitgevoerd kunnen gaan worden.

Voor variant 1: De structurele kosten zijn sterk afhankelijk van het aantal chipcontroles dat wordt uitgevoerd. Dit wordt deels bepaald door de duurzaamheid van de gebruikte chips bij een geldigheidsperiode van 10 jaar, deels door de ondersteuningsbehoefte die gebruikers hebben bij een vermeend defect, en daarvoor de gemeente bezoeken. De structurele kosten voor het laten controleren bij gemeenten zijn ingeschat op jaarlijks € 147.637,-

Voor variant 2: hier wordt gewerkt met verbeterde communicatie over meerdere kanalen (brieven, website, baliecontact). Voornaamste kostenbepalende factor in deze variant is de uit te reiken folder bij baliebezoek. Voor het uitdelen van deze folder sluiten we aan bij eerdere berekeningen. De structurele kosten worden bepaald door het aantal uitgegeven documenten. Uitgaande van de geprognostiseerde gemiddelden over een periode van 10 jaar komen de structurele kosten voor verbetering van de algehele communicatie, inclusief verstrekking van de flyer met toelichting uit op € 7.038.403,- per jaar.

Voor variant 3: Dit scenario gaat uit van een additionele afspraakmogelijkheid bovenop of naast het uitreikmoment van een document. De structurele kosten voor de additionele dienstverlening en voorlichting aan de gemeentebalie zijn geraamd op een kleine € 10,- per afspraak, uitgaande van een maximalisering van de aanvullende tijdsbesteding met 10 minuten. Daarnaast zijn er structurele opleidingskosten van € 327.515,- per jaar, nodig om het kennisniveau van baliemedewerkers op peil te houden.

Het totale aantal afnemers van deze service bepaalt de totale kosten. Wanneer alle burgers ervoor zouden kiezen gebruik te maken van de aangeboden extra instructie, kost dat jaarlijks bijna 30 miljoen euro aan extra baliecapaciteit. Dit uiterste bedrag becijfert de situatie indien alle burgers die een nieuw document aanvragen, gebruik maken van een extra mogelijkheid tot uitleg. Dat is niet waarschijnlijk; de additionele service zal echter eerder worden ingeperkt door de mogelijkheden die elke gemeente kan bieden qua personele en fysieke capaciteit, dan de behoefte van de burger. Over de wenselijkheid van dit scenario hierna meer.

Hieronder zijn de incidentele en structurele kosten van de 3 varianten samengebracht.

	Variant 1:	Variant 2:	Variant 3:
	Controle van de chip	Ondersteuning met behulp van communicatie	Actieve ondersteuning aan de gemeentebalie
incidenteel	€ 668.290, -	€ 400.530, -	€ 408.640,-
structureel	€ 147.637,-	€ 7.038.403,-	Opleiding € 327.515,- € 10, per uitreiking, naar behoefte

Wat zijn de verwachte effecten van de werkwijze voor gemeenten?

Voor alle varianten moeten aanvullende werkzaamheden aan de kant van de gemeente worden verricht.

- 1) De chipcontrole kan als nieuwe dienst door gemeenten worden ontwikkeld, wanneer de volgende zaken worden georganiseerd:
 - Incidenteel: uitwerken en implementeren van een werkproces, opnemen van de dienst in de dienstencatalogus van de gemeente, beschikbaar maken van een online afspraakmogelijkheid, trainen van de medewerkers. Daarnaast is een uniforme scanmogelijkheid noodzakelijk, zodat zowel eNIK- als rijbewijschips kunnen worden uitgelezen. Dit kan met een aan te schaffen scanner of door de apps die reeds door RvIG en RDW zijn ontwikkeld. Het is aan RvIG en RDW om hier eenduidige werkinstructies voor vast te stellen.
 - Structureel vraagt het uitvoeren van deze dienst om 5 minuten extra balietijd. Dit tijdsbeslag is gebaseerd op een raming, het is aan te bevelen hier een normtijdenonderzoek voor te laten uitvoeren, indien besloten wordt deze dienst bij gemeenten te beleggen.

- 2) De uitbreiding van communicatie (variant 2) is mogelijk door zowel een incidentele als een structurele inspanning:
 - Incidenteel: uniforme aanpassingen van enkele brieven, informatie op de gemeentelijke website en verbeteren van doorverwijzingen vanuit balie en KCC naar Logius en

bibliotheken. Hiermee wordt de informatievoorziening beter op elkaar afgestemd en beschikbare kennis beter benut.

