



Answering
tomorrow's
challenges
today

MKBA EDI-wallet

Kosten en baten regie op gegevens & EDI-wallet

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rotterdam, 30 juni 2023

MKBA EDI-wallet

Kosten en baten regie op gegevens & EDI-wallet

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rotterdam, 30 juni 2023

Auteurs:

Walter Hulsker
Piet Hein Minneché
Frank van Zutphen
Roel Peeters
Niels Back
Tim van Doorn
Nicolaï van Gorp

In samenwerking met:



Project: HUL/NZ 1003164rap

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Introductie	10
1.1 Vraagstelling	10
1.2 Gebruikte methodiek en aanpak	10
1.3 Leeswijzer	11
2 Scope	12
2.1 Probleemanalyse	12
2.2 Nulalternatief	13
2.3 Beleidsalternatief	14
2.4 Effecten	16
3 Resultaten op hoofdlijnen	19
3.1 Strategische meerwaarde	19
3.2 Kwalitatieve baten en bijdrage aan publieke waarden	19
3.3 Kosten en kwantitatieve baten in perspectief	21
3.4 Randvoorwaarden voor succesvolle implementatie	27
4 Kosten nader uitgewerkt	29
4.1 Inventarisatie kostensoorten	29
4.2 Uitwerking kostensoorten	29
5 Baten nader uitgewerkt	37
5.1 Selectie en kenmerken use cases	37
5.2 Te kwantificeren baten	40
5.3 Kwalitatieve baten en bijdrage aan publieke waarden	43
Bijlage I: Uitwerking per use case	47
Use case: leeftijdsverificatie alcohol	47
Use case: autoverhuur	54
Use case: internationale uitwisseling diploma	58
Use case: inchecken bij campings en hotels	62
Use case: innovatieve ontwikkelingen	67
Geïnterviewde stakeholders	73
Bijlage II: Analyse markt/overheid	75
Publieke belangen rondom wallets	77
Markt of overheid?	78
Conclusie en randvoorwaarden	87

Samenvatting

Met de in 2021 gelanceerde plannen voor een Europees raamwerk voor een Digitale Identiteit (EUDI) bereidt de Europese Commissie een herziening van de eIDAS-verordening voor. Het nieuwe voorstel houdt een uitbreiding in van het bestaande beleid en heeft tot doel dat iedere lidstaat één of meerdere digitale wallets moet realiseren en laten certificeren voor gebruik binnen de EU. De ontwikkeling van een dergelijke digitale infrastructuur is complex, en daarom wil het Ministerie van BZK de directe en indirecte kosten en baten hiervan in beeld krijgen. Dit kan ook bijdragen aan inzicht in de nut en noodzaak van wetgeving.

Deze rapportage geeft een beeld van (een deel van) de kosten en potentiële baten, gebruik makend van de inzichten van de analyse van een aantal relevante 'use cases'. Er is zowel gekeken naar de te kwantificeren baten, veelal in de vorm van efficiëntie bij gebruikers, als naar kwalitatieve baten, gebaseerd op de meerwaarde van een wallet aan het bereiken van publieke waarden. Omdat een aantal ontwerpkeuzes ten tijde van de analyse nog niet was gemaakt, zijn de kosten nog niet volledig in beeld gebracht. Vooral de kosten bij de aanbieders van de EDI-wallet en de kosten bij de dienstaanbieders kunnen nog niet worden bepaald. De baten zijn vrijwel volledig gebaseerd op de inzichten verkregen uit een beperkt aantal 'use cases', waardoor niet alle mogelijke baten van de EDI-wallet in beeld zijn gebracht. De use cases geven (door het relatief beperkte aantal) geen volledig representatief beeld, maar wel een adequaat beeld van de mechanismen die de kosten en baten van de EDI-wallet bepalen. Tevens is in de analyse uitgegaan van het initiële voorstel van de Europese Commissie. Inmiddels zijn de plannen voor de ontwikkeling van de wallet verder uitgewerkt. Er zijn als gevolg meer baten mogelijk dan in deze rapportage beschreven.

Deze beperkingen (kosten deels in beeld, geen volledig representatief beeld van de baten) zijn kenmerkend voor kosten-batenanalyses die gedurende het beginstadium van de ontwikkeling van projecten in het domein van de digitale overheid worden uitgevoerd. Het verdient aanbeveling de analyse in een later stadium van de ontwikkelingsfase te actualiseren.

Strategische meerwaarde

De ontwikkeling van een stelsel van EUDI-wallet(s) past in de filosofie van de Europese Commissie rondom Europese technologische soevereiniteit en het bevorderen van strategische autonomie¹. Hierbij speelt sterk de gedachte dat als Europa dit nu niet doet, grote technologiebedrijven mettertijd hun wallets in de Europese Unie uitbreiden met allerlei mogelijkheden tot identificatie, en dat daarmee de afhankelijkheid van dergelijke partijen te groot wordt. Daarnaast verwacht de Commissie dat het stimuleren van Europese innovatie door het invoeren van de wallet (positieve) indirecte effecten heeft op verdichting van de markt en lokale werkgelegenheid in Europa.

¹ Rathenau Instituut (2020). Hoe vult Europa het verlangen naar technologische soevereiniteit in. Geraadpleegd op <https://www.rathenau.nl/nl/vitale-kennisecosystemen/hoe-vult-europa-het-verlangen-naar-technologische-soevereiniteit>

Kwalitatieve baten en bijdrage aan publieke waarden

Naast de strategische meerwaarde van de invoering van een wallet kan deze ook bijdragen aan de borging van een aantal publieke waarden in het digitale tijdperk.

Iedereen heeft regie op het digitale leven (autonomie en privacy)

De wallet maakt het mogelijk voor de gebruiker om offline en online te identificeren, inloggen, gegevens te delen en digitaal te ondertekenen. Daarbij worden slechts de voor de betreffende transactie benodigde (persoons)gegevens gedeeld. Daarnaast biedt de wallet de gebruiker inzicht in en controle over welke en hoeveel gegevens worden gedeeld met een dienst aanbieder. Dit draagt direct bij aan de bescherming van de privacy en autonomie van de gebruiker. Of dit straks ook daadwerkelijk zo is of ervaren wordt, is mede afhankelijk van de verdere uitwerking, het ontwerp en het gebruik van de wallet. Tegenover deze effecten staat het risico op het overvragen van gegevens uit de wallet door dienst aanbieder en overidentificatie, doordat het met de wallet ook eenvoudiger wordt gegevens te delen. Dit kan als secundair effect optreden. De mate waarin het voor zal komen hangt echter sterk af van ontwerpkeuzes en de ruimte die dienst aanbieder krijgen. Wij hebben dit effect niet verder onderzocht in deze MKBA.

Iedereen kan meedoen in het digitale tijdperk (inclusie en toegankelijkheid)

Met de invoering van de wallet ontstaat een extra mogelijkheid voor gebruikers om te kiezen voor een manier tot (digitale) identificatie, het delen van attributen en het plaatsen van een (digitale) handtekening. Deze extra optie maakt de dienstverlening niet a priori inclusiever, maar biedt gebruikers mogelijk wel een prettig alternatief voor het uitvoeren deze taken in - zowel het publieke als private domein- dat ook aansluit op de huidige wijze waarop steeds vaker reeds bestaande wallets worden ingezet.

Bovendien kunnen walletaanbieder in de onderlinge concurrentie juist meerwaarde zien in het verder innoveren ten behoeve van toegankelijkheid en inclusie. Mogelijk leveren intermediaire partijen die burgers ontzorgen en ondersteunen bij het aanbieden van gegevens tussen dienst aanbieder en burger tevens een bijdrage aan toegankelijker en inclusievere dienstverlening. In de use cases die wij hebben onderzocht zagen wij geen significant effect op de toegankelijkheid en inclusiviteit van de digitale dienstverlening. Of de wallet op termijn een daadwerkelijke bijdrage levert aan het leveren van inclusieve en toegankelijke dienstverlening is dus sterk afhankelijk van de verdere uitwerking.

Iedereen kan de digitale wereld vertrouwen (betrouwbaarheid en afname identiteitsfraude)

De verschillende toepassingen van wallet (identificatie/authenticatie, het delen van attributen en het plaatsen van de elektronische handtekening), maken het mogelijk om met hoge betrouwbaarheid vast te stellen met wie een dienst aanbieder zaken doet. Zowel bij identificatie als bij het vaststellen en borgen van de authenticiteit van stukken wordt het, met gebruik van de wallet, in potentie lastiger om te frauderen.

In de use cases die we voor deze MKBA hebben onderzocht, zien we dat er maatschappelijke meerwaarde zit in het efficiëntievoordeel dat zowel voor de burger als de dienst aanbieder te behalen is. De tijdwinst die voor het efficiëntievoordeel zorgt, wordt over het algemeen veroorzaakt doordat er sneller digitaal kan worden vastgesteld of iemand daadwerkelijk degene is hoe deze zich voordoet. Er wordt dus sneller en efficiënter betrouwbaarheid bereikt met de inzet van de wallet.

Of er daarmee ook sprake is van een daadwerkelijke toename van de betrouwbaarheid en een afname van identiteitsfraude (potentieel resulterend in een toename van vertrouwen en veiligheid) is lastiger te bepalen. In de onderzochte use case wordt fraude in mindere mate als een probleem ervaren. De nu gehanteerde methoden en technieken kennen een voldoende mate van betrouwbaarheid voor de besproken processen en/of er is maar beperkt sprake van fraude. Daarnaast is de verwachting dat potentiële fraudeurs na de introductie van de wallet uit zullen wijken naar bestaande of nog te ontwikkelen alternatieve routes (analoog, dan wel via andere digitale middelen) om gebruik te maken van de dienstverlening.

Kosten en kwantitatieve baten in perspectief

Naast strategische meerwaarde en bijdrage aan publieke waarden, brengt de wallet kosten met zich mee. Daarnaast zijn er kwantitatieve effecten te verwachten. In deze paragraaf zijn daarom de kosten en kwantitatieve baten in perspectief geplaatst. Eerst worden de kostenposten beschreven en (waar mogelijk op basis van de huidige informatie) geraamd. Daarna volgt een beschrijving van de belangrijkste te kwantificeren batenposten.

In deze MKBA is uitgegaan van het initiële wetsvoorstel van de Europese Commissie uit 2021. Hierdoor kunnen bepaalde uitgangspunten mogelijk niet meer actueel zijn. De details van de verordening zijn nog steeds aan verandering onderhevig. Een gevolg hiervan is dat de daadwerkelijke kosten en baten afhangen van te maken implementatiekeuzes.

Kosten

In deze MKBA is een onderscheid gemaakt naar de volgende belanghebbenden en kostensoorten voor de EDI-wallet:

- **Gebruikers EDI-wallet:** om gebruik te kunnen maken van de wallet moeten burgers en bedrijven een digitale bronidentiteit hebben en ten minste éénmalig hun wallet installeren en inrichten;
- **Bronhouders:** bronhouders moeten kosten maken voor het ontsluiten van gegevens naar de wallet en voor het maken van afspraken per use case;
- **Aanbieders EDI-wallet:** aanbieders van EDI-wallets moeten kosten maken voor de bouw (en onderhoud) van de wallet, voor het aanvragen/krijgen van toegang tot het EDI-stelsel en voor het maken van afspraken per use case;
- **Dienstaanbieders:** diensaanbieders moeten kosten maken voor het ontvangen en mogelijk opslaan van gegevens uit de EDI-wallet, voor het aanvragen/krijgen van toegang tot het EDI-stelsel en voor het maken van afspraken per use case;
- **Stelselregie:** Het is van belang dat regie, governance van en toezicht op het EDI-stelsel worden ingeregeld en dat aandacht is voor communicatie.

Veel kosten zijn op dit moment nog niet goed te kwantificeren vanwege beleidsonzekerheden, kennisonzekerheden en toekomstonzekerheden over het EDI-stelsel en de EDI-wallet. De te kwantificeren **ontwikkelkosten** zijn geraamd op een **bedrag van € 32,3 miljoen**, waarbij opgemerkt dient te worden dat dit slechts een deel van de totale (maatschappelijke) ontwikkelkosten is. Binnen de wel te kwantificeren ontwikkelkosten vallen zowel de kosten die gemaakt worden voor de ontwikkeling van de Nederlandse voorbeeldwallet, als ook de kosten voor het opzetten van een walletstelsel. De te **kwantificeren kosten voor beheer en exploitatie** (B&E-kosten) zijn gelijk aan **€ 4,2 miljoen per jaar**, ook daarbij was het niet mogelijk om alle (maatschappelijke) kosten te ramen.

Er is nog veel onduidelijk over de kosten voor gebruikstoepassingen. Het is op grond van het voorliggende onderzoek daarom niet mogelijk om generieke conclusies te trekken over de verhouding tussen de kosten voor het EDI-stelsel en de kosten voor specifieke gebruikstoepassingen.

Kwantitatieve baten

De potentiële toepassingsmogelijkheden van de EDI-wallet zijn divers en omvangrijk. Op voorhand is het daarom niet vast te stellen of en hoe een wallet in sectoren uiteindelijk toegepast zal worden. Om toch inzichtelijk te maken hoe de mogelijke meerwaarde van de wallet eruit kan zien, hebben we de maatschappelijke baten en kosten van een selectie van use cases in hun specifieke context onderzocht. Daarmee is een inzicht verkregen in de potentiële effecten van een EDI-wallet in enkele van de vele mogelijke specifieke toepassingsdomeinen. Onderaan deze management samenvatting presenteren we de belangrijkste bevindingen uit de use cases, met behulp van een infographic. Hiermee scheppen we een generiek beeld van de maatschappelijke kosten en baten van de toepassing van de EDI-wallet.

Kenmerken van de toepassing van de wallet in de praktijk

We zien dat de meeste cases *high volume* kenmerken bevatten, omdat er in potentie veel transacties met de EDI-wallet kunnen plaatsvinden. Dit is enerzijds een logisch gevolg van het feit dat we in de selectie van use cases hebben gezocht naar toepassingen die betrekking hebben op veelvoorkomende handelingen. Anderzijds zien we in de huidige toepassingen dat het type handelingen niet heel complex zijn, waardoor de geanalyseerde EDI-toepassingen per handeling relatief weinig tijdswinst per transactie opleveren. Wel kan er ook gebruiksgemak worden gevonden in het meermaals gebruik van eenmalig opgehaalde gegevens. Door de grote aantallen te verwachten transacties kunnen de uiteindelijke effecten voor de gehele maatschappij wel omvangrijk zijn (*high volume*).

De wallet zal een alternatief zijn voor - en niet direct een vervanging van - het analoge proces, ook omdat het gebruik van de wallet voor de gebruiker niet verplicht wordt. Soms zijn er digitale alternatieven (in ontwikkeling) voor de wallet, maar meestal zijn deze nog niet volledig uitontwikkeld of breed in gebruik. Daarnaast zijn dergelijke digitale alternatieven gericht op één keten of proces.

Kwantitatieve effecten in de praktijk

Samenvattend blijkt dat er potentieel veel kwantitatieve baten behaald kunnen worden door de invoering van de EDI-wallet. Enerzijds door efficiëntiewinst bij dienstverleners, anderzijds bij gebruiksgemak voor de burger. Een echte kosten-batenvergelijking is (nog) niet mogelijk, vooral omdat een groot deel van de kosten nog niet te bepalen is. Maar ook de baten zijn niet voor de gehele maatschappij te bepalen, daarvoor is het aantal verschillende use cases in de praktijk te groot en te divers.

Randvoorwaarden voor succesvolle implementatie

Het invoeren van de wallet en het bereiken van maatschappelijke meerwaarde met de wallet staan niet op zich. In dit onderzoek kwamen randvoorwaarden naar voren voor succesvolle implementatie van de wallet:

- De verschillende use cases laten zien dat de wallet inzetbaar is in verschillende bestaande ketens en in die verschillende ketens meerwaarde kan bieden. Om het gebruik van een nieuw stelsel mogelijk te maken, is echter meer nodig dan de realisatie van alleen één of

meerdere wallets, zo moeten gegevens ontsloten moeten worden door de verschillende bronhouders.

- De bronhouders van deze gegevens zullen ook hun gegevens moeten ontsluiten en daarvoor de vereiste technische voorzieningen moeten treffen. Bovendien dienen de te ontsluiten gegevens gestandaardiseerd te worden, zodat een ontvangende partij het gegeven ook daadwerkelijk kan verwerken.

Aanjagen van het vliegwiel

Bij de wallet is er sprake een kip-en-ei-discussie die vaker waarneembaar is bij innovatieve technologie. De aantrekkelijkheid van de wallet voor gebruikers en dienstaanbieders hangt respectievelijk sterk af van het aantal beschikbare diensten en het aantal gebruikers dat gebruik maakt van de wallet. Daarnaast geldt voor de wallet dat bij een groeiend aantal gebruikers en dienstaanbieders de maatschappelijke meerwaarde van de wallet versneld toeneemt. Hoe meer diensten er worden aangeboden via de wallet, hoe lager de drempel telkens wordt voor het (ontwikkelen en) aanbieden van een volgende nieuwe dienst. Het geheel is dus meer dan de som der delen: de meerwaarde van de wallet is in potentie groter dan de optelsom van de meerwaarde van de nu onderzochte use cases. We denken dat bij initieel succes van de wallet in bepaalde use cases een vliegwieleffect op kan treden. Voor het aanjagen van het vliegwiel zien we meerdere opties voor publieke partijen:

- Het (stimuleren van het) ontsluiten van (overheids)attributen zodat deze opgenomen kunnen worden in wallets.
- Het realiseren van een voorbeeldwallet om daarmee voor private ontwikkelaars van een wallet inzichtelijk te maken hoe beoogde normen, eisen en publieke waarden meegenomen kunnen worden in een wallet.
- Het (stimuleren van het) uitwerken en implementeren van een aantal use cases met zowel publieke als private partijen, zodat de wallet al vroeg gebruikt kan worden en zo ook ervaring opgedaan kan worden met de ontwikkeling en werking van de wallet.

Overzicht use cases

 Fysieke verkoop alcohol	 Traditionele autoverhuur	 Uitwisseling diploma's voor universiteiten	 Inchecken hotels en campings	 Innovatieve ontwikkelingen		
				Intermediërende partijen	Bezorging	KYC
Kenmerken	Kenmerken	Kenmerken	Kenmerken	Kenmerken	Kenmerken	Kenmerken
Grote tijdswinst per transactie	Grote tijdswinst per transactie	Grote tijdswinst per transactie	Grote tijdswinst per transactie	Grote tijdswinst per transactie	Grote tijdswinst per transactie	Grote tijdswinst per transactie
✓ Groot aantal transacties	✓ Groot aantal transacties	✓ Groot aantal transacties	✓ Groot aantal transacties	✓ Groot aantal transacties	✓ Groot aantal transacties	✓ Groot aantal transacties
Nieuwe toepassing	Nieuwe toepassing	Nieuwe toepassing	Nieuwe toepassing	✓ Nieuwe toepassing	Nieuwe toepassing	Nieuwe toepassing
✓ Breder toepasbaar	✓ Breder toepasbaar	✓ Breder toepasbaar	✓ Breder toepasbaar	✓ Breder toepasbaar	✓ Breder toepasbaar	Breder toepasbaar
Kwalitatieve effecten	Kwalitatieve effecten	Kwalitatieve effecten	Kwalitatieve effecten	Kwalitatieve effecten	Kwalitatieve effecten	Kwalitatieve effecten
✓  Verbetering veiligheid persoonsgegevens burger door dataminimalisatie	✓  Verbetering veiligheid persoonsgegevens burger door dataminimalisatie	 Verbetering veiligheid persoonsgegevens burger door dataminimalisatie	✓  Verbetering veiligheid persoonsgegevens burger door dataminimalisatie	✓  Verbetering veiligheid persoonsgegevens burger door dataminimalisatie	✓  Verbetering veiligheid persoonsgegevens burger door dataminimalisatie	✓  Verbetering veiligheid persoonsgegevens burger door dataminimalisatie
 Verbetering fraudepreventie	 Verbetering fraudepreventie	✓  Verbetering fraudepreventie	✓  Verbetering fraudepreventie	 Verbetering fraudepreventie	 Verbetering fraudepreventie	✓  Verbetering fraudepreventie
 Verbetering toegankelijkheid	 Verbetering toegankelijkheid	 Verbetering toegankelijkheid	 Verbetering toegankelijkheid	✓  Verbetering toegankelijkheid	✓  Verbetering toegankelijkheid	 Verbetering toegankelijkheid
✓  Redundantie	✓  Redundantie	✓  Redundantie	✓  Redundantie	✓  Redundantie	✓  Redundantie	 Redundantie
Kwantitatieve effecten	Kwantitatieve effecten	Kwantitatieve effecten	Kwantitatieve effecten	Kwantitatieve effecten	Kwantitatieve effecten	Kwantitatieve effecten
Indicatie efficiëntievoordeel / gebruiksgemak – tijdswinst  per transactie Minimaal (substantieel unhappy flow)	Indicatie efficiëntievoordeel / gebruiksgemak – tijdswinst  per transactie Bescheiden	Indicatie efficiëntievoordeel / gebruiksgemak – tijdswinst  per transactie Substantieel	Indicatie efficiëntievoordeel / gebruiksgemak – tijdswinst  per transactie Minimaal, maar zeer veel transacties	Indicatie efficiëntievoordeel / gebruiksgemak – tijdswinst  per transactie Bescheiden tot substantieel	Indicatie efficiëntievoordeel / gebruiksgemak – tijdswinst  per transactie Minimaal (substantieel unhappy flow)	Indicatie efficiëntievoordeel / gebruiksgemak – tijdswinst  per transactie Substantieel
Indicatie efficiëntievoordeel  per jaar – in euro's voor dienstaanbieder € 50.000	Indicatie efficiëntievoordeel  per jaar – in euro's voor dienstaanbieder € 600.000	Indicatie efficiëntievoordeel  per jaar – in euro's voor dienstaanbieder € 250.000	Indicatie efficiëntievoordeel  per jaar – in euro's voor dienstaanbieder € 8.600.000	Indicatie efficiëntievoordeel  per jaar – in euro's voor dienstaanbieder Geen berekening mogelijk	Indicatie efficiëntievoordeel  per jaar – in euro's voor dienstaanbieder Kunnen oplopen tot 10-tallen miljoenen euro's	Indicatie efficiëntievoordeel  per jaar – in euro's voor dienstaanbieder Kunnen oplopen tot meer dan € 100 miljoen
 Gebruiksgemak – in euro's voor de burger € 40.000	 Gebruiksgemak – in euro's voor de burger € 250.000	 Gebruiksgemak – in euro's voor de burger € 170.000	 Gebruiksgemak – in euro's voor de burger € 2.150.000	 Gebruiksgemak – in euro's voor de burger Niet kunnen berekenen	 Gebruiksgemak – in euro's voor de burger Kunnen oplopen tot 10-tallen miljoenen euro's	 Gebruiksgemak – in euro's voor de burger Kunnen oplopen tot meer dan € 100 miljoen

Programmalijnen



Iedereen kan **meedoen** in het digitale tijdperk



Iedereen kan de digitale wereld **vertrouwen**



Iedereen heeft **regie** op het digitale leven

1 Introductie

1.1 Vraagstelling

Met de in 2021 gelanceerde plannen voor een Europees raamwerk voor een Digitale Identiteit (EUDI) bereidt de Europese Commissie een herziening van de eIDAS-verordening voor. Het nieuwe voorstel houdt een uitbreiding in van het bestaande beleid en heeft tot doel dat iedere lidstaat één of meerdere digitale wallets moet realiseren en laten certificeren voor gebruik binnen de EU. Deze MKBA baseert zich op het initiële wetsvoorstel van de Europese Commissie uit 2021.²

De ontwikkeling van een dergelijke digitale infrastructuur is complex en daarom wil het Ministerie van BZK de directe en indirecte kosten en baten hiervan in beeld krijgen. Dit kan ook bijdragen aan inzicht in de nut en noodzaak van wetgeving.

1.2 Gebruikte methodiek en aanpak

Gebruikte methodiek

De analyse van de kosten en baten is uitgevoerd conform de voorschriften uit de *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyses*³ van het CPB en PBL, die rijksbreed wordt gebruikt voor het opstellen van kosten-batenanalyses voor grote projectinvesteringen, en de *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid*⁴ die in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is opgesteld.

Baten voor burgers zijn gecijferd aan de hand van de daarvoor geldende voorschriften uit de Werkmap en StandaardKostenModel (SKM) administratieve lasten burgers⁵; de handleiding van het Ministerie van BZK voor het definiëren en meten van regeldruk als gevolg van beleid en regelgeving.

Gebruikte aanpak

De kosten en baten van een EDI-wallet hangen samen met de gebruiksmogelijkheden van de EDI-wallet, waarbij de EDI-wallet functionaliteiten biedt voor het delen van gegevens door burgers en bedrijven nodig voor dienstverlening door overheden en bedrijven. Bij nagenoeg alle dienstverlening door overheden en bedrijven zijn in meer of mindere mate gegevens nodig voor het verlenen van deze dienst. Vanwege de veelheid en diversiteit van delen van gegevens voor dienstverlening is het - zeker ex ante - niet goed mogelijk om een volledig beeld te schetsen van alle kosten en de baten van een EDI-wallet. Vanwege deze reden is ervoor gekozen om een aantal in potentie veelbelovende use cases uit te werken om een indicatie te krijgen van de potentiële baten en de achterliggende redenen en randvoorwaarden voor het realiseren van de baten. De use cases geven (door het relatief beperkte aantal) geen volledig representatief beeld, maar wel een adequaat beeld van de mechanismen die de kosten en baten van de EDI-wallet bepalen.

² Zie European Commission (2021), *Regulation of the European Parliament and of the Council, amending Regulation (EU) No 910/2014 as regards establishing a framework for a European Digital Identity*.

³ CPB & PBL (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*.

⁴ SEO, Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2019), *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid*.

⁵ Deze handleiding is te vinden op: https://www.kcwj.nl/sites/default/files/Standaardkostenmodel_Admlasten_burgers.pdf.

Daarbij is een EDI-wallet een noodzakelijke voorwaarde voor gebruik in een specifieke use case, maar nog niet een voldoende voorwaarde voor het realiseren van baten. Naast een EDI-wallet zijn ook verdere afspraken tussen ketenpartners in een use case nodig. Bij de analyse is dan ook breed gekeken naar de kosten en baten van de EDI-wallet en het bredere stelsel waarbinnen de EDI-wallet gaat functioneren.⁶

Voor de uitvoering van de analyses is gebruik gemaakt van de meest actuele beschikbare documenten, waaronder een conceptversie van de verordening. De details van de verordening zijn nog steeds aan verandering onderhevig. Een gevolg hiervan is dat de daadwerkelijke kosten en baten afhangen van te maken implementatiekeuzes.

Deze beperkingen zijn kenmerkend voor kosten-batenanalyses die gedurende het beginstadium van ontwikkeling van projecten in het domein van de digitale overheid worden uitgevoerd. Het verdient aanbeveling de analyse in een later stadium van de ontwikkelingsfase te actualiseren.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport biedt in **hoofdstuk 2** eerst inzicht in de scope van de MKBA. Het **hoofdstuk 3** 'Resultaten op hoofdlijnen' biedt vervolgens inzicht in de mate waarin de investering in een EDI-wallet meerwaarde kan opleveren voor de maatschappij en welke potentiële kosten hierbij horen. Tevens worden de randvoorwaarden voor het bereiken van de effecten in beeld gebracht. **Hoofdstuk 4** geeft een uitgebreider inzicht in de berekening van de kosten van de EDI-wallet. In **hoofdstuk 5** worden de bevonden baten uit de use cases uitgebreider beschreven (de use cases zelf zijn in **bijlage I** opgenomen). Aangezien **Hoofdstuk 3** in feite de beschouwing is van **hoofdstuk 4** en **5**, zal de oplettende lezer overlap in deze hoofdstukken kunnen opmerken. In **bijlage II** is een analyse markt/overheid uitgewerkt.

⁶ Zie ook paragraaf 2.3 (beleidsalternatief) voor een nadere toelichting.

2 Scope

In een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) wordt een vergelijking gemaakt tussen ontwikkelingen en effecten in het beleidsalternatief (als een project of beleid wordt uitgevoerd) en in het nulalternatief (ontwikkelingen als het project of beleid niet wordt uitgevoerd).⁷ In dit hoofdstuk is een nadere uitwerking gemaakt van het beleidsalternatief en het nulalternatief, die de basis vormt voor de scope van de MKBA. Voordat hiermee wordt gestart wordt eerst kort stil gestaan bij de probleemanalyse, die de aanleiding is voor het beleid.

2.1 Probleemanalyse

Een MKBA start met een uitwerking van de probleemanalyse. De algemene MKBA-leidraad⁸ stelt daarover het volgende: *“De probleemanalyse zorgt ervoor dat de MKBA aansluit op het voorliggende beleidsvraagstuk. Hiertoe richt de probleemanalyse zich op de vraag welk knelpunt ontstaat (of welke kans onbenut blijft) zonder overheidsingrijpen, welk beleidsvraagstuk hieruit voortvloeit en welke kansrijke oplossingen er zijn om het beleidsdoel te bereiken...”*

Een (economische) probleemanalyse in het kader van een MKBA heeft een iets ander (nauwer) karakter dan een reguliere probleemanalyse in het kader van bijvoorbeeld een integraal afwegingskader (IAK). Het meest in het oog springende verschil is dat in een economische probleemanalyse in het bijzonder wordt gekeken naar de ‘achterliggende’ problemen. In het navolgende is de economische probleemanalyse uitgewerkt.

- Burgers, bedrijven en organisaties worden bij (grensoverschrijdende) publieke en private dienstverlening geconfronteerd met **hoge administratieve lasten** voor het aanleveren van gegevens ten behoeve van de dienstverlening.
 - Zaken die makkelijker kunnen worden om grensoverschrijdend te ondernemen, zijn bijvoorbeeld het aanmelden bij een universiteit in een andere lidstaat (delen van studieresultaten en diploma's), of het makkelijker maken om de identiteit en aangeleverde documenten van een sollicitant uit een andere lidstaat te verifiëren. Nu zijn dit vaak langdurige en tijdrovende papieren processen.
 - Los van de administratieve lasten ervaren burgers, bedrijven en organisaties **beperkt regie op hun gegevens**.
- Publieke en private dienstverleners worden bij (grensoverschrijdende) dienstverlening geconfronteerd met **hoge uitvoeringskosten** voor het uitvragen, verwerken en controleren van gegevens van burgers, bedrijven en organisaties.
 - Bij de verwerking en opslag van gegevens kunnen - ondanks dat wordt voldaan aan de AVG - **privacyrisico's** ontstaan zoals onder meer ontvangen van te veel gegevens (geboortedatum i.p.v. leeftijd t.b.v. leeftijdsverificatie of kopie paspoort voor vaststelling identiteit).
 - Bij minder grondige controle van gegevens door de dienstverlener is er minder zekerheid over de juistheid van gegevens en zijn er **risico's op oneigenlijk gebruik, misbruik of fraude**.

⁷ Zie SEO, Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2019), *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid*.

⁸ CPB & PBL (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*.

- Voor regie op gegevens zijn gegevens van gegevenshouders nodig om via toepassingen van regie op gegevens meerwaarde te kunnen bieden aan burgers en gegevensvragers. Voor gegevenshouders zijn investeringen om gegevens beschikbaar te stellen pas ‘zinnig’ als er ook regie op gegevenstoepassingen worden ontwikkeld. Voor burgers worden regie op gegevensdiensten in beginsel vooral interessant als daarmee een groot deel van de relevante gegevens bij alle relevante gegevenshouders ontsloten zijn. De **partijen in dit speelveld wachten** daardoor veelal **op elkaar**.⁹
- De Europese Commissie benoemt ‘*Data control and security concerns insufficiently addressed by available digital identity solutions*’ als één van de problemen die aanleiding zijn voor de EUDI-wallet.¹⁰ Anders gesteld; als er niet een Europees raamwerk voor digitale identiteit wallets komt, dan zal deze functie mogelijk door niet-EU Big Tech partijen worden ingevuld **zonder waarborgen van de fundamentele rechten en normen** die de EU-burger belangrijk vindt.¹¹

2.2 Nulalternatief

Het nulalternatief is ‘*de meest waarschijnlijk te achten ontwikkeling ... in het geval de te beoordelen maatregel niet wordt uitgevoerd. Het nulalternatief wordt in de eerste plaats bepaald door de ontwikkeling van exogene factoren. Hiernaast omvat het nulalternatief bestaand beleid, voorgenomen maatregelen (althans als de uitvoering daarvan vrijwel onontkoombaar is) en kleinere ingrepen die het probleem deels oplossen of mitigeren maar geen zelfstandig beleidsalternatief vormen.*’¹²

Voor de voorliggende analyse maken de volgende onderdelen uit van het nulalternatief:

- De eIDAS-verordening van 29 september 2018 is bestaande regelgeving:
 - Verplichting tot accepteren erkende inlogmiddelen van andere EU-lidstaten in digitale overheidsdienstverlening
 - Vertrouwensdiensten: elektronische handtekeningen, echtheidszegels en tijdstempels.
- Inwerkingtreding en implementatie Wet digitale overheid en onderliggende regelgeving in 2023 is een voorgenomen maatregel.
 - Wdo tranche I met onder meer:
 - DigiD Basis, DigiD Midden (wordt DigiD Laag), DigiD Substantieel, DigiD Hoog;¹³
 - Private burgermiddelen;
 - Private bedrijvenmiddelen (eHerkenning);
 - Publiek bedrijvenmiddel;
 - Vertegenwoordigen en machtigen.
- De SDG-verordening (Single Digitale Gateway) van 2018 is bestaande regelgeving:¹⁴
 - Overheidsorganisaties moeten via de Gateway Your Europe informatie verstrekken over diensten die relevant zijn bij grensoverschrijdende activiteiten. Deze informatie moet aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen en moet worden aangeboden in het Nederlands en Engels.

⁹ Zie VNG & RDW (2021), *De Blauwe Knop. Makkelijk, herkenbaar, betrouwbaar*.

¹⁰ Zie European Commission (2021), *Commission Staff Working Document. Impact Assessment Report. Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) n° 910/2014 as regards establishing a framework for a European Digital Identity*.

¹¹ Zie Ministerie van BZK (2022), *IAK Europese Digitale Identiteit Verordening Concept. Versie 0.6*.

¹² Zie CPB & PBL (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*.

¹³ De middelen DigiD Basis en DigiD Midden zijn middelen op eIDAS-betrouwbaarheidsniveau laag.

¹⁴ Zie: <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/europa/single-digitale-gateway/>.

- Daarnaast moeten overheidsorganisaties relevante procedures voor grensoverschrijdende gebruikers digitaal toegankelijk maken. Denk aan procedures voor bijvoorbeeld verhuizen, een bedrijf starten of studeren.
- Ten slotte moeten ondersteuningsdiensten online beschikbaar zijn als gebruikers hulp nodig hebben bij de ontsloten informatie en procedures.
- Burgers en bedrijven krijgen het recht overheden toestemming te geven onderling digitaal relevante bewijsstukken uit te wisselen, het Once-Only Principe (OOP). De lidstaten en de Europese Commissie zijn nog in gesprek over de manier waarop dat moet worden geregeld.¹⁵

Merk op: In de gelijktijdig opgestelde MKBA voor Digitale Toegang¹⁶ maakt de Wdo geen onderdeel uit van het nulalternatief, omdat in die MKBA de Wdo het centrale onderwerp/thema is van de analyse. In deze analyse is er bewust voor gekozen om de Wdo onderdeel uit te laten maken van het nulalternatief omdat anders niet goed te onderscheiden is of effecten het gevolg zijn van de Wdo of van de EDI-wallet.

2.3 Beleidsalternatief

Een beleidsalternatief is '*...de kleinst mogelijke verzameling van onderling samenhangende maatregelen die naar verwachting technisch en juridisch uitvoerbaar is, economisch haalbaar is en een aannemelijke relatie heeft met het in de probleemanalyse vastgestelde knelpunt.*'¹⁷ Het beleidsalternatief beschrijft de maatregelen, die bovenop de ontwikkelingen en maatregelen in het nulalternatief komen.

