

Regeling van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum] tot wijziging van de Regeling betrouwbaarheidsniveaus authenticatie elektronische dienstverlening in verband met de verlenging van de termijn voor het aanbieden van dienstverlening op een lager betrouwbaarheidsniveau

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Gelet op artikel 6, vierde lid, van de Wet digitale overheid;

Besluit:

ARTIKEL I

De **Regeling betrouwbaarheidsniveaus authenticatie elektronische dienstverlening** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 6, eerste lid, wordt "indiende beschikbaarheid" vervangen door "indien de beschikbaarheid" en wordt "tot twee jaar na inwerkingtreding van deze regeling" vervangen door "tot vijf jaar na inwerkingtreding van deze regeling".

B

In artikel 8 wordt na de dubbele punt een spatie ingevoegd.

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 juli 2025.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Zsolt Szabó

Toelichting

I Algemeen deel

1. Inleiding

Digitale overheidsdienstverlening moet veilig zijn. Dat geldt zowel voor de inrichting van de overheidsdienstverlening zelf, als voor de digitale toegang voor burgers en bedrijven tot deze dienstverlening. Artikel 6 van de Wet digitale overheid (hierna: Wdo) verplicht overheidsorganisaties en aangewezen organisaties om hun digitale diensten in te schalen op een bepaald betrouwbaarheidsniveau en hun dienstverlening alleen aan te bieden wanneer op dat niveau wordt ingelogd. Hoe groter het belang van de overheidsdienst is, hoe betrouwbaarder ook de toegang daartoe moet zijn. Deze niveaus worden in de Wdo aangeduid als "substantieel en hoog".

Deze termen sluiten aan bij de termen die de eIDAS-verordening, het Europese kader voor identificatiemiddelen, toekent aan de betrouwbaarheidsniveaus van inlogmiddelen: laag, substantieel en hoog.¹ Dit niveau bepaalt hoe sterk de controle is bij de uitgifte en gebruik van een inlogmiddel om te verifiëren of de gebruiker echt is wie hij zegt dat hij is. Een laag niveau kan bijvoorbeeld volstaan voor eenvoudige diensten waarbij geen bijzondere categorieën van persoonsgegevens worden verwerkt en het risico op misbruik laag is, zoals het maken van een afspraak bij de gemeente. Maar voor belangrijkere diensten, zoals diensten waarbij gevoelige medische gegevens worden uitgewisseld, is een hoger betrouwbaarheidsniveau nodig. Regels over welk betrouwbaarheidsniveau van inlogmiddelen past bij welke dienst, zijn vastgelegd in de Regeling betrouwbaarheidsniveaus authenticatie elektronische dienstverlening (hierna: Regeling betrouwbaarheidsniveaus).

Randvoorwaardelijk om overheidsdiensten te kunnen ontsluiten op het juiste betrouwbaarheidsniveau is dat deze inlogmiddelen ontwikkeld zijn en daadwerkelijk breed beschikbaar zijn voor gebruikers. Op beide vlakken zijn in de afgelopen periode grote stappen gezet. Maar het is ook een proces dat continu doorloopt en zich stapsgewijs voltrekt.

Gebleken is echter dat een groot deel van de gebruikers nog geen gebruik maakt of kan maken van DigiD op deze hogere betrouwbaarheidsniveaus. Ruim 7,5 miljoen gebruikers heeft DigiD Substantieel nog niet geactiveerd, en slechts 230.000 gebruikers hebben DigiD Hoog. De verplichting om in te loggen op deze hogere betrouwbaarheidsniveaus kan pas ingaan wanneer het grootste deel van de bevolking daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om dit te doen. Als deze overgang abrupt plaatsvindt, terwijl een groot deel van de burgers nog niet over de benodigde middelen of vaardigheden beschikt, dreigt een significant verlies van toegang tot overheidsdiensten. Dit zou niet alleen de digitale inclusie ondermijnen, maar ook leiden tot overbelasting van uitvoeringsinstanties, vooral aan de balies, waar burgers voor alternatieve ondersteuning zullen aankloppen.

