

# Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

## Titel:

(Vul hier de publicatietitel van de internetconsultatie in)

Wijziging Regeling betrouwbaarheidsniveaus Wet digitale overheid

## ∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Dienstverleners  
Logius  
BZK  
Burgers

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Logius, BZK, dienstverleners

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Dienstverleners zijn betrokken door aankondigingen in verschillende overleggen. Zij zullen in toekomstige stadia ook worden geïnformeerd en betrokken bij de implementatie van hogere betrouwbaarheidsniveaus.

Logius is betrokken bij het traject om de komende drie jaar te werken aan het realiseren van alternatieven voor DigiD Substantieel/Hoog, zodat de beschikbaarheid ervan wordt verbreed.

Verschillende collega's vanuit BZK, specifiek het Programma Stelsel Toegang, zijn in verschillende stadia in het beleidstraject betrokken geweest.

## 1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

In de Regeling betrouwbaarheidsniveaus, artikel 6, eerste lid staat dat wanneer authenticatie op betrouwbaarheidsniveau substantieel of hoog benodigd is, tot twee jaar na inwerkingtreding van de regeling (1 juli 2023), een inlogmiddel op een lager betrouwbaarheidsniveau is toegestaan. Dit zou betekenen dat dienstverleners per 1 juli 2025 een (groot) aantal van hun diensten zullen moeten ophogen naar Substantieel of Hoog. Op dit moment hebben ruim 7,5 miljoen gebruikers hun DigiD nog niet geactiveerd op één van deze betrouwbaarheidsniveaus. Als dienstverleners hun dienstverlening per 1 juli 2025 verhogen, dan zou een grote groep zijn uitgesloten van digitale dienstverlening. Hierdoor neemt de toegankelijkheid van dienstverlening af en de druk op de uitvoering toe.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

### **DigiD Substantieel**

#### 1. Technische mogelijkheden (identiteitsbewijzen)

Alle Nederlandse identiteitsbewijzen maken het technisch mogelijk om de ID-check te voltooien. Voor mensen zonder Nederlands identiteitsbewijs is het echter niet mogelijk om de ID-check te doen. Hoewel sommige buitenlandse identiteitsbewijzen technisch scanbaar zijn, is er voor DigiD geen register beschikbaar om de gegevens aan te controleren zoals dit voor Nederlandse identiteitsbewijzen wel het geval is. Naar schatting gaat het hier om 750.000 mensen.

#### 2. Technische mogelijkheden (smartphones)

Sommige gebruikers beschikken niet over een smartphone met de benodigde functies voor de ID-check, waardoor zij hun DigiD niet kunnen ophogen naar betrouwbaarheidsniveau Substantieel. Op basis van publieke cijfers gaat het naar schatting om circa 1,1 miljoen mensen. Daarnaast bestaat er een groep gebruikers die meerdere accounts hebben op één telefoon. Hierbij kun je denken aan ouders met kinderen. Bij DigiD Laag (met sms-authenticatie) is het mogelijk om meerdere accounts op één telefoonnummer te registreren. Met de DigiD App (die benodigd is voor Substantieel) is dit niet mogelijk.

#### 3. Gebruiksvriendelijkheid

Het inloggen op een hoger betrouwbaarheidsniveau verhoogt de veiligheid, wat een belangrijke meerwaarde biedt voor digitale dienstverlening. De extra stappen die nodig zijn voor DigiD Substantieel kunnen door sommige gebruikers als minder praktisch worden ervaren. Dit kan ertoe leiden dat sommige gebruikers nog niet altijd de ID-check voltooien.

#### 4. Bewustwording

Er is een groep gebruikers die in staat is om hun DigiD naar Substantieel te upgraden, maar dit nog niet heeft gedaan, vaak door onbekendheid met de mogelijkheid om de ID-check te voltooien en doordat DigiD Substantieel nog maar bij enkele kleine dienstverleners vereist is.

### **DigiD Hoog**

De hiervoor genoemde redenen voor het feit dat nog niet iedereen is overgegaan naar DigiD Substantieel, gelden ook voor DigiD Hoog. Daar bovenop is het zo dat niet alle ID-bewijzen voor DigiD Hoog kunnen worden gebruikt, aangezien deze nog niet over de benodigde chip beschikken. Voor DigiD Hoog gelden namelijk extra eisen ten opzichte van DigiD Substantieel. Alleen rijbewijzen uitgegeven na 26 juni 2018 en ID-kaarten uitgegeven na 4 januari 2021 hebben deze functionaliteit. Paspoorten hebben überhaupt geen geschikte chip. Voor gebruikers zonder geschikt ID-bewijs worden een alternatieve manieren verkend om DigiD Hoog te activeren, bijvoorbeeld door middel van een balieprocedure waarbij er na identificatie DigiD op betrouwbaarheidsniveau Hoog kan worden uitgereikt. Verder geldt voor DigiD Hoog ook dat het product in de basis gereed is en ook kan worden gebruikt. Er is echter nog geen betrouwbare methode ontwikkeld voor een zogeheten PIN-reset. Dit betekent dat de pincode die wordt verkregen bij de uitgifte van DigiD Hoog, nog niet op een betrouwbare manier hersteld kan worden, wanneer de gebruiker die bijvoorbeeld is vergeten. Verder is gebleken dat het product nog verder geoptimaliseerd moet worden om de gebruiksvriendelijkheid te verhogen. DigiD Hoog vereist namelijk meer stappen voor de gebruiker dan DigiD Laag of Substantieel.

