



Rekenhof

De elektronische identiteitskaart (eID)

Toegangssleutel voor de burger tot e-government



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Brussel, november 2012



Rekenhof

De elektronische identiteitskaart (eID)

Toegangssleutel voor de burger tot e-government



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering
van het Rekenhof van 21 november 2012

De elektronische identiteitskaart (eID)

Het belangrijkste doel van de elektronische identiteitskaart (eID) is de burger een veilig en betrouwbaar identificatiemiddel te verschaffen. Daarnaast moet de eID een toegangssleutel worden tot het e-government. Niet alleen de burger zou hierdoor tijd en verplaatsingen uitsparen, ook de administratie zou efficiënter werken. Rekening houdend met het belang van de eID voor een modern overheidsbeheer besliste het Rekenhof een audit van deze kaart uit te voeren. De audit zocht een antwoord op twee onderzoeksvragen:

1. Wordt de elektronische identiteitskaart efficiënt geïmplementeerd en beheerd?
2. Zorgt de overheid voor een optimaal gebruik van de elektronische identiteitskaart?

De audit leidde tot de volgende vaststellingen.

Na een pilootfase, die startte in 2003, werd de EID vanaf 2004 algemeen uitgereikt, over een periode van vijf jaar. Naast de eID voor Belgen vanaf twaalf jaar werden met dezelfde technologie ook de elektronische vreemdelingenkaart en de niet verplichte kids-ID ontwikkeld.

Het Rekenhof stelt vast dat de implementatie van de eID in het algemeen is verlopen zoals gepland. In 2009 beschikte ruim 99 % van de Belgen ouder dan twaalf jaar over een eID. Het oorspronkelijke streefdoel van de regering voor de volledige verspreiding (2007) werd niet gehaald. Eind 2011 beschikte bijna 70 % van de vreemdelingen en 57 % van de kinderen jonger dan 12 over een eID. Ook de kosten van het project, die op basis van de beschikbare gegevens op ongeveer 250 miljoen euro worden geschat (waarvan 112 miljoen via de burger werd gecupereerd), bleven binnen de ramingen.

Het project werd goed aangestuurd, het beleid werd onderbouwd door een voorafgaande evaluatie en er werd een implementatieplan uitgewerkt en uitgevoerd. De kosten werden realistisch ingeschat en de budgetten werden ook effectief vrijgemaakt. Bovendien zorgde de oprichting van een staatsdienst met afzonderlijk beheer voor voldoende flexibiliteit. Om te zorgen voor een tijdige uitreiking van de kaarten werd personeel ter beschikking gesteld van de gemeenten. Voorts hebben bestaande structuren zoals het Rijksregister en ervaringen uit het verleden zoals de ontwikkeling van de SIS-kaart, ongetwijfeld bijgedragen tot een succesvolle implementatie. Tot slot werd behoorlijk samengewerkt tussen de betrokken overheidsdiensten onderling en met privépartners.

Het Rekenhof stelt echter vast dat de randvoorwaarden voor een optimaal gebruik nog niet volledig zijn vervuld. De verspreiding van de noodzakelijke kaartlezers blijft beperkt en het juridische kader voor het gebruik staat nog niet voldoende op punt. De strikte toepassing van de privacywetgeving is mogelijk een rem op een veralgemeend gebruik van de eID. Het gebruik en de kennis van de eID zijn ook nog niet voldoende ingeburgerd ondanks alle promotie en communicatie die hierover werden gevoerd. Tot slot remt ook het bestaan van een eenvoudige, alternatieve, toegangspoort tot het e-government, het federale *token*, het gebruik van de eID af.

De productiekosten die de burger voor de eID draagt, zouden worden gecompenseerd door een meerwaarde via voldoende eID-toepassingen. Wat deze meerwaarde inhoudt of wat wordt verstaan onder voldoende toepassingen, werd echter niet geëxpliciteerd. De vraag of deze meer-

waarde werd gerealiseerd is dus moeilijk te beantwoorden. Bovendien wordt het aantal bestaande toepassingen niet systematisch bijgehouden. Het gebruik van de eID op zich wordt evenmin gemonitord. Op basis van enquêtes zijn er echter aanwijzingen dat slechts een minderheid van de burgers de kaart gebruikt maar ook dat het gebruik toeneemt.

Toekomstige ontwikkelingen voor de eID zijn de overname van de functie van de SIS-kaart door de eID en de verlenging van de geldigheidsduur van vijf tot tien jaar. De verlenging van de geldigheidsduur zou een besparing kunnen betekenen voor de burger. Voor de overname van de SIS-kaart moeten nog beslissingen worden genomen, ondermeer voor de kinderen zonder kids-ID.

Het Rekenhof beveelt aan dat er duidelijke doelstellingen worden geformuleerd voor het gebruik van de eID. Hieraan gekoppeld beveelt het Rekenhof aan het gebruik te monitoren en te evalueren en hiervoor een administratie de verantwoordelijkheid te geven. Voorts beveelt het Rekenhof aan, rekening houdend met het nodige veiligheidsniveau en de wensen van de burger, een duidelijk beleid te ontwikkelen voor de toegang tot het e-government en de plaats van de eID en andere technologieën, zoals het *token*, daarin. Tot slot beveelt het Rekenhof aan de eerder vermelde knelpunten voor het gebruik van de eID weg te werken en tijdig de nodige beslissingen te nemen om de versmelting van de functie van de SIS-kaart en de eID en de verlenging van de geldigheid van de eID op een doelmatige wijze te implementeren.

Samenvatting	5
Hoofdstuk 1	
Voorstelling	13
1.1 De elektronische identiteitskaart (eID)	13
1.1.1 Waarom een eID?	13
1.1.2 Functies van de eID	13
1.1.3 Actoren	14
1.2 Audit	15
1.2.1 Onderzoeksvragen en methode	15
1.2.2 Tijdschema	16
Hoofdstuk 2	
Invoering en beheer van de eID	17
2.1 Invoering van de elektronische kaarten	19
2.1.1 eID	19
2.1.2 Elektronische vreemdelingenkaarten	20
2.1.3 Kids-ID	21
2.1.4 Europees kader eID	21
2.1.5 Overzicht invoering elektronische kaarten	22
2.2 Kostprijs	22
2.2.1 Kostprijs van het eID-project	22
2.2.2 Kosten voor bijkomend personeel	24
2.2.3 Eenheidsprijs van de elektronische kaart	25
2.3 Beheer van het eID-project	26
2.3.1 Een innovatief project noodzaakt flexibele overeenkomsten	26
2.3.2 Overlegstructuren, uitdagingen voor de overheid	27
2.3.3 Randvoorwaarden voor een goed projectbeheer	28
2.3.4 Samenwerking met de gemeenten	28
2.3.5 Afhankelijkheid van de huidige leveranciers	29
2.3.6 Federaal token: een alternatieve toegangssleutel tot e-government	29
2.4 Toekomstige ontwikkelingen	31
2.4.1 Vervullen van de rol van SIS-kaart	31
2.4.2 Verdubbeling van de geldigheidsduur	32
Hoofdstuk 3	
Gebruik van de eID	35
3.1 Gebruik van de kaart	37
3.2 Voldoende toepassingen	39
3.3 Kaartlezer en stuurprogramma	40
3.3.1 Kaartlezer standaard in elke pc	41
3.3.2 Evidente aankoop van de kaartlezer	41
3.3.3 Gebruik verhoogt door een grotere verspreiding	41
3.3.4 Stuurprogramma	42
3.4 Juridisch Kader	43
3.4.1 eID en privacy: gebruik van het rijksregisternummer	43

3.4.2	Elektronische handtekening	46
3.5	Promotie	50
Hoofstuk 4		
Conclusies en aanbevelingen		53
4.1	Conclusies	55
4.2	Aanbevelingen	56
4.3	Reactie van de beleidsverantwoordelijken	57
Bijlagen		59
Bijlage 1		
	Belangrijkste beslissingen en evoluties	61
Bijlage 2		
	Belangrijkste federale toepassingen voor de burger	63
Bijlage 3		
	Brief van de minister van Binnenlandse Zaken	65
Bijlage 4		
	Brief van de minister van Economie	67
Bijlage 5		
	Brief van de staatssecretaris voor Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Diensten	69

Voorstelling

Hoofdstuk

1

1.1 De elektronische identiteitskaart (eID)

1.1.1 Waarom een eID?

Het belangrijkste doel van de eID blijft het bieden van een veilig en betrouwbaar identiteitsbewijs. Elke Belg vanaf 15 jaar moet de eID bij zich hebben. De investeringen in een elektronische kaart werden verantwoord geacht omdat de overheid een hoog rendement verwachtte van de nieuwe elektronische functies van de kaart.

De elektronische identificatie met behulp van de eID moest de toegangssleutel worden tot *e-government*, waarmee de overheid de burger via internet toegang biedt tot overheidsdiensten (zie hoofdstuk 3). De burger wordt dankzij *e-government* sneller bediend met een kleiner risico op fouten. Hij hoeft zich niet te verplaatsen en is niet gebonden aan openingsuren.

Ook de administratie werkt efficiënter door *e-government*. Het automatiseren en op afstand gebruik maken van overheidsdiensten moeten ertoe leiden dat ambtenaren vrij komen om andere taken uit te voeren of dat dezelfde taken door minder ambtenaren kunnen worden uitgevoerd. Deze ambities veronderstellen naast het bestaan van de toegangssleutel eID ook vorderingen in de modernisering van het overheidsapparaat en administratieve vereenvoudiging.

De elektronische functies van de eID hebben duidelijk betrekking op overheidsdiensten. Toch werd, bijkomend, gesuggereerd dat ook de privésector winsten zou kunnen halen uit deze goed beveiligde toegangssleutel omdat handel via internet (*e-commerce*) en afstandsbankieren (*e-banking*) gemakkelijk en veilig zouden verlopen via de sleutel waarover elke burger zou beschikken.

1.1.2 Functies van de eID

De eID is een identiteitsbewijs in bankkaartformaat met een microchip. Ze wordt uitgereikt aan iedere Belg vanaf 12 jaar. De eID heeft vier functies, waarvan drie elektronische.

1) *niet-elektronische identificatie*

Met de eID kan de burger zich identificeren en binnen de EU reizen. Visueel leesbaar op de eID staat volgende persoonsinformatie: voornaam, familienaam, geboorteplaats- en datum, geslacht, foto, handtekening, rijksregisternummer.

2) *elektronische identificatie (zonder pincode)*

De chip in de eID bevat de persoonsinformatie die visueel af te lezen is op de kaart plus het adres. Het adres wordt niet meer op de eID afgedrukt om te vermijden dat bij elke verhuizing een nieuwe kaart moet worden aangemaakt. Het nieuwe adres wordt door de gemeentediensten gratis op de chip aangebracht. Andere persoonsinformatie bevat de eID niet¹. De eID bevat dus niet meer informatie over de burger dan de oude identiteitskaarten. Net zoals voor de volgende elektronische functies is voor het uitlezen van de informatie op de eID een kaartlezer nodig, die niet standaard met de eID wordt meegeleverd.

¹ Naast persoonsinformatie bevat de eID technische informatie over de kaart zelf: nummer van de kaart, geldigheidsduur, afgifteplaats enz.

3) authenticatie: zich beveiligd via internet identificeren (met pincode)

Authenticatie is het proces waarbij wordt geverifieerd of een persoon ook werkelijk is wie hij beweert te zijn. De chip in de eID bevat een certificaat waarmee de burger zijn identiteit op afstand kan bevestigen. Daarvoor moet hij de pincode van de eID invoeren. Hierdoor ontstaat een dubbele beveiliging: iets wat men bezit (eID) en iets wat men kent (pincode). De gebruikte technologie biedt een zeer hoge beveiliging.

4) een elektronische handtekening plaatsen in een elektronisch document (met pincode)

De chip in de eID bevat nog een tweede certificaat, waarmee de burger een elektronische handtekening kan plaatsen. De overheid heeft, met het oog op het gebruiksgemak, ervoor gekozen aan deze functie dezelfde pincode te geven als die voor de authenticatie. Bij het gebruik van het certificaat met de elektronische handtekening wordt een onweerlegbare band gelegd tussen de inhoud van een document en de identiteit.

Naast de eID heeft de overheid een elektronische vreemdelingenkaart en een kids-ID ingevoerd. Dat zijn technisch gezien varianten op de eID die met dezelfde kaartlezers en software kunnen worden gebruikt. De elektronische vreemdelingenkaarten bieden dezelfde elektronische functies als de eID. De kids-ID bevat uiteraard geen handtekeningcertificaat.

Bijna alle Belgen vanaf 12 jaar beschikten begin 2012 over een eID. Dat was ook het geval voor ruim de helft van de kinderen jonger dan 12 en ongeveer twee derden van de vreemdelingen. Ongeveer negen op de tien inwoners bezitten een eID.

Tabel 1 – Evolutie van de eID, kids-ID en de vreemdelingenkaart tussen 2009 en 2012

Doelgroep	1 januari 2009	Percentage doelgroep	1 januari 2012	Percentage-doelgroep
Aantal Belgen vanaf 12 met eID	7.742.251	94,00	8.266.565	99,85
Aantal kids-ID	6.391	0,48	772.807	56,72
Aantal elektronische vreemdelingenkaarten	210.322	20,88	805.225	69,51
Totaal	7.958.964	75,2	9.844.597	91,15

Bron: FOD Binnenlandse Zaken

1.1.3 Actoren

De eID (evenals de kids-ID en de vreemdelingenkaart) wordt beheerd door de Algemene Directie Instellingen en Bevolking (ADIB) van de FOD Binnenlandse Zaken. De ADIB beheert ook het Rijksregister: de centrale overheidsdatabank met bevolkingsgegevens waaruit alle gegevens die op de eID staan worden gehaald². De productie van de kaarten en de certificaten en de uitrusting en ondersteuning van de gemeenten werden uitbesteed. ADIB beheert deze contracten. Het Rijksregister is verantwoordelijk voor de communicatie

² Voor de eID treedt het Rijksregister op als registratie-autoriteit, d.i. het orgaan dat verantwoordelijk is voor de identificatie van de persoon die een certificaat aanvraagt. Het Rijksregister delegeert het merendeel van de registratieverrichtingen aan de bevolkingsadministratie van de gemeenten, de zogenaamde lokale registratieautoriteiten (LRA).

tussen de gemeenten, de kaartenproducent en het orgaan dat de certificaten uit geeft. Een staatsdienst met afzonderlijk beheer werd opgericht voor het eID-project.

De FOD Informatie- en Communicatietechnologie (Fedict) vervult de rol van *policy authority* in het eID-project. Fedict ziet toe op de technische kwaliteit en veiligheid van het eID-systeem en zorgt voor de benodigde software voor het gebruik van de eID. Fedict biedt een ruim assortiment van diensten aan de overheden die eID-toepassingen willen ontwikkelen. Ten slotte ijvert Fedict voor de promotie van de eID en haar toepassingen.

Aangezien de eID thuis hoort in het ruimere kader van e-government en administratieve vereenvoudiging speelt ook de Dienst voor Administratieve Vereenvoudiging (DAV), die behoort tot de FOD Kanselarij van de Eerste Minister, een rol in de promotie en ontwikkeling van de eID.

Naast de hoofdactoren ADIB, Fedict en DAV speelt de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie een rol. Het bestuur Kwaliteit en Veiligheid van die FOD moet toezicht houden op het orgaan dat de certificaten uit geeft.

Bij de concrete verspreiding en het gebruik van de kaart zijn nog vele andere overheidsactoren betrokken: vooral de gemeenten, die de eID aan de burgers uitreiken en activeren, alle overheden die eID-toepassingen hebben ontwikkeld, de privacycommissie enz.

De productie van de eID, de elektronische certificaten die op de eID staan en de nodige infrastructuur werden uitbesteed aan respectievelijk Zetes, Certipost en Steria.

1.2 Audit

1.2.1 Onderzoeksvragen en methode

Met deze audit wil het Rekenhof bijdragen tot een efficiënt en effectief beheer en gebruik van de eID. Daartoe wordt een antwoord gezocht op twee onderzoeksvragen:

1. Wordt de eID efficiënt geïmplementeerd en beheerd?
2. Zorgt de overheid voor een optimaal gebruik van de eID?

De audit focust zich op de *huidige toestand* van het eID-project. De ontwikkeling en invoering van de eID worden besproken in de mate dat dit nuttig is om huidige ontwikkelingen en beperkingen te begrijpen en ook om een correct beeld te kunnen geven van de kostprijs van het project.

De audit handelt over de eID als *toegangssleutel* van de burger tot e-government, niet over het veel ruimere onderwerp van e-government op zich. Wat de concrete eID-toepassingen betreft, focust de audit op federale toepassingen die voor de meeste burgers toegankelijk zijn en minder op professionele toepassingen voor bepaalde beroepen (notarissen, boekhouders, artsen ...)³.

³ Omdat deze toepassingen perfect gebruik hadden kunnen maken van een beroepsmatig en beperkt uitgereikt toegangsinstrument en op zich niet de invoering verantwoordt van een toegangsinstrument uitgereikt aan alle burgers.

De audit werd uitgevoerd bij de federale administraties ADIB, Fedict, DAV, FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie. Bij andere overheidsactoren werd waar nodig informatie ingewonnen, maar zij zijn niet formeel het onderwerp van de audit.

De elektronische vreemdelingenkaarten en de kids-ID werden door de administratie beschouwd als varianten op de eID en daarom ook uitgevoerd via de al gegunde eID-overheidsopdrachten. Om die reden worden deze kaarten, waar relevant, beknopt besproken. Het Belgische paspoort met ingebouwde chip ten slotte houdt technisch, functioneel en budgettair geen verband met de eID en valt daarom buiten de afbakening van de audit.

