



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer der Staten Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Onze referentie
2025-0000543230

Bijlage(n)
Advies Adviescollege ICT-
toetsing

Datum 15 september 2025
Betreft Aanbieding advies over programma EDI-stelsel NL en bureau
Large Scale Pilots

Recent heeft het Adviescollege ICT-toetsing (AC-ICT) mij zijn advies gestuurd over het programma EDI-stelsel NL en het bureau Large Scale Pilots. Hierbij stuur ik uw Kamer het AC-ICT-rapport toe met mijn reactie. Ik wil AC-ICT danken voor zijn analyse en adviezen.

Digitale identiteit

Burgers en ondernemers voeren steeds meer zaken digitaal uit. Zij willen zich daarbij niet alleen op betrouwbare, veilige en eenvoudige wijze kunnen identificeren, maar ook zelf de regie houden over eigen gegevens. Het is van belang dat zij zelf kunnen bepalen met wie zij welke gegevens delen. Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) wordt daarvoor gewerkt aan een betrouwbare en veilige digitale identiteit, voor gebruikers die dat willen.

EDI-wallets zijn digitale identiteitswallets die burgers en ondernemers makkelijker en sneller toegang kunnen geven tot publieke en private dienstverlening. Deze wallets - die binnen het Europese eIDAS-kader¹ door lidstaten uitgegeven of erkend zullen worden - bieden kansen voor innovatie. Daarnaast ben ik me er ook van bewust dat er zorgen leven rond dit onderwerp. Het programma EDI-Stelsel NL is door BZK gestart om een betrouwbaar en veilig EDI-stelsel in Nederland op te zetten en een publieke NL-wallet te ontwikkelen. De ontwikkeling van het EDI-stelsel, inclusief een daarbij passend wettelijk kader, is nodig om voorzieningen te kunnen treffen om EDI-wallets betrouwbaar en veilig uit te kunnen geven en gebruiken. Het gaat bijvoorbeeld om de certificering van EDI-wallets, de registratie van vertrouwende partijen die gegevens gaan opvragen uit EDI-wallets en het uitgeven van persoonsidentificatiegegevens. Dit alles opdat EDI-wallets in Nederland veilig en betrouwbaar gebruikt kunnen worden wanneer gebruikers dat willen.

Reactie op adviezen

AC-ICT geeft in zijn advies aan de strategische overweging te begrijpen dat BZK in de afgelopen jaren zelf is gestart met het ontwikkelen van een EDI-wallet, daar kennis over heeft verzameld en ervaring mee heeft opgedaan, om zo ook de uitwerking van de verordening in Europese gremia te kunnen beïnvloeden. De start van de ontwikkeling van de publieke NL-wallet vond plaats in aanloop naar

¹Verordening (EU) nr. 2024/1183, verordening tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014, wat betreft de vaststelling van het Europees kader voor digitale identiteit. Betreft elektronische identificatie, authenticatie en vertrouwensdiensten en kader voor digitale identiteit.

de herziening van de eIDAS-verordening (hierna: verordening) op Europees niveau. Deze verordening is eind mei 2024 in werking getreden.

AC-ICT concludeert ook dat het programma een volledig werkend EDI-stelsel niet voor elkaar krijgt en dat het programma te weinig inzet op de baten voor burgers en bedrijven. In de voortgangsbrief digitalisering van mei jl. heeft mijn voorganger de Tweede Kamer geïnformeerd dat de verwachting is dat de implementatie meer tijd in beslag zal nemen dan in de verordening voorgeschreven implementatietermijn voor EDI-wallets van 24 maanden.² Reden hiervoor is dat het nationale EDI-stelsel sterk afhankelijk is van Europese specificaties. Essentiële uitvoeringshandelingen betreffende belangrijke stelselonderdelen zoals een registratie van vertrouwende partijen en hoe gehandeld moet worden bij beveiligingsinbreuken zijn pas in mei van dit jaar gepubliceerd. Er volgen nog andere uitvoeringshandelingen in de komende periode. Naar verwachting zullen deze eind dit jaar vastgesteld zijn. Nu specificaties beschikbaar zijn zal de inrichting van het EDI-stelsel meer nadruk en vorm krijgen. De adviezen van AC-ICT om zwaarder in te zetten op de inrichting van het EDI-stelsel, de samenwerking te versterken en de planning te verbeteren zullen als leidraad meegenomen worden bij de verdere aanpak.

Het programma zal, in overleg met publieke en private partijen, onderzoeken op welke wijze de meerwaarde van EDI-wallets, bijvoorbeeld om administratieve lasten te verlichten, beter over het voetlicht kan worden gebracht. Daarbij wordt aangesloten bij gebruikstoepassingen, die concrete en tastbare waarde voor burgers en ondernemers opleveren. In de afgelopen jaren is hier al ervaring mee opgedaan via de Europese Large Scale Pilots waarin diverse Nederlandse publieke en private partijen deelnemen. Daarnaast is de publieke NL-wallet beproefd met de gemeenten Amsterdam en Nijmegen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Herstel Groningen, Koninkrijksrelaties en Digitalisering

Eddie van Marum

² [Brief - Verzamelbrief digitalisering maart 2025](#)

> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
t.a.v. de staatssecretaris Herstel Groningen, Koninkrijksrelaties
en Digitalisering,
de heer E. van Marum
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon
info@adviescollegeicttoetsing.nl

