



Adviescollege —  
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
De heer drs. R. Knops  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

**Onze referentie** MvH/RvZ/RS/HS/bs/ATR1094/2020-U070

**Uw referentie**

Datum 7 mei 2020  
Betreft Besluit identificatiemiddelen voor burgers i.v.m. de Wet digitale overheid

Geachte heer Knops,

Op 30 maart 2020 is het voorgenomen Besluit identificatiemiddelen voor burgers in verband met de Wet digitale overheid voor toetsing en advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR).

Momenteel bestaat er voor burgers slechts één identificatiemiddel om in te loggen voor publieke dienstverlening (DigiD). Het wetsvoorstel digitale overheid (Wdo) maakt het mogelijk dat in de toekomst ook private partijen na een toelating identificatiemiddelen kunnen aanbieden. Het wetsvoorstel is op dit moment in behandeling bij de Eerste Kamer, nadat de Tweede Kamer het wetsvoorstel op 18 februari 2020 heeft aangenomen.<sup>1</sup>

Het college merkt op dat de complexiteit voor burgers bij de toegang tot publieke dienstverlening kan toenemen als gevolg van het toelaten van private aanbieders voor authenticatiemiddelen. Ook voor instellingen die de middelen moeten erkennen, kan de complexiteit toenemen, met extra lasten tot gevolg. ATR adviseerde bij de wet te onderzoeken of het aanbieden van slechts één middel lastenlauer zou zijn.

De keuze voor het toestaan van private aanbieders ligt vast in het wetsvoorstel. Gegeven het risico van toenemende complexiteit en regeldruk, gaat het college er vanuit dat de uitwerking expliciet aandacht besteedt aan de regeldrukeffecten voor alle betrokken partijen. Dit maakt onderbouwde besluitvorming over het voorstel mogelijk.

De lagere regelgeving bij de Wdo legt de inhoudelijke eisen en de procedure vast voor de toelating van middelen van private aanbieders. Het onderhavige besluit werkt uit op welke wijze de minister van BZK beoordeelt of een identificatiemiddel zal worden toegelaten. Onder meer wordt vastgelegd aan welke basiseisen moeten worden voldaan om voor een toelating in aanmerking te komen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de eis dat een aanvraag slechts kan worden ingediend door een rechtspersoon, naar Nederlands recht of naar het recht van een andere EU-lidstaat.

Daarnaast regelt de AMvB de grondslag om bij ministeriële regeling aanvullende eisen te stellen over onder meer de betrouwbaarheid, veiligheid en privacy-vriendelijkheid van het inloggen met die middelen.

---

<sup>1</sup> ATR heeft op 6 november 2017 advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Op het moment van advisering was de werktitel van het voorstel 'Wet generieke digitale infrastructuur (GDI)': <https://www.atr-regeldruk.nl/wetsvoorstel-generieke-digitale-infrastructuur-gdi/>

### Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

#### 1. *Nut en noodzaak*

Het wetsvoorstel digitale overheid regelt dat naast DigiD ook andere (private) partijen een (identificatie- en) authenticatiemiddel kunnen aanbieden aan burgers om in te loggen bij publieke dienstverlening. De onderhavige AMvB bevat de basisvoorwaarden voor een private aanbieder voor het mogen aanbieden van een dergelijk middel, en voor de te doorlopen procedure daartoe. Een ministeriële regeling bij de onderhavige AMvB legt de detailbepalingen hierbij vast.

Volgens het college zijn nut en noodzaak van het voorgenomen besluit voldoende onderbouwd in de toelichting. Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten ten aanzien van nut en noodzaak.

#### 2. *Minder belastende alternatieven*

Het voorstel maakt duidelijk dat bij de uitwerking is geprobeerd om (administratieve) lasten te beperken en om burgers een zo laagdrempelig mogelijke toegang tot publieke dienstverlening te verschaffen. De toelichting gaat onder andere in op de prijs van het identificatiemiddel. Deze prijs kan immers een drempel voor het gebruik van het middel opwerpen. Wanneer per inlog moet worden betaald, kan dat voor burgers reden zijn om het middel minder te gebruiken. Daarom bepaalt het besluit dat de Rijksoverheid de kosten voor het gebruik betaalt voor zover het gebruik plaatsvindt in het publieke domein. Aan het privaat aangeboden middel mag alleen een aanschafprijs worden verbonden (geen gebruiks- of abonnementskosten). Dit zorgt er voor dat een burger slechts eenmalig een bedrag betaalt, als hij het private middel wil aanschaffen.