De Europese Commissie heeft een wetsvoorstel ingediend voor een raamwerk voor een Europese Digitale Identiteit, die de huidige eIDAS-verordening herzielt.¹⁸

- Voor eID's amendeert het voorstel de huidige eIDAS-verordening in de eerste plaats met de verplichting in plaats van de mogelijkheid van lidstaten om een eID voor burgers en bedrijven te hebben en Europees te laten erkennen. Het bestaande, als complex ervaren proces van wederzijdse erkenning door lidstaten op basis van 'peer review' (notificatie), wordt aangevuld met de mogelijkheid tot nationale certificering, waarbij wordt aangesloten bij de vereisten van de cyberbeveiligingsverordening.¹⁹
- Daarnaast wordt verplicht om erkende eID-middelen toe te laten voor offline naast online authenticatie en niet alleen voor transacties in het publieke domein, maar ook voor transacties in het private domein. Dit is verplicht voor authenticatie op grote platformen en bij transacties met private partijen die hogere vormen van betrouwbaarheid vereisen, en is op basis van de te ontwikkelen 'codes of conduct' facultatief voor andere transacties in het private domein.
- Tot slot krijgt elke lidstaat de plicht om tenminste één 'European Digital Identity Wallet' (EUDI-wallet) te introduceren. De wallet kunnen lidstaten in eigen beheer of onder mandaat uitgeven of ze kunnen een onafhankelijk uitgegeven wallet erkennen. Deze wallet dient burgers en bedrijven die dit willen, de mogelijkheid te bieden om onder een hoog beveiligingsniveau hun elektronische identiteit én daaraan gelinkte attributen, zoals kwalificaties, bevoegdheden en digitale documenten, zelf ter beschikking te stellen in

¹⁵ Zie <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Once+Only+Technical+System> voor meer informatie over het Once-Only Principe en het Once-Only Technical System (OOTS).

¹⁶ Zie Ecorys & PBLQ (2022), *Herijking MKBA Digitale Toegang. Naar aanleiding van de Wet Digitale Overheid*.

¹⁷ Zie CPB & PBL (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*.

¹⁸ Kamerstukken II (2020-2021), 22 112 nr. 3161.

¹⁹ DigiD en eHerkenning zijn reeds erkend als Europees inlogmiddel.

online én offline transacties, in het publieke én het private domein. Het voorstel bepaalt dat het gebruik van de wallet gratis moet zijn voor natuurlijke personen.

Onderwerp van de voorliggende MKBA is de EDI-wallet (derde bullet). De ontwikkeling van één of meerdere EDI-wallet(s) maakt onderdeel uit van het beleidsalternatief.

Een andere wijziging is de toevoeging van vijf nieuwe soorten vertrouwensdiensten, namelijk het op afstand beheren van middelen (hardware en software) voor het aanmaken van elektronische handtekeningen, middelen (hardware en software) voor het aanmaken van elektronische zegels, elektronische attestatie van attributen, gekwalificeerde elektronische archiveringsdiensten en elektronische grootboeken (ledgers).²⁰

In Annex 6 van de regeling is opgenomen dat de lidstaten waarborgen dat er, indien die attributen gebruikmaken van authentieke bronnen binnen de publieke sector, maatregelen worden genomen zodat gekwalificeerde verleners van elektronische attestaties van attributen op verzoek van de gebruiker langs elektronische weg aan de hand van de relevante authentieke bron op nationaal niveau of via op nationaal niveau erkende aangewezen intermediairs, overeenkomstig nationaal of Unierecht, de authenticiteit van de volgende attributen kunnen verifiëren:

- Adres;
- Leeftijd;
- Geslacht;
- Burgerlijke staat;
- Gezinssamenstelling;
- Nationaliteit;
- Onderwijskwalificaties, -titels en -diploma's;
- Beroepskwalificaties, -titels en -diploma's;
- Openbare vergunningen en licenties;
- Financiële en bedrijfsgegevens.

Voor het beleidsalternatief is uitgegaan van de uitgangspunten zoals deze zijn opgenomen in het wetsvoorstel voor een raamwerk voor een Europese Digitale Identiteit, die de huidige eIDAS-verordening herzielt. Daarin staat bijvoorbeeld opgenomen dat het voor burgers en bedrijven niet verplicht wordt om een wallet te gebruiken voor digitale transacties bij overheden en bedrijven.²¹ In het maatschappelijk debat over de wallet komen zorgen naar voren dat de EUDI-wallet in de toekomst mogelijk wel verplicht kan gaan worden.²² Aangezien een mogelijke verplichting om de EUDI-wallet te gebruiken op dit moment geen beleidsvoornemen is, zijn de effecten van een eventuele verplichting ook niet meegenomen in deze rapportage.²³

De EDI-wallet kent een zeer sterke samenhang met het programma Regie op Gegevens. Er zou beargumenteerd kunnen worden dat het programma Regie op Gegevens onderdeel uit zou horen te maken van het nulalternatief, dit programma is er immers al enkele jaren. Uit gesprekken met betrokkenen van het Ministerie van BZK kwam echter naar voren dat het niet mogelijk is om het beleid of de activiteiten inzake Regie op Gegevens te onderscheiden van het beleid of de activiteiten voor de EDI-wallet. Daarom is het ook niet mogelijk om Regie op

²⁰ Kamerstukken II (2020-2021), 22 112 nr. 3161.

²¹ Dit is nog nader geëxpliciteerd onder de uitdaging 'gedwongen gebruik' in Ministerie van BZK (2022), *Bijlage 1: Waarden, kansen en uitdagingen rond het Europese Digitale Identiteit raamwerk*.

²² Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II (2021-2022), 22 112 nr. 3241.

²³ Op basis van de voorliggende MKBA kunnen dan ook geen uitspraken worden gedaan over verplicht gebruik van de EDI-wallet. Verplicht gebruik leidt tot andere typen kosten en baten.

Gegevens onderdeel uit te laten maken van het nulalternatief en de EDI-wallet onderdeel uit te laten maken van het beleidsalternatief. Voor het beleidsalternatief is er daarom vanuit gegaan dat het beleidsalternatief bestaat uit Regie op Gegevens & de EDI-wallet.^{24, 25}

Daarbij is een EDI-wallet alleen niet voldoende voor het realiseren van baten. Een EDI-wallet kan alleen maar functioneren in een EDI-raamwerk of EDI-stelsel.. Daarom werkt het Ministerie van BZK aan een programma voor de inrichting, het toezicht en de governance voor de Nederlandse invulling van het Europese Digitale Identiteit raamwerk.²⁶ De EDI-wallet inclusief stelsel maken dan ook onderdeel uit van het beleidsalternatief.

Een belangrijk aandachtspunt bij de ontwikkelingen in het beleidsalternatief is dat veel details over het EDI-stelsel en de EDI-wallet nog moeten worden uitgewerkt en dat de ontwikkelingen heel erg snel gaan. Dergelijke details kunnen grote impact hebben op de te maken kosten en de te realiseren baten. In deze MKBA is uitgegaan van het initiële wetsvoorstel van de Europese Commissie uit 2021. Hierdoor kunnen bepaalde uitgangspunten mogelijk niet meer actueel zijn. Dat is niet te voorkomen in deze dynamische situatie. Het onderzoek is in de tweede helft van 2022 uitgevoerd, wat tevens de peildatum van de beschikbare literatuur en informatie is. De resultaten van deze analyse moeten ook tegen het licht van deze beleidsonzekerheid worden gelezen.

2.4 Effecten

De kosten en baten van de invoering van de Europese Digitale Identiteit (EDI) bestaan uit positieve en negatieve effecten op belanghebbenden in Nederland. In deze paragraaf zetten we deze effecten op een rij. Dit overzicht dient als hulpmiddel om effecten te structureren, aannames van de MKBA te expliciteren en uitkomsten controleerbaar te maken. De focus ligt daarbij op:

- welke belanghebbenden veranderingen ervaren;
- welke veranderingen optreden in bestaande processen;
- welke mogelijk nieuwe processen en effecten ontstaan;
- welke noodzakelijke aanpassingen nodig zijn aan systemen van aanbieders en afnemers;
- welke (infrastructurele) voorzieningen moeten worden getroffen;
- welke afspraken daarbij moeten worden gemaakt.

Uit het nulalternatief volgt dat voor de invoering van de EDI al enkele belangrijke ontwikkelingen zijn op het gebied van digitale identificatiemiddelen. Zo worden met de SDG, de huidige eIDAS-verordening en de Wdo al stappen gezet met betrekking tot inlogmiddelen en datadeling.

De invoering van de EDI (beleidsalternatief) herziethet bestaand beleid en breidt het uit. Er komt een raamwerk voor een Europese Digitale Identiteit inclusief EDI-wallet voor burgers en bedrijven. De wallet moet gebruikers in staat stellen zich veilig te identificeren en specifieke persoonsgegevens of attributen te delen. De wallet maakt het ook beter mogelijk om vertrouwensdiensten te gebruiken in de interactie met derde partijen. Tevens kunnen burgers

²⁴ Omdat het niet mogelijk is om een onderscheid te maken tussen Regie op Gegevens en de EDI-wallet vormen beide samen 'de kleinste mogelijke verzameling van onderling samenhangende maatregelen' zoals relevant is voor de vaststelling van het beleidsalternatief.

²⁵ Consequentie hiervan is dat er in deze analyse dan ook naar de kosten en baten van regie op gegevens & de EDI-wallet wordt gekeken.

²⁶ Kamerstukken II (2021-2022), 26 643, nr. 902.

en bedrijven eenvoudiger binnen de EU gebruikmaken van elektronische identificatie. Uitgangspunt is dat burgers en bedrijven kosteloos van de wallet gebruik kunnen maken.

In deze paragraaf zetten we de verwachte effecten van de invoering van EDI-wallets uiteen ten opzichte van de ontwikkelingen in het nulalternatief. Daarbij geven we ook de richting aan van het effect en identificeren we de partij die naar verwachting het meest wordt beïnvloed door het effect. Deze effecten worden in het vervolg van het onderzoek getoetst aan de hand van deskresearch en interviews met experts en belanghebbenden.

In de tabel hierna is een samenvattend overzicht opgenomen van de verschillende typen potentiële kosten en baten per belanghebbende. In hoofdstuk 4 en hoofdstuk 6 (use cases) zijn de kosten en de effecten nader uitgewerkt en is ingegaan op de orde van grootte van de effecten. Daarnaast zijn afhankelijk van de use case mogelijk ook nog maatschappelijke baten te onderscheiden (die zijn niet in onderstaande tabel opgenomen).

Tabel 2.1: Maatschappelijke kosten en baten EDI-wallet ^{a)}

Maatschappelijke kosten ^{b)}	Maatschappelijke baten
Gebruikers EDI-wallet (burgers/bedrijven)	
Tijdsbesteding installeren / inrichten / gebruiken wallet	Iedereen kan meedoen in het digitale tijdperk ^{c)} (inclusie en toegankelijkheid)
Effect overvraging	Iedereen kan de digitale wereld vertrouwen ^{c)} (betrouwbaarheid en afname identiteitsfraude)
Effect overidentificatie	Iedereen heeft regie op het digitale leven ^{c)} (autonomie en privacy)
	Tijdsbesparing delen gegevens (administratieve lasten)
Bronhouders	
Digitale bronidentiteit	
Ontsluiten gegevens naar wallet	
Afspraken per use case	
Aanbieders EDI-wallet	
Bouw wallet: Ophalen + delen + inzage gegevens	
Aanvraag/toegang tot EDI-stelsel	
Afspraken per use case	
Dienstaanbieders	
Ontvangen (+ opslaan) gegevens uit wallet ^{d)}	Tijdsbesparing controleren + verwerken gegevens (efficiencyvoordelen)
Aanvraag/toegang tot EDI-stelsel	Afname fouten / misbruik / fraude
Afspraken per use case	Nieuwe vormen van dienstverlening
Overige stelselrollen	
Regie / governance EDI-stelsel	
Toezichthouder	
Communicatie	

a) In de tabel is gekeken naar de kosten die de verschillende stakeholders moeten maken en naar de baten die bij de verschillende stakeholders terechtkomen. Financieringsstromen zijn niet meegenomen in deze tabel, omdat financiering een voordeel oplevert voor de ene stakeholder (die het geld ontvangt) en een nadeel voor de andere stakeholder (die het geld verstrekt).

b) Kosten kunnen zowel eenmalig zijn (bv. voor de ontwikkeling of implementatie) of jaarlijks terugkerend.

c) Zie ook Ministerie van BZK (2022), *Kamerbrief over Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren* (Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/04/kamerbrief-tk-aanbieding-werkagenda->

[waardengedreven-digitaliseren](#)). De overige genoemde waarden hebben beperkt samenhang met de EDI-wallet en zijn daarom niet opgenomen in deze tabel.

- d) Overheden worden verplicht om gegevens uit de EDI-wallet te accepteren als de gebruiker van de EDI-wallet zijn gegevens via zijn EDI-wallet wil delen. Bedrijven hebben zelf de keuze om gegevens uit de EDI-wallet te accepteren.

Uit de tabel komt naar voren dat baten van de EDI-wallet en het EDI-stelsel te verwachten zijn bij gebruikers (burgers/bedrijven) en bij dienstaanbieders. Voor bronhouders, aanbieders van EDI-wallets en de andere stelselrollen zijn niet direct baten te verwachten. Voor de dekking van hun kosten kan financiering nodig zijn (hetzij via bijdragen van bv. de overheid, hetzij via bijdragen van de dienstaanbieders).²⁷

²⁷ Het financieringsvraagstuk maakt overigens geen onderdeel uit van deze MKBA.

3 Resultaten op hoofdlijnen

3.1 Strategische meerwaarde

In dit onderzoek richten we ons door het onderzoeken van een aantal use cases op de concrete maatschappelijke meerwaarde van de wallet. Voor de Europese Commissie heeft de wallet echter ook een strategische meerwaarde in een wereld met veranderende geopolitieke verhoudingen waar digitale technologie een belangrijke rol speelt.

Met de herziening van de eIDAS-verordening wordt het mogelijk om duidelijke eisen te stellen aan technologiebedrijven rondom onder andere privacy en dataverwerking. Daarmee – zo stelt de Commissie – kan dit beleid, net als met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) rondom privacy, een mondiale norm stellen rondom digitale identiteitstechnologie (het zogeheten Brussel's effect²⁸). Bovendien kunnen Europese partijen op deze manier worden ondersteund om zich te ontwikkelen en positioneren in de walletmarkt en wordt de leveranciersafhankelijkheid van niet-Europese aanbieders in potentie verminderd.

Dit past in de filosofie van de Europese Commissie rondom Europese technologische soevereiniteit en het bevorderen van strategische autonomie²⁹. Hierbij speelt sterk de gedachte dat als Europa dit nu niet doet, grote technologiebedrijven mettertijd hun wallets in de Europese Unie uitbreiden met allerlei mogelijkheden tot identificatie, en dat daarmee de afhankelijkheid van dergelijke partijen te groot wordt. Daarnaast verwacht de Commissie dat het stimuleren van Europese innovatie door het invoeren van de wallet (positieve) indirecte effecten heeft op verdichting van de markt en lokale werkgelegenheid in Europa.

Deze meer strategische doelstellingen zijn in de voorstellen van de Europese Commissie relatief abstract beschreven, en zijn dan ook in de scope van deze MKBA niet te toetsen. We willen ze echter niet onvermeld laten, omdat ze wel degelijk tot de drijfveren van dit voorstel behoren.

3.2 Kwalitatieve baten en bijdrage aan publieke waarden

Naast strategische meerwaarde zou de invoering van de wallet kunnen bijdragen aan de borging van een aantal publieke waarden in het digitale tijdperk. Hiervoor kijken we naar de kwalitatieve effecten die de invoering van de wallet beoogt, welke we in hoofdstuk 2 bij de probleemanalyse naar voren hebben gebracht. De kwalitatieve effecten die naar voren komen in de onderzochte use cases, hebben we vertaald naar een drie sets publieke waarden, welke in lijn zijn met de drie uitgangspunten van de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren van het ministerie van BZK.

Iedereen heeft regie op het digitale leven (autonomie en privacy)

De wallet maakt het mogelijk voor de gebruiker om offline en online te identificeren, inloggen, gegevens te delen en digitaal te ondertekenen. Daarbij worden slechts de voor de betreffende

²⁸ Bradford, A. (2021). The Brussels effect: How the European Union rules the world.

²⁹ Rathenau Instituut (2020). Hoe vult Europa het verlangen naar technologische soevereiniteit in. Geraadpleegd op <https://www.rathenau.nl/nl/vitale-kennisecosystemen/hoe-vult-europa-het-verlangen-naar-technologische-soevereiniteit>

transactie benodigde (persoons)gegevens gedeeld. Dit zien we ook terug in de use cases die wij hebben onderzocht. Dit draagt direct bij aan de bescherming van de privacy en autonomie van de gebruiker. Daarnaast biedt de wallet de gebruiker inzicht in en controle over welke en hoeveel gegevens worden gedeeld met een dienstaanbieder. Hiermee neemt de regie over het delen van de gegevens met dienstaanbieders in theorie toe. Of dit ook daadwerkelijk zo is of ervaren wordt, is mede afhankelijk van de verdere uitwerking, het ontwerp en het gebruik van de wallet.

Tegenover deze effecten staat het risico op het overvragen van gegevens uit de wallet door dienstaanbieders en overidentificatie, doordat het met de wallet ook eenvoudiger wordt gegevens te delen. Dit kan als secundair effect optreden. De mate waarin het voor zal komen hangt echter sterk af van ontwerpkeuzes en de ruimte die dienstaanbieders krijgen. Wij hebben dit effect niet verder onderzocht in deze MKBA.

Iedereen kan meedoen in het digitale tijdperk (inclusie en toegankelijkheid)

Met de invoering van de wallet ontstaat een extra mogelijkheid voor gebruikers om te kiezen voor een manier tot (digitale) identificatie, het delen van attributen en het plaatsen van een (digitale) handtekening. Deze extra optie maakt de dienstverlening niet a priori inclusiever, maar biedt gebruikers mogelijk wel een prettig alternatief voor het uitvoeren deze taken in - zowel het publieke als private domein- dat ook aansluit op de huidige wijze waarop steeds vaker reeds bestaande wallets worden ingezet.

Bovendien kunnen walletaanbieders in de onderlinge concurrentie juist meerwaarde zien in het verder innoveren ten behoeve van toegankelijkheid en inclusie. Mogelijk leveren intermediaire partijen die burgers ontzorgen en ondersteunen bij het aanbieden van gegevens tussen dienstaanbieder en burger tevens een bijdrage aan toegankelijker en inclusievere dienstverlening. In de use cases die wij hebben onderzocht zagen wij geen significant effect op de toegankelijkheid en inclusiviteit van de digitale dienstverlening. Of de wallet op termijn een daadwerkelijke bijdrage levert aan het leveren van inclusieve en toegankelijke dienstverlening is dus sterk afhankelijk van de verdere uitwerking.

Iedereen kan de digitale wereld vertrouwen (betrouwbaarheid en afname identiteitsfraude)

De verschillende toepassingen van wallet (identificatie/authenticatie, het delen van attributen en het plaatsen van de elektronische handtekening) maken het mogelijk om met hoge betrouwbaarheid vast te stellen met wie een dienstaanbieder zaken doet. Zowel bij identificatie als bij het vaststellen en borgen van de authenticiteit van stukken wordt het met gebruik van de wallet in potentie lastiger om te frauderen.

In de use cases die we voor deze MKBA hebben onderzocht zien we dat er maatschappelijke meerwaarde zit in het efficiëntievoordeel dat zowel voor de burger als de dienstaanbieder te behalen is. De tijdwinst die voor het efficiëntievoordeel zorgt, wordt over het algemeen veroorzaakt doordat er sneller digitaal kan worden vastgesteld of iemand daadwerkelijk degene is hoe deze zich voordoet. Er wordt dus sneller en efficiënter betrouwbaarheid bereikt met de inzet van de wallet.

Of er daarmee ook sprake is van een daadwerkelijke toename van de betrouwbaarheid en een afname van identiteitsfraude (potentieel resulterend in een toename van vertrouwen en veiligheid) is lastiger te bepalen. In de onderzochte use case wordt fraude in mindere mate als een probleem ervaren. De nu gehanteerde methoden en technieken kennen een voldoende

mate van betrouwbaarheid voor de besproken processen en/of er is maar beperkt sprake van fraude. Daarnaast is de verwachting dat potentiële fraudeurs na de introductie van de wallet uit zullen wijken naar bestaande of nog te ontwikkelen alternatieve routes (analoog, dan wel via andere digitale middelen) om gebruik te maken van de dienstverlening.

3.3 Kosten en kwantitatieve baten in perspectief

Naast strategische meerwaarde en bijdrage aan publieke waarden brengt de wallet kosten met zich mee. Daarnaast zijn er kwantitatieve effecten te verwachten. In deze paragraaf zijn daarom de kosten en kwantitatieve baten in perspectief geplaatst. Eerst worden de kostenposten beschreven en (waar mogelijk op basis van de huidige informatie) geraamd. Daarna volgt een beschrijving van de belangrijkste te kwantificeren batenposten.

3.3.1 Kosten

In deze MKBA is een onderscheid gemaakt naar de volgende belanghebbenden en kostensoorten voor de EDI-wallet:

- **Gebruikers EDI-wallet:** om gebruik te kunnen maken van de wallet moeten burgers en bedrijven een digitale bronidentiteit hebben en ten minste éénmalig hun wallet installeren en inrichten;
- **Bronhouders:** bronhouders moeten kosten maken voor de digitale bronidentiteit (RvIG), voor het ontsluiten van gegevens naar de wallet en voor het maken van afspraken per use case;
- **Aanbieders EDI-wallet:** aanbieders van EDI-wallets moeten kosten maken voor de bouw (en onderhoud) van de wallet, voor het aanvragen/krijgen van toegang tot het EDI-stelsel en voor het maken van afspraken per use case;
- **Dienstaanbieders:** diensaanbieders moeten kosten maken voor het ontvangen en mogelijk opslaan van gegevens uit de EDI-wallet, voor het aanvragen/krijgen van toegang tot het EDI-stelsel en voor het maken van afspraken per use case;
- **Stelselregie:** Het is van belang dat regie, governance van en toezicht op het EDI-stelsel worden ingeregeld en dat aandacht is voor communicatie.

De volgende tabel geeft een totaaloverzicht van de te maken kosten bij het opzetten van een EDI-stelsel en de EDI-wallet. Veel kosten zijn op dit moment nog niet goed te kwantificeren vanwege beleidsonzekerheden, kennisonzekerheden en toekomstonzekerheden over het EDI-stelsel en de EDI-wallet. De te kwantificeren ontwikkelkosten zijn geraamd op een bedrag van € 32,3 miljoen, waarbij opgemerkt dient te worden dat dit slechts een deel van de totale (maatschappelijke) ontwikkelkosten is. De te kwantificeren kosten voor beheer en exploitatie (B&E-kosten) zijn gelijk aan € 4,2 miljoen per jaar, ook daarbij was het niet mogelijk om alle (maatschappelijke) kosten te ramen.

Tabel 3.1: Overzichtstabel kosten EDI-stelsel (in € mln.)

Kostencomponent	Ontwikkel- en implementatiekosten	B&E structureel (2025 e.v.)
Gebruikers EDI-wallet		
Tijdsbesteding installeren / inrichten / gebruiken wallet	PM	PM
Bronhouders		
Digitale bronidentiteit	PM	PM
Ontsluiten gegevens naar wallet	6,6	1,3
Afspraken per use case	PM	PM
Aanbieders EDI-wallet		
Bouw voorbeeldwallet	1,4	0
Bouw wallet (private partijen)	PM	PM
Aanvraag / toegang tot EDI-stelsel	PM	PM
Afspraken per use case	PM	PM
Dienstaanbieders		
Ontvangen (+ opslaan) gegevens uit wallet	PM	PM
Aanvraag / toegang tot EDI-stelsel	PM	PM
Afspraken per use case	PM	PM
Stelselregie		
Regie / governance EDI-stelsel	22,9	1,5
Toeziether	1,4 + PM	1,4 + PM
Communicatie	PM	PM
Totaal	32,3 + PM	4,2 + PM

3.3.2 Kwantitatieve baten

De potentiële toepassingsmogelijkheden van de EDI-wallet zijn divers en omvangrijk. Op voorhand is het daarom niet vast te stellen of en hoe een wallet in sectoren uiteindelijk toegepast zal worden. Om toch inzichtelijk te maken hoe de mogelijke meerwaarde van de wallet eruit kan zien, hebben we de maatschappelijke baten en kosten van een selectie van use cases in hun specifieke context onderzocht. Daarmee is een inzicht verkregen in de potentiële effecten van een EDI-wallet in enkele van de vele mogelijke specifieke toepassingsdomeinen.

De selectie van use-cases bestaat uit vier bestaande toepassingen, en een aantal meer innovatieve ontwikkelingen, te weten de toepassing van de EDI-wallet bij:

- Het tonen van leeftijdsverificatie bij de verkoop van alcohol in een fysieke winkel. Dit kan om de supermarkt, een slijterij of drankenmarkt gaan. De online verkoop van alcohol valt buiten deze use case;
- Het huren van een auto bij een traditionele autoverhuurder. Dit betreft onder andere het balieproces waar de huurder zijn of haar identiteit moet bevestigen en de rijbevoegdheid dient aan te tonen. Het huren van een deelauto valt buiten de scope van deze use case;
- De internationale uitwisseling van diploma's ten behoeve van studenten die een opleiding in het buitenland willen volgen. Hier kijken wij specifiek naar masterstudenten die aan een universiteit in het buitenland gaan studeren en hun diploma moeten tonen bij het aanmeldingsproces;
- Het inchecken op campings en in hotels, in andere woorden de vervanging van de traditionele kopie van het paspoort wat nog steeds gebruikelijk is in deze sector;

- Innovatieve ontwikkelingen. Deze categorie richt zich op nog niet bestaande diensten, zoals de mogelijke rol van intermediërende partijen, de inzet van de wallet in pakket- en bezorgdiensten, en Know Your Customer (KYC)-processen bij financiële instellingen.

Uitgangspunten in de selectie van deze use cases waren dat ze een grensoverschrijdende component bevatten en dat de verwachting was dat ze betrekking hebben op veelvoorkomende handelingen (oftewel *high volume*) of veel waarde per geval opleveren (oftewel *high value*).

Hieronder volgt een overzicht van de geaggregeerde bevindingen in de use cases, met betrekking tot de kenmerken en de gekwantificeerde effecten (efficiëntie, in mogelijke tijdswinst en euro's per jaar). We hebben dit tevens visueel gemaakt in een infographic.

Overzicht use cases

 Fysieke verkoop alcohol	 Traditionele autoverhuur	 Uitwisseling diploma's voor universiteiten	 Inchecken hotels en campings	 Innovatieve ontwikkelingen		
				Intermediërende partijen	Bezorging	KYC
Kenmerken	Kenmerken	Kenmerken	Kenmerken	Kenmerken	Kenmerken	Kenmerken
Grote tijdswinst per transactie	Grote tijdswinst per transactie	✓ Grote tijdswinst per transactie	Grote tijdswinst per transactie	✓ Grote tijdswinst per transactie	Grote tijdswinst per transactie	✓ Grote tijdswinst per transactie
✓ Groot aantal transacties	✓ Groot aantal transacties	✓ Groot aantal transacties	✓ Groot aantal transacties	✓ Groot aantal transacties	✓ Groot aantal transacties	✓ Groot aantal transacties
Nieuwe toepassing	Nieuwe toepassing	Nieuwe toepassing	Nieuwe toepassing	✓ Nieuwe toepassing	Nieuwe toepassing	Nieuwe toepassing
✓ Breder toepasbaar	✓ Breder toepasbaar	✓ Breder toepasbaar	✓ Breder toepasbaar	✓ Breder toepasbaar	✓ Breder toepasbaar	Breder toepasbaar
Kwalitatieve effecten	Kwalitatieve effecten	Kwalitatieve effecten	Kwalitatieve effecten	Kwalitatieve effecten	Kwalitatieve effecten	Kwalitatieve effecten
✓  Verbetering veiligheid persoonsgegevens burger door dataminimalisatie	✓  Verbetering veiligheid persoonsgegevens burger door dataminimalisatie	 Verbetering veiligheid persoonsgegevens burger door dataminimalisatie	✓  Verbetering veiligheid persoonsgegevens burger door dataminimalisatie	✓  Verbetering veiligheid persoonsgegevens burger door dataminimalisatie	✓  Verbetering veiligheid persoonsgegevens burger door dataminimalisatie	✓  Verbetering veiligheid persoonsgegevens burger door dataminimalisatie
 Verbetering fraudepreventie	 Verbetering fraudepreventie	✓  Verbetering fraudepreventie	✓  Verbetering fraudepreventie	 Verbetering fraudepreventie	 Verbetering fraudepreventie	✓  Verbetering fraudepreventie
 Verbetering toegankelijkheid	 Verbetering toegankelijkheid	 Verbetering toegankelijkheid	 Verbetering toegankelijkheid	✓  Verbetering toegankelijkheid	✓  Verbetering toegankelijkheid	 Verbetering toegankelijkheid
✓  Redundantie	✓  Redundantie	✓  Redundantie	✓  Redundantie	✓  Redundantie	✓  Redundantie	 Redundantie
Kwantitatieve effecten	Kwantitatieve effecten	Kwantitatieve effecten	Kwantitatieve effecten	Kwantitatieve effecten	Kwantitatieve effecten	Kwantitatieve effecten
Indicatie efficiëntievoordeel / gebruiksgemak – tijdswinst  per transactie Minimaal (substantieel unhappy flow)	Indicatie efficiëntievoordeel / gebruiksgemak – tijdswinst  per transactie Bescheiden	Indicatie efficiëntievoordeel / gebruiksgemak – tijdswinst  per transactie Substantieel	Indicatie efficiëntievoordeel / gebruiksgemak – tijdswinst  per transactie Minimaal, maar zeer veel transacties	Indicatie efficiëntievoordeel / gebruiksgemak – tijdswinst  per transactie Bescheiden tot substantieel	Indicatie efficiëntievoordeel / gebruiksgemak – tijdswinst  per transactie Minimaal (substantieel unhappy flow)	Indicatie efficiëntievoordeel / gebruiksgemak – tijdswinst  per transactie Substantieel
Indicatie efficiëntievoordeel  per jaar – in euro's voor dienaarstambieders € 50.000	Indicatie efficiëntievoordeel  per jaar – in euro's voor dienaarstambieders € 600.000	Indicatie efficiëntievoordeel  per jaar – in euro's voor dienaarstambieders € 250.000	Indicatie efficiëntievoordeel  per jaar – in euro's voor dienaarstambieders € 8.600.000	Indicatie efficiëntievoordeel  per jaar – in euro's voor dienaarstambieders Geen berekening mogelijk	Indicatie efficiëntievoordeel  per jaar – in euro's voor dienaarstambieders Kunnen oplopen tot 10-tallen miljoenen euro's	Indicatie efficiëntievoordeel  per jaar – in euro's voor dienaarstambieders Kunnen oplopen tot meer dan € 100 miljoen
 Gebruiksgemak – in euro's voor de burger € 40.000	 Gebruiksgemak – in euro's voor de burger € 250.000	 Gebruiksgemak – in euro's voor de burger € 170.000	 Gebruiksgemak – in euro's voor de burger € 2.150.000	 Gebruiksgemak – in euro's voor de burger Niet kunnen berekenen	 Gebruiksgemak – in euro's voor de burger Kunnen oplopen tot 10-tallen miljoenen euro's	 Gebruiksgemak – in euro's voor de burger Kunnen oplopen tot meer dan € 100 miljoen

Programmalijnen



Iedereen kan *meedoen* in het digitale tijdperk



Iedereen kan de digitale wereld *vertrouwen*



Iedereen heeft *regie* op het digitale leven

Kwantitatieve baten van de wallet in de praktijk

We zien dat de meeste cases *high volume* kenmerken bevatten, omdat er in potentie veel transacties met de EDI-wallet kunnen plaatsvinden. Dit is enerzijds een logisch gevolg van het feit dat we in de selectie van use cases hebben gezocht naar toepassingen die betrekking hebben op veelvoorkomende handelingen. Anderzijds zien we in de huidige toepassingen dat het type handelingen niet heel complex zijn, waardoor de geanalyseerde EDI-toepassingen per handeling relatief weinig tijdswinst per transactie opleveren. Door de grote aantallen te verwachten transacties kunnen de uiteindelijke effecten voor de gehele maatschappij wel omvangrijk zijn (*high volume*).

We zien aan de ene kant kwantitatieve baten bij dienstaanbieders in de vorm van tijdbesparing, die daarmee efficiëntievoordeel kunnen behalen met de inzet van de wallet. Aan de kant van de burger zien we tevens kwantitatieve baten in de vorm van tijdbesparing, wat voor gebruiksgemak zorgt. Bij de toepassing in de use case internationale diploma's en in de financiële sector (zowel bij de intermediaire partijen als in het KYC-proces) is de verwachting dat er per handeling substantiële tijdswinst per transactie te behalen is voor de dienstaanbieder en/of de burger. In dit geval kan een complex en tijdrovend proces grotendeels geautomatiseerd worden met de EDI-wallet. Hierdoor zijn er voor deze use cases mogelijkheid tot grotere meerwaarde voor de maatschappij.

We onderscheiden voor het **gebruiksgemak voor burgers** een minimale, bescheiden en substantiële tijdbesparing:

- **Minimaal:** Bij de leeftijdsverificatie van alcohol en de pakketbezorging kan fysieke identificatie als onderdeel van het (verkoop)proces worden gedigitaliseerd met de komst van de wallet. De baten ten opzichte van het fysieke proces zijn daardoor beperkt: dit betreft de tijdswinst die enkele seconden per geval bedraagt bij een vlekkeloos proces (in de happy flow, merendeel de gevallen). Dit ervaart de burger veelal als verwaarloosbaar. Bij processen die niet vlekkeloos verlopen (unhappy flow, een zeer beperkte deel van de gevallen) kan de tijdswinst oplopen tot 20 minuten.
- **Bescheiden:** In de reisbranche en in de autoverhuur kan de wallet effect hebben op een omvangrijker proces waarbij naast kernattributen ook een aantal andere (veelal alledaagse) attributen moet worden overlegd aan de dienstaanbieder. In dit geval is de tijdswinst uit enkele minuten, maximaal vijf. Aan de balie is er in het bijzonder tijdswinst te boeken voor de burger met een wallet tijdens piekmomenten, omdat hij/zij daardoor minder lang hoeft te wachten in de rij.
- **Substantieel:** In de financiële sector en bij de intermediaire partijen kan de wallet effect hebben op een complex proces, waar naast kernattributen veel aanvullende, niet-gestandaardiseerde attributen moeten worden aangeleverd en verwerkt. Daarom is hier (veel) meer dan vijf minuten tijdswinst te verwachten. Vanwege de grote verwachte tijdbesparing spreken we bij de financiële sector van een high value casus. Bij het internationaal uitwisselen van diploma's kan het proces in plaats van via post of mail gemakkelijker en sneller via de wallet digitaal 'laatsvinden, wat voor de burger een tijdswinst van circa vijftien minuten op kan leveren.

In de use cases is er daarnaast **efficiëntievoordeel voor dienstaanbieders** te verwachten in de vorm van tijdbesparing. Deze loopt voor een groot deel gelijk met de tijdbesparing voor burgers en classificeren we ook weer volgens minimale, bescheiden en substantiële tijdbesparing:

- **Minimaal:** Hierbij wordt een enkel attribuut digitaal geverifieerd. Hier kan de wallet beperkte impact hebben, namelijk 10 seconden per geval en in één procent van de gevallen 20

minuten (unhappy flow). Dit geldt voor de leeftijdsverificatie bij de verkoop van alcohol en het verstrekken van een pakket aan een burger of bedrijf.

