

ONDERZOEK PUBLIEK IDENTIFICATIEMIDDEL VOOR BEDRIJVEN EN ORGANISATIES

ONDERZOEK PUBLIEK IDENTIFICATIEMIDDEL VOOR BEDRIJVEN EN ORGANISATIES

Joep Janssen en Ed Baltussen

DATUM	4-12-2020
STATUS	Definitief
VERSIE	1.0
PROJECTNUMMER	20208006
INTERNE TOETS	Pim Schouten

MANAGEMENTSAMENVATTING

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Digitale overheid in de Tweede Kamer is motie nummer 32 van lid van der Molen aangenomen (Kamerstuk 34972). Deze motie verzoekt de regering te onderzoeken op welke wijze een publiek middel kan worden verschaft als bedrijfs- en organisatiemiddel, dan wel hoe de eID-ontwikkeling aangegrepen kan worden om een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel tot stand te brengen.

Het adviesbureau Verdonck, Klooster & Associates (VKA) heeft in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een onderzoek verricht naar de mogelijke alternatieven om op termijn te komen tot een publiek middel voor bedrijven en organisaties binnen het stelsel van digitale toegang zoals dat beoogd wordt in het wetsvoorstel Digitale overheid. Daarnaast heeft VKA de alternatieven onderzocht om op korte termijn te komen tot een wijze waarop de overheid kosteloos een identificatiemiddel verschaft aan bedrijven en organisaties voor (vaak wettelijke) verplichte elektronische gegevensuitwisseling met overheidsdiensten.

Alternatieven

Op hoofdlijnen zijn de volgende alternatieven onderzocht:

- a) De overheid geeft genoemde middelen uit onder het afsprakenstelsel elektronische Toegangsdiensten (eTD¹);
- b) De overheid geeft zelfstandig genoemde middelen uit.

Voor het kosteloos verschaffen van een identificatiemiddel voor bedrijven en organisaties zijn 3 alternatieven onderzocht, te weten:

- a) Centrale bekostiging;
- b) Inzet publieke identificatiemiddelen;
- c) Breed gebruik van eHerkenning stimuleren.

Onderzoeksvragen

Aan de hand van bovenstaande beschrijving van de alternatieven geven wij ons beeld bij de volgende centrale onderzoeksvragen:

1. Kan er een publiek identificatiemiddel worden verschaft als bedrijfs- en organisatiemiddel?
2. Kan er een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatie identificatiemiddel tot stand worden gebracht?
3. Is er op korte termijn een wijze waarop de overheid kosteloos een identificatiemiddel kan verschaffen aan bedrijven en organisaties om te voldoen aan de (wettelijke) verplichting om elektronisch gegevens uit te wisselen met een overheidsdienst? Een voorbeeld is de compensatieregeling voor de kosten die bedrijven moeten maken voor de aanschaf van een eHerkenningmiddel om elektronisch aangifte te doen bij de Belastingdienst.

¹ Instellingsbesluit besturing elektronische toegangsdiensten,

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0036524/2017-11-03>

Publiek identificatiemiddel als bedrijfs- en organisatiemiddel

Binnen de kaders van het voorliggende wetsvoorstel Digitale overheid (tranche 1 van de WDO) kan een publiek identificatiemiddel niet als bedrijfs- en organisatiemiddel worden verschaft. Dit kan wel op termijn, (in tranche 2 van de WDO) als de mogelijkheid voor de overheid ontstaat om een publiek identificatiemiddel als bedrijfs- en organisatiemiddel uit te geven.

Daarbij kan de overheid geheel op eigen kracht een publiek identificatiemiddel ontwikkelen en aanbieden of als publieke partij deelnemen in het afsprakenstelsel eTD. Het op eigen kracht ontwikkelen moet beschouwd worden als een groot IT-project met een lange duur, complexiteit in opzet en uitvoer, hoge kosten en risico's. De overheid dient daarbij naast het uitgeven van middelen zelf zorg te dragen voor alle functionaliteiten en rollen die benodigd zijn om te voldoen aan de eIDAS-eisen om bedrijven en organisaties op een veilige wijze toegang te verlenen tot digitale diensten. Tevens dienen met alle dienstverleners technische koppelingen gemaakt te worden voor het uitwisselen van berichten. Ook bestaat de mogelijkheid dat dit gezien wordt als interventie in een bestaande markt. Dit betekent dat de overheid goede redenen en rechtsgrond nodig heeft om zich vanuit een 'maatschappelijk belang' op deze markt te begeven. Dit behoeft een politieke afweging: in welke mate de overheid een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid (wettelijke taak) draagt om een specifiek publiek burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel met alleen beperkte functionaliteit uit te geven. De beperkte functionaliteit kan bestaan uit 'beperkt tot alleen voor gebruik bij overheidsdiensten' of nog verder tot 'beperkt tot alleen voor gebruik bij overheidsdiensten waarvoor de verplichting bestaat om uitsluitend elektronisch informatie uit te wisselen'. Daarnaast zal de overheid moeten aantonen of dit wel een wettelijke taak betreft. Indien het geen wettelijke taak betreft dan dient aangetoond te worden dat er een maatschappelijke behoefte aanwezig is die de markt niet of niet adequaat invult. In tranche 2 van de WDO kan de overheid toetreden als publieke deelnemer tot het afsprakenstelsel eTD. Daarbij kan de overheid gebruik maken van de functionaliteit, kennis, kunde en 'lessons learned' van het eHerkenningstelsel. De overheid neemt dan deel als middelenuitgever. Het deelnemen van de staat in een vorm van publiek-private samenwerking wordt niet gezien als het verrichten van marktactiviteiten. Daarom speelt hier niet de mogelijkheid van interventie door de overheid in een bestaande markt.

Daarmee beschouwen wij het toetreden van de overheid als publieke deelnemer tot het afsprakenstelsel eTD als middelenuitgever minder complex en risicovol dan het zelfstandig ontwikkelen en inrichten van alle benodigde functionaliteit en rollen om bedrijven en organisaties op een veilige wijze toegang te verlenen tot digitale diensten.

Geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatie identificatiemiddel

Ook voor een geïntegreerd burger-, bedrijfs- en organisatie identificatiemiddel geldt dat dit binnen de kaders van het voorliggende wetsvoorstel Digitale overheid (tranche 1 van de WDO) niet kan worden verschaft. Dit kan wel op termijn, (in tranche 2 van de WDO) als de mogelijkheid voor de overheid ontstaat om een publiek geïntegreerd identificatiemiddel voor burgers-, bedrijven- en organisaties uit te geven.

Ook hierbij kan de overheid de afweging maken dit geheel op eigen kracht te doen of deel te nemen in het afsprakenstelsel eTD en gelden dezelfde overwegingen als bij het publieke middel.

Om dezelfde redenen als bij het publieke middel beschouwen wij het toetreden als publieke deelnemer en middelenuitgever tot het afsprakenstelsel eTD minder complex en risicovol dan het zelfstandig ontwikkelen van alle benodigde functionaliteiten en rollen om burgers-, bedrijven en organisaties op een veilige wijze toegang te verlenen tot digitale diensten.

Kosteloos identificatiemiddel voor bedrijven en organisaties

Op korte termijn zien wij het alternatief van een centrale bekostiging van de deelnemers eHerkenning om kosteloos een identificatiemiddel te verschaffen aan bedrijven en organisaties als het meest haalbare. Daarbij heeft het de voorkeur dit breed toe te passen voor (vaak wettelijke) verplichte elektronische gegevensuitwisseling met overheidsdiensten, in plaats van een specifieke compensatieregeling per overheidsdienst te treffen. Indien de gebruiker toegang tot meer diensten wenst, kan er een 'upgrade' plaatsvinden. In dit geval betaalt de gebruiker voor het middel en vervalt ook de centrale bekostiging. Deze maatregel is eenvoudig uit te voeren maar vereist wel centrale financiering. Indien dit alternatief wordt doorgevoerd, dan is een actieve houding van de deelnemers in het eTD stelsel nodig om gebruikers te bewegen tot conversie van het beperkte eHerkenningmiddel naar een volledig en breed bruikbaar eHerkenningmiddel. Het succes van een breed gebruik van eHerkenning kan een positieve business case opleveren voor zowel de deelnemers eHerkenning als de overheid. Deze business case kan eruit bestaan dat de kosten van identificatiemiddelen voor alleen het specifieke gebruik in de publieke sector ('beperkte functionaliteit'), worden gedekt uit de opbrengsten van de breed bruikbare eHerkenningmiddelen. Het beperkte identificatiemiddel voor overheidsgebruik vormt dan de 'gratis' opstap naar betaald gebruik door bedrijven en organisaties.

Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft nadrukkelijk het karakter van een quick scan. Definitieve conclusies en aanbevelingen zijn nog niet te geven; daar is het vraagstuk te complex voor.

Om een gefundeerde keuze te maken voor één of meer alternatieven is verder onderzoek gewenst. Wij stellen in ieder geval voor een maatschappelijk kosten/baten analyse (MKBA) uit te voeren om het maatschappelijk nut en noodzaak van een publiek bedrijven- en organisatiemiddel en geïntegreerd burger-, bedrijven- en organisatie-identificatiemiddel te onderzoeken voor de publieke sector.

Daarnaast stellen wij voor om na te gaan of er een positieve business case bestaat voor het alternatief dat de kosten van de uitgifte van identificatiemiddelen voor alleen het specifieke gebruik in de publieke sector ('beperkte functionaliteit') gedekt worden uit de opbrengsten van de breed bruikbare eHerkenningmiddelen.

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting	3
Inhoudsopgave	6
1 Inleiding	8
1.1 Opdrachtomschrijving	8
1.2 Onderzoeksoepzet	10
1.3 Leeswijzer	11
2 Begrippenkader wetsvoorstel digitale overheid, motie en wettelijk kader	12
2.1 Begrip identificatiemiddel in de context van het verlenen van toegang	12
2.2 Begrippen van identificatiemiddel in het wetsvoorstel	12
2.3 Definitie publiek bedrijfs- en organisatiemiddel uit de Motie 32 van der Molen	14
2.4 Definitie geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel Motie	14
2.5 Bestaande identificatiemiddelen voor brede toegang tot de overheid	14
2.6 eIDAS en de Digitale Agenda van de EU	16
2.7 Wettelijk kader voor een publiek en geïntegreerd middel	17
2.8 Wettelijk kader Wet Markt en Overheid	18
3 Maatschappelijke context	21
3.1 Vertrouwen in digitale identiteit	21
3.2 Huidige situatie	21
3.3 Toekomstbeeld	22
4 Afwegingsaspecten	24
4.1 Gebruikersperspectief van het identificatiemiddel	24
4.2 Governance van identificatie dienstverlening	24
4.3 Korte en lange termijn juridische kader wetsvoorstel Digitale overheid	24
4.4 Bekostiging van het identificatiemiddel	25
4.5 Uitvoerbaarheid en continuïteit van de uitgifte van identificatiemiddelen	25
4.6 Verhouding markt en overheid	25
4.7 eIDAS en Europese ontwikkelingen	25
5 Alternatieven en handelingsperspectief	26
5.1 Alternatieven voor een publiek middel als bedrijfs-en organisatiemiddel	26
5.2 Alternatieven voor een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel	30
5.3 Alternatieven voor kosteloze identificatiemiddelen voor bedrijven en organisaties	34
5.4 Beantwoording hoofdvragen	35
6 Voorstellen voor vervolgonderzoek	38
A Bijlage: Lijst geïnterviewden	39

B Bijlage: Leden begeleidingscommissie

40

1 INLEIDING

1.1 Opdrachtomschrijving

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Digitale overheid in de Tweede Kamer is motie nummer 32 van lid Van der Molen aangenomen (Kamerstuk 34972). De motie geeft het volgende aan:

“... overwegende dat het perspectief van de gebruiker leidend moet zijn bij de inrichting van het systeem van identificatiemiddelen;

Verzoekt de regering te onderzoeken op welke wijze een publiek middel kan worden verschaft als bedrijfs- en organisatiemiddel, dan wel hoe de eID-ontwikkeling aangegrepen kan worden om een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel tot stand te brengen, en de Kamer hierover voor 1 december 2020 te informeren,”

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) heeft in zijn brief van 12 oktober 2020 aangegeven dat op dit moment in het stelsel voor digitale toegang nog een onderscheid gemaakt wordt tussen een burgerdomeinen en een bedrijvendomein:

‘Op dit moment kent ons stelsel voor digitale toegang een onderscheid in de domeinen voor burgers en bedrijven: het burgerdomein is nu nog enkel publiek, met DigiD als enige inlogmiddel; het bedrijvendomein is met het afsprakenstelsel eTD privaat van aard, met eHerkenning als inlogmiddel. Daarbij hebben we voor ogen om op termijn te komen tot een dual stelsel, met publieke en private middelen, en zo mogelijk integratie van het burger- en bedrijvendomein. Dit betekent dat er na de inwerkingtreding van de Wet Digitale overheid private middelen toegelaten kunnen worden voor het burgerdomein. Het Kamerlid Van der Molen vraagt in dit verband in een motie om de mogelijkheden te onderzoeken voor een publiek middel in het bedrijvendomein, dan wel hoe de eID-ontwikkeling aangegrepen kan worden om een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel tot stand te brengen. Het onderzoek waar de motie om vraagt, wordt uitgezet bij een onafhankelijk onderzoeksbureau, dat in een quick scan verschillende scenario’s in kaart brengt. Ik verwacht u over de uitkomsten in december 2020 te kunnen informeren.’