1.2.2 Tijdschema

5 oktober 2011	Aankondiging van de audit bij de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Ondernemen en Vereenvoudigen en bij de leidend ambtenaren van de betrokken administraties
Oktober 2011 tot maart 2012	Uitvoering van de audit
20 juni 2012	Voorleggen voorontwerp van verslag aan de geauditeerde administraties
12 juli –13 augustus 2012	Ontvangst antwoorden van de betrokken administraties
12 september 2012	Voorleggen ontwerpverslag aan de bevoegde ministers en staatssecretaris
22 oktober 2012, 5 november 2012 en 31 oktober 2012	Ontvangst antwoorden van de minister van Binnenlandse Zaken, de minister van Economie en de staatssecretaris voor Ambtenarenzaken en de Modernisering van de Openbare Diensten

Invoering en beheer van de eID

Hoofdstuk

2

2.1 Invoering van de elektronische kaarten

2.1.1 eID

Op 22 november 2000 besliste de Ministerraad een conceptstudie over een eID op te starten⁴. Die werd opgeleverd op 6 juni 2001.

Op 19 juli 2001 keurde de Ministerraad, op basis van de conceptstudie, een pilootfase goed. Die zou dienen om de deugdelijkheid van het systeem te testen. Het streefdoel was tegen einde 2001 de gunning van de nodige overheidsopdrachten aan te vatten, begin 2002 de pilootfase te starten om dan medio 2002 de veralgemeende uitreiking te kunnen aanvaatten. In januari 2002 werden elf pilootgemeenten aangewezen en een begeleidingscomité opgericht. In april 2002 werd de gunningsprocedure voor de kaartproductie gestart. Pas in september 2002 werden de opdrachten gegund en in mei 2003 startte de uitreiking van de eID aan de burgers in de eerste pilootgemeenten.

Op basis van de ervaringen met de pilootfase zou de Ministerraad tot een algemene invoering overgaan zodra de vraag naar de eID en zijn toepassingen groot genoeg zou worden geacht. Dat zou worden gemeten via het aantal spontane aanvragen van burgers om een eID te krijgen en het aantal beschikbare eID-toepassingen.

De belangrijkste te nemen beslissingen waren het al dan niet overgaan tot een algemene invoering en de snelheid waarmee de operatie moest worden uitgevoerd. Uit de evaluatie van de pilootfase in januari 2004 bleek dat het aantal spontane aanvragen laag was (1 op 30). Om toch te kunnen besluiten dat de spontane aanvragen voldoende waren, werden de "officieuze" aanvragen uit specifieke doelgroepen, waarbij meer dan 200.000 burgers waren betrokken, meegeteld. Een koninklijk besluit van november 2003⁵ zorgde er immers voor dat overheden lijsten konden indienen met personen die versneld een eID dienden te krijgen. Bepaalde categorieën burgers (ambtenaren, vrije beroepen...) die verondersteld werden op korte termijn effectief gebruik te maken van de eID, zouden voorrang krijgen. Zo zouden de potentiële ontwikkelaars van eID-toepassingen toch verzekerd zijn dat hun potentiële klanten zeer snel over de kaart zouden beschikken. De betrokkenen zouden ook een voorbeeldfunctie kunnen hebben voor het maatschappelijk nut van de kaart.

Als eID-toepassingen kwamen behalve Tax-on-Web bijna uitsluitend *toekomstige* toepassingen aan bod. Toch werd ook hier besloten dat deze parameter positief was.

De aanvankelijke bedoeling, zoals herhaald in het regeerakkoord van juli 2003, was dat het gebruik van de eID tegen 2007 zou zijn veralgemeend. De administratie pleitte in de evaluatienota van de pilootfase voor een uitreiking gespreid over vijf jaar. Een langere spreiding kon niet omdat de kaarten maar vijf jaar geldig zijn. Dat de algemene invoering later was gestart dan gepland (2004 i.p.v. 2002), betekende uiteraard dat de eID slechts einde 2009 algemeen zou zijn ingevoerd. De Ministerraad van 20 maart 2004 volgde dat voorstel niet en besloot toch tot een versnelde invoering op drie jaar (dus tot 2007), daarin de doelstellingen van het regeerakkoord volgend. De bevoegde minister herhaalde in het parlement

⁴ Een overzicht van de beslissingen over de eID is als bijlage 1 opgenomen.

⁵ KB van 25 maart 2003 houdende overgangsmaatregelen in verband met de elektronische identiteitskaart, art. 2 bis ingevoegd bij koninklijk besluit van 30 november 2003.

de aanbeveling uit de evaluatie voor een uitreiking over vijf jaar, maar stelde dat de initiële bedoeling van eind 2007 nog steeds overeind bleef en dat 2009 als optie achter de hand werd gehouden⁶.

Eenzijds heeft de autonomie die aan de gemeenten werd verleend, het project vertraagd. Anderzijds was het wellicht beter zich aan te passen aan de reële mogelijkheden van alle actoren dan kortere termijnen te forceren met alle problemen van dien. Uiteindelijk heeft de uitreiking wel degelijk tot eind 2009 geduurd, wanneer 99,45 % van de doelgroep werd bereikt (zie hoofdstuk 1). Het Rekenhof berekende, op basis van cijfers van de ADIB, dat eind 2007 slechts 73 % van de doelgroep was bereikt.

2.1.2 Elektronische vreemdelingenkaarten

Zodra de uitrol van de eID op kruissnelheid was, begon de overheid met het project om ook de vreemdelingenkaarten elektronisch te maken. Aan de betrokken personen worden dezelfde elektronische gebruiksfuncties aangeboden als aan de Belgische burgers. Hier kwam – veel meer dan bij de eID – het veiligheidsaspect aan bod. Terwijl de oude identiteitskaart algemeen nog als zeer veilig kon worden beschouwd, waren de papieren vreemdelingenkaarten een reëel veiligheidsprobleem. De gemeenten bewaarden blanco vreemdelingenkaarten die ze later zelf invulden. Tussen 1995 en 2008 waren bijna 45.000 blanco kaarten gestolen.

Er werd gestreefd naar een maximale integratie met de eID, om lasten en kostprijs te drukken en om de kaart via de al gegunde overheidsopdrachten te kunnen laten uitvoeren. De hele operatie werd dus uitgevoerd binnen de bestaande contracten als een verandering (*change request*). Net zoals bij de eID werden een studie- en een pilootfase in enkele gemeenten doorlopen vooraleer werd besloten tot de algemene uitreiking. De overheid en privépartners konden zich hierbij baseren op de ervaringen met de eID. Ondermeer omdat Europa strikte normen oplegt aan vreemdelingenkaarten voor niet-EU-burgers (voor EU burgers kan de Belgische overheid gewoon een kaart naar Belgisch formaat uitgeven) bestaan er verschillende types elektronische vreemdelingenkaarten. Ze beschikken wel allemaal over dezelfde elektronische functies.

De elektronische vreemdelingenkaart is niet verplicht voor EU-burgers: zij kunnen nog altijd een papieren bijlage krijgen, die gratis is. Zij vormen daarmee de enige categorie die vrij kan kiezen om bij te betalen voor het gemak van een elektronische kaart.

De oranje en purperen immatriculatieattesten voor o.a. asielzoekers in procedure, gezinsherenigers met een derdelander in procedure enz. zijn nog niet vervangen door een elektronische versie.

In tegenstelling tot de uitreiking van de eID over vijf jaar, besloot de Ministerraad van 1 februari 2008 voor de elektronische vreemdelingenkaarten tot een versnelde uitreiking op twee jaar. In de praktijk worden de oude kaarten echter pas vervangen wanneer ze vervallen zijn⁷. Dit verklaart ondermeer waarom eind 2010 slechts 62,42 % van de vreemdelingen een elektronische kaart (69,51 % eind 2011) had.

⁶ Parl. St. Kamer, 5 mei 2004, DOC 51.1094/001. Evaluatie van de invoering van de elektronische identiteitskaart, p.9.

⁷ Omzendbrief DVZ van 14 mei 2008

2.1.3 Kids-ID

Toen in 2000 het concept van de eID werd goedgekeurd, was er niet uitdrukkelijk sprake van een dergelijk identiteitsdocument voor kinderen jonger dan twaalf jaar. De Minister-raad keurde op 23 juni 2006 het pilootproject voor een elektronisch identiteitsdocument voor Belgische kinderen jonger dan twaalf jaar goed. Na de invoering van de kaart via koninklijk besluit⁸ kon in november 2006 de pilootfase starten in zes gemeenten. Op 19 december 2008 keurde de Ministerraad de algemene invoering goed. De begindatum van die veralgemening voor alle gemeenten van het Rijk werd bij MB vastgelegd op 16 maart 2009⁹. Sinds 4 januari 2010 zijn alle Belgische gemeenten overgeschakeld naar de kids-ID. De kids-ID wordt afgeleverd op verzoek¹⁰. Er zijn dan ook geen streefdoelen inzake uitreiking. Eind 2011 beschikte 56,72 % van de kinderen over een kids-ID (zie hoofdstuk 1).

2.1.4 Europees kader eID

De Europese Unie heeft geen bevoegdheid voor nationale identiteitsbewijzen¹¹. De elektronische identiteitsbewijzen van de lidstaten zijn ontworpen om hun eigen nationale doelstellingen te bereiken binnen hun eigen juridisch kader. Zo achten niet alle lidstaten het verplicht dragen van een identiteitsbewijs aanvaardbaar. Ook het gebruik van een uniek identificatienummer, zoals het Belgische rijksregisternummer, is in bepaalde lidstaten verboden. Het resultaat is een veelheid van technologisch verschillende, niet-compatibele, nationale elektronische identiteitsbewijzen.

De meeste lidstaten die ervoor hebben gekozen een elektronisch identiteitsbewijs in te voeren, hebben in grote lijnen wel dezelfde basiskeuzes gemaakt als België. Het elektronische identiteitsbewijs staat meestal op het materiële identiteitsbewijs van de burger. Andere mogelijkheden zijn bv. simkaarten van mobiele telefoons of bankkaarten. Sommige lidstaten bieden hun burgers zelfs een keuze aan. Net zoals België hebben de meeste lidstaten ervoor gekozen de overheid het elektronische identificatiesysteem te laten beheren en nog geen biometrische data op te nemen.

Onrechtstreeks heeft de Europese regelgeving over o.a. privacy en vrije concurrentie wel een belangrijke invloed. Ook voor de elektronische handtekening, één van de functies van de eID, bestaat er Europese regelgeving (zie verder 3.4.2 Elektronische handtekening).

De vele verschillende nationale systemen vormen een gemiste kans voor vlotte transacties binnen de Europese Unie. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er verschillende Europese initiatieven bestaan om toepassingen compatibel te maken met de verschillende eID's. Zo heeft België, in het kader van het Europese Stork¹²-project, onder meer de toegang tot de socialezekerheidstoepassing Limosa mogelijk gemaakt voor negen verschillende nationale

⁸ KB van 18 oktober 2006 betreffende het elektronisch identiteitsdocument voor Belgische kinderen onder de twaalf jaar.

⁹ MB van 3 maart 2009 houdende de beslissing om het elektronisch identiteitsdocument voor Belgische kinderen onder de twaalf jaar veralgemeend in te voeren.

¹⁰ Art 16 bis van het KB van 10 december 1996 betreffende de verschillende identiteitsdocumenten voor kinderen onder de twaalf jaar.

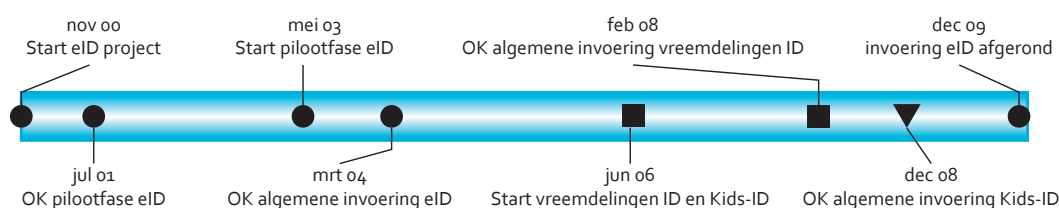
¹¹ De EU is wel bevoegd voor de inschrijvingsbewijzen van niet-EU-vreemdelingen. Dit verklaart waarom in België deze vreemdelingenkaarten licht verschillen van de vreemdelingenkaarten voor EU-burgers (die quasi identiek zijn aan de eID). De verschillen kunnen nog groter worden door nieuwe EU-eisen, bv. de opname van biometrische data voor deze niet-EU-vreemdelingen.

¹² Secure idenTity acrOss boRders linKed, <http://www.eid-stork.eu>.

eID's¹³ (via Limosa kunnen buitenlandse ondernemingen of zelfstandigen die een tewerkstelling in België starten hun meldingsplicht elektronisch vervullen).

De Belgische administratie is actief op internationaal vlak, bv. in het kader van het Europese ASINP-project¹⁴, waarbij de ervaring die de Belgische administratie en bedrijven hebben opgedaan bij het eID project wordt verspreid. Het is waarschijnlijk dat de geslaagde invoering van de Belgische eID voor de betrokken bedrijven een pluspunt betekent bij buitenlandse contacten.

2.1.5 Overzicht invoering elektronische kaarten



2.2 Kostprijs

2.2.1 Kostprijs van het eID-project

Eind 2004 werd binnen de ADIB een staatsdienst met afzonderlijk beheer (SAB) opgericht "belast met het beheer van de identiteitskaarten"¹⁵. De oprichting werd gemotiveerd door de noodzaak de eID vlot te kunnen uitreiken, in het bijzonder de inzet van personeel uit overheidsbedrijven in de gemeenten te vergemakkelijken.

De rekeningen van de SAB geven globaal een goed beeld van de uitgaven en de opbrengsten in het kader van het eID-project. Een voordeel van de keuze voor een SAB is onder meer dat de inkomsten nadien kunnen worden gebruikt voor uitgaven van de SAB en dat ongebruikte inkomsten naar het volgende boekjaar kunnen worden overgeheveld. De SAB heeft een grotere autonomie aan het eID project gegeven.

Tabel 2 – Uitgaven en inkomsten SAB (in duizend euro – ramingen voor 2011 en 2012)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo op 1 januari		8.971	25.582	25.036	19.504	5.272	13.203	10.299	8.511
Totaal-inkomsten	13.100	68.873	41.721	48.563	37.821	57.063	50.662	63.111	57.067
Totaal-Uitgaven	4.129	52.262	42.267	54.095	52.054	49.132	53.566	64.899	60.335

Bron: begrotingsdocumenten

¹³ Luxemburg, Italië, Spanje, Portugal, Estland, Finland, IJsland, Litouwen, Slovenië.

¹⁴ Architectures for Strengthening Identification of Natural Persons in Europe.

¹⁵ In het beheerscomité zitten ook vertegenwoordigers van andere actoren: Fedict, de FOD Kanselarij, FOD B&B, DVZ en de FOD Buitenlandse Zaken.

Sinds 2004 zijn de onkosten van de ADIB voor het eID-project terug te vinden als uitgaven op de begroting van de SAB. De uitgaven zijn onderverdeeld in drie grote rubrieken: personeel, werking en investeringen. In een nota aan de Ministerraad van 19 maart 2004 werden de uitgaven geraamd op 227 miljoen euro (raming tot 2009). De werkelijke uitgaven voor die periode (2004-2009) bedragen 254 miljoen euro. Die uitgaven bevatten echter ook de kosten voor de elektronische vreemdelingenkaarten en de kids-ID (respectievelijk 533.106 en 180.789 exemplaren eind 2009). Die waren niet in de raming uit 2004 meegenomen. Op basis daarvan en rekening houdend met de inflatie, kan worden gesteld dat de kosten van het eID-project redelijkerwijze binnen de geplande ramingen vielen.

Hier zijn enkele kanttekeningen nuttig. Enerzijds worden de lonen van de personeelsleden van de ADIB die betrokken zijn bij het eID project, niet op de SAB aangerekend. Alleen de loonkosten van personeelsleden die na 2004 speciaal in dienst werden genomen voor de eID (en de latere elektronische vreemdelingenkaarten en kids-ID) komen voor in de rekeningen van de SAB. Anderzijds draagt de SAB alle werkings- en investeringskosten voor het gehele Rijksregister en de modernisering ervan. Deze kosten hebben dus een ruimer kader dan alleen het eID project. Tot op zekere hoogte is deze vermenging onvermijdelijk: de goede werking van het Rijksregister en het slagen van het eID project zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Toch heeft het Rekenhof in het kader van zijn financiële controle op de SAB aangedrongen op het opmaken van een protocol waarin duidelijkere afbakeningen zouden worden afgesproken tussen ADIB en SAB. De administratie bevestigde tijdens deze audit dat ze inderdaad een dergelijk protocol zal uitwerken.

Ook bij de inkomsten zijn er verschillende rubrieken. De prijs die de ADIB voor de identiteitskaarten aanreket aan de gemeenten is als inkomst terug te vinden op diezelfde begroting. In de raming van de inkomsten in de nota aan de Ministerraad van 19 maart 2004 werd alleen rekening gehouden met deze aanrekening. De raming bedraagt 105 miljoen euro tot 2009. De werkelijke ontvangsten voor die periode (2004-2009) uit de invordering van de kosten van de aanmaak bedragen 112 miljoen euro.

Sinds 2005 ontvangt de SAB een dotatie voor de uitreiking van de elektronische identiteitskaart. Die moest voldoende hoog zijn om de eerste eID aan alle burgers te kunnen uitreiken tegen dezelfde prijs (met name 10 euro per kaart zonder de gemeentereductie), zonder extra kosten voor de gemeenten. Voor de periode 2004-2009 bedroeg ze in totaal 76 miljoen euro.

Tabel 3 – Dotatie SAB (in duizend euro)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bedragen	0	23.984	5.448	19.421	6.551	20.954	0	14.168	7.145

Bron: begrotingsdocumenten

De andere inkomsten voor de periode 2004-2009 komen uit de ontvangsten uit de vergoedingen voor het raadplegen van het Rijksregister (44,5 miljoen euro) en de bijdragen in weddekosten door gemeenten, sommige overheidsbedrijven en Defensie (12,3 miljoen euro).

Naast de ADIB hebben nog andere actoren kosten gemaakt voor het eID project. Het betreft voornamelijk Fedict (ongeveer 5 miljoen euro) en in veel mindere mate de DAV (ongeveer 0,15 miljoen euro). De kosten voor de concept- en pilootfase werden ook door de federale overheid gedragen. Deze startkosten werden niet onderzocht in deze audit.