Betreft

Advies EDI-stelsel NL

Datum

7 juli 2025

Kenmerk

2025-0000431932

Uw kenmerk

geen

Bijlage(n)

1

Geachte heer Van Marum,

Uw ambtsvoorganger heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een onderzoek uit te voeren naar het programma EDI-stelsel NL, inclusief Large Scale Pilots, van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). EDI staat voor Europese Digitale Identiteit. Het programma moet een veilig en betrouwbaar stelsel van inlogmiddelen, gegevensopslag en gegevensdeling voor digitale dienstverlening inrichten. De opdrachtgever van het programma is het hoofd Data en Toegang binnen het Directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie (DGDOO). Het advies kan als volgt worden samengevat:

Het programma EDI-stelsel NL is bezig met de implementatie van de - mede met Nederlandse inbreng tot stand gekomen - eIDAS-verordening. Deze Europese verordening verplicht Nederland eind 2026 haar burgers minimaal één EDI-wallet aan te bieden om betere digitale dienstverlening mogelijk te maken. Voor de werking van de EDI-wallet is een Nederlands stelsel nodig dat bestaat uit rollen, afspraken, diensten en voorzieningen: het EDI-stelsel NL.

Conclusie

BZK heeft in de afgelopen jaren zelf een EDI-wallet ontwikkeld, en daar dus kennis over opgebouwd en ervaring mee opgedaan. Ook zijn met beproevingen de eerste gebruikservaringen verzameld. We begrijpen de strategische overweging om daar vroeg mee te starten, om zo ook de uitwerking van de verordening in Europese gremia te kunnen beïnvloeden. Het stelsel dat de randvoorwaarden voor het gebruik van EDI-wallets definieert, is echter nog verre van ingericht. Dat heeft twee redenen:

- A. Het programma krijgt een volledig werkend EDI-stelsel niet voor elkaar.
- B. Het programma zet te weinig in op de baten voor burgers en bedrijven.

Advies

Wij adviseren u het programma te richten op de publieke én private baten van het stelsel:

1. Zet zwaarder in op de inrichting van het EDI-stelsel NL.
2. Versterk de samenwerking met betrokken partijen.
3. Verbeter de planning voor de korte en de lange termijn.

Hieronder vindt u eerst een beschrijving van de opzet van het EDI-stelsel NL en van het programma. Daarna werken we bovenstaande analyse en adviezen nader uit. In de bijlage vindt u de details van het programma.

Datum
7 juli 2025

Kenmerk
2025-0000431932

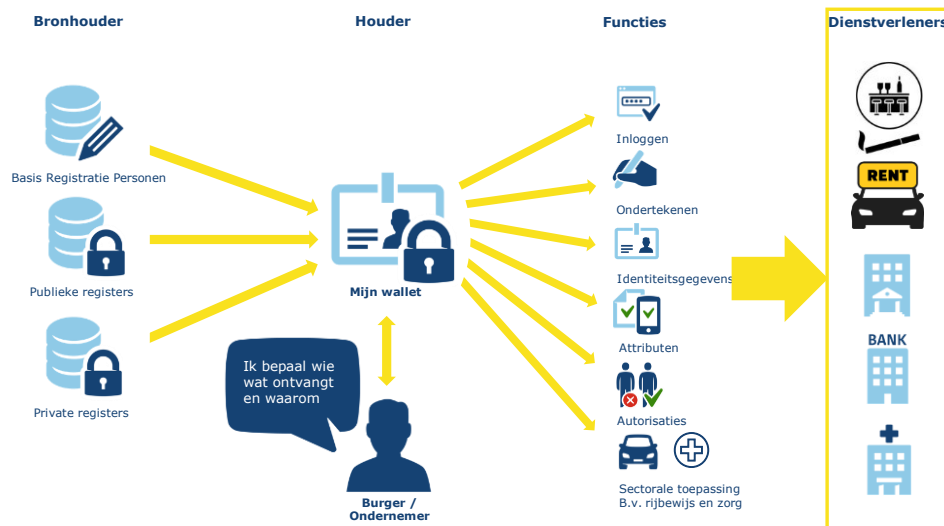
Omschrijving van EDI-stelsel NL en het programma

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is namens Nederland verantwoordelijk voor de invoering van de herziene eIDAS-verordening. Het ministerie van Economische Zaken is verantwoordelijk voor de invoering voor zover het betrekking heeft op vertrouwensdiensten. eIDAS staat voor Electronic Identification and Trust Services. De verordening bevat de Europese afspraken die ervoor zorgen dat inlogmiddelen in de verschillende lidstaten gebruikt kunnen worden. Het is daardoor gemakkelijker en veiliger online diensten te gebruiken of te verlenen. De herziene eIDAS-verordening definieert niet alleen inlogmiddelen voor burgers, maar ook voor bedrijven (formeel: rechtspersonen) en voegt daaraan nog andere functies voor online diensten toe; bijvoorbeeld het plaatsen van een elektronische handtekening, en het opslaan en verstrekken van gegevens via de European Digital Identity (EDI) Wallet (hierna: EDI-wallet). De herziening is deels al van kracht geworden. Het gaat hierbij om vertrouwensdiensten zoals de elektronische handtekening, zegels en tijdstempels.