De (ervaren) regeldruk als gevolg van het voorstel zal voor burgers, instellingen en (aangebodende) bedrijven sterk afhankelijk zijn van de details die worden opgenomen in de nog uit te werken ministeriële regeling. Uw ministerie heeft aangegeven deze regeling tijdig voor advies aan ATR voor te leggen.

Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten ten aanzien van eventueel minder belastende alternatieven voor de voorliggende AMvB.

#### 3. *Werkbaarheid*

De werkbaarheid van het nieuwe stelsel met private aanbieders van identificatiemiddelen volgt grotendeels uit de bepalingen in de ministeriële regeling. Het college ziet aanleiding voor enkele adviespunten bij de onderhavige AMvB ten aanzien van de werkbaarheid.

#### Duidelijkheid van het voorstel

Voor een goede werking en kenbaarheid van het voorstel is het van belang dat de toelichting duidelijk is over de volgende aspecten:

#### a. Toekomstige beschikbaarheid van DigiD

Het voorstel ziet hoofdzakelijk op eisen aan private (aanbieders van) authenticatiemiddelen. De verwachting is dat deze worden aangeboden naast het door het Rijksoverheid voor burgers kosteloos aangeboden DigiD. De toelichting bij het voorstel maakt echter niet duidelijk of (1) DigiD of een ander publiek aangeboden authenticatiemiddel in de toekomst blijft bestaan, (2) dit middel ook in de toekomst kosteloos zal zijn, en (3) het middel op alle drie authenticatieniveaus zal worden aangeboden.<sup>2</sup>

#### b. Meerdere middelen noodzakelijk voor authenticatie op verschillende niveaus

Publieke diensten worden in de toekomst ingedeeld naar noodzakelijk authenticatieniveau. Zo zal voor de aanvraag van een vergunning of subsidie naar verwachting authenticatie op niveau substantieel noodzakelijk zijn, en voor het raadplegen van een medisch dossier authenticatie op niveau Hoog. De toelichting bij het voorstel maakt niet duidelijk of middelen ook gebruikt kunnen worden voor publieke dienstverlening waarvoor een lager authenticatieniveau vereist is. Zo is niet duidelijk of het mogelijk is om een aangeschaft authenticatiemiddel van niveau hoog ook te gebruiken voor de aanvraag van een subsidie of vergunning als daarvoor 'slechts' niveau substantieel vereist is.

#### **3.1 Het college adviseert in de toelichting bij het besluit te verduidelijken:**

- **Blijft DigiD of een ander publiek aangeboden authenticatiemiddel in de toekomst bestaan?**
- **Is het publiek aangeboden middel ook in de toekomst kosteloos?**
- **Wordt dit middel op alle drie authenticatieniveaus aangeboden?**

#### **3.2 Het college adviseert om authenticatiemiddelen ook te kunnen gebruiken voor publieke dienstverlening waarvoor een lager authenticatieniveau vereist is.**

#### Aantal aanbieders, contractvormen en inlogprocedures

Het wetsvoorstel digitale overheid regelt dat de burger in de toekomst mogelijk kan kiezen voor een privaat aangeboden authenticatiemiddel. Hoe groot het aanbod is van middelen hangt af van het aantal aanbieders, en mogelijk van de dienstverleningsconcepten die private partijen aanbieden in combinatie met een authenticatiemiddel. Deze keuzeruimte kan bijdragen aan 'maatwerk', omdat de burger het middel kan kiezen dat het beste bij de eigen voorkeuren en wensen aansluit. Tegelijkertijd kan een uitgebreid keuzepallet (met veel aanbieders en contractvormen) de kenbaarheid en het gebruiksgemak ook bemoeilijken (zoals de ervaring nu ook is voor ondernemers met eHerkenning). De consultatieversie van het voorstel maakt niet duidelijk of private aanbieders een identificatiemiddel op een bepaald niveau slechts in één (contract)vorm mogen aanbieden, of daarbij meerdere contactvormen en dienstverleningsconcepten kunnen aanbieden.