2.2.2 Kosten voor bijkomend personeel

Bijkomend personeel voor de gemeenten

De gemeenten kregen voor drie jaar gratis bijkomend personeel aangeboden om de extra werklast van de veralgemeende uitreiking van de elektronische identiteitskaart op te vangen (artikel 475 van de programmawet van 22 december 2003). Het ging om overtallig personeel uit de autonome overheidsbedrijven (Belgacom, De Post, NMBS, Biac, Belgocontrol) en Defensie. De overstap gebeurde op vrijwillige basis. De betrokkenen behielden hun statuut en konden een voorkeur voor een bepaalde gemeente uiten.

Op basis van een raming van 30 minuten per uitgereikte eID en het scenario van een vijfjarige uitreiking werd de nood aan extra personeel op 722 VTE berekend¹⁶. De verdeling over de gemeenten gebeurde op basis van het bevolkingsaantal, met een minimum van 1 voltijdse werknemer per gemeente.

Uiteindelijk werden 645 personen ter beschikking gesteld van de gemeenten (263 Belgacom, 144 De Post, 120 Defensie, 106 NMBS, 12 Biac of Belgocontrol). Verschillende gemeenten opteerden ervoor geen beroep te doen op bijkomend personeel. Ze waren van oordeel dat ze voldoende personeel hadden.

De eerste personen werden ter beschikking gesteld in oktober 2004. Voordat de eerste contracten zouden aflopen (oktober 2007), besliste de federale overheid – na een evaluatie en na overleg met de verenigingen van steden en gemeenten en de vorige werkgevers van de betrokkenen – de tijdelijke operatie om te vormen tot een definitieve terbeschikkingstelling van personeel. Daartoe werd de nodige regelgeving uitgevaardigd.¹⁷ De beslissing werd ondermeer gemotiveerd door de nood om de uitreiking van de eID af te ronden en de bijkomende werklast veroorzaakt door de kids-ID en de elektronische vreemdelingenkaart.

Concreet werd de mogelijkheid geschapen om na de termijn van drie jaar de terbeschikkingstelling definitief te maken als zowel de betrokken gemeente als het betrokken personeelslid daarmee akkoord ging. Het personeelslid stapte definitief over van het betrokken overheidsbedrijf of Defensie naar de FOD Binnenlandse Zaken als vast benoemd ambtenaar, met terbeschikkingstelling aan de gemeente. Die verbindt zich ertoe de betrokkene tot de pensionering te werk te stellen.

De loonkosten van de betrokkenen gaan gradueel over naar de gemeenten. Het eerste jaar van de verlenging (het vierde jaar van tewerkstelling in de gemeente dus) blijft de federale overheid de loonkosten volledig dragen. Dan volgt een overgangsjaar waarin de FOD en de

¹⁶ *Parl.St.Kamer*, 10 november 2004, DOC 51 1371/011, Verantwoording van de Algemene Uitgavenbegroting voor begrotingsjaar 2005, p. 397.

¹⁷ Invoering van art. 29 bis in de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven door programmawet van 27/12/2006.

gemeente de loonkosten delen. Nadien neemt de gemeente de loonkosten over tot aan de pensionering van de betrokkene. De pensioenlast blijft bij de federale overheid en de vorige werkgever. Deze voorwaarden zijn uiteraard minder aantrekkelijk voor de gemeenten dan een gratis terbeschikkingstelling. Uiteindelijk zijn 261 personen definitief overgestapt naar de FOD Binnenlandse Zaken tussen 2007 en 2010.

De vraag rijst of de loonkosten voor de volle 100 % kosten zijn voor het eID-project. De raming van 722 VTE was volgens de bevoegde minister ruim, de betrokken personeelsleden waren overtaallig bij hun vorige werkgever en ze mochten in de gemeenten ook taken uitoefenen die geen rechtstreeks verband hielden met identiteitskaarten¹⁸. Verschillende gemeenten gebruikten het aanbod van het extra personeel niet, zonder daarvoor vertraging op te lopen bij de uitreiking en anderen haakten af na de gratis terbeschikkingstelling van drie jaar. Zonder afbreuk te doen aan de reële ondersteuning die de betrokken personen hebben betekend voor het eID-project, droeg de operatie toch ook bij tot een elegante oplossing voor overtaallig personeel bij overheidsbedrijven en Defensie.

Bijkomend personeel voor het Rijksregister

Naast bovengenoemd personeel werden via dezelfde systemen ook 57 medewerkers van Belgacom ter beschikking gesteld van de ADIB zelf, voor de coördinatie van de uitreiking. Al die personen stapten na afloop van hun driejarige terbeschikkingstelling definitief over naar de FOD Binnenlandse Zaken.

Kostprijs van het bijkomende personeel

De loonkosten van het extra personeel worden betaald door de SAB eID. De terugbetalingen van loonkosten vormen een inkomst voor de SAB.

In een nota aan de Ministerraad van 19 maart 2004 werden de bijkomende personeelskosten voor de periode 2004-2009 geraamd op 104 miljoen euro, d.i. jaarlijks gemiddeld 20 miljoen euro. Deze raming ging uit van 832 ter beschikking gestelde personeelsleden. In de begroting 2005 werd die berekening bijgesteld tot in totaal 90 miljoen euro (gemiddeld 18 miljoen per jaar), omdat het aantal extra personeelsleden werd verminderd tot de hierboven vermelde aantallen. Omdat uiteindelijk de gemeenten geen of minder extra personeel vroegen, bedroegen de effectieve betalingen nog iets minder, nl. 77 miljoen euro (gemiddeld 15 miljoen per jaar). De begroting van de bijkomende personeelskosten na 2009 (na de volledige uitrol van de eID) bedraagt voor de jaren 2010, 2011 en 2012 respectievelijk 13.114.913 euro, 11.745.396 euro en 12.203.000 euro.

Er wordt aan herinnerd dat dit de kosten zijn van het personeel dat speciaal voor de nieuwe identiteitskaarten in dienst werd genomen. Uiteraard wordt ook een, niet nader te bepalen, deel van de personeelsveloppe van de ADIB besteed aan eID-werkzaamheden.

2.2.3 Eenheidsprijs van de elektronische kaart

De conceptstudie uit 2001 schatte de kostprijs van de eID, inclusief certificaten, op 9 euro. De administratie¹⁹ meende in het begin van het eID-project dat de overheid het best de

¹⁸ Hand. Kamer, 29 september 2004, CRIV 51 COM 349, p. 15.

¹⁹ Nota aan de Ministerraad van 28 juni 2001 Ontwerp van elektronische identiteitskaart en de implementatie ervan, p.31.

meerkosten van de eID tegenover de papieren kaart zou dragen omdat in de beginfase waarschijnlijk weinig toepassingen zouden bestaan. In een latere fase, wanneer de burger toegang zou hebben tot vele toepassingen en de eID een reële meerwaarde zou betekenen, zou de kostprijs kunnen verhogen.

Toch besliste de Ministerraad van 19 juli 2001 de meerkosten te laten dragen door de burger. Het komt erop neer dat de burger ongeveer de productiekost van de eID betaalt. De andere kosten (netwerk, personeel...) worden gedragen door de overheid. De uiteindelijke kosten voor de burger zijn afhankelijk van de gemeente die de kaart uitreikt: de grote meerderheid heft een bijkomende toeslag.

De bestaande papieren identiteitskaart kostte 3,75 euro (exclusief gemeentetoeslagen) en was tien jaar geldig. De eID kostte 10 euro (exclusief gemeentetoeslagen) en was slechts vijf jaar geldig. In die zin kwam de eID neer op een vervijfvoudiging van de kosten voor de burger (zonder rekening te houden met gemeentetoeslagen). De kostprijs van de eID is sinds april 2010 opgetrokken naar 12 euro²⁰, exclusief gemeentetoeslagen (een dringende uitreiking kost tussen de 54 en 177 euro). De toekomstige verdubbeling van de geldigheidsduur van de eID naar tien jaar zal die meerkost wel verminderen, voor zover de eenheidsprijs van de kaart door de aanpassing aan de verdubbeling van de geldigheidsduur niet te veel stijgt (zie punt 2.4.2).

Naast de prijs die de burger betaalt voor de eID zelf, komen uiteraard ook de kosten van pasfoto's en van twee verplaatsingen naar het gemeentehuis (voor het aanmaken en voor het afhalen van de kaart). Die kosten bestonden weliswaar ook bij de oude identiteitskaart.

Voor de vreemdelingenkaart werd gekozen voor dezelfde prijsstructuur als voor de eID. Voor de kids-ID heeft de overheid beslist niet de hele kostprijs van de kaart aan de burger door te rekenen. Ze kost 7 euro en de overheid rekent de gemeente slechts 3 euro aan. De SAB draagt de resterende kosten. Ook volgde de kids-ID in 2010 niet de prijsverhoging van eID en vreemdelingenkaart. Sommige gemeenten bieden de kids-ID gratis aan. Als motivering voor het subsidiëren van de kids-ID komt vooral het veiligheidsaspect aan bod. Het pilootproject had uitgewezen dat de prijs voor de burger een bepalende factor was voor het al dan niet aanvragen van de kids-ID: een te hoge prijs zou daardoor de aanschaf ervan kunnen afremmen wat niet bevorderlijk was voor de veiligheid van het kind.

Volgens de laatste begrotingsdocumenten voor 2012 zal de kaartenproducent aan de overheid in 2012 gemiddeld 11,34 euro aanrekenen voor een eID, 11,24 euro voor een vreemdelingenkaart en 8,77 euro voor een kids-ID.

2.3 Beheer van het eID-project

2.3.1 Een innovatief project noodzaakt flexibele overeenkomsten

Het eID project was redelijk innovatief, wat steeds een bepaalde onzekerheid oplevert. Bij het sluiten van de overheidsopdrachten in 2002 moest de overheid daarom genoeg flexibiliteit inbouwen om later te kunnen inspelen op onvoorziene veranderingen. Het contract

²⁰ Federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Algemene onderrichtingen betreffende de elektronische identiteitskaarten van Belg, versie van 1 juli 2010

voor de kaartproductie is vanaf het begin gebaseerd op de verwachting van latere wijzigingen: het verplicht de leverancier op dit gebied proactief te zijn en zelf de nodige wijzigingen voor te stellen. Daardoor is er voor de elementen die bij de ondertekening niet duidelijk konden worden voorzien, niet meer echt een forfaitaire prijs maar een “beste prijs”: de firma moet de meerkosten bewijzen. De firma moet de overheid ook behandelen als “beste klant”, wat wil zeggen dat de gehanteerde prijzen de laagste moeten zijn die de firma voor soortgelijke diensten aan anderen aanbiedt. Die aanpak is flexibel maar biedt, althans voor de veranderingen, niet de bescherming die een forfaitaire prijs betekent. Opdat een dergelijk contract niet zou ontsporen is het dan ook nodig dat de administratie, al dan niet bijgestaan door experts die ze inhuurt, een doorgedreven inzicht heeft in wat reëel nodig is voor een verandering en wat de reële “beste prijs” hiervoor op de markt zou zijn. De administratie lijkt in dit opzicht de nodige inspanningen te hebben gedaan.

Vroeg of laat rijst uiteraard de vraag waar veranderingen aan bestaande overheidsopdrachten ophouden en waar eigenlijk nieuwe opdrachten beginnen (waarvoor een nieuwe gunning nodig is). De administratie heeft, na het inwinnen van extern juridisch advies, ondermeer de elektronische vreemdelingenkaarten en de kids-ID als verandering op de eID opdracht beschouwd. Het is een ruime interpretatie van de wet, maar met het oog op efficiëntie en het slagen van de projecten logisch. Nieuwe gunningen zouden de invoeringstijd ernstig hebben doen oplopen. Praktisch betekent het laten leveren van de verschillende kaarten door verschillende leveranciers bovendien een vermenigvuldiging van alle coördinatieproblemen. Het bewijzen van identiteit is een kerntaak van de overheid. Ze mag daarop niet falen. Het lijkt dan ook normaal dat de administratie daarvoor een minimum aan risico's wil nemen.

De conclusie is dan ook dat de flexibiliteit die bepaalde contracten boden, heeft bijgedragen tot een doelmatige uitvoering van het project.

2.3.2 Overlegstructuren, uitdagingen voor de overheid

Voor de correcte werking van het eID-project was een hechte samenwerking tussen de overheid en de drie leveranciers (Zetes, Steria, Certipost) nodig. Na de gunning van de overheidsopdrachten werd daarom een formeel samenwerkingsakkoord ondertekend. Hiermee werden opvolgings- en overlegstructuren opgericht. Die vormen een piramide, waarbij in groepen op operationeel niveau wordt gewerkt aan de dagelijkse problemen en waar belangrijkere problemen doorschuiven naar hogere groepen. Op die manier wordt een vlotte communicatie verzekerd tussen alle actoren, zodat problemen snel gedetecteerd en vervolgens kunnen worden weggewerkt. De overheid is permanent op de hoogte van de evolutie van het project en kan waar nodig tijdig bijsturen.

Een dergelijke moderne samenwerkingsstructuur legt hoge eisen aan alle actoren, zeker ook de overheid. De ADIB heeft van deze uitdaging een opportuniteit gemaakt en heeft de kwaliteits- en veiligheidsplannen van het eID-project uitgebreid naar de hele dienst. Dit past in het voornemen van de ADIB om de primaire referentiebron op het gebied van identiteit te vormen binnen de overheid: daarvoor moeten de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de geleverde identiteitsgegevens buiten kijf staan. Nadien kunnen andere overheidsdiensten zich hierop baseren om afgeleide identiteitsdocumenten (rijbewijzen enz.) op te maken en uit te reiken. Daarbij kunnen ze maximaal gebruik maken van de bestaande gegevens en infrastructuur om zo de kosten te drukken.

Concreet werden kwaliteits- en veiligheidsplannen opgemaakt en verspreid via dienstorders. Procedures en taakverdeling worden hierin verduidelijkt. Tijdens het eID-project werden ook verschillende audits uitgevoerd. Om de vastgestelde lacunes weg te werken is men geëvolueerd naar een concept van “volledige kwaliteitsomgeving”. Procesgericht werken, meten, analyseren en bijsturen staan daarbij centraal.

2.3.3 Randvoorwaarden voor een goed projectbeheer

Cruciaal voor de succesvolle invoering van de eID was de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Zoals vermeld doorliep de eID - en nadien ook de elektronische vreemdelingenkaart en de kids-ID – een concept- en een studiefase voor hun algemene uitrol. Op die manier konden problemen en kinderziekten uit het systeem worden verwijderd en kon op voorhand inzicht worden verkregen in de manier waarop de hele structuur, inclusief gemeenten, overweg kon met het uitreiken van de kaarten.

Het project kon ook steunen op solide bestaande structuren. België heeft een lange traditie van een verplichte identiteitskaart en een centrale registratie van identiteitsgegevens. Het Rijksregister was al lang een voorloper in automatisering. Technisch was er ook de ervaring met de introductie van de SIS-kaart en kon de administratie verder bouwen op de ervaringen van o.a. de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Het project was een, zij het drastische, evolutie van een bestaand product en netwerk en geen volledige stap in het onbekende.

Ten slotte heeft het project steeds beschikt over de nodige budgettaire middelen. Belangrijk hierbij was de beleidsbeslissing uit 2001 om de burger de productiekosten van de kaart te laten betalen. Daardoor zijn sinds 2004 belangrijke geldstromen teruggevloeid naar de SAB identiteitskaarten die zodoende met een beperkte overheidsdotatie verder kan.

2.3.4 Samenwerking met de gemeenten

Uiteindelijk zijn het de gemeenten die de identiteitsbewijzen moeten uitreiken aan de bevolking. Het personeel en de infrastructuur van de 589 Belgische gemeenten moesten het project aankunnen. Daar de ene gemeente performanter is dan de andere, vormde de rol van de gemeenten een reëel gevaar voor het slagen van de invoering van de eID. Dat werd vermeden door de principes van respect voor de gemeentelijke autonomie, ondersteuning en het verstrekken van stimuli.

De ADIB kon verder bouwen op zijn bestaande netwerk met de gemeenten. Hij respecteerde bij de uitrol de autonomie van de gemeenten; zo maakte hij 589 afzonderlijke overeenkomsten op. Dat heeft wel bijgedragen tot een redelijk lange invoeringsperiode.

Het eID-project heeft de nodige aandacht en middelen besteed aan de begeleiding van de gemeenten (helpdesk, opleiding personeel) en de modernisering van hun infrastructuur. In alle gemeenten werd eerst een korte survey gemaakt om de concrete noden te bepalen. Bovendien hadden de gemeenten een zekere inspraak in de wijze waarop de enveloppe die voor hen was bestemd, werd besteed.

Ten slotte werd, door de al vermelde terbeschikkingstelling van bijkomend personeel, een incentive gegeven aan de gemeenten. Als de federale overheid een bijkomende werklust

oplegt aan de lokale overheden, is het ook te verantwoorden dat ze poogt hen daartoe bijkomende middelen te bieden.

2.3.5 Afhankelijkheid van de huidige leveranciers

Een permanent gevaar bij IT-projecten is dat de leverancier, door de specificiteit van de ontwikkelde toepassingen en de gekozen technologische oplossingen, na zekere tijd onmisbaar wordt. De hindernissen voor nieuwe spelers zijn dan enorm groot, samen met het risico dat een overdracht de continue werking van het systeem in het gedrang brengt.

Op basis van de contracten mag worden gesteld dat de administratie vanaf het begin dit gevaar niet uit het oog heeft verloren. De overeenkomsten bepalen dat er maximaal gebruik moet worden gemaakt van technologische oplossingen met een open karakter. De overheid verkrijgt automatisch een licentie voor gebruikte standaardcomponenten en dit is in de prijs inbegrepen. Wat toch specifiek wordt ontwikkeld behoort exclusief aan de overheid toe. Alle documentatie en broncodes worden in bewaring gegeven bij een onafhankelijke derde (een zogenaamde *escrow agent*). Als de overheid het contract zou opzeggen, moet de leverancier kosteloos overleg plegen met de nieuwe leverancier en ondermeer alle nodige informatie geven over de lopende contracten, broncodes, de kwaliteitsdatabank enz.

In de praktijk zal een overschakeling bijna onvermijdelijk voor problemen zorgen, die op tijd moeten worden weggewerkt. Toch heeft de administratie hier het nodige gedaan om die potentiële problemen tot een minimum te beperken. Zij heeft zich ook laten bijstaan door experts bij het opstellen van de overeenkomsten.