- Structureel: uitreiken van een folder bij aanvragen of afhalen van een document, in aanvulling op de aankondiging dat er een brief met meer informatie verwacht mag worden. Hiermee wordt vooral het risico van de 'uitblijvende handeling' indien er geen brief wordt ontvangen, verminderd. Door de burger proactief en vooraf te wijzen op wat hij moet doen indien er geen brief volgt, neemt de kans op het aantal activatieproblemen af. Ook kan er met deze gerichte communicatie voorkomen worden dat de burger gaat 'zwerven' en alsnog bij de gemeente terugkeert. Door duidelijk te communiceren waar aanvullende informatie en ondersteuning kan worden verkregen, wordt onnodige druk op de gemeentebalie voorkomen.

3) Actieve ondersteuning aan de balie

De derde variant is voortgekomen uit de dienstverlenende houding van gemeenten die deel hebben genomen aan dit onderzoek. Deze variant gaat verder dan reactief beantwoorden van vragen, door de mogelijkheid te bieden om uitleg te krijgen over activatie en gebruik van DigiD Hoog op het moment van uitreiken van de kaart (eNIK of Rijbewijs). Hoewel deze samenloop gunstig lijkt, wordt dit in toenemende mate tenietgedaan door de verschuiving van afhalen naar thuisbezorgen van documenten.

Het aanbieden van de aanvullende ondersteuningsmogelijkheid heeft gevolgen voor het tijdsbeslag aan de balie en de kwaliteit van dienstverlening: de afhandeltijd zal op z'n minst verdubbelen en er is op voorhand geen garantie te geven dat iedere gebruiker het gemeentehuis verlaat met een geactiveerd DigiD Hoog vanwege een aantal randvoorwaarden die door de burger moet kunnen worden ingevuld. Daarmee botst de aanzuigende werking en potentieel grootschalig gebruik van deze variant met de huidige en aanstaande situatie bij de burgerzakenbalies. De krapte op de arbeidsmarkt in combinatie met de aanstaande paspoortpiek zetten de beschikbare capaciteit al onder druk. Opschaling is slechts beperkt mogelijk, gegeven de fysieke limieten die een gemeentehuis kent: het aantal balies is doorgaans gebouwd, uitgaande van de piekbelasting met een beperkte marge daar bovenop. Een verveelvoudiging van baliebezoeken of langere behandelingsduur per afspraak zal tot structureel oplopende wachttijden leiden, wat gevolgen heeft voor de volle breedte van het gemeentelijke productaanbod. Om deze personele, en een aantal praktische redenen aan de kant van RvIG en RDW die voortkomen uit de vereiste procesaanpassingen, lijkt deze additionele service praktisch onuitvoerbaar om bij gemeenten te beleggen en zijn voor deze variant dan ook geen aanbevelingen in deze rapportage opgenomen.

Hoe kunnen veranderingen succesvol worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Als we kijken naar de ervaring die Logius heeft in het ondersteunen van diverse gebruikersvragen rondom DigiD, lijkt het een zware belasting om de benodigde kennis voor een juiste en uitputtende voorlichting ook te gaan verlenen vanuit de burgerzakenbalies van gemeenten. Niet alleen vergt dat enorme inspanningen in kennisoverdracht, het lijkt ook een uitdaging om dat fysieke en personele zin bij elke gemeente georganiseerd te krijgen.

Er kan synergie behaald worden door alle betrokken partijen datgene te laten (blijven) doen, waar zij goed in zijn: gemeenten geven online, telefonisch en fysiek voorlichting over waar de informatie over DigiD te verkrijgen is en Logius blijft via het KCC DigiD deze ondersteuning bieden. Wanneer na een gesprek bij het KCC van Logius blijkt dat het probleem niet bij de gebruiker ligt, maar aan het document, kan worden doorverwezen naar de gemeente. Op deze manier komt de burger meer gericht naar het loket en de burger kan reeds worden voorbereid op een heraanvraag (tijd inplannen aan de balie, pasfoto meebrengen). De gemeente zal dan nog wel de controle van de chip opnieuw uitvoeren, om te voorkomen dat er onnodig een nieuw document wordt aangevraagd. Bibliotheken ondersteunen daarnaast de bredere en algemene behoefte die burgers hebben bij het gebruiken van digitale dienstverlening.