De herziene eIDAS-verordening verplicht elke lidstaat per december 2026 minimaal één EDI-wallet aan te bieden die voldoet aan de eisen uit de verordening. Openbare instanties zijn op dat moment verplicht de door de lidstaten erkende EDI-wallets te accepteren voor toegang tot online diensten. De EDI-wallet heeft drie functies: (1) inlog- en authenticatiemiddel voor natuurlijke personen en rechtspersonen, (2) de mogelijkheid een elektronische handtekening te zetten, en (3) gegevensdrager van al dan niet formeel erkende gegevens. De EDI-wallet bevat geen wettelijk identiteitsbewijs noch een elektronische portemonnee voor digitaal geld. Het is een veilig inlogmiddel en drager van gegevens voor gebruik bij digitale dienstverlening van publieke en private partijen binnen Europa. Het is de verwachting dat meer formele gegevens aan de EDI-wallet worden toegevoegd als gevolg van nog te implementeren verordeningen en richtlijnen. In de huidige opzet bevat de EDI-wallet na activatie een aantal belangrijke persoonsidentificatiegegevens, zoals de voornaam, achternaam en geboortedatum. De Nederlandse burger kan de EDI-wallet vrijwillig en gratis in gebruik nemen. Vanaf ingebruikname kan de burger ook andere gegevens aan de EDI-wallet toevoegen, zoals autorisaties (machtigen of vertegenwoordigen) of erkende documenten (rijbewijs, zorgpas, diploma's en certificaten).

BZK heeft er in 2022 voor gekozen deze EDI-wallet zelf te laten ontwikkelen en beheren. De ontwikkeling is gestart terwijl nog niet alle details voor de uitvoering van de eIDAS-verordening definitief waren. Met name de Europese afspraken over de cybersecurityeisen, privacy, gegevens-uitwisselingsstandaarden en de uitgifte van EDI-wallets aan rechtspersonen zijn nog steeds niet vastgesteld.

Er is veel belangstelling voor het gebruik van de EDI-wallet. In binnen- en buitenland zijn vele toepassingen geïdentificeerd die zowel burgers als betrokken organisaties voordelen opleveren. Daarbij gaat het vooral om verlaging van administratieve lasten voor burger en bedrijven. Zo kan iemand die een auto huurt of een diploma op zijn werk wil tonen, via een EDI-wallet op de smartphone direct beschikken over zijn rij- en kentekenbewijs (vervoer) of over zijn internationaal erkende diploma's (onderwijs). Wie een zorgverlener nodig heeft, toont zijn zorgpas. Figuur 1 geeft een overzicht.



Figuur 1 De EDI-wallet en -stelsel

Om het gebruik van de EDI-wallet mogelijk te maken, is een stelsel nodig met verantwoordelijke organisaties, processen voor toezicht, toelating en certificering: het EDI-stelsel. Betrokken organisaties zijn onder andere de houders van de benodigde gegevensbronnen en dienstverleners. Om het werk van deze organisaties mogelijk te maken is er behoefte aan verschillende ICT-voorzieningen. Het betreft de systemen die ervoor moeten zorgen dat:

- gegevens uit authentieke bronnen zoals de Basisregistratie Personen en het Handelsregister veilig in de EDI-wallet geplaatst kunnen worden;
- ontvangende partijen de actualiteit van die gegevens kunnen controleren;
- burgers en bedrijven in een register kunnen nagaan welke gegevens van de EDI-wallet de dienstverlener benut.

Het programma EDI-stelsel NL heeft als opdracht namens de overheid, naast een EDI-wallet, een werkend EDI-stelsel op te leveren. Om het stelsel in te richten definieert het programma de opdrachten aan verschillende organisaties die een rol hebben in het stelsel. Onder die organisaties zijn (stelsel)partijen die een rol hebben bij het in gebruik nemen van een EDI-wallet, omdat zij identiteitsgegevens van burgers of gegevens van een rechtspersoon beschikbaar stellen (uit respectievelijk de Basisregistratie Personen of het Handelsregister). Ook het aanwijzen van de toezichthoudende en toelattende partij is een taak van opdrachtgever en programma. Het programma is er niet verantwoordelijk voor dat gegevens daadwerkelijk uit een bron in een EDI-wallet kunnen worden geplaatst. Dat is de verantwoordelijkheid van de bronhouder van de gegevens. Ook het gebruik van de EDI-wallet in dienstverleningsprocessen van publieke of private partijen is geen onderdeel van het programma.

Parallel aan het programma EDI-stelsel NL werkt Nederland als lidstaat mee aan de zogenoemde Large Scale Pilots, gesubsidieerd door de EU. In deze pilots werken tientallen organisaties samen om in verschillende lidstaten EDI-wallets en toepassingen, zoals in figuur 1 genoemd, uit te proberen. Het bureau Large Scale Pilots ondersteunt de Nederlandse inbreng van publieke en private partijen in die pilots en organiseert de uitwisseling van kennis en ervaring die daarmee wordt opgedaan. Zowel de ontwikkeling van de EDI-wallet als het bureau Large Scale Pilots is door de opdrachtgever inbesteed bij de overheidsstichting ICTU.

025

rk
000431932

Conclusie: EDI-stelsel nog verre van ingericht

Datum
7 juli 2025

Kenmerk
2025-0000431932

BZK heeft in de afgelopen jaren zelf een EDI-wallet ontwikkeld, en daar dus kennis over verzameld en ervaring mee opgedaan. Ook zijn met beproevingen de eerste gebruikservaringen opgedaan. We begrijpen de strategische overweging om daar vroeg mee te starten om zo ook de uitwerking van de verordening in Europese gremia te kunnen beïnvloeden. Maar het stelsel – dat de randvoorwaarden voor het gebruik van inlogmiddelen definieert en op vertrouwen moet zijn gebaseerd – staat relatief gezien nog in de kinderschoenen. Er is veel te weinig aandacht besteed aan de werking en de opbrengsten van het stelsel zelf. Dit lichten wij hieronder toe.

A. *Het programma krijgt een volledig werkend EDI-stelsel niet voor elkaar*

Het programma zet concrete stappen om de publieke EDI-wallet initieel te vullen. Dat is echter niet genoeg voor een werkend stelsel dat de Europese en Nederlandse ambities kan waarmaken en dat eind 2026 (de formele deadline) klaar is. Wij constateren het volgende:

Er is onvoldoende samenwerking met de betrokken partijen bij de totstandkoming van het stelsel
Het gebrek aan samenwerking blijkt uit het volgende.

- De inventarisatie van de rollen in het stelsel en de toewijzing ervan is pas kort geleden gepresenteerd. De nodige ontwikkeling en/of aanpassing van ICT-voorzieningen zijn nog niet geïnventariseerd noch is in onderling overleg gedefinieerd waar de grens ligt tussen de EDI-wallet als systeem en de andere ICT-voorzieningen. Voor verschillende partijen in het stelsel is mede daardoor nog onduidelijk wat er moet gebeuren. Als gevolg daarvan is ook het toekomstig beheer van het EDI-stelsel en van de stelselvoorzieningen onvoldoende in beeld. De onduidelijkheden zijn:
 - Beoogde stelselpartijen hebben onvoldoende zicht op de benodigde aanpassingen of vernieuwingen voor de initiële vulling van de publieke EDI-wallet. Het gaat daarbij om partijen zoals de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) en de Kamer van Koophandel (KvK).
 - Het is nog onduidelijk wat partijen die gegevens willen (of *moeten*) leveren aan de EDI-wallet – vanuit een publieke of private bron – moeten doen.
 - Voor partijen die gegevens willen gebruiken is het onduidelijk wat ze moeten of kunnen doen voor hun eigen ICT-omgeving of dienstverleningsprocessen. Het is niet scherp welke partijen de EDI-wallet verplicht moeten accepteren, welke inspanning dat vraagt en in hoeverre dat in portfolio's en realisatieplanningen van de betreffende organisaties is opgenomen.
- De stuurgroep is op dit moment niet de plek waar de werking van het stelsel als geheel wordt besproken, waar besluiten worden genomen en waar wordt gestuurd op het behalen van de beoogde baten, publiek en privaat. Zo heeft de stuurgroep verschillende keren gesproken over de wijze en het moment waarop andere EDI-wallets en toepassingen in het stelsel kunnen worden toegelaten. De gesprekken leiden echter niet tot besluitvorming en/of tot concrete acties die de stuurgroep kan bewaken.

Er is relatief weinig capaciteit en geld beschikbaar

De realisatie van het stelsel is een omvangrijke en complexe opdracht. Capaciteit en beschikbare middelen zijn hiermee niet in overeenstemming.

- Het budget voor inrichting van het stelsel is te laag en niet meerjarig vastgelegd. Daardoor bestaat het risico dat het programma niet genoeg kan doen om het stelsel over een reeks van jaren te realiseren en te beheren. Het totale budget voor 2025 is € 16,5 miljoen. Daarvan gaat een deel naar ontwikkeling van de EDI-wallet, naar de voorbereiding van beheer en naar het bureau Large Scale Pilots. Feitelijk is er € 8,6 miljoen beschikbaar voor de inrichting van het stelsel. Daarvan moet niet alleen het programmateam worden betaald, maar ook de inzet van de beoogde stelselpartijen zoals RvIG, RDI en KvK. Naast genoemd programmabudget besteedt BZK geld uit andere budgetten ten behoeve van de programmadoelen. Wat echter

ontbreekt, is een meerjarig structureel budget dat de realisatie van stelsel en EDI-wallet dekt, inclusief het onderhoud en beheer. Ook ramingen hiervoor ontbreken nog.

Datum
7 juli 2025

- Het team dat het stelsel moet ontwikkelen, is te klein.
 - Bij de ontwikkeling van de publieke EDI-wallet zijn tientallen mensen betrokken. Met de inrichting van het stelsel zijn daarentegen slechts enkele mensen actief bezig.
 - Het beperkte aantal mensen dat programma-activiteiten uitvoert, is daarnaast betrokken bij beleid, opdrachtverstrekking én het overleg in de EU-werkgroepen. Dat is een extra belasting voor het programma waardoor nog minder tijd beschikbaar is voor de ontwikkeling van het EDI-stelsel.