Ook is het volgens ATR van belang dat het inlogproces bij publieke dienstverlening per authenticatiemiddel op een bepaald niveau (Laag, Substantieel of Hoog) gelijk is. Dit om de complexe situatie te voorkomen dat per aanbieder de inlogmethode kan verschillen per middel en per niveau.

---

<sup>2</sup> In ambtelijk overleg met uw ministerie is aangegeven dat DigiD in de toekomst blijft bestaan naast de privaat aangeboden authenticatiemiddelen. Dit volgt echter niet uit de toelichting bij het voorstel.

Een groot aantal aanbieders, contractvormen en inlogmethodes kan ook voor (semi)publieke dienstverleners leiden tot lastentoeename, aangezien zij gehouden zijn alle toegelaten aanbieders te accepteren en daar de dienstverlening op aan te sluiten. Om de complexiteit voor burgers en instellingen te beperken verdient het aanbeveling het aantal aanbieders van middelen en het aantal contractvormen te limiteren en de inlogmethode (voor burgers) te uniformeren. Dit draagt volgens het college bij aan de werkbaarheid van het nieuwe stelsel.

**3.3 Het college adviseert het aantal private aanbieders van authenticatiemiddelen en het aantal contractvormen te limiteren, danwel in de toelichting inhoudelijk te motiveren waarom niet voor deze mogelijkheid wordt gekozen die de complexiteit voor burgers en instellingen beperkt.**

**3.4 Het college adviseert de wijze waarop burgers kunnen inloggen met een authenticatiemiddel per beveiligingsniveau te uniformeren, danwel in de toelichting inhoudelijk te motiveren waarom niet voor deze mogelijkheid wordt gekozen die de complexiteit voor burgers en instellingen beperkt.**

#### Gebruiksgemak toe te laten identificatiemiddel

Het voorstel bepaalt de kaders voor (de toetsing van) identificatiemiddelen die worden aangeboden door private aanbieders. Daarmee bepaalt de AMvB dat bij regeling verplichtingen kunnen worden gesteld die op een hoger detailniveau invulling geven aan het belang van veilige, betrouwbare en gebruiksvriendelijke identificatie door burgers.

ATR constateert dat weliswaar onderdelen van 'gebruiksvriendelijkheid' als eisen kunnen worden gesteld (bijvoorbeeld bereikbaarheid van de aanbieder), maar dat dit aspect niet generiek wordt benoemd. Dit betekent dat onderdelen van gebruiksgemak voor burgers mogelijk niet als toetseis kunnen worden gesteld en dat bepaalde identificatiemiddelen voor inlog bij publieke dienstverlening daardoor minder gebruiksvriendelijk zijn. Uit onderzoek blijkt dat inloggen met het huidige DidiD al best lastig kan zijn voor iemand die moeite heeft met lezen en schrijven. Om die reden zijn diverse hulpmiddelen beschikbaar, maar wordt ook bij de (door)ontwikkeling van DigiD nadrukkelijk rekening gehouden met gebruiksgemak voor alle doelgroepen burgers. Deze aandacht is medebepalend voor de werkbaarheid van het inlogmiddel.

Gelet op het voorgaande is het volgens ATR passend dat ook bij andere inlogmiddelen gebruiksgemak voor burgers vooraf wordt getoetst en gewaarborgd. De detailbepalingen hiervoor kunnen worden uitgewerkt op regelingniveau. Hiervoor is een bredere grondslag noodzakelijk op besluitniveau dan nu in het voorstel is opgenomen.

**3.5 Het college adviseert in de AMvB een grondslag op te nemen om eisen te kunnen stellen aan het gebruiksgemak voor burgers van een toe te laten middel.**

Bij de opvolging van adviespunt 3.5 dient volgens ATR een onderbouwde afweging plaats te vinden van kosten en baten van eventuele concrete eisen aan aanbieders om het gebruiksgemak van een middel te waarborgen. In deze afweging zullen de meerkosten (regeldruk) voor middel-aanbieders moeten worden afgewogen tegen gebruiksgemak (en lastenbeperking) voor gebruikers van het aangeboden middel.