Aan de voorgestelde veranderingen in deze analyse liggen beleidsmatige keuzes ten grondslag. Het is aan de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Infrastructuur en Waterstaat en VNG om hierover in gesprek te treden en afspraken te maken over eventuele uitbreiding van taken, benodigde juridische grondslagen en compensatie voor de uitvoering ervan. In de aanbevelingen hieronder zijn diverse randvoorwaarden en suggesties voor gezamenlijke uitwerking daarvan geformuleerd.

5.2. Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn de aanbevelingen uit het rapport in samenhang gepresenteerd. Het is een overzicht van de gewenste vervolgacties die nodig zijn voor een succesvolle ondersteuning van de burgers door de gemeenten wanneer er problemen zijn met DigiD Hoog. De aanbevelingen zijn gegroepeerd naar de varianten uit deze rapportage, en alleen van toepassing indien de geschetste variant ook daadwerkelijk uitgevoerd gaat worden.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

De genoemde varianten in deze analyse zijn los of in samenhang in te voeren. Daartoe moet besloten worden. De geïnterviewde gemeenten verschillen van mening over de wenselijkheid van dergelijke additionele taken. Wanneer besloten wordt wat het takenpakket definitief in gaat houden, is het aan te bevelen voor deze taken het draagvlak breder te toetsen.

Aanbeveling: onderzoek het draagvlak voor aanvullende taken bij gemeenten, wanneer de omvang van het takenpakket duidelijk is.

Variante 1: Controle van de chip

Verbeter het proces voor controle van de chip

De huidige vervangingsprocedure wordt zelden gebruikt en is voor het rijbewijs niet voorgeschreven. De scanner op de balie kan alleen de chip van reisdocumenten uitlezen, niet het rijbewijs. Bij vervanging van het document wordt vanuit dienstverleningspunt moeite ervaren om leges in rekening te brengen voor een product dat voor zijn primaire functie nog wel kan functioneren.

Aanbeveling: onderzoek de mogelijkheid om scanapparatuur (of een alternatief via de beschikbare apps) aan de balie geschikt te maken voor zowel uitlezen van de eNIK- als de rijbewijs-chip.

Aanbeveling: Voer een normtijdenonderzoek uit om te bepalen wat het daadwerkelijke tijdsbeslag van een chip-controle is.

Aanbeveling: Stem tussen Logius en gemeenten af op welke manier doorverwezen wordt vanuit het KCC van DigiD indien er vermoeden van een defecte chip bestaat.

Aanbeveling: Onderzoek vanuit Ministerie BZK de mogelijkheid tot een coulanceregeling bij defecte chips om daarmee het gebruik van DigiD Hoog te stimuleren

Procedure aanvraag vervanging aanpassen

Bij een kapotte chip is de doorlooptijd van een heraanvraag eNIK (of rijbewijs) tot het moment dat je weer je DigiD Hoog kan activeren, erg lang (2 weken). Indien de doorlooptijd van een heraanvraag kan worden verkort, kan de gebruiker sneller aan de slag met DigiD Hoog. Dit voorstel is gebaseerd

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

op de mogelijkheid van een spoedaanvraag of de vervangende kaart-mogelijkheid bij de grensgemeente-loketten (levering binnen 1 dag). Zeker in combinatie met het versturen van de activatiebrief tijdens de productie (i.p.v. na het uitreiken) van de eNIK kan dit veel tijd gaan schelen.

Aanbeveling: onderzoek de mogelijkheid van een versnelde levering van een nieuw document en activatiecode ingeval van defecte chip.

Variant 2: Ondersteuning met verbeterde communicatie

Gemeenten geven aan dat er meer gedaan kan worden in de voorlichting over DigiD Hoog. Als gemeenten een helpende hand uitsteken bij ondersteuning op DigiD, ontstaat het risico dat er vragen komen die niet afgehandeld kunnen worden. Daarom blijft het voornaamste advies om alle informatievoorziening vanuit gemeenten zo in te blijven richten dat vragen naar Logius en bibliotheken worden gerouteerd. Dit kan bijvoorbeeld doordat gemeenten verwijzen naar informatie die op de site van Logius wordt aangeboden en onderhouden.