- **Bescheiden:** Hierbij kan de dienst aanbieder sneller en gericht vaststellen of de kernattributen en de aanvullende attributen correct zijn. Aan de balie is er tevens tijdswinst te behalen met een wallet tijdens piekmomenten. Dit heeft betrekking op de toepassing van de wallet in de reisbranche en de autoverhuur: daar verwachten we enkele minuten tijdsbesparing per geval. Voor de uitwisseling van diploma's gaat het niet zozeer om transacties met veel attributen, maar wel om een complex proces met lastig te standaardiseren gegevens dat sneller en efficiënter kan verlopen via de wallet. Daarom verwachten we hier circa vijf minuten tijdsbesparing.
- **Substantieel:** In de KYC-processen in de financiële sector kan het de dienst aanbieder veel tijd schelen om een complexe set attributen te verifiëren via de wallet. Dat kan oplopen tot (veel) meer dan vijf minuten tijdswinst.

Voor de use cases geldt dat er aanpassingen nodig zijn om de wallet te laten functioneren in de betreffende context. Denk aan afspraken of standaardisatie in de keten. Zodra deze aanpassingen zijn gemaakt voor een use case, is bredere toepassing van de wallet in vergelijkbare use cases relatief eenvoudiger te realiseren. Dit kan binnen de eigen branche: zo kan de wallet in de reisbranche use case niet alleen bij hotels en campings worden ingezet, maar ook bij (online) vakantieverhuur. Maar het kan ook buiten de eigen branche: het aantonen van rijbevoegdheid is niet alleen van toepassing bij autoverhuur en leeftijdsverificatie is noodzakelijk voor alcohol, maar ook voor andere risicoproducten, zoals sigaretten, softdrugs en online gokken. Enkel de KYC use case beperkt zich tot de financiële sector. Daarnaast hebben de meeste use cases een grensoverschrijdende component, al is deze in sommige gevallen (bijvoorbeeld de reisbranche) sterker dan in andere gevallen (de financiële sector).

De wallet zal een alternatief zijn voor – en niet direct een vervanging van – het analoge proces, ook omdat de wallet niet verplicht voor de gebruiker wordt. Soms zijn er digitale alternatieven (in ontwikkeling) voor de wallet, maar meestal zijn deze nog niet volledig uitontwikkeld of breed in gebruik. Daarnaast zijn dergelijke digitale alternatieven gericht op één keten of proces.

Samenvattend blijkt dat er potentieel veel kwantitatieve baten behaald kunnen worden door de invoering van de EDI-wallet, maar er zijn wel verschillen in baten tussen de diverse use cases. De kwantitatieve baten zitten vooral in efficiëntiewinst bij dienst aanbieders, en in een toename van gebruiksgemak voor de burger. Wat betreft de verdeling van de kwantitatieve baten tussen burgers en dienst aanbieders lijkt deze min of meer gelijk te zijn. De kwalitatieve baten lijken met name bij de burgers terecht te komen. Een echte kosten-batenvergelijking is in dit stadium niet mogelijk, vooral omdat een groot deel van de kosten nog niet goed te bepalen is. Maar ook de baten zijn niet voor de gehele maatschappij te bepalen, daarvoor is het aantal verschillende potentiële use cases te groot en te divers. Een groot deel van de kosten-batenvergelijking valt of staat namelijk bij de adoptie van burgers en de hoeveelheid diensten die via de wallet wordt aangeboden. Een inschatting van de verhouding tussen kosten en baten en of deze positief of negatief is, is daarmee in dit stadium niet te maken.

3.4 Randvoorwaarden voor succesvolle implementatie

Het invoeren van de wallet en het bereiken van maatschappelijke meerwaarde met de wallet staan niet op zich. In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste randvoorwaarden die in dit onderzoek naar voren kwamen voor succesvolle implementatie van de wallet.

3.4.1 De wallet als onderdeel van verschillende ketens

De verschillende use cases laten zien dat de wallet inzetbaar is in verschillende bestaande ketens en in die verschillende ketens meerwaarde kan bieden. Om het gebruik van een nieuw stelsel mogelijk te maken, is echter meer nodig dan de realisatie van alleen één of meerdere wallets.

- Zo zullen gegevens ontsloten moeten worden door de verschillende bronhouders. Dat geldt in de eerste plaats voor de gegevens die benoemd worden in annex 6 van het voorstel, en de door de overheid ontsloten kunnen worden. Maar het geldt ook breder als de wallet gebruikt wordt voor het ontsluiten van andere gegevens, zoals in het voorbeeld over het inchecken bij campings en hotels waar ook gedacht wordt aan het uitwisselen van gegevens over kortingskaarten en verzekeringen.
- De bronhouders van deze gegevens zullen ook hun gegevens moeten ontsluiten en daarvoor de vereiste technische voorzieningen moeten treffen. Bovendien dienen de te ontsluiten gegevens gestandaardiseerd te worden, zodat een ontvangende partij het gegeven ook daadwerkelijk kan verwerken. Daartoe moeten in een keten afspraken gemaakt worden over welke gegevens ontsloten worden, in welke vorm dat gebeurt en idealiter over de betekenis en waarde van de gegevens. Tot slot, ook ontvangende partijen zullen kosten moeten maken voor de aanpassingen van systemen waarmee ze het gebruik van de wallet faciliteren.

Hoeveel werk dit alles oplevert en welke kosten dat met zich meebrengt verschilt per partij en per use case sterk. In sommige ketens is bijvoorbeeld standaardisatie al verder gevorderd en is digitalisering al dieper doorgedrongen. Dit betekent dat het effect van de kosten op de brede maatschappelijke business case en de business case voor de verschillende partijen die een rol hebben binnen de gehele keten verschilt. Met name dat laatste is mede bepalend voor de vraag of partijen zich geroepen zullen voelen aan de slag te gaan met de wallet. De wallet kan immers meerwaarde hebben binnen een keten, maar daarmee is niet gezegd dat de wallet ook meerwaarde heeft voor de afzonderlijk partijen in die keten. Zo zal een bronhouder kosten moeten maken voor het ontsluiten van gegevens maar is het de vraag of diezelfde bronhouder daar ook voldoende baten in ziet. De vraag is dan ook hoe het business model van de verschillende ketens eruit komt te zien en of dat inderdaad voldoende interessant is voor verschillende partijen om aan de slag te gaan met de wallet.

3.4.2 Aanjagen van het vliegwiel

Bij de wallet is er sprake een kip-en-ei-discussie die vaker waarneembaar is bij innovatieve technologie. De aantrekkelijkheid van de wallet voor gebruikers en dienstaanbieders hangt respectievelijk sterk af van het aantal beschikbare diensten en het aantal gebruikers dat gebruik maakt van de wallet. Daarnaast geldt voor de wallet dat bij een groeiend aantal gebruikers en dienstaanbieders de maatschappelijke meerwaarde van de wallet versneld toeneemt. Hoe meer diensten er worden aangeboden via de wallet, hoe lager de drempel telkens wordt voor het (ontwikkelen en) aanbieden van een volgende nieuwe dienst.

Dit effect geldt bijvoorbeeld op het niveau van de onderzochte use cases. Denk aan de use case van leeftijdsverificatie bij het kopen van alcohol, waar de geleerde lessen van uitwerking

en implementatie van de use case kunnen worden gebruikt voor relatief snellere implementatie van leeftijdsverificatie bij aankoop van softdrugs of tabak.

Maar het geldt ook breder, op een hoger niveau. Doordat de wallet voor allerlei verschillende use cases kan worden gebruikt, levert dit gebruiksgemak op. Zouden er voor iedere individuele use case los van elkaar digitale oplossingen worden ontwikkeld, dan is het gebruiksgemak beperkter dan wanneer er één digitale oplossing is die casus-overschrijdend kan worden ingezet. Dan ontstaan er immers mogelijkheden om eenmalig gegevens op te halen en deze meermaals te gebruiken. Dit kan tevens positieve effecten hebben op de adoptie van de wallet.

Dat geldt niet alleen voor het overdragen van attributen of bewijsstukken met de wallet. Met name de mogelijkheden voor identificatie en authenticatie en het elektronisch ondertekenen van stukken kunnen naar verwachting breed ingezet worden. Daarbij kan het feit dat het gebruik van deze toepassingen via de wallet verlopen en daarmee relatief eenvoudig beschikbaar zijn, bijdragen aan het gebruik ervan. Als dit eenmaal ontwikkeld is en mogelijk is gemaakt via de wallet, is het relatief makkelijk om deze functionaliteiten te implementeren in meerdere use cases en om daarmee breder gebruik ervan mogelijk te maken. Het geheel is dus meer dan de som der delen: de meerwaarde van de wallet is in potentie groter dan de optelsom van de meerwaarde van de nu onderzochte use cases. De wallet en bijhorende functionaliteit zijn wat dat betreft te zien als de infrastructuur waarvan meerdere use cases gebruik maken. Hoe meer nuttige use cases ervoor de gebruiker zijn, hoe meer het gebruik van de wallet zal inburgeren en hoe aantrekkelijker het wordt om nieuwe toepassingen ervoor te ontwikkelen. We denken dan ook dat bij initieel succes van de wallet een vliegwieleffect op kan treden.

Voor het aanjagen van het vliegwiel zien we meerdere opties voor publieke partijen door:

- Het (stimuleren van het) ontsluiten van (overheids)attributen zodat deze opgenomen kunnen worden in wallets. De ontsluiting van zowel publieke als private gegevens via de wallet biedt burgers meerwaarde en gemak, omdat er in verschillende use cases zo van een veelheid aan gegevens gebruik kan worden gemaakt. Door (overheids)attributen te ontsluiten, kunnen publieke partijen hun steentje bijdragen;
- Het realiseren van een voorbeeldwallet om daarmee voor private ontwikkelaars van een wallet inzichtelijk te maken hoe beoogde normen, eisen en publieke waarden meegenomen kunnen worden in een wallet;
- Het (stimuleren van het) uitwerken en implementeren van een aantal use cases met zowel publieke als private partijen, zodat de wallet al vroeg gebruikt kan worden en zo ook ervaring opgedaan kan worden met de ontwikkeling en werking van de wallet.
- Vooralsnog is er op basis van de voorliggende MKBA geen noodzaak voor aanvullende nationale regelgeving. Als wordt gekozen voor de marktoplossing van de EDI-wallet dan is wel aanvullende regelgeving nodig voor aanbieders van EDI-wallets (vergelijkbaar met de regeling nadere eisen toelating identificatiemiddelen Wdo). Zie ook bijlage II.

4 Kosten nader uitgewerkt

In dit hoofdstuk is een nadere uitwerking gemaakt van de kosten die samenhangen met de EDI-wallet en het EDI-stelsel. In de eerste paragraaf is een inventarisatie gemaakt van de verschillende kostensoorten voor het beleidsalternatief met een EDI-wallet in een EDI-stelsel. In de tweede paragraaf is een nadere uitwerking gemaakt van de verschillende kostensoorten.

4.1 Inventarisatie kostensoorten

In deze MKBA is een onderscheid gemaakt naar de volgende belanghebbenden en kostensoorten:

- **Gebruikers EDI-wallet:**
 - Tijdsbesteding installeren / inrichten / gebruiken wallet
- **Bronhouders:**
 - Digitale bronidentiteit
 - Ontsluiten gegevens naar wallet
 - Afspraken per use case
- **Aanbieders EDI-wallet:**
 - Bouw wallet
 - Aanvraag/toegang tot EDI-stelsel
 - Afspraken per use case
- **Dienstaanbieders:**
 - Ontvangen (+ opslaan) gegevens uit wallet
 - Aanvraag/toegang tot EDI-stelsel
 - Afspraken per use case
- **Overige stelselrollen:**
 - Regie / governance EDI-stelsel
 - Toezichthouder
 - Communicatie

In de volgende paragraaf zijn de verschillende kostensoorten nader uitgewerkt. Vooraf moet worden opgemerkt dat er nog veel onduidelijkheid is over de architectuur van de oplossing, waardoor het nog niet goed mogelijk is om al kosten te ramen. Er is wel aangegeven wat verklarende variabelen zijn voor de hoogte van de kosten.

4.2 Uitwerking kostensoorten

4.2.1 Gebruikers EDI-wallet

Burgers en bedrijven kunnen - op vrijwillige basis - gebruik maken van een EDI-wallet. Om gebruik te kunnen maken van de wallet moeten burgers en bedrijven een digitale bronidentiteit hebben en ten minste éénmalig hun wallet installeren en inrichten. De digitale bronidentiteit is een door de overheid uitgegeven, erkende en in de wet en regelgeving verankerde, digitale identiteit voor gebruik in de publieke en private sector.³⁰ Er is nog niet vastgelegd wat de

³⁰ Zie: Kamerstukken II (2020-2021), 26 643 / 32 761, nr. 743.

digitale bronidentiteit precies inhoudt; naar verwachting kan een gebruiker deze creëren met gebruik van DigiD Hoog en het ophalen van gegevens uit de BRP.³¹

Hoe het proces van het eenmalig installeren en inrichten van een wallet door burgers en/of bedrijven eruit komt te zien is ook nog niet duidelijk, waardoor het niet goed mogelijk is om een tijdsbesteding voor het installeren en inrichten van de wallet te schatten. Het is de bedoeling dat een eerste proefversie van een publieke open source wallet eind 2023 beschikbaar is.³²

Het is ook nog niet duidelijk of burgers en bedrijven straks één EDI-wallet hebben of meerdere EDI-wallets; dit zal ook afhangen van de use cases die worden ondersteund door de wallets.

Daarnaast is er op dit moment ook nog geen goed beeld van het groeipad van burgers en bedrijven met een EDI-wallet (hoeveel burgers en bedrijven gaan gebruik maken van een EDI-wallet en vanaf wanneer?). Dit hangt onder meer af van de mogelijke use cases waarbij een EDI-wallet kan worden gebruikt, de meerwaarde van het gebruik van de EDI-wallet voor burgers en bedrijven en algemene de attitude van burgers en bedrijven ten opzichte van de EDI-wallet.

Kosten voor gebruikers van EDI-wallets zijn daarom nog niet goed in te schatten en als PM-post opgenomen.

4.2.2 Bronhouders

Bronhouders moeten kosten maken voor de digitale bronidentiteit (RvIG), voor het ontsluiten van gegevens naar de wallet en voor het maken van afspraken per use case. In het navolgende zijn de verschillende kostensoorten verder uitgewerkt.

Digitale bronidentiteit

De digitale bronidentiteit is een door de overheid uitgegeven, erkende en in de wet en regelgeving verankerde, digitale identiteit voor gebruik in de publieke en private sector.³³ Er is op dit moment nog geen beeld van de kosten die gemaakt moeten worden om een digitale bronidentiteit te realiseren (juridische kosten, ICT-kosten, etc.). De kosten voor een digitale bronidentiteit zijn daarom als PM-post opgenomen.

Ontsluiten gegevens naar wallet

In Annex 6 van de regeling is opgenomen welke gegevens of attributen via de EDI-wallet beschikbaar moeten kunnen worden gesteld. Gegevens over adres, leeftijd, geslacht, burgerlijke staat, gezinssamenstelling en nationaliteit zijn opgenomen in de BRP of kunnen worden afgeleid van gegevens uit de BRP (leeftijd). RvIG en/of Logius (MijnOverheid³⁴) zijn voor de hand liggende partijen om deze gegevens te ontsluiten.

De exacte inhoud van de gegevens over onderwijskwalificaties, -titels en -diploma's, beroepskwalificaties, -titels en -diploma's, openbare vergunningen en licenties en financiële en bedrijfsgegevens zijn op dit moment nog niet bekend. Het ligt in ieder geval voor de hand dat Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en Dienst Wegverkeer (RDW) gegevens gaan ontsluiten naar de wallet. Voor openbare vergunningen en licenties ligt het voor de hand dat

³¹ Informatie Ministerie van BZK.

³² Als informatie uit UX-onderzoeken beschikbaar is, kan mogelijk wel een beeld worden geschetst van de tijdsbesteding voor het installeren en inrichten van de wallet.

³³ Zie: Kamerstukken II (2020-2021), 26 643 / 32 761, nr. 743.

³⁴ Logius / MijnOverheid is daarbij overigens niet de bronhouder, maar MijnOverheid van Logius is wel de plek waar veel gegevens van verschillende bronhouders over de burger samenkomen.

gegevens via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) worden ontsloten. En voor financiële en bedrijfsgegevens ligt het voor de hand dat gegevens via de Kamer van Koophandel (KvK) worden ontsloten (vanuit Standard Business Reporting (SBR) zijn al veel gegevens beschikbaar).

In de volgende tabel is een grove raming³⁵ van de kosten gemaakt voor de eenmalige investeringskosten en van de B&E-kosten (kosten voor beheer & exploitatie). Daarbij is ervan uitgegaan dat er naast de eerder in deze paragraaf genoemde bronhouders geen andere bronhouders (zoals decentrale overheden) zijn, die gegevens dienen te ontsluiten. Of daarmee ook alle beschikbaar te stellen gegevens worden gedekt is nog niet bekend.

Tabel 4.1: Kosten bronhouders (in € mln.)

Bronhouder	Investeringskosten			B&E-kosten ^{d)}
	2022	2023	2024	2025 e.v.
RvIG ^{a)}	0,2	1,4	0	0,3
Logius (MijnOverheid) ^{b)}	0	1,0	0	0,2
DUO ^{c)}	0	0	1,0	0,2
RDW ^{c)}	0	0	1,0	0,2
KvK ^{c)}	0	0	1,0	0,2
DSO ^{c)}	0	0	1,0	0,2
Totaal	0,2	2,4	4,0	1,3

- a) Voor 2022 en 2023 is uitgegaan van de offerte van RvIG voor onder meer het realiseren van een generieke voorziening waarmee wallets van persoons identificerende gegevens kunnen worden voorzien.
- b) Voor de kosten bij Logius is uitgegaan van een stelpost van € 1 mln. conform de EDI-programmabegroting voor 2023 van het Ministerie van BZK
- c) Voor de andere bronhouders is net als bij Logius uitgegaan van een stelpost van € 1 mln. voor de investeringskosten, te realiseren in 2024.
- d) Voor de B&E-kosten is uitgegaan van een percentage van 20% van de investeringskosten.

Afspraken per use case

Afhankelijk van de use case moeten afspraken worden gemaakt tussen bronhouders, aanbieders van EDI-wallets en dienstaanbieders.³⁶ Voor dienstverlening door dienstaanbieders is het van belang dat dienstaanbieders de juiste gegevens³⁷ krijgen voor hun dienstverlening; deze gegevens sluiten echter niet altijd één-op-één aan op de gegevens die bronhouders beschikbaar kunnen stellen (denk bv. aan leeftijd, een attribuut dat niet in de BRP staat opgenomen). Een gedeeld beeld van de gegevens in de gehele keten is dan ook van belang: een gedeeld beeld over de inhoud van de gegevens (bv. datumnotatie, komma's/punten), een gedeeld beeld over de semantiek van gegevens (de betekenis van woorden) en een gedeeld beeld over de waarde van gegevens (wat is de waarde van een bepaalde Europese arbeidskwalificatie?). Hierover moeten per use case afspraken worden gemaakt. Afspraken over de technische kant van de gegevensuitwisseling hoeven niet apart te worden gemaakt, die volgen uit de eIDAS-verordening.

Als er al een gedeeld beeld is (bv. over adres, leeftijd of nationaliteit) dan zijn niet of nauwelijks aanvullende afspraken nodig voor de betreffende use case. De kosten voor het

³⁵ Er is (nog) niet duidelijk welke gegevens precies moeten worden ontsloten en dat heeft vanzelfsprekend grote gevolgen voor de hoogte van de kosten.

³⁶ Publiekrechtelijke regulering is een alternatief voor het maken van afspraken tussen rollen in het stelsel.

³⁷ Enerzijds inhoudelijk, anderzijds niet te weinig maar ook zeker niet te veel. Er is voor dienstaanbieders de verleiding om meer gegevens uit te vragen dan nodig (technisch is dat relatief eenvoudig) en het is van belang dat daar tegenwicht voor wordt georganiseerd in het stelsel (door bv. aanbieders van EDI-wallets of door de toezichhouders).

maken van deze afspraken zijn ceteris paribus veel lager als er al een ketenstandaard is (er zijn bv. internationale standaarden voor paspoort- of rijbewijsgegevens, SBR is een nationale standaard) dan wanneer er nog geen ketenstandaard is (denk bv. aan beroepskwalificaties).³⁸ Als er een internationale component is in de use case dan zijn de kosten voor het maken van afspraken ceteris paribus hoger dan wanneer er deze internationale component ontbreekt.

De kosten voor het maken van afspraken per use case zijn in generieke zin niet goed te ramen. In de use cases (zie bijlage I: Uitwerking per use case) is wel naar deze kosten gekeken.

4.2.3 Aanbieders EDI-wallet

Aanbieders van EDI-wallets moeten kosten maken voor de bouw (en onderhoud) van de wallet, het aanvragen / krijgen van toegang tot het EDI-stelsel en voor het maken van afspraken per use case. In het navolgende zijn de verschillende kostensoorten verder uitgewerkt.

Bouw wallet

Aanbieders van EDI-wallets moeten kosten maken voor de bouw van de wallet. Het gaat dan om kosten voor het ophalen van gegevens uit de bronregisters, kosten voor de wallet zelf en kosten voor het delen van gegevens (attributen en elektronische handtekening) uit de wallet aan dienstverleners. Het Ministerie van BZK wil een eerste versie van een Nederlandse open source wallet ontwikkelen. Voor de bouw van deze eerste versie van de wallet is een bedrag van € 1,4 miljoen geoffreerd door Logius en ICTU voor 2022 en 2023.

Aanbieders van EDI-wallets moeten zelf ook kosten maken voor de bouw van de wallet.³⁹ Het gaat hier om eenmalige investeringskosten voor de bouw van de wallet, om extra kosten voor het ophalen van gegevens bij bronhouders en om kosten voor het beschikbaar stellen van gegevens uit de wallet (per use case). Naast eenmalige investeringskosten moeten ook jaarlijks B&E-kosten worden gemaakt om ervoor te zorgen dat de wallet blijft functioneren en veilig blijft. Op dit moment is nog niet goed in te schatten welke investeringskosten en B&E-kosten aanbieders van EDI-wallets moeten maken. De in 2023 te starten large scale pilots gaan hier mogelijk meer inzicht in bieden. Los daarvan is het ook nog niet duidelijk hoeveel partijen een EDI-wallet willen gaan aanbieden en hoeveel aanbieders van EDI-wallets er uiteindelijk zullen komen.

Aanvraag / toegang tot EDI-stelsel

Om toegelaten te worden tot het EDI-stelsel zullen aanbieders van EDI-wallets éénmalig een aanvraag in moeten dienen en ook jaarlijks zullen zij moeten aantonen dat zij conform de richtlijnen van het EDI-stelsel handelen. Op dit moment is nog niet uitgewerkt welke informatie eenmalig en terugkerend moet worden aangeleverd door de aanbieders van EDI-wallets; het is daardoor ook niet mogelijk om een schatting te maken van de kosten per aanbieder. Daarnaast is op dit moment ook nog niet duidelijk hoeveel aanbieders van EDI-wallets er in Nederland gaan komen.

³⁸ Kosten om te komen tot een ketenstandaard zijn - indien een ketenstandaard nodig is - onlosmakelijk verbonden aan de use case en maken daarmee onderdeel uit van het projectalternatief. Ook reeds gemaakte kosten voor bestaande ketenstandaarden behoren tot het projectalternatief. Echter, omdat dan sprake is van verzonken kosten (reeds gemaakte kosten die niet meer kunnen worden teruggedraaid) vallen deze kosten zowel in het projectalternatief als in het nulalternatief en zijn ze daarmee niet onderscheidend in de vergelijking van kosten tussen projectalternatief en nulalternatief. Zie CPB & PBL (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*.

³⁹ Mogelijk kunnen zij daarbij gebruik maken van de open source componenten die ontwikkeld worden voor de voorbeeld wallet ontwikkeld door Logius en ICTU.

Vanwege bovenstaande redenen is het nog niet goed mogelijk om de kosten voor de aanvraag/toegang tot het EDI-stelsel te becijferen.

Afspraken per use case

Ook aanbieders van EDI-wallets kunnen betrokken zijn bij het maken van afspraken per use case. De kosten voor het maken van afspraken per use case zijn in generieke zin niet goed te ramen.

4.2.4 Dienstaanbieders

Dienstaanbieders moeten kosten maken voor het ontvangen en mogelijk opslaan van gegevens uit de wallet en voor het maken van afspraken per use case. In het navolgende zijn de verschillende kostensoorten verder uitgewerkt.

Ontvangen (+ opslaan) gegevens uit wallet

Dienstaanbieders moeten kosten maken om de gegevens uit de EDI-wallet te kunnen gebruiken voor hun eigen processen (het kan dan gaan om attributen én om de elektronische handtekening). Voor overheden wordt het verplicht om gegevens uit de EDI-wallet te gebruiken als burgers of bedrijven gegevens willen delen met hun EDI-wallet,⁴⁰ bedrijven hebben zelf de keuze of zij gegevens uit een EDI-wallet willen gaan gebruiken.

Dienstaanbieders in de private sector gaan een EDI-wallet naar verwachting pas gebruiken als zij een duurzame business case kunnen maken voor gebruik van gegevens uit een EDI-wallet in hun dienstverlening.⁴¹

Om gegevens uit een EDI-wallet te kunnen ontvangen (en te kunnen opslaan) moeten dienstaanbieders applicaties, werkprocessen en werkzaamheden aanpassen en moeten hun medewerkers worden geïnstrueerd/getraind om de gegevens uit de EDI-wallet te gebruiken.

Deze kosten zijn relatief (veel) hoger als gegevens ook opgeslagen dienen te worden in de applicaties van de dienstaanbieders dan wanneer gegevens via de EDI-wallet alleen ter inzage worden aangeboden (bv. bij leeftijdsverificatie of de CoronaCheck App). In het eerste geval moeten - voor iedere use case - ook achterliggende applicaties worden aangepast voor verwerking van gegevens uit de wallet (dat heeft ook gevolgen voor logging, archivering, etc.). Overigens moeten bestaand en nieuw naast elkaar blijven functioneren, omdat gebruik van gegevens uit de EDI-wallet niet verplicht is.

Er is op dit moment nog geen beeld van de hoogte van de te maken kosten om gegevens uit de EDI-wallet te kunnen ontvangen en te kunnen opslaan. Het is voor aan te raden om uitvoeringstoetsen op te laten stellen om een beter beeld te krijgen van de impact, uitvoeringsconsequenties en kosten bij overheidsorganisaties. Als informatie uit deze uitvoeringstoetsen bekend is, is het ook mogelijk om een raming te maken van de kosten die overheden moeten maken om gegevens uit te kunnen lezen.

Ramen van de kosten bij het bedrijfsleven is op dit moment ook nog niet mogelijk omdat er geen beeld is van de kosten per wijzigingen (zie de vorige paragraaf) en ook niet van de groei van het aantal use cases waarvoor de EDI-wallet gebruikt gaat worden. Daarom zijn deze kosten als PM-post opgenomen.

⁴⁰ Aandachtspunt hierbij is nog wel hoe deze verplichting zich verhoudt tot de verplichting voor overheden om gegevens uit de basisregistraties te gebruiken.

⁴¹ In de use cases in de hoofdstukken 5 en 6 is uitgebreider gekeken naar de potentiële baten voor dienstaanbieders voor verschillende use cases.

Aanvraag / toegang tot EDI-stelsel

Afhankelijk van de verdere invulling van het EDI-stelsel is het ook mogelijk dat dienstaanbieders een aanvraag moeten doen om toegang te krijgen tot het EDI-stelsel (registratiekosten). Net als bij de aanvraag/toegang tot het EDI-stelsel voor aanbieders van EDI-wallets is dit voor dienstaanbieders nog niet nader uitgewerkt.

Daarbij kan er een wisselwerking zijn met de kosten voor de afspraken per use case. De kosten voor de afspraken per use case kunnen mogelijk lager uitvallen als dienstaanbieders al toegang hebben tot het stelsel.

Afspraken per use case

Ook dienstaanbieders kunnen betrokken zijn bij het maken van afspraken per use case. De kosten voor het maken van afspraken per use case zijn in generieke zin niet goed te ramen.

4.2.5 Overige stelselrollen

In het navolgende zijn de kosten voor de overige stelselrollen verder uitgewerkt. Allereerst is ingegaan op de regie en governance van het EDI-stelsel, daarna op het toezicht en tot slot op de communicatie.

Regie / governance EDI-stelsel

Het is van belang dat regie en governance worden ingeregeld op het EDI-stelsel. Onder deze kostenpost vallen ook de kosten voor de beleidsmatige voorbereidingen. In de volgende tabel is een uitsplitsing gemaakt van de kosten voor de jaren 2021 tot en met 2025 en verder. Naast de voorbereidingen op het EDI-stelsel moeten ook jaarlijks kosten worden gemaakt voor de regie en de governance van het EDI-stelsel.

Tabel 4.2: Kosten regie / governance EDI-stelsel (in € mln.)

	2021	2022	2023	2024	B&E 2025 e.v.
Programma Regie op Gegevens ^{a)}	0,6	0,9	0,9	1,0	1,0
Beleidsmedewerkers EDI ^{b)}	0	0,4	0,5	0,5	0,5
Programma EDI ^{c)}	0	0	11,5	6,0	0
Totaal	0,6	1,3	12,9	7,5	1,5

- a) Informatie Ministerie van BZK. Het gaat hier om kosten voor het Programma Regie op Gegevens die toe te wijzen zijn aan het delen van gegevens. Deze kosten zijn hier meegenomen, omdat het niet goed mogelijk was om een uitsplitsing te maken tussen het Programma Regie op Gegevens en het EDI-programma.
- b) Informatie Ministerie van BZK. Het gaat hier om de benodigde formatie (gemiddeld schaal 10) van beleidsmedewerkers bij het Ministerie van BZK voor het EDI-programma (4 fte in 2021 en 5 fte in 2022 en verder). Voor de tarieven is gebruik gemaakt van Ministerie van BZK (2021), *Handleiding Overheidstarieven 2022*.
- c) Informatie Ministerie van BZK. Het gaat hier om de kosten uit de 0.6 versie van de EDI-begroting voor 2023. Voor 2024 zijn deze kosten overgenomen, met uitzondering van de Large Scale Pilots.

Toezichthouder

Het is nog onduidelijk hoe het toezicht gaat worden ingericht en wie de rol van toezichthouder op het stelsel tot zich gaat nemen. Hier ligt mogelijk een rol voor de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur, die ook toezichthouder wordt van het stelsel toegang (in het kader van de Wdo). Als ervan wordt uitgegaan dat de invulling van het toezicht vergelijkbaar wordt met de

invulling van het toezicht op het ETD-stelsel, dan moet rekening worden gehouden met een kostenpost van ongeveer € 1,4 miljoen per jaar.⁴²

Daarnaast ligt het ook voor de hand dat de Autoriteit Persoonsgegevens er extra werkzaamheden bij krijgt voor de borging van de privacybelangen van gebruikers van EDI-wallets. Er is nog niet bekend wat de orde van grootte is voor deze extra werkzaamheden en extra kosten.

Communicatie

Als laatste ligt het voor de hand dat er generieke publieksvoorlichting komt om burgers en bedrijven te informeren over de EDI-wallet en het EDI-stelsel. In deze fase van het project is er nog geen beeld van de hoogte van deze kosten en daarom is hiervoor een PM-post opgenomen.

4.2.6 Totaaloverzicht kosten

De volgende tabel geeft een totaaloverzicht van de te maken kosten bij het opzetten van een EDI-stelsel en de EDI-wallet. Veel kosten zijn op dit moment nog niet goed te kwantificeren vanwege beleidsonzekerheden, kennisonzekerheden en toekomstonzekerheden over het EDI-stelsel en de EDI-wallet. Beleidsonzekerheden zijn onzekerheden over de invulling van het beleid (bv. architectuur, publieke of private wallet,⁴³ invulling toezicht, etc.). Kennisonzekerheden zijn onzekerheden over situaties en relaties (bv. ontwikkelkosten voor een wallet). Toekomstonzekerheden zijn onzekerheden over de toekomst (bv. use cases of het aantal gebruikers en/of transacties met een EDI-wallet).

De te kwantificeren ontwikkelkosten zijn geraamd op een bedrag van € 32,3 miljoen, waarbij opgemerkt dient te worden dat dit slechts een deel van de totale (maatschappelijke) ontwikkelkosten is. De te kwantificeren kosten voor beheer en exploitatie (B&E-kosten) zijn gelijk aan € 4,2 miljoen per jaar, ook daarbij was het niet mogelijk om alle maatschappelijke kosten te ramen.

⁴² De huidige kosten voor het toezicht op het ETD-stelsel (Afsprakenstelsel Elektronische Toegangsdiensten) bij de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur zijn ongeveer gelijk aan € 1,4 miljoen per jaar (bron: informatie Rijksinspectie Digitale Infrastructuur).

⁴³ Zie ook Bijlage II Analyse markt/overheid.

Tabel 4.3: Overzichtstabel kosten EDI-stelsel (in € mln.)

Kostencomponent	Ontwikkel- en implementatiekosten	B&E structureel (2025 e.v.)
Gebruikers EDI-wallet		
Tijdsbesteding installeren / inrichten / gebruiken wallet	PM	PM
Bronhouders		
Digitale bronidentiteit	PM	PM
Ontsluiten gegevens naar wallet	6,6	1,3
Afspraken per use case	PM	PM
Aanbieders EDI-wallet		
Bouw voorbeeldwallet	1,4	0
Bouw wallet (private partijen)	PM	PM
Aanvraag / toegang tot EDI-stelsel	PM	PM
Afspraken per use case	PM	PM
Dienstaanbieders		
Ontvangen (+ opslaan) gegevens uit wallet	PM	PM
Aanvraag / toegang tot EDI-stelsel	PM	PM
Afspraken per use case	PM	PM
Stelselregie		
Regie / governance EDI-stelsel	22,9	1,5
Toeziethouder	1,4 + PM	1,4 + PM
Communicatie	PM	PM
Totaal	32,3 + PM	4,2 + PM

In het bovenstaande overzicht is een uitsplitsing gemaakt naar de kosten per belanghebbende. Het is ook mogelijk om een uitsplitsing te maken naar de kosten voor het EDI-stelsel en naar de kosten voor specifieke gebruikstoepassingen (use cases). Er is nog veel onduidelijk over de kosten voor gebruikstoepassingen (die zijn in de tabel als PM-post opgenomen). In bijlage I is voor verschillende use cases uitgewerkt welke type kosten per use case moeten worden gemaakt.⁴⁴ Het is op grond van het voorliggende onderzoek niet mogelijk om generieke conclusies te trekken over de verhouding tussen de kosten voor het EDI-stelsel en de kosten voor specifieke gebruikstoepassingen.

⁴⁴ In de large scale pilots die op korte termijn gaan starten kan waardevolle informatie worden verzameld over uit te voeren werkzaamheden en de te maken kosten voor gebruikstoepassingen.

5 Baten nader uitgewerkt

In dit hoofdstuk zijn de baten van het beleidsalternatief verder uitgewerkt. Eerst wordt ingegaan op de selectie van use cases en de kenmerken van de diverse use cases. Vervolgens gaan we in op de te kwantificeren baten. Daarna zetten we de kwalitatieve baten uiteen, om af te sluiten met hoe deze bijdragen aan de publieke waarden. Hiervoor wordt uitgegaan van de inzichten uit de use cases, waarvan een uitgebreide beschrijving te vinden is in Bijlage I.

5.1 Selectie en kenmerken use cases

De potentiële toepassingsmogelijkheden van de EDI-wallet zijn divers en omvangrijk. Op voorhand is het daarom niet vast te stellen of en hoe een wallet in sectoren uiteindelijk toegepast zal worden. Om toch inzichtelijk te maken hoe de mogelijke meerwaarde van de wallet eruit kan zien, hebben we de maatschappelijke baten en kosten van een selectie van use cases in hun specifieke context onderzocht. Daarmee is een inzicht verkregen in de potentiële effecten van een EDI-wallet in enkele van de vele mogelijke specifieke toepassingsdomeinen. Onderstaand presenteren we de belangrijkste bevindingen uit de use cases, met behulp van een overzichtstabel (tabel 5.1). Hiermee scheppen we een generiek beeld van de maatschappelijke kosten en baten van de toepassing van de EDI-wallet.

De selectie van use-cases bestaat uit vier bestaande toepassingen, en een aantal meer innovatieve ontwikkelingen, te weten de toepassing van de EDI-wallet bij:

- Leeftijdsverificatie bij het kopen van alcohol;
- Autoverhuur;
- Internationale uitwisseling van diploma's;
- Inchecken op campings en in hotels; en
- Innovatieve ontwikkelingen. Deze categorie richt zich op nog niet bestaande diensten, zoals de mogelijke rol van intermediaire partijen, de inzet van de wallet in pakket- en bezorgdiensten, en de inzet van de wallet in Know Your Customer (KYC)-processen bij financiële instellingen.

Uitgangspunten in de selectie van deze use cases waren dat ze een grensoverschrijdende component bevatten en dat de verwachting was dat ze betrekking hebben op veelvoorkomende handelingen (oftewel *high volume*) of veel waarde per geval opleveren (oftewel *high value*). Enkele alternatieve use cases (zoals de elektronische handtekening op afstand of een health insurance card) zijn niet meegenomen in deze MKBA omdat deze al in EU-context worden beproefd binnen de Large Scale Pilots.

Hieronder volgt een overzicht van de geaggregeerde bevindingen in de use cases, met betrekking tot de kenmerken, de kwalitatieve effecten (bijdrage aan de publieke waarden, zoals ook opgenomen in de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren) en de gekwantificeerde effecten (efficiëntie, in mogelijke tijdswinst en euro's per jaar).

Tabel 5.1. Overzichtstabel baten use cases

Beschrijving	Alcohol	Autoverhuur	Diploma	Inchecken	Innovatieve ontwikkelingen		
					Intermediair	Bezorging	KYC
Kenmerken							
Grote tijdwinst per transactie			✓		✓		✓
Groot aantal transacties	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nieuwe toepassing					✓		✓
Breder toepasbaar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Kwalitatieve effecten							
Verbetering veiligheid persoonsgegevens burger door dataminimalisatie	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Verbetering fraudepreventie			✓	✓			✓
Verbetering toegankelijkheid					✓	✓	
Redundantie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Kwantitatieve effecten							
Indicatie efficiëntievoordeel / gebruiksgemak – tijdwinst per transactie	Minimaal (substantieel unhappy flow)	Bescheiden	Substantieel	Minimaal, maar zeer veel transacties	Bescheiden tot substantieel	Minimaal (substantieel unhappy flow)	Substantieel
Indicatie efficiëntievoordeel per jaar – in euro's voor dientaanbieder	€ 50.000	€ 600.000	€ 250.000	€ 8.600.000	Geen berekening mogelijk	Kunnen oplopen tot 10-tallen miljoenen euro's	Kunnen oplopen tot meer dan € 100 miljoen
Gebruiksgemak – in euro's voor de burger	€ 40.000	€ 250.000	€ 170.000	€ 2.150.000	Niet kunnen berekenen	Kunnen oplopen tot 10-tallen miljoenen euro's	Kunnen oplopen tot meer dan € 100 miljoen

5.1.1 Kenmerken use cases

Tabel 5.2 Kenmerken use cases

Beschrijving	Alcohol	Auto-verhuur	Diploma	Inchecken	Innovatieve ontwikkelingen		
					Inter-mediair	Bezorging	KYC
Grote tijdwinst per transactie			✓		✓		✓
Groot aantal transacties	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nieuwe toepassing					✓		✓
Breder toepasbaar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

We zien dat de meeste cases *high volume* kenmerken bevatten, omdat er in potentie veel transacties met de EDI-wallet kunnen plaatsvinden. Dit is enerzijds een logisch gevolg van het feit dat we in de selectie van use cases hebben gezocht naar toepassingen die betrekking hebben op veelvoorkomende handelingen. Anderzijds zien we in de huidige toepassingen dat het type handelingen niet heel complex zijn, waardoor de geanalyseerde EDI-toepassingen per handeling relatief weinig tijdwinst per transactie opleveren. Door de grote aantallen te verwachten transacties kunnen de uiteindelijke effecten voor de gehele maatschappij wel omvangrijk zijn (*high volume*).

Bij de toepassing in de use case internationale diploma's en in de financiële sector (zowel bij de intermediaire partij als in het KYC-proces) is de verwachting dat er per handeling meer tijdwinst per transactie te behalen is voor de dienst aanbieder en de burger. In dit geval kan een complex en tijdrovend proces grotendeels geautomatiseerd worden met de EDI-wallet. Hierdoor zijn er voor deze use cases mogelijkheid tot grotere meerwaarde voor de maatschappij.

Voor de use cases geldt dat er aanpassingen nodig zijn om de wallet te laten functioneren in de betreffende context. Denk aan afspraken of standaardisatie in de keten. Zodra deze aanpassingen zijn gemaakt voor een use case, is bredere toepassing van de wallet in vergelijkbare use cases relatief eenvoudiger te realiseren. Dit kan binnen de eigen branche: zo kan de wallet in de reisbranche use case niet alleen bij hotels en campings worden ingezet, maar ook bij (online) vakantieverhuur. Maar het kan ook buiten de eigen branche: het aantonen van rijbevoegdheid is niet alleen van toepassing bij autoverhuur en leeftijdsverificatie is noodzakelijk voor alcohol, maar ook voor andere risicoproducten, zoals sigaretten, softdrugs en online gokken. Enkel de KYC-use case beperkt zich tot de financiële sector. Daarnaast hebben de meeste use cases een grensoverschrijdende component, al is deze in sommige gevallen (bijvoorbeeld de reisbranche) sterker dan in andere gevallen (de financiële sector).

De wallet zal een alternatief zijn voor - en niet direct een vervanging van - het analoge proces, ook omdat het gebruik van de wallet niet verplicht wordt. Soms zijn er digitale alternatieven (in ontwikkeling) voor de wallet, maar meestal zijn deze nog niet volledig uitontwikkeld of breed in gebruik. Daarnaast zijn dergelijke digitale alternatieven gericht op één keten of proces.

5.2 Te kwantificeren baten

De te kwantificeren baten liggen volledig bij de efficiëntievoordelen en verbeteringen in gebruiksgemak die behaald kunnen worden door de toepassing van de EDI-wallet in bestaande systemen, of volledig nieuwe zoals in de use case 'innovatieve ontwikkelingen'. Deze baten kunnen worden verdeeld naar of ze bij burgers of dienstaanbieders vallen. Deze sectie geeft een overzicht van deze baten, alsook een korte beschrijving van de classificatie die het onderzoeksteam heeft gekozen om de efficiëntiebaten te beoordelen, met concrete voorbeelden uit de cases.

5.2.1 Kwantificeerbare baten voor burgers

In de meeste use cases is er **gebruiksgemak voor burgers** te behalen door tijdbesparing. Dit gaat dus om de besparing per transactie. We maken een onderscheid in een minimale, bescheiden en substantiële tijdbesparing:

- **Minimaal:** Bij de leeftijdsverificatie van alcohol en de pakketbezorging kan fysieke identificatie als onderdeel van het (verkoop)proces worden gedigitaliseerd met de komst van de wallet. De baten ten opzichte van het fysieke proces zijn daardoor beperkt: dit betreft de tijdswinst die enkele seconden per geval bedraagt bij een vlekkeloos proces (in de happy flow, merendeel de gevallen). Dit ervaart de burger veelal als verwaarloosbaar. Bij processen die niet vlekkeloos verlopen (unhappy flow, een zeer beperkte deel van de gevallen) kan de tijdswinst oplopen tot 20 minuten.

Voorbeeld uit de alcohol use case

Een minimale tijdsbesparing wordt voor burgers verwacht in de alcohol use case. Uit gesprekken met stakeholders komt naar voren dat het traditionele proces grofweg als even gemakkelijk en prettig wordt ervaren als het theoretische proces met een EDI-wallet, en dat minimale tijdswinst wordt verwacht. In het merendeel van de gevallen verloopt de traditionele identificatie namelijk al vlekkeloos (happy flow). Op het moment dat de te identificeren persoon een wallet op diens telefoon heeft, verloopt het identificatieproces naar verwachting enkele seconden sneller. De echtheid van het document hoeft namelijk niet meer te worden gecontroleerd. We zijn uitgegaan van 10 seconden tijdswinst per identificatie. Op basis van de eerdere MKBA VID gaan we ervanuit dat identificatie in 1% van de gevallen niet vlekkeloos verloopt (unhappy flow), bijvoorbeeld omdat iemand geen geldig legitimatiebewijs bij zich heeft of deze is verlopen. Zonder wallet moet de persoon in kwestie dan naar huis om alsnog een geldig legitimatiebewijs op te halen – we verwachten dat een burger met een wallet in dit geval gemiddeld 20 minuten tijdswinst kan boeken, omdat de wallet als alternatief voor de VID ter verificatie kan worden aangeboden aan de verkoper.

- **Bescheiden:** In de reisbranche en in de autoverhuur kan de wallet effect hebben op een omvangrijker proces waarbij naast kernattributen ook een aantal andere (veelal alledaagse) attributen moet worden overlegd aan de dienstaanbieder. In dit geval is de tijdswinst uit enkele minuten, maximaal vijf. Aan de balie is er in het bijzonder tijdswinst te boeken voor de burger met een wallet tijdens piekmomenten, omdat hij/zij daardoor minder lang hoeft te wachten in de rij.

Voorbeeld uit de autoverhuur use case

De efficiëntieverbetering voor burgers bij het autoverhuurproces gemaakt kan worden ligt bij de klantreis aan de balie. Autohuurders kunnen zich online al betrouwbaar identificeren en de nodige informatie aanleveren door middel van de EDI-wallet, waardoor aan de balie louter de identiteit van de huurder hoeft te worden vastgesteld en de sleutel kan worden meegegeven. Uit de gesprekken komt naar voren dat op piekmomenten de wachttijd van huurders (bv. bij de

autoverhuur op Schiphol) kan worden beperkt. Ook is het handmatig invoeren of kopiëren van gegevens niet meer nodig, wat het balieproces ook versneld wanneer gegevens niet online worden aangeleverd. Per transactie is naar verwachting een bescheiden tijdsbesparing te realiseren van grofweg 2 minuten.

- **Substantieel:** In de financiële sector en bij de intermediërende partijen kan de wallet effect hebben op een complex proces, waar naast kernattributen veel aanvullende, niet-gestandaardiseerde attributen moeten worden aangeleverd en verwerkt. Daarom is hier (veel) meer dan vijf minuten tijdswinst te verwachten. Vanwege de grote verwachte tijdsbesparing spreken we bij de financiële sector van een high value casus. Bij het internationaal uitwisselen van diploma's kan het proces in plaats van via post of mail gemakkelijker en sneller via de wallet digitaal plaatsvinden, wat voor de burger een tijdswinst van circa vijftien minuten op kan leveren.

Voorbeeld KYC use case

Wat betreft de financiële dienstverlening en KYC-processen is er tijdswinst te behalen bij burgers doordat benodigde documenten makkelijker gedeeld kunnen worden met een financiële instelling.

In de MKBA Regie op Gegevens zoomden wij in op de use case van het aanvragen van een hypothecaire lening. Nu is dit een tijdrovend proces voor zowel burger, die telkens opnieuw documenten moet aanleveren. Uit deze MKBA bleek dat er voor een burger een tijdsbesparing is te behalen van tussen de 4 en 8 uur per aanvraag.

5.2.2 Kwantificeerbare baten voor dienstaanbieders

In de use cases is er ook **efficiëntievoordeel voor dienstaanbieders** te verwachten in de vorm van tijdsbesparing. Deze loopt voor een groot deel gelijk met de tijdsbesparing voor burgers en classificeren we ook weer volgens minimale, bescheiden en substantiële tijdsbesparing:

- **Minimaal:** Hierbij wordt een enkel attribuut digitaal geverifieerd. Hier kan de wallet beperkte impact hebben, namelijk 10 seconden per geval en in één procent van de gevallen 20 minuten (unhappy flow). Dit geldt voor de leeftijdsverificatie bij de verkoop van alcohol en het verstrekken van een pakket aan een burger of bedrijf.

Voorbeeld uit de alcohol use case

Een vergelijkbare besparing kan worden gerealiseerd bij de dienstaanbieders in de alcohol use case als bij de burgers. Verificatie van leeftijd zal in de happy flow iets sneller kunnen plaatsvinden dan in de huidige opstelling en bij een unhappy flow voorkomen dat een klant naar huis moet om zijn/haar legitimatie op te halen. Gezien dit betaald personeel betreft is de monetaire impact groter.

- **Bescheiden:** Hierbij kan de dienstaanbieder sneller en gericht vaststellen of de kernattributen en de aanvullende attributen correct zijn. Aan de balie is er tevens tijdswinst te behalen met een wallet tijdens piekmomenten. Dit heeft betrekking op de toepassing van de wallet in de reisbranche en de autoverhuur: daar verwachten we enkele minuten tijdsbesparing per geval. Voor de uitwisseling van diploma's gaat het niet zozeer om transacties met veel attributen, maar wel om een complex proces met lastig te standaardiseren gegevens dat sneller en efficiënter kan verlopen via de wallet. Daarom verwachten we hier circa vijf minuten tijdsbesparing.

Voorbeeld uit de use case inchecken bij campings en hotels

Hotels en campings zijn verplicht om gasten te identificeren en een aantal gegevens van gasten te registreren aan de hand van een identiteitsbewijs. Meestal zijn dit naam, woonplaats, type identiteitsbewijs, het documentnummer van het identiteitsbewijs en de aankomst- en vertrekdatum. Doordat iemand met een wallet de benodigde gegevens in een keer kan tonen levert, kan dat op een huidige inchecktijd van vijf minuten, één minuut gesparen. Bij een uurtarief van €45 kan dit in theorie 3 miljoen euro per jaar opleveren. Bij hotels boekt de consument vaak online, waardoor de tijdswinst beperkt zal zijn. Mocht er aan de balie wél worden gevraagd om een identiteitsbewijs, geldt dezelfde som als bij de camping, en is er dus een besparing van 1 minuut of 75 cent per transactie potentieel te realiseren. Gezien het grote volume van 30 miljoen per jaar, zou dat al bij een kwart van de check-ins een besparing van ruim €5,6 miljoen opleveren.

- **Substantieel:** In de KYC-processen in de financiële sector kan het de dienstaanbieder veel tijd schelen om een complexe set attributen te verifiëren via de wallet. Dat kan oplopen tot (veel) meer dan vijf minuten tijdswinst.

Voorbeeld KYC use case

Wat betreft de financiële dienstverlening en KYC-processen is er ook een grote tijdswinst en kostenbesparing te behalen bij financiële instellingen, door sneller zekerheid te krijgen over of iemand echt degene is die zich zo voordoet en of de gegevens die deze persoon aanlevert correct zijn. Er is een groot tekort aan KYC-analisten, dus dit zou veel kunnen oplossen. In de MKBA Regie op Gegevens zoomden wij in op de use case van het aanvragen van een hypothecaire lening.

Nu is dit een tijdrovend proces voor zowel burger, als intermediair, die telkens dient te schakelen tussen bank en burger, en de bank die KYC-activiteiten uitvoert en de hypothecaire aanvraag moet verwerken. Uit deze MKBA bleek dat er voor intermediairs en verstrekkers van hypotheek tussen de 2 en 4 uur per aanvraag aan potentiële besparing ligt.

Tabel 5.3 Kwantitatieve baten use cases

	Alcohol	Auto-verhuur	Diploma's	Inchecken	Innovatieve ontwikkelingen		
					Intermediair	Bezorging	KYC
Indicatie efficiëntievoordeel / gebruiksgemak – tijdswinst per transactie	Minimaal (Substantieel unhappy flow)	Bescheiden	Substantieel	Minimaal, maar zeer veel transacties	Bescheiden tot substantieel	Minimaal (Substantieel unhappy flow)	Substantieel
Indicatie efficiëntievoordeel per jaar – in euro's voor dienstaanbieder	€ 50.000	€ 600.000	€ 250.000	€ 8.600.000	Geen berekening mogelijk	Kunnen oplopen tot 10-tallen miljoenen euro's	Kunnen oplopen tot meer dan € 100 miljoen
Indicatie gebruiksgemak – in euro's voor de burger	€ 40.000	€ 250.000	€ 170.000	€ 2.150.000	Niet kunnen berekenen	Kunnen oplopen tot 10-tallen miljoenen euro's	Kunnen oplopen tot meer dan € 100 miljoen

5.3 Kwalitatieve baten en bijdrage aan publieke waarden

Zoals aangegeven in de probleemanalyse (zie hoofdstuk 2), biedt de EDI-wallet een bijdrage aan de oplossing voor een aantal problemen en biedt het uiting aan beleidsambities. Deze ondersteunen de lijnen van de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren van het ministerie van BZK (zie Figuur 5.1). In de Werkagenda is een **Digitaal Fundament** opgenomen met de volgende elementen: cyberveiligheid, online identiteit, regie over eigen data, privacy, gelijke behandeling, democratie, een sterke rechtsstaat, goedwerkende digitale overheidsdienstverlening, inclusie en digitale vaardigheden. De Werkagenda bevat drie fundamente, te weten iedereen kan meedoen in het digitale tijdperk, iedereen kan de digitale wereld vertrouwen, en iedereen heeft regie op het digitale leven.

Figuur 5.1 Het fundament van de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren



Bron: Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren, Naar een veilige, inclusieve en kansrijke digitale samenleving (november 2022)

Het Ministerie van BZK heeft bij de invoering van de EDI-wallet bijzondere aandacht voor de bevordering van publieke waarden. De drie lijnen van de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren sluiten aan bij drie sets aan publieke waarden die de wallet beoogt te bevorderen. De publieke waarden inclusie en toegankelijkheid vallen onder de eerste lijn van de werkagenda, betrouwbaarheid en afname van identiteitsfraude onder de tweede lijn, en autonomie en privacy onder de derde lijn.

In de use cases hebben we verschillende kwalitatieve baten geïdentificeerd, die verbonden zijn met de drie sets aan publieke waarden:

- **Verbetering toegankelijkheid (1):** Naast de wallet blijft er een analoge route bestaan die burgers kunnen blijven gebruiken. Innovatieve ontwikkelingen kunnen mogelijk zorgen voor versterking van (digitale) inclusie;
- **Redundantie (1):** Het gebruik van de wallet zorgt voor redundantie, oftewel een digitaal alternatief naast een analoog alternatief. Dit levert gemak op voor de burger;
- **Verbetering fraudepreventie (2):** Door het gebruik van een wallet zouden burgers veiliger online zaken moeten kunnen doen en zou er minder kans op fraude en misbruik van data moeten zijn. Door het gebruik van de wallet kan daarnaast betrouwbaarder zaken worden gedaan, omdat sneller digitaal kan worden vastgesteld of iemands identiteit klopt;
- **Verbetering veiligheid en regie persoonsgegevens burger door dataminimalisatie (3):** Met de wallet is er gerichtere en efficiëntere datadeling en -verwerking mogelijk. Dit leidt tot dataminimalisatie, doordat alleen de gegevens die nodig zijn voor de transactie worden gedeeld.

Hieronder zetten we uiteen in hoeverre we in de use cases deze kwalitatieve effecten zijn tegengekomen en in hoeverre dit in de verschillende use cases een bijdrage levert aan publieke waarden. We volgen hierin de drie lijnen van de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren en bijbehorende publieke waarden. Een overzicht is te vinden in Tabel 5.4.

5.3.1 Iedereen heeft regie op het digitale leven (autonomie en privacy)

De wallet maakt het mogelijk voor de gebruiker om offline en online te identificeren, inloggen, gegevens te delen en digitaal te ondertekenen. Daarbij worden slechts de voor de betreffende transactie benodigde (persoons)gegevens gedeeld. Dit draagt direct bij aan de bescherming van de privacy van de gebruiker. Daarnaast biedt de wallet de gebruiker inzicht in en controle over welke en hoeveel gegevens worden gedeeld met een dienst aanbieder. Hiermee neemt de regie over het delen van de gegevens met dienst aanbieder in theorie toe. In de meeste use cases die wij hebben onderzocht zien we dit effect terugkomen. Denk bijvoorbeeld aan de innovatieve ontwikkeling van pakket- en bezorgdiensten, waar geen fysiek identiteitsbewijs meer hoeft te worden getoond, maar alleen de benodigde gegevens voor het aannemen van een pakketje door de burger worden verstrekt. Of aan de reisbranche, waar een burger aan de balie alleen de benodigde gegevens via de wallet verstrekt en zo voorkomt dat onnodig aanvullende (persoons)gegevens worden uitgelezen bij het controleren van het fysieke identiteitsbewijs.

Of dit straks ook daadwerkelijk zo is of ervaren wordt, is mede afhankelijk van de verdere uitwerking, het ontwerp en het gebruik van de wallet. Dat moet antwoord geven op vragen die raken aan privacy en autonomie, zoals of burgers actief gegevens moeten selecteren om te delen of dat dit voor hen wordt gedaan, en of zij ook zelf mogen kiezen welke gegevens zij (aanvullend) delen. De use case van internationale diploma-uitwisseling liet als enige niet dit effect zien: de verwachting is dat dezelfde gegevens worden gedeeld tussen universiteiten, of men nu gebruikt maakt van de wallet of niet.

Tegenover deze effecten staat het risico op het overvragen van gegevens uit de wallet door dienst aanbieder, doordat het met de wallet ook eenvoudiger wordt gegevens te delen. Per handeling kan het zo zijn dat er dataminimalisatie optreedt, maar dat er in potentie om meer handelingen (of datatransacties) wordt gevraagd door dienst aanbieder, omdat het delen van gegevens makkelijker wordt via de wallet. Zo kan het onder aan de streep zo zijn dat een burger meer persoonsgegevens deelt dan noodzakelijk is. Dit kan als secundair effect optreden. De mate waarin het voor zal komen hangt echter sterk af van ontwerpkeuzes en de ruimte die dienst aanbieder krijgen. Wij hebben dit effect niet verder onderzocht in de use cases van deze MKBA.

5.3.2 Iedereen kan meedoen in het digitale tijdperk (inclusie en toegankelijkheid)

In de use cases die wij hebben onderzocht zien wij geen direct significant effect op de toegankelijkheid van de digitale dienstverlening. Het gebruik van de wallet wordt niet verplicht en in het geval van de onderzochte use cases blijft een alternatieve (vaak al bestaande) route bestaan. Alleen in de use cases van innovatieve ontwikkelingen zien we kansen voor verbeterde toegankelijkheid, namelijk door de mogelijke opkomst van intermediaire partijen. Zij kunnen burgers en dienst aanbieder ontzorgen door setjes met attributen te realiseren en ter beschikking te stellen voor gebruik in de wallet. Dit kan de complexiteit van het gebruik van de wallet voor burgers doen verminderen. Bepaalde groepen, bijvoorbeeld minder digitaal vaardige burgers en laaggeletterden, zouden hiermee kunnen zijn geholpen. Deze intermediaire functie kan zo bijdragen aan de publieke waarden inclusie en toegankelijkheid, door gebruikers te ontzorgen en ondersteunen in het digitaal zakendoen met

en het gebruik van de wallet. Hoe de intermediaire rol van deze partijen er eventueel uit komt te zien, hangt echter af van uiteindelijke ontwerpkeuzes rondom de wallet.

Met de invoering van de wallet ontstaat daarnaast een extra mogelijkheid voor gebruikers om te kiezen voor een manier die zij prettig vinden en waar ze mee uit de voeten kunnen in zowel het publieke als private domein. In alle use cases zien we dat deze redundantie keuzevrijheid en gemak oplevert in het dagelijks gebruik van de wallet in verschillende use cases. Alleen in KYC-processen bij financiële instellingen zien we het effect van redundantie niet optreden, een burger heeft namelijk geen invloed op welke manier een financiële instelling het KYC-proces inricht en zal daarin de eisen van de dienstverlener volgen.

In de use cases die wij hebben onderzocht draagt de redundantie die met de komst van de wallet ontstaat niet per se bij aan inclusievere en toegankelijker dienstverlening. Met andere woorden, de verschillende use cases laten niet zien dat er bepaalde groepen worden bereikt met de inzet van de wallet die eerst niet werden bereikt. Een hypotheek bij een bank moet nog steeds worden afgesloten, ondanks dat de wallet het KYC-proces kan vergemakkelijken en versnellen. En er zal door de wallet bijvoorbeeld niet meer alcohol worden gekocht in de supermarkt.

Toch kan de wallet nieuwe kansen bieden voor het stimuleren van de publieke waarden inclusie en toegankelijkheid, naast de eerder beschreven rol voor intermediaire partijen. Een wallet voor verschillende toepassingen is waarschijnlijk gebruiksvriendelijker dan verschillende middelen voor het afnemen van verschillende diensten. Bovendien is er een kans dat walletaanbieders in de onderlinge concurrentie juist meerwaarde zien in het verder innoveren ten behoeve van toegankelijkheid. De verdere uitwerking van de wallets zal moeten leren of dit inderdaad zo is.

Iedereen kan de digitale wereld vertrouwen (betrouwbaarheid en afname van identiteitsfraude)

De verschillende toepassingen van wallet (inloggen, het overdragen van attributen en mogelijkheden van de elektronische handtekening) maken het mogelijk om met hoge betrouwbaarheid vast te stellen met wie een dienstaanbieder zaken doet. Zowel bij identificatie als bij het vaststellen en borgen van de authenticiteit van stukken wordt het met gebruik van de wallet in potentie lastiger om te frauderen.

In de use cases die we voor deze MKBA hebben onderzocht zien we dat er maatschappelijke meerwaarde zit in het efficiëntievoordeel dat zowel voor de burger als de dienstaanbieder te behalen is, zoals we hebben beschreven in 5.2 bij de te kwantificeren baten. De tijdwinst die voor het efficiëntievoordeel zorgt, wordt over het algemeen veroorzaakt doordat er sneller digitaal kan worden vastgesteld of iemand daadwerkelijk degene is hoe deze zich voordoet. Dat zien we sterk terug in de use case van de KYC-processen van de financiële sector. De verwachting is niet direct dat er meer fraude wordt opgespoord, wel dat dit sneller kan worden vastgesteld als de wallet in KYC-processen wordt ingezet. Er wordt dus sneller en efficiënter betrouwbaarheid bereikt met de inzet van de wallet en daarmee wordt de fraudepreventie verbeterd. Daarnaast kan er in de use cases mogelijk gemakkelijker identiteitsfraude kunnen worden voorkomen. In de use case van het huren van een auto kan de inzet van de wallet de kans op misbruik van persoonsgegevens verkleinen. En in de use case van de reisbranche kan het slechts delen van de voor de check-in-procedure benodigde gegevens via de wallet ervoor zorgen dat er geen oneigenlijke kopieën worden gemaakt van identiteitsbewijzen of dat deze oneigenlijk worden ingenomen. In de andere use cases zien we het effect van verbeterde fraudepreventie minder sterk terugkomen. Dat komt voornamelijk door dat de nu

gehanteerde methoden en technieken een voldoende mate van betrouwbaarheid kennen voor de gebruikte processen en/of er maar beperkt sprake van fraude is. Daarnaast is de verwachting dat potentiële fraudeurs na de introductie van de wallet uit zullen wijken naar bestaande of nog te ontwikkelen alternatieve routes (analoog, dan wel via andere digitale middelen) om gebruik te maken van de dienstverlening.

Tabel 5.4 Kwalitatieve effecten use cases en bijdrage aan publieke waarden

Lijnen Werkagenda waardengedreven digitaliseren	Bijdrage aan publieke waarden	Kwalitatieve effecten	Alcohol	Autoverhuur	Diploma	Inchecken	Innovatieve ontwikkelingen		
							Intermediair	Bezorging	KYC
1. Iedereen kan meedoen in het digitale tijdperk	Toegankelijkheid en inclusie	Verbetering toegankelijkheid					√		
		Redundantie	√	√	√	√	√	√	
2. Iedereen kan de digitale wereld vertrouwen	Betrouwbaarheid en afname identiteitsfraude	Verbetering fraudepreventie			√	√			√
3. Iedereen heeft regie op het digitale leven	Autonomie en privacy	Verbetering veiligheid en regie persoonsgegevens burger door dataminimalisatie	√	√		√	√	√	√

Bijlage I: Uitwerking per use case

Ter aanvulling op de overkoepelende analyse uit hoofdstuk 5 volgt in dit hoofdstuk een gedetailleerde uitwerking van de bevindingen per use case. Die bestaat uit een beschrijving van de use case, gevolgd door een uiteenzetting van de kosten en baten.

Use case: leeftijdsverificatie alcohol

Beschrijving van de use case

Wie?

De volgende partijen zijn betrokken bij deze use case:

- Consumenten;
- Verkopers van alcoholhoudende dranken, zoals slijterijen, supermarkten, horeca en evenementenbranche.

Wat?

Het is in Nederland verboden om alcoholhoudende drank te verstrekken aan personen die nog geen 18 jaar oud zijn. Verstrekkers van alcohol zijn zelf verantwoordelijk voor het verifiëren van de leeftijd van de koper en zijn strafbaar als zij zich bij de verkoop niet aan de leeftijdsgrenzen houden. Ter verificatie van de leeftijd kan de verkoper vragen om een geldig legitimatiebewijs. Sommige bedrijven hanteren daartoe een verificatiegrens van 25 jaar: bij klanten die er jonger uitzien dan 25 jaar wordt gevraagd om een identiteitsbewijs. In veel gevallen vindt dit plaats bij de kassa op het moment van aankoop van alcohol of op het moment van controle bij de levering na online aankoop.

Met de komst van de EDI-wallet kan een persoon een attribuut opnemen in de wallet waarmee voldoen aan de leeftijdsvereiste kan worden aangetoond. De consument van alcohol hoeft dan niet langer zijn wettelijk identiteitsdocument (WID) te tonen. De consument kan zo gerichter gegevens delen en hoeft geen aanvullende identiteitsgegevens te delen.

In deze casus gaat het **niet** over de online aankoop van alcohol. Bij de online aankoop van alcohol moet de koper momenteel aangeven ouder te zijn dan achttien. Hiervoor zijn verschillende betrouwbare alternatieven beschikbaar, maar die zijn nog niet grootschalig geïmplementeerd.

Wanneer?

Bij aankoop van alcohol, zoals in supermarkten, slijterijen, horecagelegenheden en sportkantines. Het is nog niet helder wanneer leeftijdsverificatie door middel van de wallet geïmplementeerd zou kunnen worden. De Alcoholwet vereist op dit moment namelijk controle aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet op de identificatieplicht.

Waar?

De leeftijdsverificatie kan dan plaatsvinden door een controle door het personeel bij het afrekenen bij de kassa, of door gebruik van zelfscankassa's. Ook bij evenementen en uitgaansgelegenheden (zoals clubs of discotheken) wordt gecontroleerd op leeftijd, daar wordt

- naast kassacontrole - ook gewerkt met toegangscontrole. Daarnaast dient ook bij bezorging van alcohol na online aanschaf ervan de leeftijd geverifieerd worden.

Waarom?

De alcoholwet is gericht op het tegengaan van problematisch alcoholgebruik met regels en voorlichting. Controle op leeftijd bij aankoop is een belangrijk element in de aanpak om alcoholgebruik onder jongeren te voorkomen. De komst van het EDI-middel kan een bijdrage leveren aan het:

- verlagen van de drempel voor controles bij verkopers en kopers van alcohol.
- bieden van een alternatief voor het huidige proces van identificatie met een WID waardoor voorkomen wordt dat verificatie niet kan plaatsvinden omdat de koper geen WID bij zich heeft.
- bieden van een alternatief voor het huidige proces van identificatie met een WID, waardoor de controle minder foutgevoelig is, en voor verkoper sneller en eenvoudiger kan plaatsvinden.
- beter borgen van privacy van de klant door dataminimalisatie.

Op welke wijze?

Momenteel wordt bij de aankoop van alcohol de leeftijd verifieerd door controle van de leeftijd op een wettelijke identiteitsdocument. Een deel van de verkopers beschikt over hulpmiddelen, variërend van een briefje met maanden en jaartallen, tot een scanner (vooral grote ketenslijterijen) waarmee het WID uitgelezen kan worden en berekening geautomatiseerd plaatsvindt.

Bij het gebruik van de wallet wordt een attribuut gedeeld waaruit alleen valt af te lezen dat de vereiste leeftijd is bereikt. Dat attribuut dient vooraf door de gebruiker met een voldoende hoog betrouwbaarheidsniveau ingeladen te worden vanuit een authentieke bron of via een daartoe aangewezen intermediair. Daarnaast zal het nodig zijn om een aanvullende attribuut te delen waarmee gecontroleerd kan worden dat de persoon die het attribuut deelt ook daadwerkelijk de koper is. Dat kan een foto zijn, of zoals bij coronacheck een aantal andere attributen die ter controle door de verkoper uitgevraagd zijn. Van belang is dan deze attributen ook daadwerkelijk met elkaar verbonden zijn. Het delen van deze attributen kan op verschillende wijze plaatsvinden, bijvoorbeeld door het tonen van een QR-code die door de winkelier (bijvoorbeeld met behulp van een app op een mobiel toestel) of het kassasysteem gescand kan worden.

Met welke middelen?

- De benodigde technische voorzieningen om het attribuut in de wallet te plaatsen.
- De wallet, op een mobiel device, en geladen met het benodigde 'ouder dan 18'-attribuut en mogelijk een aanvullend attribuut ten behoeve van de identificatie van de koper.⁴⁵
- Een middel om het attribuut uit te lezen. Dat kan bijvoorbeeld een applicatie op een mobiel toestel zijn (zie als voorbeeld de coronacheck-app), een aanpassing van het (zelfscan)kassasysteem of een handscanner.

Activiteiten en kosten

Er zijn enkele kosten en activiteiten noodzakelijk voor het realiseren van de inzet van de EDI-wallet voor leeftijdsverificatie bij alcoholaankoop. Deze hebben betrekking op eenmalige implementatiekosten en structurele uitvoeringskosten voor de betrokken partijen. Dat zijn in dit geval de ontwikkelaar van de infrastructuur voor het uitwisselen van de benodigde gegevens

⁴⁵ Als het systeem enkel aangeeft dat de getoonde EDI-wallet van een meerderjarig persoon is, kan nog niet worden vastgesteld dat de wallet toebehoort aan de persoon die de wallet toont. Daarvoor is een aanvullend attribuut nodig.

uit de bronidentiteit, de ontwikkelaar van de EDI-wallet, de verkoper van alcohol, de consument als eigenaar van de EDI-wallet, en de wetgever.

De infrastructuurontwikkelaar zal een infrastructuur moeten optuigen die gegevensuitwisseling met de bronidentiteit mogelijk maakt. Deze infrastructuur zal een koppeling moeten ontwikkelen die gegevens uit de Basisregistratie Persoonsgegevens beschikbaar maakt in de EDI-wallet en het vervolgens mogelijk maakt deze gegevens te delen met een alcoholverkoper. De aanbieder van de EDI-wallet zal de mogelijkheid tot leeftijdsverificatie voor alcoholaankoop vervolgens moeten integreren in de interface van haar applicatie, zodat het mogelijk wordt de gegevens snel, eenvoudig en accuraat aan de verkoper te kunnen presenteren. Voor de ontwikkeling van de benodigde techniek in de infrastructuur en in de applicatie zijn [eenmalige ontwikkelkosten en structurele beheerskosten](#) nodig.

