

Commerciële makelaars als routeringsvoorziening toegangsdiensten Burger en Bedrijf

25-02-2019

Uit eerdere consultatie van de Wet Digitale Overheid bij overheden is door enkele partijen de behoefte geuit om ontzorgd te worden in de hierin opgenomen acceptatieplicht van inlogmiddelen. Aangevuld met de eIDAS-verordening die overheden verplicht om inlogmiddelen uit andere lidstaten te accepteren. De gedachte is dat een 'routeringsdienst' moet ontzorgen in de aansluitverplichtingen voor die verschillende middelen door:

- één contract
- één aanspreekpunt
- één factuur
- één koppelvlak

Gemeenten hebben in een document wensen en eisen opgesteld die ze stellen aan deze routeringsdienst, zowel functioneel, non-functioneel als organisatorisch. Voor gemeenten heeft een dergelijke dienst alleen waarde als het ook daadwerkelijk het diverse landschap van toegangsdiensten in de volle breedte kan ontsluiten en recht doet aan de (inpassing in de) gemeentelijke architectuur.

Vanuit Logius is de routeringsdienst beschreven als een centrale functionele oplossing en dienst van de overheid. BZK en de VNG onderzoeken daarnaast de mogelijkheid om de dienst te laten leveren door (bestaande) marktpartijen. In deze notitie een voorstel voor deze oplossing.

Hoe werkt dat, meerdere private routeringsdiensten?

In de situatie dat marktpartijen de routeringsdienst leveren, contracteren gemeenten een leverancier van een routeringsdienst die in samenspraak met de gemeente de gewenste toegangsdiensten voor de gemeente ontsluit. De routeringsdienst koppelt hiervoor met één of meer gemeentelijke applicaties die gebruik maken van die toegangsdiensten, zoals het digitaal loket en digitale formulieren. De routeringsdienst koppelt op zijn beurt weer met DigiD, eHerkenningmakelaar (of indien een makelaar van eHerkenning, wellicht direct met eHerkenningmiddelen?), de machtigingsvoorziening en de (nog aan te besteden) private authenticatiemiddelen. De routeringsdienst zorgt ervoor dat de burger of het bedrijf naar de juiste toegangsdienst wordt gerouteerd vanaf de gemeentelijke toepassing en dat deze toepassing de geverifieerde gegevens van de burger of het bedrijf, en daar waar van toepassing de gemachtigde ontvangt. Deze gegevens moeten onweerlegbaar onveranderd worden doorgegeven en bevatten geen onversleuteld BSN tot het moment waarop het wordt verwerkt door de gemeente.

Als de markt dit gaat doen door middel van verschillende partijen en oplossingen in tegenstelling tot (of naast?) de centrale oplossing van de overheid, dan zullen een aantal specifieke aspecten nader onderzocht moeten worden. Zie verder in deze notitie.

Waarom zouden we dit als gemeenten willen?

Allereerst, waarom is dit een mogelijk aantrekkelijke oplossing voor gemeenten? We zien mogelijkheden, omdat:

- Veel gemeenten hebben al een contract met een makelaar voor eHerkenning en/of eIDAS (en eventueel aanvullende diensten binnen de gemeente). Deze makelaars lijken bij uitstek de rol van routeringsdienst te kunnen vervullen. Zij hebben immers al een dergelijke en vergelijkbare rol binnen het eTD afsprakenstelsel.
- Daarbij komt dat bestaande implementaties van toegangsdiensten eventueel kunnen blijven bestaan naast de routeringsdienst (bijvoorbeeld aansluiting DigiD). Gemeenten nemen dan alleen aanvullende routeringsdiensten af die (al dan niet later in de tijd) worden toegevoegd aan de bestaande eHerkenningmakelaar. Door bestaande aansluitingen (DigiD en de eHerkenningmakelaar) te kunnen laten bestaan, kan de gemeente risico's op haperende dienstverlening door een overgang naar een centrale voorziening minimaliseren. Tevens kan een eigen pad gekozen worden, bijvoorbeeld in overleg met de makelaar, voor een overgang naar nieuwe koppelvlakken. Dit kan aan de orde zijn bij uitfasering van koppelvlakken op toegangsvoorzieningen.
- Door keuze te hebben in commerciële routeringsdiensten ontstaat potentieel keuzevrijheid in af te nemen diensten (bijvoorbeeld afnemen van slechts een selectie van toegangsdiensten, omdat je andere al hebt (en laat draaien)), in commercieel aanbod (bijvoorbeeld pakketkortingen, onder andere ook in samenwerking met huidige softwareleveranciers van de gemeente, of gunstige prijsvorming door onderlinge concurrentie), in (extra) dienstverlening (bijvoorbeeld in het bieden van aanvullende diensten van belang in de specifieke situatie van die gemeente of de betreffende leverancier van die gemeente).
- Single point of failure risico is verminderd. Als een van de routeringsdiensten (makelaars) plat gaat door bijvoorbeeld aanvallen van buitenaf, dan is niet direct alle overheidsdienstverlening uit de lucht. De andere routeringsdiensten (commerciële makelaars) en hun achterliggende dienstverlening functioneren nog.
- Gemeenten zijn niet meer per definitie afhankelijk van ontwikkelcapaciteit, ontwikkelsnelheid en -kunde van 1 partij. Bovendien zijn zij niet meer persé gebonden aan volledige afstemming met alle afnemers van één centrale voorziening over de doorontwikkelagenda. Gemeenten kunnen, naast de wettelijke verplichting en eventuele gemeenschappelijke afspraken (zoals in eTD), aanvullende en nieuwe functionaliteit en dienstverlening vragen als een commercieel aanbod van de leverancier.
- De huidige makelaars voor eHerkenning en het bijbehorend koppelvlak zijn al ingericht voor de 'drieluik': persoon die namens een ander (bedrijf) voor een dienst gemachtigd is. Daarmee lijkt het koppelvlak al geschikt voor de ontsluiting van de machtigingsvoorziening, eventueel met kleine aanpassingen. Wel moet het geschikt zijn voor toepassing in het BSN domein. Tegelijkertijd kent het ETD afsprakenstelsel afspraken ten behoeve van eIDAS en de ondersteuning van de attributenset middels een

hiertoe gedefinieerd koppelvlak. Dit is functionaliteit die daarmee al beschikbaar is.

- Commerciële routeringsdiensten kunnen eventueel meer middelen ondersteunen, evenals meer partijen bedienen dan alleen de overheid. Hierdoor is het mogelijk de burger en het bedrijf nog beter te bedienen. De harde scheidslijn tussen enerzijds burger en bedrijf, maar anderzijds ook de burger in verschillende rollen kan daarmee verdwijnen. Echt één sleutelbos dus.
- Afhankelijk van de gemeente en de wens van de gemeente kan de routeringsdienst eventueel gerichte dienstverlening leveren, zoals het (tijdelijk) aanbieden van aanvullende andere koppelvlakken (mogelijk tegen hogere kosten), zodat eventuele 'oudere' koppelvlakken (nog) niet hoeven te worden uitgefaseerd bij de gemeente en mogelijk naast de nieuwe kunnen blijven bestaan. Veel gemeenten kennen nog software die koppelen met DigiD op basis van oudere koppelvlakken. De uitfasering daarvan met aanpassing van de software hierop zal de nodige doorlooptijd vergen.

Afsprakenstelsel nodig

Het is gewenst wel nadere afspraken te maken over de invulling van de rol van routeringsdienst door commerciële dienstverleners. Dit is minimaal van belang voor de ontsluiting van de overheidsmiddelen (overheids toegangsdiensten) en middelen onder toezicht van de overheid. Zowel de gebruikers van middelen als de dienstaanbieders (gemeenten) zullen er op moeten kunnen vertrouwen dat de commerciële partij een bepaalde mate van functionaliteit en/of dienstverlening biedt tegen een afgesproken mate van betrouwbaarheid en beveiliging. Men moet erop kunnen vertrouwen dat kaders worden nageleefd en dat hierop onafhankelijk toezicht plaatsvindt. Zonder dit vertrouwen zullen gemeenten en burgers/ bedrijven geen gebruik willen maken van de voorzieningen. Tegelijkertijd is en blijft de gemeente ervoor verantwoordelijk om aan wet- en regelgeving te voldoen, waaronder de eisen in de toekomstige Wet DO. Een gemeente kan bijvoorbeeld bij een routeringsdienst slechts de routing voor enkele toegangsdiensten regelen, maar moet er dan wel voor zorgen dat het alle verplichte toegangsdiensten ondersteund. De gemeente moet dan zelfstandig op andere wijze de ontbrekende diensten hebben ontsloten.

Het heeft de voorkeur een en ander te reguleren via het bestaande afsprakenstelsel ETD, omwille van:

- Efficiency en effectiviteit: dit afsprakenstelsel bestaat al, beslaat al een belangrijk deel van de gewenste wensen en eisen en betreft veelal dezelfde dienstaanbieders en mogelijk ook geschikte marktpartijen voor deze dienstverlening.
- Het afsprakenstelsel kent al een governancestructuur met een belangrijke rol voor de overheid evenals beheer bij de overheid. Hiermee is borging van de kaderstellende, evenals toezichhoudende rol mogelijk.
- Het afsprakenstelsel kent al een standaard koppelvlak met de rol van de makelaar, welke dus mogelijk dienst kan doen als routeringsdienst. Een dergelijk standaard koppelvlak maakt het flexibeler om over te kunnen stappen van marktpartij (dus voor marktwerking). Het biedt tevens een

gemeenschappelijke basis voor gemeentelijke softwareleveranciers om dit koppelvlak in de eigen software te realiseren voor aansluiting met deze routeringsdiensten.

- Het afsprakenstelsel kent al belangrijke maatregelen voor privacy, beveiliging en een structuur om dit te controleren en te borgen.

Onderzoekspunten

Voordat verdere uitwerking van deze koers wordt gestart, is het van belang om op een aantal onderwerpen meer duidelijkheid te krijgen:

- Controle van de aannames die genoemd zijn in dit stuk bij gemeenten, het ETD afsprakenstelsel en de daar betrokken leveranciers;
- Logius stelt eisen aan de aansluiting op DigiD. Zo moet de herkenbaarheid van de dienst aanbieder, de gemeente, bij gebruiker en DigiD geborgd zijn. De zogenoemde groepsaansluiting mag niet. Het is van belang om te onderzoeken of private routeringsdiensten aan deze eisen kunnen voldoen, dan wel of er oplossingen zijn te definiëren om deze eisen in te willigen. Overigens geldt dit ook voor een centrale routeringsdienst. Daarmee lijken de oplossingen hiervoor ook bruikbaar voor deze situatie.
- BSN verwerking door de private routeringsdiensten is niet mogelijk. Tegelijkertijd is de mogelijke wens om deze diensten meer te laten ondersteunen dan de overheidsmiddelen. Het toepassen van polymorfe pseudoniemen lijkt hiermee randvoorwaardelijk. Deze ontwikkeling is al in gang gezet voor eIDAS in combinatie met BSNk en dus bekend bij de eTD makelaars. Door het private karakter van de routeringsdiensten kunnen deze geen rol spelen in het omvormen naar een BSN. De gemeente zal zelf het PP moeten vertalen naar een BSN, bijvoorbeeld via een aansluiting op het BSNk. Eventueel kan onderzocht worden of er andere mogelijkheden zijn, waaronder de verwerking door de leverancier van de routeringsdienst onder verwerkingsverantwoordelijkheid van de gemeente middels een verwerkersovereenkomst en afspraken. Dit heeft niet de voorkeur in verband met het feit dat de mogelijkheid dan kan ontstaan een persoon te volgen in relatie tot dienstverlening bij verschillende partijen. Een partij die eventueel ook in private domeinen actief kan zijn. (BLOG Bart Jakobs?)
- Onderzoek naar eventueel benodigde aanvullende afspraken in het eTD stelsel om de makelaar de rol van routeringsdienst voor het complete speelveld van overheidstoegangsdiensten te laten vervullen. Tevens bepalen waar eventueel afspraken nodig zijn om vanuit (de Minister van) Binnenlandse Zaken voldoende inzicht en controle (waaronder incidentmanagement, fraude- en misbruikbestrijding) te kunnen behouden voor de uitvoering van haar taak. Daarnaast bepalen of afspraken nodig zijn over een gestandaardiseerde gebruikerservaring voor burgers en bedrijven.
- Er ontstaan andere mogelijkheden voor invulling van het niveau substantieel. Immers, als de routeringsdiensten middels het bestaande ETD stelsel kunnen functioneren, kan een dergelijke oplossing ook gelden voor het opnemen en ontsluiten van private middelen. Ondanks het risico van vertraging in huidige activiteiten, valt er mogelijk weer veel te winnen door hergebruik van zowel het specificatiewerk als huidige

afsprakenstelsel. Bovendien kweekt het mogelijk veel goodwill in de markt van private toegangsdiensten. .

- Onderzoek naar de kosten die makelaars rekenen in relatie tot kosten die voorzien zijn uit de doorbelasting van de centrale voorziening. Wellicht loont het om hier een MKBA voor uit te voeren. Een andere vraag om te beantwoorden is of het mogelijk wordt om de facturatie voor de verschillende toegangsdiensten achter de routeringsdienst via deze leverancier is te factureren. Daarmee zou de gemeente namelijk slechts 1 factuur kunnen ontvangen.
- Onderzoek naar de impact op de auditlasten voor gemeenten. Wordt straks een extra onderdeel ENSIA audit (TPM van ETD makelaar) gevraagd voor DigiD, en wellicht eHerkenning en eIDAS? Of kan eea mee in de audit voor de ETD makelaar?
- Is de bestaande governancestructuur van het ETD stelsel nog wel valide voor het ondersteunen van deze uitgebreidere dienstverlening? Kaderstelling en toezicht vanuit de overheid is nodig.

Vervolgacties

Voorziene vervolgacties:

- Agendering van deze notitie in de program board eID.
- Onderzoekspunten oppakken vanuit VNG realisatie iov BZK, Logius en gemeenten.
- Uitwerken van de benodigde onderwerpen om afspraken over te maken en verschillenanalyse met ETD afsprakenstelsel. Bepalen werkzaamheden/ impact op afsprakenstelsel ETD.
- Laboratoriumsetting met gemeente, ETD makelaar en DigiD voor een POC.