Aanbeveling: verbeter de verwijzingen tussen gemeentelijke websites en de informatie van Logius op het gebied van DigiD

Wel is het mogelijk dat gemeenten bij de reeds bestaande contactmomenten aanvullende handelingen verrichten. Hiermee kunnen vragen van burgers verderop in het proces worden voorkomen. Gemeenten zien de volgende verbetermogelijkheden:

- Vanaf het oproepmoment om een nieuw document aan te vragen, kunnen de additionele mogelijkheden van DigiD Hoog worden gecommuniceerd. In de oproepbrief (per post of via de Berichtenbox van MijnOverheid), bij het maken van de afspraak op de website en in de algemene informatie over eNIK en rijbewijs kan deze informatie worden toegevoegd;
- Bij het aanvragen of afhalen kan, in aanvulling op de aankondiging van de activatiebrief, een flyer worden meegegeven waarin staat beschreven wat DigiD Hoog inhoudt en wat te doen indien de brief met code niet ontvangen wordt. Ook kan in die brief verwezen worden naar de mogelijkheid van meer hulp in de bibliotheek.

Aanbeveling: Stel een uniforme set van teksten op die gebruikt kunnen worden door gemeenten in hun communicatie met burgers. Deze teksten bevatten content voor oproepbrieven, websites en

een generieke flyer. Door het landelijk aanbieden van deze teksten ontstaat uniformiteit en worden gemeenten ontlast in het doorvoeren van deze aanpassingen.

Aanbeveling: verbeter de doorverwijzing vanuit gemeenten naar het ondersteuningsaanbod van de lokale bibliotheken, zodat hulpvragen m.b.t. digitale vaardigheden sneller kunnen worden beantwoord.

Aanbeveling voor vervolgonderzoek

De in deze rapportage benoemde oplossingen kunnen op kleine schaal worden beproefd bij die gemeenten waar in 2022 een pilot start met DigiD Hoog in de zorg. Op die manier kan zowel kwalitatief als kwantitatief onderzocht worden of het aanbod voorziet in een behoefte.

Aanbeveling: onderzoek in de aanstaande zorgpilots in hoeverre de voorgestelde aanvullende activiteiten vanuit gemeenten aansluiten bij de behoefte van gebruikers van DigiD Hoog

NB: houdt er bij bovenstaande verbetermogelijkheden rekening mee dat gemeenten additionele taken kunnen verwachten vanuit andere ontwikkelingen. Naast het in dit rapport reeds aangekondigde onderzoek in hoeverre de PIN-resetprocedure bij gemeenten belegd kan gaan worden, zijn er eveneens ontwikkelingen rondom machtigen die mogelijk aanvullende balietaken kunnen gaan betekenen. Dit verhoogt de druk op de balies. Voor deze taken zal dan ook voorafgaand aan de implementatie de impact bekend moeten zijn; bij voorkeur in samenhang met hetgeen hierboven beschreven.

Bijlage A: Gesprekspartners

Interviews

Organisatie	Naam
Gemeenten	
Rotterdam	Jaap den Otter
	Stef van Vliegen
Groningen	Antoinette van Lokven
	Clara de Vries
Etten-Leur	Moniek de Groot
	Cornelis Hardenberg
Tilburg	Romy Jansen
Breda	Lia Biemans
	Meike Lucas
	Sebastiaan Dirx
Capelle aan den IJssel	Corina Hattit
Utrechtse Heuvelrug	Hermannus Stegeman
	Jacqueline ten Boske
	Mariska Kortekaas
Lochem	Harry Dieperink
Heerlen	Diana Smit
Weesp/Amsterdam	Marcel Brittijn
Haarlemmermeer	Catalina Breevoort
Súdwest Fryslân	Wim Hoekema
	Alida Jasper-Feenstra
Almelo	Rudy van der Linden

VNG Realisatie

Organisatie	Naam
Overige organisaties	
Koninklijke bibliotheek	Maaïke Toonen
NVVB	John de Ruiter
Logius	Frans van Eekeren
	Laurie Grasmeijer
RvIG	Wouter Poot
RDW	Ivo van der Werff

Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
Ministerie BZK	Anneloes van der Zijde
	Judith Groenewoud
RDW	Herman Mulder
	Ivo van der Werff
RvIG	Liesbeth van der Feen
	Wouter Poot
Logius	Bob van Berkel
	Roel Vaessen
NVVB	John de Ruiter
VNG	Ank Jongman
	Sophie van Velzen

Bijlage B: Gebruikte bronnen

Rapporten en studies

Handleiding overheidstarieven 2021 – Ministerie van Binnenlandse Zaken, november 2020

Evaluatie proeftuin bezorgen rijbewijzen - Ecorys, 2017

Business Case inloggen BSN-domein – Ecorys, november 2016

Herijking Business Case inloggen BSN-domein – Ecorys, maart 2018

Impactanalyse Publiek middel – KING, juni 2016