Hoewel een verkoper van alcohol in het huidige systeem ook al verplicht is leeftijdsverificatie uit te voeren, zal ingebruikname van de EDI-wallet als extra verificatiemiddel aanvullende kosten met zich mee brengen voor de verkoper. De kosten komen bijvoorbeeld voort uit de benodigde [aanpassing van ICT-software en hardware](#) voor het uitlezen en gebruiken van de EDI-wallet in het verkoopproces. Hiervoor kan mogelijk een scanner, nieuw mobiel device of een mobiele applicatie nodig zijn. De kosten zijn sterk afhankelijk van de leveranciers van de benodigde software en hardware en het verdienmodel dat zij toepassen. De verwachting is dat de kosten voor benodigde devices relatief beperkt zijn (enkele tientallen euro's per device), en dat soms bestaande hardware geüpdatet kan worden – zoals kassasystemen met optical readers of mobiele telefoons. De verwachte kosten voor softwareapplicaties zijn mogelijk omvangrijker, maar variëren per type hardware: de update van een bestaand kassasysteem kan duizenden euro's kosten, terwijl software die draait op een mobiele telefoon tegen geen of lage kosten kan worden geleverd. De diversiteit is echter dusdanig groot, dat het niet mogelijk is om hiervoor een onderbouwde kostenraming te maken. Net als in de MKBA vID is de kostenpost als PM-post opgenomen.⁴⁶

Dienstaanbieders moeten ook verandering doorvoeren in hun processen en [medewerkers instrueren](#) over de nieuwe vorm van identiteitscontrole. Op basis van ervaringen met de CoronaCheck applicatie is de verwachting dat ingebruikname van de app weinig [opleidingstijd](#) vergt voor de verkopers: het gebruik is intuïtief en sluit goed aan op wat reeds bij andere verificatiemiddelen moet worden uitgevoerd. Op basis van interviews wordt daarom gerekend met een tijdsbesteding van 10 minuten voor training van een controleur (caissière of horecapersoneel). Het gaat echter om een relatief grote aantal controleurs (ca. 220.000 werknemers⁴⁷), waardoor de kosten oplopen tot € 1,65 miljoen.⁴⁸ Voor beheerkosten wordt uitgegaan van 15 procent van de eenmalige kosten (personeelsmutaties, doorontwikkeling, etc.), jaarlijks ongeveer € 250.000.

Het uitgangspunt is dat gebruik van de EDI-wallet voor authenticatie kosteloos is voor de consument. Als eigenaar van de EDI-wallet zijn de enige kosten van de consument daarom gelegen in de [tijd die benodigd is voor het activeren en gebruiken van het attribuut](#). Het activeren van de EDI-wallet is een benodigde activiteit, maar de tijdsinvestering kan niet

⁴⁶ Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2021), *Maatschappelijke kosten-batenanalyse vID*.

⁴⁷ Deze schatting is gebaseerd op gegevens van het CBS uit 2022 over de werkzame beroepsbevolking in specifieke beroepsgroepen. Bron: CBS Statline (2022), [Werkzame beroepsbevolking; beroep](#). Hieruit volgt dat Nederland in het derde kwartaal 224.000 kelners en barpersoneel, 87.000 kassamedewerkers, 309.000 verkoopmedewerkers detailhandel, en 126.000 winkeliers en teamleiders zelfstandige detailhandel telde. We schatten dat ongeveer 75% van de kelners en barpersoneel, 25% van de kassamedewerkers en 10% van de winkeliers, teamleiders en verkoopmedewerkers zelfstandige detailhandel betrokken zijn bij de verkoop van alcohol. Dat levert grofweg 220.000 werknemers op.

⁴⁸ De berekening is: 220.000 medewerkers * 10 minuten * € 45 (uurtarief private sector) = € 1,43 miljoen. Het uurtarief is gebaseerd op geïndexeerd tarief uit Ministerie van EZK (2018), Handboek Meting Regeldrukkosten.

exclusief worden toegerekend aan gebruik voor leeftijdsverificatie bij alcoholaankoop. Daarnaast is leeftijd een van de kernattributen in de EDI-wallet: er hoeven geen aanvullende gegevens worden ingeladen door de consument na activering. De kosten voor activatie zijn dus minimaal en lastig specifiek toe te schrijven aan deze casus. Het gebruik van de wallet komt in plaats van leeftijdsverificatie door middel van een wettelijk identiteitsbewijs. Het brengt dus geen aanvullende kosten mee in termen van tijdinvestering. De kosten voor de consument zijn naar verwachting nihil.

Tot slot draagt de wetgever zorg voor toezicht op de uitvoering. Vanuit de wetgever is een [aanpassing van de recent ingevoerde Alcoholwet](#) benodigd. Momenteel vereist de Alcoholwet namelijk dat leeftijdsverificatie plaatsvindt aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet op de identificatieplicht.⁴⁹ Om gebruik van de EDI-wallet mogelijk te maken zal naar verwachting aanpassing van wetgeving vereist zijn. Dit vereist een wetsveranderingsproces, waarmee inzet van politiek en ambtelijk apparaat is gemoeid.

Tabel 1: Kosten digitale leeftijdsverificatie.

Kosten	Waarde
Eenmalige investering opleiding controleurs	€ 1.650.000
Jaarlijkse beheerkosten opleiding controleurs	€ 250.000
Investering in aanpassing ICT-software en hardware	PM
Aanpassing Alcoholwet	PM

Effecten

Gebruik van de EDI-wallet heeft enkele verwachte effecten, zoals besproken onder het kopje 'Waarom?'. Deze zijn onder te verdelen in directe effecten en indirecte effecten, zoals doorwerkingseffecten. We onderscheiden drie directe effecten en enkele indirecte effecten.

Leeftijdsverificatie door middel van de EDI-wallet zorgt ervoor dat een consument enkel de attributen deelt met de verkoper die strikt noodzakelijk zijn voor de aankoop van alcohol. Waar bij traditionele verificatiemethoden een volledig identiteitsbewijs moet worden gedeeld, kan de [gegevensdeling bij verificatie via de EDI-wallet geminimaliseerd](#) worden tot een attribuut dat aangeeft dat de persoon ouder dan 18 jaar is, plus een mogelijk aanvullend attribuut ter verificatie van de identiteit van de persoon die het 18+-attribuut toont. Dit kan bijvoorbeeld een pasfoto zijn. Als zodanig borgt de EDI-wallet beter de privacy van de consument.

Ook kan de EDI-wallet bijdragen aan het verbeteren van het leeftijdsverificatieproces. Zo biedt verificatie door middel van de EDI-wallet een alternatief voor het huidige proces van identificatie met een WID, waardoor verificatie ook kan plaatsvinden wanneer de consument geen WID bij zich heeft. Dit alternatief kan ook nog eens zorgen voor een [nauwkeuriger en betrouwbaarder proces](#), omdat het minder foutgevoelig is dan methoden zonder elektronisch hulpmiddel. Dit kan leiden tot een lagere foutmarge in de leeftijdscontrole.

Al met al kan de EDI-wallet het leeftijdsverificatieproces iets efficiënter maken door de [transactiekosten bij alcoholaankoop te verlagen](#). Het is voor de burger gemakkelijk(er) om bij het verlaten van het huis alleen een smartphone mee te hoeven nemen. Dit gemak is echter verwaarloosbaar zolang het merendeel van de burgers standaard een identiteitsbewijs bij zich heeft. Het sneller en eenvoudiger uitvoeren van de verificatie door de verkoper kan mogelijk drempelverlagend werken voor het inzetten van leeftijdsverificatie bij alcoholaankoop in gevallen waar een winkelier het nu lastig of te veel werk vindt om leeftijd te verifiëren. Mogelijk

⁴⁹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006297/2017-03-01>

winst valt ook te halen bij onbemenste kassa's, waar consumenten zelf met de EDI-wallet leeftijd kunnen verifiëren in het kassasysteem en minder fysieke checks door kassapersoneel vereist zijn. Een eerdere MKBA vID onderzocht efficiencywinst bij identificatie door middel van een virtuele identiteitskaart (via een smartphone applicatie) in de fysieke context.⁵⁰ In de *happy flow* levert digitale identificatie een efficiencywinst (tijdsvoordeel) op van enkele seconden – het is de vraag of burgers dit daadwerkelijk als welvaartswinst ervaren. Het gaat echter om aanzienlijke volumes, waardoor de zeer beperkte tijdswinst een relatief omvangrijk totaalbedrag kan opleveren. Een relatief groter tijdsvoordeel kan verwacht worden bij identificatieprocessen waarbij burgers voordeel hebben omdat ze zich met vID konden identificeren, nadat ze hun paspoort en/of NIK waren vergeten. In dit geval wordt een *unhappy flow* voorkomen.

Bovenstaande directe effecten kunnen *enkele indirecte effecten* tot gevolg hebben. Zo levert de invoering van leeftijdsverificatie via de EDI-wallet *relevante leereffecten* op voor inzet in aanpalende domeinen, zoals voor aankoop van sigaretten, wiet en wapens, voor gokken of voor entree bij een evenement of horecagelegenheid. Andere mogelijke indirecte effecten kunnen komen uit het feit dat de foutmarge bij leeftijdsverificatie wordt teruggedrongen door de hogere nauwkeurigheid in het verificatieproces. Het wordt daardoor voor jongeren lastiger alcohol te kopen. Dit kan op maatschappelijk vlak tot *gezondheidswinst* leiden.

Een kanttekening bij de voordelen is dat de verwachting is dat verificatie via bestaande WID's toegestaan blijft voor consumenten. Als gebruik van de EDI-wallet inderdaad drempelverlagend werkt voor verkopers en een lagere foutmarge realiseert, kan dit voor jongeren juist een stimulans zijn om zich enkel door middel van een fysieke WID te identificeren of op zoek te gaan naar manieren om valse digitale identiteitsbewijzen te verkrijgen. Als zodanig is het *relatief eenvoudig het gebruik van de EDI-wallet te omzeilen*, waardoor de positieve effecten gemitigeerd worden.

Deze nuance maakt dat het verwachte effect op de nauwkeurigheid en efficiëntie van het verificatieproces in de praktijk mogelijk begrensd zijn. De voornaamste mogelijke baten lijken daarom te liggen op het gebied van privacy door dataminimalisatie.

Baten

Sneller verificatieproces

Uit gesprekken met stakeholders komt naar voren dat het traditionele proces grofweg als even gemakkelijk en prettig wordt ervaren en dat minimale tijdswinst wordt verwacht. In het merendeel van de gevallen verloopt de traditionele identificatie vlekkeloos (*happy flow*).⁵¹ Op het moment dat de te identificeren persoon een wallet op diens telefoon heeft, verloopt het identificatieproces naar verwachting enkele seconden sneller. De echtheid van het document hoeft namelijk niet meer te worden gecontroleerd. We zijn uitgegaan van 10 seconden tijdswinst per identificatie. Net als in het traditionele proces moet de controleur immers nog altijd de wallet controleren of deze aan de persoon toe behoort (verificatie). Dit maakt dat ook in de situatie van onbemenste kassa's inzet van kassapersoneel nodig blijft. De tijdswinst valt zowel bij de controleur als bij de burger. Voor de analyse zijn wij er vanuit gegaan dat identificatie in 99 procent van de gevallen goed gaat.

Op basis van de eerdere MKBA vID gaan we ervanuit dat identificatie in 1% van de gevallen niet vlekkeloos verloopt (*unhappy flow*), bijvoorbeeld omdat iemand geen geldig legitimatiebewijs bij zich heeft of deze is verlopen. Zonder wallet moet de persoon in kwestie

⁵⁰ Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2021), *Maatschappelijke kosten-batenanalyse vID*.

⁵¹ Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2021), *Maatschappelijke kosten-batenanalyse vID*.

dan naar huis om alsnog een geldig legitimatiebewijs op te halen – we verwachten dat een burger met een wallet in dit geval gemiddeld 20 minuten tijdswinst kan boeken, omdat de wallet als alternatief voor de WID ter verificatie kan worden aangeboden aan de verkoper.⁵²

Leeftijdsverificatie voor alcoholaankoop is in de praktijk voorbehouden aan burgers van 16 tot 25 jaar, een groep van 1,9 miljoen burgers.⁵³ In 2021 werd 22% van deze doelgroep ten minste één keer gevraagd om hun leeftijd aan te tonen.⁵⁴ Dit zijn ten minste 425.000 identificaties, oftewel 421.750 *happy flows* en 4.250 *unhappy flows*. Dit vertaalt zich in maatschappelijke baten van ongeveer € 100.000 per jaar.⁵⁵ Het is belangrijk rekening te houden met het feit dat we uitgaan van een minimum: het aantal identificaties (en dus de totale maatschappelijke baten) ligt waarschijnlijk hoger omdat individuen zich vaker dan één keer hebben moeten identificeren.

Eenvoudiger verificatieproces

Er is een verscheidenheid aan redenen waarom verkopers leeftijdsverificatie al dan niet toepassen. Uit gesprekken met stakeholders kwam naar voren dat de complexiteit en tijdsduur van het uitvoeren van de verificatie niet een van de meest voorname redenen is. Er wordt daarom een nihil effect verwacht op het aantal verificaties dat wordt uitgevoerd.

Nauwkeurigere uitvoering van leeftijdsverificatie

Periodiek onderzoek naar naleving van de leeftijdsgrens bij aankoop van alcohol brengt algehele nalevingscijfers in kaart.⁵⁶ Op basis van het gewogen totale landelijke nalevingscijfer kan gesteld worden dat gemiddeld slechts in vier van de tien gevallen (39.4%) de leeftijdsgrens wordt gerespecteerd bij een aankoop poging van een minderjarige. Zoals beschreven onder 'Eenvoudiger verificatieproces' is de verwachte impact van een EDI-wallet op de bereidheid van verkopers om leeftijdsverificatie toe te passen beperkt.

Wel kan de EDI-wallet bijdragen aan de nauwkeurigheid van uitgevoerde leeftijdsverificaties. De nalevingsstudie brengt in kaart of de verkoper naar een geldig legitimatiebewijs heeft gevraagd, en daarbij (waarneembaar) gebruik heeft gemaakt van een hulpmiddel om de leeftijd van de koper te controleren. Hieruit volgt dat de verkoper in 51% van de aankoop pogingen gebruik maakt van verificatie via een WID. In 21% van de gevallen leidt ID-controle bij leeftijdsverificatie toch tot het niet naleven van de leeftijdsgrens voor alcoholaankoop. Gevallen waarin de verkoper beide stappen heeft doorlopen en toch alcohol heeft verstrekt, kunnen duiden op onbewuste, menselijke fouten in de verificatie. In die gevallen kan de wallet bijdragen aan hogere nauwkeurigheid. De baten hiervan slaan neer bij

⁵² Deze inschatting is gemaakt op basis van Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2021), *Maatschappelijke kosten-batenanalyse vID*.

⁵³ CBS-data toont dat er in 2021 1.031.735 burgers van 15 tot 20 jaar oud en 1.107.486 burgers van 20 tot 25 jaar. We hebben de aanname gedaan dat er een evenredig verdeling is per leeftijd binnen deze leeftijdscategorieën, m.a.w. evenveel 16-jarigen als 17-jarigen, 18-jarigen, 19-jarigen en 20-jarigen. Van de leeftijdscategorie 15 tot 20 jaar nemen we daarom 80% (16 tot 20 jaar mee) en van de andere leeftijdscategorie 100%. Dit leidt tot een totaal van circa 1,9 miljoen mensen. Bron: <https://www.nji.nl/cijfers/jeugd-algemeen>

⁵⁴ Brummelkamp, G., R. Hoevenagel, A. Witkamp & M. Heineken-van Dooren (2022), *Monitor Identiteit 2021*, in opdracht van BZK

⁵⁵ De waardering van een uur vrije tijd voor een burger is € 15 en de waardering van een uurtarief in de private sector is € 45, zie Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2021), *Maatschappelijke kosten-batenanalyse vID*. Dat leidt tot de volgende berekening:

Happy flow dienst aanbieder = 425.000 * 10 seconde * € 45 (uurtarief private sector) = € 53.125

Happy flow burger = 421.750 * 10 seconden * € 15 euro (uurtarief burgers) = € 17.573

Unhappy flow burger = 4.250 * 20 minuten * € 15 euro (uurtarief burgers) = € 21.250

Totaal = € 91.948 per jaar

⁵⁶ De steekproef had een omvang van 2.046 jongeren. We hebben de meest recente uitvoering van het onderzoek gebruikt in deze use case: Bureau Objectief (2022), *Landelijk onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens bij alcohol - en tabaksverkoop in 2022*, in opdracht van VWS.

de verkoper, omdat het proces van verificatie eenvoudiger wordt en de kans op overtredingen op het gebied van alcoholverkoop aan minderjarigen vermindert.

In het geval van onbewuste, foutieve leeftijdschecks door verkopers kan een hulpmiddel voor leeftijdsverificatie een oplossing bieden. In 36% van de leeftijdsverificaties gebruikt een alcoholverkoper **een hulpmiddel**, zoals een scanner of kassasysteemcheck, om de leeftijd op het identiteitsbewijs te toetsen. Bij gebruik van zo'n hulpmiddel wordt in 5% van de gevallen niet correct nageleefd⁵⁷, terwijl uit het identiteitsbewijs wel was op te maken dat het een minderjarig persoon betrof. Dit kan er op duiden dat alcohol toch wordt meegegeven aan klanten van wie is vastgesteld dat ze minderjarig zijn, of dat het systeem van verificatie nog niet voldoende duidelijkheid verschafte aan de verkoper – zo blijft de kans op menselijke fouten bestaan bij het gebruik van een briefje met daarop de minimale geboortedatum. Digitale identificatie via een EDI-wallet zou in het laatste geval een positieve bijdrage kunnen leveren aan het verlagen van de foutmarge van 5%.

Bij leeftijdsverificatie met identiteitsbewijs waarbij de verkoper **geen gebruik maakte van hulpmiddelen** ligt het percentage correcte naleving van de leeftijdsgrens aanzienlijk lager: in 30% van de gevallen kreeg een minderjarige toch een alcoholproduct mee.⁵⁸ In deze categorie is de kans op onbedoelde fouten in het vaststellen van de leeftijd van de koper groter, vanwege het gebrek aan een hulpmiddel. De EDI-wallet kan hier naar verwachting een grotere rol spelen in het terugdringen van de foutmarge van 30%.

Er zijn ook positieve maatschappelijke effecten als er onder dit systeem minder alcohol wordt verkocht aan minderjarigen. Uit onderzoek uit 2019 blijkt dat 3% van de minderjarige tussen 14 en 15 jaar oud en 18% van de jongeren tussen 16 en 17 jaar oud 'wel eens' alcohol kochten bij een verkooppunt.⁵⁹ Op een totale populatie van ongeveer 382.000 14- en 15-jarigen en ongeveer 412.000 16- en 17-jarigen⁶⁰, zijn dat bijna 11.500 14- en 15-jarigen en meer dan 74.000 16- en 17-jarigen die wel eens alcohol kopen, en dus binnen de genoemde foutmarges vallen. Ten minste een deel van deze jongeren zou bij consistente controle door middel van een EDI-wallet waarschijnlijk geen alcohol meer kunnen aanschaffen. Tegelijkertijd lijkt het onwaarschijnlijk dat minderjarigen gebruik zullen maken van leeftijdsverificatie via hun EDI-wallet als ze weten dat de verkoper hiermee accurater zijn of haar leeftijd kan vaststellen.

Tabel 2 en Tabel 3 geven een overzicht weer van de publieke waarden en mogelijke jaarlijkse baten die zich voordoen in deze use case.

Tabel 2: Kwalitatieve baten en bijdrage aan publieke waarden digitale leeftijdsverificatie

Kwalitatieve baten	Bijdrage aan publieke waarden
Verbetering veiligheid en regie persoonsgegevens burger door dataminimalisatie	Autonomie en privacy
Nauwkeurigere leeftijdsverificatie	Betrouwbaarheid en afname identiteitsfraude
Redundantie	Toegankelijkheid en inclusie

⁵⁷ Bureau Objectief (2022), [Landelijk onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens bij alcohol - en tabaksverkoop in 2022](#), in opdracht van VWS.

⁵⁸ Bureau Objectief (2022), [Landelijk onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens bij alcohol - en tabaksverkoop in 2022](#), in opdracht van VWS.

⁵⁹ Breuer & Intraval Onderzoek & Advies (2019), [Verkrijgbaarheidsonderzoek alcohol door minderjarigen 2019](#), in opdracht van VWS.

⁶⁰ CBS-data toont dat er in 2021 954.278 burgers van 10 tot 15 jaar oud waren en 1.031.735 van 15 tot 20 jaar oud. We hebben de aanname gedaan dat er een evenredig verdeling is per leeftijd binnen deze leeftijdscategorieën, m.a.w. evenveel 16-jarigen als 17-jarigen, 18-jarigen, 19-jarigen en 20-jarigen. Bron: <https://www.nji.nl/cijfers/jeugd-algemeen>.

Tabel 3: Mogelijke jaarlijkse kwantitatieve baten digitale leeftijdverificatie

Kwantitatief	Waarde
Hoeveelheidseffecten	
Tijdwinst door sneller verificatieproces	€ 100.000
Hoger aantal leeftijdverificaties door eenvoudiger proces	PM (0) ^{a)}
Dataminimalisatie	
Betere privacybescherming door dataminimalisatie	PM
Betere naleving leeftijdverificatie door nauwkeurigere verificatieprocedure	PM (0) ^{a)}

a) PM (0) staat voor naar verwachting zeer beperkte baten.

Use case: autoverhuur

Beschrijving van de use case

Wie?

De volgende partijen zijn betrokken bij deze use case:

- De huurder van een auto;
- De verhuurder van een auto;
- De bronhouder van gevraagde attributen (RDW);
- De aanbieder(s) van de EDI-wallet;
- De softwareleverancier(s) van autoverhuurders.

Wat?

De huurder dient een rijbewijs te tonen bij het huren van een auto. De verhuurder kan een traditionele autoverhuurder of een aanbieder van deelvervoer zijn. Wanneer de set van attributen van het rijbewijs⁶¹ in de EDI-wallet beschikbaar zijn, kunnen deze door middel van een QR-code of app uitgewisseld worden. De verhuurder heeft dan de bevestiging dat het officiële / gewaarmerkte gegevens betreffen. Daarnaast tekent de huurder het contract voor de verhuur en meestal ook het schadeformulier bij het in ontvangst nemen van de auto. Daarvoor kan gebruik gemaakt worden van de elektronische handtekening.

Deze casus gaat niet over het digitaal rijbewijs. Er zijn overeenkomsten en verschillen tussen het delen van rijbewijsgegevens via een EDI-wallet (deze casus) en het digitale rijbewijs. De samenhang tussen beide ontwikkelingen is niet goed te vangen in een korte casusbeschrijving voor deze analyse. Deze casus gaat ook niet over MaaS (Mobility-as-a-Service) met een veel breder toepassingsbereik dan alleen autoverhuur.

Waar?

In het geval van traditionele autoverhuur vindt de transactie op zijn minst gedeeltelijk plaats op het kantoor van de verhuurder bij de sleuteloverdracht. Het is mogelijk dat enkele gegevens vooraf al online zijn uitgewisseld. Wanneer het een deelauto betreft, vindt de transactie zonder menselijke interactie volledig online plaats.

⁶¹ Het huidige (Nederlandse) rijbewijs is in Nederland zowel een identiteitsbewijs met pasfoto en BSN als een legitimatiebewijs (bewijs van rijbevoegdheid).

Wanneer?

Bij het ophalen van een huurauto of het reserveren van een deelauto. De toepassing van de EDI-wallet in deze context zal pas mogelijk zijn wanneer de gehele keten van betrokkenen (zie 'Wie?') met gegevensuitwisseling via de EDI-wallet kan werken.

Waarom?

Het verifiëren van de rijbevoegdheid door de autoverhuurder kost tijd; een versnelling hiervan kan efficiëntievoordelen met zich meebrengen. Ook kan de wallet zorgen voor dataminimalisatie vanuit het oogpunt van de huurder, aangezien alleen relevante informatie met de verhuurder gedeeld wordt. Tot slot bestaat er binnen de autoverhuurbranche een voortdurende vraag naar betrouwbare identificatie van persoon en bevestiging van rijbevoegdheid. Een betere controle op rijbevoegdheid en identiteit kan leiden tot een verhoging van de verkeersveiligheid (rijvaardigheidsbewijs) en vermindering van identiteitsfraude.

Op welke wijze?

In het geval van de traditionele autoverhuur ontvangt de verhuurder op dit moment het rijbewijs fysiek aan de balie en moet deze gescand en opgeslagen worden. Bij het afsluiten van het contract en meestal na inspectie van de auto tekent de huurder de relevante documenten.

In het geval van autoverhuur door deelvervoer, maakt de huurder een foto van zijn of haar rijbewijs en uploadt deze in de deelvervoer app. Soms dient de huurder ook een foto van zijn/haar gezicht te maken.

Wanneer het rijbewijs als attribuut in de EDI-wallet beschikbaar is kan deze door middel van een QR-code of app uitgewisseld worden. De verhuurder heeft dan de bevestiging dat het officiële gegevens betreffen. Daarnaast wordt het mogelijk om de contracten en het inspectierapport van de auto digitaal te ondertekenen.

In alle gevallen toont de autohuurder (alleen relevante) informatie via de EDI-wallet en beschikt de autoverhuurder over een applicatie om (alleen relevante) informatie uit te lezen en op te slaan.

Met welke middelen?

De huurder dient een EDI-wallet te hebben waarin de relevante gegevens beschikbaar zijn. De verhuurder is in het bezit van een ICT-applicatie/middel voor uitlezen van de relevante informatie uit de EDI-wallet op het kantoor van de verhuurder (traditionele autoverhuur) of in de deelvervoerapp (car sharing) en voor het gebruik van de elektronische handtekening.

Bredere toepassing

Uit de gesprekken met stakeholders kwam ook de mogelijkheid naar voren om bij de aanbieder van traditionele autoverhuur of deelvervoer de rijbevoegdheid te laten controleren bij het openen of starten van de auto door op dat moment de EDI-wallet uit te laten lezen. Voor traditionele autoverhuur lijkt deze optie wat minder reëel, omdat gebruik van de EDI-wallet niet verplicht kan worden. Er moet dan ook een mogelijkheid zijn om de auto te openen of starten zonder EDI-wallet en op dit moment zijn dergelijke functionaliteiten er niet.

Een andere bredere toepassing (die buiten deze use case valt) is het digitale rijbewijs, als het digitale rijbewijs dezelfde wettelijke basis krijgt als het huidige rijbewijs dan kan het digitale rijbewijs ook gebruikt worden bij alle processen waar nu een rijbewijs nodig is.

Activiteiten en kosten

Voor implementatie en werking van de gegevensuitwisseling moeten alle betrokken partijen kosten maken. Zo moet de aanbieder van de EDI-wallet de gegevensuitwisseling tussen de bronhouder, houder van de EDI-wallet en autoverhuurder via de EDI-wallet faciliteren, terwijl RDW als bronhouder van de gevraagde attributen kosten moet maken om gegevens uit het rijbewijsregister te ontsluiten naar de EDI-wallet. Ook softwareleveranciers voor autoverhuurders moeten kosten maken voor het aanpassen van hun applicaties om het uitlezen, gebruiken, opslaan, archiveren en vernietigen van de attributen uit de EDI-wallet mogelijk te maken en ten behoeve van het zetten van de elektronische handtekening. Autoverhuurders moeten hun interne processen dusdanig aanpassen dat ze dezelfde handelingen kunnen verrichten met de attributen. Tot slot moet de eigenaar van de EDI-wallet, in dit geval de autohuurder, het attribuut rijbewijs in zijn werkzame EDI-wallet hebben toegevoegd en geactiveerd. Daarna kan de huurder door middel van de EDI-wallet rijbewijsgegevens tonen en delen met de autoverhuurder en zijn elektronische handtekening zetten. Er is op dit moment nog geen beeld van de omvang van deze kosten.

Er bestaat veel Europese regelgeving met betrekking tot het rijbewijs, waardoor er een Europese standaard is voor rijbewijsgegevens. Dat betekent dat er geen activiteiten hoeven te worden ondernomen om tot een (nieuwe) standaard te komen. Toepassing van deze casus is mede door deze standaarden ook breed in de EU mogelijk (mits burgers uit de EU en autoverhuurbedrijven uit de EU klaar zijn voor gebruik van de EDI-wallet).

Effecten

Gebruik van de EDI-wallet heeft enkele verwachte effecten. Deze zijn onder te verdelen in directe effecten en indirecte effecten, zoals doorwerkingseffecten. We onderscheiden twee directe effecten en een indirect effect.

Een eerste effect is de *efficiëntieverbetering* die in het autoverhuurproces gemaakt kan worden bij de klantreis aan de balie. Autoverhuurders kunnen zich online al betrouwbaar identificeren en de nodige informatie aanleveren door middel van de EDI-wallet, waardoor aan de balie louter de identiteit van de huurder hoeft te worden vastgesteld en de sleutel kan worden meegegeven. Uit de gesprekken komt naar voren dat op piekmomenten de belasting van baliepersoneel (bv. bij de autoverhuur op Schiphol) kan worden beperkt.

Een tweede effect dat kan worden gerealiseerd is *dataminimalisatie*, omdat de huurder alleen nog de benodigde informatie met de verhuurder hoeft te delen. Naast het iets minder tastbare effect van privacy dat hieruit volgt, neemt de (beperkte) kans op identiteitsfraude af.

In theorie kan een EDI-wallet ook bijdragen aan het weren van huurders zonder rijbevoegdheid of met criminele bedoelingen. Dit kan indirect weer bijdragen aan de *verbetering van verkeersveiligheid en een vermindering van identiteitsfraude*. In de praktijk valt dit mee, een groot deel van de autoverhuurders maken nu al gebruik van het ELENA waarschuwingssysteem⁶² waarin gegevens zijn opgenomen over onrechtmatig en/of hinderlijk gedrag door huurders. Zonder algehele verplichting van gebruik van een EDI-wallet zal een EDI-wallet hier nauwelijks meerwaarde hebben. Huurders die de intentie hebben om onrechtmatig gebruik te maken van een auto zullen kiezen voor fysieke alternatieven bij een hogere pakkans met de EDI-wallet.

⁶² <https://www.bovag.nl/elena>. Elena wordt alleen gebruikt door autoverhuurders die zijn aangesloten bij BOVAG.

Als de situatie is ontstaan dat het (overgrote) merendeel van de autohuurders gebruik maakt van de EDI-wallet dan kunnen autoverhuurders - op de lange termijn - mogelijk efficiëntievoordelen realiseren doordat bepaalde activiteiten gericht op het voorkomen van fraude en misbruik niet meer of in mindere mate nodig zijn.

Een belangrijk aandachtspunt bij het realiseren van de effecten is dat alle betrokkenen in de keten een afweging moeten maken of er een (maatschappelijke) business case te maken is voor hun investeringen. Partijen zijn daarbij ook afhankelijk van elkaar en wachten mogelijk ook op elkaar. Voor autoverhuurders wordt het interessant om te investeren als er voldoende autohuurders zijn die ook gebruik gaan maken van de EDI-wallet. Voor autohuurders is het pas interessant om rijbewijsgegevens in hun EDI-wallet op te nemen als er voldoende efficiëntiewinst en toepassingen zijn voor gebruik van die gegevens. Voor grote internationale autoverhuurders zijn investeringen in hun applicaties (om de informatie uit te lezen) mogelijk pas interessant als deze functionaliteit in heel Europa wordt uitgerold.

Baten

In deze sectie is een raming gemaakt van de potentiële baten *in het geval alle transacties met een EDI-wallet worden afgehandeld*. Dat geeft de maximale potentie weer van de mogelijke baten.

Efficiëntievoordelen

Autoverhuurders ontvangen door middel van de EDI-wallet direct de benodigde gegevens, waardoor handmatig invoeren of kopiëren ervan niet meer nodig is. Er zijn geen directe cijfers over het aantal transacties, daarom is op basis van cijfers van BOVAG⁶³ een inschatting gemaakt van het aantal particuliere transacties in de autohuurbranche per jaar (in totaal iets minder dan 400.000 transacties per jaar). Per transactie is naar verwachting een bescheiden tijdsbesparing te realiseren (hier is gerekend met een tijdsbesparing van 2 minuten aan de balie). Per saldo resulteert dan een efficiëntievoordeel van ongeveer € 600.000 per jaar voor autoverhuurders.⁶⁴

Autohuurders ervaren dezelfde tijdswinst vanwege het niet hoeven te wachten aan de balie. Aan de hand van dezelfde aantallen en een tijdswaardering voor burgers⁶⁵ resulteert dan een voordeel van ongeveer € 200.000 op jaarbasis.

De efficiëntievoordelen vallen iets anders bij het huren van een deelauto. Op dit moment hoeven **huurders van een deelauto** alleen de rijbevoegdheid te bewijzen bij het aanmelden op het platform, in plaats van bij elke individuele rit. Volgens cijfers van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid⁶⁶ is het aantal burgers dat gebruik maakt van deelvervoer over de afgelopen 3 jaar toegenomen met ongeveer 40.000 gebruikers per jaar. Als deze groei gelijk blijft en alle nieuwe registraties (inclusief foto van gezicht en rijbewijs) worden gedaan met de EDI-wallet is ook hier een bescheiden tijdsbesparing te realiseren. Per saldo duurt de aanmelding iets langer dan in bij de traditionele autoverhuur, daarom is hier gerekend met 5 minuten per transactie. Per saldo kunnen burgers dan een tijdsbesparing van ongeveer € 50.000 per jaar realiseren.

⁶³ BOVAG (2020), *Onze branche in cijfers*. De berekening is gemaakt aan de hand van cijfers over het wagenpark (personenauto's en bestelwagens), bezettingsgraad, aandeel privé/zakelijke transacties en gemiddelde huurperiode.

⁶⁴ Er is uitgegaan van een uurtarief van € 45 voor baliepersoneel bij de autoverhuurder. Zie ook BZK (2018), *Handboek meting regeldrukkosten*.

⁶⁵ Er is uitgegaan van een 'uurtarief' van € 15 voor burgers. Zie ook: SEO, Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2019), *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid*.

⁶⁶ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2021), *Deelauto- en deelfietsmobiliteit in Nederland*.

De **deelautoverhuurder** ervaart naar verwachting geen efficiëntiebaten aangezien het proces van aanmelden reeds geautomatiseerd is.

Dataminimalisatie

De gelimiteerde data die met de **autohuurder** (zowel bij traditioneel autoverhuur en deelvervoer) gedeeld wordt, is een directe verbetering van de privacy van de huurder. Daarnaast wordt de kans dat derden misbruik maken van de persoonsgegevens kleiner. Privacy is echter een baat die niet direct valt te becijferen, en er is geen documentatie van frequentie van misbruik van gegevens bij autoverhuurders (of ergens anders in de maatschappij). De baten die voortvloeien uit dit effect zijn dan ook niet becijferd (PM).

In Tabel 4 en Tabel 5 staan de kwalitatieve effecten en de bijdrage aan publieke waarden en potentiële kwantitatieve baten bij gebruik van de EDI-wallet voor autoverhuur weergegeven. Bij de kwantitatieve baten zijn waar mogelijk per effect de maximale potentiële baten gekwantificeerd. Per saldo is de casus autoverhuur in het bijzonder een casus waar de EDI-wallet kan leiden tot efficiëntievoordelen voor autoverhuurders en tot lagere administratieve lasten voor burgers.

Tabel 4: Kwalitatieve baten en bijdrage aan publieke waarden autoverhuur

Kwalitatieve baten	Bijdrage aan publieke waarden
Verbetering veiligheid en regie persoonsgegevens burger door dataminimalisatie	Autonomie en privacy
Verbeterde privacy burger	Autonomie en privacy
Redundantie	Toegankelijkheid en inclusie

Tabel 5: Jaarlijkse kwantitatieve baten EDI-wallet autoverhuur

Baten - kwantitatief	Waarde
Efficiëntievoordelen	
Balieproces autoverhuurder	€ 600.000
Balieproces autohuurder	€ 200.000
Registratieproces huurder deelauto	€ 50.000
Dataminimalisatie	
Verminderde misbruik persoonsgegevens	PM (0) ^{a)}
Controle rijbevoegdheid	PM (0) ^{a)}

a) PM (0) staat voor naar verwachting zeer beperkte baten.

