

## Business Case publieke eID-middelen

Door: Walter Hulsker, Frank van Zutphen, Jenny Verheyen (Ecorys)

*Versie: definitief*

### Inleiding

Voor een digitale overheid is het belangrijk dat er een systeem is voor elektronische identificatie voor online zaken doen. In het voorliggende business case is gekeken naar de kosten en baten van het toevoegen van een elektronische functionaliteit aan verschillende identiteitsdocumenten, te weten: de eNIK, het eRijbewijs, het eVreemdelingendocument en het eID-bewijs voor geprivilegieerden.<sup>1</sup> Hiervoor zijn vier verschillende business cases opgesteld. In deze notitie zijn de resultaten uit die vier business cases geïntegreerd. Doel van de business case is om inzicht te geven in de vraag of het vanuit maatschappelijk perspectief is te rechtvaardigen om een elektronische functionaliteit toe te voegen aan de vier verschillende identiteitsdocumenten.

De notitie start met enkele belangrijke uitgangspunten, vervolgens worden de kosten en baten op hoofdlijnen gepresenteerd en tot slot duiden wij de resultaten. Voor achtergrondinformatie over de werking van het stelsel en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de inrichting van uitgifte en gebruik van de eID-middelen wordt verwezen naar de achterliggende business cases.<sup>2</sup>

### Belangrijke uitgangspunten

Enkele belangrijke uitgangspunten relevant voor een goede duiding van de resultaten zijn:

- Er is een werkend eID stelsel, waarop de overheidsdienstverleners zijn aangesloten. Benodigde investeringen om tot een eID-stelsel te komen alsmede het aansluiten daarop liggen vallen daarmee buiten deze business case.
- Vanaf 2017 kunnen eID-middelen worden geactiveerd. Voor de kosten en baten hebben wij een periode van 10 jaar beschouwd (2017 tot en met 2026).
- Voor het uitgiftetempo is aangesloten bij het bestaande vervanging van identiteitsbewijzen.
- Bankmiddelen krijgen toegang tot het eID-stelsel. Dit gegeven en ervaringen uit onder meer Duitsland hebben ertoe geleid dat er in overleg met de opdrachtgever vanuit is gegaan dat 40 procent van de eID-bewijzen ook daadwerkelijk wordt geactiveerd.
- Kosten en baten zijn berekend aan de hand van het te verwachten bezit en gebruik van de eID-middelen (40% activeert de middelen), niet aan de hand van het potentiële bereik van de eID-middelen.

In de volgende tabel is de verwachte uitgifte van het aantal ID-middelen weergegeven. Rekening houdend met het gegeven dat er meerdere middelen per burger worden uitgegeven over een periode van 10 jaar en een activatiepercentage van 40%, is ook een inschatting te maken van de groei van het aantal gebruikers van eID-middelen. In het eindbeeld (2026) zijn er bij een activatiepercentage van 40% ongeveer 5,4 miljoen gebruikers van eID-middelen.

---

<sup>1</sup> Het paspoort als drager voor een eID is in deze business case buiten beschouwing gelaten.

<sup>2</sup> In de business cases van de eNIK en het eRijbewijs is zowel gekeken naar kosten en baten. In de business cases van het eVreemdelingendocument en het eID-bewijs voor geprivilegieerden is alleen gekeken naar de kosten aangezien de baten generiek zijn.

**Tabel 1: Aantallen ID-bewijzen en ID-middelen (in miljoenen)**

	Regulier uitgiftetempo documenten					Nieuwe gebruikers eID	Gebruikers eID (cumulatief)
	NIK	Rijbewijs	Vreemdelingendocument	ID-bewijsgeprivilegiëerden	Totaal *		
2017	1,6	1,9	0,2	0,006	3,8	0,9	0,9
2018	1,6	1,8	0,2	0,006	3,6	0,9	1,8
2019	.	1,8	0,2	0,006	2,0	0,5	2,3
2020	.	1,8	0,2	0,006	2,0	0,4	2,7
2023	.	1,1	0,2	0,006	1,3	0,2	3,5
<b>2026</b>	1,4	1,3	<b>0,2</b>	<b>0,006</b>	<b>2,9</b>	<b>0,6</b>	<b>5,4</b>

. staat voor aantallen minder dan 50.000.