Met ingang van 1 juli 2023 biedt artikel 6, eerste lid, van de Regeling betrouwbaarheidsniveaus, een overgangstermijn waarin dienstverleners hun dienstverlening nog niet op het ingeschaalde niveau hoeven aan te bieden. Met andere woorden, dienstverleners die hun dienstverlening hebben ingeschaald op betrouwbaarheidsniveau substantieel of hoog, mogen gedurende deze periode hun diensten nog op betrouwbaarheidsniveau laag respectievelijk substantieel aanbieden. De gedachte achter deze overgangstermijn is dat deze kan worden gebruikt om inlogmiddelen op hogere betrouwbaarheidsniveaus breder beschikbaar te stellen, zodat een groot aantal mensen daadwerkelijk op deze hogere betrouwbaarheidsniveaus kan inloggen. Deze termijn loopt twee jaar na inwerkingtreding van de Regeling betrouwbaarheidsniveaus, op 1 juli 2025, af.

Onderhavige regeling wijzigt artikel 6 van de Regeling betrouwbaarheidsniveaus en verlengt de overgangstermijn van twee naar vijf jaar. Dit betekent dat dienstverleners pas op 1 juli 2028 hun

¹ Artikel 8, tweede lid, verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG.

dienstverlening op het ingeschaalde niveau aan hoeven te bieden. De redenen voor de verlenging van de overgangstermijn worden hieronder toegelicht.

2. Hoofdpijnen

2.1. DigiD

Veel van het contact tussen burger en overheid gaat in Nederland digitaal. Het is daarbij essentieel dat burgers en ondernemers veilig toegang hebben tot deze dienstverlening. Het publieke identificatiemiddel is DigiD. Dit middel is in de afgelopen twintig jaar uitgegroeid tot een middel met meer dan 16,5 miljoen gebruikers. Hiermee heeft een zeer groot deel van de bevolking toegang tot digitale overheidsdienstverlening.

DigiD kent vier betrouwbaarheidsniveaus:

1. DigiD Basis: Dit bestaat uit inloggen met enkel gebruikersnaam en wachtwoord. Ongeveer 90.000 gebruikers hebben DigiD Basis als hoogste betrouwbaarheidsniveau geactiveerd. Het gaat om ongeveer anderhalf procent van de authenticaties.
2. DigiD Midden: Dit bestaat uit inloggen met gebruikersnaam en wachtwoord met tweestapsverificatie. Dit kan via een sms-code of de DigiD app. DigiD Midden wordt door ongeveer 7,5 miljoen gebruikers gebruikt.²
3. DigiD Substantieel: Inloggen met de DigiD app die geactiveerd is met een ID-check. Om dit te voltooien moet de gebruiker eenmalig een identiteitsbewijs tegen zijn of haar smartphone houden. Ongeveer 9,2 miljoen gebruikers hebben op dit moment DigiD Substantieel geactiveerd.
4. DigiD Hoog: DigiD Hoog bestaat uit het voltooien van een ID-check en het invoeren van de pincode van het rijbewijs (eRBW) of identiteitskaart (eNIK) bij elke inlog. Paspoorten ondersteunen inloggen met DigiD Hoog niet. Ongeveer 230.000 gebruikers hebben op dit moment DigiD Hoog geactiveerd.

2.2. De overgangstermijn

Artikel 6, eerste en tweede lid, van de Wdo verplicht bestuursorganen en aangewezen organisaties om de elektronische dienstverlening in te schalen op een bepaald betrouwbaarheidsniveau voor authenticatie en de toegang tot hun dienstverlening alleen te verschaffen middels het gebruik van een inlogmiddel op het vereiste betrouwbaarheidsniveau. Artikel 6, eerste lid, van de Regeling betrouwbaarheidsniveaus, stelt voor deze verplichting een overgangstermijn in. Tot twee jaar na inwerkingtreding van de Regeling betrouwbaarheidsniveaus mag dienstverlening nog op een laag betrouwbaarheidsniveau worden aangeboden. Dit betekent dat de verplichting ingaat op 1 juli 2025. Vanaf dat moment moeten gebruikers inloggen op het betrouwbaarheidsniveau dat past bij het ingeschaalde betrouwbaarheidsniveau van de dienst.

De afgelopen jaren zijn aanzienlijke stappen gezet om zo veel mogelijk burgers over te laten gaan op een hoger betrouwbaarheidsniveau. Zo is het gebruik van DigiD Substantieel sterk gegroeid en het aantal gebruikers stijgt steeds sneller, wat aantoont dat de digitale toegang voor een groot aantal burgers inmiddels goed gewaarborgd is. Gebleken is echter dat een groot deel van de gebruikers nog geen gebruik maakt of kan maken van DigiD op deze hogere betrouwbaarheidsniveaus. Ruim 7,5 miljoen gebruikers heeft DigiD Substantieel nog niet geactiveerd, en slechts 230.000 gebruikers hebben DigiD Hoog. De verplichting om in te loggen op deze hogere betrouwbaarheidsniveaus kan pas ingaan wanneer het grootste deel van de bevolking daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om dit te doen. Als deze overgang abrupt plaatsvindt, terwijl een groot deel van de burgers nog niet over de benodigde middelen of vaardigheden beschikt, dreigt een significant verlies van toegang tot overheidsdiensten. Dit zou niet alleen de digitale inclusie ondermijnen, maar ook leiden tot overbelasting van uitvoeringsinstanties, vooral aan de balies, waar burgers voor alternatieve ondersteuning zullen aankloppen.

Een overgang naar inloggen op een hoger betrouwbaarheidsniveau kost zowel voor de overheid als voor de burger tijd. Een verlenging van de overgangstermijn met drie jaar is hiervoor een

² In de eIDAS-verordening worden DigiD Basis en DigiD Midden aangeduid als betrouwbaarheidsniveau laag.

realistische termijn, aangezien grote (digitale) veranderingen tijdrovend zijn en burgers op een zorgvuldige manier begeleid moeten worden. Daarnaast heeft de overheid tijd nodig om het nieuwe systeem goed te ontwikkelen, zodat het zo gebruiksvriendelijk en efficiënt mogelijk is voor een zo groot mogelijke groep burgers. Alleen op deze manier kan de overgang op een verantwoorde manier plaatsvinden.

Verlenging van de overgangstermijn met drie jaar biedt ook kansen voor de nog toe te laten private inlogmiddelen om bij te dragen aan de bredere beschikbaarheid van inlogmiddelen op betrouwbaarheidsniveau substantieel en hoog.

Hieronder wordt toegelicht waarom DigiD Substantieel en Hoog nog niet breder in gebruik zijn. Daarbij wordt uiteengezet welke concrete stappen in de komende tijd worden genomen om tot een breder gebruik van DigiD Substantieel en Hoog te komen.

2.3. Beschikbaarheid van DigiD Substantieel en Hoog

DigiD Substantieel is in de afgelopen jaren breed beschikbaar gesteld. Dit is ook terug te zien in de gebruikscijfers: het aantal gebruikers stijgt snel. Echter, op dit moment moeten nog ongeveer 7,5 miljoen mensen hun DigiD ophogen naar dit betrouwbaarheidsniveau, waardoor zij geen DigiD op betrouwbaarheidsniveau Substantieel hebben. Ook DigiD Hoog is in de basis gereed en beschikbaar, maar wordt nog maar in een beperkt aantal gevallen gebruikt. Hieronder worden de redenen en de specifieke stappen die worden ondernomen om DigiD Substantieel en Hoog breed beschikbaar te stellen uiteengezet.

Geschikte identiteitsbewijzen

Alle Nederlandse identiteitsbewijzen maken het technisch mogelijk om de ID-check te voltooien en dus DigiD Substantieel te krijgen. Voor mensen zonder Nederlands identiteitsbewijs is het echter niet mogelijk om de ID-check te doen, en hun DigiD dus op te hogen naar DigiD Substantieel.

Ook inloggen op DigiD Hoog is voor deze groep technisch niet mogelijk. Naar schatting gaat het hier om 750.000 mensen. Voor DigiD Hoog gelden daarbij extra eisen aan de chip in identiteitsbewijzen. Daarom zijn niet alle identiteitsbewijzen geschikt voor DigiD Hoog. Alleen rijbewijzen uitgegeven na 26 juni 2018 en ID-kaarten na 4 januari 2021 hebben deze functionaliteit. Paspoorten hebben geen geschikte chip. Er wordt gewerkt aan het verbeteren van de toegang voor mensen zonder (geschikt) Nederlands identiteitsbewijs. Zo wordt de mogelijkheid van een balieoplossing verkend, zodat gebruikers na identificatie hun DigiD middel direct op Hoog kunnen krijgen.

Geschikte smartphones

Sommige gebruikers beschikken niet over een (geschikte) smartphone, waardoor zij de ID-check niet kunnen uitvoeren en hun DigiD niet kunnen ophogen naar betrouwbaarheidsniveau Substantieel. Voor deze groep is het technisch ook niet mogelijk om in te loggen met DigiD Hoog. Op basis van publieke cijfers gaat het naar schatting om circa 1,1 miljoen mensen. Het verkennen van technische mogelijkheden om zonder smartphone in te loggen op betrouwbaarheidsniveau Hoog worden staat hierin centraal, denk hierbij bijvoorbeeld aan een desktopapplicatie.

In samenwerking met het CBS wordt een onderzoek uitgevoerd naar de digitale toegankelijkheid van DigiD. Dit onderzoek zal helpen om beter inzicht te krijgen in de behoeften van groepen gebruikers zodat er passende hulp kan worden geboden. Aan de hand van dit onderzoek, kan bijvoorbeeld worden gekeken hoe burgers extra ondersteund kunnen worden. De Informatiepunten Digitale Overheid (IDO's), zouden hierin een rol kunnen spelen.

Technische functionaliteiten van DigiD Hoog

Voor DigiD Hoog geldt dat er nog een betrouwbare methode voor een zogeheten PIN-reset moet worden ontwikkeld. Dit betekent dat de pincode die wordt verkregen bij de uitgifte van DigiD Hoog op een betrouwbare manier hersteld kan worden, wanneer de gebruiker die bijvoorbeeld is vergeten.

Gebruiksvriendelijkheid

Het inloggen op een hoger betrouwbaarheidsniveau verhoogt de veiligheid, wat een belangrijke meerwaarde biedt voor digitale dienstverlening. De extra stappen die nodig zijn om de ID-check te voltooien (DigiD Substantieel) kunnen door sommige gebruikers als minder praktisch worden ervaren. DigiD Hoog vereist weer aanvullende stappen. Immers, meer controles bieden meer veiligheid, maar vereisen meer gebruikershandelingen. Er wordt extra ingezet op de ondersteuning van gebruikers die moeite hebben met de extra handelingen die nodig zijn voor DigiD Substantieel en Hoog. Daarnaast vindt er doorontwikkeling van DigiD Substantieel en Hoog vanuit gebruikersperspectief plaats. Zo wordt bekeken hoe het proces van activatie en inloggen binnen de wettelijke eisen van zowel de eIDAS-verordening als de Wdo, makkelijker kan worden gemaakt voor de gebruiker.