### Doenvermogenstoets bij de lagere regelgeving

Als de wet digitale overheid inwerking treedt, kunnen private aanbieders authenticatiemiddelen aanbieden om in te loggen bij publieke dienstverlening. In dat geval kan een burger zelf kiezen of hij gebruik maakt van DigiD (als het middel blijft bestaan) of een ander (privaat) middel bij publieke dienstverlening. Afhankelijk van de publieke dienst die de burger aanvraagt, is daarbij een middel noodzakelijk op het beveiligingsniveau Laag, Substantieel of Hoog. Dit betekent dat een burger voor drie niveaus de keuze heeft over een middel en mogelijk een verschillende aanbieder. Deze variabelen (beveiligingsniveaus en meerdere aanbieders) vertonen gelijkenis met e-Herkenning, het inlogmiddel voor bedrijven. Voor bedrijven geldt dat er op dit moment vijf niveaus zijn (1, 2, 2+, 3 en 4), zes verschillende aanbieders en meerdere contractvormen per middel per niveau. Het gevolg hiervan is dat de keuze voor veel ondernemers complex en vaak ook tijdrovend is. Deze complexiteit en dit tijdsbeslag moeten (ook) bij het inlogmiddel voor burgers zo beperkt mogelijk blijven. Om te bewerkstelligen dat het 'keuzestelsel' voor een burger gebruiksvriendelijk wordt ingericht, kan een doenvermogenstoets bij de lagere regelgeving uitkomst bieden. Complexiteitsreductie is van belang voor een 'doenbare' keuze door burgers bij een authenticatiemiddel. De beperking van complexiteit van het nieuwe stelsel is ook van belang voor (semi)publieke instellingen die alle geaccepteerde middelen moeten erkennen en daarvoor mogelijk aanpassingen moeten uitvoeren in de volledige dienstverleningsketen (inclusief ICT).

Met de doenvermogenstoets kan worden nagegaan of de inrichting van de regelgeving en de te maken keuzes bij een middel 'doenlijk' zijn voor burgers en instellingen. Het gaat voor burgers hierbij om werkbaarheid in de zin dat zij de keuzes kunnen maken die van hen worden gevraagd en waarbij deze keuze leidt tot een middel dat past bij het doel waarvoor zij het willen gebruiken.

### **3.6 Het college adviseert een doenvermogenstoets uit te voeren bij de ministeriële regeling over private aanbieding van identificatiemiddelen en daarbij aandacht te besteden aan de werkbaarheid van de bepalingen voor alle in het stelsel betrokken partijen.**

#### *4. Gevolgen regeldruk*

De regeldrukeffecten van het voorstel zijn kwalitatief uitgewerkt in de toelichting en zijn hoofdzakelijk aan de orde voor de (enkele) private partijen die in de toekomst een authenticatiemiddelen willen aanbieden. Een kwantitatieve uitwerking van de regeldruklasten is nog niet opgenomen in de nota van toelichting. In ambtelijk overleg is door uw ministerie aangegeven dat een kwantificering van de regeldrukeffecten zal zijn opgenomen in de toelichting bij de ministeriële regeling waarmee de AMvB nader wordt uitgewerkt. Omdat bij die ministeriële regeling de details bekend zijn, is het dan mogelijk een kwantitatieve analyse uit te werken van de regeldrukeffecten.

Een kwantitatieve uitwerking van de regeldrukeffecten maakt gerichte(re) keuzes mogelijk over de definitieve inrichting van het nieuwe stelsel met private aanbieders van middelen. Deze analyse kan volgens het college ook bijdragen aan een lastenluwe en werkbare uitwerking voor alle partijen. Een transparante weergave van de regeldrukeffecten (en de gemaakte keuzes daarbij) stelt private aanbieders, instellingen en betrokken burgers in de gelegenheid gericht te reageren op de voorgenomen keuzes in het nieuwe stelsel.

Om deze reden benadrukt ATR het belang van een kwalitatieve én kwantitatieve uitwerking van de regeldrukeffecten in de toelichting bij voorgenomen regelgeving. Het college verzoekt u om – conform kabinetsbeleid – de kwantificering van de regeldrukeffecten van de regeling op te nemen bij de versie van het voorstel die wordt opengesteld voor internetconsultatie.

#### Dictum

Gelet op bevindingen en adviespunten is het eindoordeel van ATR bij het voorgenomen Besluit identificatiemiddelen voor burgers in verband met de Wet digitale overheid:

#### **Het voorstel indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.**

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris