

Concept - Notitie Quick Scan Routeringsvoorziening

Indra Henneman
Mark van Dam
Maurice van Erven

Juni 2019
Versie 0.9 (na validatie door deelnemers en Logius)

1 Introductie

VNG Realisatie heeft een quick scan gedaan naar de impact van de aansluiting van gemeenten op de Routeringsvoorziening. In de periode van november 2018 tot en met april 2019 hebben de gemeenten Bergen op Zoom, Montferland en Neder-Betuwe en hun leveranciers deelgenomen aan een pilot onder leiding van Logius waarin is aangesloten op een beta-release van deze voorziening. Om deze functionaliteit te kunnen bieden, heeft Logius de Identity Bridge van de Belastingdienst als beoogde Routeringsdienst ingezet. Tijdens deze pilotfase is de Routeringsdienst aangesloten op DigiD en, aan het einde van de pilot, technisch ook op eIDAS (via een eHerkenning-makelaar). Tijdens de pilot zijn de gemeenten en MijnOverheid aangesloten op de Routeringsvoorziening waarbij, naast de werking van Identity Bridge als Routeringsdienst, ook de processen van de Regieorganisatie zijn beproefd.

Logius heeft een pilotevaluatie uitgevoerd om de pilotresultaten te beoordelen, evenals de processen van de regieorganisatie. VNG Realisatie heeft voorliggende quick scan uitgevoerd om de impact van aansluiten op en gebruik maken van de Routeringsvoorziening vanuit gemeenteperspectief te beoordelen. De scope van deze quick scan richt zich op de impact van de voorziening op de dienstverlening en de achterliggende processen van gemeenten. Daartoe zijn de gemeenten en hun leveranciers bevraagd over hun ervaringen met aansluiten op en gebruik van de Routeringsvoorziening. Samengevat levert dit de volgende bevindingen op:

- De pilot met de Routeringsvoorziening wordt door gemeenten als “technisch geslaagd” benoemd, in lijn met de scope van de pilot. De pilot had als doel aan te tonen dat de Identity Bridge technisch werkt. De horizon van de definitie van technisch werken is voor Logius daarbij een BSN op te leveren over een bepaald koppelvlak aan een bepaalde dienstverlener. Wat die dienstverlener, bijvoorbeeld een gemeente, in zijn eigen domein daarmee doet is voor Logius onzichtbaar.

Daarmee zijn de navolgende bevindingen uit deze Quick Scan dan ook een aanvulling op de pilotevaluatie van Logius. Gemeenten constateren dat zij behoefte hebben aan meer functionaliteit en ondersteuning; daarmee is niet gezegd dat dit allemaal door Logius moet worden ingevuld. Het zijn echter wel randvoorwaarden voor een succesvolle opschaling:

- Van een functionele beproeving vanuit het perspectief van een dienstverlener kan nog niet worden gesproken: er is geen test uitgevoerd waarbij een online transactie volledig is gesimuleerd (of liever nog: live getest) in een gemeentelijke omgeving inclusief interactie met aanvraagformulier en afhandelproces.

- De scope van de pilot heeft de functionaliteit van de Routeringsvoorziening beperkt tot DigiD en eIDAS over het SAML-koppelvlak. Daarmee is er voor gemeenten functioneel beperkte meerwaarde te halen met een aansluiting op de huidige versie. De gemeentelijke gewenste minimale functionaliteiten zijn beschreven in het bijgaande Programma van Eisen (PVE)
- Voordat er sprake kan zijn van een uitrol richting gemeenten, dient er meer duidelijkheid te komen over de impact op gemeenten over de volle breedte van de bedrijfsvoering. Om representatieve uitspraken te kunnen doen over aansluiting op, maar vooral gebruik maken van een voor gemeenten meer bruikbare versie van de Routeringsvoorziening zal een volgende versie van de Routeringsvoorziening in een nieuwe praktijkbeproeving moeten worden onderzocht. Wanneer deze praktijkbeproeving positief uitvalt, kan bepaald worden of er kan worden overgegaan tot grootschalige implementatie bij gemeenten.
- Voor grootschalig gebruik door gemeenten dient een volgende versie van de Routeringsvoorziening de volgende elementen te bevatten:
 - Een Routeringsvoorziening met ten minste eIDAS functionaliteit die gelijk staat aan de functionaliteit die nu door een eHerkenningmakelaar kan worden geboden (inclusief alle mogelijke Europese attributen – meer dan alleen een BSN), en de mogelijkheid om de komende verplicht te accepteren middelen onder de Wet DO via de voorziening te kunnen ontvangen;
 - De gemarkeerde *must have*-elementen uit het bijgaande PvE;
 - Een test van de gehele dienstverleningsketen, inclusief impact van de Routeringsvoorziening op digitaal loket, aanvraagformulier en afhandelproces;
 - Een PIA en beveiligingsanalyse, afgestemd met de IBD van gemeenten;
 - Een representatieve usabilitytest met eindgebruikers op deze volgende versie van de voorziening;
 - Inzicht in de wijze van clusteransluitingen, gevolgen voor meervoudige aansluitingen en aansluitingen binnen samenwerkingsverbanden.

Tot aan de beschikbaarheid van deze minimale variant kan er geen uitspraak gedaan worden over de opschaling van de Routeringsvoorziening naar nieuwe gemeenten. Doorontwikkeling van de functionaliteiten is door gemeenten gewenst, zodat op een later moment bepaald kan worden wat de impact is en of aansluiting op de Routeringsvoorziening voor elke organisatie afzonderlijk opportuun is.

Routeringsvoorziening

Dienstverleners binnen de overheid, of met een taak in het publieke domein, die ook elektronische dienstverlening bieden, staan voor een aantal wettelijke verplichtingen (op het gebied van inloggen/authenticatie). In het kader van de Routeervoorziening gaat het concreet om de Europese eIDAS-verordening, die sinds september 2018 van kracht is, en de wet Digitale Overheid die in voorbereiding is.

In de consultatie van de concept wet GDI (de toenmalige naam van de wet DO, maart 2017) hebben de dienstverleners aangegeven ontzorgd te willen worden voor deze verplichtingen. De wens vanuit de dienstverleners is om niet op meerdere partijen (leveranciers van authenticatiemiddelen) te moeten aansluiten om aan alle verplichtingen te kunnen voldoen. Dienstverleners willen eenvoudig, praktisch en tijdig ontsloten worden voor bovenstaande verplichtingen. Dit tegen acceptabele kosten. Het ontzorgen van de dienstverleners kan door middel van een zogenaamde Routeringsvoorziening. De Routeringsvoorziening is één van de voorzieningen die de uitvoering van de Wet DO moet gaan vereenvoudigen, en daarnaast een langverwachte en gewenste functionaliteit om aan de eIDAS-verplichting te voldoen van de gemeenten, die nog niet op een eHerkenningmakelaar zijn aangesloten. De Routeringsvoorziening heeft als doel het ontzorgen van dienstverleners door het leveren van:

- Eén factuur
Doorbelasting van aansluitkosten op DigiD, eHerkenning, privaat middel, machtigen en eIDAS
- Eén contract
Eén aansluitprocedure ipv overeenkomsten met verschillende middelenleveranciers
- Eén aanspreekpunt
Alleen B2B
Incident- en calamiteitenmanagement
- Eén technische aansluiting
Afzonderlijke koppelvlakken naar middelenleveranciers niet meer nodig

Dit advies is geadopteerd door het programma eID en (in algemenere termen) in de wet Digitale Overheid opgenomen als verantwoordelijkheid van de Minister van BZK.

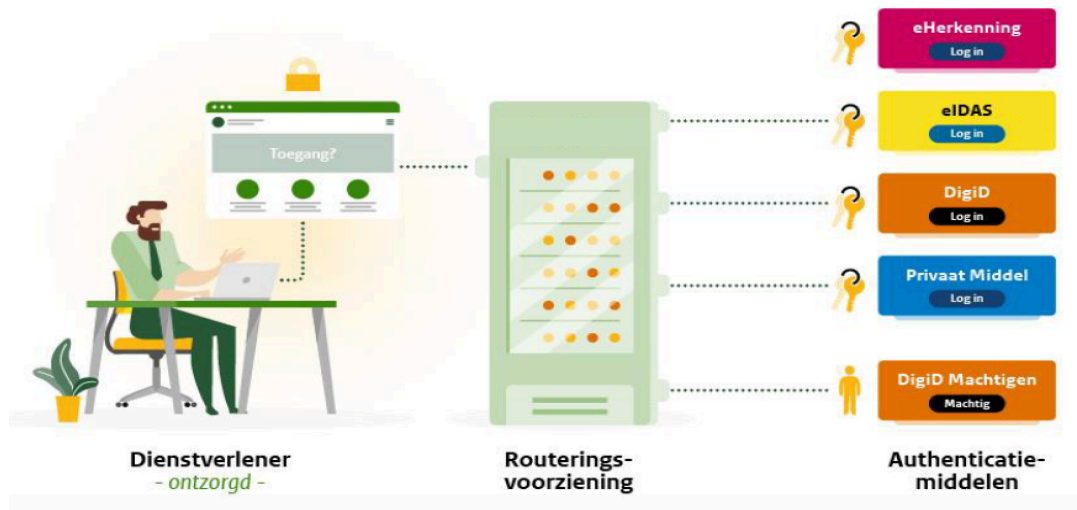
Scope

Voorafgaand aan de praktijkbeproeving is door VNG Realisatie in samenwerking met diverse gemeenten een programma van eisen opgesteld voor een Routeringsvoorziening. Dit PvE is gedeeld met BZK en Logius. Voornaamste functionele wensen in dit PvE zijn:

- 1) een Routeringsvoorziening die de mogelijkheid biedt om te kunnen voldoen aan de vereisten die vanuit de eIDAS verordening worden gesteld. Door gebruik te maken van de Routeringsvoorziening hoeft een gemeente geen separaat contract met een

eHerkenningmakelaar af te sluiten om daarmee aan het stelsel van eIDAS te kunnen koppelen.

- 2) Een Routeringsvoorziening die een oplossing biedt voor alle authenticatiemiddelen die verplicht zijn of gaan worden onder de Wet Digitale Overheid, inclusief eHerkenning, het nog vast te stellen private middel en DigiD Machtigen, zie afbeelding hieronder.



Voorafgaand aan de praktijkbeproeving heeft Logius een PSA Routeringsvoorziening opgesteld, die is afgeleid van het PSA eID. Alleen (het huidige) DigiD en eIDAS (over DigiD koppelvlak (dus alleen BSN)) zijn via de Routeringsvoorziening (gefaseerd) ontsloten in de pilot. De hogere betrouwbaarheidsniveaus, eIDAS attributen anders dan BSN, privaat middel, eHerkenning en de machtigingsvoorziening worden in de pilot niet ontsloten via de routeringsvoorziening. Het merendeel van deze middelen kunnen dan ook nog niet via het huidige koppelvlak worden uitgewisseld. Functioneel is deze versie van de Routeringsvoorziening in de pilot daarmee beperkter dan het PvE van gemeenten en de doelarchitectuur van de routeringsvoorziening. Dit was deelnemers aan de pilot vooraf bekend.

Daarnaast is door Logius de volgende scope voor de praktijkbeproeving aangebracht:

- er wordt gebruik gemaakt van het SAML koppelvlak van DigiD voor de aansluiting op de routeringsvoorziening;
- alleen gemeenten met bestaande SAML koppelvlak aansluiting nemen deel, geen gemeenten met het CGI koppelvlak;
- alleen individuele gemeenten nemen deel, waarbij 1 aansluiting wordt beproefd (geen meervoudige- of groepsaansluitingen).

Vraagstelling en aanpak quick scan

Gezamenlijk met gemeenten is vooraf aan de pilot vastgesteld wat het onderzoeksbereik voor deze quick scan moet zijn. Hieruit zijn de volgende vragen naar voren gekomen:

- Wat zijn de minimale functionele vereisten aan de RV?
- Wat is de impact van aansluiten op de RV?
- Welke kosten en baten zijn er gemoeid met aansluiten?
- Welke gevolgen heeft aansluiten op en gebruik van de RV
- Welke technische impact heeft de RV

De aanpak van de quick scan bestond uit deskresearch, een sessie met experts van gemeenten en hun leveranciers. Na de aansluitperiode zijn er vervolgens interviews gehouden met de gemeenten uit de praktijkbeproeving (Neder Betuwe, Bergen op Zoom en Montferland) en hun leveranciers (Pink Roccade en Sim Groep). Tevens is er gebruik gemaakt van de resultaten van de pilotevaluatie van Logius.

2 Verkenning van de impact

De scope van de pilot met gemeenten was beperkt, zoals vooraf vastgelegd in het PvA. Er is technisch getest in een acceptatieomgeving. Er heeft geen volledige test binnen een gemeentelijk domein plaatsgevonden, waardoor de impact op de dienstverlening en de achterliggende processen nog niet afdoende bepaald kan worden. Wel zijn er reeds bevindingen benoemd die betrekking hebben op een volgende versie van de voorziening. Hieronder is onderscheid gemaakt tussen bevindingen op de huidige versie en een vervolgsituatie:

Bevindingen impact functioneel

De huidige versie van de Routeringsvoorziening is te beperkt in functionaliteit voor gemeenten. De versie die is getest tijdens de Pilot bevatte twee middelen: DigiD en eIDAS. Ten tijde van de Pilot Evaluatie en deze Quick Scan was de implementatie van de eIDAS flow nog niet afgerond.

Gemeenten hebben daarmee alleen de DigiD-route kunnen beoordelen. Deze voegt op dit moment een extra stap toe bij het inlogproces van DigiD: de gebruiker klikt op een webformulier van een gemeente op een inlogknop, en wordt via een tussenscherm van de Routeringsvoorziening met daarop twee knoppen: DigiD en eIDAS. Vervolgens klikt de aanvrager op DigiD en wordt doorgeleid om daar in te loggen en weer terug te keren naar het formulier. Deze eerste versie van de Routeringsvoorziening (dus zonder de eIDAS-functionaliteit) werd door deelnemende gemeenten als niet-zinvol bestempeld, omdat gemeenten reeds over een dergelijke verbinding met DigiD beschikken, met een betere klantbeleving (geen tussenscherm met meerdere knoppen).

De eIDAS-verbinding is door gemeenten niet getest, aangezien deze buiten de looptijd van de pilot alleen technisch is gerealiseerd.

Het is wel mogelijk om met behulp van de huidige versie van de voorziening een begin te maken met internationaal zakendoen, voor die burgers die over een BSN beschikken en met een ander genotificeerd middel willen inloggen. Hiermee kan een gemeente nu reeds eIDAS voor deze doelgroep inzetten. Het is afhankelijk van het gemeentelijk productaanbod en het aandeel internationale klanten of dit reeds opportuun is voor elke afzonderlijke gemeente.

Deelnemende gemeenten kunnen nog geen uitspraak doen over de schaalbaarheid en/of robuustheid van de oplossing, aangezien er in de pilot alleen technisch routeren getest is in een acceptatieomgeving. Deelnemende gemeenten geven aan dat zij een bepaalde mate van serviceniveau wel verwachten aangezien de functionaliteit van de Routeringsvoorziening onderdeel gaat worden van hun digitale processen. Indien er geen andere uitwijkmogelijkheden beschikbaar zijn, betekent dat tevens dat de Routeringsvoorziening potentieel een Single point of Failure wordt voor de gemeentelijke dienstverlening. Logius onderkent dit en geeft aan dat er naar een oplossing wordt gezocht. Tevens is het opmerkelijk te noemen dat één van de aanleidingen voor de Routeringsvoorziening juist het besluit van de Tweede Kamer is geweest om meervoudige middelen in te gaan zetten, om niet afhankelijk te zijn van DigiD. In feite wordt deze, omwille van redundantie ingezette, meervoudige middelenaanpak alsnog ondergraven door de inzet van een Routeringsvoorziening.

Vervolg

Het is de vraag in hoeverre een gemeente met de huidige implementatie van de eIDAS koppeling op de routeringsvoorziening kan gaan voldoen aan de Europese verordening. Het koppelvlak dat nu gebruikt wordt voor de Routeringsvoorziening (op basis van DigiD SAML) kan de potentiële veelheid aan attributen vanuit het eIDAS-netwerk niet aan; alleen inloggers die beschikken over een BSN, kunnen over dit koppelvlak zaken doen met een gemeente. Daarmee kan een van de belangrijkste eisen uit het PvE van gemeenten, namelijk dat alle gegevensuitwisseling in relatie tot eID (voor zowel BSN-domein als het domein van rechtspersonen/niet-natuurlijke personen) tussen de gemeente en de diverse middelen(-leveranciers) mogelijk gemaakt wordt met de routeringsvoorziening, niet worden ingevuld met deze versie. Logius geeft aan inmiddels te werken aan de implementatie van een volgend koppelvlak dat hier wel invulling aan kan geven

Bevindingen impact aansluiting koppelvlak

Wat betreft koppelvlakken zijn er de volgende bevindingen:

- Koppelvlak DigiD CGI

De gemeenten gebruiken in de pilot het bestaande SAML DigiD-koppelvlak. Gemeenten met het a-select koppelvlak zijn buiten scope geplaatst in deze pilot. Daarmee is niet beproefd wat de gevolgen voor deze grote groep gemeenten zijn. Ruim 200 gemeenten zijn aangesloten op het oorspronkelijke DigiD CGI koppelvlak, gebaseerd op een oude standaard. Dit koppelvlak is 'end of life'. Het is de bedoeling dat gemeenten overstappen naar een nieuw koppelvlak (Open ID Connect).

- Twee SAML issues:

-Vanuit de Dienstverlener kan een logout verzoek worden gestuurd naar DigiD. De IdentityBridge ondersteunt deze berichten niet. Gevolg is dat de Identity Bridge een foutmelding genereert omdat deze geen Logout berichten ondersteunt. Logius constateert in haar pilotevaluatie ook al dat voor de productiesituatie een change noodzakelijk is.

-Tevens maakte één gemeente in de pilot standaard gebruik van een dubbele ondertekening van de berichten conform SAML. Deze interpretatie van de SAML-standaard wordt geaccepteerd door DigiD. De routeringsvoorziening staat dit echter niet toe.

Blijkbaar zijn er op het koppelvlak van de Routeringsvoorziening afwijkingen waardoor deze anders omgaat met de DigiD SAML specificaties dan DigiD dat zelf doet of toestaat. Het koppelvlak van DigiD SAML wordt op de Routeringsvoorziening gebruikt voor een soepele overgang, maar dat is (nog) niet mogelijk, zo blijkt duidelijk uit de pilot. De vraag rijst hoe houdbaar de keuze voor het huidige koppelvlak daarmee is en of het niet opportuun is direct naar een nieuw koppelvlak te gaan met meer functionaliteit, alvorens gedacht wordt over opschaling.

- Meervoudige aansluiting

In tegenstelling tot de initiële plannen uit het PvA onder de noemer *Omgevingsdoelen*, zijn er gedurende de pilot geen samenwerkingsverbanden of andere vormen van groepsaansluitingen-/clusteraansluitingen met gemeentelijke partijen getest. Dit blijft onverminderd wenselijk, juist omdat de Routeringsvoorziening daar bij uitstek een oplossing voor lijkt te kunnen bieden.

Vervolg

De vraag is welke keuze deze gemeenten moeten maken. Nu zelfstandig aansluiten op het DigiD SAML-koppelvlak of wachten op de Routeringsvoorziening? En welk koppelvlak van de Routeringsvoorziening moet men dan implementeren? Aansluiten op het huidige DigiD SAML-koppelvlak of wachten op de beschikbaarheid van het OIDC-koppelvlak, omdat dan andere toegangsdiensten zoals eIDAS volledig via de routeringsvoorziening worden ontsloten? Het OIDC-koppelvlak is in ontwikkeling en daarmee geen onderdeel van deze pilot, maar biedt qua functionaliteit potentieel wel de sleutel om de gewenste functionaliteit uit het gemeentelijke PvE waar te kunnen maken.

Bevindingen impact dienstverlening en werkprocessen gemeenten

Door de aansluiting van 3 gemeenteloketten op de Routeringsvoorziening, ook al was dit beperkt tot een acceptatieomgeving, bleken de deelnemende gemeenten reeds de nodige impact op de dienstverlening te kunnen benoemen. Elk middel dat de Routeringsvoorziening kan gaan ondersteunen, biedt nieuwe functionaliteit die impact heeft op de dienstverlening en het gemeentelijke werkproces.

Ten eerste blijkt dat de doorverwijzing naar de Routeringsvoorziening vanuit het gemeenteloket op de juiste manier in gang moet worden gezet. Waar nu een DigID-inlogknop op de gemeentelijke website is geplaatst, moet een meer neutrale inlogbutton komen die meer in lijn is met de verschillende inlogmogelijkheden die de burger of ondernemer op het scherm van de Routeringsvoorziening krijgt voorgeschoteld. Dit betekent impact op elke webpagina waar nu een inlogknop voorkomt.

Het kan voorkomen dat een aanvraag- en inlogsessie niet vlekkeloos verloopt. Daartoe zullen meldingen en berichtgevingen moeten worden ingericht of aangepast. Wanneer bijvoorbeeld de inlogsessie om wat voor reden dan ook wordt geannuleerd, zal er tussen de Routeringsvoorziening en het gemeenteloket een uitwisseling plaats moeten vinden op basis waarvan de gemeente de juiste berichten kan tonen aan de klant.