Kenmerk
2025-0000431932

Huidig programmaplan kiest voor te beperkte scope

De opdrachtgever en het programma hebben gekozen voor een minimale invulling van de verordening via een Uitvoeringswet. BZK beperkt zich daarbij tot het toewijzen van rollen in het stelsel en het mogelijk maken van verwerken van gegevens, in dit geval door RvIG en KvK als gegevensverwerker en RDI als toezichthoudende en toelatende instantie. Er wordt op dit moment gewerkt aan de startnotitie van de Uitvoeringswet. Er wordt niet gewerkt aan het faciliteren van de ontsluiting van authentieke bronnen, zoals bijvoorbeeld voor diploma's en vergunningen. Dat betekent dat niet alleen de realisatie van een volledig werkend stelsel, maar ook de realisatie van baten voor burgers en bedrijven langer op zich laten wachten.

Het is dus onduidelijk of en wanneer de maatschappelijke doelen van de EDI-wallet, zoals die zijn uitgesproken door de EU en Nederland, worden gehaald. Dat is namelijk mede afhankelijk van de aanvullende noodzakelijke wetgeving, zoals de Wet Digitale Overheid (WDO) of sectorale wetgeving voor bijvoorbeeld rij- en kentekenbewijzen of zorgpassen. Op dit moment bestaat daarvoor nog geen duidelijke planning, noch is duidelijk voor betrokken private partijen wanneer toelating van andere EDI-wallets en toepassingen mogelijk is. Daarmee is het risico reëel dat dit op de lange baan geschoven wordt. De opdrachtgever heeft aangegeven dat parallel aan de Uitvoeringswet aan de aanpassing van de WDO gewerkt kan worden, onder voorwaarde van voldoende capaciteit.

Programmaplan, roadmap en voortgangsrapportages zijn niet compleet

Het huidige programmaplan, de roadmap en de voortgangsrapportages zijn nog onvoldoende uitgewerkt. Ze bieden onvoldoende aangrijpingspunten voor sturing. De werkzaamheden uit het programmaplan reiken ook niet verder dan het jaar 2025. Het is binnen het programma bekend dat met de huidige aanpak ingebruikname van de EDI-wallet per december 2026 niet realistisch is. Daarin staat Nederland niet alleen, ook andere landen hebben moeite de deadline te halen. Het programma is zich hiervan overigens bewust en werkt aan verbetering van de roadmap en rapportage.

B. Het programma zet te weinig in op de baten voor burgers en bedrijven

Verschillende onderzoeksrapporten definiëren potentiële maatschappelijke baten voor de gebruikende partijen, zowel publiek als privaat. Voorbeelden daarvan zijn genoemd in de Omschrijving. Ook zijn er baten mogelijk in relatie tot de Digitale Overheid als geheel, zoals groter gemak voor burgers en bedrijven in het gebruik van de inlogmiddelen, en lagere lasten voor het beheer door BZK ervan. Het programma zet echter te weinig in op de realisering van deze baten.

Het programma werkt onvoldoende aan de samenhang tussen bestaande voorzieningen ten behoeve van het gebruik van de EDI-wallet door de burger.

- De huidige aanpak heeft als risico dat er verwarring voor de burger ontstaat en dat er onnodige kosten voor beheer en/of ontwikkeling worden gemaakt. Er wordt namelijk nog door BZK verkend wat de samenhang is tussen huidige inlogmiddelen (zoals DigiD voor burgers en eHerkenning voor rechtspersonen) en de EDI-wallet. De (publieke) EDI-wallet gaat

ook functioneren als een inlogmiddel. Voor de ingebruikname is in de huidige opzet DigiD Hoog nodig. Na activering kan de wallethouder met de EDI-wallet bij de publieke en private deelnemers inloggen, als vervanging van DigiD. Ook eHerkenning, het inlogmiddel voor rechtspersonen, krijgt concurrentie van de EDI-wallet. Er wordt bovendien gewerkt aan het toelaten van private inlogmiddelen, in het programma 'Stelsel Toegang'. Het is onduidelijk wat dit alles betekent voor koppelvlakken, gemeenschappelijke voorzieningen, het beheer van die voorzieningen en de vernieuwingsprogramma's die daaraan werken. Dit is opmerkelijk, omdat deze voorzieningen allemaal onder de regie van BZK vallen.

- Als het gaat om de toegang tot en het gebruik van overheidsgegevens ontstaat een situatie waarin verschillende faciliteiten naast elkaar bestaan. De EDI-wallet komt niet alleen naast andere inlogmiddelen, er zijn ook diverse portalen en apps die overheidsgegevens kunnen ontsluiten. Denk aan MijnOverheid en MijnGegevens. Het gebruik door de burger is wel vrijwillig. Dat heeft als voordeel dat de burger de hem of haar best passende oplossing kan kiezen. Tegelijk zijn er risico's met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid van het geheel van genoemde voorzieningen. Op dit moment ontbreekt het aan samenhang en is er geen zicht op mogelijke verbeteringen in dienstverlening aan burgers en bedrijven. Ook is er geen zicht op mogelijke baten en kostenbesparingen.

Het programma en de opdrachtgever werken niet aan de adoptie en groei van het gebruik

De drie verschillende partijen, burgers, bedrijven, overheid, weten nog onvoldoende wanneer en hoe ze kunnen profiteren van het stelsel.

- Als baten voor *burgers* komen uit diverse onderzoeken naar voren: meer inzicht in eigen gegevens en een grotere zelfbeschikking erover. Burgers kunnen immers zelf bepalen welke dienstverlener welke gegevens krijgt, zowel in Nederland als in Europa. Het betrouwbaar delen van gegevens levert de burger vooral gemak op als het gaat om een snellere en simpelere dienstverlening. Ook krijgt de burger meer zicht op waar de dienstverlener zijn gegevens voor gebruikt, aangezien informatie hierover is opgenomen in een register van vertrouwde partijen. Op dit moment is een publiekscampagne over baten voor burgers nog niet uitgewerkt. Ook is er nog geen overleg met dienstverlenende partijen over wat ervoor nodig is om de burger te laten begrijpen wat het voordeel van de EDI-wallet is. Dat overleg is wel nodig om het vrijwillige gebruik van de EDI-wallet tot een succes te maken.
- Baten voor de *publieke sector* zijn de vereenvoudiging van dienstverleningsprocessen en lagere administratieve lasten. Dat wordt bijvoorbeeld bereikt doordat de burger makkelijk gegevens kan delen met publieke organisaties, waarbij hij of zij de regie neemt met behulp van de EDI-wallet. Het overleg met en de communicatie richting betreffende publieke organisaties is nog niet uitgewerkt. Ook is er nog geen concreet beeld van de kosten en baten voor de organisaties. Tegelijkertijd is het accepteren van de EDI-wallet als inlogmiddel door publieke organisaties een verplichting vanuit de eIDAS-verordening en daarmee dus onvermijdelijk.
- De baten voor de *private sector* zijn potentieel hoog vanwege de mogelijke vereenvoudiging van werkprocessen en verlaging van de administratieve lasten. Dit geldt niet alleen voor de interactie tussen bedrijven en burgers, maar juist ook tussen bedrijven. Ook de gegevensuitwisseling tussen overheid – burger – bedrijf wordt gemakkelijker, bijvoorbeeld doordat de betrokken burger financiële gegevens, diploma- of vergunningsgegevens kan delen via de EDI-wallet. Op dit moment is de voorlichting aan private partijen nog niet gebaseerd op mogelijke aanpassing van de WDO en ontbreekt het ook hier aan overleg over de realisatie van de voordelen. Dat is zorgelijk omdat voor een aantal private partijen het accepteren van de EDI-wallet per eind 2027 verplicht is.

Datum
7 juli 2025

Kenmerk
2025-0000431932

Advies: richt het programma op publieke én private baten van het stelsel

Datum
7 juli 2025

Kenmerk
2025-0000431932

De herziene eIDAS-verordening en het Nederlandse kabinetsstandpunt geven aan dat men groot belang hecht aan de invoering van de EDI-wallet voor verbetering van digitale dienstverlening in Europa en Nederland. Het programma EDI-stelsel NL en BZK beperken zich in de huidige aanpak echter te veel; het sturen op de baten voor burgers en bedrijven is niet leidend voor het programma. Ons advies is om ze wel leidend te maken, door goed gebruik te maken van wat er de afgelopen jaren al is gedaan. Daarbij hoeft BZK niet alles zelf te doen. Het ministerie kan meer inzetten op coördinatie van activiteiten van alle betrokken partijen. Doel is om die partijen in staat te stellen zelf de verbetering van hun dienstverlening met behulp van de EDI-wallet op te pakken.

Wij adviseren het volgende:

1. *Zet zwaarder in op de inrichting van het EDI-stelsel NL*

Realiseer een compleet en werkend stelsel via de volgende acties:

- Versterk het programmteam voor de realisatie van het stelsel en betrek daarbij uitvoerende stelselpartijen nauwer. Laat de leden zich zoveel mogelijk richten op de realisatie van het stelsel en laat DGDOO/Data en toegang zich richten op de wetgevings- en politieke processen. Versterk zo nodig de capaciteit bij beleid en wetgeving zodat programmteamleden alleen voor afstemming worden betrokken, maar geen beleidsmatige rol meer hoeven te vervullen. Dit verhoogt ook de kwaliteit omdat hierdoor een betere afweging kan worden gemaakt tussen de belangen van het programma enerzijds en het beleid anderzijds.
- Richt het stelsel vanaf het begin in voor toelating van meerdere EDI-wallets, los van de eventuele fasering in de formele toelating van private EDI-wallets tot het stelsel. Dit sluit aan bij de doelstellingen van de verordening en het geeft de private partijen het vertrouwen dat de toelating van private EDI-wallets niet op de lange baan wordt geschoven. Open toelating vraagt om relatief beperkte extra inspanning bij het vormgeven van het stelsel.
- Richt passend beheer in voor alle onderdelen van het stelsel, zowel voor de organisatorische en regelgevende onderdelen als voor de ICT-voorzieningen. De afspraken die bij de inrichting zijn gemaakt zijn relatief stabiel; toch is beheer daarvan op een transparante wijze voor alle betrokken partijen nodig. Het doel is dat de EDI-wallet voor vele toepassingen in NL en EU gebruikt gaat worden. Een hoge beschikbaarheid, goede ondersteuning van burgers en bedrijven, een hoog niveau van informatiebeveiling en grote weerbaarheid tegen cyberaanvallen vragen om een forse beheerinspanning. De EDI-wallet en het stelsel dat daarvoor nodig is, worden net zo essentieel voor digitale dienstverlening als DigID; wellicht nog belangrijker omdat de EDI-wallet bruikbaar is in zowel het publieke als private domein en meer functionaliteit kent.