2.3.6 Federaal token: een alternatieve toegangssleutel tot e-government

Opmerkelijk is dat, tussen de beslissing in 2000 om te starten met het eID-project en de uitrol ervan in 2004-2009, de federale overheid een alternatieve toegangssleutel tot e-government heeft gelanceerd: het federale token. Het federale token is een eenvoudig kaartje, waarop 24 combinaties van elk 6 letters staan. De combinaties zijn bij elke kaart verschillend. De burger krijgt daarnaast een gebruikersnaam en een wachtwoord.

De federale overheid had sinds einde 2002 een federale portaalwebsite ingevoerd, die begin 2003 interactieve toepassingen mogelijk maakte. Om niet met een lege portaalwebsite geconfronteerd te zijn, werden e-governmenttoepassingen gezocht. Het elektronisch invoeren van de belastingaangifte, het huidige *Tax-on-Web*, lag voor de hand. Deze toepassing werd door Fedict als voortrekker in overleg met FOD Financiën ontwikkeld en was klaar in 2004. De uitrol van de eID was toen nog onvoldoende gevorderd, waardoor een alternatief zich opdrong. Fedict ontwikkelde toen het federale token. Het is altijd de bedoeling geweest dat het token een tijdelijke tussenoplossing was in afwachting van de algemene beschikbaarheid van de eID.

Hoewel het token technologisch eenvoudig in elkaar zit, biedt het ook vandaag nog de burger de mogelijkheid e-governmenttoepassingen te gebruiken (alleen authenticatie, geen elektronische handtekening). Het token kent een zekere beveiliging, door de dubbele veiligheid van iets wat men moet hebben (het kaartje) en iets wat men weet (het wachtwoord). Bovendien moet men bij de aanvraag via internet beschikken over nummers die op twee kaarten staan (identiteitskaart en de SIS-kaart) en wordt het token vervolgens naar het officiële adres van de betrokken burger verzonden. Het beveiligingsniveau van het token blijft

hoe dan ook onder dat van de eID. Ook de uitreiking van de eID is veiliger doordat de burger zich persoonlijk moet aanbieden terwijl het token via de gewone post wordt verstuurd. De burger zal normaal ook sneller een verlies of diefstal van de eID merken dan van een token. Door de mindere beveiliging adviseerde de privacycommissie nog in 2011 dat toepassingen met gevoelige persoonsgegevens het best enkel via de eID toegankelijk zouden zijn (wat nu nog niet altijd het geval is)²¹. Sinds de start van het token medio 2003 en zijn gebruik door honderdduizenden burgers is evenwel nog geen enkel geval bekend waar het systeem zou zijn gekraakt.

Het technologisch eenvoudige karakter van het token is meteen ook zijn sterkste troef. De burger heeft geen kaartlezer nodig. Hij hoeft niets te verbinden met de computer en er hoeft geen enkele software op de computer te worden geïnstalleerd. Daarom kan het token zonder dat de overheid ontwikkelingskosten moet dragen met alle mogelijke besturingssystemen en internetbrowsers worden gebruikt, ook degene die nog niet compatibel zijn met de eID. Bovendien is het goedkoop: de productie en verzending met de post van een token kosten aan Fedict maar 0,78 euro, waardoor het voor de burger gratis kan gebeuren. Ten slotte is er een beperkte groep personen, zoals grensarbeiders, die niet beschikken over een eID of een elektronische vreemdelingenkaart en voor wie het token de enige toegangsmogelijkheid is. Het token kan ook handig zijn bij het tijdelijke verlies van de eID of wanneer men op de werkplaats de eID niet wenst te gebruiken.

Waarschijnlijk wordt door deze belangrijke voordelen de federale token, de “tijdelijke” tussenoplossing in afwachting van de eID, nog steeds veelvuldig aangevraagd en gebruikt, hoewel er geen promotie meer wordt voor gemaakt. Zo werden tussen maart 2011 en september 2011 niet minder dan 190.000 tokens aangevraagd en verstuurd. Meer dan 1,1 miljoen tokens zijn in actief gebruik, hoewel bijna alle gebruikers ervan ook een eID bezitten. Het overgrote deel van de bestaande eID-toepassingen kan perfect zonder de eID maar met het token worden gebruikt (waaronder *Tax-on-web*, *eHealth* ...). In de praktijk is het token dus een concurrent van de eID: zijn blijvend succes remt het eID-gebruik in zekere mate af.

Afstappen van het token is een beslissing die op beleidsniveau moet worden genomen. De uitgever van het token, Fedict, vindt het nog niet opportuun het instrument nu al te beëindigen. Wel werd al met de aanbieders van eID-toepassingen zoals *Tax-on-web* overlegd over mogelijke graduele uitdoofscenario's. Het is logisch dat het beleidsniveau voorzichtig wil omspringen met de uitdoving van het token: men moet zeker zijn dat alle gebruikers van het token de overstap naar de eID kunnen maken (bv. een kaartlezer hebben). Anders is het risico reëel dat een deel van de bevolking geen toegang meer heeft tot e-governmenttoepassingen. Bovendien is het succes van het token misschien een aanwijzing dat er, naast de zwaarbeveiligde eID waarvoor een stuurprogramma en een kaartlezer nodig zijn, plaats is voor een eenvoudigere en toch redelijk beveiligde toegangsleutel voor bv. minder gevoelige e-governmenttoepassingen.

²¹ Aanbeveling nr 03/2011 van 25 mei 2011 van de privacycommissie: gebruik van het token alleen voor authenticatie voor toegang tot gegevens die geen persoonsgegevens zijn (bijvoorbeeld de onlinedienst voor de aanvraag van attesten van een akte van burgerlijke staat). Onlinediensten waar kennis kan worden genomen van persoonsgegevens en, meer nog, van gevoelige persoonsgegevens, (waaronder de gegevens betreffende de gezondheid of de gegevens die als zodanig worden aangevoeld, zoals financiële gegevens) gebeurt best op grond van de authenticatiemodule van de identiteitskaart of een gelijkaardig systeem zodat een voldoende veiligheidsniveau bereikt wordt.

2.4 Toekomstige ontwikkelingen

2.4.1 Vervullen van de rol van SIS-kaart

De SIS-kaart bestond al voor de eID. De firma die de eID ontwikkelde, produceerde ook de SIS-kaart. Vanaf de conceptfase van de eID in 2000 werd overwogen de eID ook de functie van SIS-kaart te laten vervullen. Die zou daardoor overbodig worden, wat een besparing zou betekenen en zou leiden tot een hogere veiligheid (de SIS-kaart bevat ondermeer geen foto).

Er waren drie mogelijkheden:

- De beide kaarten blijven naast elkaar bestaan.
- De informatie op de SIS-kaart (de sociale zekerbaarheid) komt op de identiteitskaart.
- Via een informaticanetwerk kan de sociale zekerbaarheid van een persoon worden nagegaan op basis van zijn identiteit (via zijn identiteitskaart).

De Ministerraad van 19 juli 2001 besliste de beide kaarten voorlopig naast elkaar te laten bestaan. Die beslissing werd niet expliciet gemotiveerd maar in de literatuur wordt vooropgesteld dat die beslissing werd ingegeven door privacygevoeligheden²².

De Ministerraad van 23 juni 2006 koos voor de derde mogelijkheid waarbij sociale zekerbaarheid op basis van identiteit kan worden nagegaan, met name via het INSZ (identificatienummer van de sociale zekerheid), dat voor Belgen overeenkomt met het rijksregisternummer. In latere documenten komt soms nog de verwoording “integratie van de SIS-kaart” voor, wat verkeerdelijk de indruk kan wekken dat de informatie van de SIS-kaart op de identiteitskaart zou komen. De SIS-kaart wordt niet “geïntegreerd” maar wordt overbodig door het vaststellen van zekerbaarheid op basis van identiteit. Het RIZIV, de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en de verzekeringsinstellingen ontwikkelen momenteel het benodigde informaticanetwerk en de noodzakelijke aanpassingen bij de zorgverleners. Vanaf 2014 zou elke bezitter van een elektronische identiteitskaart (eID, vreemdelingenkaart, kids-ID) geen SIS-kaart meer nodig hebben. Als voorzorgsmaatregel en om een geleidelijke toepassing van het project bij de zorgverleners en de patiënten mogelijk te maken, hebben de verzekeringsinstellingen en de leverancier van de SIS-kaart afgesproken dat de SIS-kaarten tot minstens einde 2013 mogen worden uitgereikt.

Twee punten moeten nog worden verhelderd. Ten eerste zijn er ongeveer 100.000 personen met een SIS-kaart maar zonder elektronische identiteitskaart (bv. grensarbeiders). Voor hen zal een andere drager moeten worden gevonden voor hun INSZ. Welke vorm die drager zal krijgen, wordt nog onderzocht. Uiteraard zal dit extra systeem ook kosten meebrengen. Ten tweede is de kids-ID momenteel niet verplicht. Door het verdwijnen van de SIS-kaart zal ze in de praktijk wel noodzakelijk worden. Het is nog onduidelijk of de overheid ze zal verplichten of gewoon zal wachten tot de ouders ze uit noodzaak zullen aanvragen. Omdat de kids-ID de enige elektronische identiteitskaart is waarvan de overheid het merendeel van de kost zelf draagt, zal het groter aantal kids-ID's meerkosten veroorzaken. Die kunnen

²² Diverse auteurs, The Belgian e-ID and its complex path to implementation and innovational change, 2 maart 2010, http://ilsemariem.com/system/files/277/original/e-ID_Marien_Vanaudenhove_-_Belgian_Case.pdf.

oplopen tot ongeveer 3,4 miljoen euro (590.000 kinderen zonder kids-ID tegen 5,77 euro overheidstussenkomst per kaart: toestand op 1 januari 2012).

2.4.2 Verdubbeling van de geldigheidsduur

De klassieke identiteitskaart was tien jaar geldig. Met de eID werd de geldigheidsduur gehalveerd. Ondanks de hogere kosten voor de burger werd de halvering van de geldigheidsduur nodig geacht wegens de constante technologische evolutie, die zowel kansen als bedreigingen meebrengt. Kansen zijn chips met nieuwe mogelijkheden: een snellere vernieuwing maakt dat de overheid snel nieuwe functies kan invoeren. Bedreigingen zijn nieuwe methodes om beveiligingen te kraken²³: een snellere vernieuwing laat de overheid toe snel nieuwe beveiligingstechnologieën in te voeren.

De overheid hield geen rekening met de bezwaren van de DAV tegen de verhoogde kostprijs voor de burger wegens de enorme voordelen die deze kaart zou bieden door het elektronisch aanbieden van diensten.

Toch bleef dit debat verder leven en in de nota van 3 april 2009 aan de minister van Ondernemen en Vereenvoudigen pleitte de DAV de geldigheidsduur van de eID opnieuw op te trekken van vijf naar tien jaar. De DAV stelde vast dat vijf jaar later de introductie van de eID nog niet het verwachte resultaat had gehad en het grootste deel van de burgers nog nooit gebruik had gemaakt van de mogelijkheden die de eID biedt.

Uiteindelijk werd de geldigheidsduur van de eID's die vanaf 2013 zullen worden uitgereikt via de wet van 9 januari 2012²⁴ opnieuw op tien jaar gebracht. Koninklijke besluiten ter uitvoering en inwerkingtreding van de wet moeten nog worden opgesteld.

Tijdens de parlementaire hoorzitting²⁵ over de wet waren verschillende actoren gekant tegen de verlenging, met dezelfde argumenten als tijdens de ontwikkeling van de eID. Door de tragere vernieuwing zou niet kunnen worden ingespeeld op nieuwe opportuniteiten en zouden veiligheidsrisico's ontstaan. Ditmaal woog uiteindelijk de potentiële kostenbesparing voor de burger door in de besluitvorming.

De raming van de besparingen voor de burgers verschilt sterk naargelang van de bron. De besparingen lopen uiteen van ongeveer 10 miljoen tot ongeveer 50 miljoen euro per jaar. Dat komt doordat ze verschillende kosten in rekening brengen (de kaart, aanmaak pasfoto, verplaatsing, kaartlezer...). Soms zijn de onderliggende hypothesen niet geëxpliciteerd. Bij de bespreking in de Senaat stelde de minister dat de verlenging een besparing opleverde voor de burgers van 9,96 miljoen euro per jaar alleen al voor de kaart (8,3 miljoen eID's tegen 12 euro per kaart is 99,6 miljoen euro op tien jaar). Volgens de beleidsnota van Binnenlandse Zaken van 2010 bespaart de verlenging voor de burger 82 miljoen euro over een periode van vijf jaar (16,4 miljoen euro per jaar). Hier is niet duidelijk waarop dat cijfer is gebaseerd. De eerder vermelde nota van de DAV aan de minister van Ondernemen en Ver-

²³ Zo werd in Nederland een aantal certificaten gehackt. Schriftelijke vragen 2011Z166610 + 612 en 660Tweede Kamer der Staten-generaal. In: *Audit, control en governance*, 2011, nr.21, p.5.

²⁴ Wet van 9 januari 2012 tot wijziging van artikel 6, § 6, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingen kaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

²⁵ *Parl. St.* Kamer, 8 november 2011, DOC 53-1627/004, p. 6 e.v.

eenvoudigen schatte de huidige administratieve kosten voor burgers van de uitreiking van de eID op 100 miljoen euro per jaar, zonder de berekening van dat bedrag verder te preciseren. Een verlenging naar tien jaar levert op die basis ongeveer een besparing van 50 miljoen euro per jaar op voor de burgers. De DAV bezorgde het Rekenhof, na afsluiten van de audit, een raming uit mei 2012. De potentiële besparing voor de burgers wordt in dat document op 54,7 miljoen euro per jaar geraamd. Voor alle duidelijkheid, deze besparing komt niet volledig overeen met minderuitgaven voor de burgers. Het bedrag is in hoofdzaak de monetaire uitdrukking van de geraamde tijdswinst voor alle burgers. Daarbij wordt een uur tijdswinst voor de burger (bijv. minder verplaatsing naar het gemeentehuis) gelijkgesteld met een besparing van 20,78 euro.

Deze ramingen gaan ervan uit dat de prijs van de nieuwe eID voor de burger niet stijgt. Tegenover de verhoopte besparingen voor de burger door de verlengde geldigheidsduur staan echter kosten die de overheid moet aangaan om de nodige wijzigingen aan de eID aan te brengen. Zo werd voor 2011 een half miljoen euro uitgetrokken voor aanpassingen aan infrastructuur en een half miljoen euro voor de ontwikkeling van tienjarige certificaten. Het langer online bewaren van deze langer durende certificaten zou volgens de minister tijdens de voormelde hoorzitting mogelijk 3,5 miljoen euro extra kosten. Of de overheid deze meer-kosten zal verhalen op de burger is nog onduidelijk.

Hoofdstuk

Gebruik van de eID

3

Al van bij zijn ontwikkeling valt de functie van de eID uiteen in twee delen. Het deel identiteitsdocument, dat tot de opdrachten van de FOD Binnenlandse Zaken behoort en het deel elektronische functies (*e-government*), waarvoor Fedict de baanbreker moest zijn²⁶. In dit hoofdstuk gaat het Rekenhof na in welke mate de burgers de functies van de eID gebruiken en of dit wordt opgevolgd. De investering in de eID wordt immers pas rendabel als de elektronische functies van de kaart algemeen worden gebruikt.

Het gebruik van de eID mag niet worden verward met het gebruik van een e-government-toepassing. Vooraleer het eigenlijk gebruik van de eID wordt besproken, staat dit verslag kort stil bij de relatie tussen het gebruik van de eID en het ruimere e-government.

In de officiële documenten over de invoering van de eID wordt de eID als een toegang sleutel tot het e-government omschreven. Tussen beide bestaat dan ook een wisselwerking: enerzijds is het bestaan van voldoende toepassingen een voorwaarde voor het succes van de eID, anderzijds wenste de overheid via de invoering van de eID een boost te geven aan het e-government.

De nota aan de Ministerraad van 19 juli 2001 omschrijft de toegevoegde waarde van de digitale identiteitskaart voor de burger als volgt: *“De digitale identiteitskaart is een ‘strategische leader’ in de e-governmentontwikkeling. Ze laat een snellere, kwaliteitsvollere en meer geïndividualiseerde dienstverlening aan de burger toe, de administratieve belasting voor de burger vermindert, het bestuur wordt gemakkelijker bereikbaar en verkrijgt voor de gebruiker een grotere openheid. E-government is goedkoper, effectiever en toegankelijker voor de burger”*.

Dit citaat toont aan dat er op beleidsniveau geen duidelijk onderscheid werd gemaakt tussen doelstellingen met betrekking tot de eID en doelstellingen met betrekking tot e-government. Het uitgangspunt is de digitale identiteitskaart maar de doelstellingen die vervolgens worden opgesomd zijn eerder verbonden aan e-government, om te eindigen met e-government op zich.

De meeste e-governmenttoepassingen zijn ook toegankelijk zonder gebruik te maken van een eID. Eén van de doelstellingen van e-government is een elektronische communicatie tot stand te brengen tussen burger en overheid. Dat kan ook gaan om de verspreiding van informatie via websites of om het louter online invullen van formulieren. In dergelijke gevallen zou de sterk beveiligde eID zelfs een hinderpaal kunnen zijn voor een eenvoudige communicatie. In bepaalde gevallen moet in e-government aandacht worden besteed aan privacy, vertrouwelijkheid en de integriteit van de uitgewisselde gegevens. In dat geval kan de eID een persoonlijke en beveiligde toegangssleutel zijn tot de overheidsadministratie.

3.1 Gebruik van de kaart

Uit een enquête in 2011²⁷ bleek 20 % van de Belgen tussen 16 en 74 jaar tijdens de drie maanden tevoren de eID elektronisch aan de hand van een eID-kaartlezer te hebben gebruikt.

²⁶ KB van 11 mei 2001 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Informatie- en communicatietechnologie: uitwerken gemeenschappelijke strategie inzake e-government.