### Kosten en baten

In de onderstaande tabel is het saldo van de kosten en baten opgenomen over een periode van 10 jaar. Inzicht in de kosten en baten geeft een antwoord op de vraag of het zinvol is om in het project te investeren (*investeringsvraagstuk*). De kosten van een publiek eID middel zijn hoger dan de te kwantificeren baten. De contante waarde<sup>3</sup> van de kosten is gelijk aan € 184 miljoen, terwijl daartegenover gekwantificeerde baten zijn geïdentificeerd van € 124 miljoen. Daarbij moet worden opgemerkt, dat baten op het gebied van het terugdringen van de identiteitsfraude niet zijn gekwantificeerd (positieve PM-post: ++), omdat betrouwbare cijfers daaromtrent niet voorhanden zijn en het terugdringen van het aantal fraudegevallen dankzij de publieke eID-middelen dus niet goed te bepalen is.

**Tabel 2: Kosten en baten (bedragen in € mln.)**

Kostenpost	Reële waarde <sup>a)</sup>	Contante waarde
Kosten	209	184
Baten	168 + PM (++)	124 + PM (++)
<b>Saldo van kosten en baten</b>	<b>-41 + PM (++)</b>	<b>-60 + PM (++)</b>

a) Bij kosten en baten in reële waarden gaat het om de totale kosten en baten over een periode van 10 jaar (van 2017 tot en met 2026).

Om deze cijfers beter in perspectief te kunnen plaatsen hebben wij gekeken hoeveel fraudegevallen er per jaar voorkomen zouden moeten worden om ervoor te zorgen dat de kosten en baten in evenwicht zijn. Uitgaande van een gemiddeld schadebedrag voor de maatschappij van € 40.000 per fraudegeval<sup>4</sup> is een zogenaamd break-even punt te bepalen van voorkomen fraudegevallen. Het gemiddelde schadebedrag lijkt vrij hoog, maar er moet niet vergeten worden dat de maatschappelijke schade gelijk is aan de maatschappelijke schade die criminaliteit voor de slachtoffers met zich meebrengt (geleden schade, fysieke en emotionele schade), de kosten van preventieve maatregelen ter voorkoming van criminaliteit en de kosten voor het opsporen en berechten van de daders en het voltrekken van straffen.<sup>5</sup>

Als er ieder jaar 200 fraudegevallen worden voorkomen door het gebruik van één van de vier publieke eID-middelen, dan is de contante waarde van de kosten en baten in evenwicht. Ligt het aantal voorkomen fraudegevallen hoger dan 200 dan is het vanuit maatschappelijk oogpunt

<sup>3</sup> Kosten en baten vallen op verschillende momenten in de tijd. De contante waarde is een maat voor de huidige waarde van geld: Door kosten en baten uit te drukken in een contante waarde kunnen kosten en baten die op verschillende momenten in de tijd vallen met elkaar vergeleken worden. Als de netto contante waarde (contante waarde van de baten minus de contante waarde van de kosten) groter is dan 0, dan is het interessant om te investeren in het project.

<sup>4</sup> Dit is een veel genoemd getal voor de gemiddelde maatschappelijke kosten van identiteitsfraude.

<sup>5</sup> Zie CBS, WODC & Raad voor de Rechtspraak (2013), *Criminaliteit en Rechtshandhaving*.

interessant om te investeren in een publiek eID-middel. Als er ieder jaar iets meer dan 600 fraudegevallen worden voorkomen door het gebruik van bovengenoemde eID-middelen, dan is de contante waarde van de fraudebaten gelijk aan € 184 miljoen (en daarmee gelijk aan het totaalbedrag van de kosten). In 2013 zijn er 5.000 DigiD's geblokkeerd omdat er vermoedens waren van misbruik<sup>6</sup>. En dat is uiteraard het zichtbare of ontdekte deel van de fraude.

### Kosten

In de volgende tabel is de opbouw van de kosten weergegeven. Een nadere beschouwing van de kosten leert dat het merendeel van de kosten samenhangt met de met de productie, uitgifte en activering van eID-middelen. De contante waarde van de kosten voor productie, uitgifte en activering is gelijk aan € 122 miljoen.

**Tabel 3: Kosten totaal (bedragen in € mln.)**

Kostenpost	Reële waarde <sup>a)</sup>	Contante waarde
Investeringskosten publiek middel & authenticatiedienst	10	9
Vaste beheer- en onderhoudskosten	34	30
Variabele beheer- en onderhoudskosten	8	7
Kosten productie, uitgifte en activering	139	122
Kosten cardreaders	18	16
<b>Totaal</b>	<b>209</b>	<b>184</b>

a) Het gaat hier om de totale kosten te maken over een periode van 10 jaar (van 2017 tot en met 2026).

### Baten

In de volgende tabel staan de baten van het gebruik van eID-middelen uitgewerkt. De contante waarde van de baten is gelijk aan € 124 miljoen.