Ons onderzoek omvat de hierboven genoemde quick scan. Met deze quick scan wordt een aantal alternatieven voor de motie Van der Molen in beeld gebracht.

1.1.1 Doel van de opdracht

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek is de alternatieven (scenario’s) te onderzoeken voor een publiek middel in het bedrijvendomein, dan wel hoe de eID-ontwikkeling aangegrepen kan worden om een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel tot stand te brengen. Op verzoek van BZK hebben we eveneens een beschrijving gemaakt van alternatieven om op korte termijn te komen tot een wijze waarop de overheid kosteloos een identificatiemiddel verschaft aan bedrijven en organisaties voor (wettelijk) verplichte elektronische gegevensuitwisseling met overheidsdiensten.

Het rapport geeft antwoord op vragen uit de motie Van der Molen (motie met nummer 32). Deze motie stelt twee concrete vragen aan de regering:

1. Kan er een publiek inlogmiddel worden verschaft als bedrijfs- en organisatiemiddel?
2. Of, kan er een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatie inlogmiddel tot stand worden gebracht?
3. Daarnaast stellen wij een advies op over de alternatieven om op korte termijn te komen tot een wijze waarop de overheid kosteloos een identificatiemiddel kan verschaffen aan bedrijven en organisaties om te voldoen aan de (wettelijke) verplichting om elektronisch gegevens uit te wisselen met een overheidsdienst. Een voorbeeld is de compensatieregeling voor de kosten die bedrijven moeten maken voor de aanschaf van een eHerkenningmiddel om elektronisch aangifte te doen bij de Belastingdienst.

Deelvragen daarbij zijn:

- Wat zijn de voor- en nadelen van deze alternatieven, in de zin van kosten, uitvoerbaarheid, bereik en gebruikersgemak ten opzichte van het huidige stelsel?
- Wat zijn de risico's van deze alternatieven voor de continuïteit van de nu bestaande dienstverlening?
- In hoeverre passen de alternatieven binnen het kader van het wetsvoorstel Digitale overheid zoals deze nu voorligt in de Eerste Kamer?
- Welke aandachtspunten komen voort uit mededinging en de Wet Markt en Overheid?

1.1.2 Binnen scope van de opdracht

Binnen het kader van dit onderzoek zullen we de volgende onderwerpen behandelen:

- Een quick scan die verschillende alternatieven in kaart brengt voor een publiek middel voor bedrijven- en organisaties.
- Een quick scan die verschillende alternatieven in kaart brengt voor een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel.
- In deze quick scans behandelen we:
 - Voor- en nadelen van deze alternatieven, in de zin van gebruikersperspectief, governance, bekostiging en uitvoerbaarheid, ten opzichte van het huidige stelsel.
 - Risico's voor continuïteit van de nu bestaande dienstverlening als onderdeel van de term 'uitvoerbaarheid'.
 - De mate waarin de alternatieven passen binnen het kader van het wetsvoorstel Digitale overheid zoals deze nu voorligt in de Eerste Kamer.
 - De aandachtspunten die voortkomen uit mededinging en de Wet Markt en Overheid (WMO).
- Advisering over de mogelijkheden om op korte termijn te komen tot een wijze waarop de overheid kosteloos een identificatiemiddel kan verschaffen aan bedrijven en organisaties om te voldoen aan de (vaak wettelijke) verplichting om elektronisch gegevens uit te wisselen met een overheidsdienst.
- In dit onderzoek richten we ons alleen op het verticaal machtigen, van een rechtspersoon naar een natuurlijk persoon en niet op het horizontaal machtigen, van een persoon naar andere

persoon. eTD ondersteunt verticale machtiging, waardoor bedrijven en organisaties natuurlijke personen kunnen machtigen om handelingen namens het bedrijf of de organisatie uit te voeren.

1.1.3 Buiten scope van de opdracht

De volgende onderwerpen zijn buiten scope van dit onderzoek:

- Andere componenten die een rol spelen voor een werkende identificatie en toegang binnen het afsprakenstelsel eTD of DigiD, zoals de machtigingenregisters, de routeringsvoorzieningen, de ontsluitende diensten, enzovoorts.
- De introductie van private identificatiemiddelen voor de burger.
- De introductie van een publiek identificatiemiddel voor gebruik in de private sector.
- De financiering van het identificatiemiddel, publiek of privaat uitgegeven.
- Andere identificatiemiddelen dan voor Business-to-Governance (B2G). Denk aan G2B, G2C, C2G, B2B, C2C, etc.
- Andere toepassingen van digitale identificatiemiddelen dan authenticatie. eIDAS definieert ook de digitale handtekening, digitale zegels en digitale tijdsstempels.

1.2 Onderzoeksopzet

1.2.1 Inleiding

De onderstaande onderzoekaankpak is gehanteerd om tot een juiste en complete beantwoording van de vraag van de opdrachtgever te komen.

1.2.2 Onderzoekaankpak

Het onderzoek heeft bestaan uit drie fasen. Onderstaand een schematische weergave van deze fasen en bijbehorende stappen. Het onderzoek is gestart op 2 november 2020 en de eindrapportage is opgeleverd op 4 december 2020.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingsgroep van het ministerie van BZK en betrokkenen bij de eID ontwikkeling.

Fase	Activiteit	Deliverable
Vorbereiding	Kick-Off	Afgestemde onderzoekopzet
		Afgestemde lijst te interviewen personen
	Vorbereiding onderzoek	Object onderzoek vastgesteld
		Documentstudie
Uitvoering	Afstemming begeleidingscommissie	Ingeplande interviews
		14 interviews
		13-11 Bespreken 1e resultaten/inzichten
		27-11 Bespreken conceptrapportage

Fase	Activiteit	Deliverable
	Interviews afnemen	Aanvullende documenten (n.a.v. interviews) verzameld en opgenomen in documentstudie
	Aanvullende documentstudie	Conceptrapportage opgesteld
	Uitwerken rapportage	Conceptrapportage afgestemd, inclusief verbetervoorstellen opdrachtgever
	Afstemmen concept rapportage	Definitieve rapportage opgeleverd
Afronding	Definitieve rapportage	Presentatie resultaten onderzoek
	Afronding onderzoek	

1.3 Leeswijzer

We starten het rapport met de inleiding, waarin we doel, scope en opzet beschrijven. In hoofdstuk 2 behandelen we de kernbegrippen uit het wetsvoorstel Digitale overheid, de Wet Markt en Overheid en ook de invulling die wij hebben gegeven aan de begrippen uit de motie. In hoofdstuk 3 schetsen we de maatschappelijke context van identificatiemiddelen, de huidige situatie en het toekomstbeeld. Daarna bespreken we in hoofdstuk 4 de afwegingsaspecten die we toepassen op de alternatieven. In hoofdstuk 5 presenteren we de alternatieven en lichten we de weging van de alternatieven toe. We sluiten af in hoofdstuk 6 met voorstellen voor vervolgonderzoek.

2 Begrippenkader wetsvoorstel digitale overheid, motie en wettelijk kader

Deze opdracht vereist een zorgvuldig gebruik van begrippen. Zo wordt voor het begrip ‘identificatiemiddel’ uit het wetsvoorstel Digitale overheid ook vaak de term ‘inlogmiddel’ gebruikt, op websites van de overheid² en ook in de Memorie van Toelichting.³ We gebruiken hier consequent de terminologie uit het wetsvoorstel. Ook termen als ‘publiek’, ‘privaat’, ‘domein’ en ‘sector’ behoeven een nadere specificatie in de context waarin ze gebruikt worden. Hiermee ontstaat een eenduidig begrippenkader waarmee we de vraagstelling kunnen beantwoorden.

2.1 Begrip identificatiemiddel in de context van het verlenen van toegang

Om goed te begrijpen waar het identificatiemiddel nodig is, bespreken we kort de drie componenten van toegangsverlening⁴, te weten identificatie, authenticatie en autorisatie.

Wie bent U?	Bent U wie U zegt dat U bent ?	Bent U geautoriseerd / komt U in aanmerking?
Identificatie	Authenticatie	Autorisatie
Registratie van een unieke identiteit (vaststelling en creatie) en vervolgens het uitgeven van een identificatiemiddel om personen in staat te stellen om deze identiteit te laten verifiëren.	Proces dat de bevestiging van de identificatie van een natuurlijke persoon of rechtspersoon, of van de oorsprong en integriteit van gegevens in elektronische vorm mogelijk maakt.	Bepalen of iemand geautoriseerd is / in aanmerking komt om toegang te krijgen tot een dienst of informatie etc.

De begrippen zijn ontleend aan eIDAS definities uit artikel 3:

- Identificatie: het proces van het kenbaar maken van een identiteit. Een identiteit bestaat uit de geregistreerde aspecten (attributen) die in voldoende mate bepalen wie iemand of iets is.
- Authenticatie: een proces dat de bevestiging van de identificatie van een natuurlijke persoon of rechtspersoon, of van de oorsprong en integriteit van gegevens in elektronische vorm mogelijk maakt. Het identificatiemiddel wordt gebruikt bij de authenticatie.
- Autorisatie: het proces van vaststelling van het mandaat dat een geauthentiseerde identiteit heeft en de rechten die er bij dit mandaat horen.

2.2 Begrippen van identificatiemiddel in het wetsvoorstel

Het huidige wetsvoorstel Digitale overheid kent een aantal begrippen samenhangend met het begrip ‘identificatiemiddel’. We lichten die hieronder verder toe.

2.2.1 Definitie publiek identificatiemiddel

Het wetsvoorstel Digitale overheid beschrijft een publiek identificatiemiddel in artikel 1 als volgt: ‘van rijkswege uitgegeven aan een natuurlijke persoon verstrekt identificatiemiddel’. Een

² <https://www.nederlandwereldwijd.nl/wonen-werken/europees-erkend-inlogmiddel>

³ Memorie van toelichting Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 972, nr. 3

⁴ Werkgroep Identificatie en Authenticatie 1: Elementen voor een visie, p. 4.

identificatiemiddel is omschreven als: 'elektronisch middel dat persoonsidentificatiegegevens bevat en gebruikt wordt voor de authenticatie van een natuurlijke persoon, rechtspersoon of onderneming die toegang wenst tot elektronische dienstverlening'.

De definitie van publiek sluit aan bij de wijze waarop de overheid thans middelen verstrekt. De overheid verstrekt DigiD⁵ als publiek middel aan haar burgers. Hiermee kan de burger zich authenticeren voor toegang tot de elektronische dienstverlening van de overheid. Daarnaast biedt de Belastingdienst ZZP'ers en eenmanszaken de mogelijkheid om met DigiD toegang te krijgen tot een aantal van haar elektronische diensten.