²⁷ FOD Economie, ICT-indicatoren bij huishoudens en individuen, 2011 http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/arbeidsmarkt_levensomstandigheden/ict_indicatoren_bij_huishoudens_individuen.jsp

13 % deed dit tussen drie maanden en één jaar en 7 % meer dan één jaar voorafgaand aan de enquête. 58 % gaf aan de kaart nog nooit op elektronische wijze te hebben gebruikt ²⁸. De cijfers verwonderen niet als uit de ICT-statistieken blijkt dat in 2011 nog 22 % van de Belgische huishoudens met minstens één persoon tussen 16 en 74 jaar geen internetverbinding heeft en slechts 27 % van die huishoudens met minstens één computer een kaartlezer heeft.

Het is niet duidelijk of de overheid op één of andere manier gebruik maakt van deze enquêtegegevens. Het verzamelen van overkoepelend cijfermateriaal is niet expliciet toegewezen aan een administratie. Het gebruik van de eID als toegangssleutel tot e-government valt als het ware tussen twee stoelen en wordt niet opgevolgd, tenzij door aanbieders van specifieke toepassingen.

Voorbeeld Tax-on-web

De FOD Financiën houdt het gebruik van de eID voor de toepassing Tax-on-web bij. 51 % van de elektronische aangiftes van de burgers werden via de eID ingediend, 49 % met behulp van een token. Deze cijfers geven echter geen volledig beeld van het gebruik van de eID. Het gebruik wordt immers enkel geteld op het moment van de aangifte. Bovendien wordt een gezamenlijke aangifte (bv. gehuwden) slechts als één geteld. Het gebruik van de eID stijgt duidelijk. In 2006 werd slechts 2 % van de Tax-on-web-aangiftes via de eID ingediend. Op dat moment was de implementatie van de eID nog volop aan de gang. In 2009, toen meer dan 90 % van de Belgen ouder dan 12 jaar over een eID beschikte, bedroeg dit 39 %. Het valt echter niet op te maken in welke mate deze stijging een gevolg is van de algemene invoering van de eID, een betere integratie van de eID, de promotie van Tax-on-web of van de eID of van een combinatie van deze factoren.

De toename van het aantal OCSP-aanvragen²⁹ duidt waarschijnlijk op een toenemend gebruik van de eID. Gemiddeld zijn er 1,2 miljoen aanvragen per maand (komend van 150.000 per maand in 2004 - 2005) met pieken tot 5 miljoen per maand in de maanden dat Tax-on-web wordt toegepast. Deze cijfers bevatten wellicht heel wat dubbeltellingen. Als iemand bv. vier keer per maand op Tax-on-web gaat, wordt vier keer een OCSP-aanvraag verstuurd. Het Rekenhof kon de cijfers zonder dubbeltellingen niet verkrijgen. Certipost verklaart bij het gebruik van de eID om privacyredenen geen enkel verband te kunnen leggen met de gebruikte applicaties en de frequentie van het gebruik van die toepassingen.

Het gebruik van de elektronische functies van de eID is de laatste jaren weliswaar sterk toegenomen maar er zijn toch aanwijzingen dat een groot deel van de bevolking die functies nog steeds zelden of nooit gebruikt. Aangezien er geen doelstellingen voor het gebruik werden vooropgesteld, is het moeilijk daarover een objectieve uitspraak te doen. Doordat betrouwbare cijfers en centrale opvolging ontbreken, is het zicht op het gebruik vrij beperkt.

²⁸ Deze enquête moet voorzichtig worden geïnterpreteerd. 15 % van de respondenten beweerde in 2011 geen eID te bezitten, terwijl volgens de FOD Binnenlandse Zaken ruim 99 % een eID heeft ontvangen. Mogelijk gaat het om mensen die niet weten dat hun kaart een elektronische functie heeft. Deze respondenten zijn ondergebracht bij de niet gebruikers.

²⁹ De status van een certificaat (geldig, herroepen of geschorst) kan steeds worden nagegaan door een *On Line Certificate Status (OCSP)* – opvraging bij de certificatieautoriteit.

Om een optimaal gebruik van de eID te realiseren moeten er wel verschillende randvoorwaarden vervuld zijn:

- Er zijn toepassingen waarvoor de eID kan worden gebruikt (3.2).
- De burger beschikt over een kaartlezer en een *stuurprogramma* (3.3).
- Het juridische kader voor het gebruik moet voldoende duidelijk zijn (3.4).
- De burger is geïnformeerd over de werking, de kaartlezer en de toepassing (3.5).

3.2 Voldoende toepassingen

Het bestaan van voldoende toepassingen is een essentiële voorwaarde voor het succes van het elektronisch gebruik van de eID. Het heeft immers weinig zin een elektronische kaart te verdelen als er geen elektronische toepassingen voor bestaan. Meer nog, in het verslag van de taskforce administratieve vereenvoudiging van 19 april 2002 was overeengekomen dat in principe de burger de meerkosten van de kaart draagt op voorwaarde dat er voldoende diensten kunnen worden aangeboden die de meerwaarde van de kaart aantonen. Ook de hogere kostprijs van de kaart door het terugbrengen van de geldigheidsduur van tien naar vijf jaar werd verantwoord door de enorme voordelen van de kaart door het elektronisch aanbieden van diensten (zie punt 2.4.2). In beleidsdocumenten wordt echter niet geëxpliciteerd wat wordt verstaan onder voldoende toepassingen.

In de Ministerraad van 16 januari 2004 werd een *eID-label* voor toepassingen met de eID geïntroduceerd. Dit label zou, volgens de Ministerraad, door Fedict en Binnenlandse Zaken worden ontwikkeld. Het zou de bedrijven stimuleren gebruik te maken van de eID en een absoluut beveiligde toepassing garanderen. Dit label is volgens Fedict nooit van de grond gekomen door de onmogelijkheid om voor elke toepassing het correcte gebruik van de privacywet na te gaan en de materiële onmogelijkheid om zo'n ruim label toe te kennen zonder een grote meerkost en vertraging in de ontwikkeling van eID-toepassingen.

De toepassingen die zowel in de publieke als de private sector worden ontwikkeld, dragen bij tot het succes van de eID. Om de evolutie van de toepassingen met eID op te volgen gebruikt de FOD Binnenlandse Zaken als indicator een driemaandelijks telling op basis van een toepassing ontwikkeld door Fedict³⁰. Het aantal toepassingen is tussen 15 april 2010 en eind december 2011 met 62 toegenomen van 413 tot 475. Op 1 mei 2012 stond de teller op 475 toepassingen onderverdeeld in 234 overheidstoepassingen (nationaal 91, regionaal 24 en lokaal 119), 208 toepassingen voor bedrijven en instellingen (nationaal 106, regionaal 29 en lokaal 73), 19 toepassingen voor verenigingen en 14 voor burgers door burgers.

Deze cijfers zijn niet volledig betrouwbaar. Fedict onderhoudt de toepassing niet (bij gebrek aan middelen) en kijkt niet na of de toepassingen ook daadwerkelijk eID-toepassingen zijn (bv. downloaden van documenten waarvoor geen eID nodig is). Er bestaat momenteel dus geen volledig en betrouwbaar overzicht van de toepassingen.

In zijn activiteitenrapport 2010 stelt Fedict dat het focust op de verhoging van eID-toepassingen en het verbeteren van de kwaliteit ervan³¹. Voor Fedict betekent dit vooral eID-

³⁰ <http://fedict.cust.reference.be/Map.aspx?Lang=nl-BE>

³¹ Naast het activiteitenrapport, zie ook *Hand. Senaat*, 4-99 van 3 december 2009, p. 85.

bouwstenen ter beschikking stellen van ontwikkelaars via een publiek toegankelijke website. Fedict heeft geen volledig overzicht van het latere gebruik van die bouwstenen door ontwikkelaars. Wel verkrijgt Fedict, via het modereren van fora voor ontwikkelaars, toch in zekere mate informatie over bepaalde toepassingen die in ontwikkeling zijn.

De tabel in bijlage 2 bevat de belangrijkste federale toepassingen voor de burger³². In de meeste gevallen is het ook mogelijk in te loggen met een andere procedure dan de eID. De FOD die de toepassing aanbiedt, beslist zelf hoe het inloggen gebeurt (via token/certificaat of eID of beiden). Het token wordt enkel gebruikt door de overheid en niet door de privésector, dit is niet toegelaten (zie hoofdstuk 2). Het Rekenhof stelde bij 21 federale toepassingen vast dat er 5 alleen toegankelijk zijn voor eID en 16 voor eID en een andere inlogprocedure (combinatie token/eID, of combinatie eID/ander elektronisch certificaat of een combinatie eID /username en paswoord).

3.3 Kaartlezer en stuurprogramma

Om de elektronische functies van de eID te kunnen gebruiken is, naast een computer en internettoegang, een kaartlezer nodig. De burger moet zelf een kaartlezer aanschaffen voor thuisgebruik.

De overheid weet niet – zelfs niet in orde van grootte – hoeveel eID kaartlezers er in België werden verkocht. Fedict heeft er zelf, naar aanleiding van verschillende initiatieven, 275.000 gratis uitgedeeld. Daarnaast zijn er ook jaarlijkse cijfers uit bevolkingsenquêtes: het aantal huishoudens met een eID kaartlezer zou langzaam maar zeker stijgen (12 % in 2008, 15 % in 2009, 22 % in 2010 en 27 % in 2011)³³. Uit een recente studie bij ruim 400 respondenten op vraag van de Nationale Loterij³⁴ bleek dat minder dan 1 op 5 respondenten een interne of externe kaartlezer heeft, wat minder is dan de 27 % uit de bevolkingsenquêtes. Deze studie constateerde ook dat slechts 15,70 % van de respondenten het *stuurprogramma* (zie verder) heeft geïnstalleerd. Van degenen die zowel een kaartlezer hebben als het stuurprogramma hebben geïnstalleerd, geeft 12,70 % aan de kaartlezer nog nooit te hebben gebruikt.

Er zijn dus aanwijzingen dat de verspreiding van de kaartlezer wel toeneemt maar toch nog beperkt blijft. Een objectief oordeel is moeilijk omdat de overheid nooit cijfermatige doelstellingen heeft vastgelegd.

Eén kaartlezer voor de verschillende types kaarten (interoperabiliteit) zou het gebruik van de eID kunnen stimuleren. De Ministerraad van 16 januari 2004 besliste naast het label voor eID –toepassingen (zie eerder) ook een label te creëren voor kaartlezers. Fedict werkte in een koninklijk besluit³⁵ een geïntegreerde registratieprocedure en een visueel label voor de kaartlezers uit. Deze procedure en het label zijn in de praktijk nooit van de grond geko-

³² De toepassingen zijn te vinden op www.belgium.be, <http://my.belgium.be/> en <http://eid.belgium.be>.

³³ Cijfers FOD Economie; huishoudens met minstens 1 persoon tussen 16 en 74 jaar en met 1 of meer computers.

³⁴ TNS Dimarso, augustus 2011

³⁵ KB van 7 december 2006 tot vaststelling van de specificaties en registratieprocedure van de leesapparatuur voor de elektronische identiteitskaart en tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 februari 1998 houdende specificaties van de leesapparatuur voor de sociale identiteitskaart.

men³⁶. Fedict heeft wel samen met Agoria een website gecreëerd met alle informatie over kaartlezers (www.cardreaders.be/nl/).

Bij de ontwikkeling van de eID ging de overheid ervan uit dat de kaartlezer geen probleem zou vormen omdat bijna elke computer in de toekomst standaard een kaartlezer zou bevatten en de voordelen van eID-toepassingen voor de burger zo evident zouden zijn dat die zeker een kaartlezer zou aanschaffen. Ook ging ze ervan uit dat de eID meer zou worden gebruikt als meer kaartlezers worden verspreid.

3.3.1 Kaartlezer standaard in elke pc

De veronderstelling dat elke computer standaard een kaartlezer zou bevatten is onjuist gebleken. Ze werd ook gemaakt in 2000, toen de desktopcomputer nog de norm was en de groei in laptops of het bestaan van tablets of smartphones niet te voorspellen was. Toch maakte de bevoegde staatssecretaris zich in 2004 nog steeds sterk dat gesprekken met de fabrikanten aan de gang waren en dat weldra alle pc's in België standaard een eID-lezer zouden bevatten. Uiteindelijk hebben die gesprekken niet geleid tot concrete akkoorden. De Belgische markt is ondermeer te klein om aangepaste modellen economisch te verantwoorden. Voorts beschikken de nieuwe mobiele computersystemen (tablets, smartphones) vaak niet meer over een standaard usb-poort waarop de bestaande lezers moeten worden aangesloten.

Bij de ontwikkeling van de eID opperde de administratie dat als niet elke pc standaard een kaartlezer zou krijgen, de piste zou worden verkend om de certificaten ook op andere dragers te zetten³⁷, bv. de computer zelf (wat minder veilig is). Tot heden zijn geen concrete initiatieven op dat vlak genomen. Enkele kleinere initiatieven werden wel genomen. Zo werd de wetgeving aangepast om koppelverkoop van een pc met een eID kaartlezer mogelijk te maken en waren de pc's van het "Start2Surf@home" initiatief³⁸ uitgerust met een kaartlezer.

3.3.2 Evidente aankoop van de kaartlezer

Volgens het beleid zou de burger de concrete voordelen van de eID-toepassingen zien waarmee hij de aanschaf van een kaartlezer snel zal terugverdienen. Om zo'n (rationele) reactie op gang te brengen legt men meestal veel hoop in één bijzonder interessante toepassing die de meeste burgers aanbelangt, een zogenaamde megatoepassing zoals Tax-on-Web. De burger blijkt echter nog maar in beperkte, maar toenemende mate overtuigd van de voordelen van een kaartlezer. Bovendien bestaan er alternatieven, zoals het federale token, waarmee de burger zonder eID toegang heeft tot de meeste e-governmenttoepassingen.

3.3.3 Gebruik verhoogt door een grotere verspreiding

Zoals vermeld verspreidde Fedict gratis 275.000 kaartlezers. De vraag is hoe ver de overheid moet gaan in het uitreiken van kaartlezers (gratis, onder de kostprijs of tegen kostprijs).

³⁶ In het KB is een eensluidend advies van de FOD Binnenlandse Zaken voorzien. Tot nu toe is er nog geen enkele vraag tot advies geweest.

³⁷ Nota aan de Ministerraad van 22 november 2000.

³⁸ Actie om gezinnen in staat te stellen tegen gunstige voorwaarden een pc en bijbehorende internetaansluiting aan te schaffen (KB van 12 juli 2009, artikel 3).

Om e-governmenttoepassingen thuis te gebruiken heeft de burger al een computer en een internettoegang nodig. Vergeleken met die kosten kan de prijs van een kaartlezer geen echte hinderpaal vormen. Die is bovendien de laatste jaren gedaald tot ongeveer 10 euro, wat een positieve invloed op de verkoop zou kunnen hebben. Het is daarom zeer goed mogelijk dat het verspreiden van kaartlezers weinig zou veranderen aan de toegangsproblemen tot e-government voor moeilijkere doelgroepen (sociaal, leeftijdsgebonden...).

Het ontbreken van concrete cijfers over de winsten die e-governmenttoepassingen aan de overheid en de burger kunnen bieden, maakt het onmogelijk om de *return on investment* te berekenen van een algemene uitreiking van kaartlezers. De kosten om iedereen gratis een exemplaar te geven kunnen wel worden berekend. Indien de overheid aan elke belastingplichtige een kaartlezer zou sturen tegen 7 euro³⁹ per stuk, kost dat 44.286.809 euro (in 2010). Als de overheid zou beslissen een kaartlezer te sturen aan de Belgen die op dit moment hun belastingaangifte online invullen maar daarbij het token gebruiken in plaats van hun eID, dan zou dit 2.933.966 euro kosten⁴⁰. Een mogelijk initiatief zou kunnen zijn dat de federale overheid een raamcontract afsluit voor kaartlezers en dat de gemeenten de kaartlezers tegen of onder kostprijs aanbieden wanneer burgers hun eID komen afhalen.

Niets verzekert dat de uitgereikte kaartlezers ook daadwerkelijk zullen worden gebruikt. Dat zal afhangen van de meerwaarde die de eID-toepassingen zullen hebben in de ogen van de burger. Wanneer kaartlezers gericht worden uitgereikt (zoals gebeurd is tijdens informatievergaderingen over Tax-on-web) is de kans voor later gebruik mogelijk groter.

3.3.4 Stuurprogramma

Om de kaartlezer te gebruiken is het niet voldoende hem gewoon op de computer aan te sluiten. Er moet een stuurprogramma op de computer worden geïnstalleerd, de zogenaamde *middleware*, die gratis beschikbaar is op eid.belgium.be (Fedict). Sinds 2010 biedt Fedict aan ontwikkelaars van toepassingen ook een alternatief aan, de zogenaamde *applet*-technologie. De applet is veel kleiner in omvang en dus sneller te laden dan de middleware. De applet veronderstelt wel de aanwezigheid van de Java 6.0-software. Deze (gratis) software is niet standaard aanwezig op alle besturingssystemen; in dat geval moet hij eerst worden geladen en geïnstalleerd, wat het voordeel ten opzichte van de middleware verkleint. Middleware en applet werden ontwikkeld en worden up to date gehouden door Fedict. Besturingssystemen en internetbrowsers evolueren immers constant, zodat geregeld bijwerkingen nodig zijn. Bij het afsluiten van de audit werkten middleware en applet nog niet met de sterk opkomende mobiele besturingssystemen waarop tablets en smartphones draaien, zodat de eID nog niet met die toestellen kan worden gebruikt.

Fedict verzorgt ook een “service desk” waar burgers, via een online formulier, een oplossing kunnen krijgen voor hun problemen met kaartlezers. Via dat kanaal is de overheid ook snel op de hoogte van problemen, bv. met een nieuwe versie van een populaire internetbrowser.

³⁹ De prijs voor Fedict voor grote hoeveelheden in 2010. Bij een nieuwe opdracht in 2011 waren deze kosten al teruggebracht tot 5 euro.

⁴⁰ *Vr. en Antw. Kamer*, 8 maart 2010, QRVA 52 97.