2. *Versterk de samenwerking met betrokken partijen*

Betrek een aantal partijen die de EDI-wallet en toepassingen ervan leveren bij de keuzen rond het stelsel. Betrek ook de belangrijkste bronhouders hierbij. Dit geeft (meer) zicht op of (en hoe) het geheel voor hen gaat werken. Bouw daartoe de Nederlandse activiteiten en de samenwerking met de Nederlandse bronhouders en dienstenleveranciers rond de Europese Large Scale Pilots uit. Zorg daarbij dat de opgedane kennis, ervaring en meest veelbelovende toepassingen landen in het programma, zodat de optimale condities ontstaan om de beoogde baten van de EDI-wallet en het EDI-stelsel vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid te gaan behalen.

3. Verbeter de planning voor de korte en de lange termijn

Voor de verbetering van de planning adviseren wij het volgende:

- Sluit aan op een realistisch tijdpad voor de Uitvoeringswet en de WDO-aanpassing. De totstandkoming van de nieuwe of aangepaste wetgeving is geen onderdeel van het programma, maar bepaalt wel de tijdlijn vanaf 2027 voor invoering van het gebruik van de EDI-wallet.
- Definieer toelatingsmomenten voor EDI-wallet- en dienstenaanbieders. Duidelijk moet zijn:
 - welke stelselpartijen wanneer wat gereed moeten hebben en met wie ze daartoe moeten samenwerken;
 - wanneer toepassingen met veel toegevoegde waarde voor burgers en bedrijven beschikbaar zijn (bijvoorbeeld digitaal rijbewijs). Vermeld daarbij eventuele belangrijke mijlpalen voor sectoren.
- Maak sturen op realisatie van het EDI-stelsel, de EDI-wallet en de daarmee beoogde baten mogelijk. Het gaat hierbij om sturing op de realisatie door de opdrachtgever en stuurgroep EDI-stelsel. Maar ook om sturing op de samenhang met andere inlogmiddelen en toepassingen voor het ontsluiten van gegevens van burgers en bedrijven binnen de digitale overheid als geheel.
- Voorkom een grote vertrouwenscrisis door passende maatregelen in de planning op te nemen.
 - Maak gebruik van voldragen standaarden en protocollen voor security en privacy. Het programma stelt zelf voor om met een aantal landen te starten met een nog te bepalen minimum-set. Dit lijkt een goed begin om de omgang met de onzekerheid rond deze standaarden en protocollen aan te pakken.
 - Voldoe aan de verwachtingen en zorgen van burgers en Kamer met betrekking tot gegevensbescherming en veiligheid. Zorg ervoor dat zowel Kamer, als vakpers en geïnteresseerden goed geïnformeerd zijn over de opzet en werking van het stelsel en de EDI-wallet, en dat daarmee aan hun zorgen wordt tegemoet gekomen. Laat ook weten wanneer dat niet het geval is of welke aanvullende maatregelen ze eventueel zelf kunnen nemen.
 - Verhoog waar mogelijk de weerbaarheid tegen aanvallen en verstoringen. Gebruik de geleerde lessen van bestaande inlogmiddelen en neem waar mogelijk gezamenlijke maatregelen.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. We hopen dat BZK met ons advies nog beter in staat is de doelen van de verordening en de Nederlandse implementatie te bereiken. We stellen voor dat we begin 2026 een vervolgonderzoek doen naar de inrichting van de ICT-voorzieningen in het EDI-stelsel als geheel, zodat we U ook daarover kunnen adviseren.

Met de meeste hoogachting,
namens het Adviescollege ICT-toetsing,

w.g.

Adri de Bruijn
Voorzitter

w.g.

Sander van Amerongen
Secretaris-directeur

Datum
7 juli 2025

Kenmerk
2025-0000431932

Bijlage

Datum
7 juli 2025

Kenmerk
2025-0000431932

Informatie over programma EDI-stelsel NL

Nr.	Onderwerp	Toelichting
1.	Projectnaam	EDI-stelsel NL, inclusief Bureau Large Scale Pilots
2.	Opdrachtgever	MinBZK/DGDOO/Directie Digitale Overheid/Hoofd Data en Toegang
3.	Startdatum project	1 september 2022
4.	Einddatum project	31 december 2026 (Programmaplan v1.0)
5.	Type project	Invoering nieuwe wet- en regelgeving in combinatie met ICT-vernieuwing
6.	Fase Project	Ontwikkeling
7.	Totaal budget	€ 56,9 miljoen (RijksICTdashboard d.d. 17 maart 2025)
8.	Reeds uitgegeven per datum	€ 25,3 miljoen (RijksICTdashboard d.d. 17 maart 2025)
9.	Doelstelling	Invoering EU Verordening door middel van EDI-wallet en stelselafspraken
10.	Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling	Burgers en bedrijven een veilige en vertrouwd hulpmiddel bieden met eigen regie op overdracht van gegevens
11.	Meetbare baten	In MKBA onderzoeken is voor meerdere lidstaten gezamenlijk de verlaging van administratieve lasten op enkele miljarden geschat, afhankelijk van de adoptiegraad. Voor NL heeft een onderzoek naar meerdere use cases niet tot betrouwbare kwantificering geleid.
12.	Huidige technologie/ architectuur	De sinds 2019 onder eIDAS in Nederland erkende inlogmiddelen, zoals eHerkenning
13.	Doeltechnologie/- architectuur	Secure app op smartphone, in combinatie met aanpassing of uitbreiding bestaande ICT-voorzieningen bij stelsel- en dienstverlenende partijen
14.	Omvang systeem	Onbekend
15.	Aantal gebruikers	Potentieel alle burgers en bedrijven met een smartphone
16.	Belanghebbenden	Hele publieke en groot deel private sector
17.	Aanbesteding voorzien	De ontwikkeling van de EDI-wallet en het Bureau Large Scale Pilots is inbesteed bij ICTU. Het beheer van de EDI-wallet wordt naar verwachting inbesteed bij Logius

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr.	Onderwerp	Toelichting
1.	Type onderzoek	Project; conform artikel 7, lid 1 sub a2 Wet Adviescollege ICT- toetsing
2.	Aanmelddatum	24 juni 2024
3.	Start onderzoek	14 januari 2025
4.	Afronden onderzoek	26 maart 2025
5.	Datum concept advies	10 juni 2025
6.	Datum definitief advies	7 juli 2025
7.	Eerder onderzoek	n.v.t.
8.	Onderzoeksmethode	Documentanalyse en interviews



TER ONDERTEKENING

Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2025-0000543182

Datum
9 september 2025

Opgesteld door



Samengewerkt met

Bijlage(n)
3

Aan
Van

Staatssecretaris van BZK
DGOO

nota

Aanbieding advies AcICT inzake programma EDI-stelsel
NL en bureau Large Scale Pilots

Aanleiding

Het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT) heeft onderzoek gedaan naar het programma EDI-stelsel NL en het bureau Large Scale Pilots. U heeft het advies op 10 juli jl. ontvangen. In het PO d.d. 28 augustus is met u gesproken over het advies en de bestuurlijke reactie daarop. Bijgaand ontvangt u conform uw verzoek de bestuurlijke reactie die u naar de Kamers kunt verzenden tezamen met het advies van AcICT.

Geadviseerd besluit

Akkoord geven voor en ondertekenen van de bestuurlijke reactie aan de Tweede en Eerste Kamer.

Kern

Hoofdpijnen van het advies

AcICT geeft in het advies aan de strategische overweging te begrijpen dat BZK in de afgelopen jaren zelf is gestart met het ontwikkelen van een EDI-wallet, daar kennis over heeft verzameld en ervaring mee heeft opgedaan, om zo ook de uitwerking van de verordening in Europese gremia te kunnen beïnvloeden.

Tegelijkertijd geeft AcICT twee conclusies in het advies:

- A. Het programma krijgt een volledig werkend EDI-stelsel niet voor elkaar.
- B. Het programma zet te weinig in op de baten voor burgers en bedrijven.

AcICT geeft daarbij de volgende aanbevelingen:

1. Zet zwaarder in op de inrichting van het EDI-stelsel NL.
2. Versterk de samenwerking met betrokken partijen.
3. Verbeter de planning voor de korte en de lange termijn.

Begin 2026 zal er een vervolgonderzoek uitgevoerd worden door AcICT naar de inrichting van de ICT-voorzieningen in het EDI-stelsel als geheel.

Bestuurlijke reactie

- U gaat in de reactie kort in op het advies en het vervolg.

- Er is een wettelijke verplichting¹ om het advies binnen vier weken na ontvangst naar beide Kamers² te sturen. Vanwege het zomerreces heeft dit langer geduurd dan de vier weken.
- AcICT heeft het advies, 2 weken na aanbieding aan u, zelf openbaar gemaakt op zijn website. Dit is eveneens een wettelijke verplichting.³
- Het conceptadvies is vertrouwelijk besproken in de publiek-private stuurgroep EDI-stelsel NL⁴ d.d. 18 juni 2025 en in de programmeringsraad GDI d.d. 26 juni jl. Ook heeft afstemming met CIO-BZK en ministerie EZ plaatsgevonden.

Onze referentie

2025-0000543182

Datum

9 september 2025

Toelichting

Politieke context

Over de herziening van de eIDAS-verordening is, ten tijde van de Europese onderhandelingen, veelvuldig overleg geweest met de Kamer. In februari 2023 vond een interpellatiedebat plaats vanwege het niet uitvoeren van een motie van het lid Leijten om niet in te stemmen met de EU Raadspositie.

Communicatie

Na verzending van de bestuurlijke reactie op het Ac-ICT-advies wordt media-aandacht verwacht. De woordvoeringslijn wordt afgestemd met woordvoering.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden



Motivering

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Definitief advies AcICT inzake programma EDI-stelsel en bureau Large Scale Pilots	Advies van het adviescollege ICT-toetsing over het programma EDI-stelsel NL en het bureau Large Scale Pilots
2	Bestuurlijke reactie voor Tweede Kamer	Gelijk aan brief aan de Eerste Kamer
3	Bestuurlijke reactie voor Eerste Kamer	Gelijk aan brief aan de Tweede Kamer

¹ Artikel 11 lid 2 Wet Adviescollege ICT-toetsing

² De inhoud van de brieven is gelijk.

³ Artikel 9 lid 1 Wet Adviescollege ICT-toetsing

⁴De stuurgroep bestaat uit: Logius, ICTU, Rijkdienst voor Identiteitsgegevens, Manifestgroep, Rijksinspectie Digitale Infrastructuur, Kamer van Koophandel, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, een vertegenwoordiger vanuit de private walletontwikkelaars, EZ en BZK.