**Tabel 4: Baten totaal (bedragen in € mln.)**

Batenpost	Reële waarde <sup>a)</sup>	Contante waarde
<b>eID versus DigiD</b>	<b>28 + PM (++)</b>	<b>22 + PM (++)</b>
Minder mogelijkheden voor identiteitsfraude	PM (++)	PM (++)
Besparingen toezicht en handhaving fraude	PM (+)	PM (+)
Doelstellingen Digitale Overheid	PM (+)	PM (+)
Besparingen helpdesk DigiD	11	10
Besparingen vergeten wachtwoorden DigiD	8	7
Lagere kosten sms-verificatie	9	6
<b>eID versus bestaande passen voor authenticatie</b>	<b>71 + PM (-)</b>	<b>58 + PM (-)</b>
<b>eID versus geen digitale dienstverlening</b>	<b>69</b>	<b>49</b>
Tijdsbesparing burgers: Digitaal versus papier	49	35
Tijdsbesparing burgers: Digitaal versus fysiek (baliebezoek)	20	14
<b>Totaal <sup>b)</sup></b>	<b>168 + PM (++)</b>	<b>124 + PM (++)</b>

a) Het gaat hier om de totale baten te realiseren over een periode van 10 jaar (van 2017 tot en met 2026).

b) Door afrondingsverschillen lijken bedragen niet altijd bij elkaar op te tellen.

De baten van de eID-middelen hangen heel sterk af van de wijze waarop de dienstverlening op dit moment is georganiseerd. Grote potentiële baten (in te kwantificeren euro's) zijn te realiseren bij de mogelijkheid om bestaande passen voor authenticatie van burgers en professionals uit te faseren. Een rekenvoorbeeld leert dat door het uitfasen van één bestaande authenticatieoplossing al ongeveer een kwart van de te maken kosten gedekt zouden kunnen worden. Als ook andere authenticatieoplossingen kunnen worden uit gefaseerd, dan kunnen de besparingen snel oplopen.

<sup>6</sup> Zie Kamerbrief 26 643, nr. 329.

Voor diensten die nu met DigiD worden afgehandeld hebben deze eID-middelen verschillende voordelen. Het gaat hier in 2026 naar verwachting om 160 miljoen transacties die worden verricht door de 5,4 miljoen burgers met een publiek eID-middel. Doordat burger van één van de publieke eID-middelen gebruik gaan maken in plaats van DigiD worden bepaalde kosten gerelateerd aan het gebruik van DigiD lager (zoals sms-kosten). Het naar verwachting grootste voordeel van de eID-middelen ten opzichte van het huidige DigiD zit vooral in de hogere betrouwbaarheid en daaruit volgend beperktere schade als gevolg van identiteitsfraude. De besparingen per voorkomen identiteitsfraudegeval zijn relatief groot, maar het is lastig om vast te stellen hoeveel fraudegevallen voorkomen kunnen worden door eID-middelen.

Tot slot zijn er ook baten te verwachten van diensten die nu nog niet digitaal kunnen worden aangeboden, omdat eID-middelen met een voldoende betrouwbaarheidsniveau (STORK III, STORK IV) nog niet bestaan. Per dienst / transactie zijn deze voordelen relatief groot (high value transacties), het gaat hier echter om relatief beperkter aantal transacties (ruim 2 miljoen transacties). Daarbij is het niet vanzelfsprekend dat deze baten ook echt worden gerealiseerd, deze baten zijn namelijk afhankelijk van nog te maken procesaanpassingen en investeringen in ICT door overheidsdienstverleners.

### Kostprijzen middelen/extra kosten

Voor de business case hebben wij meerkosten vastgesteld voor de verschillende eID-middelen (deze zijn opgenomen in de volgende tabel). In deze kostprijzen zijn de extra kosten voor het eID-middel en de extra kosten voor het uitgifteproces ten opzichte van de huidige kosten voor de verschillende identiteitsmiddelen opgenomen.

**Tabel 5: Extra kosten toevoegen eID-functionaliteit**

eID-middel	Extra kosten per middel
eNIK	€ 4,82
eRijbewijs	€ 4,04
eVreemdelingendocument	€ 5,82
eID bewijs voor geprivilegieerden	€ 4,54
Kosten cardreaders	€ 10,00

De extra kosten voor productie en uitgifte liggen per eID middel tussen de vier en zes euro per middel. In aanvulling daarop is het voor een deel van de burgers ook nodig om een cardreader aan te schaffen voor € 10 per stuk om gebruik te kunnen maken van het eID middel. Dit gaat alleen op voor burgers die niet de beschikking hebben over een smartphone of tablet met Near Field Communication (NFC).

### Integrale kosten

In de business case (zie tabel 2) is gekeken naar de meerkosten van het toevoegen van een elektronische functionaliteit aan verschillende identiteitsdocumenten. Naast de meerkosten, is het ook relevant om inzicht te hebben in de integrale kosten en in hoeverre deze kosten zich verhouden tot de kosten voor het huidige DigiD. Inzicht in de integrale kosten geeft een antwoord op de vraag hoe hoog de totale te maken kosten zijn en daaruit volgend welke financieringsbehoefte er is (*financieringsvraagstuk*). Voor beide berekeningen (integrale kosten en meerkosten) is gebruik gemaakt van dezelfde kengetallen en uitgangspunten.

Allereerst moet er eenmalig een bedrag van € 10 miljoen geïnvesteerd worden in een publiek middel en in de huidige DigiD authenticatiedienst. Hierbij is er vanuit gegaan dat de huidige DigiD

authenticatiedienst wordt verbouwd tot een authenticatiedienst voor publieke eID-middelen. In de onderstaande tabel zijn deze bedragen opgenomen.

**Tabel 6: Eenmalige investeringskosten (bedragen in € mln.)<sup>a)</sup>**

	Investeringsbedrag in 2015 / 2016
Investeringskosten publiek middel	8
Investeringskosten authenticatiedienst	2
<b>Totaal</b>	<b>10</b>

a) Zie ook de kostenpost "Investeringskosten publiek middel & authenticatiedienst" in tabel 3.

In de volgende tabel is een overzicht gemaakt van de integrale kosten van een publiek eID middel en zijn deze kosten vergeleken met de huidige kosten van DigiD. Daarbij is uitgegaan van de fictieve situatie dat 11 miljoen gebruikers een publiek eID-middel voor 165 miljoen transacties gebruiken (gelijk aan de feitelijke aantallen gebruikers en transacties van DigiD in 2014). Wij hebben bewust gekozen voor deze uitgangspunten, omdat daarmee goed duidelijk wordt in hoeverre de exploitatiekosten van een publiek eID-middel verschillen en overeenkomen met de huidige exploitatiekosten van DigiD. Het hier gepresenteerde niveau van kosten is alleen van toepassing bij 11 miljoen gebruikers en bij 165 miljoen transacties. Indien het aantal gebruikers / transacties lager is, dan vallen de kosten lager uit. Is het aantal gebruikers / transacties hoger, dan nemen de kosten toe. De financieringsbehoefte hangt samen met het gebruik van de publieke eID-middelen.

Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Er is alleen gekeken naar de exploitatiekosten. De kosten van het middel (chip en uitgifte) en kosten van de kaartlezer voor burgers (beide opgenomen in tabel 5) zijn in dit overzicht buiten beschouwing gelaten.
- De huidige DigiD authenticatiedienst wordt verbouwd tot een authenticatiedienst voor publieke eID-middelen.
- Kosten om de huidige DigiD authenticatiedienst in het eID stelsel te laten fungeren zijn in dit overzicht buiten beschouwing gelaten.
- Als het gebruik toeneemt (meer gebruikers en/of meer transacties) dan nemen ook de jaarlijkse exploitatiekosten toe.

In de derde kolom zijn de huidige kosten voor DigiD opgenomen (€ 17,5 miljoen per jaar). Dit is geen vaststaand getal, als er nieuwe eisen worden gesteld aan DigiD en nieuwe ontwikkelingen / functionaliteiten moeten worden doorgevoerd dan verandert dit bedrag uiteraard. Om inzicht te krijgen in de verschillen tussen de exploitatielasten van DigiD en de exploitatielasten van de vier publieke middelen hebben wij hier wel met dit bedrag gerekend. In de vierde kolom zijn de extra exploitatiekosten opgenomen om te komen tot een stelsel met de vier verschillende publieke eID-middelen en een DigiD authenticatiedienst voor deze eID-middelen. In de vijfde kolom is opgenomen welke kosten komen te vervallen indien DigiD voor 100% wordt vervangen door de vier publieke eID-middelen in deze notitie. In de zesde kolom tot slot zijn de jaarlijkse exploitatiekosten opgenomen voor een publiek eID-middel (€ 27,6 miljoen per jaar).

**Tabel 7: Fictieve berekening jaarlijkse integrale exploitatiekosten bij 11 miljoen gebruikers en 165 miljoen transacties (in euro) <sup>a)</sup>**

Kosten gebruik		Huidige DigiD	"Extra kosten" publiek middel	"Lagere kosten" publiek middel	Kosten publiek middel
Techniek (authenticatiedienst)	Huidige kosten techniek (incl. achterliggende organisatie)	€ 8.500.000			€ 8.500.000
Techniek (authenticatiedienst)	Extra kosten beheer & onderhoud authenticatiedienst	-	€ 700.000		€ 700.000
Techniek (publiek middel)	Extra kosten beheer & onderhoud publiek middel	-	€ 1.300.000		€ 1.300.000
Helpdeskfunctie	Huidige kosten vragen DigiD	€ 5.000.000		-€ 5.000.000	€ 0
Helpdeskfunctie	Kosten vragen eID-middelen	-	€ 5.000.000		€ 5.000.000
Versturen wachtwoorden	Huidige kosten DigiD (25% gebruikers)	€ 3.000.000		-€ 3.000.000	€ 0
Versturen wachtwoorden	Kosten eID-middelen (12,5% gebruikers)	-	€ 11.000.000		€ 11.000.000
Kosten sms	Huidige kosten	€ 1.000.000		-€ 1.000.000	€ 0
Overig	Extra kosten communicatie	-	€ 1.100.000		€ 1.100.000
<b>Totaal</b>		<b>€ 17.500.000</b>	<b>€ 19.100.000</b>	<b>-€ 9.000.000</b>	<b>€ 27.600.000</b>

a) Exclusief eenmalige investeringskosten (publiek middel en authenticatiedienst), exclusief kosten productie en uitgifte eID-middel en exclusief kosten voor de kaartlezer.

Uit de tabel kunnen de volgende zaken worden gelezen:

- *Kosten helpdeskfunctie:* als DigiD voor 100% wordt vervangen door de vier publieke eID-middelen, dan stellen burgers geen vragen meer over DigiD. Tegelijk komen er dan wel nieuwe vragen van burgers bij over de eID-middelen. Enerzijds is het gebruik van de eID-middelen in het begin iets lastiger (installeren software e.d.), maar anderzijds gaat een groot aantal vragen van DigiD over het aanvragen en activeren van een DigiD. Het is daarom de verwachting dat het aantal vragen per gebruiker per saldo niet zal veranderen.
- *Kosten versturen wachtwoorden:* ieder jaar wordt aan 25 procent van de gebruikers van DigiD een nieuw wachtwoord verstrekt, omdat zij hun wachtwoord vergeten zijn. Na ontvangst van een brief kan de burger thuis zijn account opnieuw activeren (kosten per vergeten wachtwoord bedragen ongeveer € 1,- per keer). Voor de publieke eID-middelen is nu uitgegaan van een zwaarder proces. De burger krijgt dan een PUC/PIN-mailer toegestuurd en moet met deze brief naar de gemeente toe om daar zijn chip onder toezicht van de ambtenaar te activeren. De kosten voor deze her-activering bedragen ongeveer € 8,- per keer. Omdat dit proces zwaarder wordt en burgers met hun PUC/PIN-mailer zelf hun pincode kunnen regelen ligt het in de lijn der verwachting dat minder burgers hun pincode gaan vergeten (12,5% van de burgers in plaats van 25% van de burgers). Als burgers de kosten voor heractivatie zelf moeten betalen, leidt dat naar verwachting tot een afname van het aantal vergeten pincodes.
- *Kosten sms:* bij gebruik van een eID-middel is gebruik van sms (voor DigiD midden) niet meer relevant, deze kosten komen te vervallen.

Te zien is dat de integrale exploitatiekosten voor een publiek eID-middel gelijk zijn aan € 27,6 miljoen per jaar tegenover € 17,5 miljoen voor DigiD op dit moment. Dit betekent een stijging van de totale kosten met ongeveer € 10 miljoen. Tegelijk zijn dit ook de kosten die gemaakt moeten worden voor burgers die hun wachtwoorden / pincodes zijn vergeten. Als er een oplossing kan worden gevonden voor vergeten wachtwoorden / pincodes, dan zijn de jaarlijkse exploitatiekosten van DigiD nu ongeveer gelijk aan de jaarlijkse exploitatiekosten voor eID-middelen straks.

Per saldo zitten de extra kosten van een sterker en betrouwbaarder eID-middel in het bijzonder in de aanschaf van het eID-middel en uitgifte van het middel zelf (zie tabel 5) en in het proces van heractivatie indien de burger zijn wachtwoord of pincode is vergeten en niet zozeer in de kosten voor de authenticatiedienst en de stelselkosten.