Use case: internationale uitwisseling diploma

Beschrijving van de use case

Wie?

De volgende partijen zijn betrokken bij deze use case:

- Europese studenten die een master willen volgen in een ander Europees land;
- Europese hogere onderwijsinstellingen die internationale (Europese) studenten ontvangen.

Alleen baten die door Nederlandse onderwijsinstellingen en studenten genoten worden vallen echter binnen de scope van de MKBA. Enkel dit deel zal dan ook in kaart worden gebracht.

Wat?

Europese studenten die binnen de EU aan een buitenlandse universiteit een masteropleiding willen volgen moeten zich daarvoor inschrijven bij die universiteit. Die inschrijving loopt in Nederland via Studielink. Daarnaast moeten ze diploma's en andere bewijsstukken (zoals cijferlijsten) aanleveren om toegelaten te worden tot de opleiding. Deze bewijsstukken worden meestal in PDF formaat aangeleverd. Vervolgens wordt de authenticiteit van de bewijsstukken gecontroleerd. Vaak bevatten de stukken een link of een QR code naar een register van de universiteit die stukken heeft vertrekt. In het register zijn dezelfde stukken opgenomen. Medewerkers van het 'admission office' voeren verschillende controles uit om te kijken of de links en QR codes leiden naar een register dat daadwerkelijk toebehoort tot de universiteit die de stukken heeft verstrekt. Na het vaststellen van de authenticiteit volgt de waardering van het diploma en de overige bewijsstukken waarbij wordt gekeken of inderdaad wordt voldaan aan de toelatingseisen ten aanzien van de vooropleiding.

Met de EDI-wallet wordt het voor studenten mogelijk digitaal diploma's en andere bewijsstukken op te nemen in hun wallet en te verstrekken aan partijen die daar om vragen, bijvoorbeeld universiteiten waar ze een opleiding willen volgen.

Wanneer?

Bij het aanmelden van een Nederlandse student voor het volgen van een master in Europa of het aanmelden van een Europese student bij een masteropleiding in Nederland.

Waarom?

Het verifiëren van de authenticiteit van de verschillende bewijsstukken is een tijdrovend proces. Daarnaast is er met de huidige systematiek een (beperkte) kans op fraude.

Op welke wijze?

Diploma's worden nu opgevraagd, fysiek gescand en opgestuurd. In de context van EDI zou het diploma al in de wallet aanwezig zijn en is deze door de gebruiker te delen met de universiteit. Omdat de bewijsstukken geverifieerd in de EDI-wallet zijn opgenomen volgens een betrouwbare methode is een echtheidscontrole niet meer nodig.

Met welke middelen?

- Werkzame EDI-wallet met daarin een digitale versie van het diploma en bijhorende bewijsstukken.
- Geschikte ICT-infrastructuur om de stukken te ontsluiten richting een wallet, een gecertificeerde authentieke bron of daartoe aangewezen intermediair.
- Geschikte ICT-infrastructuur bij onderwijsinstellingen om deze informatie op te halen. Voor deze use case is het denkbaar dat het ontsluiten van de stukken door een centrale intermediaire partij wordt opgepakt die daarbij de verschillende instituten ontzorgt (vergelijkbaar met de huidige rol van Studielink voor het inschrijven van studenten).

Activiteiten en kosten

Medewerkers van het 'admission office' van Nederlandse studenten moeten op dit moment twee soorten controles uitvoeren bij aanmelding van een internationale student. Ten eerste moet de waarde van het diploma worden vastgesteld. Dit behelst bijvoorbeeld een afweging over de kwaliteit van het onderwijsprogramma op de universiteit of hogeschool waar een aanvrager heeft gestudeerd, en over de vakken/programma's die de aanvrager daar heeft gevolgd. Aan dit proces kan de EDI wallet niet veel toevoegen, aangezien dit om de intrinsieke waarde van het diploma gaat.

De tweede controle die wordt uitgevoerd betreft de echtheid van het diploma. Diploma's worden in pdf via de mail aangeleverd, aan de balie afgegeven of zelfs via de post opgestuurd met alle risico's van dien. De EDI-wallet kan dit proces automatiseren, maar moet hiervoor wel gekoppeld worden aan relevante databases. Een database die hiervoor op dit moment wordt ontwikkeld op Europees vlak is Emrex. De kosten die aan de kant van het 'admission office' gemaakt moeten worden om te kunnen communiceren met Emrex zijn nog niet duidelijk in kaart te brengen. De vraag is namelijk hoe deze koppeling wordt gemaakt. Dit kan zijn met een koppelvak naar één centraal Europees diplomaregister wat inhoudt dat één koppelvak per Nederlandse universiteit afdoende zou zijn. Een andere mogelijkheid is dat de gegevens gedeeld worden door middel van het (op dit moment in ontwikkeling zijnde) Once Only Technical System (OOTS) waarbij de burger het verzoek doet om dit systeem te gebruiken. Dit systeem volgt uit de Single Digital Gateway verordening.

Effecten

Bij inzet van de EDI-wallet verwachten we een aantal effecten. We onderscheiden een drietal directe effecten.

Het uitwisselen van diploma's via EDI heeft als voordeel dat het *efficiënter en sneller* kan dan via email, post of fysiek bezoek. Zo zijn medewerkers van het 'admission office' nu gemiddeld 5 minuten bezig zijn met het valideren van een buitenlands diploma wanneer deze digitaal is aangeleverd, en gemiddeld 15 minuten bij een papieren diploma. De echtheid kan worden bevestigd door de aanwezigheid van betrouwbare kenmerken als een QR-code met verwijzing naar een studentendatabase, de juiste logo's en het ontbreken van spelfouten. De controle van een diploma van een Nederlandse student vindt al wel geautomatiseerd plaats via Studielink, waar Nederlandse universiteiten toegang hebben tot een database waar alle diploma's zijn gecategoriseerd en gevalideerd. Emrex zou dit op Europees vlak kunnen realiseren. Dit betekent dat de infrastructuur zou staan en dat de EDI-wallet als efficiënt doorgeefluik voor grote tijdsbesparing kan zorgen.

Naast de efficiëntievoordelen voor studenten en het 'admission office', is uitwisseling van diploma's met EDI *veiliger* en wordt *fraude van diploma's praktisch onmogelijk* gemaakt. De frequentie van pogingen tot fraude worden ingeschat op minder dan 1% van de internationale aanmeldingen.⁶⁷ De hoeveelheid aan succesvolle pogingen tot fraude is dus onbekend.

Baten

Efficiëntievoordelen

Wanneer de EDI wallet werkzaam is en uitwisseling van Europese diploma's op vergelijkbare wijze gebeurt als bij Nederlandse diploma's, voorzien wij efficiëntievoordelen voor admission offices in Nederland en Nederlandse studenten.

Jaarlijks beginnen om en nabij **26.000**⁶⁸ Europese studenten aan een masteropleiding in Nederland, wat naar schatting zo'n 26% van de totale Europese aanmeldingen zijn. Door de aanwezigheid van een achterliggende infrastructuur waarop de echtheid van een diploma kan worden gevalideerd kan een gedeelte van het toelatingsproces worden geautomatiseerd. Bij deze stap kan de EDI wallet voor tijdswinst zorgen. Medewerkers van het 'admission office' zijn gemiddeld 5 minuten bezig met het valideren van een digitaal aangeleverd buitenlands diploma en gemiddeld 15 minuten bij een papieren diploma. Dit proces kan met de wallet geautomatiseerd worden, met een tijdswinst van 5 tot 15 minuten per aanmelding.

⁶⁷ Interview medewerker 'admission office' WUR

⁶⁸ Nuffic (2022)

Wanneer dit proces op vergelijkbare wijze als het Nederlandse aanmeldingsproces wordt ingericht, kan de EDI wallet voor een jaarlijkse tijdsbesparing zorgen van **3.500 uur** aan handelingen voor medewerkers van het 'admission office' van Nederlandse universiteiten. In totaal kan dit een efficiëntievoordeel opleveren van **€950.000**⁶⁹ aan efficiëntievoordeel voor medewerkers van het 'admission office'

Anderzijds kunnen studenten zich de tijd besparen die ze kwijt zijn aan het opvragen van hun diploma en verzenden naar de universiteit waar zij graag willen studeren. Deze tijdslast wordt op **15 minuten**⁷⁰ ingeschat. Jaarlijks beginnen zo'n **46.000** Nederlandse studenten⁷¹ aan een buitenlandse studie of minor, wat een potentiële besparing van **11.500** uur op jaarbasis betekent. Dit vertegenwoordigt een maatschappelijke waarde van **€170.000**⁷² voor Nederlandse studenten.

Voorkomen fraude

De baten voor het tegengaan van fraude zijn niet te kwantificeren. Bij het succesvol voorkomen van een toelating onder valse voorwendselen, kunnen de vermeden kosten van een gemiddelde masteropleiding in Nederland in theorie als baat worden toebedeeld aan de toepassing van dit attribuut doormiddel van de EDI wallet. Echter hebben niet alle masteropleidingen een beperkt aantal studieplekken, wat de impact van een fraudegeval kleiner maakt. De onzekerheid in zowel kwantiteit als impact van fraude zorgt ervoor dat deze baat als kwalitatief wordt weergegeven.

Tabel 6 en Tabel 7 geven een overzicht weer van de publieke waarden en potentiële kwalitatieve baten die zich voordoen bij deze use case.

Tabel 6: Kwalitatieve baten en bijdrage aan publieke waarden internationale uitwisseling diploma

Kwalitatieve baten	Bijdrage aan publieke waarden
Voorkomen van fraude	Betrouwbaarheid en afname identiteitsfraude

Tabel 7: Jaarlijkse kwantitatieve baten internationale diploma uitwisseling masteropleiding

Kwantitatieve baten	
Efficiëntievoordeel 'admission office'	€250.000
Efficiëntievoordeel Nederlandse studenten	€170.000

Vooruitblik buiten de scope

De scope van deze case richt zich op Europese masterstudenten, aangezien er aanwijzing is dat hier een infrastructuur voor op wordt gezet. Dit betekent dat baten neer kunnen slaan door de introductie van de EDI-wallet. Wanneer een vergelijkbare infrastructuur voor Europese bachelor studenten (middelbare schooldiploma's) en werkgevers beschikbaar zou zijn, kunnen vergelijkbare baten op grotere schaal neerslaan.

Het opzetten van een dussdanige infrastructuur zal substantiële kostenposten met zich mee brengen dan in de afbakening van deze use case. Ten eerste moeten registers waarin

⁶⁹ Gerekend met loonkosten medewerker 'admission office' € 70, Ministerie van BZK (2021), *Handleiding Overheidstarieven 2022*

⁷⁰ SEO, Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2019), *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid*.

⁷¹ LSVB (2022)

⁷² Gerekend met waardering tijd burger €15,00. SEO, Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2019), *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid*.

middelbare schooldiploma's van **alle** Europese scholieren staan bijgehouden op elkaar worden ontsloten. Daarnaast moet er een gemeenschappelijke standaard worden geïntroduceerd, waardoor middelbare schooldiploma's kunnen worden vergeleken en geverifieerd. Vanwege deze grote investeringen is de kans minimaal dat de EDI-wallet hier van betekenis kan zijn.

Ook voor werkgevers kan het controleren van de authenticiteit veel tijd vergen. Met name voor grote bedrijven die vaak en veel mensen aannemen kan het interessant zijn om de diverse bewijsstukken uit de wallet te gebruiken. Het effect van een fraudegeval is in dit geval vele malen groter en duidelijker dan bij het aanmelden voor een masteropleiding, omdat de werkgever tijd investeert in het onboarden van een nieuwe collega en salaris betaalt vanaf de eerste maand. Voor deze toepassing moet ook een infrastructuur opgetuigd worden, centraal of per bedrijf, om de geldigheid van diploma's te kunnen bevestigen.

Daarnaast is momenteel het gebruik van 'microcredentials' in ontwikkeling. Microcredentials zijn geen bewijs van het volgen van een volledige opleiding, maar een kwalificatie die verkregen is na een korte, op transparante wijze getoetste leerervaring. Educatieve instellingen kunnen deze credentials ontsluiten naar de leerling, zodat hij/zij ze kan delen met andere opleidingsinstituten of werkgevers. De toegevoegde waarde van de EDI-wallet ontstaat echter pas, als microcredentials op grote schaal worden gebruikt en een standaard en infrastructuur bestaat waardoor de waarde van deze credentials gevalideerd kan worden. Anders is de wallet slechts een vervanging voor het doorsturen van een pdf via de mail.

Use case: inchecken bij campings en hotels

Beschrijving van de use case

Wie?

De volgende partijen zijn betrokken bij deze use case:

- Hotels en campings in de EU;
- Zakelijke en particuliere reizigers uit de EU.

Wat?

Hotels en campings zijn verplicht om gasten te identificeren en een aantal gegevens van gasten te registreren aan de hand van een identiteitsbewijs. Meestal zijn dit naam, woonplaats, type identiteitsbewijs, het documentnummer van het identiteitsbewijs en de aankomst- en vertrekdatum, maar het verschilt per land wat er wordt gevraagd. Een burger overhandigt hiertoe zijn identiteitsbewijs. Een receptionist neemt van het identiteitsbewijs de relevante gegevens handmatig over (digitaal) of noteert ze (op papier).

Met een EDI-wallet wordt het mogelijk dit proces te versnellen en alleen de benodigde gegevens te tonen. Een burger kan dan via de EDI-wallet die gegevens van het identiteitsbewijs delen die benodigd zijn voor het inchecken, bijvoorbeeld door het genereren van een QR-code vanuit de wallet die een receptionist kan scannen. Mocht de wallet ook worden aangesloten op het registratiesysteem van een hotel of camping, scheelt het tijd in het overnemen van de gegevens in het digitale systeem, omdat dit automatisch gebeurt. Er is echter een veelvoud aan systemen (in de campingbranche) en vaak worden de benodigde gegevens al vooraf bij het digitaal boeken gedeeld (in de hotelbranche), dus de vraag is hoeveel dit in de praktijk oplevert.

Net als bij de CKE (Camping Key Europe) van ANWB zouden er extra attributen kunnen worden gekoppeld aan de wallet, denk aan kortingskaarten om goedkoop bij campings (of hotels) te overnachten en (reis/WA-)verzekeringen. Deze toevoegingen komen naast de identificatiefunctie, en maken de business case voor private partijen aantrekkelijker, omdat er een verdienmodel kan ontstaan op die manier. De vraag is wel of dit wordt toegestaan, aangezien datadeling met derden aan eisen is gebonden door wetgeving van de Europese Commissie. De ontwikkelingen zijn op het moment van schrijven van de use case zo dat het waarschijnlijk mogelijk wordt geld te vragen voor het gebruik van bepaalde attributen binnen een wallet, dus een abonnementsvorm zoals het CKE zou mogelijk kunnen worden op die manier.

Waar?

In hotels en campings in Nederland of elders in Europa.

Wanneer?

Bij het inchecken (aan het begin van het verblijf). Wanneer er ook andere attributen aan de wallet worden gekoppeld, zoals een (ANWB-)kortingskaart, WA-verzekering en een reisverzekering, is de wallet vaker tijdens een reis van nut. Denk bijvoorbeeld aan toepassing onderweg, bij het boeken van een camping, et cetera.

Waarom?

Het controleren van iemands identiteit kost tijd, en dat is zeker tijdens piekdrukke aan de receptie onwenselijk voor hotels en campings. Daarnaast, gezien vanuit de burger, worden er gegevens gedeeld tijdens het incheckproces die irrelevant en daarmee onnodig zijn om te delen. In de huidige situatie kan het zo zijn dat een identiteitsbewijs worden gekopieerd of ingenomen (beide onwettelijk, maar komen voor in de praktijk). Het innemen van een identiteitsbewijs gebeurt regelmatig op buitenlandse campings, zodat campingeigenaren in één keer weten wie er aanwezig zijn op de camping als er bijvoorbeeld politiecontrole is. Het onterecht kopiëren of innemen vergroot de kans op fraude (met bijv. het BSN-nummer) en tast publieke waarden als autonomie, privacy en regie op eigen gegevens aan. Daarnaast is het onhandig voor burgers om een identiteitsbewijs in te leveren: voor activiteiten op reis (zowel vakantie als zakelijk) moet dan een alternatief identiteitsbewijs worden meegenomen.

Met een EDI-wallet worden alleen de benodigde gegevens uitgegeven. Dit verlaagt de kans op fraude (met bijv. BSN-nummer), zorgt voor een waarborg van de privacy en geeft burgers controle over de data. Het kan de digitalisering van het incheckproces bij met name campings versnellen en het kan het onterecht kopiëren of innemen van een identiteitsbewijs voorkomen. Zodra een digitale wallet toegankelijk wordt en bij campings wordt geaccepteerd, zal dit naar verwachting de adoptie van de wallet als identificatiemiddel bij campings verhogen. Daarnaast is dit, zeker tijdens piektijd, een uitkomst voor campingeigenaren die op deze manier snel bezoekers kunnen inchecken en in één keer kunnen weten wie er op hun camping staan. De hotelbranche is verder gedigitaliseerd en daar hoeven burgers niet vaak een kopie van het identiteitsbewijs te laten maken of überhaupt te tonen. Wel kan, in de gevallen dat dit wel moet, de wallet helpen met het tonen van enkel de benodigde gegevens, wat naast controle over eigen gegevens ook efficiëntie aan de balie op kan leveren. Voor beide branches geldt dat hieruit commerciële kansen kunnen ontstaan, als het identificeren kan worden gekoppeld aan het aanbieden van bijvoorbeeld kortingsacties of een verzekering.

Op welke wijze?

Momenteel verloopt het inchecken via het tonen van het gehele identiteitsbewijs en het overnemen van relevante gegevens op papier of in het systeem van het hotel of de camping.

Het komt voor dat gevallen het identiteitsbewijs gekopieerd of ingenomen. Dit laatste is verboden in zowel Nederland als daarbuiten. Met de wallet toont een bezoeker van een hotel of camping enkel de benodigde gegevens. Dat kan bijvoorbeeld door middel van een QR-code die wordt gegenereerd uit een wallet, maar ook door het tonen van een digitaal identiteitsbewijs waar alleen de gegevens die nodig zijn voor het inchecken staan (en de rest is weggelakt).

Met welke middelen?

- Werkzame EDI-wallet(s) waarmee benodigde identiteitsgegevens van een burger deelbaar zijn.
- Geschikte ICT-infrastructuur om de stukken te ontsluiten richting een wallet, een gecertificeerde authentieke brok of daartoe aangewezen intermediair.
- Geschikte ICT-infrastructuur bij hotels en campings (ook aansluiting op boekingsystemen) om deze informatie op te halen.

Het betreft identiteitsgegevens die worden gedeeld, waar (internationale) standaarden voor gelden. Dit vergemakkelijkt het toepassen van een wallet. Echter, er kunnen extra attributen worden toegevoegd, zoals verzekeringsgegevens, kortingscoupons en een kentekenbewijs. Hier bestaat echter niet altijd een gegevensstandaard voor.

Activiteiten en kosten

Hotels en campings zijn, ook in Nederland, verplicht om gasten te identificeren en een aantal gegevens van gasten te registreren aan de hand van een identiteitsbewijs, zoals naam, woonplaats, type identiteitsbewijs, het documentnummer van het identiteitsbewijs en de aankomst- en vertrekdatum. Alleen al door de Nederlandse gebruikers van de ANWB CKE zijn er 400.000 transacties per jaar (en met een CKE checkt een burger niet alleen zichzelf maar het gehele reisgezelschap in). Dat zijn zeker niet alle transacties op campings: uitgaande van CBS-cijfers zijn er alleen al in Nederland 4 miljoen gasten per jaar op campings. En er zijn zo'n 30 miljoen hotelgasten per jaar.⁷³ De wallet zou het incheckproces bij elke transactie kunnen automatiseren.

Het is nog onbekend hoeveel de implementatie van de EDI-wallet gaat kosten in de reisbranche. Wel is bekend dat er weinig uniformiteit is in de gebruikte systemen en dat dit de implementatiekosten van de EDI-wallet verhoogt. De volgende kosten moeten in ieder geval worden gemaakt:

- Campinghouders en hoteleigenaren moeten hun systemen door softwareleveranciers laten aanpassen en laten aansluiten op de EDI-wallet.
- Bovendien moet de aanbieder van de EDI-wallet kosten maken om de gegevensuitwisseling tussen de houder van de EDI-wallet en de systemen van de hotels en campings te faciliteren.
- Mocht er kortingskaarten, verzekeringen et cetera worden gekoppeld aan de wallet, moeten hiervoor kosten worden gemaakt. Ook moet de burger tijd investeren in deze in zijn of haar wallet zetten.

Effecten

Er zijn diverse directe effecten als gevolg van de inzet van een EDI-wallet bij het incheckproces in hotels en op campings. Deze zijn onder te verdelen in directe effecten en indirecte effecten, zoals doorwerkingseffecten. We onderscheiden vier directe effecten en een indirecte effect.

⁷³ Cijfers van hotels en campings zijn van pre-corona (vóór 2020). De hotelbranche had een stuk minder overnachtingen, bij campings bleef dit redelijk stabiel.

Zo is er *gerichtere en efficiëntere datadeling en -verwerking* mogelijk. Dit leidt tot dataminimalisatie. Met andere woorden, inzet van de EDI-wallet heeft tot gevolg dat alleen de gegevens die nodig zijn voor inchecken in het betreffende hotel of op de betreffende camping worden getoond. Voor hotels wordt er steeds meer vertrouwd op de gegevens die consumenten online invoeren. Dit terwijl er geen geverifieerde online identiteit bestaat. Nu loggen consumenten bij diverse aanbieders in met accounts van big-tech-platformen met het risico op onnodig datadelen. Met een wallet kunnen er in één keer (online) alleen de benodigde gegevens worden verstrekt.

Daarnaast kan gebruik van de EDI-wallet voor het inchecken leiden tot *minder fraude*. Op Nederlandse NIK's en paspoorten staat een BSN. Als wordt ingecheckt met een wallet wordt deze niet getoond, terwijl dit in het analoge proces wel zo is. Bij een kopietje of het abusievelijk overnemen van het BSN-nummer is er kans op fraude. Die wordt bij gebruik van de EDI-wallet geminimaliseerd. Dit geldt uiteraard ook voor de andere gegevens dan het BSN-nummer. Dit effect is echter beperkt, omdat het om een relatief snelle handeling gaat waar de burger over het algemeen ter plekke zelf goed toezicht op kan houden.

Ook kan *snellheid aan de balie* leiden tot lagere administratieve lasten. Het check-in-proces kan sneller en soepeler verlopen bij toepassing van de EDI-wallet. Meestal zijn gasten verplicht diverse gegevens te delen, waaronder naam, woonplaats, type identiteitsbewijs, het documentnummer van het identiteitsbewijs en de aankomst- en vertrekdatum, maar het verschilt per land wat exact wordt gevraagd. Een burger overhandigt hiertoe zijn identiteitsbewijs. Een receptionist leest van het identiteitsbewijs de relevante gegevens en tikt deze handmatig over (digitaal) of noteert ze (op papier). Voor een camping gaan we uit van een inchecktijd van ongeveer 5 minuten, bij een hotel gaan we uit van een inchecktijd van 3 minuten. Mocht het lukken om de wallet te koppelen aan de systemen in hotels en op campings, hoeven baliemedewerkers niet meer handmatig gegevens over te nemen, en heeft de burger in één keer digitaal de benodigde gegevens bij de hand. Bij automatisering van dit proces door middel van de EDI-wallet bedraagt de tijdswinst dus enkele minuten (minder dan vijf). Daarnaast is er ook duidelijk een positief effect op de belasting aan de balie bij piekmomenten.

Ook draagt een digitaal alternatief voor identificatie met de wallet bij aan *redundantie*. Omdat een burger kan inchecken met een wallet, hoeft het identiteitsbewijs niet te worden ingenomen. Dit zorgt voor gemak tijdens de gehele reis en minder kans op het kwijtraken van het identiteitsbewijs. Andersom geldt dit ook: mocht om wat voor reden dan ook een identiteitsbewijs worden ingenomen bij bijvoorbeeld een camping, heeft de burger tijdens zijn reis een alternatief om zich te identificeren op andere plekken.

Bovendien zijn er indirecte effecten te verwachten bij de invoering van een EDI-wallet. Zo levert de koppeling met andere attributen, zoals kortingskaarten of verzekeringen, *commerciële kansen* op voor dienstaanbieders.

Baten

Efficiëntievoordelen

Voor *campings* zijn er alleen al door de Nederlandse gebruikers van de ANWB CKE 400.000 transacties per jaar (en met een kaart check je niet alleen jezelf, ook je reisgenoten/familie/vrienden in). Dat zijn zeker niet alle transacties op campings: uitgaande van CBS-cijfers zijn er alleen al in Nederland 4 miljoen gasten per jaar op campings. Doordat iemand met een wallet de benodigde gegevens in een keer kan tonen levert, kan dat op een

huidige inchecktijd van vijf minuten één minuut gesparen. Dat levert 3 miljoen euro per jaar op (gerekend met een uurtarief van € 45)⁷⁴. Dit effect is nog groter als gegevens automatisch worden overgenomen in de systemen van de receptie. Let op: dit is een aanname, maar dit laat zien dat de potentie groot is.

Voor *hotels* gaat het om zo'n 30 miljoen gasten (pre-corona). Stel dat de consument al online boekt met de wallet (in plaats van de gegevens invoert in de boekingswebsite), zal de tijdswinst beperkt zijn. Mocht er aan de balie wél worden gevraagd om een identiteitsbewijs, geldt dezelfde som als bij de camping, en is er dus een besparing van 1 minuut of 75 cent per transactie. Gezien het grote volume van 30 miljoen per jaar, zou dat al in een kwart van de check-ins een besparing van ruim €5,6 miljoen opleveren.

Voor beide geldt dat de tijdswinst door *burgers* beperkt ervaren wordt, omdat het om een geringe tijdsduur gaat (enkele minuten). Deze winst zit dan ook met name bij de dienst aanbieder, in dit geval bij de camping of het hotel. Één minuut tijdswinst voor burgers betekent namelijk slechts eenderde efficiëntiewinst van de efficiëntiewinst aan de kant van dienst aanbieders. Het proces levert burgers ook gebruiksgemak op, dankzij een soepelere check-in via de wallet. Zowel bij de berekeningen voor de hotels als voor de campings geldt dat dit om gasten in Nederland gaat. Er zijn echter naar verwachting ook aanzienlijke baten te behalen voor de Nederlandse burger in het buitenland bij het inchecken. Echter hebben wij geen eenduidige cijfers hiervan, waardoor we hier niet mee kunnen rekenen.

Dataminimalisatie

Ook betekent het gebruik van de wallet dat er *kwalitatieve baten* optreden. Zoals betere controle op gegevens tijdens het incheckproces door *gerichtere en efficiëntere datadeling en -verwerking*. Daarnaast is er hierdoor een lagere kans op fraude, omdat alleen de benodigde data digitaal worden verwerkt, en de burger zijn identiteitsbewijs op zak houdt.

Bredere economische kansen

Bovendien zijn er commerciële kansen indien de wallet wordt ingezet voor kortingsacties en voor klantenbinding voor camping- en hoteleigenaren. Dit zou eventueel een gunstigere prijs voor de consument op een camping- of hotelovernachting kunnen opleveren, zoals de CKE-kaart van de ANWB nu ook op kan leveren.

Tabel 8 en Tabel 9 geven een overzicht weer van publieke waarden en baten in deze use case. Waar mogelijk zijn kwantitatieve baten uitgewerkt naar jaarlijkse hoeveelheden.

Tabel 8: Kwalitatieve baten en bijdrage aan publieke waarden inchecken bij campings en hotels.

Kwalitatieve baten	Bijdrage aan publieke waarden
Betere privacybescherming door dataminimalisatie	Autonomie en privacy
Minder kans op fraude	Betrouwbaarheid en afname identiteitsfraude
Redundantie	Toegankelijkheid en inclusie

Tabel 9: Jaarlijkse baten inchecken bij campings en hotels.

Baten - kwantitatief	Waarde
Efficiëntievoordelen	
Tijdsbesparing camping – Aanbieder	€ 3.000.000

⁷⁴ Gerekend volgens SEO, Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2019), *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid*.

Baten - kwantitatief	Waarde
Tijdbesparing camping – Burger	€ 750.000
Tijdbesparing hotel – Aanbieder	€ 5.600.000
Tijdbesparing hotel – Burger	€ 1.400.000
Overige baten	
Vermindering van fraude	PM (0) ^{a)}
Commerciële kansen door klantenbinding	PM

a) PM (0) staat voor naar verwachting zeer beperkte baten.

Randvoorwaarden voor het behalen van (meer) effect

Een randvoorwaarde voor het behalen van effect is een hoge adoptie van de wallet onder burgers. In de hotelbranche zit daar potentie in, die is al verder gedigitaliseerd. In de campingbranche is dit nog maar de vraag. Daarnaast, campings en hotels werken met veel verschillende boekingsystemen. Met een uniform systeem zijn de effecten van de toepassing van de wallet groter. Het is dan gemakkelijker om gegevens via de wallet in de systemen van campings en hotels te kunnen krijgen, omdat er minder aanpassingen in het systeem hoeven te worden gemaakt.

Use case: innovatieve ontwikkelingen

Beschrijving van de use case

Deze casus richt zich op het inventariseren van mogelijke innovatieve ontwikkelingen als gevolg van de invoering van de EDI-wallet. Hierbij lopen het zogeheten ‘fundament’ (de basisinfrastructuur van de wallet) en ‘het huis’ (toepassingen en nieuwe business modellen die mogelijk worden na invoering van de wallet dankzij de realisatie van het fundament) door elkaar heen. Dit betekent daarom dat deze use case de minst uitgewerkte is van alle use cases en we ook geen overzichtstabel van kosten en baten hebben opgenomen: het betreft immers innovatieve ontwikkelingen. Het resultaat van de inventarisatie blijkt uit een mix te bestaan van bestaande diensten/producten die kunnen worden geoptimaliseerd of waar het proces van vorm verandert, en (volledig) nieuwe businessmodellen.

We hebben drie use cases geïdentificeerd en in meer detail uitgewerkt, maar er zijn nog talloze andere te bedenken. De drie use cases die we hebben gekozen bieden een inkijkje in verschillende type use cases die mogelijk zijn. Ze zijn als volgt gecategoriseerd:

1. **Nieuwe toepassingen:** het ontstaan van partijen die intermediairen tussen dienstverlener en burger door middel van het aanleveren setjes gegevens/attributen,
2. **Bestaande toepassingen met grote volumes:** kansen voor pakket- en bezorgdiensten om het aannemen van een pakket te vergemakkelijken en versnellen,
3. **Bestaande toepassingen met grote impact:** kansen voor de financiële sector om KYC-processen te versnellen en fraude te verlagen.

Wie?

Innovatieve toepassingen kunnen ontstaan:

1. Bij partijen die tussen dienstverlener en burger staan en **attributen overleveren**. Dit werkt alleen als dienstaanbieders per keer bepaalde gegevens vragen van burgers en er dus per transactie gegevens moeten worden geselecteerd. Als er een heel grote set aan gegevens is waaruit telkens kan worden geselecteerd, kan de burger dit mogelijk zelf doen.
2. In situaties waar identificatie een cruciale stap in het proces is. Denk aan online gokken, (online) alcoholverkoop en in het bijzonder pakket- en bezorgdiensten.

3. In de financiële sector. Veel wordt verwacht van mogelijkheden tot kostenbesparing in Know Your Customer (KYC) processen. Deze processen voeren banken uit om hun (nieuwe) klanten en activiteiten te verifiëren en om te voldoen aan fraudebestrijdingswetgeving en anti-witwaswetgeving.

Wat?

De innovatieve toepassingen kunnen als volgt plaatsvinden:

1. De invoering van de EDI-wallet kan ertoe leiden dat dienstaanbieders (vaker) gaan vragen om bepaalde gegevens van burgers (of bedrijven), dat wil zeggen het aanleveren van een combinatie van gegevens/attributen. Er zijn, zo ver als nu kan worden voorzien, twee mogelijke manieren waarop er een intermediaire rol kan worden vervuld. Ten eerste kunnen partijen intermediairen en 'pakketjes' maken van attributen om uit te wisselen tussen dienstaanbieder en burger/bedrijf. Daarmee kan de intermediair een derde partij worden die gegevens ophaalt uit de wallet en aan de dienstverlener doorgeeft. De mate waarin deze dienstverlening mogelijk wordt hangt wel af van ontwerpkeuzes van de Europese Commissie, die nog voor een groot deel moeten worden bepaald. Bovendien is er een intermediaire rol mogelijk tussen de bronhouder en de wallet. Door deze rol kunnen de juiste gegevens van de authentieke bron in de wallet terechtkomen. Deze rol wordt reeds beschreven in het voorstel voor de verordening zoals dat in deze MKBA is meegenomen⁷⁵, maar het is nog onduidelijk hoe de uiteindelijke tekst eruit zal zien.
2. Een wallet kan het proces van het aannemen van een pakketje versnellen (zowel aan de deur als bij het ophalen bij een afhaalpunt). Nu moet er veelal een identiteitsbewijs worden getoond, die handmatig moet worden gecontroleerd en moet daarnaast een handtekening worden gezet. Bij het tonen van het identiteitsbewijs worden ook niet-relevante gegevens ingezien door de bezorger. Met de wallet kan er bijvoorbeeld een QR-code worden gegenereerd die een bezorger/baliemedewerker eenvoudig kan scannen. De invulling hiervan hangt deels af van ontwerpkeuzes die nog worden gemaakt door de Europese Commissie.
3. Financiële instellingen zijn vanwege antiwitwas- en frauderegelgeving verplicht om hun klanten door te lichten en te onderzoeken of zij een potentieel fraudegeval zijn. Dit moeten zij doen voordat zij een klant toelaten, maar ook hierna moeten ze blijven monitoren of een klant frauduleus gedrag vertoont. Om dit goed te kunnen doen, gebruiken financiële instellingen gegevens van burgers en bedrijven. Deze moeten nu bij elkaar worden gevoegd en veelal handmatig worden opgevraagd, met veel communicatie- en gegevensdeling tussen burger en bank. Dat brengt het risico van fouten met zich mee en vertraagt het KYC-proces. Met een wallet kan een burger (of bedrijf) eenvoudig in één keer de benodigde gegevens ontsluiten.

Waar?

Bovengenoemde innovatieve toepassingen kunnen zowel binnen Nederland als de rest van Europa worden toegepast. Voor zowel de intermediaire partijen als de financiële sector geldt dat het met name om binnenlandse transacties zal gaan. Vanwege de aard van de pakket- en bezorgdiensten zal hier een sterkere grensoverschrijdende component aan verbonden zijn.

Wanneer?

De innovatieve toepassing kan plaatsvinden:

1. In principe bij iedere transactie tussen dienstverlener en burger.

⁷⁵ Europese Commissie. Voorstel voor een verordening betreffende een Europees kader voor een digitale identiteit. Art. 45 quinquies.

2. Iedere keer als er een pakketje wordt aangenomen aan de deur of opgehaald bij een pakketpunt.
3. (In ieder geval) iedere keer als een burger of bedrijf een bankrekening opent.

Met welke middelen en gegevens?

1. Voor de dienst die intermediërende partijen mogelijk zullen verlenen is er nog geen eenduidige gegevensstandaard, simpelweg omdat de dienstaanbieders deze zullen moeten gaan bepalen en deze tussen de verschillende aanbieders zal verschillen. Er zullen zowel identificatiegegevens als andere gegevens worden gebruikt.
2. Er is een gegevensstandaard in deze use case, namelijk kernattributen benodigd voor identificatie.
3. Het is onbekend of er een eenduidige gegevensstandaard is voor de gegevens die bij een KYC-proces worden gebruikt. Er zullen zowel identiteitsgegevens als andere (financiële) gegevens worden gebruikt. Er is daarnaast een digitaal alternatief, namelijk Ockto, maar die dienst is enkel geschikt voor een specifieke dienstverlening binnen de financiële sector.