2.2.2 Definitie privaat identificatiemiddel

Het wetsvoorstel Digitale overheid beschrijft een privaat identificatiemiddel in artikel 1 als volgt: 'niet van rijkswege uitgegeven aan een natuurlijke persoon, onderneming of rechtspersoon verstrekt identificatiemiddel.' Een identificatiemiddel is omschreven als 'elektronisch middel dat persoonsidentificatiegegevens bevat en gebruikt wordt voor de authenticatie van een natuurlijke persoon, rechtspersoon of onderneming die toegang wenst tot elektronische dienstverlening'.

In de huidige situatie verstrekken de deelnemers binnen het afsprakenstelsel eTD⁶ private identificatiemiddelen voor het authenticeren van personen die namens een rechtspersoon of onderneming handelingen bij de overheid mogen uitvoeren. Het label van deze activiteiten is eHerkenning.⁷

2.2.3 Definitie bedrijfs- en organisatiemiddel

Het wetsvoorstel Digitale overheid beschrijft het bedrijfs- en organisatiemiddel als volgt: 'identificatiemiddel voor een onderneming of rechtspersoon als bedoeld in artikel 5 onderscheidenlijk 6 van de Handelsregisterwet 2007 of een op grond van artikel 8, aanhef en onderdeel a, van die wet aangewezen rechtspersoon dat wordt uitgegeven aan een natuurlijke persoon die blijkens een aan dat middel gekoppelde of te koppelen machtiging van een erkende machtigingsdienst bevoegd is om namens die onderneming of rechtspersoon te handelen en waarmee deze onderneming of rechtspersoon toegang wenst te krijgen tot elektronische dienstverlening'.

2.2.4 Definitie burger- en bedrijvendomein

Wij gebruiken de termen burger- en bedrijvendomein voor de gebruikers van de identificatiemiddelen. Natuurlijke personen met een BSN-nummer vallen onder het burgerdomein, bedrijven en organisaties met een KVK- of RSIN-nummer vallen onder het bedrijvendomein.

⁵ [https://www.noraonline.nl/wiki/Authenticatie\(middelen\)beheer](https://www.noraonline.nl/wiki/Authenticatie(middelen)beheer)

⁶ Instellingsbesluit besturing elektronische toegangsdiensten,

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0036524/2017-11-03>

⁷ <https://www.eherkenning.nl/>

2.2.5 Definitie publieke en private sector

Wij gebruiken de termen publieke en private sector voor de dienstverleners van de elektronische diensten. In de publieke sector bestaan deze dienstverleners uit (semi-)overheden. De private sector omvat alle overige (dienst)verleners van elektronische diensten, zoals bedrijven en organisaties.

2.3 Definitie publiek bedrijfs- en organisatiemiddel uit de Motie 32 van der Molen

Volgens het wetsvoorstel Digitale overheid worden bedrijfs- en organisatiemiddelen uitgegeven door ‘middelenuitgevers’. De definitie hiervan in het wetsvoorstel is: ‘partij die zorg draag voor de uitgifte van erkende bedrijfs- en organisatiemiddelen aan rechtspersonen⁸ of ondernemingen’. In het licht van de motie van der Molen zou de overheid middelenuitgever worden voor het publieke bedrijfs- en organisatiemiddel, een taak die nu belegd is in het afsprakenstelsel eTD. De identificatiemiddelen die door de eTD partijen uitgegeven worden in het wetsvoorstel ook als privaat identificatiemiddel gedefinieerd. Daarmee wordt bedoeld ‘niet van rijkswege uitgegeven aan een natuurlijke persoon, onderneming of rechtspersoon verstrekt identificatiemiddel.’ De definitie van publiek identificatiemiddel is beperkt tot ‘natuurlijk persoon’ en sluit daarmee ondernemingen en rechtspersonen thans uit.

Voor ons onderzoek bakenen we dit voorgestelde middel als volgt af: een publiek bedrijfs- en organisatiemiddel is bedoeld voor het bedrijvendomein om te authentifieren voor dienstverlening van de publieke sector. Het is belangrijk om te realiseren dat, ook bij een publiek (of privaat) bedrijfs- en organisatiemiddel, natuurlijke personen aan een identificatiemiddel gekoppeld worden. In dit geval personen die namens een bedrijf of de organisatie handelen.

2.4 Definitie geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel Motie

Het tweede deel van de motie van der Molen spreekt over ‘hoe de eID-ontwikkeling aangegrepen kan worden om een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel tot stand te brengen’. In het licht van de hiervoor besproken terminologie, definiëren we dit geïntegreerde identificatiemiddel als een (1) publiek middel dat gebruikt kan worden in het burgerdomein en bedrijvendomein om te authentifieren voor dienstverlening van de publieke sector.

Het huidige wetsvoorstel faciliteert dat private partijen wordt toegestaan om ook een privaat identificatiemiddel uit te geven voor het burgerdomein. Het afsprakenstelsel eTD verschaft in de huidige situatie al bedrijfs- en organisatie-identificatiemiddelen aan de bedrijven en organisaties. Daarmee zijn deze partijen nu reeds in de gelegenheid om een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel uit te gaan geven. Dit betreft echter geen publiek middel.

2.5 Bestaande identificatiemiddelen voor brede toegang tot de overheid

Hieronder leggen we kort uit wat de kenmerken zijn van DigiD en het afsprakenstelsel eTD, ook wel bekend als eHerkenning.

⁸ We behandelen in dit onderzoek de termen ‘rechtspersoon’ en ‘bedrijven en organisaties’ als termen met gelijke betekenis om het onderscheid te maken met natuurlijke personen.

2.5.1 Kenmerken van DigiD

DigiD is een identificatiemiddel dat bedoeld is voor de interactie tussen burgers en de overheid. DigiD is in 2020 officieel erkend als Europees identificatiemiddel. Met DigiD kunnen burgers hun identiteit bewijzen aan (semi-)overheidsdiensten en vervolgens hun elektronische diensten gebruiken. Uitgangspunt is dat een burger zelfstandig en voor zichzelf kan handelen, en bij toegang tot een dienst alle handelingen mag verrichten. Dat heeft als consequentie dat er voor burgers geen onderscheid in autorisaties wordt gemaakt, en die niet apart worden vastgelegd.

Daarnaast kunnen bedrijven, zoals intermediairs, namens natuurlijke personen toegang krijgen tot elektronische diensten zoals die van de Belastingdienst en UWV. Dit wordt het machtigingenregister genoemd⁹. Dit is een register voor intermediairs en andere bedrijven die digitaal zaken regelen voor hun klanten. Bijvoorbeeld een boekhouder, administratiekantoor, belastingadviseur of accountant. De burger betaalt niet rechtstreeks voor aanschaf of gebruik van DigiD. De uitgifte van dit identificatiemiddel wordt centraal gefinancierd door de overheid. Het gebruik van het middel wordt ook centraal gefinancierd en doorbelast aan dienstverleners binnen de overheid.

2.5.2 Kenmerken van eTD/eHerkenning

Identificatiemiddelen van het afsprakenstelsel eTD of eHerkenning zijn bedoeld voor de interactie tussen bedrijven en organisaties onderling, en met de overheid. eHerkenning is in 2019 officieel erkend als Europees identificatiemiddel. Deze identificatiemiddelen worden geleverd door private partijen, aangesloten bij het publiek-private afsprakenstelsel eTD¹⁰, elektronische toegangsdiensten. Het huidige afsprakenstelsel eTD heeft in de dagelijkse praktijk een sterk privaat karakter door de centrale plaats die de private deelnemers innemen in het stelsel. De governance van het stelsel heeft echter een publiekrechtelijke basis. BZK is eigenaar van het stelsel en de Autoriteit Telecom houdt toezicht op de private partijen namens BZK. Het toezicht geldt niet voor de commerciële dienstverlening. Identificatiemiddelen van eHerkenning worden ook gebruikt voor elektronische dienstverlening buiten de overheid. Momenteel kunnen bedrijven onderling eHerkenning gebruiken (B2B). Ook (lokale) overheden maken gebruik van eHerkenning voor elektronische dienstenverlening van de overheid.

Een belangrijk onderscheid van eHerkenning met DigiD is het machtigingenregister.¹¹ In dit register worden naast horizontale machtigingen¹², gelijk aan DigiD, ook verticale machtigingen vastgelegd. Dit zijn de rechten van een natuurlijk persoon om namens het bedrijf of de organisatie rechtshandelingen te verrichten. Dit is vergelijkbaar met het begrip autorisatie uit 2.1. Een deel van deze autorisaties of attributen wordt overgenomen uit het Handelsregister. De commerciële machtigingen, voor het Business-to-business verkeer (B2B), worden ook in het machtigingenregister vastgelegd. Het bedrijf, de organisatie of de (lokale) overheid betaalt voor de

⁹ <https://www.logius.nl/diensten/machtigingenregister>

¹⁰ Instellingsbesluit besturing elektronische toegangsdiensten, 3 november 2017

¹¹ <https://afsprakenstelsel.etoegang.nl/display/as/Begrippenlijst>

¹² Hier wordt bedoeld op de termen horizontale en verticale machtiging. Horizontaal machtigen betreft , van een persoon naar ander persoon, en verticaal machtigen, van een rechtspersoon naar een natuurlijk persoon. Bij deze laatste vorm is de granulariteit groter.

aanschaf en het gebruik van het eHerkenning identificatiemiddel. De eHerkenning leverancier brengt bij de gebruiker van het identificatiemiddel de integrale kosten in rekening. In het afsprakenstelsel eTD worden ook natuurlijke personen gekoppeld aan identificatiemiddelen. Dit zijn specifiek personen die het recht hebben om te handelen namens een bedrijf of organisatie. Omdat eIDAS geen onderscheid maakt tussen burgers en bedrijven, kunnen deze personen met het eHerkenning identificatiemiddel ook als natuurlijk persoon gebruik maken van elektronische dienstverlening van overheden in de andere landen van de EU, maar niet in Nederland.

2.5.3 Kosteloos middel voor bedrijvendomein voor bij verplichte elektronische gegevensuitwisseling

De derde vraag van ons onderzoek is ingegeven door de toenemende digitalisering van de overheid. Hierdoor ontstaat voor bedrijven en organisaties steeds meer de (wettelijke) verplichting om langs elektronische weg gegevens uit te wisselen met de overheid en worden zij genoodzaakt private identificatiemiddelen aan te schaffen om toegang te krijgen tot de (elektronische dienstverlening van de) overheid. Een voorbeeld is de verplichting voor bedrijven om elektronisch belastingaangifte te doen bij de Belastingdienst.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Digitale overheid en vanuit de vaste commissie voor Financiën is door meerdere Kamerfracties aangegeven dat 'het inlogmiddel (identificatiemiddel) waarmee bedrijven belastingaangifte doen weer kosteloos moet worden.'¹³ De Belastingdienst heeft daarop een voorstel gedaan voor een compensatieregeling van 2 jaar in combinatie met een gelimiteerde vorm van eHerkenning, de 'eHerkenning Belastingdienst'. Daarmee kunnen bedrijven en organisaties alleen toegang krijgen tot de Belastingdienst en kosteloos hun aangiftes doen. Bedrijven en organisaties kunnen op een later moment een upgrade aanschaffen om bij meer overheidsorganisaties toegang te krijgen. Dan vervalt de compensatie.

Volgens opgave van de Belastingdienst¹⁴ hebben op dit moment bijna 10.000 ondernemers 'eHerkenning Belastingdienst' aangevraagd. Daarnaast gebruiken 100.000 ondernemers een andere vorm van eHerkenning om toegang te krijgen tot MijnBelastingdienst Zakelijk. De Belastingdienst compenseert de ondernemer voor 'eHerkenning Belastingdienst' € 24,20 per jaar, inclusief BTW¹⁵.

De vraagstelling voor dit onderzoek is overheidsbreed geformuleerd, omdat de verplichting voor bedrijven, tot elektronische gegevensuitwisseling met de overheid, naast de Belastingdienst voor steeds meer overheidsdiensten gaat gelden.