Een overgang naar inloggen op een hoog betrouwbaarheidsniveau kost zowel voor de overheid als voor de burger tijd. Het is essentieel dat deze overgang zorgvuldig wordt voorbereid en begeleid, zodat zowel de infrastructuur als de gebruikers klaar zijn voor de nieuwe eisen. Hoewel de stappen die de afgelopen jaren zijn gezet een significante stijging van het aantal gebruikers op niveau Substantieel hebben opgeleverd, is de dekking nog niet voldoende om de verplichting tot het gebruik van DigiD Substantieel al te verplichten. Wat betreft DigiD Hoog is gebleken dat het product nog niet gebruiksvriendelijk en functioneel genoeg is om het gebruik te verplichten.

Daarom moet de huidige termijn, waarop een laag betrouwbaarheidsniveau nog mag worden gebruikt, met drie jaar worden verlengd. In deze periode zullen concrete stappen worden gezet, die later in dit beleidskompas aan bod komen.

- c) Wat is de omvang van het probleem?

Nederland is een sterk gedigitaliseerd land. Daarmee is het ook een voorloper op het gebied van digitale toegang, ruim 16,5 miljoen mensen hebben een DigiD, waarvan een aanzienlijk deel (9,2 miljoen mensen) hun DigiD al hebben opgehoogd naar niveau Substantieel. Echter, dat betekent ook dat ruim 7,5 miljoen mensen nog geen hoger betrouwbaarheidsniveau hebben geactiveerd.

- d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

DigiD 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. Nederland is een ver gedigitaliseerd land, en DigiD heeft ervoor gezorgd dat deze digitale dienstverlening voor een groot deel van de mensen die iets met de Nederlandse overheid te maken hebben, op een inclusieve manier toegankelijk is. Het adoptieniveau van DigiD Substantieel is de afgelopen jaren flink toegenomen, zo kunnen ongeveer 9,2 miljoen gebruikers nu inloggen op dit niveau. Echter, dit is niet voldoende om inloggen op dit niveau al te verplichten, aangezien er dan te veel mensen worden uitgesloten van digitale dienstverlening. DigiD Hoog is überhaupt nog niet volledig gebruiksklaar.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Als er niet wordt ingegrepen zal per 1 juli 2025 de dienstverlening alleen nog maar kunnen worden verleend op het ingeschaalde betrouwbaarheidsniveau. Wanneer ingelogd moet worden op niveau Substantieel, verliezen ruim 7,5 miljoen mensen de toegang tot die diensten. Wanneer ingelogd moet worden op niveau Hoog, hebben slechts 230.000 mensen toegang tot die dienst. Daarbij is DigiD Hoog nog niet volledig gebruiksklaar. Wanneer iemand zijn of haar pincode, die nodig is voor DigiD Hoog, is vergeten, kan die niet worden gereset.

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.

## 2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Toegankelijke digitale overheidsdienstverlening is van cruciaal belang in de moderne digitale samenleving. In een wereld die steeds verder digitaliseert, is het essentieel dat alle burgers, ongeacht hun vaardigheden, leeftijd of fysieke en cognitieve mogelijkheden, toegang hebben tot overheidsdiensten. Digitale inclusie bevordert gelijkheid, door ervoor te zorgen dat niemand wordt uitgesloten van belangrijke informatie of diensten.

Het verlengen van de overgangstermijn van twee' naar 'vijf jaar heeft als doel meer speelruimte te creëren om burgers op termijn veiliger te laten inloggen. Zodra burgers veiliger inloggen zijn hun persoonlijke gegevens beter beschermd. Dit wordt gedaan middels het ontwikkelen van oplossingen voor restgroepen die niet beschikken over een juist middel (ID of smartphone), maatregelen om de toegankelijkheid van DigiD Hoog (en Substantieel) te verbeteren en samen met dienstverleners te werken aan een geleidelijke implementatie.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Goede gezondheid en welzijn – wanneer de overgangstermijn wordt verlengd, wordt de toegankelijkheid van dienstverlening de komende jaren gewaarborgd. Middels het project wordt er gewerkt om dienstverlening in de jaren daarna ook zo toegankelijk mogelijk te maken.

Ongelijkheid verminderen – met het verlengen van de overgangstermijn en het ontwikkelen van oplossingen en ondersteuning voor veiliger inloggen, kunnen burgers blijven inloggen. Zodra Substantieel en/of Hoog voor dienstverlening verplicht is, zal dienstverlening voor mensen die niet beschikken over een smartphone of Nederlands identiteitsdocument in gevaar komen.

Vrede, justitie en sterke publieke diensten – het behouden van een toegankelijke overheid en tegelijkertijd werken aan het feit dat grotere groepen burgers veiliger kunnen inloggen draagt bij aan sterke publieke diensten.

### 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

#### Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Het verlengen van de overgangstermijn van twee naar vijf jaren is de enige kansrijke beleidsoptie. Indien dit niet wordt gedaan, worden dienstverleners verplicht per 1 juli 2025 hun dienstverlening, die is ingeschaald op Substantieel of Hoog, op dat niveau aan te bieden.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

N.v.t.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Met het verlengen van de overgangstermijn hebben beleid en uitvoering meer tijd om oplossingen te ontwikkelen zodat de beschikbaarheid van DigiD Substantieel en Hoog vergroot kan worden.

### 4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

#### Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Dienstverlening zal toegankelijk blijven voor burgers. Er wordt wel langere tijd nog op een minder veilig betrouwbaarheidsniveau ingelogd (DigiD Laag). 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). Het allerbelangrijkste is dat de dienstverlening toegankelijk blijft voor burgers en overbelasting van uitvoeringsinstanties voorkomen wordt. Samen met dienstverleners wordt er toegewerkt naar het aanbieden van dienstverlening op het juiste betrouwbaarheidsniveau.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

AP en ATR

## 5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Het verlengen van de overgangstermijn zoals beschreven in artikel 6 eerste lid van de Regeling betrouwbaarheidsniveaus van twee naar vijf jaar. Dit biedt de benodigde tijd om DigiD Substantieel en Hoog breder uit te rollen. In deze tijd worden de volgende concrete maatregelen genomen.

#### 1. Technische oplossingen voor identiteitsbewijzen

Er wordt gewerkt aan het verbeteren van de toegang voor mensen zonder (geschikt) Nederlands identiteitsbewijs, door het ontwikkelen van een balieoplossing zodat mensen hun DigiD-middel direct op niveau Hoog krijgen. Zij moeten zich hiervoor aan een (gemeente)balie identificeren.

#### 2. Onderzoek naar digitale toegankelijkheid

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 demografische kenmerken van gebruikers zodat er passende maatregelen kunnen worden getroffen. 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. Hierbij wordt er ook nagedacht over een alternatieve manier om zonder smartphone gebruik te maken van DigiD Hoog. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een desktopapplicatie,

#### 3. Verbetering van de gebruiksvriendelijkheid

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 wordt er nagedacht over de doorontwikkeling van DigiD Substantieel en Hoog. 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.

#### 4. Bewustwording

Er wordt veel ingezet 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 nagedacht over 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 wendend aan een andere manier van inloggen.

Naast deze algemene maatregelen, die gelden voor zowel DigiD Substantieel en Hoog, wordt er ook een aantal maatregelen genomen die specifiek gelden voor DigiD Hoog. Binnen korte tijd wordt er een mogelijkheid ontwikkeld om de PIN-reset mogelijk te maken. Verder wordt er de komende tijd onderzocht hoe DigiD Hoog gebruiksvriendelijker kan worden gemaakt, door middel van gebruikersonderzoeken. Tenslotte wordt voor mensen die geen DigiD Hoog kunnen krijgen omdat ze geen geschikte chip in hun rijbewijs of ID-kaart hebben, een alternatieve mogelijkheid ontwikkeld om DigiD Hoog te kunnen krijgen. Bijvoorbeeld via identificatie aan een (gemeente)balie.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));

- brede maatschappelijke impact?

De verlenging van de termijn van twee naar vijf jaar dient het doel om digitale dienstverlening toegankelijk te houden voor een zo groot mogelijke groep mensen. De toegankelijkheid van digitale dienstverlening blijft hiermee gewaarborgd.

Met de verlenging van de termijn wordt de uitvoerbaarheid voor de dienstverlener vergroot. Daardoor hoeft hij niet per 1 juli 2025 over te gaan op een hoger betrouwbaarheidsniveau en daarmee het risico te nemen dat er een groot deel van de klanten niet meer digitaal zaken kan doen.

- c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Er bestaat een restrisico dat ondanks de verlenging van de overgangstermijn het doel van het brede gebruik van authenticatie op de betrouwbaarheidsniveaus Substantieel en Hoog niet voor 1 juli 2028 (en dus binnen de termijn behaald) wordt. Technisch zal het na deze drie jaar mogelijk zijn om in te loggen met DigiD Substantieel en Hoog voor een brede doelgroep. Echter, er zal altijd een klein aantal mensen overblijven die nog niet op deze betrouwbaarheidsniveaus kan inloggen. De komende drie jaren zullen worden gebruikt om ervoor te zorgen dat deze groep zo klein mogelijk is. Voor deze mensen blijft altijd een fysieke optie voor dienstverlening openstaan.

- d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Gedurende de komende drie jaar zal er met een projectmatige aanpak gewerkt worden aan de beleidsdoelen en de onderliggende SMART-doelen. Elk kwartaal zal er worden gerapporteerd en wordt er gekeken naar de voortgang op deze doelen.