Voor alle drie de casussen geldt dat de wallet moet kunnen worden ingeladen en een geschikte ICT-infrastructuur aanwezig moet zijn.

Waarom?

De EDI-wallet kan door de innovatieve toepassingen ervoor zorgen dat:

1. Burger/bedrijf en dienstaanbieder worden ontzorgd. Voor de intermediërende partij is er geld te verdienen in het aanleveren/doorgeven van de juiste pakketjes van gegevens tussen dienstaanbieder en burger/bedrijf.
2. Burgers en bedrijven zich veilig, gemakkelijk en betrouwbaar met de digitale wallet kunnen identificeren bij het aannemen van pakketjes en bezorgingen.
3. KYC-processen versnellen. Dit levert gemak op. Daarnaast is er minder kans op fraude door gebruik van een veilige en betrouwbare digitale identiteit.

Activiteiten en kosten

De volgende partijen zijn betrokken:

1. Het mediëren in het uitwisselen van gegevens heeft betrekking op alle transacties die met een wallet kunnen worden uitgevoerd. Het is hierom lastig hier aantallen en verantwoordelijkheden aan te hangen. Wel weten we dat de intermediërende partij gegevens moet kunnen overbrengen van burger naar dienstaanbieder, wat investeringen in eigen systemen en mogelijk aanpassingen van achterliggende systemen bij de dienstaanbieder vraagt.
2. De burger moet in het geval van pakketbezorging zich identificeren om een pakket aan te nemen of op te halen, een bezorger moet dit controleren en aanvinken in een systeem. Aan de kant van de bezorger zijn hier aanpassingen in de hardware mogelijk van toepassing, net als aan de software ten opzichte van de huidige situatie. Bovendien zal er aan de kant van de postbedrijven training moeten plaatsvinden om met het nieuwe proces waar de wallet een rol in speelt om te gaan. Daarnaast vraagt dit om aanpassingen in aanverwante processen, denk aan klantenserviceprocessen.
3. Aan het beoordelen van aanvragen bij banken en het monitoren van klanten werken er KYC-analisten. Banken zijn maken hier in toenemende mate veel kosten voor⁷⁶ en burgers zijn veel tijd kwijt met het aanleveren van informatie. Met de wallet kunnen processen worden versneld en gestroomlijnd, omdat in één keer de benodigde informatie digitaal kan worden aangeleverd. Met de mogelijkheid van de elektronische handtekening via de wallet

⁷⁶ KPMG (2022). State of the banks: The road of post-pandemic recovery. Zie <https://home.kpmg/nl/en/home/insights/2022/04/state-of-banks.html>

kunnen aanvragen tevens worden vergemakkelijkt. Wel vraagt dit aanpassingen aan achterliggende systemen om de benodigde gegevens in te kunnen zien. Omdat dit een innovatieve ontwikkeling betreft, zullen we niet verder rekenen aan de invoering van de wallet in KYC-processen.

Hoe vaak worden activiteiten uitgevoerd?

1. Dit heeft betrekking op uiteenlopende wallet-activiteiten, dus de verwachting is dat het gaat om grote volumes. Deze business case is sterk schaalbaar en daarmee aantrekkelijk voor intermediaire partijen bij al een kleine marge (high volume).
2. In 2021 werden er alleen al binnen Nederland 654 miljoen pakketten verstuurd. Dit betreft dus een groot volume (high volume), waardoor er zelfs bij een kleine tijdsbesparing in het aanneme-/afgifteproces van pakketten grote impact te realiseren is. We gaan ervanuit dat bij een kwart van de pakketten identificatie vereist is.
3. Banken zijn vanwege regelgeving rondom fraude en anti-witwas (WWFT) verplicht om hun klanten voortdurend te monitoren (on-going due diligence en controleren persoonsgegevens van klanten), te beginnen bij 'binnenkomst'. Denk aan het openen van een bankrekening of het aanvragen van een lening als bedrijf. Bovendien zijn er bepaalde *key moments* waar een extra controle nodig is, wat de wallet kan vergemakkelijken. Het betreft dus een groot aantal gevallen (high volume). Ook weten we dat de processen tijdrovend zijn en veel geld kosten. Er is dus de potentie met een wallet om hierin per geval veel waarde te behalen door onder andere tijdsbesparing (high value).

Effecten

De volgende effecten worden verwacht:

4. Door de komst van de wallet kunnen er mogelijk nieuwe business modellen ontstaan, namelijk intermediaire partijen. Doordat gegevens door een intermediaire partij gemakkelijk van dienstaanbieder aan burger en andersom kunnen worden aangeleverd, besparen beide partijen veel in het verzamelen van deze gegevens. Dat gaat over een **tijdwinst** van meer dan enkele minuten per transactie. Dit gemak vergroot tevens de **toegankelijkheid** van het gebruik van de wallet en de digitale dienstverlening van private en publieke sector in het algemeen.
5. Het gemakkelijker fysiek pakketjes aannemen met een wallet levert **tijdwinst** op voor de burger, maar ook voor de aanbieder. We gaan uit van 10 seconden voor zowel burger als aanbieder. Bij 1% van de gevallen spreken we van een *unhappy flow*, een burger is dan zijn identiteitskaart thuis vergeten en moet deze ophalen. Hier gaat het om 20 minuten tijdsbesparing bij zowel burger als aanbieder, omdat we ervan uitgaan dat de burger dan wel zijn digitale wallet bij zich heeft en geen identiteitsbewijs hoeft op te halen.

Bij een pakketpunt wordt er in ieder geval om een identiteitsbewijs gevraagd en in het identificatieproces bij het ophalen van een pakket kan de wallet daarom impact hebben. We hanteren voor het aantal gevallen dat identiteit moet worden gecontroleerd bij pakketbezorging een bandbreedte van 4 procent van de gevallen tot 13 procent van de gevallen. We weten van de pre-corona-cijfers dat 13 procent van de pakketjes bij een pakketpunt werd opgehaald. Meer recente cijfers laten zien dat ongeveer 4 procent van de pakketjes wordt opgehaald bij een pakketpunt. Over de periode na corona en de toekomst is nog onduidelijkheid over de (cijfers van de) ontwikkeling van het ophalen van een pakketje bij een pakketpunt. Daarnaast weten we dat er beperkt identiteitsverificatie plaatsvindt bij het aannemen van pakketjes aan de deur, maar we weten niet in hoeverre dit plaatsvindt. Wel weten we dat de wallet hierin eenzelfde mate van efficiëntie kan bieden. Vanwege de onzekerheid rondom de cijfers hanteren we een bandbreedte van 4

tot 13 procent. Voor bezorgers rekenen we met een uurtarief van € 45, voor de vrije tijd van burgers met € 15 per uur.

Van deze bandbreedte uitgaande, komen we op respectievelijk 1,08 miljoen euro (onderkant bandbreedte) of 3,51 miljoen euro (bovenkant bandbreedte) maatschappelijke baten uit die kunnen worden behaald aan de kant van de burger en respectievelijk 3,24 miljoen euro of 10,5 miljoen euro aan de kant van de aanbieders in het geval van een happy flow (totaal voor aanbieders en burgers respectievelijk 4,32 miljoen en 14 miljoen euro). De unhappy flow levert respectievelijk 3,92 miljoen euro (onderkant bandbreedte) of 12,75 miljoen euro (bovenkant bandbreedte) op aan de kant van aanbieders (bezorgers en winkelmedewerkers die pakketjes afgeven) en respectievelijk 1,31 miljoen euro of 4,25 miljoen euro aan de kant van burgers die een pakketje ophalen of aannemen (totaal 5,23 miljoen euro of 17 miljoen euro). De toepassing van de wallet zou dus in beide flows bij elkaar per jaar voor aanbieders en burgers 9,55 miljoen euro (onderkant bandbreedte) tot 29,75 miljoen euro (bovenkant bandbreedte) kunnen opleveren.

Daarnaast, met de komst van de wallet is er redundantie in het systeem (zowel digitaal als analoog kunnen identificeren) wat de **toegankelijkheid** verhoogt. Daarnaast kan **fraude** afnemen (alleen pakketjes worden aangenomen door de persoon voor wie ze bedoeld zijn). Wel is de verwachting niet dat, omdat het analoge alternatief blijft, er grote effecten te verwachten zijn op zowel toegankelijkheid als op het gebied van fraude. Wel wordt er **gericht en efficiënter data gedeeld en verwerkt**, c.q. alleen de data die benodigd zijn worden in één keer gedeeld tussen burger en dienstverlener. Dit is bevorderlijk voor dataminimalisatie.

6. Wat betreft de financiële dienstverlening en KYC-processen is er **tijdwinst** te behalen bij burger en bank, ook door sneller zekerheid te krijgen over of iemand echt degene is die zich zo voordoet en of de gegevens die deze persoon aanlevert correct zijn. Er is een groot tekort aan KYC-analisten, dus dit zou veel kunnen oplossen. Hoe de wallet wat betreft tijdsbesparing effect zal hebben op KYC-processen is nu nog niet te stellen. Wel kunnen we uit onderstaande twee voorbeelden putten voor een richting.

Ten eerste, in de MKBA Regie op Gegevens⁷⁷ zoomden wij in op de use case van het aanvragen van een hypothecaire lening. Nu is dit een tijdrovend proces voor zowel burger, die telkens opnieuw documenten moet aanleveren, als intermediair, die telkens dient te schakelen tussen bank en burger, en tot slot de bank die KYC-activiteiten uitvoert en de hypothecaire aanvraag moet verwerken. Uit deze MKBA bleek dat er voor een burger een tijdsbesparing is te behalen van tussen de 4 en 8 uur, en voor intermediairs en verstrekkers van hypotheekleningen tussen de 2 en 4 uur per aanvraag. Dat betekent dat burgers en banken fors profiteren hiervan. In de gesprekken in het kader van de innovatieve ontwikkelingen werden deze aannames gedeeld. Daarin werd ook de algemene verwachting uitgesproken dat – ook in andere processen dan een hypotheekaanvraag - de tijdsbesparing zelfs kan oplopen tot 80%. Dat levert tevens **gemak** op bij klanten, wat samenhangt met eerdergenoemde tijdwinst als effect. Soms is er nu bijvoorbeeld ook een fysieke uitvraag van informatie: met de wallet kan dit digitaal verlopen.

Ten tweede, in een rapport van McKinsey over digitale identiteit⁷⁸ wordt onderschreven dat digitale KYC-processen een aanjager kunnen zijn voor breed gebruik van een digitale wallet vanwege de directe effecten die dit heeft. Banken kunnen namelijk significant op hun kosten besparen door digitaal de identiteit van klanten te verifiëren. Zo is er het

⁷⁷ Ecorys & PBLQ (2020). Maatschappelijke kosten en baten van regie op gegevens.

⁷⁸ McKinsey (2019). Digital identification: A key to inclusive growth.

voorbeeld van Aadhaar in India, waardoor de kosten voor onboarding van klanten van circa vijf dollar naar 70 dollarcent gingen. Aan de kant van de gebruiker zijn er ook baten op het gebied van efficiëntie: deze hoeft immers niet meer een wekenlang proces te doorlopen waarin telkens grote hoeveelheden documenten (opnieuw) moeten worden aangeleverd. De lagere kosten voor banken voor KYC kunnen bovendien worden doorberekend in de vorm van lagere tarieven voor klanten. Uiteraard is de Indiase situatie erg verschillend van de Nederlandse, wel blijkt uit dit voorbeeld en de rest van de studie van McKinsey dat dit een use case is waar veel waarde per geval (high value) te behalen is en er veel transacties zijn (high volume).

Uit zowel de MKBA Regie op Gegevens als de studie van McKinsey over digitale identiteiten blijkt dat **fraude en misbruik** gemakkelijker kunnen worden tegengegaan in KYC-processen, doordat er met de wallet sneller zekerheid wordt verkregen over of iemand echt degene is hoe deze zich voordoet en of de gegevens die deze persoon aanlevert correct zijn. In het algemeen is de verwachting dat de kwaliteit van dienstverlening van financiële instellingen kan toenemen, omdat er minder kans is op menselijke fouten. De wallet kan tevens voor **efficiëntere en gerichtere datadeling en -verwerking** zorgen.

Wallet-diensten voor KYC in de praktijk

In de verzekeringsbranche bestaan in de praktijk al walletdiensten ter ondersteuning van de KYC-processen van marktpartijen. Hiertoe delen verzekeraars volgens een uniform dataopslagprotocol gegevens in een centrale databank over deelnemers die zich schuldig maken aan fraude en wanbetaling. Deze database wordt beheerd door de daartoe opgerichte stichting CIS, waar alle verzekeraars lid van zijn. Door het samenbrengen van gegevens in één databestand creëren verzekeraars een landelijk dekkend beeld van Nederlandse deelnemers. Bij een aanvraag van een nieuwe deelnemer kunnen verzekeraars als onderdeel van het acceptatieproces vervolgens CIS raadplegen voor een compliance check op persoonsniveau. Dit helpt verzekeraars inzichtelijk te krijgen wie de aanvrager is, en of ze met de aanvrager zaken mogen en willen doen.

Consumenten kunnen inzage vragen in de gegevens die over hen staan opgeslagen in de databank. Hiervoor dient een aanvraag ingediend te worden per post (doorlooptijd van een maand), per webformulier (doorlooptijd van tien dagen) en sinds kort per webapp. De webapp genereert direct de resultaten, waarbij de IRMA-app wordt gebruikt om persoonsgegevens anoniem te delen.

Op deze manier biedt gebruik van de wallet voordelen voor privacy door veilige datadeling en dataminimalisatie, en op het gebied van efficiëntie door hogere nauwkeurigheid in het delen en invoeren van gegevens en door een sneller proces voor aanvrager en dienstaanbieder. Daarnaast kan het geautomatiseerde systeem vervalste of incorrecte aanvragen sneller identificeren.

Randvoorwaarden voor het bereiken van effecten

Aan de effecten zijn de volgende randvoorwaarden/risico's verbonden:

1. De mogelijkheden worden groter zodra er meer aan de wallet wordt toegevoegd. Denk aan het koppelen van gegevens van bijvoorbeeld elektriciteitsleveranciers. Daarmee kun je gericht advertenties of andere diensten aanbieden, of kunnen overheden andere zaken eraan koppelen.

2. Het wordt een uitdaging om het proces met de wallet daadwerkelijk sneller en gebruikersvriendelijker te krijgen dan de identificatie/handtekeningstap nu is in het afgifteproces van pakketten, zeker omdat veel ontwerpkeuzes nog onbekend zijn. Veel hangt hier nog van het gebruiksgemak van de wallet af en hoeveel een burger zelf handmatig moet doen in een wallet om de juiste gegevens bij een financiële instelling te krijgen. Ook dit hangt samen met ontwerpkeuzes waarvan er nog veel moeten worden gemaakt.

Geïnterviewde stakeholders

We hebben veertien stakeholders geïnterviewd in het kader van de use cases. Alle gesproken partijen zijn opgenomen in Tabel 10.

Tabel 10: Geïnterviewde stakeholders.

Organisatie
Leeftijdsverificatie alcohol
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Vereniging Drankenhandel Nederland, onderdeel van Raad Nederlandse Detailhandel
Koninklijke Horeca Nederland
Autoverhuur
RDW
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
BOVAG
Internationale uitwisseling diploma's
Wageningen University
DUO
Studielink
Inchecken bij hotels en campings
Adexe
ANWB
Innovatieve ontwikkelingen
TU Delft
InnoValor
PostNL
NVB

Bijlage II: Analyse markt/overheid

Met het voorstel voor herziening van de eIDAS-verordening in 2021 wordt het gebruik van Europees erkende wallets binnen de interne markt geregeld.⁷⁹ Het voorstel stelt dat iedere lidstaat één of meer wallets dient te realiseren en certificeren door een geaccrediteerde conformiteit beoordelende instantie, aangewezen door de nationale onafhankelijke toezichthouder. Publieke en private dienstverleners in andere lidstaten moeten deze wallets als authenticatiemiddel accepteren.

Gecertificeerde wallets moeten voldoen aan de vereisten uit de eIDAS verordening:

- De wallet stelt burgers en bedrijven in staat digitale bronidentiteiten en attributen⁸⁰ te delen op mobiele apparaten op een hoog betrouwbaarheidsniveau.
- De wallet moet online en offline te gebruiken zijn voor authenticatie en het delen van geauthentiseerde attributen.
- Ten minste de uitgifte van de wallet en gebruik voor authenticatie moet gratis zijn voor burgers.⁸¹
- De wallet stelt burgers en bedrijven in staat om gegevens te delen met zowel (semi-) overheden als private partijen.
- Gebruiksgegevens van de wallet mogen niet voor commerciële doeleinden worden verwerkt door de leverancier van de wallet.
- Veel bedrijven (bedrijven die diensten verlenen op het gebied van transport, energie, bancaire en financiële diensten, sociale zekerheid, gezondheid, drinkwater, postdiensten, digitale infrastructuur, onderwijs of telecommunicatie, als ook digitale platforms die onder de DSA vallen) en overheidsinstanties mogen geen wallets weigeren voor online identificatie en authenticatie.

Het staat lidstaten vrij te kiezen langs welke weg de wallet(s) worden gerealiseerd. Overheden kunnen zelf wallet(s) ontwikkelen, ze kunnen dit in samenwerking met private partijen doen, of het volledig aan de markt overlaten. In de praktijk levert dat drie mogelijkheden op: **inbesteden**, **aanbesteden** en **uitbesteden**. Bij **inbesteden** besluit een overheid de wallet intern te ontwikkelen en uit te geven. Er wordt in dat geval een opdracht verstrekt binnen de eigen publieke organisatie (ministeries) of aan een zelfstandig bestuursorgaan. Daartegenover staan aanbesteden en uitbesteden. In beide gevallen worden marktpartijen betrokken bij het realiseren van de EDI-wallet. Bij **uitbesteden** wordt aan een of meerdere marktpartijen de opdracht gegeven om een wallet te ontwikkelen – bijvoorbeeld via een concessie of een vergunning. De marktpartijen moeten zich aan de concessie- of vergunningsvoorwaarden houden, maar de opdrachtgever heeft verder geen direct toezicht op hen. Marktpartijen voeren de werkzaamheden naar eigen inzicht uit en bepalen (voor zover niet gedefinieerd in de voorwaarden) zelf het kwaliteitsniveau. Ook bij **aanbesteden** wordt aan één of meerdere marktpartijen de opdracht gegeven tot ontwikkeling van een wallet. De overheid blijft echter nauwer betrokken bij de uitvoering door monitoring en in de coördinatie van de dienst – met andere woorden, de overheid kan tijdens de rit nog bijsturen.

De afweging tussen inbesteden, uitbesteden of aanbesteden hangt (mede) af van de vraag of en in hoeverre de overheid kan en moet bijsturen om publieke belangen te borgen. Vaak kan

⁷⁹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eidas-regulation>

⁸⁰ Identiteit is opgesteld uit attributen. Attributen zijn persoonlijke eigenschappen, zoals naam, geboortedatum en geslacht. Zie voor een uitgebreidere beschrijving en voorbeelden: <https://privacybydesign.foundation/irma-uitleg/#waarom>

⁸¹ Dit is althans het uitgangspunt in de meest recente compromistekst van de aangepaste eIDAS verordening.

de taak uitbesteed worden aan 'de markt' met voldoende borging van publieke belangen, al dan niet met enige vorm van regulering (zoals certificering, vergunnen, of concessies). Als dat niet kan – omwille van te groot marktfalen – dan moet de overheid meer sturingsmiddelen hebben. Bij aanbesteden kan meer gestuurd worden omdat de overheid als opdrachtgever betrokken blijft bij het uitvoeringsproces. Als daarmee het marktfalen nog altijd niet onder controle is (of wanneer transactiekosten te hoog blijken te zijn) dan kan de overheid ervoor kiezen om het zelf te doen – inbesteden.

Telkens wanneer de overheid een grotere rol op zich neemt, neemt ook het risico op overheidsfalen toe. Dat is de tegenhanger van marktfalen en kan ook tot hoge maatschappelijke kosten leiden, zoals verdringing van innovaties, korte termijn denken, administratieve lasten, hoge uitvoeringskosten door het ontbreken van (markt)tucht, minder aansluiting bij de behoefte onder gebruikers en bedrijven, etc.

Bij de analyse van de vraag of de Nederlandse overheid de voorziening van wallets moet in-, aan- of uitbesteden, beschouwen we de randvoorwaarden vanuit Europese wet- en regelgeving als gegeven. Soms kunnen die de ruimte voor (wenselijke) commerciële businessmodellen beperken, zoals de randvoorwaarde 'gratis gebruik voor natuurlijke personen' in combinatie met een 'acceptatieplicht voor dienstverleners'.

Leeswijzer

In deze bijlage lichten we een verkennende analyse toe over de implicaties van een keuze voor ontwikkeling en uitrol van de wallet via de markt of via de overheid. De analyse richt zich in eerste instantie op de uitkomsten van zo'n keuze, niet de weg daarnaartoe. Een keuze waarbij het aanbod van wallets (uiteindelijk) volledig aan de markt wordt overgelaten, betekent bijvoorbeeld nog niet dat de overheid geen rol heeft in de aanloop daarnaartoe. Het kan bijvoorbeeld best nuttig zijn om in die aanloop een voorbeeld-wallet te ontwikkelen, om de markt een bepaalde richting op te helpen. Tegelijkertijd kan zo'n voorbeeld-wallet bijdragen aan de totstandkoming van (technische en procedurele) standaarden. Hoe sneller dergelijke standaarden er zijn, hoe vlotter commerciële partijen wallets in de markt kunnen zetten.

Opties die in deze analyse worden vergeleken zijn: een **overheidsoplossing**, waarbij enkel de overheid een wallet ontwikkelt en uitrolt of dat laat doen (aan- en inbesteden); of een **marktoplossing**, waarbij het ontwikkelen en uitrollen van een wallet onder voorwaarden (ook) wordt overgelaten aan marktpartijen (uitbesteden).

De marktoplossing sluit – strikt genomen – niet uit dat de overheid ook als één van de aanbieders meedingt op de markt. Over het algemeen is dat echter niet aan te raden. Het brengt risico's met zich mee. Aan de ene kant is er een risico op *crowding out*. Dat betekent dat commerciële businessmodellen worden ondermijnd en duurder uitvallen of helemaal wegvallen. We eindigen dan, mogelijk onbedoeld, alsnog in de overheidsoplossing. Aan de andere kant is er een risico dat de overheidsdienst kwaliteit achterblijft bij commerciële diensten en onvoldoende gebruikers weet aan te trekken. In beide gevallen zijn de kosten en investering door de overheid (op zijn zachtst gezegd) onnodig. Dit geldt uiteraard niet voor kosten en investeringen in standaarden en voorbeeld-wallets in de aanloop naar zo'n marktoplossing (de aanloopinvesteringen). In ieder geval dient de overheid zich te houden aan de Wet Markt en Overheid, die erop gericht is oneerlijke concurrentie door de overheid te voorkomen als zij economische activiteiten uitvoert.

Publieke belangen rondom wallets

Voor een afweging tussen markt of overheid moeten relevante publieke belangen in kaart gebracht worden. Als die even goed gewaarborgd zijn bij toelating van marktpartijen, zijn er geen redenen om marktdeelnemers tegen te houden. Het marktfalen is immers klein en door dan toch te kiezen voor publieke uitvoering, worden alleen maar risico's op overheidsfalen geïntroduceerd.

Uit analyse van literatuur en interviews met experts en stakeholders in het domein van publieke inlogmiddelen komt een longlist van publieke belangen voor de EDI-wallet naar voren. Deze worden niet noodzakelijk door iedereen gedeeld. Maar het is goed om een overzicht te hebben van wat verschillende partijen als relevant publiek belang zien. Hieronder presenteren we deze zoals ze aan ons zijn gepresenteerd, met de waardeoordelen van de stakeholders en experts. Zoals blijkt kunnen sommige publieke belangen elkaar bijten:

- *Leveringszekerheid*: Kan in gevaar komen wanneer er in het ecosysteem van de EDI-wallet schakels zijn waar slechts één dienstverlener actief is (bottlenecks). Als deze dienst is uitgeschakeld of om andere redenen niet functioneert, kan niemand de onlinediensten van de overheid en andere dienstaanbieders meer bereiken. Een dergelijke 'single-point-of-failure' kan voorkomen worden door eisen te stellen aan de redundantie van een bottleneck-dienst of door meerdere aanbieders voor deze dienst toe te staan – waardoor de bottleneck verdwijnt.⁸²
- *Uniforme acceptatie*: Een versnipperd aanbod van diensten verspreid over diverse wallets kan verwarrend zijn voor burgers en levert keuzestress op. Het is dan ook onwenselijk dat burgers een veelheid aan wallets moeten hebben om een volledig aanbod aan digitale diensten te kunnen consumeren. Een uniforme acceptatie van alle gecertificeerde wallets kan dit voorkomen.⁸³ Het voorstel voor herziening van de eIDAS-verordening legt Europese bedrijven een dergelijke acceptatieplicht op.
- *Voorkomen van machtsposities*: De potentiële omvang van de Europese markt voor EDI-wallets (potentieel 450 miljoen gebruikers) maakt het aantrekkelijk voor bedrijven tot deze markt toe te treden. De vraag is welke verdienmodellen ze identificeren en benutten. Gevestigde online platforms en technologiebedrijven hebben hierbij een zeer sterke uitgangspositie doordat ze reeds relevante (verzonken) investeringen hebben gedaan en over een groot consumentenbestand beschikken.⁸⁴ Bovendien kenmerken hun businessmodellen zich doorgaans door een ecosysteem met sterke netwerk- en leereffecten en schaal- en breedtevoordelen. Hierin schuilt het gevaar op winner-takes-all-uitkomsten. Die zouden dan ook over kunnen slaan op het aanbod van EDI-wallets. Dat is onwenselijk. Het kabinet heeft zich voorgenomen om markt- en datamacht van deze bedrijven aan te pakken, om een gelijk speelveld voor aanbieders te creëren en privacy van burgers te verbeteren.⁸⁵
- *Bescherming concurrentiepositie van Nederland*: Het kabinet heeft zich voorgenomen om de ontwikkeling van de EDI-wallet aan te grijpen als een kans voor het versterken van de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven.⁸⁶ Nederland wordt genoemd als een van de koplopers in het domein van publieke inlogmiddelen.⁸⁷ Door een voortrekkersrol te

⁸² Deloitte & Grabowsky (2021), '[Digitale identiteit en de noodzaak van een actieve overheidsrol](#)'.

⁸³ Deloitte & Grabowsky (2021), '[Digitale identiteit en de noodzaak van een actieve overheidsrol](#)'.

⁸⁴ InnoValor (2022), '[Verkenning eWallets: Speelveldanalyse](#)'.

⁸⁵ Kamerbrief voortgang Europese Digitale Identiteit, Bijlage: '[Waarden, kansen en uitdagingen rond het Europese Digitale Identiteit raamwerk – 2022-0000413587](#)', 26 juli 2022.

⁸⁶ Kamerbrief voortgang Europese Digitale Identiteit, Bijlage: '[Waarden, kansen en uitdagingen rond het Europese Digitale Identiteit raamwerk – 2022-0000413587](#)', 26 juli 2022.

⁸⁷ Ruijter, I. de (2017), '[eIDAS is a great opportunity for the public and private sector to join forces](#)', Worldline, 3 februari.

nemen in de ontwikkeling van wallets, houdt de overheid ook regie op de kaders voor de omgang met wallets in de Nederlandse en Europese context.

- *Beschikbaarheid van inclusief en divers consumenten aanbod:* Iedere burger moet gebruik kunnen maken van een EDI-wallet, die gebruiksvriendelijk is en aansluit bij zijn of haar persoonlijke voorkeuren en capaciteiten.⁸⁸ Daarnaast moet volgens het voorliggende voorstel de uitgifte en het gebruik van de wallet kosteloos zijn voor natuurlijke personen (c.q. burgers en consumenten).⁸⁹
- *Privacy en veiligheid:* Alle toegelaten identificatiemiddelen en onderliggende infrastructuur moeten waarborgen bieden voor bescherming van de privacy van de burger door middel van een veilige en betrouwbare omgeving voor data uitwisseling.⁹⁰ Daarnaast moeten diensten, processen en infrastructuren de risico's op fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik tot het minimum beperken.
- *Zelfbeschikking voor burgers:* Burgers moeten zelf bepalen welke persoonsgegevens zij delen, met wie ze die delen en met welk doel. Dit alles zonder dat derden met een commercieel belang inzage hebben in de persoonsgegevens of handelingen van personen centraal registreren.⁹¹
- *Voorkomen van regeldruk:* Met de eIDAS-verordening tracht de EU een Europese markt voor publieke inlogmiddelen te creëren. Regeldruk kan een barrière opwerpen voor toetreding tot de markt voor bedrijven en voor het optimaal functioneren van de markt.

Markt of overheid?

Bovenstaande publieke belangen – in combinatie met voorgenomen randvoorwaarden over acceptatie, beprijzen en datagebruik – vormen een startpunt voor de discussie overheid versus markt. In onderstaande paragrafen presenteren we een overzicht van de belangrijkste argumenten uit literatuur en interviews voor en tegen privaat c.q. publiek aanbod van EDI-wallets. Die argumenten relateren aan de bovenstaande publieke belangen. Voor elke keuze tussen markt of overheid bespreken we de randvoorwaarden die de overheid kan/moet stellen om binnen die keuze de publieke belangen zo veel mogelijk te borgen. Randvoorwaarden vanuit (Europese) wet- en regelgeving nemen we als gegeven aan.

We beginnen de analyse met een discussie over mogelijke verdienmodellen. Het heeft immers geen zin om überhaupt over de markt-versus-overheid-vraag na te denken als er geen commercieel verdienmodel te bedenken is. Aansluitend bespreken we een aantal publiek belangen die direct relateren aan verdienmodellen, zoals het voorkomen van machtsposities (c.q. het risico op winner-takes-all-uitkomsten) en leveringszekerheid (c.q. het risico van een single-point-of-failure). Vervolgens bespreken we de publieke belangen keuzestress, keuzevrijheid en inclusiviteit. We bespreken ze ineen omdat deze publieke belangen tegengesteld (lijken te) zijn. Aansluitend volgt een bespreking van de concurrentiepositie van Nederland, privacy en veiligheid en risico's op overheidsfalen.

Mogelijke verdienmodellen

Toetreding van private aanbieders met kwalitatief hoogwaardige EDI-wallets is enkel mogelijk als er een duidelijk verdienmodel is. Hierbij spelen vier type stakeholders een rol. De eerste groep zijn burgers. De tweede bedrijven en overheidsdiensten met wie burgers data en

⁸⁸ Deloitte & Grabowsky (2021), '[Digitale identiteit en de noodzaak van een actieve overheidsrol](#)'.

⁸⁹ Rikken, M. (2021), '[Drie uitdagingen voor de European digital identity](#)', InnoValor, 20 augustus.

⁹⁰ Kamerstukken II (2020-2021), 26 643, nr. 743 ([Visiebrief Digitale Identiteit](#)), 11 februari 2021.

⁹¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. IAK Europese Digitale Identiteit Verordening Innovalor. Conceptversie 0.6, 19 augustus 2022.

attributen willen uitwisselen. De derde groep zijn aanbieders van vertrouwens- en andere diensten. De vierde groep bestaat uit aanbieders van wallet.

Los van randvoorwaarden die vanuit Europese wet- en regelgeving worden opgelegd, zijn er grofweg 4 type businessmodellen mogelijk:⁹²

- 1) Burgers betalen voor gebruik en/of aanschaf van een wallet.
- 2) Het gebruik van de wallet is gratis voor burgers, maar bedrijven en overheidsdiensten betalen voor het ontvangen van gegevens uit de wallet.
- 3) Gebruik van de wallet is gratis voor burgers, bedrijven en overheidsdiensten. De wallet-aanbieder verdient aan de ontwikkeling en verkoop van aanpalende diensten. Bijvoorbeeld vertrouwensdiensten in het domein van 'Know Your Customer' of 'customer due diligence'.⁹³
- 4) Gebruik van de wallet is gratis voor burgers, bedrijven en overheidsdiensten. De wallet-aanbieder fungeert als intermediair tussen vraag en aanbod van (vertrouwens)diensten door derden en verdient daaraan door een deel van de transactiewaarde van deze diensten naar zich toe te trekken.

Welke businessmodellen een marktoplossing kenmerken, is mede-afhankelijk van keuzes op het gebied van regulering. Sommige keuzes zijn al gemaakt door het voorstel voor de herziening van de eIDAS-verordening, zoals de vereiste dat de dienst gratis moet zijn voor (in ieder geval) burgers en consumenten en de acceptatieplicht voor bedrijven en overheidsdiensten.

Model 1

Op hoofdlijnen lijkt model 1 op het businessmodel van telecomdiensten. Vanuit reguleringsperspectief is dit model prima te combineren met interoperabiliteits- en acceptatieverplichtingen en met een universele dienstverlening om veel van de relevante publieke belangen te borgen. Optie 1 valt echter af omdat het gebruik van wallets gratis moet zijn voor (in ieder geval) burgers en consumenten. Met deze eis beperkt de voorgenomen herziening van eIDAS de ruimte voor een marktoplossing (er is immers een mogelijk businessmodel minder).

Model 2

Model 2 lijkt op hoofdlijnen op het businessmodel van creditcards, waarbij bedrijven en overheidsdiensten een bedrag per transactie betalen.⁹⁴ Dit model is lastig te combineren met een acceptatieplicht voor bedrijven en overheidsdiensten. Dat zorgt mogelijk voor excessieve prijzen. Bedrijven en overheidsdiensten kunnen de wallet-keuze van consumenten namelijk niet bepalen, maar zouden wel moeten betalen voor het gebruik daarvan.⁹⁵ Een acceptatieplicht zou er dan toe leiden dat elke wallet-aanbieder (zelfs de hele kleine) extreem hoge prijzen in rekening kan brengen zonder dat bedrijven of overheidsdiensten daar enig tegenwicht aan kunnen bieden.

Dit lijkt een onwenselijke uitkomst en vraagt vermoedelijk om regulering van deze prijzen. Ervaringen hiermee in de telecomsector geven aan dat dit tot hoge uitvoeringskosten en administratieve lasten kan leiden. De prijsproblematiek die model 2 kenmerkt is namelijk te

⁹² Hybride businessmodellen zijn ook mogelijk, bestaand uit combinaties van 1, 2, 3 of 4.

⁹³ InnoValor (2022), '[Verkenning eWallets: Speelveldanalyse](#)'.

⁹⁴ Afgezien van het feit dat consumenten vaak ook nog eens een jaarlijks bedrag moeten betalen voor het gebruik van een creditcard

⁹⁵ Dat is bij creditcards nu ook het geval, maar bedrijven hebben nog altijd de mogelijkheid om betaling met een creditcard te weigeren of de kosten daarvan bij de betreffende consument in rekening te brengen. Deze opties zijn in het voorstel voor de herziening van de eIDAS-regeling uitgesloten.

vergelijken met de vroegere problematiek rondom *termination* tussen telecombedrijven. Wanneer een KPN-klant naar T-mobile belde, kon T-mobile een extreem hoge prijs aan KPN in rekening brengen om het gesprek 'af te ronden'. De *termination* tarieven werden aanvankelijk door middel van een kostenmodel gereguleerd. Dat zorgde stevast voor slepende rechtszaken. Uiteindelijk zijn de termination tarieven op 'nul' gezet. Dat zou in dit geval de inkomstenbasis voor model 2 wegnemen. Een nultarief is niet noodzakelijk, maar een hoger tarief leidt vermoedelijk tot hoge uitvoeringskosten en administratieve lasten.