2.6 eIDAS en de Digitale Agenda van de EU

De EU-Verordening eIDAS is een belangrijk wettelijk kader voor nationale wetgeving en zorgt voor regels en eisen waaraan identificatie- en authenticatiemiddelen moeten voldoen om een bepaald

¹³ Citaat eerste zin uit Brief eHerkenning compensatieregeling definitief 1.1.pdf, 11 juni 2020

¹⁴ Opgave belastingdienst 12 november 2020

¹⁵ Brief eHerkenning compensatieregeling definitief 1.1.pdf, 11 juni 2020

betrouwbaarheidsniveau te bereiken. Ook omvat dit een stelsel van afspraken over de erkenning van internationale identificatie- en authenticatiemiddelen. Alleen identificatiemiddelen die via de procedure eIDAS worden goedgekeurd, mogen als substantieel of hoog betrouwbaarheidsniveau worden aangemerkt.

eIDAS spreekt over ‘persoonsidentificatiegegevens’. Dit zijn gegevens aan de hand waarvan de identiteit kan worden vastgesteld van een natuurlijke persoon of rechtspersoon, of een natuurlijke persoon die een rechtspersoon vertegenwoordigt. eIDAS maakt derhalve geen onderscheid tussen een burger- en bedrijvendomein. Dit laat ruimte voor de wetgeving Digitale overheid om een geïntegreerd middelstelsel mogelijk te maken. Dergelijke geïntegreerde middelen bestaan al in Europa. Zo kan een Nederlandse burger bij de Estlandse overheid een (erkend) identificatiemiddel aanschaffen, dat gebruikt kan worden in de Nederlandse publieke en private sector.

In haar Digitale Agenda streeft de EU naar verdere vereenvoudiging voor bedrijven om in de EU zaken te doen. Het huidige digitale identiteitslandschap in Europa wordt nog als gefragmenteerd gezien en personen en bedrijven zouden nog weinig grip hebben op hun eigen digitale identiteit. Wij zien dat de Europese Commissie plannen ontwikkelt voor één Europese digitale e-identiteit voor alle Europeanen, om in heel Europa zaken te kunnen doen met bedrijven en overheden. Hier ligt een belangrijke rol voor de overheid in het beschikbaar maken en gebruiken van deze ‘e-Identity’.

2.7 Wettelijk kader voor een publiek en geïntegreerd middel

2.7.1 Wettelijk kader voor een publiek middel voor bedrijven en organisaties

Het wetsvoorstel Digitale overheid gaat uit van een publiekrechtelijk stelsel waar naast publieke identificatiemiddelen ook private identificatiemiddelen zijn toegestaan. De overheid verstrekt al identificatiemiddelen aan haar burgers. Daarnaast komen er voor burgers private authenticatiemiddelen beschikbaar, die door de Minister van BZK worden toegelaten.¹⁶

Bedrijven en organisaties kunnen uitsluitend gebruik maken van een bedrijfs- en organisatiemiddel, dat via publiek-private samenwerking is ontwikkeld en door de Minister van BZK wordt erkend op basis van vooraf gestelde eisen. Voor bedrijven wordt dus, anders dan voor burgers, niet voorzien in een publiek middel.¹⁷ Het huidige wetsvoorstel voorziet derhalve niet in een publiek middel voor bedrijven en organisaties.

In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel Digitale overheid wordt voor het ter beschikking stellen van een publiek middel in het burgerdomein als reden aangevoerd dat er een betrouwbaar en veilig middel beschikbaar moet zijn voor burgers. Zij mogen niet afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van private middelen voor het verkrijgen van toegang tot digitale dienstverlening in de publieke sector.¹⁸ Als aanvulling op het publieke middel in het burgerdomein

¹⁶ Artikel 7 Wetsvoorstel Digitale overheid.

¹⁷ Artikel 11 Wetsvoorstel Digitale overheid.

¹⁸ Kamerstukken II 2017/2018, 34 972, nr. 3, p. 12.

worden tevens private middelen toegestaan. Deze private middelen hebben onder andere als doel om zekerheid te verschaffen aan burgers in het geval DigiD gecompromitteerd is (bijvoorbeeld: onderhevig is aan een storing of inbraak).¹⁹

In het bedrijvendomein wordt deze zekerheid, naar verwachting, opgevangen door de beschikbaarheid van meerdere private middelen die onderhevig zijn aan erkenning door de Minister.²⁰ Een 'verwachting' duidt op 'het waarschijnlijk achten dat iets gebeurt'²¹ en sluit niet uit dat zich een scenario voordoet waarin bedrijven en organisaties afhankelijk zijn van een enkel privaat middel. Een publiek middel in het bedrijvendomein zou dan een betrouwbaar en veilig alternatief kunnen bieden.

Door eisen te stellen aan identificatiemiddelen in het bedrijvendomein, waarbij wordt uitgegaan van hetzelfde beveiligingsniveau als voor identificatiemiddelen in het burgerdomein, wordt gesteld dat in wezen sprake is van vergelijkbare middelen.²² Het verschil betreft de koppeling van het middel. Het middel voor burgers is gekoppeld aan het BSN. Het middel voor bedrijven en organisaties is gekoppeld aan een KVK- of RSIN-nummer. Omdat bedrijfs- en organisatiemiddelen gebruikt worden door natuurlijke personen, is er wel sprake van een relatie met het BSN-nummer. Die koppeling wordt gerealiseerd door een publieke voorziening BSNk genaamd. Deze voorziening staat onder verantwoordelijkheid van BZK en genereert een (versleuteld) pseudoniem voor het BSN-nummer. Dat pseudoniem wordt vervolgens als uniek kenmerk voor die persoon gebruikt binnen het afsprakenstelsel eTD.

2.7.2 Wettelijk kader voor een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel

Volgens het wetsvoorstel Digitale overheid staat het private partijen vrij om een middel te ontwikkelen voor burgers en bedrijven of alleen voor bedrijven of alleen voor burgers.²³ Hieruit volgt dat een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel reeds mogelijk is, mits die ontwikkeling wordt uitgevaardigd door een private partij.

2.8 Wettelijk kader Wet Markt en Overheid

De overheid kan vanuit een maatschappelijk belang gegronde redenen hebben om voor het bedrijvendomein zelf publieke identificatiemiddelen te gaan uitgeven. Dit kan dan gezien worden als een economische activiteit waarmee zij in concurrentie kan treden met marktpartijen. De Wet Markt en Overheid bevat regels voor de overheid indien zij ervoor kiest goederen of diensten zelf of via overheidsbedrijven op de markt aan te bieden. De wet heeft ten doel zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren. De Wet Markt en Overheid

¹⁹ Kamerstukken II 2017/2018, 34 972, nr. 3, p. 13.

²⁰ Kamerstukken II 2017/2018, 34 972, nr. 3, p. 14.

²¹ Van Dale online, geraadpleegd op 24 november 2020, van: vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/verwachten#.X7091JNKi3l.

²² Kamerstukken II 2017/2018, 34 972, nr. 3, p. 21.

²³ Kamerstukken II 2017/2018, 34 972, nr. 3, p. 22.

is gericht op het handelen van de overheid en behandelt daarom geen private interventies in de publieke sector.

Overheden mogen economische activiteiten uitvoeren, maar moeten zich dan wel aan de volgende 4 gedragsregels houden.²⁴

1. Kosten doorberekenen²⁵

Overheden mogen een product of dienst niet onder de kostprijs aanbieden. In dit geval dient de overheid vergelijkbare tarieven te vragen voor identificatiemiddelen als private partijen dat doen.

2. Bevoordelingsverbod²⁶

Overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen boven concurrerende ondernemingen, bijvoorbeeld door gunstige financiering. Dit kan bijvoorbeeld door een maatschappelijke kosten-baten analyse nagegaan worden.

3. Gegevensgebruik²⁷

Overheden krijgen door hun publieke taak informatie die anderen niet hebben. Dat mag geen oneerlijk voordeel opleveren. Overheden mogen gegevens daarom alleen gebruiken voor economische activiteiten, als andere bedrijven die gegevens ook onder dezelfde voorwaarden kunnen krijgen.

4. Functiescheiding²⁸

Het komt voor dat overheden een bestuurlijke rol hebben voor economische activiteiten die ze zelf uitvoeren. Overheden moeten zorgen voor een strikte scheiding tussen zulke bestuurlijke zaken en economische activiteiten. Ambtenaren mogen niet tegelijk met allebei bezig zijn. Dit vereist een uitgewerkte governance, waarbij scheiding bestaat tussen eigenaarschap, opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap.

Daarnaast hanteert de overheid de 'Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst'²⁹. Daarbij wordt onder het verrichten van marktactiviteiten niet verstaan het deelnemen van de staat in een vorm van publiek-private samenwerking.

De overheid hanteert overwegingen voor het al dan niet vanuit een maatschappelijk belang te interveniëren in de markt.³⁰ Als het functioneren van de markt niet of te weinig bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart, kunnen er publieke belangen in het geding zijn. Dan is sprake van marktfalen en dit kan verschillende vormen hebben:

- Externe effecten die de markt niet (voldoende) kan corrigeren.

²⁴ <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/concurrentie-en-marktwerking/concurrentie-door-overheden/wet-markt-en-overheid>

²⁵ Artikel 25i Mededingingswet jo. Artikel 3-9 besluit markt en overheid.

²⁶ Artikel 25j Mededingingswet jo. Artikel 9 besluit markt en overheid.

²⁷ Artikel 25k Mededingingswet.

²⁸ Artikel 25l Mededingingswet.

²⁹ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/aanwijzingen>

³⁰ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/5-wat-rechtvaardigt-overheidsinterventie>

- Publieke (collectieve) goederen, waarvan de opbrengsten aan iedereen ten goede komen en het gebruik door de een het gebruik door de ander niet uitsluit (bijv. dijken, defensie).
- Informatiescheefheid tussen vrager en aanbieder, waardoor de markt niet goed kan functioneren.
- Oneerlijke concurrentieverhoudingen (monopolievorming), wanneer één aanbieder zoveel macht verwerft dat het prijsmechanisme van de markt niet meer goed functioneert.
- Te hoge transactiekosten, waardoor er geen markt tot stand.

Als de overheid vanuit een onderbouwd maatschappelijk belang een rol voor zichzelf ziet en de verantwoordelijkheid om te voorzien in een behoefte die de markt niet of niet adequaat invult (specifiek wettelijke taak), dan is er geen sprake van een economische activiteit en gelden de genoemde gedragsregels van de WMO niet. Daarvoor zal dan duidelijk moeten zijn welke specifieke maatschappelijke taak er voor de overheid ligt.

3 MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT

Onderstaand schetsen wij een aantal ontwikkelingen op het gebied van de digitale identiteit die context geven aan de uitwerking van alternatieven voor een publiek bedrijven- en organisatiemiddel en een geïntegreerd burger-, bedrijven- en organisatiemiddel.

Deze schets is grotendeels ontleend aan een studierapport over de toekomstige architectuur van de digitale overheid³¹. Wij benadrukken daarbij dat dit uitsluitend expertvisies zijn en (nog) geen vastgesteld beleid.

3.1 Vertrouwen in digitale identiteit

Bij de digitalisering van de dienstverlening in onze samenleving, of dit nu in de publieke of private sector plaatsvindt, is vertrouwen in de digitale identiteit essentieel. Een gebrek aan vertrouwen leidt ertoe dat burgers, bedrijven en overheden aarzelen om transacties digitaal uit te voeren, van nieuwe (overheids-)diensten gebruik te maken of een toevlucht zoeken in suboptimale of onveilige oplossingen (denk aan een kopie maken van een paspoort).

De overheid dient in dit domein de voorwaarden te scheppen om het voor burgers en ondernemers mogelijk te maken om op een veilige, persoonlijke en gebruiksvriendelijke wijze digitale diensten af te nemen. De komende jaren zal de behoefte aan verschillende vormen van identificatie en authenticatie in het digitale domein zich blijven ontwikkelen. Een goed ingerichte identificatie- en authenticatiefunctie is een maatschappelijke randvoorwaarde voor zeer veel andere functies waar burgers en bedrijven behoefte aan hebben. Een van de belangrijke randvoorwaarden voor het afnemen van digitale diensten als burger of onderneming is een goed stelsel voor (digitale) identificatie en identificatiemiddelen. Bij natuurlijke personen, rechtspersonen en ondernemingen, vanuit verschillende rollen en via alle mogelijke kanalen met de benodigde betrouwbaarheid, kunnen bewijzen dat je “bent wie je zegt te zijn”. Het hebben van een unieke en betrouwbare, in een administratie vastgelegde, identiteit is een voorwaarde voor het zowel online als in persoon kunnen vaststellen van iemands identiteit. Op basis van deze administratieve identiteit en de gegevens die geregistreerd staan, kunnen bepaalde (digitale) identificatiemiddelen worden uitgegeven. Hiermee kunnen natuurlijke personen zich vervolgens digitaal identificeren en laten authentifieren om digitaal zaken te doen. De identificatie van een rechtspersoon en onderneming maakt (in de praktijk van digitale diensten in een portaal) altijd onderdeel uit van een proces waarbij een machtiging is afgegeven voor een natuurlijk persoon om die rechtspersoon of onderneming te vertegenwoordigen. Daarnaast onderscheiden we nog technische koppelingen van systeem naar systeem, waar op basis van technische sleutels het identificatiemiddel wordt gecontroleerd.

3.2 Huidige situatie

In Nederland bestaat er een uitgangssituatie waarin ‘gezaghebbende bronnen’ voor handen zijn. We hebben een gecentraliseerd identiteitstelsel dat als gezaghebbende bron de Basisregistratie

³¹ Werkgroep Identificatie en Authenticatie GO

Personen (BRP) voor natuurlijke personen en het Handelsregister (HR) voor rechtspersonen kent. Deze situatie brengt met zich mee dat de overheid een actieve rol speelt in het identiteitsdomein. In dit stelsel zijn, voor zowel natuurlijke personen als voor rechtspersonen unieke identificerende nummers vastgelegd. Voor burgers is dat doorgaans het BSN en voor bedrijven is dit het KVK of RSIN-nummer. Deze nummers worden tevens gebruikt bij de digitale identificatiemiddelen in de publieke sector. Een klein deel van de organisaties in Nederland kunnen zich niet inschrijven in de KvK. Denk hierbij aan entiteiten als kerken, ambassades en internationale organisaties. Hiervoor worden oplossingen gezocht.

In Nederland zijn het burgerdomein, waar het BSN-nummer uniek identificeert en het bedrijvendomein, waar het KVK- en RSIN-nummer uniek identificeert, vergaand van elkaar gescheiden. De meest in het oog springende uitzondering is de eenmanszaak. Hier heeft de overheid in praktijk het BSN-nummer gehanteerd als uniek nummer in plaats van het RSIN-nummer. Dit heeft als consequentie dat voor deze categorie van bedrijven het BSN-nummer ook in het bedrijvendomein gebruik wordt.

eIDAS maakt echter geen onderscheid in een burger of bedrijvendomein. In die zin streeft eIDAS al naar het geïntegreerde burger-, bedrijven en organisatie(identificatie)middel. Burgers, bedrijven en organisaties worden op eenzelfde wijze gerepresenteerd en uitgewisseld tussen landen. Dat heeft tot resultaat dat Nederlandse burgers met een Europees erkend identificatiemiddel, bijvoorbeeld van Estland, via het Nederlandse eIDAS knooppunt toegang kunnen krijgen tot zowel de Nederlandse publieke sector als de private sector, terwijl dit met de huidige afzonderlijke Nederlandse identificatiemiddelen binnen Nederland niet kan. De initiatieven van de Europese Commissie om te komen tot één Europese digitale e-identiteit voor alle Europeanen om in heel Europa zaken te kunnen doen met bedrijven en overheden kan hier een belangrijke stimulans in zijn.

Het punt van de 'vergaande scheiding' van het burger- en bedrijvendomein in de Nederlandse context is onderkend en er vindt visievorming plaats om te komen tot een integratie van het burger- en bedrijvendomein. Daarbij wordt gedacht aan een door de overheid uitgegeven, erkende en in wet- en regelgeving verankerde, verzameling van betrouwbare gegevens die een entiteit (persoon, organisatie, object of apparaat) representeren in het digitale domein, voor gebruik in de publieke en de private sector. In een eerste variant zou dit een minimale set aan gegevens kunnen bevatten die noodzakelijk is voor het maatschappelijk verkeer. Deze gegevens komen voort uit het BRP en het Handelsregister. Nadrukkelijk zijn dit eerste gedachten die nog uitgewerkt moeten worden. Daarmee ontstaat wel perspectief voor een geïntegreerd middel.

3.3 Toekomstbeeld

Het langere termijn perspectief is een overheid als 'gezaghebbende bron' voor de digitale identiteit van natuurlijke personen en rechtspersonen. Ook dit perspectief behoeft nog nadere uitwerking. In de digitale dienstverlening worden geverifieerde identificatiegegevens vanuit de overheid beschikbaar gesteld aan natuurlijke of rechtspersonen. Een persoon kan er zelf voor kiezen deze brongegevens voor identiteit in te zetten voor (het activeren van) afgeleide

identificatiemiddelen. Daarnaast zijn deze gegevens, via nog te maken afspraken, te ontsluiten naar dienstverleners, waardoor burgers en bedrijven gemakkelijker zaken kunnen doen met de publieke en private sector. Het perspectief is het betrouwbaar faciliteren van toegang door de overheid door:

- Het organiseren van toegang tot cruciale dienstverlening in de Nederlandse maatschappij voor alle natuurlijke en rechtspersonen op een passend (eIDAS) betrouwbaarheidsniveau, zowel voor de publieke als private sector.
- Gemakkelijk, veilig en met voldoende privacy-borging, op digitale wijze diensten af kunnen nemen in Nederland en binnen de Europese Unie.

De wetgeving voor de Digitale overheid kan de basis leggen voor het perspectief van geïntegreerde publieke en/of private identificatiemiddelen voor het faciliteren van toegang tot diensten in de publieke en private sector. De toegang zelf wordt geregeld door de betreffende dienstverleners. Het wetsvoorstel Digitale overheid behandelt primair de toegang tot de overheid. De elektronische interactie van burgers, bedrijven en organisaties beperkt zich niet daartoe. Ook buiten de sector overheid is er sterke behoefte aan veilige en gebruikersvriendelijke authenticatie bij elektronische dienstverlening tussen bedrijven onderling (B2B) en met hun klanten (B2C) of tussen consumenten onderling (C2C). De 'maatschappelijke business case' voor de Nederlandse economie is daarom meermalen groter dan alleen de interactie met de overheid. Daarnaast is het belangrijk om te realiseren dat identificatiemiddelen slechts een van de oplossingen is om vertrouwen in de online-omgeving op te bouwen.³² Zo omvat de eIDAS regelgeving naast identificatiemiddelen ook regelgeving voor elektronische handtekeningen, tijdsstempels en zegels, die een veilige elektronische interactie tussen burgers, bedrijven en overheden, en bijgevolg ook de doeltreffendheid en omvang van publieke en private onlinediensten, e-business en elektronische handel in de Europese Unie, zullen verhogen. Daardoor zal naar alle waarschijnlijkheid de behoefte afnemen om verschillende lokale identificatiemiddelen te gebruiken of identificatiemiddelen met maar één doel te gebruiken, zoals 'eHerkenning voor de belastingaangifte'.

³² Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees parlement en de Raad van 23 juli 2014

4 AFWEGINGSASPECTEN

In dit hoofdstuk presenteren we de afwegingsaspecten die we gebruiken om de alternatieven (handelingsperspectieven) te bespreken voor de uitgifte van identificatiemiddelen. Daarbij onderscheiden wij zeven criteria voor het afwegen van de alternatieven.

Deze aspecten zijn deels gegeven in de opdrachtformulering en deels vloeien ze voort uit het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)³³ dat de overheid hanteert in de eerste fasen van een beleidsproces.

4.1 Gebruikersperspectief van het identificatiemiddel

Bij dit criterium staat centraal de hanteerbaarheid van het identificatiemiddel voor de gebruiker. Het algemeen geldende principe hierbij is het zorg dragen dat de digitale diensten veilig zijn en dat gebruikers dat weten, zodat ze digitale diensten ook vertrouwen. De overheid moet digitale diensten beter laten aansluiten op de gebruiker.

In de digitale agenda NL Digibeter 2019 is aangegeven dat de overheid gebruik maakt van de principes van 'Gebruiker Centraal' voor informatievoorziening en dienstverlening. De focus ligt daarbij op het stimuleren dat iedereen mee kan doen in de digitale samenleving. Ook de mensen die extra hulp nodig hebben. De focus ligt daarbij vaak op burgers.

Ook voor bedrijven geldt dat de overheid beter haar diensten moet laten aansluiten op de gebruiker. Tegelijkertijd zien wij dat de overheid meer en meer van bedrijven verwacht en soms ook eist dat zij uitsluitend langs elektronische weg informatie uitwisselen met de overheid en daarvoor hoogwaardige identificatiemiddelen in zet. Een aandachtspunt hierbij is de mate waarin het aantal en soort identificatiemiddelen, die een gebruiker hanteert om diensten af te nemen, beperkt wordt (de 'digitale sleutelbos').

4.2 Governance van identificatie dienstverlening

Onder governance verstaan wij in dit kader de mate waarin de overheid via sturing en toezicht 'publieke' eindverantwoordelijkheid draagt voor de voor de uitgifte van identificatiemiddelen. Bij publieke dienstverlening ligt de verantwoordelijkheid volledig bij de overheid, ook als de overheid uitvoerende taken heeft uitbesteed aan marktpartijen.

Bij publiek-private samenwerking bepaalt de wijze van sturing en toezicht door de overheid of de nadruk ligt op het publieke of het private karakter van de dienstverlening.

Bij private dienstverlening bepalen de erkennings- en toezichts-eisen de mate van verantwoordelijkheid van de overheid.

4.3 Korte en lange termijn juridische kader wetsvoorstel Digitale overheid

Bij dit criterium is de vraag in hoeverre de alternatieven passen binnen het kader van het wetsvoorstel Digitale overheid zoals deze nu voorligt in de Eerste Kamer (tranche 1) of dat hier op termijn wijziging van de wetgeving voor nodig is (tranche 2).

³³ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>

4.4 Bekostiging van het identificatiemiddel

Bij dit criterium staat de afweging centraal of bij het verstrekken van een identificatiemiddel sprake is van een (semi-)collectieve voorziening die (gedeeltelijk) van overheidswege bekostigd wordt of dat sprake is van een dienst van de overheid, waarop het profijtbeginsel van toepassing is en de gebruiker daarvoor een vergoeding betaalt.

4.5 Uitvoerbaarheid en continuïteit van de uitgifte van identificatiemiddelen

Bij dit criterium gaat het om de afweging van de impact van een wijziging van de huidige dienstverlening op benodigde doorlooptijd en kosten, kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening, organisatorische, technische en bestuurlijke risico's voor burger, ondernemer en overheid. Zie hiervoor ook het toetskader van het Bureau ICT Toetsing (BIT)³⁴

4.6 Verhouding markt en overheid

Bij dit criterium gaat het om de afweging tussen enerzijds het algemene maatschappelijke belang en anderzijds het bevorderen van zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven bij het aanbieden van publieke identificatiemiddelen voor bedrijven.

4.7 eIDAS en Europese ontwikkelingen

Bij dit criterium gaat het om de mate waarin het alternatief aansluit op de Europese ontwikkeling om te komen tot één Europese digitale e-identiteit voor alle Europeanen om in heel Europa zaken te kunnen doen met bedrijven en overheden.

³⁴ <https://www.bureauicttoetsing.nl/toetsproces/toetskader>

5 ALTERNATIEVEN EN HANDELINGSPERSPECTIEF

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de het begrippenkader, het wettelijk kader, de maatschappelijke ontwikkelingen en de afwegingscriteria beschreven voor de uitgifte van identificatiemiddelen.

In dit hoofdstuk beschrijven we de aan de hand van motie 32 van het Kamerlid van der Molen alternatieven voor een publiek middel als bedrijfs- en organisatiemiddel en een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel.

Vervolgens beschrijven we ook enkele alternatieven voor de wijze waarop de overheid bedrijven en organisaties op korte termijn een kosteloos een identificatiemiddel verschaft voor (wettelijk) verplichte elektronische gegevensuitwisseling met overheidsdiensten.

We beschrijven kort het alternatief en analyseren deze aan de hand van de in hoofdstuk 4 beschreven afwegingscriteria en beantwoorden vervolgens op basis van deze beschrijving de hoofdvragen.

5.1 Alternatieven voor een publiek middel als bedrijfs-en organisatiemiddel

Voor het realiseren van een publiek middel als bedrijfs-en organisatiemiddel zijn wij in overleg met de begeleidingscommissie verschillende alternatieven nagegaan. De volgende twee alternatieven kwamen daarbij naar voren:

1. De overheid biedt als partij binnen het huidige afsprakenstelsel eTD een publiek middel aan.
2. De overheid biedt zelfstandig een publiek middel aan.

5.1.1 Overheid treedt toe als partij in het afsprakenstelsel eTD

Het huidige eTD afsprakenstelsel bestaat uit private deelnemers en een publieke beheerorganisatie, onder eigenaarschap van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken.

Het afsprakenstelsel is een netwerkorganisatie waaraan nieuwe partijen kunnen toetreden. Ook de overheid kan in principe als deelnemer toetreden. De overheid neemt in dit alternatief als publieke partij deel aan het afsprakenstelsel eTD en krijgt de rol van uitgever van bedrijfs-en organisatiemiddelen voor het bedrijvendomein, gelijk aan de private partijen in het afsprakenstelsel eTD. De overheid ontwikkelt 'voor eigen rekening en risico' een publiek bedrijfs-en organisatiemiddel en levert dit aan bedrijven en organisaties.

Daarbij kan overeengekomen worden dat de overheid het middel aanbiedt met een beperkte functionaliteit, alleen voor gebruik bij overheidsdiensten of nog verder beperkt tot alleen voor gebruik bij overheidsdiensten waarvoor de overheid uitsluitend elektronische informatie-uitwisseling vereist. In dat geval treedt de overheid niet direct in concurrentie met de private aanbieders en kan het middel tegen gereduceerde tarieven of 'om niet' aangeboden worden.

Afwegingscriterium	Toelichting
Gebruikersperspectief	Bedrijven kunnen in dit alternatief het publieke identificatiemiddel gebruiken voor diensten in de publieke sector, naast bestaande identificatiemiddelen uit het afsprakenstelsel eTD met een breder toepassingsgebied in zowel de publieke als private sector. Daarmee kan de 'digitale sleutelbos' van het bedrijf of de organisatie wel uitgebreider worden, afhankelijk van de gewenste extra functionaliteiten.
Governance	De overheid is in dit alternatief deelnemer in een publiek-private samenwerking met de spelregels die daar tussen de deelnemers zijn overeengekomen. De overheid dient in het stelsel door goede functiescheiding er voor zorg te dragen dat eigenaarschap voor het stelsel en voor het deelnemerschap in het stelsel niet in één hand ligt.
Wettelijk kader	De overheid neemt in dit alternatief als publieke partij deel aan het afsprakenstelsel eTD. Het huidige wetsvoorstel Digitale overheid geeft aan dat bedrijfs- en organisatiemiddelen niet door de overheid zelf worden geleverd. Dit betekent dat mogelijkheid pas met de 2 ^e tranche van de Wet Digitale overheid mogelijk gemaakt kan worden. Tevens dient nagegaan te worden hoe deelname van de overheid in het afsprakenstelsel eTD zich verhoudt tot de letter en de geest van het wetsvoorstel Digitale overheid.
Bekostiging	Indien het publieke middel tegen gereduceerd tarief of 'om niet' wordt aangeboden, dan dient het verschil tussen de kostprijs en de vergoeding aangevuld te worden met centrale financiering.
Uitvoerbaarheid	De overheid neemt in dit alternatief deel als middelenuitgever. De overheid dient voor dit alternatief een aparte uitvoeringsorganisatie op te zetten en te voldoen aan de toetredingseisen van het afsprakenstelsel eTD en dient het gedefinieerde toetredingsproces te doorlopen. Daarbij kan aangesloten worden op de bestaande rollen, functionaliteit, kennis en kunde van het eHerkenningstelsel.
Markt en Overheid	Naast de Wet Markt en Overheid hanteert de overheid 'Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst'. Daarbij wordt onder het verrichten van marktactiviteiten niet verstaan het deelnemen van de staat in een vorm van publiek-private samenwerking.
Europese ontwikkelingen	Dit alternatief heeft een beperkt effect om te komen tot één (geïntegreerde) Europese digitale e-identiteit voor alle Europeanen om in heel Europa zaken te kunnen doen met bedrijven en overheden.

5.1.2 De overheid biedt zelfstandig een publiek middel aan

In dit alternatief ontwikkelt de overheid zelfstandig op basis van de eIDAS vereisten een publiek bedrijfs- en organisatiemiddel naast het afsprakenstelsel eTD en naast private partijen. Een dergelijk middel is nu niet voorhanden. De overheid dient dit 'voor eigen rekening en risico' te ontwikkelen en uit te geven aan bedrijven en organisaties. Zij kan voor de ontwikkeling en levering gebruik maken van de kennis en kunde die zij heeft opgedaan met DigiD en het eHerkenningstelsel.

Om zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren, dient dit middel nadrukkelijk een ander karakter te hebben dan het breed toepasbare en betaalde private identificatiemiddel van het afsprakenstelsel eTD.

Bijvoorbeeld door het publieke middel alleen met een beperkte functionaliteit aan te bieden, alleen voor gebruik bij overheidsdiensten of nog verder beperkt tot alleen voor gebruik bij overheidsdiensten waarvoor de verplichting bestaat om uitsluitend elektronisch informatie uit te wisselen. In dat geval kan sprake zijn van een 'maatschappelijk belang' waardoor deze activiteit van de overheid niet strijdig hoeft te zijn met de gedragsregels voor gelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en particuliere ondernemingen, zoals opgenomen in de Wet Markt en Overheid. Het middel kan dan ook tegen gereduceerde tarieven of 'om niet' aangeboden worden.

Afwegingscriterium	Toelichting
Gebruikersperspectief	Bedrijven kunnen in dit alternatief het publieke identificatiemiddel gebruiken voor diensten in de publieke sector, naast bestaande identificatiemiddelen uit het afsprakenstelsel eTD met een breder toepassingsgebied in zowel de publieke als private sector. Daarmee kan de 'digitale sleutelbos' van het bedrijf of de organisatie wel uitgebreider worden, afhankelijk van de gewenste extra functionaliteiten.
Governance	Bij dit alternatief ligt de volledige verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en beheer bij de overheid, ook als de overheid uitvoerende taken heeft uitbesteed aan marktpartijen.
Wettelijk kader	Het huidige wetsvoorstel Digitale overheid geeft aan dat bedrijfs- en organisatiemiddelen niet door de overheid zelf worden geleverd. Dit betekent dat nagegaan moet worden of dit alternatief met de tweede tranche van het wetsvoorstel Digitale overheid mogelijk gemaakt kan worden.
Bekostiging	De overheid draagt zorg voor de financiering van de ontwikkeling en kan het middel tegen gereduceerd tarief of 'om niet' aanbieden, waarmee een deel van de kosten gedekt kan worden.
Uitvoerbaarheid	In dit alternatief dient de overheid naast het uitgeven van middelen zelf zorg te dragen voor alle functionaliteit en rollen die benodigd zijn om te voldoen aan de eIDAS-eisen en dienen

Afwegingscriterium	Toelichting
	<p>technische koppelingen gemaakt te worden met alle dienstverleners voor het uitwisselen van berichten. Het ontwikkelen van een eigen publiek bedrijfs- en identificatiemiddel, dat voldoet aan de eIDAS- vereisten en tevens gevolgen heeft voor de wetgeving moet gezien worden als een groot project, met als belangrijkste kenmerken een lange duur, complexiteit in opzet en uitvoer, hoge kosten en risico's voor de schatkist.</p> <p>Bij vermoede ongelijke concurrentieverhoudingen kan de investeringsbereidheid in de dienstverlening van private partijen mogelijk dalen. Daardoor kan het risico ontstaan dat de bereidheid tot innoveren bij de private partijen afneemt en uiteindelijk ook de continuïteitsrisico's ontstaan in de dienstverlening aan burgers, bedrijven en organisaties.</p>
Markt en Overheid	<p>Met het nieuwe publieke identificatiemiddel bestaat de mogelijkheid dat dit gezien wordt als interventie in een bestaande markt. Het afsprakenstelsel eTD (eHerkenning) bestaat inmiddels tien jaar en dit betekent dat de overheid goede redenen en rechtsgrond nodig heeft om zich vanuit een 'maatschappelijk belang' op deze markt te begeven. De overheid dient daarbij de gedragsregels van de Wet Markt en Overheid in acht te nemen om een gelijk speelveld te creëren. Overheden mogen een product of dienst niet onder de kostprijs aanbieden.</p> <p>De gedragsregels van de Wet Markt en Overheid vervallen indien de overheid aantoont dat zij voor zichzelf een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid ziet (wettelijke taak) om een specifiek publiek bedrijfs- en identificatiemiddel met alleen beperkte functionaliteit aan te bieden</p> <p>Indien het geen wettelijke taak betreft dan dient aangetoond te worden dat er een maatschappelijke behoefte aanwezig is die de markt niet of niet adequaat invult.</p> <p>Dit middel heeft dan beperkte functionaliteit en is alleen voor gebruik bij overheidsdiensten of nog verder beperkt tot alleen voor gebruik bij overheidsdiensten waarvoor de verplichting bestaat om uitsluitend elektronisch informatie uit te wisselen aan te bieden.</p>
Europese ontwikkelingen	<p>Dit alternatief heeft een beperkt effect om te komen tot één (geïntegreerde) Europese digitale e-identiteit voor alle Europeanen om in heel Europa zaken te kunnen doen met bedrijven en overheden.</p>

5.2 Alternatieven voor een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel

In de hoofdstukken 2 en 3 hebben wij een nadere uitwerking gegeven aan het begrip publiek geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel.

Dit kan omschreven worden als:

Een door de overheid uitgegeven, erkende en in wet- en regelgeving verankerde, verzameling van betrouwbare gegevens die een entiteit (persoon, organisatie, object of apparaat) representeren in het digitale domein voor gebruik in de publieke en de private sector. Deze gegevens komen voort uit het BRP en het Handelsregister. Kern van het begrip 'geïntegreerd' is dat het een identificatiemiddel is dat gebruikt kan worden door zowel burgers als bedrijven en organisaties. In de context van de motie van der Molen gaan wij ervan uit dat het een publiek, door de overheid, uitgegeven middel is dat gebruikt wordt voor dienstverlening in de publieke sector.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 sluit het huidige wetsvoorstel Digitale overheid een publiek bedrijfs- en organisatiemiddel uit en daarmee dus ook het geïntegreerde burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel. Om dit mogelijk te maken moet nagegaan worden of deze mogelijkheid met de tweede tranche van de wet Digitale overheid kan worden ingepast.

In de huidige situatie verschaft het afsprakenstelsel eTD bedrijfs- en organisatie-identificatiemiddelen aan de bedrijven en organisaties. Het huidige wetsvoorstel faciliteert dat private partijen ook een privaat identificatiemiddel kunnen uitgeven in het burgerdomein. Daarmee zijn deze partijen nu reeds in de gelegenheid om een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel uit te gaan geven. Aangezien dit geen publiek middel betreft vervalt deze mogelijkheid als alternatief binnen de scope van dit onderzoek.

De overheid kan het huidige publieke middel voor natuurlijke personen integreren met een publiek middel voor bedrijven en organisaties. Hierbij zien wij twee alternatieven:

1. Uitgeven van een geïntegreerd middel als publieke deelnemer in het afsprakenstelsel eTD.
2. Zelfstandig uitgeven van een geïntegreerd middel.

5.2.1 Uitgeven van een geïntegreerd middel als publieke deelnemer in het afsprakenstelsel eTD

De overheid ontwikkelt binnen het afsprakenstelsel eTD 'voor eigen rekening en risico' een geïntegreerd publiek burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel en levert dit aan burgers, bedrijven en organisaties.

De overheid kan daarbij steunen op de mogelijkheid om in het afsprakenstelsel eTD, naast het bedrijfs- en organisatie-identificatiemiddelen aan de bedrijven en organisaties, tevens ook een privaat identificatiemiddel uit te geven voor het burgerdomein. Daarbij kan overeengekomen worden dat de overheid het publieke middel vanuit 'maatschappelijk belang' aanbiedt met een beperkte functionaliteit, alleen voor gebruik bij overheidsdiensten of nog verder beperkt tot alleen voor gebruik bij overheidsdiensten waarvoor de overheid uitsluitend elektronische informatie-uitwisseling vereist. In dat geval kan het middel tegen sterk gereduceerde tarieven of 'om niet' aangeboden worden.

Afwegingscriterium	Toelichting
Gebruikersperspectief	Burgers en bedrijven kunnen in dit alternatief het publieke identificatiemiddel gebruiken voor diensten in de publieke sector, naast bestaande identificatiemiddelen uit het afsprakenstelsel eTD met een breder toepassingsgebied in zowel de publieke als private sector. Daarmee kan de 'digitale sleutelbos' van burger, bedrijf of de organisatie wel uitgebreider worden, afhankelijk van de gewenste extra functionaliteiten.
Governance	De overheid is in dit alternatief deelnemer in een publiek-private samenwerking met de spelregels die daar tussen de deelnemers zijn overeengekomen. De overheid dient in het stelsel door goede functiescheiding er voor zorg te dragen dat eigenaarschap voor het stelsel en voor het deelnemerschap niet in één hand ligt.
Wettelijk kader	De overheid neemt in dit alternatief als publieke partij deel aan het afsprakenstelsel eTD. Het huidige wetsvoorstel Digitale overheid geeft aan dat bedrijfs- en organisatiemiddelen niet door de overheid zelf worden geleverd. Dit betekent dat nagegaan moet worden of dit alternatief met de tweede tranche van het wetsvoorstel Digitale overheid mogelijk gemaakt kan worden. Tevens dient nagegaan te worden hoe deelname van de overheid in het afsprakenstelsel eTD zich verhoudt tot de letter en de geest van het wetsvoorstel Digitale overheid.
Bekostiging	Indien het publieke middel tegen gereduceerd tarief of 'om niet' wordt aangeboden, dan dient het verschil tussen de kostprijs en de vergoeding aangevuld te worden met centrale financiering.
Uitvoerbaarheid	De overheid neemt in dit alternatief deel als middelenuitgever. De overheid dient voor dit alternatief een aparte uitvoeringsorganisatie op te zetten en te voldoen aan alle toetredingseisen van het afsprakenstelsel eTD en dient het gedefinieerde toetredingsproces te doorlopen. Daarbij kan aangesloten worden op de bestaande rollen, functionaliteit, kennis en kunde van het eHerkenningstelsel.
Markt en Overheid	Naast de Wet Markt en Overheid hanteert de overheid 'Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst'. Daarbij wordt onder het verrichten van marktactiviteiten niet verstaan het deelnemen van de staat in een vorm van publiek-private samenwerking.
Europese ontwikkelingen	Dit alternatief levert een bijdrage om te komen tot één Europese digitale e-identiteit voor alle Europeanen om in heel Europa zaken te kunnen doen met bedrijven en overheden

5.2.2 Zelfstandig uitgeven van een geïntegreerd middel.

In dit alternatief ontwikkelt de overheid zelfstandig op basis van de eIDAS-vereisten een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel, naast het afsprakenstelsel eTD en naast private partijen. Een dergelijk middel is nu niet voorhanden. De overheid dient dit ‘voor eigen rekening en risico’ te ontwikkelen en te leveren aan burgers, bedrijven en organisaties. Zij kan voor de ontwikkeling en levering gebruik maken van de kennis en kunde en ‘lessons learned’ die zij heeft opgedaan met DigiD en het eHerkenningstelsel.

Ook in dit alternatief kan bepaald worden dat de overheid het middel aanbiedt met een beperkte functionaliteit, alleen voor gebruik bij overheidsdiensten of nog verder beperkt tot alleen voor gebruik bij overheidsdiensten waarvoor de overheid uitsluitend elektronische informatie-uitwisseling vereist. In dat geval kan sprake zijn van een ‘maatschappelijk belang’ waardoor deze activiteit van de overheid niet strijdig hoeft te zijn met de gedragsregels voor gelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en particuliere ondernemingen, zoals opgenomen in de wet Markt en Overheid. Het middel kan dan ook tegen gereduceerde tarieven of ‘om niet’ aangeboden worden.

Afwegingscriterium	Toelichting
Gebruikersperspectief	Burgers en bedrijven kunnen in dit alternatief het geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel gebruiken voor diensten in de publieke sector, naast bestaande identificatiemiddelen uit het afsprakenstelsel eTD met een breder toepassingsgebied in zowel de publieke als private sector. Daarmee kan de ‘digitale sleutelbos’ van burger, bedrijf of de organisatie enigszins beperkt worden, afhankelijk van de gewenste extra functionaliteiten.
Governance	Bij dit alternatief ligt de volledige verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en beheer bij de overheid, ook als de overheid uitvoerende taken heeft uitbesteed aan marktpartijen.
Wettelijk kader	Het huidige wetsvoorstel Digitale overheid geeft aan dat bedrijfs- en organisatiemiddelen niet door de overheid zelf worden geleverd. Dit betekent dat nagegaan moet worden of dit alternatief met de tweede tranche van het wetsvoorstel Digitale overheid mogelijk gemaakt kan worden.
Bekostiging	De overheid draagt zorg voor de financiering van de ontwikkeling en kan het middel tegen gereduceerd tarief of ‘om niet’ aanbieden, waarmee een deel van de kosten gedekt kunnen worden.
Uitvoerbaarheid	In dit alternatief dient de overheid naast het uitgeven van middelen zelf zorg te dragen voor alle functionaliteit en rollen die benodigd zijn om te voldoen aan de eIDAS-eisen en dienen technische koppelingen gemaakt te worden met alle dienstverleners voor het uitwisselen van berichten. Het

Afwegingscriterium	Toelichting
	<p>ontwikkelen van een eigen geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel, dat voldoet aan de eIDAS-vereisten en tevens gevolgen heeft voor de wetgeving moet gezien worden als een groot project, met als belangrijkste kenmerken een lange duur, complexiteit in opzet en uitvoer, hoge kosten en risico's voor de schatkist.</p> <p>Bij vermoede ongelijke concurrentieverhoudingen kan de investeringsbereidheid in de dienstverlening van private partijen mogelijk dalen. Daardoor kan het risico ontstaan dat de bereidheid tot innoveren bij de private partijen afneemt en uiteindelijk ook de continuïteitsrisico's ontstaan in de dienstverlening aan burgers, bedrijven en organisaties.</p>
Markt en Overheid	<p>Met een nieuw geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel bestaat de mogelijkheid dat dit gezien wordt als interventie in een bestaande markt. Het afsprakenstelsel eTD (eHerkenning) bestaat inmiddels 10 jaar en dit betekent dat de overheid goede redenen en rechtsgrond nodig heeft om zich vanuit 'maatschappelijk belang' op deze markt te begeven. De overheid dient daarbij de gedragsregels van de Wet Markt en Overheid in acht te nemen om een gelijk speelveld te creëren. Overheden mogen een product of dienst niet onder de kostprijs aanbieden.</p> <p>De gedragsregels van de Wet Markt en Overheid vervallen indien de overheid aantoont dat zij voor zichzelf een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid ziet (wettelijke taak) om een specifiek publiek geïntegreerd burger-, bedrijfs- en organisatiemiddel met alleen beperkte functionaliteit aan te bieden</p> <p>Indien het geen wettelijke taak betreft dan dient aangetoond te worden dat er een maatschappelijke behoefte aanwezig is die de markt niet of niet adequaat invult.</p> <p>Dit middel heeft dan beperkte functionaliteit en is alleen voor gebruik bij overheidsdiensten of nog verder beperkt tot alleen voor gebruik bij overheidsdiensten waarvoor de verplichting bestaat om uitsluitend elektronisch informatie uit te wisselen aan te bieden.</p>
Europese ontwikkelingen	Dit alternatief levert een bijdrage om te komen tot één Europese digitale e-identiteit voor alle Europeanen om in heel Europa zaken te kunnen doen met bedrijven en overheden

5.3 Alternatieven voor kosteloze identificatiemiddelen voor bedrijven en organisaties

Als derde onderzoeksvraag beschrijven we hier de alternatieven om op korte termijn te komen tot een wijze waarop de overheid kosteloos een identificatiemiddel verschaft aan bedrijven en organisaties voor (vaak wettelijke) verplichte elektronische gegevensuitwisseling met overheidsdiensten.

Deze vraag houdt verband met de compensatieregeling uit 2020 waarbij de Belastingdienst een voorstel gedaan heeft voor een compensatieregeling van 2 jaar in combinatie met een gelimiteerde vorm van eHerkenning, de 'eHerkenning Belastingdienst'. Daarmee kunnen bedrijven en organisaties alleen toegang krijgen tot de Belastingdienst en kosteloos hun aangiftes doen. Dit is een beperkte vorm van eHerkenning.

Het ligt in de lijn der verwachting dat met de toenemende digitalisering van de overheid de schriftelijke communicatie meer en meer zal afnemen en bedrijven en organisaties genoodzaakt zijn een identificatiemiddel aan te schaffen voor verplichte elektronische gegevensuitwisseling met overheidsdiensten.

We beschrijven hier de alternatieven en analyseren deze kort. Wij onderscheiden de volgende alternatieven:

1. Centrale bekostiging van deelnemers eHerkenning
2. Inzet van publieke identificatiemiddelen
3. Breed gebruik van eHerkenning stimuleren voor ondernemingen

5.3.1 Centrale bekostiging van deelnemers eHerkenning

In de huidige situatie is de Belastingdienst de enige dienstverlening waar verplichte elektronische dienstverlening voor bedrijven en organisaties heeft geleid tot een compensatieregeling. Het aantal overheidsinstellingen dat elektronische informatie-uitwisseling gaat verplichten zal alleen maar toenemen. Als het beleid van de overheid wordt dat vereiste elektronische uitwisseling geen kosten voor de gebruiker met zich mee mag brengen, dan lijkt een centrale bekostiging van de deelnemers eHerkenning meer de hand te liggen dan specifieke compensatieregelingen per overheidsdienst. Indien de gebruiker toegang tot meer overheidsdiensten wenst, kan er een 'upgrade' plaatsvinden. In dit geval betaalt de gebruiker en vervalt de centrale bekostiging. Deze maatregel is eenvoudig(er) uit te voeren. Er zal wel een regeling getroffen moeten worden met de deelnemers van eHerkenning over de kostenvergoeding. Een actieve houding van de deelnemers is gewenst om conversie van het beperkt eHerkenningmiddel naar een volledig eHerkenningmiddel te bewerkstelligen.

5.3.2 Inzet van publieke identificatiemiddelen

Dit alternatief houdt in dat de overheid gebruik kan maken van de ontwikkeling van een publiek middel voor bedrijven en organisaties of een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel. Zoals aangegeven zal dit niet op korte termijn gerealiseerd kunnen worden. Zodra een van beide middelen gerealiseerd is, zijn er ook nieuwe beleidskeuzes nodig over de bekostiging.

5.3.3 Breed gebruik van eHerkenning stimuleren voor ondernemingen

Dit alternatief steunt op de aanname dat bedrijven en organisaties voorkeur hebben voor identificatiemiddelen waarmee toegang kan worden verkregen tot een groot aantal elektronische dienstverleners, en daar ook voor willen betalen. Met de introductie van brede en geïntegreerde identificatiemiddelen zal het verkeer tussen overheid, bedrijven, organisaties en burgers sterk toenemen en ook het verkeer binnen de Europese Unie. De behoefte om dan identificatiemiddelen te gebruiken met een beperkte toegang tot verplichte overheidsdiensten, zoals ‘eHerkenning voor belastingaangifte’, zal naar verwachting afnemen. Het is aan de deelnemers van eHerkenning om hun klanten hierop te wijzen en hun diensten zo in te richten dat hun klanten graag overstappen van een beperkt eHerkenningmiddel naar de volledige versie van eHerkenning. Daarnaast kan het succes van een breed gebruik van eHerkenning ook een business case opleveren voor de eTD deelnemers en de overheid. De business case kan eruit bestaan dat de kosten van de identificatiemiddelen voor alleen specifiek gebruik in de publieke sector (met ‘beperkte functionaliteit’) worden gedekt uit de opbrengsten van de breed bruikbare eHerkenningmiddelen. Het beperkte identificatiemiddel voor overheidsgebruik vormt dan de ‘gratis’ opstap naar betaald gebruik door bedrijven en organisaties. Totdat deze business case gerealiseerd is, zal naar verwachting centrale bekostiging nodig zijn om de deelnemers eHerkenning te ondersteunen kosteloos een identificatiemiddel te verschaffen aan bedrijven en organisaties.