Bewustwording

Ten slotte is er een groep gebruikers die in staat is om DigiD op een hoger betrouwbaarheidsniveau te activeren, maar dit nog niet heeft gedaan. Dit komt vaak door onbekendheid met de mogelijkheden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zet in op bewustwording van DigiD Substantieel. Zo worden gebruikers geïnformeerd over het belang van veilig inloggen in het algemeen. Ook worden gebruikers in de DigiD app geattendeerd op het ophogen van hun DigiD. Verder wordt er gewerkt aan een alternatieve manier om gebruikers actief te attenderen op de hogere betrouwbaarheidsniveaus. Ten slotte wordt er gekeken naar het gefaseerd verplicht stellen (bijvoorbeeld voor een beperkt aantal gebruikers bij een beperkt aantal dienstverleners) van DigiD op niveau Substantieel en Hoog, zodat gebruikers kunnen wennen aan een andere manier van inloggen.

3. Verhouding tot de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

De AVG³ is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens zoals die plaatsvindt in het kader van elektronische dienstverlening door bestuursorganen en aangewezen organisaties. Volgens artikel 5, eerste lid, onderdeel f, van de AVG, zijn ter bescherming van de rechten en vrijheden van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens passende technische en organisatorische maatregelen nodig om een passende beveiliging te waarborgen. Onder dergelijke maatregelen valt ook het hanteren van het juiste betrouwbaarheidsniveau van authenticatie bij het verlenen van toegang tot elektronische diensten.

Het verlengen van de overgangstermijn zorgt ervoor dat gebruikers langer op een laag betrouwbaarheidsniveau kunnen inloggen. Hoewel veiligere inlogmethoden meer risico's uitsluiten, zijn de risico's bij het gebruik van DigiD Laag acceptabel. Inloggen op DigiD Laag is en blijft een veilige en betrouwbare manier van toegang tot overheidsdiensten, aangezien dit in bijna alle gevallen via tweestapsverificatie gebeurt, met sms-code of de DigiD app (DigiD Midden). DigiD Basis (gebruikersnaam + wachtwoord) wordt bijna nergens meer gebruikt; slechts anderhalf procent van de authenticaties gebeurt nog op deze manier. DigiD Basis wordt gedurende deze overgangperiode volledig uitgefaseerd. Daarnaast worden effectieve maatregelen getroffen om misbruik van DigiD tegen te gaan. Het aanbieden van diensten op niveau laag is dan ook te verkiezen boven volledige uitsluiting van digitale diensten, wat de druk op balies en loketten zou verhogen, en de toegankelijkheid van deze dienstverlening onder druk zet. Om de risico's van een laag betrouwbaarheidsniveau te ondervangen, wordt ingezet op het stimuleren van gebruikers om vóór de verplichte overgang in 2028 al de ID-check te voltooien, zodat hun DigiD al is opgehoogd naar betrouwbaarheidsniveau Substantieel. Dit zorgt ervoor dat een grotere groep gebruikers voorbereid is, zodat de overgang naar een hoger betrouwbaarheidsniveau soepel verloopt en de toegang tot diensten behouden blijft.

³ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119) (AVG).

4. Verhouding tot de Wet digitale overheid

Artikel 6, eerste en tweede lid, van de Wdo verplicht bestuursorganen en aangewezen organisaties om de elektronische dienstverlening in te schalen op een bepaald betrouwbaarheidsniveau voor authenticatie en de toegang tot hun dienstverlening alleen te verschaffen middels het gebruik van een inlogmiddel op het vereiste betrouwbaarheidsniveau. Artikel 6, vierde lid, van de Wdo, biedt vervolgens een grondslag om bij ministeriële regeling tijdelijk toegang te verlenen tot diensten met gebruikmaking van identificatiemiddelen op een lager niveau dan vereist is. Deze ministeriële regeling is de Regeling betrouwbaarheidsniveaus. Artikel 6, eerste lid, van de Regeling betrouwbaarheidsniveaus is met onderhavige regeling gewijzigd, zodat de periode waarin diensten mogen worden aangeboden op een lager betrouwbaarheidsniveau dan vereist, is verlengd van twee naar vijf jaar.

5. Gevolgen en uitvoering

Burgers en bedrijven moeten de nieuwe regels niet alleen kennen, maar ook 'kunnen' (gesproken wordt in dit verband van 'doenvermogen'⁴). In de context van digitale toegang tot overheidsdienstverlening is het burgerperspectief van essentieel belang. In een wereld die steeds verder digitaliseert is het essentieel dat alle burgers, ongeacht hun technische mogelijkheden of vaardigheden, toegang hebben tot overheidsdiensten. Digitale inclusie bevordert gelijkheid, door ervoor te zorgen dat niemand wordt uitgesloten van belangrijke informatie of diensten. Hoewel een grote groep mensen al op een hoger betrouwbaarheidsniveau kan inloggen, is een groot aantal gebruikers hiertoe (nog) niet in staat. De overgang naar een hoger betrouwbaarheidsniveau moet dus niet abrupt plaatsvinden, maar pas wanneer een zo groot mogelijke groep klaar is voor een nieuwe manier van inloggen. Als deze overgang abrupt plaatsvindt, terwijl een groot deel van de burgers nog niet over de benodigde middelen of vaardigheden beschikt, dreigt voor een significante groep mensen verlies van toegang tot digitale overheidsdiensten.

Er wordt de komende jaren dan ook ingezet op zorgvuldige begeleiding van gebruikers bij de overgang naar inloggen op hogere betrouwbaarheidsniveaus. Hoewel hierdoor in de komende periode een groot aantal gebruikers daadwerkelijk zal kunnen inloggen en overstappen naar DigiD Substantieel en Hoog, zal er altijd een klein aantal mensen overblijven die (nog) niet op deze betrouwbaarheidsniveaus kan inloggen. De komende drie jaren zullen ook worden gebruikt om ervoor te zorgen dat deze groep zo klein mogelijk is. Het is echter belangrijk om te realiseren dat niet iedereen digitale dienstverlening op deze betrouwbaarheidsniveaus zal kunnen of willen afnemen. En dat hoeft ook niet. Voor deze mensen blijft altijd een fysieke optie voor dienstverlening openstaan.

6. Toezicht en handhaving

Onderhavige regeling wijzigt niets aan het toezicht regime zoals werd gezien in de oorspronkelijke Regeling betrouwbaarheidsniveaus.

7. Advies en consultatie

7.1. Internetconsultatie

[PM]

7.2. Autoriteit Persoonsgegevens

[PM]

7.3. Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

⁴ Zie: WRR, [Externe link: Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid](#). Rapport nr. 97, 2017. Kabinetsreactie op dit rapport d.d. 22 januari 2018 ([Kamerstukken II 2017/18, 34775 VI, nr. 88](#)) en Voortgangsbericht ([Kamerstukken II 2017/18, 34775 VI, nr. 113](#) en [Kamerstukken I 2017/18, 34775, AE](#)).

[PM]

8. Inwerkingtreding

Omdat de huidige overgangstermijn in artikel 6, eerste lid, van de Regeling betrouwbaarheidsniveaus op 1 juli 2025 afloopt en met deze regeling verlengd wordt met drie jaar, treedt deze regeling op 1 juli 2025 in werking. De nieuwe overgangstermijn loopt af op 1 juli 2028.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Dit onderdeel verlengt de termijn voor het tijdelijk aanbieden van elektronische dienstverlening op een lager betrouwbaarheidsniveau van authenticatie van twee tot vijf jaar na inwerkingtreding van de Regeling betrouwbaarheidsniveaus. Op die manier kunnen de dienstverleners hun elektronische dienstverlening drie jaar langer aanbieden op een lager betrouwbaarheidsniveau dan ingeschaald. De noodzaak van deze wijziging is nader toegelicht in paragrafen 1 en 2 van deze toelichting. Voorts wordt door middel van dit onderdeel een verschrijving hersteld.

Onderdeel B

Dit artikel herstelt een verschrijving, waarbij na de dubbele punt geen spatie was ingevoegd.

Artikel II

Dit artikel bepaalt dat de onderhavige regeling in werking treedt met ingang van 1 juli 2025. Het betreft de datum waarop de huidige overgangstermijn afloopt.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Zsolt Szabó