Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

bijlage

Bijlage 1: Waarden, kansen en uitdagingen rond het Europese Digitale Identiteit raamwerk

| | |
|---|---|
| Bijlagenummer | 1 |
| Datum | 26 juli 2022 |
| Ons kenmerk | 2022-0000413587 |

# Waarden, kansen en uitdagingen rond het Europese Digitale Identiteit raamwerk

In deze bijlage deel ik mijn kijk op de context, waarden, kansen en uitdagingen van wallets in het algemeen en het Europese Digitale Identiteit raamwerk in het bijzonder.

## 1. Context

In de brief 'Hoofdlijnen beleid voor digitalisering' die het kabinet op 8 maart 2022 naar Uw Kamer stuurde, wordt het Digitaal Fundament genoemd als één van de vier belangrijkste thema's van de digitaliseringsopgave.[1] Dit Digitaal Fundament bestaat uit de randvoorwaarden en voorzieningen waarop de andere drie thema's gestoeld zijn: Digitale Overheid, Digitale Samenleving en Digitale Economie. Bij al deze thema's is het essentieel dat burgers, bedrijven en overheden op een betrouwbare en veilige manier met elkaar kunnen communiceren en zaken kunnen doen. Digitale Identiteit is daarvoor een cruciale bouwsteen.

Wanneer burgers, bedrijven en overheden onderling zakendoen en communiceren is het vaak van belang zeker te weten met wie ze te maken hebben of dat de ander bepaalde bevoegdheden heeft of aan zekere voorwaarden voldoet. Dat gebeurt in de fysieke en digitale wereld nu op diverse manieren. We hebben allerlei accounts bij verschillende dienstverleners. Bij sommige loggen we in met een wachtwoord, bij andere met een app, een controle-sms, een fysieke token, of met een sociale media-account. Wanneer we meer informatie over onszelf moeten prijsgeven, zoals bij het aanvragen van een hypotheek, sturen we scans of kopieën van diverse losse documenten uit verschillende bronnen op.

Marktpartijen en overheden hebben lange tijd gezocht naar oplossingen waarbij dit alles gemakkelijker en betrouwbaarder gedaan kan worden vanuit één persoonlijke omgeving. Zo is het idee van de 'wallet' ontstaan. Wallets zijn digitale portemonnees, veelal in de vorm van een mobiele applicatie (app). Ze

[1] Kamerstuk 26 643, nr. 842. Ter uitvoering van de brief 'Hoofdlijnen beleid voor digitalisering' wordt er gewerkt aan de rijksbrede digitale werkagenda. Hierin worden prioriteiten van het kabinet en departementen vastgelegd.

stellen burgers en bedrijven in staat zich bij allerlei dienstverleners te identificeren, elektronische handtekeningen te plaatsen en hun gegevens, (betaal)passen, digitale sleutels en andere zaken te beheren. Dat kan gemak en controle opleveren voor de eindgebruiker en efficiëntie en betrouwbaarheid voor dienstverleners die de wallet accepteren. De grootste potentie schuilt misschien wel in het feit dat wallets herbruikbaar zijn voor allerlei nieuwe toepassingen. Wallets vormen daardoor een motor voor innovaties en economische kansen.

De huidige ontwikkeling om het terrein van deze wallets verdient ook onze aandacht omdat burgers, bedrijven en overheden mogelijk afhankelijker worden van grote online platforms en technologiebedrijven. Enkele van deze bedrijven hebben inmiddels hun eigen wallet uitgebracht. Het kabinet heeft zich voorgenomen om de marktmacht en datamacht van deze bedrijven aan te pakken, om zo de concurrentiepositie van onze bedrijven en de privacy van onze burgers te verbeteren.[2] Door zelf invulling te geven aan de kaders voor de Nederlandse omgang met wallets, houden we de regie op nieuwe maatschappelijke uitdagingen en kunnen we de kansen verzilveren die deze ontwikkeling biedt.

Ook in de Europese Unie is deze ontwikkeling niet onopgemerkt gebleven. Op verzoek van de Europese Raad van Ministers[3] heeft de Europese Commissie op 3 juni 2021 een wetsvoorstel ingediend voor een 'raamwerk voor een Europese Digitale Identiteit', dat de huidige eIDAS-verordening herziet.[4] Hoewel de naam van dit voorstel anders impliceert, gaat het om *nationaal* uitgegeven wallets, die onder regie van individuele lidstaten worden uitgegeven. Deze wallets moeten in de lidstaten gecertificeerd worden door een daarvoor geaccrediteerd orgaan, dat toezicht houdt. Een lidstaat kan kiezen om zelf een (overheids)wallet uit te geven of oplossingen van marktpartijen te erkennen. Het voorstel beoogt onder meer te bevorderen dat wallets grensoverschrijdend gebruikt kunnen worden binnen de Europese Unie, om het makkelijker te maken voor burgers en bedrijven om in andere Europese lidstaten digitaal transacties te verrichten. De wallet zou in de toekomst gebruikt kunnen worden als burgers bijvoorbeeld willen wonen, werken, studeren of een bedrijf willen starten in een andere lidstaat. Belangrijk is te vermelden dat het gebruik van de wallet vrijwillig is. Dit is essentieel in het EU-voorstel en voor het kabinet.

Nederland levert aan dit EU voorstel een belangrijke bijdrage door een zowel kritisch als constructief geluid te laten horen. Dit doen we mede op basis van ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan door Nederlandse universiteiten,

[2] Kamerstuk 2021D50025, Coalitieakkoord 2021 – 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021D50025&did=2021D50025
[3] The European Council calls for the development of an EU-wide framework for secure public electronic identification (e-ID), including interoperable digital signatures, to provide people with control over their online identity and data as well as to enable access to public, private and cross-border digital services." (European Council Conclusions 2 October 2020).
[4] Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, amendement op Verordening (EU) No 910/2014, betreffende de invoering van een raamwerk voor een Europese Digitale Identiteit van 3 juni 2021, COM (2021) 281; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0281&from=EN.

maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en in programma's zoals Regie op Gegevens.

## 2. Wallets in het dagelijks leven

Wanneer je als Nederlandse burger in de toekomst een EDI-wallet wilt gebruiken, installeer je deze als app op je telefoon of een ander (draagbaar) apparaat. Je vult deze met door de overheid gewaarmerkte identiteitsgegevens. Vanaf dan kun je je online identificeren, bij alle overheidsdiensten in de lidstaten van de EU, bij private dienstverleners, zoals banken en verzekeraars, en bij grote online platforms. Ook kun je extra geverifieerde gegevens toevoegen aan de wallet, uit zowel publieke als private bronnen. Denk daarbij aan het rijbewijs, diploma's en certificaten, beroepskwalificaties, inkomensgegevens, maar mogelijk ook betaalpassen, de OV-chipkaart en festivaltickets.[5]

Net als een gewone portemonnee, lost de wallet niet één specifiek probleem op, maar voegt het op meerdere momenten in het leven waarde toe, zowel in de digitale als fysieke wereld. Bij dagelijkse bezigheden - zoals bij reizen, online en in de winkel aankopen doen - maar ook bij grotere levensgebeurtenissen, zoals het kopen van een huis of het starten van een studie, baan of onderneming. Op al die momenten kan een wallet je in het bijzonder vier dingen bieden: gemak, betrouwbaarheid, controle en privacy.

De wallet biedt gemak doordat je al jouw gegevens en documenten op één plek in kan zien en deze eenvoudig, snel en betrouwbaar kan delen. Daarnaast kun je documenten betrouwbaar en rechtsgeldig digitaal ondertekenen, zonder ze te hoeven printen, handmatig te ondertekenen en dan weer te scannen of op te sturen.

De wallet biedt ook controle. Je voert immers zelf de regie op de gegevens en documenten in je wallet. Je ziet precies wat er gebeurt, in één bekende en vertrouwde omgeving en je kunt gegevens zelf controleren voordat je ze deelt.

Bovendien kan de wallet bijdragen aan privacy, bijvoorbeeld in de vorm van dataminimalisatie: in plaats van hele documenten te delen, is het mogelijk alleen de gegevens of bewijzen ('ik ben 18+' of 'ik ben inwoner van deze gemeente') te delen die daadwerkelijk nodig zijn voor een bepaalde dienst.

Deze voordelen zijn er niet alleen voor burgers in hun privéleven, maar ook in het zakelijk verkeer. Via wallets kunnen mensen bewijzen een bedrijf te vertegenwoordigen en namens hun bedrijven digitaal transacties verrichten.

[5] Niet al deze gegevens zijn onderdeel van de huidige wettekst. Het is echter te verwachten dat wallets voor meer doeleinden zullen worden gebruikt.

## 3. De waarde voor dienstverleners

Voor dienstverlenende partijen, bedrijven en overheidsorganisaties, kan de wallet van grote waarde zijn. Zij kunnen vertrouwen op de identificatiefunctie, de gewaarmerkte gegevens en de digitale handtekeningen die van de wallet afkomstig zijn.

Betrouwbaarheid volgt uit een hoogwaardig digitaal identificatiemiddel dat is uitgegeven op basis van iemands digitale bronidentiteit zoals geregistreerd door de overheid, aangevuld met gegevens uit overheidsregistraties en andere geverifieerde bronnen. Hierbij wordt gegarandeerd dat de gegevens niet gemanipuleerd zijn. Ook is te verifiëren door welke partij deze verstrekt zijn. Tot slot hebben wallets de potentie het gebruik van digitale handtekeningen te stimuleren, waarmee digitale transacties en overeenkomsten makkelijker en betrouwbaarder worden.

Processen die nu tijdrovend zijn kunnen aanzienlijk worden versneld door de beschikbaarheid van gestandaardiseerde gegevens en de mogelijkheid om deze automatisch te verifiëren. Hierdoor kunnen klanten en burgers sneller worden geholpen. Ook zal minder vaak fysieke aanwezigheid vereist zijn omdat wallets betrouwbare identificatie op afstand mogelijk maken. Online identificatie is vele malen goedkoper dan identificatie in persoon.

## 4. De waarde voor de economie

De wallet heeft toegevoegde economische waarde door administratieve barrières weg te nemen en processen te versnellen. Neem als voorbeeld het aanvragen van een hypotheek. De aanvrager kan zich met de wallet betrouwbaar digitaal identificeren, alle benodigde bewijzen aanleveren en de nodige documenten digitaal ondertekenen. Zo wordt het aanvragen en verstrekken van een hypotheek en de overdracht van het huis aanzienlijk versimpeld en versneld. Als een huis een maand eerder kan worden overgedragen zorgt dat niet alleen voor lagere lasten, maar ook voor minder leegstand. Het kapitaal is dan een maand minder aan het huis gebonden en kan dus elders in de economie waarde toevoegen.

Doordat het om een Europees voornemen gaat, is het macro-economische effect zelfs nog groter. Het vereenvoudigen en versnellen van administratieve processen over grenzen heen, betekent ook het verminderen van administratieve barrières voor handel, dienstverlening en werknemersmobiliteit in de interne markt en de publieke én private dienstverlening aan burgers en bedrijven.

## 5. Nieuwe kansen

De grootste kansen liggen misschien wel in het potentieel voor innovatie en nieuwe verdienmodellen. Wanneer voldoende gebruikers over een wallet beschikken, is het relatief eenvoudig om daar nieuwe soorten gegevens, documenten of digitale sleutels aan toe te voegen. Zo worden, vergelijkbaar met

online platformen, nieuwe verdienmodellen en interacties mogelijk zonder opnieuw te hoeven investeren in technologie of een groot netwerk. In tegenstelling tot de bekende platformen zijn de gegevens niet in het platform opgesloten maar zijn ze, letterlijk en figuurlijk, enkel en alleen in handen van de eindgebruiker. Zo zullen wallets in de toekomst voor steeds meer toepassingen gebruikt kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan het kunnen delen van je digitale fiets-, auto- of huissleutels. Door nu het voortouw te nemen in de ontwikkeling van een veilige, betrouwbare, open, en transparante wallet-infrastructuur, bevorderen wij het tot stand komen van een kritieke massa aan gebruikers en diensten, zonder ons daarbij afhankelijk te maken van grote internationale technologiebedrijven. Hierdoor leggen we het innovatiepotentieel in handen van Europese midden- en kleinbedrijven en startups.

## 6. Waarborgen EDI-stelsel

In samenwerking met alle lidstaten stellen we kaders voor de wallets en borgen we dat transacties met de wallet aan de Europese normen en waarden voldoen. Ik sta in de EU voor het borgen van de volgende waarden:

- **Privacy**: rechten en beginselen – zoals verankerd in de AVG – worden te allen tijde geborgd. Dit houdt onder meer in dat niemand zonder gerechtelijk bevel over de schouders van burgers mee kan kijken. Het moet mogelijk zijn, maar ook worden gestimuleerd, dat enkel de minimaal benodigde informatie voor een dienst wordt gedeeld (dataminimalisatie).
- **Beschikbaarheid**: techniek achter de wallets moet altijd werken. Ook moeten burgers hun gegevens, indien gewenst, lange tijd veilig kunnen bewaren.
- **Inclusiviteit**: zoveel mogelijk burgers moeten gebruik kunnen maken van wallets op een gebruiksvriendelijke en toegankelijke manier. Ook mensen met een beperking of die digitaal minder vaardig zijn, moeten mee kunnen doen als ze dat willen.
- **Cyberveiligheid**: de digitale samenleving, economie en overheid moeten kunnen vertrouwen op een robuust en veilig digitaal fundament, bestand tegen hacking, datalekken en identiteitsfraude.
- **Herstelvermogen**: in het geval dat er iets misgaat, moeten burgers en bedrijven geholpen kunnen worden en moet de schade zo goed mogelijk te herstellen zijn.
- **Openheid**: om blijvend te kunnen toetsen of wallets aan de eisen voldoen, is het van belang dat processen en systemen zo transparant mogelijk zijn.
- **Toezicht**: de uitgifte en de werking van wallets moeten worden getoetst door een daarvoor geaccrediteerd orgaan en overheden moeten toezien op veilig en betrouwbaar gebruik van wallets.

# 7. Concrete uitdagingen

Met de komst van wallets ontstaan ook nieuwe uitdagingen. Hieronder ga ik specifiek in op vier belangrijke uitdagingen die nu aan de orde zijn. Nader onderzoek hiernaar en een open gesprek met Uw Kamer en de maatschappij is nodig. Het open gesprek met wetenschap, bedrijfsleven, overheden, belangenbehartigers en burgers, zal ik faciliteren, onder andere over onderstaande thema's.

## 7.1 Overvraging

Burgers bepalen zelf of er gegevens gedeeld worden en met wie dat gebeurt. Daartegenover staat dat, doordat wallets betrouwbaar en efficiënt zijn, dienstverleners steeds vaker zullen gaan vragen om gegevens. Kunnen burgers op zo'n moment goed beoordelen of zo'n gegevensverzoek legitiem en wenselijk is, of moeten zij daarbij in een bepaalde mate beschermd of geholpen worden? Lang niet iedereen is op de hoogte van wetten en regels die van kracht zijn en de snelheid waarmee gegevens kunnen worden gedeeld, laat weinig tijd voor een weloverwogen keuze. Daarbij komt dat er altijd iets tegenover het delen van die gegevens staat, zoals een hypotheek, baan of studie of simpelweg korting op een product of dienst. Ik ben van mening dat wij de burger in het beoefenen van zijn autonomie niet onbeschermd en alleen moeten laten, maar juist dienen te steunen. Dat kan en moet zonder dat de overheid toezicht houdt op individueel gebruik.

## 7.2 Overidentificatie

Met het breed beschikbaar stellen van wallets waarmee burgers zich betrouwbaar kunnen identificeren, kan de roep ontstaan om dit overal te doen. In welke situaties is het wenselijk dat burgers zich online identificeren? Bij overheidsdienstverlening en andere diensten waarvoor men zich nu wettelijk moet legitimeren is die afweging al gemaakt, maar wallets kunnen straks ook (op vrijwillige basis) gebruikt worden bij grote platformen en later mogelijk op meer plekken. Vooral op sociale platformen en bij deelname aan het online publieke debat is het belangrijk om ons af te vragen welke mate van identificatie gewenst is. Wanneer mogen mensen hun ware identiteit verhullen achter een pseudoniem? Wanneer mogen mensen volledig anoniem zijn? Hoewel anoniem blijven het bijvoorbeeld makkelijker maakt om ongestraft online te pesten, maakt dit het ook mogelijk om jezelf vrij te uiten, ontdekken en ontplooien.

## 7.3 Gedwongen gebruik

Het uitgangspunt is dat het gebruik van wallets niet verplicht mag zijn.[6] Niemand is verplicht om zich in de publieke ruimte met een wallet te legitimeren. Ook zal

[6] Kamerstuk 26643. nr. 828 (Motie van het lid Van Baarle c.s.): Over het wettelijk borgen dat gebruik van de digital wallet te allen tijde vrijwillig is.

het bij online publieke dienstverlening in Nederland mogelijk blijven om in te loggen met DigiD.[7] In de grensoverschrijdende publieke dienstverlening is het lastiger om deze vrijwilligheid te borgen en kan het zijn dat bepaalde diensten van andere Europese lidstaten alleen kunnen worden afgenomen door mensen met een wallet, afhankelijk van de wet- en regelgeving in die andere lidstaten. Ook in de private sector is het lastiger om deze vrijwilligheid te borgen. Dit geldt uiteraard voor de volledig nieuwe diensten die door de wallet mogelijk worden gemaakt. Is het wenselijk dat een bepaalde groep belangrijke private dienstverleners worden verplicht om alternatieve kanalen aan te bieden? Ook hierover ga ik graag in gesprek. Dit gesprek zal op Europees niveau moeten plaatsvinden omdat het de interne markt betreft.

### 7.4 Controlesamenleving en uitsluiting

Het vraagstuk van een controlesamenleving is nauw verwant aan de voorgaande uitdagingen. Critici wijzen op het risico dat wallets kunnen worden gebruikt om ieder aspect van het leven van burgers te controleren. Mensen die niet aan een bepaald profiel voldoen, zouden bijvoorbeeld uitgesloten kunnen worden van bepaalde diensten of meer moeten betalen. Wanneer iedereen een wallet heeft, wordt het makkelijker om mensen te vragen een bepaald bewijs te tonen, om "overal een QR-code te moeten laten zien". Ik neem die zorgen serieus en verken welke maatregelen ik zou moeten treffen. Ik vind het daarbij van groot belang dat we in Nederland en in Europees verband het open gesprek voeren en deze uitdagingen niet volledig aan de markt overlaten. In het Europese stelsel moeten onze publieke waarden zijn verankerd.

[7] Kamerstuk 26 643, nr. 831 (Motie van de leden van Haga en Leijten): Over het niet indirect verplichten van het gebruik van de eID.