Momenteel heeft ongeveer 9% van de 110.000 ondernemers die de portal van Mijn Belastingdienst Zakelijk gebruiken, een ‘eHerkenning voor belastingaangifte’ aangevraagd³⁵. Dit zijn ongeveer 10.000 ondernemers. Bij deze cijfers zijn de huidige kosten voor de compensatie door de belastingdienst 242.000 euro per jaar. Dan kan ‘breed gebruik van eHerkenning stimuleren’ de Belastingdienst helpen om deze kosten beperkt te houden.

5.4 Beantwoording hoofdvragen

Aan de hand van bovenstaande beschrijving van de alternatieven en de daarbij gehanteerde afwegingsaspecten geven wij ons beeld bij de volgende centrale onderzoeksvragen:

1. Kan er een publiek identificatiemiddel worden verschaft als bedrijfs- en organisatiemiddel?
2. Kan er een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatie identificatiemiddel tot stand worden gebracht?
3. Is er op korte termijn een wijze waarop de overheid kosteloos een identificatiemiddel kan verschaffen aan bedrijven en organisaties om te voldoen aan de (wettelijke) verplichting om elektronisch gegevens uit te wisselen met een overheidsdienst. Een voorbeeld is de compensatieregeling voor de kosten die bedrijven moeten maken voor de aanschaf van een eHerkenningmiddel om elektronisch aangifte te doen bij de Belastingdienst.

5.4.1 Publiek identificatiemiddel als bedrijfs- en organisatiemiddel

Binnen de kaders van het voorliggende wetsvoorstel Digitale overheid (tranche 1 van de WDO) kan een publiek identificatiemiddel niet als bedrijfs- en organisatiemiddel worden verschaft. Dit

³⁵ Opgave belastingdienst 12 november 2020

kan wel op termijn, (in tranche 2 van de WDO) als de mogelijkheid voor de overheid ontstaat om een publiek identificatiemiddel als bedrijfs- en organisatiemiddel uit te geven.

Daarbij kan de overheid geheel op eigen kracht een publiek identificatiemiddel ontwikkelen en aanbieden of als publieke partij deelnemen in het afsprakenstelsel eTD. Het op eigen kracht ontwikkelen moet beschouwd worden als een groot IT-project met een lange duur, complexiteit in opzet en uitvoer, hoge kosten en risico's. De overheid dient daarbij naast het uitgeven van middelen zelf zorg dragen voor alle functionaliteiten en rollen die benodigd zijn om te voldoen aan de eIDAS-eisen om bedrijven en organisaties op een veilige wijze toegang te verlenen tot digitale diensten. Tevens dienen met alle dienstverleners technische koppelingen gemaakt te worden voor het uitwisselen van berichten. Ook bestaat de mogelijkheid dat dit gezien wordt als interventie in een bestaande markt. Dit betekent dat de overheid goede redenen en rechtsgrond nodig heeft om zich vanuit een 'maatschappelijk belang' op deze markt te begeven. Dit behoeft een politieke afweging in welke mate de overheid een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid (wettelijke taak) draagt om een specifiek publiek burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel met alleen beperkte functionaliteit uit te geven. De beperkte functionaliteit kan bestaan uit 'beperkt tot alleen voor gebruik bij overheidsdiensten' of nog verder tot 'beperkt tot alleen voor gebruik bij overheidsdiensten waarvoor de verplichting bestaat om uitsluitend elektronisch informatie uit te wisselen'. Daarnaast zal de overheid moeten aantonen of dit wel een wettelijke taak betreft.

Indien het geen wettelijke taak betreft dan dient aangetoond te worden dat er een maatschappelijke behoefte aanwezig is die de markt niet of niet adequaat invult.

In tranche 2 van de WDO kan de overheid toetreden als publieke deelnemer tot het afsprakenstelsel eTD. Daarbij kan de overheid gebruik maken van de functionaliteit, kennis, kunde en 'lessons learned' van het eHerkenningstelsel. De overheid neemt dan deel als middelenuitgever. Het deelnemen van de staat in een vorm van publiek-private samenwerking wordt niet gezien als het verrichten van marktactiviteiten. Daarom speelt hier niet de mogelijkheid van interventie door de overheid in een bestaande markt.

Daarmee beschouwen wij het toetreden van de overheid als publieke deelnemer tot het afsprakenstelsel eTD als middelenuitgever minder complex en risicovol dan het zelfstandig ontwikkelen en inrichten van alle benodigde functionaliteit en rollen om bedrijven en organisaties op een veilige wijze toegang te verlenen tot digitale diensten.

5.4.2 Geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatie identificatiemiddel

Ook voor een geïntegreerd burger-, bedrijfs- en organisatie identificatiemiddel geldt dat dit binnen de kaders van het voorliggende wetsvoorstel Digitale overheid (tranche 1 van de WDO) niet kan worden verschaft. Dit kan wel op termijn, (in tranche 2 van de WDO) als de mogelijkheid voor de overheid ontstaat om een publiek geïntegreerd identificatiemiddel voor burgers-, bedrijven- en organisaties uit te geven.

Ook hierbij kan de overheid de afweging maken dit geheel op eigen kracht te doen of deel te nemen in het afsprakenstelsel eTD en gelden dezelfde overwegingen als bij het publieke middel.

Om dezelfde redenen als bij het publieke middel beschouwen wij het toetreden als publieke deelnemer en middelenuitgever tot het afsprakenstelsel eTD minder complex en risicovol dan het

zelfstandig ontwikkelen van alle benodigde functionaliteiten en rollen om burgers-, bedrijven en organisaties op een veilige wijze toegang te verlenen tot digitale diensten.

5.4.3 Kosteloos identificatiemiddel voor bedrijven en organisaties

Op korte termijn zien wij het alternatief van een centrale bekostiging van de deelnemers eHerkenning om kosteloos een identificatiemiddel te verschaffen aan bedrijven en organisaties als het meest haalbare. Daarbij heeft het de voorkeur dit breed toe te passen voor (vaak wettelijke) verplichte elektronische gegevensuitwisseling met overheidsdiensten, in plaats van een specifieke compensatieregeling per overheidsdienst te treffen. Indien de gebruiker toegang tot meer diensten wenst, kan er een 'upgrade' plaatsvinden. In dit geval betaalt de gebruiker voor het middel en vervalt ook de centrale bekostiging. Deze maatregel is eenvoudig uit te voeren maar vereist wel centrale financiering. Indien dit alternatief wordt doorgevoerd, dan is een actieve houding van de deelnemers in het eTD stelsel nodig om gebruikers te bewegen tot conversie van het beperkte eHerkenningmiddel naar een volledig en breed bruikbaar eHerkenningmiddel. Het succes van een breed gebruik van eHerkenning kan een positieve business case opleveren voor zowel de deelnemers eHerkenning als de overheid. Deze business case kan eruit bestaan dat de kosten van identificatiemiddelen voor alleen het specifieke gebruik in de publieke sector ('beperkte functionaliteit'), worden gedekt uit de opbrengsten van de breed bruikbare eHerkenningmiddelen. Het beperkte identificatiemiddel voor overheidsgebruik vormt dan de 'gratis' opstap naar betaald gebruik door bedrijven en organisaties.

6 VOORSTELLEN VOOR VERVOLGONDERZOEK

Dit onderzoek heeft de alternatieven verkend voor een publiek middel voor bedrijven en organisaties en een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel. In de derde onderzoeksvraag hebben we de alternatieven beschreven om op korte termijn te komen tot een wijze waarop de overheid bedrijven en organisaties kosteloos een identificatiemiddel verschaft voor (wettelijk) verplichte elektronische gegevensuitwisseling met overheidsdiensten.

Dit is een eerste verkennend onderzoek. Definitieve conclusies zijn nog niet te geven; daar is het vraagstuk te complex voor.

Om een gefundeerde keuze te maken voor één of meer alternatieven is verder onderzoek gewenst. Wij stellen daarbij de volgende onderwerpen voor:

- Voer een maatschappelijk kosten/baten analyse (MKBA) uit om maatschappelijk nut en noodzaak van een publiek bedrijven- en organisatiemiddel en geïntegreerd burger-, bedrijven- en organisatie-identificatiemiddel te onderzoeken voor de publieke sector. Neem daarbij minimaal de volgende afwegingen mee:
 - Maatschappelijk belang van een publiek middel.
 - Bekostiging van het identificatiemiddel.
 - Reikwijdte van het publieke identificatiemiddel – volledige publieke sector of alleen waar verplichtingen gelden om elektronisch informatie uit te wisselen.
 - Gevolgen voor concurrentieverhoudingen markt en overheid.
 - Inspelen op ontwikkelingen in de Europese Unie (e-identity).
- Onderbouw de argumentatie voor het ‘maatschappelijke belang’ en de grondslagen die de overheid kan toepassen om publieke identificatiemiddelen in een bestaande markt aan te bieden. Het gaat hierbij om de identificatiemiddelen ‘bedrijven- en organisatie-identificatiemiddel’ en ‘geïntegreerd burger-, bedrijven- en organisatie-identificatiemiddel’ voor de publieke sector.
- Onderzoek bij een positieve MKBA de mogelijkheden om hetzij binnen het afsprakenstelsel eTD, hetzij geheel zelfstandig te komen tot een publiek middel voor het bedrijven- en organisatiedomein en een geïntegreerd burger-, bedrijven- en organisatie-identificatiemiddel. Het wetsvoorstel Digitale overheid weerhoudt nu de overheid ervan om dit middel uit te geven voor de publieke sector. Dat betekent dat pas in tranche 2 de overheid kan starten met de ontwikkeling van een geïntegreerd burger-, bedrijven- en organisatie-identificatiemiddel.
- Ga na welke speelruimte het wetsvoorstel Digitale overheid biedt om op korte termijn te experimenteren met de uitgifte van publieke middelen.
- Ga na of er een positieve business case bestaat voor het alternatief dat de kosten van de uitgifte van identificatiemiddelen voor alleen het specifieke gebruik in de publieke sector (‘beperkte functionaliteit’) gedekt worden uit de opbrengsten van de breed bruikbare eHerkenningmiddelen.

A Bijlage: Lijst geïnterviewden

Organisatie	Geïnterviewde(n) Expertisegebied/Functie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Rogier van Dokkum Dossierhouder eHerkenning Logius
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Wouter Diephuis Beleidsjurist WDO BZK
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Lydia Bremmer Gedelegeerd opdrachtgever onderzoek BZK – Digitale overheid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Manfred Rosenboom Senior Responsible Owner (SRO) eHerkenning Projectmanager
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Marc de Jong Opdrachtgever onderzoek BZK – Digitale overheid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Alexander Hielkema Beheerder eID stelsels Logius
Ministerie van Financiën	Arije van Schaik Plaatsvervangend Hoofd CIO office Belastingdienst
Reconi (deelnemer eHerkenning stelsel)	Frank Jonker Directeur/managing partner Reconi Woordvoerder namens eHerkenningsdeelnemers
Vereniging Nederlandse gemeenten	Henri Rauch Teamleider Digitale Overheid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Matthijs Cleassens Portfoliomanager DigiD Logius

B Bijlage: Leden begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
BZK - eTD	Lydia Bremmer
BZK - WDO jurist	Wouter Diephuis
BZK - eTD	Manfred Rosenboom
BZK - Logius	Alexander Hielkema
Ministerie van Financiën Belastingdienst	Arije van Schaik
Reconi (deelnemer eHerkenning stelsel)	Frank Jonker (woordvoerder namens eHerkenningsdeelnemers)
VNG - Digitale Overheid	Henri Rauch