

Aan

Van

CIO &
Informatiemanagement
Contactpersoon

Datum
30 september 2019

Kenmerk
2019-0000521773

nota

Advies CIO BZK over pilot KTDI

Aanleiding/probleemstelling

Op 26 september jl. heeft de directie CZW een nota in concept opgesteld, genaamd "Juridische knelpunten KTDI" (kenmerk 2019-000050763). De nota is bedoeld om de staatssecretaris BZK te wijzen op politieke en juridische risico's die een beoogde pilot van RvIG, de pilot "Known Traveler Digital Identity"(KTDI), met zich mee zou brengen. KTDI wordt voor het Nederlandse deel geleid door JenV. RvIG is het met de (hoofdzakelijk juridische) analyse van CZW niet eens en adviseert om een derde partij (landsadvocaat) de juridische grondslag te laten beoordelen. Aldus dreigt er een lastige situatie te ontstaan binnen BZK, die niet in lijn is met de integraliteitsgedachte die BZK nastreeft.

Een en ander hangt samen met de beantwoording van Kamervragen, namelijk van dhr. Middendorp (1 juli) aan de staatssecretaris van BZK over een digitaal paspoort (inmiddels beantwoord) en van de leden Den Boer en Verhoeven (10 juli) aan de staatssecretaris van J&V over de KTDI-pilot (antwoorden nog zo snel mogelijk te versturen). Centrale vraag bij de ontstane discussie bleek te zijn de rechtmatigheid van de pilot in het licht van de Paspoortwet. Uitgifte van een digitale identiteit is volgens CZW, zonder aanpassing van de Paspoortwet, niet rechtmatig.

Naast deze centrale juridische vraag spelen er bij KTDI nog andere vragen. Het gaat dan om een genoemd gebrek aan samenhang van de digitale identiteit van KTDI met het overige BZK-beleid rondom identiteit (zoals dat wordt uitgedrukt in de Wet DO), om vragen over de juiste omgang met de AVG (m.n. biometrie), om verschillen van inzicht over het bewaren van persoonsgegevens en de omgang met een blockchain en om vragen over de belangen van de private bedrijven uit het consortium van het World Economic Forum.

CIO BZK heeft aangeboden om een korte analyse te doen van het project KTDI, en een advies te geven. Doel is om DGOO, directeur RvIG, directeur DIO en directeur CZW vanuit een inhoudelijk CIO-perspectief te ondersteunen bij het duiden van de ontstane meningsverschillen over KTDI. Onderstaand is tot stand gekomen op basis van ons bekende of ter beschikking gestelde documenten en gesprekken met zowel RvIG als CZW.

Advies/actie

- Kennisnemen van de korte analyse in deze nota.
- Overwegen om:
 1. De innovatieve en complexe KTDI-pilot in eerste instantie proberen om te buigen naar een technische pilot, die enerzijds alle onrechtmatigheidsrisico's en privacyrisico's afdoende mitigeert en anderzijds antwoorden op vragen rondom datagebruik, privacy en impact op bestaande systemen in kaart brengt.
 2. Parallel een voorbereidingstraject van KTDI in te zetten, waarin het zo nodig aanpassen van wetgeving, afstemmen op het bestaande beleid en nader uitwerken van zaken als de risicoanalyses, PIA, architecturale opzet enz. voldoende ruimte krijgen, en op reguliere wijze met stakeholders binnen en buiten BZK afgestemd kunnen worden.
 3. N.a.v. dit alles lessons-learned-sessies te houden met alle relevante stakeholders binnen BZK, om te verkennen/ontdekken hoe kansrijke innovatieve initiatieven binnen BZK gezamenlijk tot een succes gemaakt kunnen worden, en welke aanpak, timing en voorbereiding daarbij nodig is.

Betrokken BZK onderdelen

CIO BZK, CZW, RvIG, DIO

Toelichting

Algemene opmerkingen over KTDI:

- CIO BZK geeft hieronder een aantal opmerkingen over KTDI over zaken die zijn bevonden, en stelt een aantal vragen. Een uitgebreide analyse was gezien de korte tijd niet mogelijk. Veel informatie is daartoe ook (nog) niet voorhanden.
- Duidelijk is: KTDI is een innovatief project dat in principe goed past binnen de innovatieambities van BZK. KTDI sorteert positief voor op innovatieve ontwikkelingen t.a.v. digitale identiteit. Vanuit CIO-perspectief is dit type innovatief verkennen de juiste koers.
- Het is daarbij nog niet helder hoe de innovatieprojecten van RvIG (in casu vID, SSI en KTDI) op reguliere wijze verbonden zouden moeten worden met het beleid en de koers van DIO, PDI en Logius, de natuurlijke partners binnen BZK. Dit probleem doet zich voor bij KTDI, omdat deze pilot in een real-life-situatie plaatsvindt, waar wel borging voor nodig is.
- T.a.v. de parlementaire behandeling van de Wet DO lijkt KTDI een risico te worden (als BZK zelf de samenhang niet kent, dan zeker de Kamerleden niet).
- De te verwachten vraagstukken t.a.v. de Paspoortwet, biometrie en de AVG zijn pas in een laat stadium door RvIG met CZW besproken. De juridische directie van JenV is pas recentelijk aangehaakt bij dit proces. Er is echter sprake van daadwerkelijk reizen van 5000 mensen met een digitaal reisdocument. De interpretatievraag van de Paspoortwet kan niet ontlopen worden.
- Vanuit het internationale consortium en vanuit JenV lijkt er druk aanwezig om sneller te bewegen dan de inhoud en het proces van deze (organisatorisch, juridisch en technisch) complexe pilot aankunnen. Dit houdt een risico in voor de reguliere waarborgen die BZK verlangt. Anderzijds blijkt uit de Letter of Intent en het projectplan geen duidelijke planning. Dit lijkt ruimte te geven om de pilot, na incorporatie van waarborgen, in aangepaste vorm en met aangepast tijdpad doorgang te laten vinden.

- Vanuit CIO-perspectief kan gezegd worden dat bij projecten waarbij gereede twijfel blijft over de juridische houdbaarheid van een bepaalde oplossing, zeker in een politiek gevoelig gebied, de risico's op het bereiken van projectsucces sterk afnemen. Hierdoor verschijnen er risico's op uitloop, kostenoverschrijdingen of op het vastlopen bij de scope en/of de kwaliteit. Het beoogde gebruik van de eindproducten zal onder druk kunnen komen te staan. Zonder zekerheid over de juridische houdbaarheid zal er bij een project altijd een kans blijven dat zaken voor de rechter komen, met een ongewisse uitkomst tot gevolg. Ook qua verwachtingen van stakeholders en ketenpartners ontstaan er flinke risico's. De ervaring leert dat juridische onzekerheid voor projecten ongunstig is.
- Buiten RvIG is bij de directies CZW, DIO en CIO en Informatiemanagement nog weinig bekend over hoe de pilot in elkaar steekt en hoe de onderscheiden projecten vID, SSI en KTDI zich precies tot elkaar verhouden. Dit laat vragen onbeantwoord en laat nog niet zien dat aan waarborgen is voldaan of voldaan gaat worden. Het leidt ook tot mogelijke misverstanden of onduidelijkheden over de technische inrichting van KTDI. De genoemde directies zijn echter uit de aard van hun bestaan binnen BZK gehouden de waarborgen wel te vragen.
- De stap van waarborgen leveren kan, vanuit CIO-perspectief, ook bij innovatieve projecten niet worden overgeslagen (juist zo liefst zo vroeg mogelijk inzetten).

Opzet van het project:

- Uit de stukken en een aantal gevoerde gesprekken blijkt dat de voorbereiding in volle gang is voor KTDI, maar nog niet is afgerond. Zo is er b.v. een procesontwerp gemaakt, dat voorlopig inzicht geeft in de processtappen. Ook is er, recentelijk opgestuurd op 30 september, een summary KTDI van Accenture gestuurd. Dit betreft een concept, er is nog discussie over met RvIG en met andere partners. Het document geeft veel informatie, is echter geen Project Start Architectuur (PSA), en laat nog vragen open, onder meer over de aansluiting van het KTDI concept aan de reeds bestaande systemen, en daarmee ook de implementatie van het belangrijke *revocation*.
- Hoewel er een overzicht is van de verwerking van persoonsgegevens (van Idemia) dat zeker inzicht biedt, betreft dit vooralsnog vID en is de vertaling naar KTDI nog niet duidelijk. Ook noemt het geen risico's en maatregelen. Een PIA zal ondertussen door JenV gemaakt worden, geeft RvIG aan (deze is er dus nog niet). Achtergrond is dat vID wordt verkend door RvIG met andere partijen. Echter nog voordat de verkenning is afgerond wordt het resultaat ervan in productie ingezet.
- Over het onderwerp van omgang met biometrie is nog geen van de stukken voldoende coherent en duidelijk. Ook kan mogelijk gedoe rond de KTDI-pilot de voor VRS gewenste wetswijzigingen voor biometrie negatief beïnvloeden.
- In het algemeen roepen de stukken de vraag op in welke mate RvIG bij de opzet en structuur van het internationale consortium een eigen rol en invulling van de opzet heeft en kan houden. Het risico op niet goed onderhandelbare voldongen feiten van de internationale consortiumpartners lijkt aanwezig.
- Een risicoanalyse is bij het project KTDI van belang en noodzakelijk om:
 - o De risico's voor BZK beleid en projecten in kaart te brengen op het terrein van digitale identiteiten en reisdocumenten.
 - o Per processtap, en in relatie met de architectuur en detailontwerp, risico's te benoemen.

- o De beheersmaatregelen die hieruit volgen te kunnen bepalen (juistheid en volledigheid).
 - o Restrisico's te bepalen.
- In zo'n risicoanalyse gaat het niet alleen om techniek en ICT – de beheersmaatregelen zijn ook relevant om aan bv de AVG te voldoen.
- Doordat deze risicoanalyse ontbreekt, is het feitelijk nog onmogelijk iets te zeggen over de architectuur enerzijds en over de mate waarin beheersmaatregelen toereikend zijn anderzijds. Aangegeven is door RvIG dat een risicoanalyse nog gemaakt zal worden.

Conclusies:

- CIO-BZK is voorstander van innovatie en ondersteunt het doen van pilots om innovatie mogelijk te maken.
- Digitale identiteiten, zeker wanneer deze door de Nederlandse overheid wordt uitgegeven of ondersteund, zullen in de toekomst een belangrijke rol spelen voor alle Nederlanders. Daarbij zijn er bij burgers grote zorgen over de privacy aspecten die daarmee gepaard gaan.
- Beleid en uitvoering dienen een samenhangende visie te hebben over dit onderwerp
- Randvoorwaarde hierbij is dat BZK voldoet aan meerdere waarborgen, zoals aan wet- en regelgeving. Er is bij KTDI twijfel aan de rechtmatigheid van de pilot bij de juridische directie CZW.
- Geadviseerd wordt daarom de pilot juridisch veiliger aan te vliegen. Gedacht kan worden om het accent eerst te leggen op het correct laten werken van de oplossing in een *technische pilot*, uitgevoerd in een lab-omgeving.
- Bij afwezigheid van de juridische duidelijkheid en de zekerheden die zouden volgen uit eerdergenoemde ontbrekende risicoanalyse zou het mogelijk zijn de pilot uit te voeren mits:
 - o De staat de volledige controle heeft en houdt over de verwerking van de persoonsgegevens. Dit zou haalbaar kunnen zijn, echter nog niet voldoende duidelijk wordt vanuit de documentatie welke rol de private consortiumpartners precies spelen en in welke mate RvIG onder druk van de tijd en politieke afspraken zal komen.
 - o Er tegelijkertijd gewerkt wordt aan een risicoanalyse, voor de korte en langere termijn, waarin zowel de juridische, organisatorische als technische en privacyrisico's worden meegenomen.
 - o Er geen sprake is van onrechtmatigheden.
- Tegelijkertijd kan dan op een grondiger manier het KTDI zoals beoogd worden voorbereid, juridisch, organisatorisch, technisch, tot in voldoende mate aan de voorwaarden is voldaan. Dat kan ook inhouden dat er wetgeving zal worden geschreven. Tevens zou dit moeten leiden tot een duidelijk eigen projectplan van RvIG.
- Resumerend kan men constateren dat er zich een suboptimale situatie bij KTDI voordoet die mogelijk vermeden had kunnen worden door een andere timing en aanvliegroute. Een veelbelovende, innovatieve pilot ondervindt problemen, omdat waarborgen worden gevraagd door de organisatie, die nog niet gegeven blijken te kunnen worden. Deze spanning is bekend en te verwachten bij innovatieve projecten die nu eenmaal logischerwijs het nieuwe verkennen. Zo vroeg mogelijke samenwerking verkleint dit risico.
- Het is aan te raden goed met alle stakeholders te verkennen op welke wijze innovatieve projecten binnen BZK succesvol kunnen zijn, van start tot eind,

Datum
30 september 2019
Kenmerk
2019-0000521773

en welke plek zij binnen de organisatie zouden moeten hebben. Welke lessen kunnen er van dit traject geleerd worden?

Pol tieke context

Digitale identiteit is op verschillende manieren onderwerp in de Kamer, b.v. in het kader van het paspoort of het programma eID (Wet DO). Onderwerpen als samenhang van de identiteitsoplossingen, digitale kluis, privacy, informatiebeveiliging, biometrie, gebruiksvriendelijkheid en allerlei innovatieve onderwerpen komen vaak terug. Met name t.a.v. biometrie spelen er gevoeligheden.

Communicatie

N.v.t.