3.4 Juridisch Kader

3.4.1 eID en privacy: gebruik van het rijksregisternummer

Situering

De zeer hoge beveiliging van de eID is een belangrijke troef voor de privacy. Er is immers geen groter mogelijke inbreuk op de privacy dan wanneer een identiteitssysteem wordt gekraakt en een persoon zich laat doorgaan voor iemand anders (identiteitsfraude). Ook bepaalde eID-toepassingen zijn een belangrijke stap vooruit inzake privacy: zo kan de burger via de toepassing “mijn dossier” van de FOD Binnenlandse Zaken onmiddellijk nagaan welke persoonsgegevens zijn opgeslagen in het Rijksregister en een eventuele correctie aanvragen. De burger kan zelfs nagaan welke administraties over hem informatie hebben ingewonnen.

Toch heeft de ontwikkeling van eID-toepassingen vaak te lijden gehad onder bezorgdheden inzake privacy, waarbij de kaart eerder als een mogelijk gevaar dan een opportuniteit werd beschouwd. Dat kwam voornamelijk omdat de eID als informatie het rijksregisternummer bevat. Het gebruik van het rijksregisternummer is onderworpen aan strenge reglementaire voorwaarden. Dat kan leiden tot juridische onzekerheid voor het gebruik van de eID, als drager van dat rijksregisternummer.

Beschrijving en mogelijkheden van het rijksregisternummer

Het rijksregisternummer is een combinatie van elf cijfers. Elke burger krijgt zijn uniek rijksregisternummer. Het vormt daarmee een bijzonder betrouwbare sleutel voor opzoekingen, veel meer dan bv. naam en voornaam. Het rijksregisternummer bevat niet veel informatie over de burger: de geboortedatum en het geslacht.

Het rijksregisternummer geeft geen toegang tot de databanken van de overheid. Daar zijn speciale machtigingen voor nodig. Het is wel een perfecte zoekingsleutel, waarvan de kracht afhangt van de omvang van de gegevensbanken waarover een organisatie beschikt (in het geval van de overheid zeer veel). Vooral de koppeling tussen verschillende gegevensbanken kan een krachtig instrument vormen en daarmee een potentieel gevaar voor de privacy.

Tot voor kort was een uniek identificatienummer, zoals het rijksregisternummer, een noodzakelijke voorwaarde om op een snelle en dus goedkope manier massaal geautomatiseerde opzoekingen te doen. Dit verklaart mee - naast het feit dat het de geboortedatum en het geslacht bevat - waarom het gebruik ervan zo werd beveiligd.

Tegenwoordig is de kracht van geautomatiseerde opzoekingsinstrumenten verveelvoudigd: zeer ingewikkelde verbanden kunnen moeiteloos worden gelegd. Op basis van zeer weinig informatie kunnen systemen al snel met redelijke zekerheid een identiteit bepalen. Die bijzonder krachtige systemen krijgen overigens steeds meer persoonlijke informatie voorgeschoteld, niet alleen door een technologische maar ook een maatschappelijke evolutie waarbij de burger veel gemakkelijker dan voordien privé-informatie (quasi) openbaar beschikbaar maakt, bv. via sociale netwerken. In die context blijft het rijksregisternummer wel een uitstekend identificatienummer, maar de alternatieven worden steeds krachtiger.

Bescherming van het gebruik van het rijksregisternummer

Om het rijksregisternummer te gebruiken als identificatiesleutel, moet een organisatie dezelfde uitgebreide administratieve stappen zetten als voor een toegang tot het Rijksregister. Ze moet een machtigingsaanvraag richten aan het sectoraal comité van het Rijksregister, dat behoort tot de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer. Wettelijk gezien maakt een aanvraag slechts kans op slagen indien ze een taak van algemeen belang betreft. Louter commercieel gebruik kan dus niet.

Het sectoraal comité zorgt voor een strikte naleving van die wettelijke bepalingen, zoals onderstaand concreet voorbeeld illustreert.

eID als klantenkaart

Een firma heeft een systeem ontwikkeld waarbij de eID wordt gebruikt als klantenkaart voor verschillende handelszaken. De firma haalt als voordelen aan dat de klant geen talrijke aparte klantenkaarten meer moet meedragen en dat klantgegevens gemakkelijk en foutloos kunnen worden ingevoerd.

De firma heeft voor zijn eID-infrastructuur samengewerkt met de ontwikkelaars van Fedict.

In een nieuwsbrief die de ADIB publiceert ("eID-RRN-Newsletter") wordt het systeem voorgesteld en gepromoot. De ontwikkelaars wilden het rijksregisternummer slechts éénmaal gebruiken bij elke nieuwe klant, om het vervolgens via een wiskundige formule onmiddellijk te hercoderen in een eigen identificatienummer. Dat eigen nummer wordt bewaard en nadien gebruikt, niet het rijksregisternummer. De codering was bovendien onomkeerbaar: men kon later niet het rijksregisternummer opnieuw samenstellen op basis van het identificatienummer.

Ondanks al deze voorzorgen weigerde het sectoraal comité de machtigingsaanvraag van de firma omdat het geen nuttige activiteit betrof die gelijkgesteld werd met een taak van algemeen belang, zoals de wetgeving het vereist.

De firma heeft het systeem, waarbij de eID dient als klantenkaart, toch ingevoerd. Ze mag het rijksregisternummer op de kaart niet gebruiken en moet zich behelpen met de andere data (naam, voornaam, adres, geslacht, geboortedatum,...).

De ADIB en de DAV, die het gebruik van de eID willen stimuleren, pleiten voor het vrijmaken van het gebruik van het rijksregisternummer. Het is immers niet zeker dat de huidige zeer strikte bescherming van het rijksregisternummer nog voldoende verantwoord is, gezien de bovenvermelde technologische en maatschappelijke evoluties.

De Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer van haar kant blijft gekant tegen een onvoorwaardelijke liberalisering van het gebruik van het rijksregisternummer. Voor haar is het rijksregisternummer geen gewoon identificatienummer. De commissie heeft ook gepleit voor de omschakeling naar een anoniem identificatienummer, zonder informatie over geboortedatum en geslacht. Dat is technisch realiseerbaar. Tot heden vindt de overheid dat de baten van zo'n omschakeling de kosten niet waard zijn.

eID en rijksregisternummer

Het voorbeeld van de klantenkaart illustreert dat het rijksregisternummer en gebruik van de eID niet onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn: het systeem werkt wel degelijk met de eID, alleen mag men één van de data op de kaart – het rijksregisternummer – niet gebruiken. Ook bij het gebruik van kansspelen⁴¹ kan de aanbieder van een kansspel een aanvraag bij het sectoraal comité van het Rijksregister vermijden door enkel de geboortedatum en de nationaliteit van de eID te lezen.

De chip op de eID maakt echter geen onderscheid tussen de gegevens: wie toegang heeft tot de eID heeft toegang tot alle gegevens die op de chip staan, ook het rijksregisternummer. Een ontwikkelaar kan er wel voor zorgen dat het rijksregisternummer niet permanent wordt opgeslagen door zijn toepassing, maar elke eID-toepassing kan het rijksregisternummer uitlezen op het ogenblik dat de kaart in de lezer wordt gestopt.

Juridisch ontbreekt nog steeds het koninklijk besluit dat moet regelen wie welke gegevens op de eID wanneer mag uitlezen⁴². Die situatie werd al herhaaldelijk aangekaart door het sectoraal comité van het Rijksregister. Dat verdedigt de stelling dat de houders van de eID controle moeten hebben op de gegevens die zij meedelen of dat het ten minste transparant moet zijn welke gegevens bij een elektronische raadpleging worden verwerkt⁴³. Aan de andere kant kan het niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest elke vorm van lectuur van de eID afzonderlijk te regelen via een koninklijk besluit. Dit zou in praktijk het gebruik van de kaart heel moeilijk maken⁴⁴. Ook de FOD Binnenlandse Zaken vindt het niet opportuun om een algemeen uitvoeringsbesluit te nemen.

Deze situatie kan leiden tot juridische onzekerheid bij potentiële ontwikkelaars van eID-toepassingen, zelfs bij diegenen die niet van plan zijn het rijksregisternummer op de kaart te gebruiken. Het is een domein waar de ontwikkelaars niet noodzakelijk vertrouwd mee zijn en waarvoor zij misschien geen (kostelijk) juridisch advies willen vragen. Bij het beslissingsproces om al dan niet de eID te gebruiken als identificatiemiddel kan dit meetellen. Deze problematiek wordt in de literatuur over eID toepassingen meermaals vermeld als een nefaste invloed op de ontwikkeling van het gebruik van de eID⁴⁵.

De bescherming van het rijksregisternummer is uiteraard maar één van vele elementen in de beslissing om een eID-toepassing te ontplooiën. Het is dus zeker niet evident dat een versoepeling van het gebruik van het rijksregisternummer onmiddellijk zal leiden tot een drastische stijging van het aantal eID-toepassingen. Wel zou het een hinderpaal minder betekenen.

⁴¹ KB van 3 februari 2011 tot wijziging van het KB van 11 juli 2003 betreffende de werking van de kansspelen waarvan de exploitatie is toegelaten in de kansspelinrichtingen klasse III.

⁴² Conform artikel 6, § 4, van de wet van 19 juli 1991. *Elke geautomatiseerde controle van (de kaart) door optische of andere leesprocedures moet het voorwerp uitmaken van een koninklijk besluit, na advies van het sectoraal comité van het Rijksregister*

⁴³ Advies nr 08/2011 van 2 maart 2011.

⁴⁴ Fedict/2009/GB/341 – perceel 3. Het verlenen van juridisch advies inzake persoonlijke levenssfeer en administratief recht, p. 10.

⁴⁵ Diverse auteurs, The Belgian e-ID and its complex path to implementation and innovational change, 2 maart 2010, http://ilsemarien.com/system/files/277/original/e-ID_Marien_Vanaudenhove_-_Belgian_Case.pdf, / OECD, E-government studies / Belgium / FOD Economie, Toekomstgerichte studie.

Ondertussen wordt ook binnen de bestaande wetgeving gezocht naar praktische oplossingen. Zo heeft Fedict een toepassing ontwikkeld waar het als tussenpersoon (*trusted third party*) aan andere overheidsdiensten toelaat om persoonsgegevens op te vragen en/of uit te wisselen in het kader van e-government toepassingen. Via dit *Federal Service Bus*-systeem geeft Fedict, dat zelf van het sectoraal comité de toestemming kreeg om persoonsgegevens zoals het rijksregisternummer te verwerken, aan de toepassing alleen de data door die echt nodig zijn voor de werking ervan. Voor de toepassing *e-Lotto* van de Nationale Loterij is dat bijvoorbeeld de informatie of de speler meerderjarig is en in België woont. Fedict staat zo garant voor de veiligheid en privacy.

3.4.2 Elektronische handtekening

Onderscheid met authenticatie

De elektronische handtekening is een aparte functie van de eID, die niet mag worden verward met de vaker gebruikte functie van authenticatie:

- Bij authenticatie bevestigt de burger met de eID (via zijn authenticatiecertificaat) en de pincode zijn identiteit aan een beveiligde internetapplicatie, zodat een beveiligde communicatie mogelijk wordt zolang de verbinding duurt (bv. Tax-on-web).
- Met een elektronische handtekening tekent de burger een elektronisch document, bv. een contract. Die handtekening kan dan worden bewaard. Sterk vereenvoudigd komt het erop neer dat de chip van de eID een unieke digitale handtekening genereert (via het handtekeningcertificaat) op basis van de inhoud van het ondertekend document, de ondertekeningsleutel die op de eID staat en de pincode die de burger heeft ingevoerd. Het elektronische document en de genereerde handtekening moeten worden bewaard, samen met het bewijs dat op het ogenblik van de ondertekening de betrokken eID geldig was.

Voor het gemak van de burger, heeft de overheid besloten dezelfde pincode te gebruiken voor de twee aparte functies. Deze situatie (twee functies, maar met dezelfde pincode en met dezelfde kaart) kan theoretisch verwarrend werken. Bovendien gebruikt bv. Tax-on-web niet de handtekeningfunctie van de eID, maar (tweemaal) de authenticatiefunctie⁴⁶, terwijl de papieren aangifte dan weer wel moet worden ondertekend.

Wettelijke bescherming van de elektronische handtekening

Er bestaan verschillende soorten elektronische handtekeningen. Op zich is de naam die in een gewone email staat ook een elektronische handtekening, alleen een zeer onveilige. De wetgever heeft enkele beveiligde soorten elektronische handtekeningen erkend; hoe veiliger het systeem, des te sterker de wettelijke bescherming. De handtekening die de burger met de eID kan plaatsen behoort tot de veiligste en meest beschermde categorie: het is een zogenaamde *gekwalificeerde elektronische handtekening*. Zo'n handtekening bewijst dat een document komt van een uniek geïdentificeerde persoon, dat het document nadien niet werd gewijzigd en dat de handtekening werd aangemaakt met een veilig middel op basis van een zogenaamd gekwalificeerd certificaat. Een dergelijke handtekening is in bewijsrechtelijk opzicht gelijk aan een handgeschreven handtekening. Concreet wil dat zeggen

⁴⁶ Dit zou vooral te maken hebben met het feit dat Tax-on-web ook kan gebruikt worden met een token. Het federale token bevat geen chip en kan geen handtekening genereren, alleen authenticatie is mogelijk.

dat in een eventueel proces de eID-handtekening zal worden verondersteld rechtsgeldig te zijn en het aan de tegenpartij is om het tegendeel te bewijzen.

De wettelijke bescherming van de elektronische handtekening is gebaseerd op de wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridische kader voor elektronische handtekeningen en certificatediensten, die de richtlijn 1999/93/EG inzake elektronische handtekeningen omzette. Eerder werd bij wet van 20 oktober 2000 het principe van de juridische geldigheid van een elektronische handtekening in het Burgerlijk Wetboek ingevoerd.

De wetgever heeft sindsdien heel wat mogelijkheden om een gekwalificeerde elektronische handtekening te gebruiken, geopend:

- de elektronische indiening van aanvragen tot deelneming of offertes bij overheidsopdrachten;
- de elektronische procesvoering (theoretische inwerkingtreding in 2013);
- het sluiten van arbeidsovereenkomsten met een elektronische handtekening;
- de aanwijzing van een volmachtdrager door een aandeelhouder via een elektronisch formulier;
- de overdracht van effecten;
- de notificatie van implantaten.

Het bestaan van een wettelijk kader garandeert niet dat de initiatieven succesvol zijn. Grote toepassingen zoals de elektronische arbeidsovereenkomst of procesvoering hebben nog geen uitvoeringsbesluiten of wachten nog op hun inwerkingtreding. Hoewel nergens cijfers van het gebruik van de elektronische handtekening worden bijgehouden, is het twijfelachtig dat dit gebruik erg succesvol is.

Elementen van juridische onzekerheid die het gebruik zouden kunnen remmen

De programmawet van 29 maart 2012 maakt het gebruik van elektronische pv's door de sociale inspectie mogelijk. In het betrokken wetsartikel vond de wetgever het noodzakelijk uitdrukkelijk te vermelden dat de handtekeningen die de sociaal inspecteurs zullen plaatsen met hun eID rechtsgeldig zijn. Waarom was zo'n uitdrukkelijke vermelding nodig? De toelichting vermeldt "... de eID werd zelf tot op heden nog niet gecertificeerd en getest of hij voldoet aan de eisen die gesteld worden aan "een veilig middel voor het aanmaken van een elektronische handtekening"⁴⁷. Uit interne nota's blijkt dat DAV en de FOD BIZA voorstellen hebben gedaan om dit probleem op te lossen door de elektronische handtekening gegenereerd door middel van de handtekeningsleutel vervat in de elektronische identiteitskaart gelijk te stellen met een handgeschreven handtekening. Deze mogelijke aanpassing van de wet van 19 juli 1991 is opgenomen in het 3^o Federaal Actieplan Administratieve Vereenvoudiging met streefdatum einde 2012.

Begin 2012 bleef er dus, volgens de wetgever zelf, nog een zekere juridische onzekerheid hangen boven de eID-handtekening. Die onzekerheid kan een drempel vormen voor het gebruik ervan. De belangrijkste elementen die leiden tot die onzekerheid worden hieronder

⁴⁷ Parl. St. Kamer, DOC 53 2081/001, p. 64.

beknopt besproken. Naast een absolute rechtszekerheid is natuurlijk ook een reële vraag naar een elektronische handtekening nodig, opdat het gebruik ervan zou stijgen. Bovendien moet de infrastructuur van de overheid aangepast zijn, bv. om elektronische procesvoering mogelijk te maken. Het wegwerken van de juridische problemen wil dus niet automatisch zeggen dat het gebruik van de elektronische handtekening zou stijgen, wel zou het – zoals bij het rijksregisternummer – een hinderpaal minder zijn.

Het Rekenhof benadrukt hierbij overigens dat het tijdens zijn onderzoek geen enkele aanwijzing heeft verkregen dat de elektronische handtekening onveilig zou zijn. De problemen hebben te maken met formele vereisten die niet volledig vervuld zijn. Voor zover bekend is en blijft de eID een volstrekt veilig middel om kosteloos een wettelijk beschermde elektronische handtekening te plaatsen.

Handtekeningcertificaat op de eID

De wetgever heeft een extern toezicht georganiseerd op de uitgifte van gekwalificeerde elektronische certificaten. Dat toezicht is toevertrouwd aan het bestuur Kwaliteit en Veiligheid van de FOD Economie. Dat bestuur kan op eigen initiatief periodiek controles uitvoeren bij de uitgever van certificaten. Bij tekortkomingen waarvoor geen oplossing wordt gevonden binnen een redelijk termijn, zou het bestuur in theorie een uitgever van certificaten voor de rechtbank kunnen dagen. Een uitgever heeft echter niet vooraf de toestemming van de toezichthouder nodig om met het uitgeven van certificaten te starten. Tot op heden is er maar één leverancier van gekwalificeerde certificaten voor het grote publiek, m.n. Certipost.

De FOD Economie heeft vanuit zijn rol van toezichthouder over de hele eID-keten een controle laten uitvoeren in 2004-2005. De ADIB hield rekening met de vaststellingen en aanbevelingen, maar had tegelijk principiële opmerkingen over de controleprocedures, vragen over de (ontbrekende) criteria en normen van de controle en vreesde dat het toezicht zou neerkomen op een verdoken accreditatieverplichting (zie hieronder). In bijkomende orde werd ook de waarde van de controle van een administratie door een andere administratie betwijfeld. Het resultaat was dat de ADIB niet meer wenste mee te werken met latere controles. De toezichthouder voerde nog in 2006-2007 controles uit maar die werden beperkt tot Certipost en Fedict. De ADIB, de gemeenten en de kaartenproducent Zetes werden er niet in betrokken. De patstelling tussen de twee federale administraties duurt voort. Er bestaat dus geen onafhankelijke controle door de toezichthouder van de hele eID-keten.

Naast het toezicht biedt de wetgeving een uitgever van certificaten ook de mogelijkheid zelf een zogenaamde *accreditatie* aan te vragen bij het Bestuur Kwaliteit en Veiligheid van de FOD Economie⁴⁸. Zo'n aanvraag impliceert een onderzoek bij de uitgever van certificaten dat moet leiden tot een certificatie, een soort kwaliteitslabel. Tot op heden heeft de enige leverancier, Certipost, nog geen accreditatie aangevraagd.

Bij de accreditatie is de hoofdvraag of dit een vrij initiatief is – een vrijwillig bijkomend kwaliteitslabel – dat de uitgever van certificaten mag maar niet hoeft te nemen of dat de wetge-

⁴⁸ Het KB van 6 december 2002 houdende organisatie van de controle en de accreditatie van de certificatedienstverleners die gekwalificeerde certificaten afleveren stelt de accreditatiedienst 'BE.Sign' in, als onderdeel van de FOD Economie.

ving de uitgever van certificaten oplegt zo'n accreditatie aan te vragen. De toezichthouder is van oordeel dat de accreditatie verplicht is, omdat de reglementering⁴⁹ de term *geaccrediteerde certificatie dienstverlener* gebruikt. De ADIB stelt dat het verschil tussen toezicht en accreditatie duidelijk moet worden gemaakt.

Gebruik van verschillende terminologie in de wetgeving

Bij vele beschrijvingen van elektronische handtekeningen worden in de wetgeving telkens andere formuleringen gebruikt. Het Rekenhof stelde bij zeker een zevental wettelijke bepalingen telkens een andere formulering van de gekwalificeerde elektronische handtekening vast.

Enkele voorbeelden. Voor het elektronisch indienen van aanvragen tot deelneming of offertes bij overheidsopdrachten⁵⁰, is de formule “*de geavanceerde elektronische handtekening met een geldig gekwalificeerd certificaat, waarbij deze handtekening werd gerealiseerd via een veilig middel voor het aanmaken van een handtekening*”. Voor een mededeling van verkiezingsresultaten door de voorzitter van het kantonhoofdbureau⁵¹ is het “*gebruikmakend van de elektronische handtekening met behulp van zijn identiteitskaart*”. Voor een overdracht van effecten staat er “*met een geavanceerde elektronische handtekening, afgeleverd op basis van een gekwalificeerd certificaat dat de identiteit van de overdrager en de overnemer vaststelt en is opgemaakt voor het veilig aanmaken van een elektronische handtekening*”⁵².

Vaak wordt niet duidelijk gedefinieerd welk type elektronische handtekening nu vereist is. Mogelijk waren de opstellers van bepaalde teksten niet vertrouwd met de elektronische handtekening. Ook bij de hierboven vermelde problematiek van *accreditatie* is het onduidelijk of de wetgever zich volledig bewust was van alle implicaties van het gebruik van die term.

Uitblijven van wettelijke bepalingen

Om het vertrouwen te bevorderen in een systeem van elektronische handtekeningen, is het nodig duidelijke wettelijke bepalingen uit te werken over o.a. elektronische archivering (hoe bewaren, hoe lang bewaren) en tijdsregistratie (systemen waarmee men via een tijdstempel het exacte tijdstip kan aantonen waarop een elektronische handtekening werd geplaatst). Die bepalingen zouden worden ingevoerd via uitvoeringsbesluiten op de wet van 15 mei 2007 tot vaststelling van een juridisch kader voor sommige verleners van vertrouwensdiensten. Echter, de wet gaf slechts volmacht tot 1 december 2007 om deze uitvoeringsbesluiten te nemen en die termijn bleek te kort. Bovendien zouden volgens de FOD Economie er hoe dan ook problemen kunnen rijzen inzake grondwettelijkheid door dergelijke bepalingen via uitvoeringsbesluiten goed te keuren. Nieuw wetgevend werk is bijgevolg nodig: tot op heden is dit niet gebeurd. Het statuut van het elektronische document in België, en meer bepaald de bewijskracht ervan, is onzeker.

⁴⁹ Zowel de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (art. 6, § 5) als de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (art. 9) verwijst expliciet naar ‘de geaccrediteerde certificatie dienstverlener’.

⁵⁰ KB van 29 september 2009 tot wijziging van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en van sommige koninklijke besluiten tot uitvoering van deze wet, art. 47, § 1.

⁵¹ Wet van 14 april 2009 houdende verscheidene wijzigingen inzake verkiezingen, art. 45.

⁵² Wet van 14 december 2005 houdende afschaffing van effecten aan toonder, art. 26.

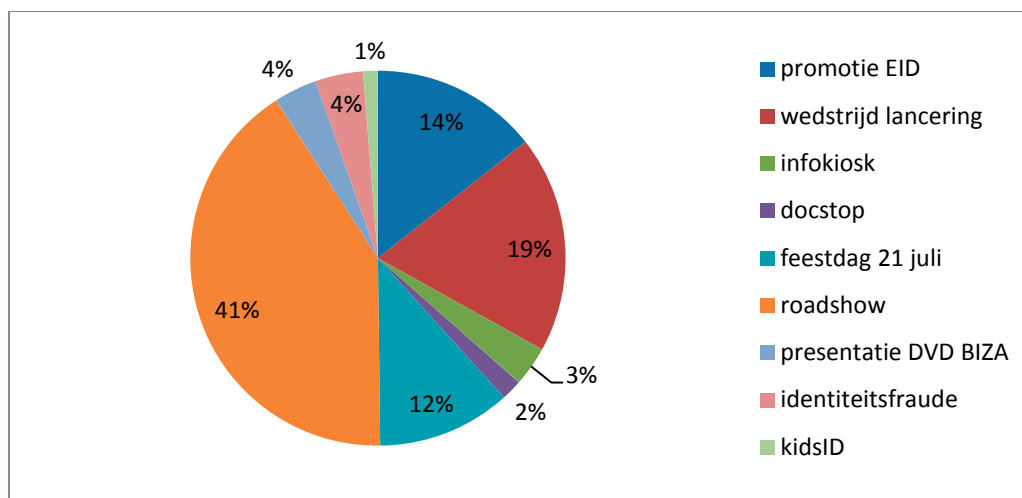
3.5 Promotie

De promotie van en communicatie over de eID gebeurt in eerste instantie op het moment dat de burger zijn kaart ophaalt bij de gemeente. De onmiddellijke beschikbare informatie in de folder vermeldt vooral de voordelen maar vermeldt niets over de mogelijkheid van de burger om zijn certificaten niet te activeren (*opt-out*principe) en de aansprakelijkheid van Certipost voor fouten als certificatie-autoriteit (2500 euro per schadegeval en per jaar met een globaal maximum voor alle eID's samen van 20 miljoen).

Om de toepassingen bekender te maken en de burger te overtuigen van het nut en de veiligheid van de eID waren bijkomende acties nodig. De FOD Binnenlandse Zaken, FEDICT en de DAV verzorgden die promotie.

Voor de FOD Binnenlandse Zaken zijn er sinds 2005 op de begroting van de staatsdienst middelen voor de sensibiliseringscampagnes uitgetrokken (van 250.000 euro in 2005 tot 306.000 in 2012). De uitgaven van 2006 tot 2011 zijn door de FOD over de volgende rubrieken verdeeld:

Figuur 1 – Uitgaven FOD Binnenlandse Zaken voor promotie eID



De uitgaven bij de twee andere actoren zijn minder (DAV ca. 154.000 euro) of niet te differentiëren (Fedict).

De campagne “in 1-2-3 met je eID” was een initiatief van Fedict en de FOD Binnenlandse Zaken⁵³. Ze omvatte onder andere een roadshow (figuur 1), *community events* en de website www.welcome-to-e-belgium.be. De campagne begon op 22 april 2009 en had tot doel het gebruik en de mogelijkheden van de eID te promoten bij burgers, besturen, bedrijven en ontwikkelaars, vanuit de perceptie dat de toepassingen onvoldoende bekend waren. Voor

⁵³ In samenwerking met Living Tomorrow (bus roadshow) en de sectororganisatie Agoria.

deze campagne heeft de FOD Binnenlandse Zaken 364.154 euro uitgegeven en ook de DAV besteedde hieraan 63.736 euro. De prestaties van deze campagne (aantal evenementen, aantal bezoekers, aantal rondleidingen...) zijn opgevolgd. Er is niet nagegaan of de campagne effectief was.

Sinds 1 september 2010 organiseert de FOD Binnenlandse Zaken (ADIB) workshops. Het is de bedoeling dat na afloop van een workshop ambtenaren, verenigingen, organisaties,... de eID werkelijk kunnen gebruiken, een inzicht hebben in de belangrijkste toepassingen en weten waar en hoe die toepassingen op het internet te vinden zijn, en vooral dat ze overtuigd zijn van het nut en de veiligheid van de eID. Er zijn al dertig workshops gegeven.

Ook via een nieuwsbrief 'FOCUS op instellingen en bevolking' (de vroegere *eID-RRN-Newsletter*) worden de eID en haar toepassingen gepromoot.

Verschillende websites met informatie over de eID werden opgericht: www.belgium.be (FOD Kanselarij, Fedict), <http://eid.belgium.be> (Fedict) en www.ibz.rrn.fgov.be (FOD Binnenlandse Zaken). Elke website bekijkt de eID vanuit zijn eigen invalshoek (algemeen, administratieve vereenvoudiging, technisch of juridisch/administratief) maar steeds wordt er doorverwezen naar de twee andere sites over de eID en ook nog andere relevante websites (bv. Certipost, kaartlezers...).

De eID wordt ook samen gepromoot met specifieke toepassingen zoals Tax-on-web en e-Lotto. De FOD Financiën organiseerde gedurende de periode 2004-2011 in de steden en gemeenten presentaties voor Tax-on-web waar de eID de rode draad vormde. Bovendien deelde de FOD Financiën tijdens deze presentaties kaartlezers uit. De promotie door het gratis uitdelen van kaartlezers werd al in een vorige paragraaf besproken. Hiervoor zijn vooral Fedict en de DAV (voor 90.629 euro) verantwoordelijk. Na de ontwikkeling van de e-Lotto, in samenwerking met Fedict, voerde de Nationale Loterij ook promotie voor het gebruik van de eID (uit haar eigen budget).

Ondanks alle promotie-initiatieven stelde het Rekenhof vast dat het gebruik van de eID nog niet voldoende is ingeburgerd. Door het gebrek aan monitoring is het niet mogelijk het effect van de promotiecampagnes op het gebruik van de eID na te gaan en zijn geen gegevens beschikbaar om gerichte promotiecampagnes te voeren naar specifieke doelgroepen of rond bepaalde toepassingen en knelpunten.

Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk

4

4.1 Conclusies

Het Rekenhof concludeert dat in het algemeen de invoering van de elektronische identiteitskaart verlopen is zoals gepland, voor zover meetbare doelstellingen werden geformuleerd. Eind 2009 beschikte ruim 99 % van de bevolking vanaf 12 jaar over een eID, wat trager was dan wat aanvankelijk op beleidsniveau als tijdshorizon (2007) voor een volledige verspreiding was vooropgesteld.

De verspreiding van de elektronische vreemdelingenkaart en de kids-ID is minder ver gevorderd. Eind 2011 beschikten 70 % van de vreemdelingen en 57 % van de kinderen (onder 12 jaar) over een elektronische identiteitskaart. In tegenstelling tot de gewone eID zijn de kids-ID en de vreemdelingenkaart voor EU burgers niet verplicht.

Op basis van de beschikbare gegevens bedroeg de kostprijs van de invoering van de eID ongeveer 250 miljoen euro, waarvan 112 miljoen werd teruggevorderd van de burgers.

Het Rekenhof stelt vast dat het project goed werd aangestuurd. Het beleid was onderbouwd door een ex-ante evaluatie en een implementatieplan werd uitgewerkt en uitgevoerd. De administratie heeft de uitbesteding van het project goed opgevolgd. De kosten werden voldoende ruim ingeschat en de budgetten werden ook effectief vrijgemaakt. De oprichting van een staatsdienst met afzonderlijk beheer verleende de administratie voldoende flexibiliteit. De federale overheid heeft via begeleiding, extra middelen en het respect van de gemeentelijke autonomie de samenwerking met de 589 Belgische gemeenten tot een goed einde gebracht. Het ter beschikking stellen van overtollig personeel van overheidsbedrijven en Defensie aan de gemeenten heeft bijgedragen tot de tijdige uitreiking van de eID. Het al bestaande Rijksregister en de ervaringen bij de ontwikkeling van een SIS-kaart en de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid hebben het proces van de ontwikkeling van een eID vergemakkelijkt.

Voorts hebben de betrokken overheidsdiensten goed samengewerkt, ook waar het beleidsniveau niet even duidelijk de verantwoordelijkheden van elkeen heeft bepaald. De FOD Economie en de FOD Binnenlandse Zaken blijven wel enkele wettelijke bepalingen verschillend interpreteren – vooral het begrip ‘geaccrediteerde dienstverlener’. Daardoor bestaat er momenteel geen onafhankelijke controle door de toezichthouder (FOD Economie) van de hele eID-keten.

Als overgangsmaatregel naar een algemene verspreiding en gebruik van de eID heeft de overheid het token ingevoerd. Algemeen kan worden gesteld dat het token het gebruik van de eID afremt. Nu de eID algemeen is verspreid en het token niet meer als overgangsmaatregel kan worden beschouwd, is het onduidelijk wat de federale overheid met het token voor ogen heeft. De bedoeling van het beleid is de contacten tussen burger en overheid te stimuleren in het kader van het e-government en de eID is slechts één van de beschikbare technieken daartoe. De overheidsdiensten die de e-governmenttoepassingen aanbieden, beslissen zelf hoe het inloggen gebeurt (via token/certificaat of eID of beide).

Toekomstige ontwikkelingen vergen nog beslissingen van de beleidsverantwoordelijken. Op korte termijn wil de regering de functie van de SIS-kaart laten overnemen door de eID. Het is echter nog onduidelijk welke keuzes zullen worden gemaakt voor de personen met

een SIS-kaart maar zonder eID, in het bijzonder voor de gezinnen met kinderen zonder kids-ID.

De verlenging van de geldigheidstermijn van de eID van vijf tot tien jaar zal kosten besparen. Hoeveel de burger uiteindelijk zal besparen is nog onduidelijk: de ramingen van de administraties verschillen sterk.

De overheid ging ervan uit dat de burger de productiekosten van de eID zou dragen, in de veronderstelling dat er voldoende eID-toepassingen met een meerwaarde zouden worden aangeboden. De vraag of die meerwaarde en die voldoende toepassingen er ook zijn, is moeilijk te beantwoorden. Beleidsverantwoordelijken hebben niet geëxpliciteerd wat 'voldoende toepassingen' inhoudt en er is geen dienst die systematisch bijhoudt hoeveel toepassingen er zijn.

Er bestaat geen gestructureerde monitoring van het gebruik. Een precies antwoord op de vraag hoeveel mensen de e-ID gebruiken, met welke intensiteit en voor welke toepassingen, is niet mogelijk. Onder meer op basis van enquêtes zijn er aanwijzingen dat de eID voorlopig nog door een minderheid van de burgers wordt gebruikt, maar het gebruik zou toenemen.

De verspreiding van kaartlezers (en stuurprogramma) neemt wellicht toe, maar blijft toch beperkt. De overheid heeft daarvoor geen doelstellingen bepaald en meet de verspreiding niet. Bij de aanvang van het project heeft de overheid deze problematiek onderschat. Er werd te gemakkelijk ervan uitgegaan dat elke pc standaard met een kaartlezer zou worden uitgerust en de burgers spontaan een kaartlezer zouden aanschaffen. De huidige middleware is nog niet compatibel met de nieuwe mobiele besturingssystemen.

Het juridische kader voor het gebruik staat nog niet voldoende op punt. Momenteel beschikt België niet over een globaal wetgevend kader om de elektronisch gearchiveerde documenten en hun wettelijke waarde te regelen en blijft het statuut van het elektronische document in België, en meer bepaald de bewijskracht ervan, onzeker.

De strikte privacywetgeving en de toepassing ervan remmen mogelijk de ontwikkeling van de eID af. Enerzijds promoot en stimuleert de overheid het gebruik van de eID. Aan de andere kant is het uitzonderlijk dat private bedrijven de toelating krijgen van de privacy-commissie om het rijksregisternummer dat op de eID staat op te slaan of te gebruiken. Vele bedrijven durven hierdoor de eID niet te gebruiken.

Ondanks al de initiatieven op vlak van promotie en communicatie moet worden vastgesteld dat het gebruik en de kennis rond eID nog niet voldoende zijn ingeburgerd.

4.2 Aanbevelingen

Het Rekenhof formuleert de volgende aanbevelingen aan de betrokken beleidsverantwoordelijken.

Er moeten concrete doelstellingen worden geformuleerd voor het gebruik van de eID. Deze doelstellingen kunnen slaan op de beschikbare toepassingen, eventueel verder gespecificeerd naar doelgroepen, de verspreiding van kaartlezers en de plaats van de diverse tech-

nologieën, waaronder de eID en het token, in e-government. Deze doelstellingen zouden in een overkoepelend plan kunnen worden geïntegreerd, er rekening mee houdend dat verschillende beleidsverantwoordelijken, elk vanuit hun eigen beleidsdomein, betrokken zijn bij e-government.

Er moet een administratie worden aangewezen die verantwoordelijk wordt voor de monitoring en de evaluatie van het gebruik – gekoppeld aan de voormelde (te ontwikkelen) doelstellingen. Kennis over het gebruik en de toepassingen zal leiden tot meer onderbouwde beslissingen, bv. om het gebruik te stimuleren en om promotiecampagnes gericht te maken en het effect ervan te meten.

De nog bestaande juridische knelpunten, die de ontwikkeling van het gebruik van de eID kunnen belemmeren, moeten worden weggewerkt (oplossing toezicht- accreditatie, elektronische handtekening). Voor bepaalde wetgeving (gebruik rijksregisternummer) is een evaluatie aan te raden.

Ten slotte zijn op korte termijn nog enkele beleidsbeslissingen nodig om de verlenging van de geldigheidstermijn en de overname van de functie van de SIS-kaart door de EID tot een goed einde te brengen. Deze beslissingen moeten budgettair voldoende worden onderbouwd.

4.3 Reactie van de beleidsverantwoordelijken

De minister van Binnenlandse Zaken sluit zich bij brief van 22 oktober 2012 (bijlage 3) aan bij de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof.

De minister van Economie meldt bij brief van 5 november 2012 (bijlage 4) dat hij het verslag van het Rekenhof zal gebruiken bij de toekomstige onderhandelingen over een voorstel tot verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties.

De staatssecretaris voor Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Diensten wenst bij brief van 31 oktober 2012 (bijlage 5) enkele preciseringen aan te brengen:

- Hij deelt niet de conclusie dat het gebruik van het token het gebruik van de eID afremt. Wel moet de mogelijke afschaffing van het token worden geëvalueerd.
- Hij deelt mee dat Fedict werkt aan nieuwe identificatiesystemen waarbij een kaartlezer of zelfs een eID overbodig zouden zijn, zodat de burger zich ook met behulp van nieuwe instrumenten zoals smartphones elektronisch zou kunnen identificeren.
- Hij wijst erop dat de houding van de burgers tegenover privacykwesties, en het gebruik van het rijksregisternummer in het bijzonder, niet eenduidig is. Hij is geen voorstander van een versoepeling van het gebruik van het rijksregisternummer voor privédoeleinden. Wel vindt hij een versoepeling voor het gebruik van het rijksregisternummer binnen overheidsdiensten noodzakelijk.

Bijlage 1

Belangrijkste beslissingen en evoluties

Belangrijkste beslissingen en evoluties i.v.m. de eID

Ministerraad 22 november 2000 keurt nota rond de Public Key Infrastructure goed.

Conceptstudie uitgewerkt op 6 juni 2001.

Wet 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatediensten.

Ministerraad 19 juli 2001 verleent toestemming aan het concept en beslist tot invoering eID. Start pilootproject met 11 gemeenten. Uitwerking van een nieuwe exploitatiestructuur

Ministerraad 19 juli 2002 lanceert een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking voor de opdracht voor de aanmaak van de kaart. Een algemene offerte-aanvraag gestart op 12 april 2002 leverde geen enkel regelmatig bod op.

Ministerraad 27 september 2002 gunde het kaartgedeelte aan NV Zetes en het certificaatgedeelte aan NV Belgacom. Op 14 november 2002 werden de contracten gesloten.

Wet en KB 's 25 maart 2003 maken de invoering van de eID wettelijk mogelijk

Op 31 maart 2003 wordt de eerste kaart uitgereikt.

Regeerakkoord 10 juli 2003 gaat voor de invoering van de eID als essentiële bouwsteen van het beleid rond e-government.

Ministerraad 19 september 2003 maakt toekenning eID aan specifieke doelgroepen mogelijk

Ministerraad 20 maart 2004 besluit na positieve evaluatie van de pilootfase tot algemene invoering.

Ministerraad 30 april 2004 en 20 juli 2004 keurt ontwerp KB's voor inzetten van statutaire personeelsleden van de autonome overheidsbedrijven goed.

Ministerraad 14 mei 2004 voert eID in vanwege van de verhoogde veiligheid en om de eID veilig en vlot te kunnen verstrekken aan de bevolking wordt een staatsdienst met afzonderlijk beheer binnen de FOD Binnenlandse Zaken opgericht.

Ministerraad 9 juni 2004 keurt de transfer raamovereenkomst eID van Belgacom naar Certipost (joint venture De Post en Belgacom) goed.

Koninklijk besluit van 1 september 2004 houdende de beslissing om de elektronische identiteitskaart veralgemeend in te voeren. (Belgisch Staatsblad van 15 september 2004)

Ministerraad 19 november 2004 keurt behoud van anciënniteit bij overdracht Belgacompersoneel goed.

Koninklijk besluit 5 en 6 december 2004 Staatsdienst met afzonderlijk beheer

Ministerraad 23 december 2004 gunt aan firma Bull de opdracht voor het leveren centrale informaticasystemen voor het Rijksregister.

Belangrijkste beslissingen en evoluties i.v.m. de eID

Ministerraad 18 februari 2005 regelt de toegang register voor eID binnen het Rijksregister

Ministerraad 19 mei 2006 stelt dat men de elektronische identiteitskaart zal gebruiken bij de indiening van de elektronische btw-aangifte.

Ministerraad 23 juni 2006 keurt de omschakeling SIS-kaart naar eID goed en creëert de mogelijkheid om de gegevens van de elektronische identiteitskaart te koppelen aan de professionele hoedanigheid van gespecialiseerde beroepen (bv. notarissen).

Ministerraad 30 juni 2006 keurt specificatie- en registratieprocedure voor leesapparatuur voor de eID goed.

Ministerraad 30 maart 2007 zorgt ervoor dat de tewerkstelling van het bijkomende personeel in de gemeenten wordt verlengd en het gebruik van een elektronische handtekening voor het afsluiten van arbeidsovereenkomsten mogelijk wordt.

KB van 3 juli 2007 regelt de detachering van de personeelsleden van de autonome overheidsbedrijven bij de gemeenten om de uitreiking te verzekeren.

KB 18 januari 2008 voorziet in de annulering van de oude kaart en annulatie nieuwe identiteitskaart als niet is afgehaald binnen drie maanden na de eerste herinnering van het gemeentebestuur van zijn verblijfsgemeente.

Ministerraad 17 juli 2009 dient voorontwerp in dat de geldigheidsduur van de elektronische identiteitskaart verlengt van 5 tot 10 jaar (herhaald in Ministerraad 24 december 2010).

Wet van 9 januari 2012 verlengt geldigheidsduur eID van 5 tot 10 jaar.

Belangrijkste beslissingen en evoluties i.v.m. de vreemdelingenkaart en de kids-ID

Ministerraad 23 juni 2006 laat het pilootproject kids ID van start gaan.

KB 18 oktober 2006 betreffende het elektronisch identiteitsdocument voor Belgische kinderen onder de twaalf jaar.

Ministerraad 25 januari 2008 voert de eID in voor Belgen in het buitenland.

Ministerraad 1 februari 2008 gaat in op het voorstel om de elektronische verblijfskaart voor vreemdelingen over een periode van twee jaar in alle gemeenten uit te reiken.

Ministerraad van 19 december 2008 gaat over tot algemene invoering kids-ID.

MB van 3 maart 2009 legt de begindatum van de veralgemening van de kids-ID voor alle gemeenten van het Rijk vast op 16 maart 2009.

Op 4 juni 2009 wordt de eerste eID uitgereikt aan een Belg die in het buitenland verblijft (in samenwerking met de FOD Buitenlandse Zaken).

Bijlage 2

Belangrijkste federale toepassingen voor de burger

Beheerder	Naam van de toepassing	Andere inlogprocedure dan eID
FOD Financiën	Tax on web www.taxonweb.be	Gebruikersnaam en paswoord + token
	My Minfin: beheer fiscaal dossier www.myfin.be	Gebruikersnaam en paswoord + token
	Belcotax on web: indienen en opsturen bedrijfsvoorheffing werkgevers www.belcotaxonweb.be	Gebruikersnaam en paswoord van de sociale zekerheid
	Finprof: aangifte bedrijfsvoorheffing http://minfin.fgov.be	Certificaat klasse 3 (isabel, global sign of Certipost)
	Intervat: btw-aangiften en driemaandelijke intracommunautaire opgaven http://minfin.fgov.be	Certificaat klasse 3 (isabel, global sign of Certipost)
	Bizztax aangifte vennootschapsbelasting http://minfin.fgov.be	Certificaat klasse 3 (isabel, global sign of Certipost)
	Finelts: aangiften lange termijnsparen elektronisch doorsturen http://minfin.fgov.be	Certificaat klasse 3 (isabel, global sign of Certipost)
	Huurcontract elektronisch opstellen en tekenen www.myrent.be	Certificaat klasse 3 (isabel, global sign of Certipost)
Rijksregister	Eigen gegevens bekijken in Rijksregister + project adresverandering doorgeven (BN 2010) https://mijndossier.rn.fgov.be	Alleen eID
Politie	E-loket politie voor aanvragen en aangiften www.police-on-web.be	Token
NMBS	Tickets NMBS: www.b-rail.be	De aankoop gebeurt door rijksregisternummer op te geven, eID is niet nodig. Alleen bij de controle in de trein is ze nodig.

Beheerder	Naam van de toepassing	Andere inlogprocedure dan eID
Sociale zekerheid	eHealth www.ehealth.fgov.be	Gebruikersnaam en paswoord + token
	Fonds Sluiting Ondernemingen: aanvraag tegemoetkoming www.socialsecurity.be	Gebruikersnaam en paswoord + token
	Handiweb: uw dossier raadplegen bij dienst Personen met een handicap www.socialsecurity.be	Alleen eID
	Opgvolging werkloosheid dossier Mededeling tijdelijke werkloosheid bij RVA www.socialsecurity.be	Alleen eID
	Eigen dossiers raadplegen: Jaarlijkse vakantie + loopbaanonderbreking en tijdskrediet www.socialsecurity.be	user-ID, wachtwoord en burgertoken. De beide toegangssystemen bestaan dus naast elkaar en geen van beide maakt het voorwerp uit van een exclusieve keuze
	MyPension: opvolgen pensioendossier www.onprvp.fgov.be Online pensioenaanvraag www.pensioenaanvraag.be	Gebruikersnaam en paswoord + token
	Student@work: nagaan hoeveel dagen men nog mag werken https://www.mysocialsecurity.be/student/nl/index.html	Gebruikersnaam en paswoord + token
Andere	Nota click (in alle veiligheid vastgoed kopen en verkopen online) www.notaclick.be	Alleen eID
	het plaatsen van een erkende elektronische handtekening https://sign.belgium.be	Alleen eID
	Mijn Selor: Online solliciteren www.selor.be	Email + paswoord

Bijlage 3

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken

(Vertaling)

FOD Binnenlandse Zaken
Algemene Directie Instellingen en Bevolking
Rijksregister

Rekenhof
De heer Ph. Roland
Eerste Voorzitter
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

Contactpersoon	T	Uw kenmerk	Bijlagen
C. ROUMA	02 518 20 31	A4-3.672.582 B15	
E-mail	F	Ons kenmerk	Brussel
Christiane.rouma@rrn.fgov.be	02 518 25 31	III/38/5100/12	22-10-2012

Ontwerpverslag van de audit i.v.m. de elektronische identiteitskaart

Mijnheer de eerste voorzitter,

Ik heb met veel belangstelling het ontwerpverslag gelezen van de audit die het Rekenhof uitvoerde over de elektronische identiteitskaart, dat als bijlage was toegevoegd bij uw brief van 5 september 2012.

Ik wil het Rekenhof bedanken omdat het de opmerkingen die mijn administratie op 12 juli 2012 formuleerde, in het ontwerpverslag heeft verwerkt.

Ik kan u meedelen dat ik instem met de conclusies en aanbevelingen in het ontwerpverslag.

Hoogachtend,

Joelle Milquet
Minister van Binnenlandse Zaken

Bijlage 4

Brief van de minister van Economie

(Vertaling)

FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie
Albert II-laan 16
1000 Brussel

Rekenhof
De heer Ph. Roland
Eerste Voorzitter
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	Brussel
7 september 2012	D7 3.672.582	E9/sw/2012/0000128	5 november 2012

Betreft: audit i.v.m. de elektronische identiteitskaart

Mijnheer de eerste voorzitter,

Ik heb uw brief van 7 september laatstleden over de audit aangaande de elektronische identiteitskaart goed ontvangen en met belangstelling gelezen.

U bent er vast van op de hoogte dat de Europese Commissie een voorstel van verordening van het Europees Parlement en de Raad heeft voorgesteld over de elektronische identificatie en vertrouwelijke diensten ten behoeve van elektronische transacties in de interne markt (COM(2012)238), dat gevolgen zal hebben voor de Belgische elektronische identiteitskaart.

Bij de besprekingen over dat voorstel en bij de implementering ervan op nationaal niveau, zullen wij rekening houden met de opmerkingen die het Rekenhof formuleerde.

Hoogachtend,

Johan Vande Lanotte

Bijlage 5

Brief van de staatssecretaris voor Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Diensten (Vertaling)

Staatssecretaris Hendrik BOGAERT
Staatssecretaris voor Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Diensten

Rekenhof
De heer Ph. Roland
Eerste Voorzitter
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	Brussel
	A4- 3.672.582B14	IND/947	31 oktober 2012

Betreft: audit van de elektronische identiteitskaart (eID)

Mijnheer de eerste voorzitter,

Ik heb uw brief met grote belangstelling gelezen. Graag wil ik u bedanken omdat u deze zeer gedetailleerde audit over de elektronische identiteitskaart heeft uitgevoerd. Het bewijst dat het hier om een zeer belangrijk instrument gaat waarvan de verspreiding op grote schaal met succes werd gestuurd. Als staatssecretaris voor Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Diensten hecht ik veel belang aan uw conclusies en aanbevelingen. Ik ben het met u eens waar u stelt dat de aanwending van de eID nog lang niet optimaal is en dat er nog inspanningen moeten worden gedaan.

Ik vestig evenwel uw aandacht op de volgende punten die in het verslag niet volledig tot hun recht komen:

- De eID is een van de eerste initiatieven binnen de strategie die België heeft uitgetekend op het vlak van e-government. België vervult op dat vlak trouwens een voortrekkersrol en een voorbeeldfunctie. Het e-governmentbeleid mag echter niet worden verward met het eID-beleid. Enerzijds is de eID een van de sleutels die deuren opent naar de elektronische openbare diensten; het is echter niet de enige sleutel. Anderzijds overstijgen de informatisering van de administratie en het e-government ruimschoots het kader van de eID. De eID is een werkinstrument dat bijdraagt tot de verdere digitalisering van België, iedereen zal een eID krijgen en ze kan dienen voor het ontwikkelen van commerciële toepassingen.
- De huidige "papieren" tokens zijn geen rem voor de ruimere toepassing van de eID. Die papieren tokens nu afschaffen zou integendeel de uitbouw van het informatiseringsbeleid van de administratie in de weg staan. Dat token is geen identiteitsdocument, want het kan niet worden gebruikt om online stukken te ondertekenen. Het is een alternatief identificatiemiddel om zich toegang te verschaffen tot diensten die geen hoog

veiligheidsniveau vereisen of voor personen die niet over een eID beschikken (of die ze bijvoorbeeld door diefstal tijdelijk moeten missen). Zoals u onderstreept, moet er een evaluatie komen over de afschaffing van de tokens.

- De eID en de kaartlezer werden bij het begin van de jaren 2000 gelanceerd. Sindsdien is de technologie uiteraard sterk geëvolueerd en vandaag de dag verkoopt en gebruikt men meer smartphones en tablets dan pc's. Fedict ontwikkelt nieuwe identificatiemiddelen waarvoor de kaartlezer en, in sommige gevallen, zelfs de eID niet meer nodig zullen zijn. Het werkt ook oplossingen uit die compatibel zijn met identificatietoestellen die thans voor pc-banking worden gebruikt.
- Ik deel uw conclusies wat betreft het vaststellen en nastreven van precieze doelstellingen voor het gebruik van de eID. Dat is inderdaad een principe van goed bestuur. Nogmaals, de eID is een instrument dat niet enkel in aanmerking komt voor administratieve diensten, het is een "juweeltje" waarin de regering veel geïnvesteerd heeft en waar ook de privésector gebruik van kan maken voor het ontwikkelen van toepassingen ten behoeve van de informatiemaatschappij. In die context is het nodig de indicatoren duurzaam te maken en een multidisciplinair plan uit te werken. Men moet er echter rekening mee houden dat het gebruik van de eID niet nauwgezet kan worden opgevolgd als dat ten koste gaat van het privéleven van de gebruikers.
- Het juridisch kader van de eID is immers nog niet volledig ingevuld en het is hoe dan ook evolutief. Men mag de liberalisering van het gebruik van het rijksregisternummer echter niet koppelen aan het toenemende gebruik van de eID. Bepaalde technologische en sociale evoluties die u in uw rapport beschrijft, zijn weliswaar onmiskenbaar, wat niet wegneemt dat de regering verplicht is een strikt beleid te voeren op het vlak van de bescherming van de private levenssfeer. Mocht ze dat niet doen, dan zou het vertrouwen van de burger in de elektronische toepassingen gaan wankelen. Ook al ziet een bepaalde categorie van de bevolking er hoegenaamd geen graten in dat privébedrijven gebruik maken van het rijksregisternummer op de eID, toch zijn er heel wat mensen die niet actief zijn op de socialenetwerksites of die misschien helemaal niet op het net zijn aangesloten, die daar anders over denken. Ik ben dus geen voorstander van een versoepeling van de wetgeving wat betreft het gebruiken van het rijksregisternummer voor privédoeleinden. Anderzijds ben ik van oordeel dat een versoepeling en het hanteren van meer algemene regels voor het gebruik van het rijksregisternummer in het raam van de ontwikkeling van de back-office van de administratie en de interconnectie tussen authentieke bronnen, een onontbeerlijk gegeven is. Dat punt staat totaal los van de eID.

Graag wil ik u verzoeken deze aandachtspunten in uw eindverslag van het Rekenhof te verwerken.

Hoogachtend,

Hendrik BOGAERT

Staatsecretaris voor Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Diensten

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.
Il existe aussi une version française de ce rapport.

U kunt dit verslag in de taal van uw keuze raadplegen
of downloaden op de internetsite van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT
D/2012/1128/27

PREPRESS EN DRUKWERK
Centrale drukkerij van de Kamer van volksvertegenwoordigers

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be