Indien eIDAS wordt ingezet door een gemeente, biedt dat, naast een inlogmogelijkheid voor een potentieel grote doelgroep, tevens aanleiding om de dienstverlening daarop in te richten. Dit is in veel gevallen zelfs noodzakelijk, maar wordt niet altijd als vanzelfsprekend ervaren. De door BZK beloofde ontzorging op eIDAS die op dit moment met de Routeringsvoorziening wordt geboden, beperkt zich tot het inrichten van een koppelvlak. Bijkomende vereisten zoals het aanpassen van het validatieschema van een aanvraagformulier (bijvoorbeeld geen BAG-adressen, maar een internationale mogelijkheid voor adresnotatie), een kassa die internationaal betalingsverkeer aankan en het inrichten van het achterliggende behandelproces dient een gemeente zelf voor haar rekening te nemen. Om aan eIDAS-verplichtingen te voldoen, is er dus meer nodig dan een aansluiting op de Routeringsvoorziening. De impact hiervan is groter dan de technische aansluiting op een voorziening.

Bij het beschikbaar komen van een eHerkenning-functionaliteit op de Routeringsvoorziening kunnen producten van een gemeenteloket ook van authenticatie voor ondernemers worden voorzien. In sommige gevallen kan het zelfs betekenen dat er transacties mogelijk worden die tot

dan niet online aanvraagbaar waren. Elk van deze transactiemogelijkheden dient hiervoor geschikt gemaakt te worden (zoals bijvoorbeeld uitbreiden met velden voor ondernemersattributen). Naast de online aanpassingen dienen gemeenten elk online aanvraagbaar product van een vereist betrouwbaarheidsniveau te voorzien en dit kenbaar te maken aan het stelsel van eHerkenning.

Over de werking van de Machtigingsvoorziening en het private middel is op dit moment bij de deelnemende gemeenten onvoldoende bekend om een uitspraak te doen over de impact op de dienstverlening en werkprocessen.

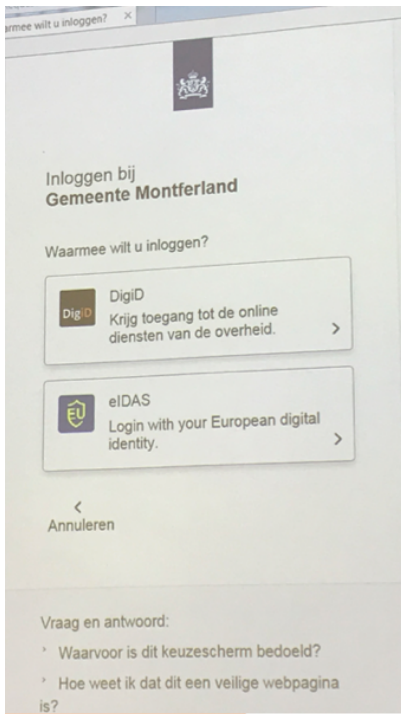
De beoogde implementatie van de Routeringsvoorziening gaat uit van geüniformeerde dienstverlening. Gemeentelijke dienstverlening is vaak niet uniform. Gemeenten en leveranciers willen kunnen diversifiëren op productniveau, om daarmee in ieder geval gefaseerd over te gaan op functionaliteit van de Routeringsvoorziening (eerst eIDAS, daarna eHerkenning of Machtigen), al was het maar omdat een 'big bang' scenario door zowel gemeenten als leveranciers niet als haalbaar wordt gezien. Zo spreekt een leverancier de voorkeur uit om de beschikbare functionaliteiten voor alle klanten tegelijk in haar product te willen inbouwen, om daarmee te voorkomen dat er verschillende versies van haar software moeten worden ondersteund. Logius geeft aan dat het mogelijk wordt om geschaald aan te sluiten.

Tot slot: het is van belang gebleken dat gemeenten zich bewust zijn van de mogelijkheden, maar ook de verantwoordelijkheden die in het verlengde van aansluiten op (een volgende versie van) de Routeringsvoorziening aandacht behoeven. Aansluiten blijft niet beperkt tot een aantal technische handelingen tussen de leverancier en Logius. De in een volgende versie geboden additionele inlogmogelijkheden gaan impact hebben op de bestaande dienstverlening en de achterliggende werkprocessen, wat een veelvoud van de inspanningen zal gaan betekenen. Dit heeft te maken met het feit dat er in een aanvraagproces naast het BSN ook andere identificerende gegevens kunnen worden ontvangen. Dit staat los van de feitelijke implementatie van de routeringsvoorziening, maar heeft gevolgen voor het gemeentelijke implementatieproces.

Dat heeft eveneens impact op tijd: Een gemeente heeft tijd nodig om de functionaliteiten van de Routeringsvoorziening op een juiste manier te implementeren. Zij is daarbij afhankelijk van haar leverancier (-s). De gewenste functionaliteit en/of benodigde aanpassingen in andere software moet opgenomen worden in de releasekalender van de leverancier. Indien er meerdere partijen betrokken zijn, vraagt dit afstemming van verschillende releasementen, alvorens een gemeente daadwerkelijk over kan tot aansluiting en gebruik. Tevens is timing van belang: als de DigiD audit net achter de rug is, zal migratie pas een klein jaar later wenselijk zijn, om dubbele audits in korte tijd te vermijden.

Bevindingen impact gebruiker

Het selectiescherm waarbinnen de gebruiker aan moet geven waar hij wil inloggen is getest door de deelnemende dienstverleners. Dit is een beperkte groep personen en niet representatief voor het geheel aan te verwachten gebruikers. Gemeenten hebben de zorg dat burgers een 'verkeerde' route aanklikken en dan vastlopen in een aanvraagprocedure. Het is van belang dat er een representatieve usability test wordt uitgevoerd op het scherm van de Routeringsvoorziening. Tevens dient er nagedacht te worden over voorlichting aan en ondersteuning van burgers.



Is dit een taak voor dienstverleners, of kan de regieorganisatie hier een rol in spelen? Gemeenten opperen algemeen te gebruiken communicatiemiddelen, evenals landelijke voorlichting. Gebruikers zijn immers gewend geraakt aan de huidige DigiD inlog, inclusief de zaken waarop men moet letten om dit veilig te doen. De gebruikelijke schermen worden nu vervangen door een rijksoverheid scherm. Mede omdat het geen gemeentelijk scherm is, kunnen gebruikers hierdoor afgeschrikt worden. Verdere uitleg over de werking van de Routeringsvoorziening aan de gebruikers is van belang. Logius bevestigt dit en werkt aan diverse ondersteuningsmiddelen.

Vervolg

Gemeenten zullen de huidige dienstverlening en ondersteuning bij het gebruik van de Routeringsvoorziening moeten herinrichten. Waar nu bijvoorbeeld verwezen wordt met 'log in met DigiD' dient straks een meer generieke knop of verwijzing naar 'inloggen' geplaatst te worden, waarna de aanvrager het middel van zijn keuze op de pagina van de

Routeringsvoorziening kan kiezen.

De gemeente krijgt straks vragen van burgers over de Routeringsvoorziening en alles wat daarachter hangt. In dat geval dienen de KCC-medewerkers wel te weten wat ze met dergelijke vragen moeten doen. Het is van belang om overkoepelend afspraken te maken over de omgang met vragen die ontstaan naar aanleiding van het gebruik van de Routeringsvoorziening. Voor de burger of ondernemer is het totaal aan functionaliteiten een geheel, waar het voor gemeenten en Logius een hele verzameling van eigen voorzieningen met eigen verantwoordelijken is. Het is ondoenlijk en bovendien niet professioneel om de klant van een dienstverlener langs deze veelheid van servicedesks te laten gaan indien zich een vraag voordoet.

Kosten

Er heeft geen toets kunnen plaatsvinden op het "1 contract"- gedeelte van de doelstelling. Er is in pilotverband met de daadwerkelijke ondersteuningsprocessen bij de Logius Regieorganisatie gewerkt. Gedurende de pilot was er een direct contactpersoon voor de pilotdeelnemers. Deze directe communicatielijn werd door gemeenten en hun leveranciers als positief ervaren. Deze *dedicated* capaciteit betekende dat de pilotdeelnemers rechtstreeks toegang tot ondersteuning hadden. Dit zal mogelijk niet representatief zijn voor een opgeschaalde situatie. Door Logius wordt aangegeven dat bepaalde processen geautomatiseerd moeten worden voor de uitrol. Deze zijn met gemeenten nog niet getest.

Vervolg

Gemeenten geven aan dat zij verwachten kosten te kunnen besparen op de uitvoer van audits en beheer. Hier is op basis van de pilotervaring nog onvoldoende ervaring mee: Logius heeft de auditlast voor haar rekening genomen wat betreft de Routeringsvoorziening en er is nog geen

sprake van een voorziening in een productieomgeving bij gemeenten. Er is wel behoefte aan meer informatie over de auditeisen en auditlasten bij gebruik van de routeringsvoorziening.

Aanpassingen aan gemeenteloketten en achterliggende software zal opgenomen moeten worden in het releasemanagement van leveranciers. Het is nog niet duidelijk of gebruik van de Routeringsvoorziening door leveranciers wordt geïnterpreteerd als een gevolg van wetgeving of als een aanvullende opdracht. Dat heeft gevolgen voor de wijzen van financiering, aangezien steeds meer leveranciers met een jaarbudget voor wijzigingen werken, dat wordt geprioriteerd door de gebruikerscommunity. Wetgevingsgerelateerde aanpassingen kunnen uit een dergelijk budget worden gefinancierd, indien voldoende gebruikers daarmee instemt, aanvullende opdrachten komen voor rekening van afzonderlijke gemeenten komen.

Leveranciers geven aan dat zij mogelijk kunnen gaan besparen op aansluitkosten van makelaars. Dat kan leiden tot een lagere doorbelasting vanuit leveranciers, aangezien zij op dit moment alle eHerkenningmakelaars moeten kunnen faciliteren. Het is nog niet bekend of dit ook daadwerkelijk het beleid gaat zijn.

Uit de pilot is gebleken dat er geen hergebruik kan worden gemaakt van de oorspronkelijke Identity Bridge van de belastingdienst, maar dat er een kopie in beheer wordt genomen door Logius. Het is nog niet duidelijk wat het voor de kosten voor gemeenten betekent op langere termijn. Dat kan gevolgen hebben voor de businesscase. De komende vier jaar worden de kosten van de Routeringsvoorziening vanuit BZK gefinancierd en conform afspraken in de Program Board eID niet doorbelast aan dienstverleners.

3 Conclusie

De pilot met de Routeringsvoorziening wordt door gemeenten als “technisch geslaagd” benoemd. Vanuit gemeenteperspectief is het resultaat van de pilot een minimale beproeving geweest, waarbij succesvol vanuit de gemeentelijke website naar een scherm van de routeringsvoorziening is doorverwezen. Vaststellen van de impact van aansluiten en gebruik door gemeenten is nog niet mogelijk gebleken. Van een functionele beproeving is nog geen sprake geweest: er is geen test over de volle breedte van het dienstverleningsproces uitgevoerd waarbij een online transactie volledig is gesimuleerd (of liever nog: live getest) in een gemeentelijke omgeving.

De pilot biedt als zodanig onvoldoende informatie om uitspraken te doen over grootschalige implementatie van een voor gemeenten bruikbare versie. De huidige eIDAS functionaliteit, waarbij alleen burgers met een BSN kunnen worden bediend, kan voor gemeenten een zinvolle eerste stap zijn; het PvE stelt echter meer functionaliteiten als *must have* voor een minimale variant. Daarmee kan er op basis van deze pilot gesteld worden dat er doorontwikkeling gewenst is, om vervolgens op een functioneel rijkere variant een impact analyse te laten uitvoeren, waarna bepaald kan worden of, en op welke wijze een opschaling mogelijk is.

Hieronder worden de vragen beantwoord die aan het begin van dit traject samen met gemeenten, leveranciers en Logius zijn geformuleerd.

- *Wat zijn de minimale functionele vereisten aan de Routeringsvoorziening?*

Ten aanzien van het programma van eisen (PvE): aan het merendeel van deze eisen kan de huidige Routeringsvoorziening nog niet voldoen. Als uitgangspunt voor een vervolg is er een minimale versie van dit PvE opgesteld (zie bijlage), waaraan een volgende versie van de Routeringsvoorziening ten minste aan dient te voldoen, voordat het voor gemeenten functioneel zinvol is om hierop aan te sluiten.

Van de huidige versie van de Routeringsvoorziening is nog geen PIA en beveiligingsanalyse bekend. Dit is vanuit gemeentelijk perspectief wel randvoorwaardelijk voor het vervolg, waarbij ook de IBD van de VNG een rol heeft te vervullen. Voor gemeenten moet namelijk duidelijk zijn dat zij met het gebruik van de routeringsvoorziening als onderdeel van hun digitale processen kunnen (blijven) voldoen aan de strenge eisen rond privacy en informatiebeveiliging.

- *Wat is de impact van aansluiten op de Routeringsvoorziening?*

De impact van de Routeringsvoorziening op de bedrijfsvoering van gemeenten is groter dan alleen een technische aansluiting. De mogelijkheid om meerdere authenticatiemiddelen te kunnen ontvangen, heeft gevolgen voor de inrichting van het digitale loket en de achterliggende dienstverlening. Gemeenten benoemen een gefaseerde aansluiting als wenselijk, zodat aansluiten op de Routeringsvoorziening geen big bang scenario voor de digitale dienstverlening hoeft te betekenen. Dit zal een positieve impact op de adoptie van de voorziening hebben.

- *Welke technische impact heeft de Routeringsvoorziening?*

De aansluiting van de drie pilotgemeenten is geslaagd, mede dankzij de *dedicated* ondersteuning vanuit het programma eID (Logius en de Belastingdienst) en een tweetal toegewijde leveranciers. De technische impact is daarmee voor gemeenten van beperkte omvang geweest. Het is echter de vraag of deze situatie houdbaar is bij grootschalige implementatie.

Er zijn op gebied van het geboden koppelvlak een tweetal issues waar Logius aan werkt en een legacy-probleem met het CGI-koppelvlak voor ruim 200 gemeenten. Met name dit laatste punt leidt tot de nodige vragen bij opschaling, aangezien het op dit moment nog niet bekend is welke koppelvlakken er door de Routeringsvoorziening op welk moment gefaciliteerd kunnen gaan worden. Dat betekent dat er op dit moment voor meer dan de helft van de gemeenten nog geen aantrekkelijk technisch perspectief geboden kan worden. Tevens is er nog geen zicht hoe om te gaan met meervoudige aansluitingen of samenwerkingsverbanden.

Logius stelt dat de resultaten van de pilot een positieve bevestiging vormen van het oordeel van Gartner met betrekking tot Identity Bridge van Belastingdienst. Tevens stelt Logius dat in de pilot is aangetoond dat de techniek van de Identity Bridge kan ingezet worden om met DigiD en eIDAS te kunnen authenticeren. De verbinding met de routeringsvoorziening en de toepassing van DigiD daarin is getest en als zodanig werkbaar bevonden. Wat betreft eIDAS kunnen we dat vanuit gemeenteperspectief niet onderschrijven, omdat dat door gemeenten niet getest is.

Volgens de pilotevaluatie heeft de pilot diverse leerpunten opgeleverd die ofwel zijn verbeterd ofwel zijn gepland voor het vervolg. Het is echter niet duidelijk welke dit zijn en op welke termijn deze worden opgelost, alvorens een volgende stap is gepland.

- *Welke kosten en baten zijn er gemoeid met aansluiten?*

Het is nog niet bekend welke kosten er gemoeid zijn met het aansluiten op de Routeringsvoorziening. Dat is een potentieel probleem, omdat daarmee de business case voor gemeenten nog niet gemaakt kan worden; iets wat wel gewenst is alvorens de keuze te maken voor de Routeringsvoorziening of een eigen alternatief. Deze kosten bestaan uit twee componenten: de doorbelasting vanuit Logius voor het gebruik van de voorziening en de kosten die leveranciers moeten maken en zullen doorbelasten naar afzonderlijke gemeenten. Wat betreft de doorbelasting heeft BZK in de Program Board eID reeds laten vaststellen dat deze in ieder geval de komende 3 jaar niet worden doorbelast aan individuele dienstverleners.

Gemeenten verwachten te kunnen besparen op auditlasten. Volgens informatie van Logius zullen DigiD assessments worden vervangen door eID assessments. Met de aankomende vervanging van de BIG voor de BIO in 2020 is het echter nog niet voldoende duidelijk wat dit betekent voor de auditgrens tussen de Routeringsvoorziening en welk deel een gemeenten zal moeten blijven uitvoeren.

- *Welke gevolgen heeft aansluiten op en gebruik van de RV*

Bij de verdere implementatie van de routeringsvoorziening moet duidelijk zijn dat het uiteindelijk gebruik van de voorziening samenhangt met de aandacht voor de effecten op portaal en processen

bij gemeenten. Het betreft, met de beoogde andere functionaliteit achter de routeringsvoorziening, niet meer alleen de één op één omzetting van de DigiD aansluiting naar de routeringsvoorziening. Er zal meer moeten gebeuren. In de pilot is echter alleen de omzetting van DigiD getoetst door gemeenten en daarmee is er geen zicht op de effecten van andere middelen achter de routeringsvoorziening op de systemen en processen bij de gemeente. Het zou goed zijn om per nieuwe functionaliteit achter de Routeringsvoorziening dit effect in kaart te brengen en mee te nemen in de ondersteuning van de implementatie. Immers, bij het los aansluiten op die voorzieningen zou deze begeleiding vanuit de voorziening worden gegeven. Deze ontbreekt nu met de tussenliggende schakel, dan wel zou via het aanspreekpunt voor de Routeringsvoorziening meegegeven kunnen/ moeten worden.

Aanbevelingen voor vervolg

Logius stelt in haar pilotevaluatie dat voor grootschalige opschaling naar het volledige Nederlandse landschap (oftewel vele dienstverleners en alle authenticatievoorzieningen), de volgende verbeteringen randvoorwaardelijk zijn:

- Clusteraansluiting
- Meervoudige audit
- DigiD aansluitproces

Daar willen we vanuit gemeenten de volgende randvoorwaarden aan toevoegen:

- Representatieve usabilitytests
- PIA en beveiligingsanalyse, in afstemming met de gemeentelijke Informatie Beveiligings Dienst (IBD)
- Implementatiestrategie in samenhang met de (achterliggende) voorzieningen¹, inclusief begeleiding bij aansluiting op de afzonderlijke middelen

Volgens de pilotevaluatie van Logius heeft de pilot diverse leerpunten opgeleverd die ofwel zijn verbeterd ofwel zijn gepland voor het vervolg. Het verdient de aanbeveling hierover duidelijkheid te geven richting gemeenten in verband met de afweging voor implementatie en het inplannen van acties bij leveranciers en gemeenten.

De Routeervoorziening zoals beschreven in de PSA eID biedt perspectieven voor gemeenten. Voordat er sprake kan zijn van een uitrol richting gemeenten, dient er meer duidelijkheid te komen over de impact op gemeenten bij aansluiting op een rijkere versie van deze Routeringsvoorziening. Om representatieve uitspraken te kunnen doen over aansluiting op en gebruik van een voor gemeenten meer bruikbare versie van de Routeringsvoorziening stellen we een nieuwe praktijkbeproeving voor, wanneer er een versie van de Routeringsvoorziening beschikbaar is die zich kan meten met de minimale eisen uit het PvE. Gedurende deze praktijkbeproeving voert VNG

¹ Zie ook Implementatiestrategie koppelvlakken toegangsvoorzieningen – VNG Realisatie, mei 2019

Realisatie een impactanalyse uit, gevolgd door een opschalingsadvies waarna daadwerkelijk besloten kan gaan worden over de gewenste wijze van uitrol richting gemeenten.

Voor grootschalig gebruik door gemeenten dient een volgende versie van de Routeringsvoorziening de volgende elementen te bevatten:

- Een Routeringsvoorziening met ten minste eIDAS functionaliteit die gelijk staat aan de functionaliteit die nu door een eHerkenningmakelaar kan worden geboden (inclusief alle mogelijke Europese attributen – meer dan alleen een BSN), en de mogelijkheid om de komende verplicht te accepteren middelen onder de Wet DO via de voorziening te kunnen ontvangen;
- De gemarkeerde *must have*-elementen uit het bijgaande PvE;
- Een test van de gehele dienstverleningsketen, inclusief impact van de Routeringsvoorziening op digitaal loket, aanvraagformulier en afhandelproces;
- Een PIA en beveiligingsanalyse, afgestemd met de IBD van gemeenten;
- Een representatieve usabilitytest met eindgebruikers op deze volgende versie van de voorziening;
- Inzicht in de wijze van clusteransluitingen, gevolgen voor meervoudige aansluitingen en aansluitingen binnen samenwerkingsverbanden.

Tot aan de beschikbaarheid van deze minimale variant kan er geen uitspraak gedaan worden over de opschaling van de Routeringsvoorziening naar nieuwe gemeenten. Doorontwikkeling van de functionaliteiten is door gemeenten gewenst, zodat op een later moment bepaald kan worden wat de impact is en of aansluiting op de Routeringsvoorziening voor elke organisatie afzonderlijk opportuun is.

Bijlage: geactualiseerd Programma van Eisen Routeringsvoorziening