Model 3

Model 3 is niet beperkt door (voorstellen tot) Europese wet- en regelgeving. Op dit moment zijn er voorbeelden van vertrouwensdiensten die gekoppeld lijken aan een (soort van) wallet en waarvoor bepaalde bedrijven willen betalen. Zo zouden banken willen betalen voor de diensten van Ockto, die hen ontlast bij de uitoefening van hun zorgplicht. Daarbij maakt Ockto gebruik van een eigen wallet.⁹⁶ Op lange termijn lijkt het echter niet zinvol om voor elke dienst een eigen wallet te ontwikkelen, maar wallets die meerdere diensten kunnen afnemen. Gegeven zo'n marktuitsluiting, is het de vraag of aanbieders van aanpalende (vertrouwens)diensten er goed aan doen om hun diensten exclusief te koppelen aan een eigen wallet. Concurrenten die dat niet doen, en hun diensten via elke willekeurige wallet ontsluiten, lijken in het voordeel. Hierdoor zou model 3 al snel uitmonden in model 4.

Model 4

Model 4 kenmerkt zich door netwerkeffecten: hoe meer vertrouwens- en andere diensten via wallet A afgenomen kunnen worden, hoe meer bedrijven en consumenten wallet A naar zich toetrekt, en hoe meer diensten via wallet A beschikbaar komen. Het is te vergelijken met het businessmodel van een appstore. Daarin schuilt het risico van een winner-takes-all-uitkomst, zeker wanneer de huidige globaal opererende bigtech-bedrijven (die al een ruim aanbod van diensten binnen hun ecosysteem ontsluiten) een wallet ontwikkelen. Voor hen kan een eigen wallet interessant zijn om nog meer diensten naar hun ecosysteem te trekken. Bigtechbedrijven hoeven daarom ook geen directe inkomsten uit een walletdienst te genereren. Inkomsten komen indirect 'als vanzelf' doordat de wallet het ecosysteem verrijkt en daarmee aantrekkelijker maakt. Dat geldt niet voor een *standalone* wallet (die niet onlosmakelijk geïntegreerd is met andere diensten c.q. ecosystemen). Die zal vermoedelijk een marge op transactiewaarden willen heffen. Maar dat veronderstelt dat de financiële afhandeling van de transacties via de wallet en een daaraan gekoppelde betaalfunctionaliteit loopt. Dat zal niet voor elk type transactie mogelijk zijn.⁹⁷

Samengevat

Bovenstaande reflecties zijn geen voorspellingen, maar slechts verwachtingen. Een ding staat wel vast, namelijk dat model 1 is uitgesloten. Model 2 is mogelijk, maar vraagt om aanvullende tariefregulering. Daaraan kleven risico's van hoge uitvoeringskosten en administratieve lasten (afgaande op ervaringen hiermee in de telecomsector). Bedrijven kunnen die lasten ontlopen door voor opties 3 of 4 te kiezen. Het voorstel voor de herziening van de eIDAS-verordening biedt hiertoe de ruimte. Optie 3 is op langetermijn wellicht niet houdbaar. Optie 4 blijft dan over als mogelijk businessmodel en vraagt om randvoorwaarden om een winner-takes-all-uitkomst te voorkomen of de impact daarvan te mitigeren.

⁹⁶ Octo helpt banken en hun klanten bij het aanleveren van allerlei gegevens die banken nodig hebben om aan hun zorgplicht te voldoen. De gegevens worden bij diverse gevalideerde bronnen opgehaald en opgeslagen in een eigen wallet. Na toestemming van de betrokkenen kunnen de data vanuit de wallet gedeeld worden met de bank.

⁹⁷ Een bank kan bijvoorbeeld direct een contract afsluiten met een dienstverlener, die vervolgens via diverse wallets gegevens ophaalt, verwerkt en weer deelt met de betreffende bank. Het is voor de betrokken wallets lastig om een deel van die transactiewaarde naar zich toe te trekken.

Overheidsoplossing

Wanneer de overheid (al dan niet via een aanbesteding) de enige wallet uit geeft, is er maar één wallet-uitgever beschikbaar. De keuze voor gebruikers is in dit scenario dus niet anders dan wanneer er gekozen zou worden voor een marktoplossing die vervolgens resulteert in een winner-takes-all-uitkomst. Het grote verschil is dat er bij een overheidsoplossing geen risico's zijn op marktmacht en misbruik daarvan.⁹⁸ Wel zijn er risico's op overheidsfalen (zoals eerder benoemd).

Marktoplossing

Zoals hierboven gesteld, kent een marktoplossing risico's gerelateerd aan marktmacht. De acceptatieplicht voor bedrijven en overheidsdiensten kan voor hen tot excessieve prijzen leiden (als model 2 zich doorzet). Dat vraagt om tariefregulering. Daarnaast kent een marktoplossing risico's op een winner-takes-all-uitkomst (als model 4 zich doorzet). De universele acceptatieplicht beperkt dat risico omdat digitale ecosystemen elkaar's wallets niet mogen weigeren. Het kan verder ingeperkt worden met een interoperabiliteitsverplichting, waardoor (vertrouwens)diensten te combineren zijn met elke wallet. Dit voorkomt niet dat er een slechts paar bigtechbedrijven als aanbieders van EDI-wallets over kunnen blijven. Aanvullende maatregelen zijn dan nodig om negatieve gevolgen voor concurrentie en innovatie verder te beperken. Denk hierbij aan een verbod op verticale integratie of een non-discriminatieverplichting. We lichten deze randvoorwaarden hieronder toe.

Interoperabiliteitsverplichting

Een acceptatie- en interoperabiliteitsverplichting, waardoor elke (vertrouwens)dienst te combineren is met elke wallet, zorgt ervoor dat netwerkeffecten gesocialiseerd worden. Daarmee bedoelen we dat gebruikers de voordelen daarvan nog altijd kunnen genieten, maar businessmodellen er geen concurrentievoordeel uit kunnen ontleen. Het beperkt daarmee de toetredingsbarrières voor nieuwe wallet-aanbieders als gevolg van netwerkeffecten.

Concurrentie tussen wallet-aanbieders zal zich dan vermoedelijk focussen op gebruikersgemak en kwaliteit, omdat dat nog de enige dimensie lijkt te zijn om zich te onderscheiden. Mogelijk zullen wallet-aanbieders zich ook willen differentiëren in termen van privacy en betrouwbaarheid. Maar in een markt met asymmetrische informatie over deze dienstkenmerken zijn de mogelijkheden hiertoe beperkt.⁹⁹ Het is bovendien de vraag of een interoperabiliteitsverplichting voldoende ruimte bieden voor differentiatie. Het kan namelijk leiden tot technologische padafhankelijkheid en belemmert daarmee innovaties die niet aan 'het pad' voldoen.¹⁰⁰ Interoperabiliteit werkt dus in theorie, maar het is de vraag of dat in de praktijk ook mogelijk is zonder innovaties in wallet-technologie te hinderen.

Daarnaast blijft er onduidelijkheid over het prijsmodel waarmee standalone intermediaire wallets (model 4) voor inkomsten kunnen zorgen. Bigtechbedrijven hebben daar minder moeite mee en kunnen alsnog een concurrentievoordeel ervaren ten opzichte van standalone wallets. Een uitkomst waarbij (uiteindelijk) alleen bigtechbedrijven overblijven als walletaanbieder is met een interoperabiliteitsverplichting dus niet uit te sluiten.

⁹⁸ Strikt genomen is het risico op misbruik van (markt)macht door een overheid niet uitgesloten, maar we nemen aan dat dit risico beperkt is door bestaande controlerende organen (met name de Tweede Kamer en rechters).

⁹⁹ Het 'lemon-effect' van Akerlof (1978)

¹⁰⁰ De Bijl, Van Gorp en Werner (2023) illustreren dit met het voorbeeld van de SMS-standaard en de moeite die telecombedrijven hebben om SMS-diensten te verrijken met functionaliteiten, die de meeste online chatdiensten in een handomdraai introduceren.

Verbod op verticale integratie

De meeste problemen met marktmacht van digitale platforms zien we bij verticaal geïntegreerde platformbedrijven die, naast hun rol van marktmeester, ook eigen diensten via het platform aanbieden in concurrentie met diensten van derden.¹⁰¹ Dat geeft tegenstrijdige belangen. Het businessmodel van het platform is er namelijk bij gebaat dat 'de markt' op het platform zo goed mogelijk functioneert, waardoor de basis waarover het platform inkomsten kan heffen zo groot mogelijk is.¹⁰² De businesscase van de eigen dienst is niet gebaat bij een zo goed mogelijk functionerende markt. Die is erbij gebaat dat het platform de eigen dienst voortrekt ten opzichte van concurrerende diensten. Een verbod op verticale integratie voorkomt dat wallet-aanbieders dergelijke interne conflicten ervaren en zichzelf bevoordelen (in het nadeel van concurrenten). Het mitigeert daarmee voor een groot deel de negatieve gevolgen van platforms met marktmacht.

Een dergelijk verbod maakt het lastig voor bigtechbedrijven om een EDI-wallet te ontwikkelen. Zij bieden immers al veel diensten aan die wellicht gebaat zouden zijn bij een wallet. Een voordeel hiervan is dat standalone wallets meer ruimte krijgen. Die hebben weliswaar meer moeite om inkomsten te genereren met een intermediaire walletdienst (model 4), maar niet met model 2 (het creditcardmodel). Dat vraagt wel om weer om tariefregulering.

Non-discriminatieverplichting

Een alternatief voor een verbod op verticale integratie is een non-discriminatieverplichting waardoor de wallet-aanbieder wel eigen diensten mag ontwikkelen en aanbieden, maar ze niet mag voortrekken. Op de meeste vormen van discriminatie is een dergelijk verbod wellicht te handhaven, behalve op prijzen. Een wallet kan vertrouwensdiensten bijvoorbeeld een zeer hoge toegangsprijs in rekening kunnen brengen, inclusief die van hemzelf (hij discrimineert dus niet).

Voor concurrerende diensten leidt dit tot kunstmatig verhoogde kosten, terwijl het voor het platformbedrijf zelf vestzak-broekzak is. Dergelijk gedrag kan via de mededingingswet wellicht aangepakt worden, maar gemakkelijk is dat niet. Voorkomen lijkt daarom beter dan genezen.

Conclusie

De uitkomsten van een marktoplossing worden beperkt door beperkingen die het voorstel tot herziening van de eIDAS-richtlijn oplegt. Businessmodel 1 (het telecommodel) is om die reden uitgesloten en model 2 (het creditcard model) vraagt om verdere tariefregulering. Het is onduidelijk in hoeverre businessmodel 3 (verticale integratie van een wallet met een dienst) houdbaar is. Businessmodel 4 (de wallet als intermediair voor diverse diensten) vraagt om additionele maatregelen om het risico op een winner-takes-all-uitkomst te mitigeren, zoals een interoperabiliteitsverplichting en een verbod op verticale integratie of op discriminatie. Gegeven deze maatregelen, is het de vraag in hoeverre model 4 nog commercieel interessant is. Model 2 (in combinatie met tariefregulering) zou dan overblijven.

Single-point-of-failure

Overheidsoplossing

Wanneer de overheid (al dan niet via een aanbesteding) een wallet uitgeeft is er maar één wallet beschikbaar en daarmee is er automatisch een groter risico op een 'single-point-of-

¹⁰¹ De Bijl, Van Gorp en Werner (2023)

¹⁰² We spreken in algemene termen over een tolheffing omdat gebruikers feitelijk betalen voor toegang tot het ecosysteem om daar vervolgens met elkaar transacties aan te gaan. De tolheffing op verschillende manieren plaatsvinden: een marge op de transactiewaarde, een abonnement, een eenmalige betaling, et cetera.

failure'.¹⁰³ Deze situatie kennen we nu in het geval van DigiD. In geval van storingen hebben burgers geen alternatieven beschikbaar. Het risico op uitval kan wellicht gemitigeerd door redundantie in de ICT-architectuur in te bouwen.¹⁰⁴ Vanwege overheidsfalen kunnen er alsnog fouten in het systeem sluipen of kan er beknibbeld worden op redundantie. Er is dan wellicht toezicht nodig op de kwaliteit van het ICT-systeem/processen, waarbij redundantie een criterium is.

Marktoplossing

Een 'single-point-of-failure' kan op dienstniveau voorkomen worden door meerdere aanbieders van een EDI-wallet toe te laten. De literatuur en stakeholders onderschrijven dan ook het voorkomen van een 'single-point-of-failure' als argument voor een marktoplossing.¹⁰⁵ Als er meerdere wallets in gebruik zijn – ook al zijn het er maar een paar – dan ligt niet meteen alles plat als er één uitvalt. Bovendien hebben burgers een alternatief als een wallet niet voldoet. Ze kunnen zelfs meerdere wallets tegelijk afnemen, als back-up. Het zogenaamde multi-homen (waarbij gebruikers niet overstappen van de ene op de andere dienstverlener, maar beide naast elkaar gebruiken) is gangbaar in de digitale economie. Als gevolg hiervan zullen concurrerende wallet-aanbieders er alles aan doen om onderbrekingen te voorkomen. Voorwaarden is uiteraard dat de markt niet resulteert in een uitkomst met slechts één wallet-aanbieder.

Het risico op uitval kan – net als bij de overheidsoplossing – verder gemitigeerd worden met redundantie in de ICT-architectuur. Een wallet-aanbieder zou hierop kunnen beknibbelen als gevolg van asymmetrische informatie.¹⁰⁶ Er is dan wellicht toezicht nodig.

Keuzestress, keuzevrijheid en inclusiviteit

Overheidsoplossing

Als er gekozen wordt voor een overheidsoplossing, wordt het risico op keuzestress bij de burger weggenomen. Er is in dat geval maar één wallet voor burgers. We mogen aannemen dat deze wallet ook inclusief is (c.q. toegankelijk voor elke burger). Tegelijkertijd is er in dit geval waarschijnlijk geen keuzevrijheid. Het aanbod is niet divers en sluit mogelijk beperkt aan op de wensen en capaciteiten van burgers en bedrijven. Een publieke wallet-aanbieder die geen concurrentiedruk ervaart, zal vermoedelijk minder inspelen op gedifferentieerde behoeftes onder burgers en bedrijven.

Marktoplossing

Eén van de argumenten voor een marktoplossing is dat private partijen innovatievere en efficiëntere oplossingen kunnen ontwikkelen dan publieke instanties.¹⁰⁷ Dit levert doorgaans een aanbod van gebruiksvriendelijkere, veiligere en betere middelen op. Tegelijkertijd kan er een grote variëteit aan wallets ontstaan voor diverse diensten (zeker als model 3 zich doorzet). Dat kan leiden tot verwarring bij gebruikers over de functionaliteiten van een wallet, welke wallet welke toepassing faciliteert, hoe de wallet omgaat met gebruikersgegevens en

¹⁰³ De overheid zou in theorie meerdere publieke wallets kunnen aanbieden, maar die optie nemen we niet mee. Het lijkt niet realistisch dat de overheid dat zou doen. Temeer omdat dit hogere kosten en grotere risico's op inefficiënties en overheidsfalen met zich meebrengt.

¹⁰⁴ Een sterk vereenvoudigd voorbeeld van redundantie is een kantoorpand waar twee telefoonlijnen naartoe lopen, als er één uitvalt werkt de andere nog steeds. IT-systemen kunnen op basis van hetzelfde principe ontworpen zijn. Ze kunnen dan alsnog wel eens uitvallen, maar de onderbreking duurt doorgaans niet lang.

¹⁰⁵ Deloitte & Grabowsky (2021), '[Digitale identiteit en de noodzaak van een actieve overheidsrol](#)'.

¹⁰⁶ Het 'lemon-effect' van Akerlof (1978)

¹⁰⁷ De verwachting is daarom dat een overheidsaanbieder moeite zal hebben te concurreren met private aanbieders op een open markt.

mogelijk ook over de onderliggende verdienmodellen van wallets. Wanneer modellen 2 of 4 zich nadrukkelijk manifesteren is een (te) grote variëteit aan diensten minder waarschijnlijk.

Een marktoplossing kan dus resulteren in een uitkomst met keuze uit meerdere wallets. Enkele stakeholders uitten de verwachting dat verdienmodellen van dienaanbieders waarschijnlijk afhankelijk zijn van de schaal van gebruik en ze zich daarom met name richten op beschikbaarheid voor de grote massa. Voor kwetsbare groepen (bijvoorbeeld mensen met een visuele beperking of ouderen) zou het aanbod dan minder toegankelijk kunnen worden. Minimumvereisten waar de wallets aan moeten voldoen (c.q. universele functionaliteiten) op het vlak van inclusiviteit zouden hier een oplossing voor zijn. Vergelijkbare ervaringen hiermee zijn opgedaan in de post- en telecomsector, waar universele dienstverlening de toegankelijkheid en inclusiviteit borgt.

Concurrentiepositie van Nederland

Overheidsoplossing

Binnen de overheidsoplossing kan nog gekozen worden voor inbesteden of aanbesteden. Bij het eerste ontwikkelt de overheid de wallet zelf. Bij aanbesteden geeft de overheid een marktpartij de opdracht daartoe. Bij inbesteden zijn ontwikkelaars van de overheid afgeschermd van concurrentiedruk. Het is een algemeen geaccepteerd economisch uitgangspunt dat dit niet bijdraagt aan het stimuleren van markten en concurrentieposities. Bij aanbesteden concurreren ontwikkelaars voor de markt, maar daarna (tijdelijk) niet meer. Als ontwikkelaars in andere landen wel onder constante concurrentiedruk moeten werken, zullen die vermoedelijk beter presteren. Dit kan gevolgen hebben voor de mate waarin de Nederlandse bedrijven een aanbesteding van de Nederlandse overheid kunnen winnen of internationaal kunnen concurreren.

Marktoplossing

Marktoplossingen geven doorgaans meer ruimte aan het benutten van nationale voortrekkersrollen. Het stimuleert innovatie en de concurrentiepositie van ontwikkelaars. Of dit ook in het geval van wallets zo is, hangt af van welke verdienmodellen uiteindelijk het concurrentielandschap kenmerken. Model 2 (in combinatie met tariefregulering) leidt vermoedelijk tot innovatieprikkels voor diverse aanbieders. Innovatie en differentiatie zijn immers de enige dimensies om zich te onderscheiden van concurrenten. Dit geldt eveneens voor model 3. Als model 4 de markt kenmerkt (met bigtechbedrijven als aanbieder van wallets) zijn de innovatieprikkels voor Nederlandse ontwikkelaars wellicht minder. Ze hebben immers minder ruimte om hun innovaties zelf te exploiteren. Die moeten ze zien te slijten aan een handvol bigtechbedrijven.

Privacy, veiligheid en aansprakelijkheid

Overheidsoplossing

Anders dan marktoplossingen, heeft een overheidsoplossing geen rendabel verdienmodel nodig. De kosten worden gerechtvaardigd door het garanderen van de onderliggende publieke belangen, waarvan veiligheid en privacybescherming belangrijke onderdelen zijn. Ook is de aansprakelijkheid in het geval van een overheidsoplossing duidelijk aan een partij – de rijksoverheid – toe te wijzen.

Door het ontbreken van de tucht en innovatiecapaciteit van de markt kan de kwaliteit van de wallet echter achterblijven bij private alternatieven. Dat kan ook betrekking hebben op veiligheidsaspecten. Er is daarom toezicht door competente toezichthouders nodig, die

monitoren of de wallet voldoet aan privacy- en veiligheidsstandaarden in een snel ontwikkelend domein.

Marktoplossing

Alle wallets moeten voldoen aan de hoofdlijnen en kaders op EU-niveau, maar het is denkbaar dat ze onderling verschillen in hoe ze hun verdienmodel en dataverwerking inrichten. Burgers moeten daarom in eerste instantie geïnformeerd worden over wat er gebeurt met hun gegevens en waar ze toestemming voor geven als ze gebruik maken van een specifieke wallet-aanbieder. Het is de vraag of dat genoeg is. Het blijkt in de praktijk lastig voor burgers om daarin een weloverwogen keuze te maken. Er is dus behoefte aan heldere en specifieke kaders voor functionaliteits-, privacy- en veiligheidseisen waar private aanbieders aan moeten voldoen – voor zover de Europese regels daar niet al in voorzien. Een toezichthouder zou op naleving toe moeten zien.

Enkele stakeholders gaven aan dat een intensievere vorm van toezicht op markttoetreders nodig is, om de conformiteit van de wallet met EU-vereisten te controleren. In de verordening staat nu dat, wanneer een wallet gecertificeerd wordt door een onafhankelijk auditor (erkend door de landelijke toezichthouder) in één lidstaat, alle lidstaten die wallet moeten toestaan in haar infrastructuur.¹⁰⁸ Dit kan een incentive zijn voor wallet-aanbieders om de weg van de minste weerstand te kiezen (oftewel, het land met de minst strenge auditor) om toegang te krijgen tot de Europese markt. Een mogelijke aanvulling is een second opinion, van de landelijke toezichthouder of vanuit een peer-review-systeem. Een dergelijke check zorgt weliswaar voor aanvullende administratieve lasten, maar het kan een argument tegen de introductie van private partijen wegnemen.

Als zich toch voorvallen voordoen op het gebied van veiligheid of privacy, is er duidelijkheid nodig op het vlak van aansprakelijkheid bij keuze voor een marktoplossing. In de komende jaren wordt verdere invulling gegeven aan nationale en Europese regelgevingskaders door nieuwe regelgeving, zoals de Wet digitale overheid¹⁰⁹ en de eIDAS verordening. Onderdeel van de invulling van de regelgevingskaders moet de uitwerking van een aansprakelijkheidsstructuur zijn, waar verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van betrokken dienstverlener en intermediairs in het geval van bijvoorbeeld misbruik of onjuiste identiteitsverificatie helder omschreven worden. Wat aansprakelijkheidskwesties lastig maakt bij voorvallen op het vlak van identiteit is dat het lastiger is om schade vast te stellen dan bijvoorbeeld bij voorvallen in de financiële sector. Daarnaast bestaat er minder bereidheid bij partijen om aansprakelijkheid op zich te nemen.

Risico op over-bevraging (geldt in zowel de markt- als overheidsoplossing)

Een wallet maakt het gemakkelijk voor mensen om zich online te identificeren en persoonsgegevens (en attributen) te delen. Een mogelijk negatief gevolg daarvan is een risico op over-bevraging van identiteitsgegevens door dienstaanbieders. Bij succesvolle uitrol van de EDI-wallet en eenvoudig gebruik voor burgers en dienstaanbieders is het verleidelijk voor dienstaanbieders om gebruik van de EDI-wallet in haar proces op te nemen, zelfs wanneer er geen directe noodzaak is voor het delen van attributen of andere gegevens. Of om via de wallet om meer informatie te vragen dan nodig is. Gegevens kunnen immers heel gemakkelijk

¹⁰⁸ In de definitieve uitwerking moet blijken of dit inhoudt dat lidstaten i) gecertificeerde aanbieders uit een ander land (bv. België) moet toestaan om de identiteitsgegevens van hun Belgische gebruikers te delen met Nederlandse dienstaanbieders, of ii) ook de uitwisseling van brongegevens moet faciliteren van Nederlandse burgers die gebruik willen maken van de Belgische EDI-wallet.

¹⁰⁹ <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/wetgeving/wet-digitale-overheid/wet-digitale-overheid-in-het-kort/>

met een druk op de knop gedeeld worden. Dit gaat in tegen het principe van dataminimalisatie – het enkel delen van de benodigde informatie en enkel wanneer dat noodzakelijk is.

Het probleem ligt niet in de publieke of private aard van de wallet, maar aan het feit dat de wallet op zich datadeling laagdrempelig maakt. De oplossing staat dan ook los van de afweging tussen markt en overheid. Er zijn mogelijke oplossingen denkbaar. Zonder uitputtend te willen zijn of te kunnen beoordelen welke het beste is, noemen we er een paar. Bijvoorbeeld het opstellen van voorgeschreven attributen die dienstaanbieders per type economische activiteit mogen opvragen. Een andere of aanvullende optie is het gebruik van een gerechtvaardigd belang voor het opvragen van data door een dienstaanbieder. Dit belang kan dan door een toezichthouder of rechter worden getoetst. Er kan ook gedacht worden aan het registreren van individuele gegevensaanvragen of het vooraf publiceren van elke soort gegevensaanvraag. Door publicatie kunnen onredelijke gegevensaanvragen sneller aan het licht komen. Deze transparantie, eventueel aangevuld door steekproefsgewijze controles door een autoriteit (bijv. AP), zou een goede prikkel kunnen zijn voor dienstverleners om geen onredelijke gegevensaanvragen te stellen. Welke oplossing gekozen wordt, dat staat los van de vraag of de wallet publiek of privaat wordt aangeboden.

Voorkomen van overheidsfalen

Overheidsoplossing

Bij de keuze voor een overheidsoplossing wordt niet alleen de verantwoordelijkheid voor beleid, toezicht (op dienstverleners en de wallet-aanbieder) en beheer van identiteiten belegd bij de rijksoverheid, maar ook de ontwikkeling, uitrol, en beheer van wallets. Er zijn daardoor nog meer overheidsorganisaties betrokken met uiteenlopende rollen en belangen.

Bij een omvangrijke rol voor de overheid, neemt ook het risico op overheidsfalen toe. Dit heeft potentieel hoge maatschappelijke kosten, in de vorm van verdringing van innovatie, korte termijn denken, administratieve lasten, hoge uitvoeringskosten door het ontbreken van (markt)tucht en minder aansluiting bij de behoefte onder gebruikers en bedrijven.

Door de wallet in eigen beheer te ontwikkelen zorgt de overheid weliswaar voor meer interne kennisontwikkeling op het gebied van digitale identiteitstechnologie. De vraag is of dat nodig is. Andere (gereguleerde) sectoren kennen in Nederland toezichthouders – zoals ACM, AP, AT en NZa. Die hebben doorgaans de nodige sector kennis (ook technische) om de publieke belangen te borgen waarvoor ze in het leven zijn geroepen. Toezicht op (redundantie, privacy en veiligheid van) EDI-wallets lijkt sowieso nodig (in zowel de marktoplossing als in de publieke oplossing). Die toezichthouder zal op eigen kennisverwerving moeten vertrouwen – al was het maar om te voorkomen dat de slager zijn eigen vlees keurt.

Marktoplossing

Een marktoplossing leidt niet automatisch tot een beperkte rol van de overheid (in de vorm van regulering en toezicht). Sommige vormen van overheidsfalen blijven daarom aanwezig, met name als het gaat om korte termijn denken, administratieve lasten en hoge uitvoeringskosten. Risico's op verdringing van innovatie (door publiek investeringen) en mindere aansluiting bij behoefte onder gebruikers (omdat markttucht ontbreekt) zijn mogelijk kleiner. Maar dat hangt af van de mate waarin de overheid in de marktoplossing participeert als aanbieder van een eigen (publieke) wallet.

Conclusie en randvoorwaarden

Reden om voor de overheidsoplossing te kiezen

Uit de analyse volgt dat de keuze voor een overheidsoplossing een aantal voordelen kent ten opzichte van een marktoplossing:

- Geen economisch rendabel verdienmodel nodig voor wallet-aanbieders;
- Geen keuzestress voor consumenten;
- Voorkomen van problemen met marktmacht zonder een opeenstapeling van regulering.

Randvoorwaarden bij een overheidsoplossing

Er is omvangrijke inzet van overheidsorganisaties nodig om beleid, ontwikkeling, uitrol, beheer en monitoring van digitale publieke dienstverlening en identiteitsmiddelen te realiseren.

Hiertoe moet geïnvesteerd worden in interne capaciteiten en in redundantie van overheidsaanbod. Verder benadrukken we dat er bij een publieke oplossing nog steeds onafhankelijk toezicht nodig is. De toezichthouder moet investeren in eigen kennisontwikkeling om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen in digitale identiteitstechnologie.

Beperkingen van een overheidsoplossing

Zelfs wanneer aan bovenstaande randvoorwaarden wordt voldaan, is de verwachting dat het ontbreken van de tucht en innovatiecapaciteit van de markt ertoe leidt dat publieke belangen niet volledig gediend kunnen worden. Zo is er nog steeds een risico op een single-point-of-failure, overheidsinvesteringen verdringen private investeringen, gaan ten koste van de concurrentiepositie van Nederlandse ontwikkelaars, en de keuzemogelijkheden voor consumenten zijn beperkt.

Reden om voor een marktoplossing te kiezen

Uit de analyse volgt dat de keuze voor een marktoplossing een aantal mogelijke voordelen heeft ten opzichte van een overheidsoplossing (afhankelijk van welke type businessmodellen de markt zullen kenmerken):

- Er zijn minder risico's op een single-point-of-failure;
- Het stimuleert de Nederlandse markt en concurrentiepositie;
- Er is meer ruimte voor een divers en toegankelijk aanbod dat aansluit bij behoeften;
- Het risico op overheidsfalen is kleiner.

Randvoorwaarden bij een marktoplossing

Stakeholders geven aan dat er randvoorwaarden nodig zijn om de markt voor EDI-wallets open te stellen voor private partijen en tegelijkertijd bepaalde publieke belangen te waarborgen en bovenstaande voordelen te realiseren. De randvoorwaarden zijn in te delen in vier categorieën.

Techniek

Voor een gelijk speelveld voor privaat aanbod van EDI-wallets is het noodzakelijk dat i) de wallets voldoen aan dezelfde minimumvereisten op het vlak van veiligheid; ii) dat het ontwerp interoperabiliteit tussen dienstverleners faciliteert; en iii) dat de wallets universeel geaccepteerd worden. Hiertoe zouden de onderliggende technische voorwaarden en kaders verder gespecificeerd kunnen worden in regelgeving.

Toezicht

Er is een duidelijke rol voor sterke toezichthouders weggelegd bij het toestaan van private aanbieders. De toezichthouders moeten investeren in kennisontwikkeling om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen in digitale identiteitstechnologie. Daarnaast kunnen ze bijvoorbeeld

specifieke kaders voor functionaliteits-, privacy-, veiligheids- en aansprakelijkheidseisen vaststellen, en naleving ervan door marktpartijen kunnen monitoren. Hiervoor is het noodzakelijk een systeem van certificering/vergunning op te zetten voor het valideren van private aanbieders.

Verdienmodellen

Toetreding van private aanbieders met kwalitatief hoogwaardige EDI-wallets is enkel mogelijk als er een duidelijk verdienmodel is. De herziening van de eIDAS-verordening anno 2021¹¹⁰ stelt hier de volgende beperkingen aan: het gebruik van de wallet is kosteloos voor de burger (c.q. natuurlijke personen), veel bedrijven¹¹¹ en overheidsdiensten accepteren voor bepaalde grensoverschrijdende, digitale transacties alle gecertificeerde EDI-wallets en gebruiksgegevens worden niet verzameld voor andere doeleinden dan wallet dienstverlening, en gegevens in de wallet of gebruiksgegevens worden niet gecombineerd met gegevens uit andere vormen van dienstverlening als dit niet noodzakelijk is voor het leveren van wallet dienstverlening, tenzij de gebruiker hier uitdrukkelijk om vraagt.

Door deze beperkingen blijft een klein aantal businessmodellen over. De meest voor de hand liggende zijn het creditcardmodel en het platformmodel waarbij de wallet intermedieert tussen burgers en organisaties enerzijds en aanbieders van vertrouwens- en andere diensten anderzijds. Het risico op een winner-takes-all-uitkomst is bij het creditcardmodel beperkt vanwege de acceptatieplicht voor bedrijven en overheidsdiensten. Maar die plicht vereist dan wel weer tariefregulering om excessieve prijzen te voorkomen. Het platformmodel kenmerkt zich wel door netwerkeffecten met een mogelijke winner-takes-all-uitkomst. Om dat risico te mitigeren zijn aanvullende maatregelen nodig, zoals een interoperabiliteitsverplichting en een verbod op verticale integratie of discriminatie.

Er dreigt een opeenstapeling van regulering met hoge uitvoeringskosten en administratieve lasten. Dat zou niet problematisch hoeven te zijn als wallet-aanbieders de ruimte kregen om businessmodellen zonder netwerkeffecten te ontwikkelen. Het huidige voorstel voor de herziening van de eIDAS-verordening lijkt deze ruimte niet te geven met de eis voor een 'gratis gebruik voor burgers'.

Functionaliteiten

Een marktoplossing gaat niet automatisch ten koste van toegankelijkheid en inclusiviteit. Telefonie- en postdiensten worden decennialang via de markt aangeboden, terwijl toegankelijk en inclusiviteit geborgd zijn met een universele dienstverlening. Iets vergelijkbaars is denkbaar voor wallets, in de vorm van minimumvereisten of functionaliteiten voor commerciële wallets.

Aanloofphase

De analyse hierboven heeft zich enkel gericht op de uitkomst van een keuze voor markt of overheid. In de aanloofphase naar zo'n uitkomst kan de overheid een kader-stellende rol spelen met betrekking tot gewenste vormgeving, functionaliteiten, en technische en procedurele standaarden; een blauwdruk voor de uitwerking van een publieke wallet of de ontwikkeling van private wallets. In het laatste geval kan zo'n blauwdruk (en met name de standaarden) als vliegwielt voor de sector fungeren.

¹¹⁰ Deze MKBA is opgesteld aan de hand van het initiële wetsvoorstel. Anno 2023 is eis van gratis gebruik door burgers nog onder discussie.

¹¹¹ bedrijven die diensten verlenen op het gebied van transport, energie, bancaire en financiële diensten, sociale zekerheid, gezondheid, drinkwater, postdiensten, digitale infrastructuur, onderwijs of telecommunicatie, als ook digitale platforms die onder de DSA vallen.

In dit verband heeft de overheid reeds aangekondigd¹¹² een publieke voorbeeld-wallet te ontwikkelen, bedoeld om te leren hoe publieke waarden maximaal geborgd kunnen worden en om te zorgen voor een beheersbare implementatie. Om een voorbeeldrol te kunnen vervullen zal de wallet voor alle Nederlandse burgers beschikbaar zijn. Er is nog niet besloten of en hoe deze voorbeeld-wallet zich op langere termijn zal vertalen in overheidsdeelname in het stelsel van wallets. Als de keuze valt op een hybride oplossing waarin zowel de overheid als private aanbieders EDI-wallets aanbieden, is het aan te raden om vanaf het begin een vinger aan de pols te houden: helpt de voorbeeld-wallet private aanbieders of rijdt die hen in de wielen? Parallel daaraan zou een 'noodremprocedure' ontwikkeld moeten worden om snel en gepast te kunnen reageren wanneer de markt aangeeft dat ze meer last dan voordeel hebben van de voorbeeld-wallet. Dit geldt uiteraard enkel wanneer de overheid kiest voor een marktuitsluiting en niet voor een overheidsoplossing.

¹¹² Kamerbrief Voortgang Europese Digitale Identiteit, 17 augustus 2022.

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.

Over PBLQ

PBLQ heeft ruim dertig jaar ervaring op het gebied van digitalisering, technologie en innovatie in de publieke sector gericht op het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Onze adviseurs werken intrinsiek gemotiveerd samen met opdrachtgevende organisaties aan de verbetering van de publieke sector. Wij hebben twee focusgebieden. Het eerste is de samenleving die verandert door digitalisering, waardoor publieke organisaties voor nieuwe vraagstukken komen te staan. Interventies en regelgeving vergen verandering om kansen voor de samenleving te benutten en om bescherming te bieden waar dat nodig is. Wij helpen daarbij vanuit verschillende disciplines. Het tweede focusgebied is de digitalisering van publieke organisaties. Hierbij begrijpen wij zowel de wereld van digitalisering als de wereld van beleid en bestuur. Wij adviseren in verschillende domeinen, van zorg tot veiligheid, van leefomgeving tot nieuwe technologieën en van de digitale samenleving tot de slimme stad.

Dit doen wij volledig onafhankelijk. Ministeries, uitvoeringsorganisaties, provincies, gemeenten, waterschappen en not-for-profit-organisaties zijn onze opdrachtgevers. Zij noemen ons een zeer vertrouwde adviseur, en daar zijn wij trots op.

Wij werken bij voorkeur in multidisciplinaire teams en in samenwerking met opdrachtgevers. Wij werken veelvuldig samen met bureaus die aanvullende expertise inzetten, zoals in diverse MKBA's met Ecorys rondom digitalisering van de publieke sector. In onze opdrachten gaan creativiteit en innovatie hand in hand met vakkennis, realisme en relevante ervaring.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl