HOOGHIEMSTRA & PARTNERS
strategisch en juridisch advies

Evaluatie Wet digitale overheid

Colofon

Hooghiemstra & Partners
Bezuidenhoutseweg 161
2594 AG Den Haag

www.hooghiemstra-en-partners.nl
info@hooghiemstra-en-partners.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd door Hooghiemstra & Partners, strategisch en juridisch adviesbureau op het raakvlak van data en recht.

Auteurs: Thijs Drouen, Riëlle Osepa, Helen Hukshorn, Theo Hooghiemstra.
Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
Datum: 14 januari 2026
Status: definitief rapport

Begeleidingscommissie:
Prof. dr. ir. Nitesh Bharosa (Technische Universiteit Delft)
mr. Ludwig Oberendorff (Bureau Forum Standaardisatie)
drs. Mariska Zwinkels MPA (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)
mr. drs. Odette Bies (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties)

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en zijn minister.

©2026 Hooghiemstra & Partners. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

Samenvatting **5**

1. Aanpak van de evaluatie **9**
1.1 Inleiding 9
1.2 Reikwijdte van de evaluatie 10
1.3 Centrale vraag 10
1.4 Opdrachtbeschrijving en methodiek 10
1.5 Leeswijzer 11

2. Voorgeschiedenis **12**
2.1 Inleiding 12
2.2 Voorgeschiedenis eNIK in relatie tot de Wdo 12
2.3 Voorgeschiedenis DigiD in relatie tot de Wdo 12
2.4 Voorgeschiedenis eHerkenning in relatie tot de Wdo 13
2.5 Voorgeschiedenis eIDAS 14
2.6 Van Wetsvoorstel GDI naar Wet digitale overheid 15
2.7 Geschiedenis van de Wdo 16

3. Wettelijk kader **18**
3.1 Inleiding 18
3.2 Doelen en gefaseerde inwerkingtreding van de Wdo 18
3.3 Reikwijdte 18
3.4 Standaarden 19
3.5 Werking, betrouwbaarheid en beveiliging van de toegang tot elektronische diensten 20
3.6 Beheer van de generieke digitale infrastructuur 20
3.7 Toegang tot elektronische dienstverlening: betrouwbaarheidsniveaus 22
3.8 Toegang tot elektronische dienstverlening: gebruik in publiek domein 22
3.9 Toegang tot elektronische dienstverlening: regels ten aanzien van gebruik 23
3.10 Bescherming persoonsgegevens 23
3.11 Naleving 23
3.12 Experimenteerruimte 24

4. Het functioneren van de eerste fase van de Wdo **26**
4.1 Inleiding 26
4.2 De keuze voor het gefaseerd in werking treden van de Wdo 26
4.3 Beperkt materieel effect en afhankelijkheid van andere ontwikkelingen 27
4.4 Implementatie Wdo 27
4.5 Standaarden 28
4.6 Stelsel toegang 29
4.7 Toegang tot elektronische dienstverlening 31
4.8 Naleving 33

5. Conclusie **34**
5.1 Inleiding 34
5.2 Bevindingen 34
5.3 Aanbevelingen 36

Bijlage 1: Bronvermelding **38**

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde organisaties **41**

Samenvatting

Inleiding

De Wet digitale overheid (hierna: Wdo) is op 1 juli 2023 gedeeltelijk en daarmee gefaseerd in werking getreden. Op grond van artikel 23 Wdo dient de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de Wdo aan de Staten-Generaal een verslag te sturen over de doeltreffendheid en de effecten van de Wdo in de praktijk. Hierbij moet in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de getroffen maatregelen op het gebied van beveiliging, privacybescherming en de toegankelijkheid van elektronische dienstverlening. De reikwijdte van de evaluatie zal zich daarmee beperken tot de eerste fase.

De centrale vraag van de evaluatie is:

In hoeverre is de Wdo doeltreffend en wat zijn de effecten van de Wdo, in het bijzonder op het gebied van beveiliging, privacybescherming en toegankelijkheid van elektronische dienstverlening in de praktijk?

Het vertrekpunt van de wetsevaluatie, zoals beschreven in dit rapport, is de doelen van de Wet digitale overheid. De wet beoogt de beweging naar de inzet van veiligere inlogmiddelen overheidsbreed te regelen en af te dwingen. In de kern bepaalt deze wet hoe de overheid op basis van dezelfde uitgangspunten en normen voldoet aan de eisen van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) en de Europese verordening betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt (hierna: eIDAS-verordening) . Verder dwingt de wet af dat alleen erkende en toegelaten inlogmiddelen voor toegang tot overheidsdienstverlening zijn toegestaan, maar biedt ook handvatten, waarmee overheidsdienstverleners het juiste beveiligingsniveau van hun digitale diensten kunnen bepalen.

Met het oog daarop is onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. In het bijzonder wordt hierbij volgens de evaluatiebepaling in de wet aandacht geschonken aan de getroffen maatregelen op het gebied van beveiliging, privacybescherming. Daarnaast wordt bijzondere aandacht geschonken aan de toegankelijkheid van elektronische dienstverlening. Hierbij dient in aanmerking te worden genomen dat een beperkt aantal artikelen op 1 juli 2023 in werking is getreden, waardoor de getroffen maatregelen op het gebied van beveiliging niet bij de evaluatie kunnen worden betrokken. De bepaling uit de wet die daarop ziet is nog niet van toepassing.

Methodiek

In dit rapport is gebruik gemaakt van drie onderzoeksmethoden om de wetsevaluatie uit te voeren, namelijk een literatuurstudie, diepte-interviews en het voorleggen van een vragenlijst aan het Ministerie van BZK ter validatie van de verkregen inzichten uit de diepte-interviews.

Het kwalitatieve (literatuur)onderzoek maakt gebruik van de wettekst, de parlementaire stukken die daaraan ten grondslag liggen en andere relevante publicaties. Deze laatstgenoemde publicaties betreft publiek beschikbare informatie. Vervolgens zijn diepte-interviews gehouden met personen die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de wet en betrokken organisaties die uitvoering aan de wet geven. De inzichten van beide groepen zijn relevant om de effectiviteit en de doelmatigheid van de wet binnen drie jaar na de inwerkingtreding te kunnen vaststellen. Om de verkregen inzichten te valideren zijn een vijftiental controle vragen gesteld aan het Ministerie van BZK.

Tot slot is een diepte-interview gehouden met de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur om zicht te krijgen op het toezicht op de Wdo. In dat licht is ook om een interview verzocht met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Helaas heeft de AP geen medewerking kunnen verlenen aan een interview,

omdat de AP gedurende de periode waarop de evaluatie ziet geen noemenswaardige ervaringen heeft gehad met de Wdo.

Bevindingen

De onderzoekers zien in de Wdo, voor zover in werking getreden, een toereikend instrumentarium om het daarmee beoogde doel in de basis te kunnen bewerkstelligen. Daar staat tegenover dat de concrete uitvoering van de Wdo achter blijft bij wat de wet beoogt mogelijk te maken. Dit alles maakt dat de beantwoording van de centrale vraag beperkt blijft tot de meer algemene vraag of de Wdo doeltreffend en effectief is.

In de praktijk wordt in zeer beperkte mate uitvoering gegeven aan de Wdo. Hierdoor blijft het effect van de Wdo in de uitvoering uit. De reden waardoor dit effect uitblijft, is onder meer dat het daarvoor voorwaardelijke Stelsel Toegang, waarmee dienstverleners kunnen voldoen aan de geldende verplichtingen onder de Wdo, gedurende de evaluatieperiode in de praktijk niet gereed en operationeel was en ook thans nog niet is. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de functionaliteit voor burgers om te komen tot betrouwbaarheidsniveau hoog ontoereikend is en deze functionaliteit slechts in geringe mate wordt gebruikt. Ook blijkt dat de voorzieningen voor ouderlijk gezag en bewindvoering, die onder de reikwijdte van artikel 5 zijn mogelijk gemaakt, zich nog in een pilotfase bevinden en dat het benodigde betrouwbaarheidsniveau met DigiD Machtigen (nog) niet kan worden verkregen. Bovendien is ondanks het technologieneutrale karakter van de Wdo, DigiD het enige publieke middel. Daarmee wordt DigiD als single point of failure niet weggenomen.

Door het uitblijven van de uitvoering van de Wdo wordt afbreuk gedaan aan de relevantie van de Wdo voor die uitvoering. Het effect wordt nog eens versterkt doordat de planning van de tweede fase en de inwerkingtreding van de resterende artikelen van de eerste fase voor organisaties nog ongewis is, waardoor het voor organisaties lastig is om te anticiperen op de doorontwikkeling van de Wdo.

Een belangrijk positief punt van de eerste fase van de Wdo is dat het nadrukkelijk de verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor het beheer van de voorzieningen en diensten binnen het Stelsel Toegang vastlegt. Bovendien lijkt de Wdo te hebben bijgedragen aan bewustwording rond veilig digitaal handelen en aan het bepalen van het juiste betrouwbaarheidsniveau bij digitale transacties. Ook heeft de minister van BZK – zij het terughoudend – gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid om standaarden aan te wijzen.

Doordat aan het toezicht op de Wdo in de praktijk geen invulling is gegeven, is de naleving van de Wdo ook op deze onderdelen niet geborgd. Te meer nu ook de AP in het kader van het toezicht op de AVG gedurende de evaluatieperiode geen aandacht lijkt te hebben gehad voor de werking van de eerste fase van de Wdo. Daarnaast ontbreekt het BZK aan instrumenten om in de breedte het feitelijke effect – de zogenoemde outcome – van de uitvoering van de Wdo te monitoren. Waar het gaat om de verplichte open standaarden monitort het Forum Standaardisatie deze standaarden binnen de landelijke voorzieningen van de Generieke Diensten Infrastructuur (GDI) als onderdeel van de jaarlijkse monitor en metingen van het Forum Standaardisatie.

Positief is dat de Wdo voldoende mogelijkheden biedt voor de ontwikkeling van aanvullende GDI voorzieningen onder artikel 5, zoals door naast de bestaande voorziening voor vrijwillig machtigen tevens voorzieningen te ontwikkelen voor wettelijke vertegenwoordiging.

Ondanks dat dit buiten de reikwijdte van het onderzoek valt, kan als positief worden beoordeeld dat het stelsel van eHerkenning voor rechtspersonen op toereikende wijze functioneert, ondanks dat de bepaling over inlogmiddelen voor bedrijven in de Wdo nog niet in werking zijn getreden. In dat kader kan tevens worden gewezen op het feit dat er sprake is van actief toezicht. In het verlengde daarvan

wordt eveneens gewezen op DigiD dat op dit moment breed wordt gebruikt, maar niet breed beschikbaar is op betrouwbaarheidsniveau hoog.

Mede in het licht van de centrale onderzoeksvraag, vragen de onderzoekers in het bijzonder nog aandacht voor enkele gegevensbeschermingsrechtelijke aspecten.

Door het ontbreken van een in gebruik zijnde bevoegdheidsverklaringsdienst ten behoeve van de wettelijke vertegenwoordiging doet de situatie zich voor dat inloggegevens van DigiD door een betrokkene aan een ander beschikbaar worden gesteld om van elektronische dienstverlening gebruik te kunnen maken. Het risico op identiteitsfraude ligt daarmee op de loer.

Daarnaast ontbreekt het inzicht bij BZK of elektronische diensten het juiste betrouwbaarheidsniveau hanteren, waardoor het risico zich kan voordoen dat de vertrouwelijkheid van gegevens niet kan worden gewaarborgd.

Tenslotte kunnen elektronische diensten aan burgers die het betrouwbaarheidsniveau hoog vereisen momenteel niet op dit niveau worden geïmplementeerd aangezien er geen publiek middel breed beschikbaar is op dit niveau. Daarmee kunnen de overheidsdienstverleners en aangewezen organisaties in de huidige situatie bij elektronische diensten, die betrouwbaarheidsniveau hoog vereisen, niet voldoen aan de vereisten vanuit de AVG en eIDAS.

Aanbevelingen

De bovenstaande bevindingen brengen de onderzoekers tot de hiernavolgende aanbevelingen

Gelet op het benodigde draagvlak bij uitvoerende organisaties wordt aanbevolen om vanuit BZK de dialoog met het veld te intensiveren, zodat aan verwachtingenmanagement richting het speelveld kan worden gedaan.

Verwachtingenmanagement bij uitvoeringsorganisaties over de effectuering van het Stelsel Toegang en de inwerkingtreding van de rest van de artikelen van de eerste fase van de Wdo, is noodzakelijk om organisaties in de gelegenheid te stellen om in hun bedrijfsvoering op de (door)ontwikkeling van de Wdo te anticiperen. Dit vergt wel dat BZK transparant is naar betrokken organisaties wat het tijdschema is, waarbinnen deze ontwikkelingen zullen plaatsvinden en op welke wijze gewaarborgd wordt dat de gemaakte planning ook daadwerkelijk wordt gehaald. Dit biedt BZK bij uitstek de gelegenheid om het vertrouwen in de Wdo en de uitvoering daarvan te vergroten.

Aanbevolen wordt verder om duidelijk de samenhang in kaart te brengen tussen het huidige Stelsel Toegang en de huidige inlogmiddelen (DigiD voor burgers en eHerkenning voor rechtspersonen) en het stelsel dat noodzakelijk is voor de implementatie van de EDI-Wallet (inlogmiddel op hoog).

Ook wordt aanbevolen om het toezicht op de Wdo te heroverwegen. Haal het toezicht weg bij de minister van BZK en andere verantwoordelijke ministers en plaats het bij een toezichthouder die meer op afstand staat en onafhankelijk toezicht kan uitoefenen. Zet, gelet op de aard van het stelsel, in op stelseltoezicht, waardoor één toezichthouder in staat is het gehele stelsel te overzien en op het niveau van het stelsel kan ingrijpen in tegenstelling tot het meer fragmentarische toezicht waar de Wdo op dit moment in voorziet.

De onderzoekers vragen in het kader van het toezicht op de Wdo nog in het bijzonder aandacht voor het toezicht op de verplichte standaarden als bedoeld in artikel 3. De vrees bestaat bijvoorbeeld bij het Forum Standaardisatie dat geen toezichthouder zal worden aangewezen op toezicht op de desbetreffende standaarden te houden. Los van de aanbeveling om tot stelseltoezicht te komen,

bevelen de onderzoekers aan om vooruitlopend daarop in overweging te nemen om een toezichthouder aan te wijzen voor het toezicht op de verplichte standaarden als bedoeld in artikel 3.

Het is wenselijk om te onderzoeken of in een expliciete verplichting voor organisaties dient te worden voorzien om periodiek te toetsen of het vereiste betrouwbaarheidsniveau, gelet op technologische en organisatorische ontwikkelingen, is gewijzigd. Op deze wijze wordt geborgd dat het betrouwbaarheidsniveau actueel is en de vereiste bescherming biedt.

1. Aanpak van de evaluatie

1.1 Inleiding

De Wet digitale overheid (hierna: Wdo) is op 1 juli 2023 gedeeltelijk in werking getreden. Het wetsvoorstel werd op 19 juni 2018 ingediend bij de Tweede Kamer en op 18 februari 2020 aangenomen door de Tweede Kamer. Op 22 juni 2021 werd een novelle Wdo ingediend bij de Tweede Kamer. Aanleiding daarvoor waren met name zorgen vanuit de Eerste Kamer met betrekking tot privacybescherming, vanwege deelname aan het stelsel door private partijen.[1] Op 21 maart 2023 werd de Wdo ten slotte aangenomen door de Eerste Kamer.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt verwezen naar het Regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst (2017 – 2021) dat benadrukt dat aanpassing van de overheid aan de digitale samenleving niet alleen noodzakelijk is, maar dat het ook mogelijkheden biedt voor betere dienstverlening. Het kabinet ontwikkelt daartoe een brede en ambitieuze agenda voor de verdere digitalisering van het openbaar bestuur op verschillende niveaus. De Wdo, zo wordt aangegeven, past in die ambitie en legt de basis voor die verdere digitalisering waaronder de regulering van de digitale overheid en meer in het bijzonder de generieke digitale voorzieningen in een gemeenschappelijke infrastructuur van de overheid.

De Wdo vormt een eerste tranche van regelgeving ten behoeve van deze verdere digitalisering van de overheid en bevat de meest urgente onderwerpen van regelgeving, te weten:

- de bevoegdheid om bepaalde standaarden te verplichten in het elektronisch verkeer van de overheid;
- het stellen van regels over informatieveiligheid;
- de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK voor het beheer van de voorzieningen en diensten binnen de generieke digitale overheidsinfrastructuur (GDI);
- de digitale toegang tot publieke dienstverlening voor burgers (natuurlijke personen) en bedrijven (rechtspersonen en ondernemingen).[2]

De Wdo beoogt kaderstellend te zijn voor verdere ontwikkeling op basis van de hiervoor genoemde maatregelen en biedt nadrukkelijk de basis voor verdere uitbreidingen en modernisering. De Wdo is technologieneutraal geformuleerd, waardoor er geen afhankelijkheid mag zijn van gebruikte technologieën. De bepalingen zijn functioneel geformuleerd, in zeer nauwe samenspraak met de uitvoeringsorganisatie en de ontwerpers van de technische systemen. De wet bevat kaders die kunnen worden uitgewerkt in nadere regelgeving. Deze nadere regelgeving kan snel worden aangepast om ruimte te bieden voor verdere ontwikkeling van de digitale overheid. Bij de inwerkingtreding van de Wdo is uitgegaan van een gefaseerde aanpak, om systemen en uitvoeringsorganisaties binnen het eigen tempo te faciliteren.

Evaluatiebepaling

Op grond van artikel 23 Wdo dient de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de Wdo aan de Staten-Generaal een verslag te sturen over de doeltreffendheid en de effecten van de Wdo in de praktijk. Hierbij moet in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de getroffen maatregelen op het gebied van beveiliging, privacybescherming en de toegankelijkheid van elektronische dienstverlening.

---

[1] EK 34 972 /35 868, W1.

[2] *Kamerstukken II* 2017/18, 34972, nr. 3, p. 1.

1.2 Reikwijdte van de evaluatie

De Wdo biedt de mogelijkheid om het tijdstip voor inwerkingtreding voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend te kunnen vaststellen om rekening te houden met de uitvoeringspraktijk. Zoals eerder aangegeven, is de Wdo gedeeltelijk en daarmee gefaseerd in werking getreden. De reikwijdte van de evaluatie zal zich daarmee beperken tot de eerste fase. De volgende artikelen in de Wdo zijn (gedeeltelijk) in werking getreden:

- Artikel 1 Definities;
- Artikel 2 Reikwijdte;
- Artikel 3 Standaarden;
- Artikel 5 Verantwoordelijkheid voor het beheer (gedeeltelijk);
- Artikel 6 Betrouwbaarheidsniveaus
- Artikel 8 Gebruik in publieke domein
- Artikel 10 Regels ten aanzien van gebruik;
- Artikel 16 Bescherming persoonsgegevens (gedeeltelijk);
- Artikel 17 Toezicht en handhaving (gedeeltelijk);
- Artikel 18 Bijzondere bevoegdheden;
- Artikel 19 Informatieverstrekking;
- Artikel 20 Leges voor verstrekking publiek identificatiemiddel;
- Artikel 23 Evaluatie;
- Artikel 25 Parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving;
- Artikel 26 Experimenteerruimte;
- Artikel 28 Omhangen;
- Artikel 29 Inwerkingtreding; en
- Artikel 30 Citeertitel.

1.3 Centrale vraag

De centrale vraag van de evaluatie is:

In hoeverre is de Wdo doeltreffend en wat zijn de effecten van de Wdo, in het bijzonder op het gebied van beveiliging, privacybescherming en toegankelijkheid van elektronische dienstverlening in de praktijk?

1.4 Opdrachtbeschrijving en methodiek

Dit rapport bevat het verslag van het onderzoek ‘Evaluatie Wet digitale overheid’ dat in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (hierna: BZK) is uitgevoerd door Hooghiemstra & Partners. Aanleiding voor dit onderzoek is de toezegging aan de Tweede Kamer om de Wdo binnen drie jaar na de inwerkingtreding te evalueren. De Wdo is op 1 juli 2023 gedeeltelijk in werking getreden.

Het vertrekpunt van de wetsevaluatie, zoals beschreven in dit rapport, is de doelen van de Wet digitale overheid. De wet beoogt de beweging naar de inzet van veiligere inlogmiddelen overheidsbreed te regelen en af te dwingen. In de kern bepaalt deze wet hoe de overheid op basis van dezelfde uitgangspunten en normen voldoet aan de eisen van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) en de Europese verordening betreffende elektronische identificatie en

vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt (hierna: eIDAS-verordening).[3] Verder dwingt de wet af dat alleen erkende en toegelaten inlogmiddelen voor toegang tot overheidsdienstverlening zijn toegestaan, maar biedt ook handvatten, waarmee overheidsdienstverleners het juiste beveiligingsniveau van hun digitale diensten kunnen bepalen.

Met het oog daarop is onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. In het bijzonder wordt hierbij volgens de evaluatiebepaling in de wet aandacht geschonken aan de getroffen maatregelen op het gebied van beveiliging, privacybescherming. Daarnaast wordt bijzondere aandacht geschonken aan de toegankelijkheid van elektronische dienstverlening. Hierbij dient in aanmerking te worden genomen dat een beperkt aantal artikelen op 1 juli 2023 in werking is getreden, waardoor de getroffen maatregelen op het gebied van beveiliging niet bij de evaluatie kunnen worden betrokken. De bepaling uit de wet die daarop ziet is nog niet van toepassing.

In dit rapport is gebruik gemaakt van drie onderzoeksmethoden om de wetsevaluatie uit te voeren, namelijk een literatuurstudie, diepte-interviews en het voorleggen van een vragenlijst aan het Ministerie van BZK ter validatie van de verkregen inzichten uit de diepte-interviews. Het kwalitatieve (literatuur)onderzoek maakt gebruik van de wettekst, de parlementaire stukken die daaraan ten grondslag liggen en andere relevante publicaties. Deze laatstgenoemde publicaties betreft publiek beschikbare informatie. Vervolgens zijn diepte-interviews gehouden met personen die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de wet en betrokken organisaties die uitvoering aan de wet geven. De inzichten van beide groepen zijn relevant om de effectiviteit en de doelmatigheid van de wet binnen drie jaar na de inwerkingtreding te kunnen vaststellen. Om de verkregen inzichten te valideren zijn een vijftiental controle vragen gesteld aan het Ministerie van BZK. Tot slot is een diepte-interview gehouden met de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur om zicht te krijgen op het toezicht op de Wdo. In dat licht is ook om een interview verzocht met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Helaas heeft de AP geen medewerking kunnen verlenen aan een interview, omdat de AP gedurende de periode waarop de evaluatie ziet geen noemenswaardige ervaringen heeft gehad met de Wdo.

1.5 Leeswijzer

Hierna gaan we in hoofdstuk 2 in op de geschiedenis die voorafging aan de totstandkoming van de Wdo. Hoofdstuk 3 betreft een analyse van de eerste fase van het wettelijk kader, waarbij de bevindingen uit de interviews zijn betrokken. In hoofdstuk 4 gaan we in op het functioneren van de eerste fase van de Wdo. Vervolgens volgen in hoofdstuk 5 de bevindingen van het onderzoek. Tot slot volgt in hoofdstuk 6 de beantwoording van de onderzoeksvraag en volgen enkele aanbevelingen.

[3] 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.

2. Voorgeschiedenis

2.1 Inleiding

De Wdo is de uitkomst van ruim vijfentwintig jaar geleidelijk evoluerend beleid en regelgeving rond digitalisering van de overheid, voortbouwend op Europese en internationale verplichtingen.

Sinds het eind van de jaren ’80 in de vorige eeuw is de basis gelegd voor wat nu de Wdo is. In de Beleidsnota Informatievoorziening Openbare Sector (BIOS 1) (1988) en later in de Nota elektronische overheid (2004)[4] werd al gesproken over het belang van elektronische identificatiemiddelen voor burgers. Dit vormt één van de eerste beleidsmatige kaders waaruit het concept van de elektronische Nederlandse Identiteits Kaart (eNIK) en de latere Wdo konden ontstaan. Om de Wdo goed te kunnen begrijpen is de voorgeschiedenis en relatie met de Wdo van belang. Daarbij gaat het met name om de eNIK; DigiD, eHerkenning en de eIDAS (Electronic Identification, Authentication and trust Services) - verordening. Achtereenvolgens komen deze relevante kaders en ontwikkelingen uit de voorgeschiedenis van de Wdo aan de orde.

2.2 Voorgeschiedenis eNIK in relatie tot de Wdo

Er is een duidelijke relatie tussen de voorgeschiedenis van de eNIK en de Wdo.[5] De eNIK was bedoeld als een veilig elektronisch identificatiemiddel waarmee burgers zich bij de overheid online konden identificeren.[6] De rechter heeft op dinsdag 18 september 2007 bepaald dat het ministerie van BZK de productie van de eNIK moest aanbesteden.[7] Het centrale idee van de eNIK – veilige, gestandaardiseerde digitale toegang tot overheidsdiensten – is één van de kernpunten van de huidige Wdo. De eNIK heeft inzichten opgeleverd die de Wdo beoogt te benutten, zoals de noodzaak voor duidelijke betrouwbaarheidsniveaus en interoperabiliteit met Europese eID-stelsels. De ervaringen met de eNIK zijn onderdeel van de bredere voorgeschiedenis en beleidsontwikkeling rond digitale identificatie, standaardisatie en veiligheid, waarop de Wdo expliciet voortbouwt. De geleerde lessen van de eNIK hebben rechtstreeks bijgedragen aan de opzet en de inhoud van de Wdo, evenals de opgedane lessen met DigiD, eHerkenning en de eIDAS-verordening.

2.3 Voorgeschiedenis DigiD in relatie tot de Wdo

DigiD is het Nederlandse systeem waarmee burgers zich digitaal kunnen authenticeren bij overheidsdiensten. Het werd in 2003 gelanceerd als de "Nieuwe Authenticatie Voorziening" (ook wel Burgerpin genoemd) en heeft zich sindsdien ontwikkeld tot de kern van het digitale identificatie- en authenticatiestelsel van de Nederlandse overheid. De naam DigiD bestaat sinds 2004.[8]

Eind jaren '90 ontstond de behoefte aan een overheidsbrede authenticatievoorziening als onderdeel van het actieprogramma Elektronische Snelwegen en verdere digitaliseringsinitiatieven van de overheid. DigiD werd ontwikkeld door stichting ICTU in opdracht van het ministerie van Binnenlandse

---

[4] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, ‘De elektronische overheid’, *kennisvandeoverheid.nl*. Zie ook *Kamerstukken II,* 2003/04, 26 643, nr. 47.

[5] Zie ook Internetconsultatie Wijziging Paspoortwet i.v.m. introductie elektronische identificatie I *, internetconsultatie.nl*.

[6] Zie ook Vertegenwoordiging van Nederland in Aruba, Curaçao en St. Maarten, ‘eNIK aanvragen’, nasc.nl.

[7] Rb. ’s-Gravenhage 18 september 2007, ECLI:NL:RBSGR:2007:BB5302. Zie ook Hof: Gerechtshof ’s-Gravenhage 13 december 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:BC0036.

[8] Logius, ‘DigiD door de jaren heen’, onder 2004, *logius.nl*.

Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, met ondersteuning van het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI). Het beheer ging achtereenvolgens van de Belastingdienst naar Logius, het huidige beheerorgaan.

DigiD begon als gebruikersnaam-wachtwoord oplossing en werd later versterkt met extra beveiligingsmogelijkheden, zoals sms-authenticatie en het scannen van een fysieke ID of paspoort.

In 2006 werd DigiD verplicht voor elektronische belastingaangifte door burgers. Sindsdien neemt het gebruik jaarlijks toe.[9] DigiD voor bedrijven werd vervangen door het afsprakenstelsel eHerkenning, waarover hierna meer.

DigiD vormt de praktische en technische basis onder de uitvoering van de Wdo.

De historie en de technische positionering van DigiD zijn grotendeels leidend voor het ontwerp en de standaarden van de Wdo, in samenwerking met de praktijk.

2.4 Voorgeschiedenis eHerkenning in relatie tot de Wdo

Het afsprakenstelsel eHerkenning is halverwege 2010 in werking getreden als zakelijk inlogsysteem waarmee bedrijven, organisaties en intermediairs zich digitaal kunnen identificeren en veilig zaken kunnen doen met (overheids)dienstverleners. [10] eHerkenning is het publiek-private afsprakenstelsel dat regelt dat bedrijven zich digitaal kunnen authentiseren en autoriseren wanneer ze online zaken regelen met de overheid en met private partijen.[11] De aanleiding voor eHerkenning was de behoefte aan een veilige, gestandaardiseerde manier voor bedrijven om online toegang te krijgen tot allerlei diensten, vergelijkbaar met DigiD voor burgers, maar dan via marktwerking gericht op het bedrijfsleven.

De middelen van eHerkenning worden uitgegeven door gecertificeerde private partijen, terwijl de overheid civielrechtelijk toezicht houdt door gebruik te maken van het zogeheten Elektronische Toegangsdiensten-afsprakenstelsel. Als toezichthouder op het stelsel voor elektronische toegangsdiensten (ETD) werd 14 april 2016 door de Minister van Economische Zaken de Commissie van Deskundigen (CvD van het ETD-stelsel) ingesteld.[12]

Gedurende de eerste jaren lag de focus op het aansluiten van overheidsdiensten, met als mijlpaal de opname van partijen als UWV en Belastingdienst.[13]

Er vonden ook pilots bij diverse zorgpartijen, gemeenten en de Belastingdienst plaats met Idensys: het afsprakenstelsel eHerkenning voor burgers. Idensys was gericht op een geïntegreerd eID-stelsel voor burgers en bedrijven.[14] Deze pilots zijn beëindigd op 31 december 2018. Ook de pilots met iDIN, het inlogmiddel via banken, werden toen beëindigd door het ministerie van BZK. Later is het gebruik van eHerkenning als bedrijvenmiddel gegroeid, met steeds meer aangesloten (semi-)overheden,

[9] Zie ook Digital Government, DigiD Usage Reaches 550 Million Logings in 2024, 6 februari 2025, *nldigitalgoverment.nl*.
[10] Logius, 'DigiD door de jaren heen', onder 2010, *logiul.nl*.
[11] Logius, 'Begrippenlijst', onder eHerkenning, *logius.nl*.
[12] Besluit van de Minister van Economische Zaken tot instelling van de Commissie van Deskundigen voor toezicht op het ETD-stelsel, van 14 april 2016 (Stcrt, 2016, 20595).
[13] eHerkenning, 'Aansluiten op eHerkenning', onder Wat zijn de voordelen van aansluiten op eHerkenning?'. Eherkenning.nl.
[14] Hooghiemstra & Partners, 'Rapport Strategische visie Plan van Aanpak geïntegreerd eID-stelsel', 22 april 2020, *hooghiemstra-en-partners.nl*.

gemeenten en private partijen. Inmiddels zijn er meer dan een miljoen zakelijke gebruikers en wordt er dagelijks veelvuldig ingelogd met eHerkenning.[15]

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) verplicht sinds 2015 eHerkenning. Daarnaast verplicht de Belastingdienst sinds 2022 eHerkenning voor toegang tot het ondernemersportaal. De Wdo vormt de basis voor het nieuwe toegangsstelsel, dat de bestaande systemen samenbrengt waarin ruimte is voor private samenwerking onder publieke governance.[16]

2.5 Voorgeschiedenis eIDAS

De voorgeschiedenis van de eIDAS-verordening begint met de groeiende behoefte om elektronische identificatie, authenticatie en vertrouwensdiensten in Europa te standaardiseren. In de jaren 2000 ontstond vanuit de EU de wens om digitale economische groei te stimuleren door veilige, grensoverschrijdende digitale interactie mogelijk te maken. De eerste stap was Richtlijn 1999/93/EG over elektronische handtekeningen, maar deze was beperkt omdat die alleen elektronische handtekeningen regelde en niet voorzag in een breed interoperabel systeem.

Projecten als STORK en STORK 2.0[17] toonden aan dat erkenning van nationale eID's tussen landen technisch mogelijk was, maar er was geen bindend juridisch kader. Dit leidde tot het opstellen van de eIDAS-verordening, die een juridisch kader biedt voor wederzijdse erkenning van elektronische identificatiemiddelen en vertrouwensdiensten binnen de EU. Op 20 mei 2024 is eIDAS 2.0 in werking getreden[18], waarmee nieuwe vertrouwensdiensten zijn geregeld, zoals de Europese digitale portefeuille.[19]

eIDAS verplicht overheidsinstanties in Nederland om digitale inlogmiddelen uit andere lidstaten te accepteren die voldoen aan eIDAS; dit betekent dat burgers en bedrijven uit andere lidstaten met erkende Europese inlogmiddelen toegang moeten krijgen tot Nederlandse (overheids)diensten en Nederlandse burgers toegang moeten krijgen tot (overheids)diensten in andere lidstaten met de Nederlandse erkende Europese inlogmiddelen.[20] Het toepassingsbereik van eIDAS is grensoverschrijdend.

De eIDAS-verordening en de uitvoeringsverordeningen van de Europese Commissie vormen de basis voor de uitvoering van de Wdo, voor zover het de inlogmiddelen betreft.[21] Het doel is dat de Nederlandse digitale infrastructuur direct aansluit op de uitgangspunten en technische vereisten van eIDAS, zodat burgers en bedrijven eenvoudiger en veiliger grensoverschrijdend online zaken kunnen doen. De Wdo regelt de acceptatieplicht van digitale inlogmiddelen voor overheidsinstanties als het gaat om nationale dienstverlening, dit artikel van de Wdo is nog niet in werking getreden.

Naast de regels over inlogmiddelen is er ook gewerkt aan het opstellen van normen om dienstverleners te helpen hun dienstverlening in te schalen naar betrouwbaarheidsniveau aan de hand van risico inschatting. Het Forum Standaardisatie heeft op basis van eIDAS in 2016 de Handreiking Betrouwbaarheidsniveaus versie 4 uitgebracht. De eerste versie van deze handreiking, toen nog

---

[15] Logius, 'Ruim één miljoen gebruikers eHerkenning', 15 januari 2024, *logius.nl*
[16] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 'Stelsel toegang: wat dienstverleners kunnen verwachten', 21 juni 2024, *digitaleoverheid.nl*.
[17] STORK en STORK 2.0 zijn voorlopers van eIDAS wat betreft grensoverschrijdende identificatie, authenticatie, betrouwbaarheidsniveaus, definities en infrastructuur.
[18] Verordening (EU) 2024/1183 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014, wat betreft de vaststelling van het Europees kader voor digitale identiteit
[19] European Commission, 'The EU Digital Identity Framework Regulation Enters into Force', 21 mei 2024
[20] In Nederland zijn DigiD en eHerkenning Europees erkende inlogmiddelen.
[21] *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 972, nr. 3, p. 44-45.

gebaseerd op STORK en het beveiligingsadvies van de Autoriteit Persoonsgegevens[22], dateert van 2011. De meest recente versie van de Handreiking betrouwbaarheidsniveaus van het Forum Standaardisatie is overigens verschenen in november 2024.[23]

2.6 Van Wetsvoorstel GDI naar Wet digitale overheid

De oorspronkelijke naam van de Wdo was Wet Generieke digitale infrastructuur (Wet GDI). Dit wetsvoorstel was bedoeld om te voorzien in de basis-infrastructuur voor digitale diensten van zowel overheden als bedrijven en betrof een samenvoeging van twee wetgevingstrajecten:

1) Een wet voor elektronisch zakendoen voor bedrijven (vanuit het ministerie van EZ);
2) Een wet elektronisch zakendoen voor burgers (vanuit het ministerie BZK).

In 2016 werden beide wetgevingstrajecten samengevoegd tot het wetsvoorstel GDI. [24]

Het belangrijkste doel van het wetsvoorstel GDI was het verplichten van open standaarden voor elektronisch verkeer, het verbeteren van informatieveiligheid, en het bevorderen van veilige en betrouwbare digitale toegang voor burgers en bedrijven tot (semi)overheidsdiensten.[25]

De GDI is de verzameling van generieke voorzieningen, standaarden en afspraken die door de hele publieke sector worden gebruikt, zoals DigiD, het stelsel van basisregistraties, en de MijnOverheid-berichtenbox.[26] Gezamenlijk vormen deze bouwstenen het fundament voor digitale publieke dienstverlening.

De vraag was of de GDI een wet van een voorziening of van functionaliteiten zou worden. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel GDI is rekening gehouden met de inbreng van onder andere de ministeries van OCW en VWS om rekening te houden met de aansluiting op de domeinspecifieke basisinfrastructuur op basis van functionaliteiten en een multimiddelenstrategie.[27]

De Wet GDI markeerde het begin van de wettelijke verankering van digitale basisvoorzieningen voor de overheid en transformeerde in de Wdo. [28]

---

[22] Autoriteit Persoonsgegevens, brief aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport inzake patiëntauthenticatie van 4 oktober 2018.
[23] Forum Standaardisatie, 'Handreiking betrouwbaarheidsniveaus voor digitale dienstverleners', versie 5 (2024), *forumstandaardisatie.nl*.
[24] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 'Wdo biedt toekomstbestendige basis voor digitale overheid', 4 mei 2023, *digitaleoverheid.nl*.
[25] VNG, 'Wet Digitale Overheid', 26 november 2024,*vng.nl*.
[26] VNG, 'Generieke Digitale Infrastructuur (GDI)', vng.nl.
[27] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 'Nota Aanvulling op OCW-consultatie wet GDI', 7 september 2017.
[28] Forum Standaardisatie, 'Wet GDI wordt Wet digitale overheid', 20 november 2017, forumstandaardisatie.nl. Zie ook Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 'Wdo biedt toekomstbestendige basis voor digitale overheid', 4 mei 2023, *digitaleoverheid.nl*.

2.7 Geschiedenis van de Wdo

2.7.1 Parlementaire behandeling Wdo

Het wetsvoorstel Wdo werd op 19 juni 2018 ingediend bij de Tweede Kamer en op 18 februari 2020 aangenomen.[29] Hieraan voorafgaand en gedurende het proces vonden diverse technische briefings en consultaties plaats, onder andere bij de vaste Kamercommissie voor Digitale Zaken.[30]

Tijdens de totstandkoming uitten onder andere gemeenten (VNG) zorgen over de uitvoerbaarheid en financiering van de wet.

Op 7 juni 2022 werd een novelle ter wijziging van de wet aangenomen door de Tweede Kamer.[31] De kern van de discussie met het parlement vormde de kritische houding van het parlement over de inzet van private aanbieders van inlogmiddelen, onder gesternte van de inmiddels opgelaaide discussie over de macht van grote ICT bedrijven en de afhankelijkheid daarvan. Zowel qua privacy als verdienmodel.

Bij de totstandkoming van de Wdo is in het parlement een golfbeweging te zien van meer marktwerking naar uiteindelijk de wens voor meer publiek. Dit verklaart in belangrijke mate de inrichting van de Wdo: een systematiek waarin zowel publieke als private inlogmiddelen hun plaats hebben, met specifieke waarborgen voor inzet van private partijen.

De opname van de onderstaande eisen is vanuit het parlement randvoorwaardelijk geweest om private inlogmiddelen toe te staan. Het gaat om de volgende voorwaarden:

1) Versterking privacy- en gegevensbescherming: De eisen rond privacy by design zijn door de novelle duidelijker en steviger in de Wdo zelf vastgelegd in plaats van vooral in lagere regelgeving. Dit houdt in dat bij alle digitale processen rond de Wdo privacy en gegevensbescherming vanaf het begin volgens wettelijke kaders moet worden meegenomen en geborgd;
2) Verhandelverbod gegevens: De novelle heeft het verbod op handel in persoonsgegevens wettelijk vastgelegd. De wet bepaalt nu expliciet dat gegevens die in het kader van de Wdo worden verwerkt, niet mogen worden verhandeld, wat vooral relevant is vanwege de betrokkenheid van private technologiebedrijven.
3) Verankering opensource-eis: Er is een verplichting tot gebruik van opensource-oplossingen zo veel mogelijk in de wet zelf vastgelegd. Dit is bedoeld om transparantie, controleerbaarheid en beveiliging te vergroten. [32]
4) Parlementaire controle en wetgevingsniveau door voorhangprocedures: het parlement krijgt zo meer invloed op de uitwerking van de regels in algemene maatregelen van bestuur;
5) Specifieke vereisten voor publieke en private inlogmiddelen: De novelle voegt de onder 1 tot en met 3 genoemde eisen toe voor zowel publieke als private toegangsmiddelen, met aandacht voor de bescherming van persoonsgegevens van gebruikers.

Deze aanpassingen zijn gedaan op verzoek van de Eerste Kamer en vormen een reactie op knelpunten en zorgen die leefden rond het oorspronkelijke wetsvoorstel, vooral op het terrein van privacy, marktwerking, en parlementaire zeggenschap.

De Eerste Kamer behandelde het wetsvoorstel en de novelle op 21 maart 2023 en heeft deze beide aangenomen.[33] De stemming liet een meerderheid zien voor beide onderdelen, maar er was politieke

[29] Eerste Kamer, ‘Wet digitale overheid’.
[30] Eerste Kamer, ‘Wet digitale overheid’.
[31] Eerste Kamer, 'Novelle Wet digitale overheid’.
[32] Eerste Kamer, 'Novelle Wet digitale overheid’.
[33] Eerste Kamer, ‘Wet digitale overheid’ en Eerste Kamer, 'Novelle Wet digitale overheid’.

verdeeldheid, met zowel voor- als tegenstemmen uit verschillende partijen. De grootste zorgen hadden veel politieke partijen op dat moment over het toelaten van private partijen.

De Wdo wordt vanaf 1 juli 2023 in fases ingevoerd.[34]

Samengevat laat de parlementaire geschiedenis van de Wdo een langdurig traject zien, met meerdere consultatierondes, technische en juridische discussies, aanpassingen via een novelle en uiteindelijke aanname door beide Kamers, waarna gefaseerde invoering in 2023 is gestart.

[34] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 'Wet digitale overheid op 1 juli van kracht', 30 juni 2023, *digitaleoverheid.nl*.

3. Wettelijk kader

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een omschrijving van het wettelijk kader van de Wdo, voor zover dat op 1 juli 2023 van toepassing is geworden.[35] In dat licht worden de meest relevante onderdelen van de wet behandeld. Voor dit hoofdstuk zijn de Kamerstukken over de Wdo (34 972) geanalyseerd. Om de achtergrond van deze wet nader te doorgronden zijn tevens relevante inzichten uit de gehouden interviews bij de analyse betrokken.

De Wdo heeft het karakter van een kaderwet, waarin hoofdzaken zijn geregeld en het om redenen van flexibiliteit door de wetgever opportuun werd geacht om door middel van delegatiebepalingen gedetailleerde (technische) uitwerking van de wet in de uitvoering vorm te geven.[36]

3.2 Doelen en gefaseerde inwerkingtreding van de Wdo

De Wdo beoogt de beweging naar de inzet van veiligere inlogmiddelen overheidsbreed te regelen en af te dwingen. In de kern bepaalt deze wet hoe de overheid op basis van dezelfde uitgangspunten en normen voldoet aan de eisen van de AVG en de eIDAS-verordening. Verder dwingt de wet standaarden af, zoals het alleen nog toestaan van erkende en toegelaten inlogmiddelen, maar biedt ook handvatten, waarmee overheidsdienstverleners het juiste beveiligingsniveau van hun digitale diensten kunnen bepalen.[37] De Wdo is daarmee primair gericht op de publieke digitale dienstverlening en niet zoals veel andere wetgeving direct op de burger.

3.3 Reikwijdte

De *hoofdstukken 4 tot en met 7* van deze wet die zien op generieke digitale infrastructuur, toegang tot elektronische dienstverlening, bescherming van persoonsgegevens, naleving en financiële bepalingen, zijn van toepassing wanneer het gaat om het verlenen van elektronische diensten aan natuurlijke personen, ondernemingen of rechtspersonen ter uitoefening van een publieke taak, in het algemeen belang of waarbij het burgerservicenummer wordt verwerkt, door een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht[38], waarvoor authenticatie op betrouwbaarheidsniveau substantieel of hoog is vereist.[39]

Naast a-bestuursorganen, vallen eveneens onder de reikwijdte van de hoofdstukken 4 tot en met 7 van deze wet de organisaties behorende tot een in de bijlage bij de wet aangewezen categorie alsmede de organisaties die bij besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (hierna: de minister) in overeenstemming met de betrokken vakminister zijn aangewezen.[40] Het gaat hierbij om semipublieke of private organisaties die elektronische diensten verlenen ter uitoefening van een publieke taak, in het algemeen belang of waarbij het burgerservicenummer wordt verwerkt, waarvoor eveneens authenticatie op betrouwbaarheidsniveau substantieel of hoog vereist is. Gedacht kan

[35] Stb. 2023, 160.
[36] *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 972, nr. 3, p. 24.
[37] *Kamerstukken II*, 2019/20, 34 972, nr. 37, p. 1.
[38] Het gaat het om de organen van rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Het gaat dan om alle organen van bijvoorbeeld het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen en uitvoeringsinstanties, zoals bijvoorbeeld de Dienst Uitvoering Onderwijs, de Belastingdienst en zelfstandige bestuursorganen als de Sociale Verzekeringsbank, de Kamer van Koophandel, de Rijksdienst voor het Wegverkeer en de Huurcommissie.
[39] Artikel 2, eerste lid , in samenhang bezien met artikel 6, tweede lid. Zie ook Kamerstukken II, 2017/18, 34 972, nr. 3, p. 56.
[40] Artikel 2, tweede lid.

daarbij worden aan de zorgsector, onderwijsinstellingen en pensioenfondsen. De a-bestuursorganen en aangewezen organisaties worden in dit kader aangeduid als dienstverleners.[41] De rechtspraak, inclusief de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, is in deze wet gelijkgesteld aan de a-bestuursorganen en de aangewezen organisaties.[42]

De verplichting tot de toepassing van aangewezen *standaarden* heeft een ruime reikwijdte en strekt zich uit tot bestuursorganen in de zin van artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, organen, personen en colleges als bedoeld in artikel 1:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht en rechtspersonen met een wettelijke taak (hierna: RWT), zoals bijvoorbeeld onderwijsinstellingen en academische ziekenhuizen.[43] Deze verplichting is niet van toepassing op aangewezen organisaties.

Overigens moet in dit kader worden opgemerkt dat bij de aanwijzing van een open standaard het toepassingsbereik nader wordt omschreven, zo wordt bepaald voor welke (bestuurs)organen, colleges en RWT's de standaard toepasselijk zijn, in welke gevallen en vanaf welk moment. Hierbij kan het toepassingsbereik van de aangewezen standaard beperkter zijn. Zo kan een open standaard bijvoorbeeld niet geschikt zijn om door b-bestuursorganen of door RWT's te worden toegepast. Het toepassingsbereik wordt dus per geval, dat wil zeggen per aan te wijzen standaard, worden geregeld.[44]

3.4 Standaarden[45]

De wet voorziet in een bevoegdheid voor de minister om, wanneer dit noodzakelijk en proportioneel is voor de werking, de veiligheid, de betrouwbaarheid of de doelmatigheid van het elektronische verkeer of indien dit voortvloeit uit internationale verplichtingen (waaronder mede begrepen EU-regelgeving), bij algemene maatregel van bestuur een toe te passen open standaard dwingend voor te schrijven. De verwachting van de wetgever was dat inherent aan de criteria, noodzakelijkheid en proportionaliteit in relatie tot werking, veiligheid, betrouwbaarheid en doelmatigheid van het elektronisch verkeer met de bevoegdheid tot aanwijzing terughoudend wordt omgegaan en dat het de beschikbare lijst van open standaarden in zijn geheel en/of voor de gehele (semi)publieke sector niet verplichtend zou worden. Daarnaast brengen genoemde criteria mee, dat aanwijzing ziet op niet-domeinspecifieke, dus op bovensectorale en daarmee generieke standaarden.[46]

Bij het gebruik van de bevoegdheid door de minister om bepaalde standaarden aan te wijzen, wordt een zorgvuldig en transparant proces doorlopen. De ingerichte en beproefde procedure voor plaatsing op de *pas-toe-of-leg-uit lijst* waarborgt brede en representatieve betrokkenheid vanuit diverse geledingen van de overheid, wetenschap en uitvoering. Aanwijzing zal doorgaans betrekking hebben op een standaard die reeds op de bestaande lijst van open standaarden is opgenomen dan wel daarvoor is aangemeld. Voor nieuwe standaarden kan de procedure voor plaatsing op de lijst en de aanwijzing parallel lopen.[47]

De bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur standaarden aan te wijzen, laat de mogelijkheid om in sectorregelgeving voor specifieke doelen standaarden aan te wijzen ongewijzigd.

---

[41] *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 972, nr. 3, p. 57.
[42] Artikel 2, derde lid.
[43] Artikel 3, eerste lid.
[44] Artikel 3, derde lid, zie ook *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 972, nr. 3, p. 60.
[45] Standaarden zijn afspraken over bijvoorbeeld elektronische gegevensuitwisseling, toegankelijkheid of beveiliging, vastgelegd in zogeheten specificatiedocumenten, die beschrijven hoe gegevens eruitzien, wat ze betekenen en hoe ze kunnen worden uitgewisseld (*Kamerstukken II*, 2017/18, 34 972, nr. 3, p. 59).
[46] Artikel 3, tweede lid, zie ook *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 972, nr. 3, p. 60.
[47] *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 972, nr. 3, p. 59-60

Echter sectorale standaarden mogen niet belemmerend of concurrerend werken in het bovensectorale verkeer. De aan te wijzen standaarden zelf komen tot stand volgens een eenieder toegankelijke procedure. Het open proces van totstandkoming bestaat uit een brede consultatie van betrokkenen en experts binnen en buiten de overheid alsmede breed samengestelde overleggremia. Bij de aanwijzing van een standaard wordt, zoals hiervoor beschreven, het toepassingsbereik omschreven.

De minister is bevoegd een bindende aanwijzing[48] te geven aan een orgaan waarvoor de verplichting tot toepassing van een standaard geldt, indien dit orgaan deze verplichting niet naleeft.[49] Deze aanwijzingsbevoegdheid wordt door de wetgever aangeduid als reguleringsinstrument en niet zozeer als een bestuurlijke sanctie.[50]

3.5 Werking, betrouwbaarheid en beveiliging van de toegang tot elektronische diensten

Dienstverleners[51] worden gezien als een belangrijke schakel in de authenticatieketen waarin de processen op elkaar zijn aangesloten om erkende of toegelaten identificatiemiddelen te kunnen accepteren. De wetgever wijst erop dat het de elektronische diensten van dienstverleners zijn die door burgers en bedrijven worden afgenomen. De burger moet zich daarvoor bij de dienstverleners authentiseren met al dan niet toegelaten of erkende middelen.

Uitgangspunt is dat de betrokken dienstverleners een eigenstandige verantwoordelijkheid hebben voor informatiebeveiliging. Om te toetsen of de dienstverleners daadwerkelijk voldoen aan de te stellen regels voorziet de wet in een verplichting voor hen om regulier een verklaring van een auditor te overleggen aan de minister.[52] De te overleggen auditverklaring biedt naar verwachting van de wetgever, naast een handvat voor gesprek, verdere afspraken of eventueel bestuurlijk ingrijpen, ook inzicht in de wijze waarop dienstverleners voldoen aan de gestelde regels. Dit zou volgens de wetgever inzicht kunnen bieden in de naleving daarvan en de stand van zaken omtrent informatieveiligheid bij de toegang tot elektronische dienstverlening.[53]

3.6 Beheer van de generieke digitale infrastructuur

Op de minister rust de zorgplicht voor de inrichting en het beheer van de GDI. Met het neerleggen in de Wdo van het beheer bij de minister is de minister ten aanzien daarvan aanspreekbaar. De GDI betreft aan elektronische identificatie gerelateerde voorzieningen.[54] In de praktijk wordt in dit verband vaak gesproken van het Stelsel Toegang.[55]

De wet bevat een indicatieve opsomming[56] van functionaliteiten van een aantal belangrijke voorzieningen (centrale onderdelen), waarbij concretisering, waaronder de begrippen, en uitwerking in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen plaatsvindt. De grondslagen hiervoor zijn in de wet gegeven. [57] Door gebruik te maken van een indicatieve opsomming strekt de zorgplicht

---

[48] Tegen deze bindende aanwijzing kunnen door het orgaan rechtsmiddelen worden aangewend.
[49] Artikel 3, vijfde lid.
[50] *Kamerstukken II,* 2017/18, 34 972, nr. 3, p. 61.
[51] Zie artikel 2, eerste en tweede lid.
[52] Artikel 4, tweede lid.
[53] *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 972, nr. 3, p. 63.
[54] Artikel 5, eerste lid, aanhef.
[55] Ondanks dat het Stelsel Toegang niet letterlijk wordt genoemd in de Wdo, wordt het Stelsel Toegang in de toelichtende en uitwerkingsdocumenten van de Wdo genoemd. In beleidsdocumenten, Kamerstukken, advies van de Raad van State, Rekenkamer etc wordt Stelsel Toegang als eigenstandig begrip gebruikt.
[56] *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 972, nr. 3, p. 64.
[57] Artikel 5, eerste lid.

van de minister zich ook uit tot andere infrastructuur van generieke aard die de digitalisering van het openbaar bestuur beoogt.[58] Door het hanteren van deze systematiek heeft de wetgever beoogd een zekere mate van toekomstbestendigheid en flexibiliteit te bewerkstelligen.[59]

Om zorg te kunnen dragen voor veilige en betrouwbare toegang tot elektronische diensten van dienstverleners bevat *artikel 5, onderdeel a* de verantwoordelijkheid voor identificatiemiddelen waarmee natuurlijke personen (burgers) zich kunnen identificeren (Wie ben je?) en authentiseren (Ben je wie je zegt te zijn?) bij het afnemen van dan wel toegang verkrijgen tot online diensten.

De wet voorziet in de mogelijkheid voor burgers om anderen te machtigen om voor hen overheidsdiensten te verrichten of af te nemen. De Minister draagt op grond van *artikel 5, eerste lid, onderdeel b* zorg voor een voorziening, de zogenoemde publieke machtigingsdienst, die het mogelijk maakt dat een elektronische verklaring wordt afgegeven waaruit blijkt dat een natuurlijke persoon of rechtspersoon gemachtigd is namens een (andere) natuurlijke persoon op te treden bij de toegang tot elektronische dienstverlening. In deze voorziening wordt vastgelegd dat de elektronische dienstverlening is terug te voeren op de wil van de vertegenwoordigde om zich op die wijze te laten vertegenwoordigen en verschaft in ieder geval de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het handelen namens natuurlijke personen te verifiëren.

De verantwoordelijkheid van de minister omvat op grond van *artikel 5, eerste lid, onderdeel c*, eveneens de inrichting en werking van een routeringsvoorziening om de toegang tot elektronische dienstverlening te faciliteren. In deze (technische) voorziening worden verschillende koppelvlakken ontsloten, waardoor dienstverleners eenvoudig kunnen aansluiten op de identificatiemiddelen voor burgers die zij moeten accepteren. De verwachting van de wetgever is dat dienstverleners daarmee door de minister in zekere mate worden ontzorgd.

Daarnaast voorziet *artikel 5, eerste lid, onderdeel d* om redenen van veiligheid en betrouwbaarheid in een zorgplicht van de minister om een voorziening mogelijk te maken, waarmee de identiteit van een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een elektronische dienst afneemt bij een dienstverlener op unieke wijze geïdentificeerd kan worden.

Artikel 5, eerste lid, onderdeel e regelt de verantwoordelijkheid van de minister voor het beheer van het Stelsel Toegang voor identificatie van ondernemingen en rechtspersonen.[60] Dit artikel beoogt het bedrijvendomein onderdeel te laten zijn van de verantwoordelijkheid van de minister van BZK.

Tot slot is de minister verantwoordelijk voor het elektronisch berichtenverkeer met en informatieverschaffing aan natuurlijke personen, ondernemingen en rechtspersonen, waarvan MijnOverheid een voorbeeld is.

Op het gebied van de grensoverschrijdende toegang tot elektronische dienstverlening draagt de minister in dit verband zorg voor een knooppunt als bedoeld in artikel 12 van de eIDAS-verordening. Deze voorziening maakt het mogelijk dat Nederlandse dienstverleners de in andere EU-lidstaten ingevolge de eIDAS-verordening genotificeerde middelen kunnen accepteren door wederzijdse erkenning.[61] Dit knooppunt voegt aan de uit een andere lidstaat ontvangen set gegevens een burgerservicenummer of andere aan de natuurlijke persoon of rechtspersoon gekoppelde gegevens toe. Het gaat hier om gegevens die noodzakelijk zijn voor dienstverleners om de betrokken natuurlijke

[58] *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 972, nr. 3, p. 64.
[59] *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 972, nr. 4, p. 15.
[60] De uitwerking daarvan in de artikelen 11 tot en met 15 zijn nog niet van toepassing.
[61] Artikel 5, tweede lid.

persoon of rechtspersoon ten behoeve van het verrichten van de elektronische dienstverlening in hun systemen te herkennen.[62]

De wet voorziet in een delegatiebepaling om nadere regels te stellen aangaande elektronische identificatie en elektronisch berichtenverkeer.[63]

3.7 Toegang tot elektronische dienstverlening: betrouwbaarheidsniveaus

Bij dienstverlening waarvoor authenticatie op betrouwbaarheidsniveau substantieel of hoog is vereist, wordt gebruik gemaakt van middelen die ten minste het voor de betreffende dienstverlening vereiste betrouwbaarheidsniveau hebben. Een gebruiker kan daarmee voor alle diensten met een middel op betrouwbaarheidsniveau hoog terecht, ook als de dienstverlener slechts een middel met een lager betrouwbaarheidsniveau vereist en een publiek middel op niveau laag wordt geaccepteerd door de dienstverlener.[64] Het DigiD-middel op betrouwbaarheidsniveau hoog is vanaf begin 2021 beschikbaar, maar nog niet breed beschikbaar. Om op DigiD hoog over te kunnen gaan is er een speciale chip, een 'applet', nodig op onder meer het rijbewijs. De RDW draagt daar in opdracht van de minister zorg voor.[65] De verantwoordelijkheid daarvoor blijft daarmee liggen bij de minister.

Een dienstverlener bepaalt in beginsel zelf welk betrouwbaarheidsniveau hij passend acht voor welke soort dienstverlening. Bij het bepalen van het betrouwbaarheidsniveau moeten dienstverleners zich evenwel houden aan de bij ministeriële regeling gestelde criteria inzake betrouwbaarheidsniveaus voor authenticatie bij elektronische diensten. Het ministerie van BZK heeft samen met RVO een Regelhulp gemaakt om hierbij behulpzaam te zijn.[66] Daarnaast is ook een geactualiseerde Handreiking betrouwbaarheidsniveaus[67] opgesteld, om dienstverleners te helpen een eenduidige, efficiënte en bewuste keuze te maken in de betrouwbaarheidsniveaus van hun digitale diensten. Ook is voorgeschreven dat ten behoeve van de rechtszekerheid van de gebruiker dienstverleners het betrouwbaarheidsniveau voor hun diensten (onderbouwd) bekend maken. De wetgever verwacht dat als gevolg hiervan het aantal diensten met authenticatie op betrouwbaarheidsniveau laag de komende jaren zal afnemen. Het voorgaande geldt ook voor de toegang voor gemachtigden.[68]

3.8 Toegang tot elektronische dienstverlening: gebruik in publiek domein

Een publiek middel en de machtigingsvoorziening worden uitsluitend gebruikt voor de toegang tot elektronische dienstverlening door publieke dienstverleners. Authenticatie in het elektronische verkeer met commerciële dienstaanbieders, bijvoorbeeld webwinkels, valt niet onder de werkingssfeer van deze wet.[69] Het gebruiken van een publiek middel voor commerciële dienstverlening is niet toegestaan om marktverstoring tegen te gaan. Als voorbeeld wordt door de wetgever genoemd dat een gemeente voor de elektronische verkoop van kaartjes voor een concert in het gemeentehuis of bij de elektronische aankoop van een bloemstuk niet om het gebruik van een publiek middel mag verzoeken.[70] Hierop bestaan uitzonderingen. Zo kan een publiek middel tevens voor de toegang tot

---

[62] Artikel 5, derde lid.
[63] Artikel 5, vijfde lid.
[64] Artikel 6, eerste lid.
[65] Artikel 5, vierde lid.
[66] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Regelhulp betrouwbaarheidsniveaus, *regelhulpvoorbedrijven.nl*.
[67] Forum Standaardisatie, 'Handreiking betrouwbaarheidsniveaus voor digitale dienstverleners', versie 5 (2024), *forumstandaardisatie.nl*.
[68] Artikel 6, tweede en derde lid.
[69] Artikel 8, eerste lid.
[70] *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 972, nr. 3, p. 74.

welbepaalde private elektronische diensten van deze dienstverleners worden gebruikt. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan zorgverzekeraars en zorgverleners.[71] Daarnaast kan worden bepaald dat een publiek identificatiemiddel ten behoeve van aangewezen organisaties kan worden gebruikt voor het verlenen van toegang tot een systeem voor de elektronische uitwisseling van gegevens waarbij het burgerservicenummer wordt verwerkt, anders dan een systeem voor elektronische dienstverlening. Het kan daarbij gaan om het gebruik binnen interne/ gesloten systemen, zoals bijvoorbeeld het binnen en tussen zorginstellingen – binnen de grenzen van de wet – onderling digitaal uitwisselen van patiëntgegevens.[72]

3.9 Toegang tot elektronische dienstverlening: regels ten aanzien van gebruik

De burger die in het bezit is van een elektronisch identificatiemiddel heeft een aantal verplichtingen ter bescherming van zijn elektronische identificatiemiddel. Hij moet zorgen dat hij het middel onder zijn exclusieve controle houdt, wat onder meer inhoudt dat wachtwoorden en pincodes strikt geheim moeten worden gehouden. Hij moet alle nodige maatregelen nemen om diefstal, verlies of verspreiding van zijn elektronisch identificatiemiddel te voorkomen en om ingeval van diefstal, verlies of verspreiding zijn elektronisch identificatiemiddel onmiddellijk te laten intrekken. [73] [74] De wet voorziet in een delegatiebepaling om daartoe nadere regels te stellen.[75]

3.10 Bescherming persoonsgegevens

De wet biedt grondslagen voor verwerking van persoonsgegevens door genoemde normadressaten, waaronder het burgerservicenummer,[76] voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering en het verlenen van veilige toegang tot elektronische dienstverlening en het voorkomen van misbruik of oneigenlijk gebruik van de toegang.[77] Daarmee verankert de wet volgens de wetgever de principes van de AVG. Artikel 16 bevat de hoofdelementen van privacybescherming bij de toegang tot elektronische dienstverlening; uitwerking is geschied bij AMvB namelijk het Besluit digitale overheid.[78] De omstandigheden waarin van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt zijn geconcretiseerd, alsmede de te regelen onderwerpen en doelen.[79]

3.11 Naleving

Voor centrale overheden geldt, voor zover thans van toepassing, dat de betrokken vakministers zorgdragen voor de naleving door hun eigen uitvoeringsorganisaties ten aanzien van de standaarden, de betrouwbaarheidsniveaus en het restrictief gebruik van het publieke identificatiemiddel en de voorziening. De vakminister moet in dat verband toezichthoudende ambtenaren aanwijzen.[80] In lijn

---

[71] Dit is mogelijk in geval van gecombineerde dienstverlening wanneer een klant van bijvoorbeeld een verzekeraar naast een BSN-dienst als een pensioenverzekering ook nog andere verzekeringen heeft waarvoor geen BSN nodig is. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan bij een verzekeraar naast zogenaamde BSN-diensten ook een koppeling kan worden gemaakt met een autoverzekering

[72] *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 972, nr. 3, p. 75.

[73] Artikel 10, eerste lid.

[74] *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 972, nr. 3, p. 77.

[75] Artikel 10, tweede lid.

[76] Hiermee wordt voldaan aan artikel 46 van de Uitvoeringswet AVG.

[77] Artikel 16, eerste lid.

[78] Artikel 28 in samenhang bezien met artikel 16, vierde lid.

[79] *Kamerstukken I*, 2020/21, 34 972, L, p. 8.

[80] Artikel 17, eerste lid, zie ook *Kamerstukken I*, 2022/23, 34 972, V, p. 1.

met het reguliere interbestuurlijke toezicht houdt de minister toezicht op provincies en bestuursorganen op het niveau van provincies (gemeenschappelijke regelingen, waaraan provincies deelnemen). De minister geeft invulling aan dat toezicht op de hiervoor genoemde onderwerpen door daartoe ambtenaren aan te wijzen.[81] De minister houdt eveneens toezicht op de naleving door bestuursorganen en aangewezen organisaties van de eisen inzake informatieveiligheid en de in dit verband opgelegde auditverklaring alsmede van de regels inzake gebruik buiten het publieke domein. Ook hiertoe wijst de minister ambtenaren aan.[82] Van het besluit, waarmee de minister ambtenaren ten behoeve van het toezicht aanwijst wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.[83][84]

Naast het houden van toezicht beschikt de minister over de mogelijkheid om operationele maatregelen te nemen om (dreigende) compromittering van de veilige en betrouwbare toegang tot elektronische dienstverlening door bestuursorganen en aangewezen organisaties te voorkomen of beëindigen. Mits proportioneel kan de minister bij het vermoeden van of manifeste integriteits- of beveiligingsinbreuken maatregelen treffen die zich richten op de dienstverlening van dienstverleners met als doel de borging of het herstel van de betrouwbare toegang tot hun elektronische diensten.

Om als minister zicht te krijgen op de vraag of sprake is van de hiervoor genoemde omstandigheden is het van belang dat de minister op de hoogte is van wat er speelt. Een dienstverlener is dan ook verplicht om de minister onverwijld in kennis stellen van een inbreuk op de beveiliging of de integriteit van een eigen elektronische dienst of van misbruik of oneigenlijk gebruik van de toegang tot de eigen elektronische dienstverlening. De dienstverlener verstrekt daarbij alle benodigde informatie. Hetzelfde geldt voor de toezichthouder die ernstige niet naleving door een bestuursorgaan of aangewezen organisatie constateert.[85] Daarnaast geldt een bredere informatieverplichting door dienstverleners aan de minister om desgevraagd en uit eigen beweging de gegevens en inlichtingen die de minister nodig heeft om maatregelen te kunnen nemen om inbreuk op de veilige en betrouwbare toegang tot elektronische dienstverlening te voorkomen of beëindigen.[86] Omgekeerd rust op de minister de verplichting om gegevens en inlichtingen te verstrekken aan betrokken partijen over de compromittering van de veilige en betrouwbare toegang elektronische dienstverlening voor zover dit noodzakelijk is voor een goede uitoefening van hun taken respectievelijk te verlenen diensten.[87]

3.12 Experimenteerruimte

De wet biedt de mogelijkheid om bij AMvB in ieder geval[88] af te wijken van de acceptatieplicht met het oog op het onderzoeken van nieuwe methoden waarmee authenticatie doeltreffender kan plaatsvinden. Het betref de realisering van een innovatieve toepassing of het in het kader van de doorontwikkeling testen van een nieuw publiek middel bij specifieke bestuursorganen of aangewezen organisaties. Hierdoor kan proefondervindelijk worden vastgesteld of een (door)ontwikkeld publiek of privaat middel een bijdrage kan leveren aan efficiënte, betrouwbare en gebruiksvriendelijke

[81] Artikel 17, tweede lid, zie ook *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 972, nr. 3, p. 86.
[82] Artikel 17, vierde lid.
[83] Artikel 17, zesde lid.
[84] Artikel 17, achtste lid, is ook in deze fase van toepassing verklaard. Echter de daarin opgenomen boetebevoegdheid ziet op artikelen die nog niet van toepassing zijn verklaard.
[85] Artikel 18, tweede en derde lid.
[86] Artikel 19, eerste lid.
[87] Artikel 19, tweede lid.
[88] BZK sluit niet uit dat deze bepaling ook ruimte biedt om te experimenteren zolang de open toelating (en daarmee de acceptatieplicht) nog niet is gestart.

authenticatie in het publieke domein.[89] Een experiment wordt dan ingesteld met een duur van ten hoogste vier jaar.[90]

Gedurende de periode, waarop de evaluatie ziet, heeft BZK geen aanleiding gezien om van deze zogenoemde experimenteerruimte gebruik te maken.

[89] *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 972, nr. 3, p. 93
[90] Artikel 26

4. Het functioneren van de eerste fase van de Wdo

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het functioneren van de eerste fase van de Wdo centraal. Daarbij maken we gebruik van de informatie uit de gevoerde gesprekken met medewerkers van BZK, waarin de achtergrond en de totstandkoming van de Wdo nader zijn toegelicht, diepte-interviews met betrokken organisaties die uitvoering geven aan de Wdo en een toezichthouder. Naar aanleiding van deze gesprekken zijn ter verificatie aan BZK nader vragen voorgelegd. Deze vragen zijn door BZK beantwoord. De uitkomst daarvan is eveneens betrokken bij dit hoofdstuk. Tot slot heeft BZK de onderzoekers voorzien van een nadere aanvullende schriftelijke reactie die eveneens bij dit hoofdstuk is betrokken.

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van verschillende thema's een beeld gegeven van het functioneren van de eerste fase. Het doel hiervan is om een beeld te krijgen van de doelmatigheid en effectiviteit van de Wdo tot dusver.

In de paragrafen 4.2 tot en met 4.4 wordt allereerst stilgestaan bij hoe de geïnterviewden meer in het algemeen het functioneren van de Wdo ervaren. In de overige paragrafen wordt stilgestaan bij specifieke onderwerpen uit de eerste fase van de Wdo.

4.2 De keuze voor het gefaseerd in werking treden van de Wdo

Hoewel de Wdo formeel gedeeltelijk in werking is getreden, zijn veel van de bijbehorende voorzieningen nog niet (volledig) gerealiseerd. Dit leidt ertoe dat de Wdo in de huidige fase door verschillende geïnterviewden wordt getypeerd als een symboolwet: een juridisch kader dat richtinggevend is, maar waarvan de feitelijke werking in de praktijk beperkt blijft. Een groot deel van de geïnterviewden geeft aan dat het BZK niet gelukt is om tijdig te voorzien in het vereiste stelsel voor toegang waardoor het ook niet mogelijk is om de artikelen die nog niet in werking zijn, in werking te laten treden. Deze artikelen zijn met name van belang voor de effectiviteit en doelmatigheid van de Wdo in de praktijk.[91] Door gefaseerde inwerkingtreding wordt het risico genomen dat interventies en systemen in tijd worden ingehaald. BZK benadrukt dat de wet formeel geen stelsel voor toegang vereist, maar wel randvoorwaardelijke ICT-voorzieningen[92] die de publieke dienstverleners helpen om te kunnen voldoen aan de acceptatieplicht. BZK heeft met bestuurlijke afstemming de keuze gemaakt om dit in te vullen door het stelsel toegang. Verder brengt BZK naar voren dat de gefaseerde inwerkingtreding tot doel heeft om juist rekening te houden met ontwikkelingen bij uitvoeringsorganisaties en geen onmogelijkheden te vereisen.

De uitvoering van de Wdo heeft volgens verschillende geïnterviewden verder beperkt prioriteit gekregen bij de betrokken organisaties. Organisaties vinden het namelijk lastig om plannen te maken op basis van een wet die gefaseerd in werking treedt en afhankelijkheden bevat van de stand van de uitvoering. In dat licht is van belang om op te merken dat BZK in afstemming met de publieke dienstverleners gekozen heeft voor een releasematige aanpak, waarmee de ontwikkeling van het Stelsel Toegang in kleinere beheersbare stappen zal plaatsvinden. Enkele geïnterviewden brengen naar voren dat een planning van het Stelsel Toegang voor betrokken organisaties niet kenbaar is. BZK erkent

[91] Zie ook de brief van de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur inzake het resultaat UHT Regeling nadere eisen Wdo van 24 mei 2024

[92] Zie ook voetnoot 56.

dat er geen externe beleidsplannen zijn gepubliceerd. Wel wordt intern gewerkt aan de hand van een plan van aanpak.

4.3 Beperkt materieel effect en afhankelijkheid van andere ontwikkelingen

Het merendeel van de geïnterviewden meent dat de onderdelen die met de eerste fase in werking zijn getreden weinig tastbare verandering hebben gebracht in de dagelijkse uitvoering. Digitale toegang tot overheidsdiensten is grotendeels operationeel geregeld via bestaande systemen als DigiD en eHerkenning. Zo worden voor DigiD afspraken over aansluiting en beveiliging gemaakt met tussenkomst van Logius en door Logius in opdracht van BZK gehandhaafd. De Wdo was strikt genomen niet nodig om dit te regelen. Wel draagt de Wdo er zorg voor dat de eerdergenoemde afspraken gelden voor een aansluiting op het stelsel en niet alleen, zoals nu, voor een aansluiting op DigiD.

Bovendien lijkt de Wdo niet bepalend voor de naleving van de daaruit voortvloeiende verplichting, zoals gegevensbescherming en informatiebeveiliging, nu deze verplichtingen reeds worden voorgeschreven in onder meer de AVG, de BIO en de NIS2. In dat licht wordt benadrukt dat de Wdo niet los kan worden gezien van bestaande Europese kaders, zoals NIS2 en eIDAS.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat BZK te lang heeft geaarzeld met het vervolg van de gefaseerde inwerkingtreding om continu rekening te willen houden met wensen en zorgen van stakeholders en wordt vanuit praktische bezwaren teruggekomen op gestelde doelen. Dit leidt volgens geïnterviewden ertoe dat een onvoldoende internationale visie lijkt te bestaan over onderwerpen, zoals de EDI-wallet en de Data Act.

Tegelijkertijd delen de geïnterviewden het beeld dat de eerste fase van de Wdo heeft bijgedragen aan bewustwording rond veilig digitaal handelen en aan het bepalen van het juiste betrouwbaarheidsniveau bij digitale transacties.

4.4 Implementatie Wdo

Diverse geïnterviewden wijzen op praktische knelpunten in de implementatie.

BZK heeft in het kader van het doen van de uitvoeringstoets met gebruikmaking van het toetspanel, waaraan vrijwel alle uitvoeringsorganisaties hebben deelgenomen, aandacht gegeven aan de toetsing of de wet zelf uitvoerbaar is. BZK heeft daarbij met name stil gestaan bij de kwalitatieve kant van de uitvoering. Een van de respondenten brengt naar voren dat tijdens het toetspanel nauwelijks aandacht is geschonken aan de kwantitatieve kant. Daarbij kan worden gedacht aan wat de publieke waarde is die moet worden bereikt en wat daarvoor nodig is aan onder meer geld, organisatie, voorzieningen, mandaat, doorlooptijd, tempo en het bereik van inlogmiddelen op hogere betrouwbaarheidsniveaus.

De uitvoering stuit verder op gebrekkige coördinatie en wisselende prioritering binnen BZK. Verschillende initiatieven worden volgens geïnterviewden regelmatig stopgezet, wat het vertrouwen bij uitvoeringsorganisaties ondermijnt. Hierdoor ontstaat volgens geïnterviewden het beeld dat de wetgever de Wdo als kader voor de verdere ontwikkeling van het Stelsel Toegang niet meer als urgent beschouwt. De beleving van BZK is daarentegen dat BZK in de Programmeringsraad GDI de urgentie tot op heden steeds onderstreept.

Meerdere geïnterviewden benadrukken dat de Wdo wel degelijk van waarde is als kapstok voor toekomstige ontwikkelingen, mits beter wordt nagedacht over de uitvoerbaarheid en samenhang tussen de verschillende stelsels. Daarbij is het cruciaal dat de verhouding tussen beleid, uitvoering en governance duidelijker wordt vormgegeven, en dat de lessen uit de huidige implementatiefase worden meegenomen bij de verdere uitbouw van het Stelsel Toegang.

4.5 Standaarden

De bevoegdheid van de minister van BZK om standaarden aan te wijzen en het gebruik daarvan te verplichten wordt door de geïnterviewden in het algemeen als positief ervaren; zij heeft bestuurlijke aandacht gegenereerd. Op dit moment zijn twee standaarden verplicht:

- HTTPS en HSTS, inclusief configuratie conform de TLS-richtlijnen en Webapplicatie-richtlijnen van het NCSC; en
- Digitale toegankelijkheid op basis van EN 301 549 inclusief WCAG 2.1.

Volgens sommigen moet, voordat meer standaarden verplicht worden gesteld, het huidige regime eerst goed op orde worden gebracht. Zo ontbreekt er effectief toezicht, waardoor verplichtingen die voortvloeien uit de standaarden niet voldoende worden nageleefd. Door geïnterviewden wordt gewezen op het feit dat alle standaarden van de 'Pas toe of leg uit'-zouden moeten worden verplicht. Het Forum Standaardisatie adviseert dat te doen voor de standaarden waarvoor in het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid streefbeeldafspraken zijn gemaakt. Tot op heden heeft zich volgens BZK geen noodzaak voorgedaan om andere standaarden wettelijk te verplichten. Tegen dit standpunt van BZK heeft het Forum Standaardisatie zich uitgesproken.[93]

Uit de Monitor Open Standaarden 2025 van het Forum Standaardisatie blijkt dat de wettelijke verplichte informatieveiligheidstandaarden in aanbestedingen flink meer worden uitgevraagd, dan de informatieveiligheid standaarden waarvoor alleen een 'pas toe of leg uit' verplichting geldt. In de halfjaarlijkse meting van de daadwerkelijke toepassing van deze wettelijk verplichte standaarden, blijkt evenwel dat er een groep is van circa 37% van de circa 10.000 gemeten web domeinen van de overheid, waar de wettelijke standaarden nog niet worden toegepast, of nog niet correct zijn geconfigureerd. Dat aantal blijkt na het ingaan van de wettelijke verplichting in juli 2023 te weinig afgenomen. Daarmee is het voor BZK kenbaar of deze standaarden worden toegepast door alle bestuursorganen die daartoe verplicht zijn. In de interviews wordt hierbij de kanttekening geplaatst en wordt gewezen op een praktisch knelpunt dat er geen centraal uitgiftepunt is voor en geen algemeen register van overheidswebsites bestaat, waardoor het volledige overzicht ontbreekt.

Voor digitale toegankelijkheid wordt dit inzicht verkregen door de informatie die beschikbaar is op het Dashboard digitale toegankelijkheid. De informatie is afkomstig uit de Toegankelijkheidsverklaringen die organisaties moeten laten maken. Op de website kan gezocht worden op onder andere organisatie. Daarmee bestaat er inzicht welke organisatie en zelfs welke websites/apps voldoen aan de verplichtingen voortvloeiend uit de standaarden. BZK voldoet overigens zelf niet volledig aan de Toegankelijkheidsstandaarden.

De minister van BZK heeft de bevoegdheid om een bindende aanwijzing op te leggen wanneer de verplichtingen voortvloeiend uit de standaarden niet worden nageleefd. Op dit moment echter heeft de minister van BZK vanwege het ontbreken van toezicht dit reguleringsinstrument nog niet toegepast en is daartoe evenmin een proces ingericht. Wel is een bestuursorgaan aangeschreven en gevraagd om de naleving van de standaarden te verbeteren.

[93] Forum Standaardisatie, 'Duiding en Maatregelen Monitor Open Standaarden 2025', 26 juni 2025, *forumstandaardisatie.nl*.

4.6 Stelsel toegang

Het Stelsel Toegang wordt een publiekrechtelijk stelsel onder de Wdo, waarin private aanbieders van inlogmiddelen worden toegelaten. Het Stelsel Toegang is voor de start van de uitwerking van het wetsvoorstel rond 2014 aangevangen. Het heeft verschillende namen gekend, waaronder EID stelsel, maar het doel is volgens BZK altijd geweest om een stelsel te maken waarmee dienstverleners kunnen voldoen aan de verplichtingen die gelden onder de Wdo. Op dit moment is het Stelsel Toegang nog in ontwikkeling. De stelsel- en beleidsverantwoordelijkheid ligt bij BZK.

Het veld waarin het Stelsel Toegang moet worden ingericht en ontwikkeld is omvangrijk, en politiek, bestuurlijk en beleidsmatig complex. Het is daarom vanuit de rol en verantwoordelijkheden van BZK van belang om bij het ontwikkelen en doorontwikkelen van het stelsel regie te voeren op dit speelveld en de uitvoerbaarheid van het te vormen beleid in het vizier te houden. Daartoe heef BZK een stelselregisseur aangesteld. Zijn taak behelst het in kaart brengen van de belangen en ontwikkelingen die spelen in de omgeving, binnen de vastgestelde beleidskaders. De stelselregisseur heeft daarmee meer de rol van bemiddelaar en heeft geen formele bevoegdheden voor de stelselinrichting.

4.6.1 Routeringsvoorziening

Dienstverleners geven aan dat oorspronkelijk door BZK is toegezegd dat dienstverleners niet langer afzonderlijk zouden hoeven aan te sluiten op diverse inlogmiddelen, maar via één gestroomlijnd stelsel toegang zouden krijgen. Eén gestroomlijnd stelsel is tot nu toe uitgebleven.

Uit de interviews volgt dat door het ontbreken van één gestroomlijnd stelsel sommige organisaties ervoor kiezen om een eigen routeringsvoorziening te ontwikkelen, omdat stilstand onverantwoord wordt geacht. Zij vrezen wel dat investeringen verloren gaan zodra een centrale voorziening wordt opgeleverd. Wat de organisaties hierin parten speelt, is dat er onduidelijkheid bestaat wanneer één gestroomlijnd stelsel daadwerkelijk beschikbaar is.

Aansluiten kan volgens BZK met een publieke voorziening (ToegangVerleningService; TVS), een private IT-leverancier of een zelf gebouwde voorziening.[94] Eind 2026 worden de technische specificaties voor het aansluiten van publieke dienstverleners met behulp van private IT-leveranciers op het Stelsel Toegang gepubliceerd en zal naar verwachting van BZK de eerste private aanbieder van authenticatiediensten worden toegelaten.

4.6.2 Publiek identificatiemiddel

Op dit moment is DigiD het enige functionerende publieke identificatiemiddel voor burgers. Enkele geïnterviewden geven aan dat naast DigiD ook andere publieke (en private) middelen beschikbaar zouden moeten komen om de continuïteit van dienstverlening binnen de overheid beter te borgen. Er is geen breed toegankelijke publiek identificatiemiddel beschikbaar op betrouwbaarheidsniveau hoog.

Vanuit de uitvoeringspraktijk wordt door enkelen bepleit om het Stelsel Toegang en het bestaande eHerkenning-stelsel te integreren om zo tot vereenvoudiging te komen.

[94] Zie ook Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 'Ontsluiten Stelsel Toegang', *digitaleoverheid.nl*.

4.6.3 Vertegenwoordigen

Het is niet toegestaan dat een DigiD door een ander wordt gebruikt. Uit de interviews blijkt dat in de praktijk mensen dit wel doen. Deze burgers delen soms hun inloggegevens (gebruikersnaam en wachtwoord), zodat anderen namens hen kunnen handelen. Dit wordt door de geïnterviewden als ongewenst en onveilig aangemerkt.

Vrijwillig machtigen

De Wdo regelt op grond van artikel 5, eerste lid, onderdeel b dat de minister zorg moet dragen voor een zogenoemde publieke machtigingsdienst. Handelingsbekwame burgers kunnen vrijwillig iemand machtigen om zich te laten vertegenwoordigen in de interactie met publieke dienstverleners. De voorziening voor vrijwillige machtiging is operationeel. Met de voorziening DigiD Machtigen kan een betrokkene iemand anders machtigen om digitaal zaken te doen bij (semi-) overheidsdienstverleners. Op de voorziening DigiD Machtigen zijn ruim 675 dienstverleners aangesloten, waaronder de Belastingdienst, DUO, UWV en Sociale Verzekeringsbank als ook dienstverleners in de zorgsector. Enkele geïnterviewden stellen dat de wijze van machtigen ook anders kan worden ingericht dan het gebruik van DigiD Machtigen.

Wettelijk vertegenwoordigen

Burgers die (deels) handelingsonbekwaam zijn en niet zelfstandig rechtshandelingen mogen verrichten, zoals personen die onder bewind of curatele staan of minderjarigen, hebben een door de wet of door de rechter aangestelde wettelijke vertegenwoordiger (bewindvoerder, curator, mentor of een persoon met gezag over een minderjarige). De noodzaak voor het digitaal mogelijk maken van wettelijk vertegenwoordigen (niet-vrijwillige machtiging) is na de inwerkingtreding van de Wdo naar voren gekomen en kent drie elementen:

1. het beschikbaar hebben van digitale bronnen waarin wettelijk vertegenwoordigingsrelaties zijn vastgelegd;
2. ICT voorziening om die bronnen te ontsluiten, de bevoegdheidsverklaringsdienst; en
3. dienstverleners die hun diensten aanbieden aan wettelijk vertegenwoordigers.

Voor wettelijk vertegenwoordigen zijn een tweetal digitale bronnen gerealiseerd:

1. Wettelijk vertegenwoordigingsrelaties (WVR) bij IVO Rechtspraak waarin bewindvoerders, curatoren en mentoren die digitaal met de Rechtspraak communiceren zijn opgenomen.
2. Gezagsmodule (BRP API gezag): Om het gezag over een minderjarige te kunnen vaststellen is deze module ontwikkeld tussen 2018 en 2023. Dit is een set van afleidingsregels waarmee op basis van de informatie in de BRP het ouderlijk gezag kan worden vastgesteld.

Om de twee digitale bronnen met vertegenwoordigingsrelaties (WVR en BRP) digitaal te ontsluiten heeft BZK binnen de ruimte die artikel 5 biedt een bevoegdheidsverklaringsdienst (BVD) laten ontwikkelen als onderdeel van het Stelsel Toegang. Met deze voorziening kunnen dienstverleners inzicht krijgen of een persoon of organisatie de bevoegdheid heeft om iemand anders wettelijk te vertegenwoordigen. Hiermee ontzorgt BZK de dienstverleners zodat zij zelf geen functionaliteit hoeven te bouwen, zoals bij de directe bevraging van de BRP voor ouderlijk gezag en voor het raadplegen van het WVR bij IVO Rechtspraak. Bovendien kunnen wijzigingen in de BVD op één centrale plek worden doorgevoerd, hierdoor hoeven individuele dienstverleners deze wijzigingen dan niet zelf door te voeren.

Burgers kunnen met deze voorziening met hun eigen DigiD inloggen om diensten af te nemen voor hun kind of voor de persoon die zij vertegenwoordigen. Deze voorziening is ten tijde van dit onderzoek

niet gereed[95], maar de BVD is wel in pilot vorm beproefd. Uit deze pilots komt naar voren dat het implementeren van de functionaliteit door de dienstverleners in hun systemen complex is. Bovendien moeten dienstverleners hun diensten op de juiste manier indelen, zodat wettelijk vertegenwoordigers toegang krijgen tot de juiste dienstverlening waar zij een bevoegdheid voor hebben. Deze dienstverleners hebben bovendien een eigen aparte aansluiting op de BVD. Om de BVD geschikt te maken voor fundamenteel meer bevragingen en het Stelsel Toegang heeft BZK deze BVD verbeterd en is gestart met ondersteuning bieden aan de dienstverleners voor de implementatie in hun eigen systemen.[96]

Met de uitrol van het Stelsel Toegang met één aansluiting voor de dienstverleners voor alle toegelaten inlogmiddelen en voorzieningen voor vertegenwoordigen, maakt BZK stapsgewijs de BVD en daarmee de ontsluiting van ouderlijk gezag en het WVR beschikbaar.

4.7 Toegang tot elektronische dienstverlening

4.7.1 Betrouwbaarheidsniveaus

Figuren 1 en 2 geven een weergave van de actuele cijfers die zien op het aantal accounts onderscheidenlijk authenticaties per betrouwbaarheidsniveau voor DigiD. Deze cijfers zijn door BZK verzameld en aangeleverd. Wat betreft figuur 1 moet worden opgemerkt dat geen exacte cijfers van DigiD Hoog beschikbaar zijn. Op dit moment zijn er 250.000 accounts bij de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens of de RDW geactiveerd.

	1 juli 2023	1 jan 2024	1 juli 2024	1 jan 2025	1 juli 2025	1 okt 2025
Basis	244.767	211.356	158.825	90.100	65.117	58.573
Midden (sms)	4.590.767	4.431.725	4.170.586	3.659.660	3.143.810	3.074.936
Midden (app)	4.086.928	3.997.229	3.962.683	3.838.958	3.725.301	3.694.026
Substantieel	8.141.680	8.539.464	8.936.592	9.239.674	9.586.043	9.753.664

Figuur1: accounts

	Q3/Q4 2023	Q1/Q2 2024	Q3/Q4 2024	Q1/Q2 2025	Q3/Q4 2025 (schatting totaal aantal authenticaties)
Basis	9.526.047	7.403.203	4.276.809	4.985.438	
Midden (sms)	64.542.395	86.030.440	69.320.298	90.039.918	
Midden (app)	45.885.251	63.440.556	62.251.421	80.501.360	
Substantieel	96.179.176	130.001.793	127.384.679	169.635.441	
Hoog	15.109	22.480	21.642	27.722	
Totaal	**216.147.978**	**286.898.422**	**263.254.849**	**345.189.879**	**316.742.451**

Figuur 2: authenticaties

[95] BZK verwacht dat deze voorziening per 1 juli 2026 gereed is voor ouderlijk gezag tot 12 jaar en dat de voorziening daarna wordt uitgebouwd.
[96] Staatssecretaris Digitalisering en Koninkrijkrelaties, brief van 16 mei 2025 inzake Spoedbrief Digitaal Vertegenwoordigen.

Uit de analyse van BZK volgt dat een sterke groei heeft plaatsgevonden in het aantal authenticaties. Dit doordat steeds meer dienstverleners (bijvoorbeeld in de zorgsector) online dienstverlening aanbieden. Eveneens ziet BZK een gestage afname in het gebruik van lagere betrouwbaarheidsniveaus en een groei in het aantal gebruikers dat DigiD op een hoger betrouwbaarheidsniveau hebben geactiveerd. Het gaat hier met name om betrouwbaarheidsniveau *substantieel*. Het betrouwbaarheidsniveau *basis* neemt in rap tempo af. Dit is volgens BZK te wijten aan het feit dat onder meer het inloggen met alleen gebruiksnaam en wachtwoord niet meer is toegestaan bij veel (grote) dienstverleners zoals de Belastingdienst, SVB en DUO en dienstverleners in de zorgsector.

Betrouwbaarheidsniveau *hoog* wordt in geringe mate gebruikt. Dit komt volgens BZK met name doordat de functionaliteit nog niet wordt gepromoot vanwege het ontbreken van de PIN-reset functionaliteit. De eID-functionaliteit op de ID-kaart/rijbewijs moet namelijk ontgrendeld worden met een PIN-code. Als een gebruiker deze kwijt of vergeten is, is er op dit moment geen mogelijkheid deze PIN-code te resetten. BZK verwacht dat in 2027 deze functionaliteit beschikbaar is.

In de interviews wordt het beeld bevestigd dat de implementatie van betrouwbaarheidsniveau *hoog* in de praktijk achterblijft. De reden die daarvoor wordt gegeven, is dat koplopers aanvankelijk meer lasten dan baten ervaren. Zo stellen gebruikers meer vragen en niet alle gebruikers kunnen een betrouwbaarheidsniveau *hoog* bereiken, bijvoorbeeld bij ontbreken van een Nederlands identiteitsmiddel. Enkele geïnterviewden merken op dat het huidige niveau hoog in de toekomst het niveau substantieel zou kunnen worden. Door de geïnterviewden wordt het als een gemis ervaren dat in de wettelijke systematiek een expliciete verplichting ontbreekt voor organisaties om periodiek te toetsen of het vereiste betrouwbaarheidsniveau, gelet op technologische en organisatorische ontwikkelingen, is gewijzigd en vervolgens aanpassing behoeft.

Voor de *machtigingsvoorziening* geldt dat de registratie van een machtiging overeen moet komen met het betrouwbaarheidsniveau van de af te nemen dienst. In de interviews is naar voren gekomen dat op dit moment het niet mogelijk is om vrijwillig te machtigen op betrouwbaarheidsniveau *substantieel* en hoger. Dit wordt door BZK desgevraagd bevestigd. Dit leidt ertoe dat de dienst bijvoorbeeld betrouwbaarheidsniveau *substantieel* heeft, maar dat de machtiging niet verder dan betrouwbaarheidsniveau *laag* kan gaan. Dit ondergraaft het te behalen betrouwbaarheidsniveau. Onder meer om deze reden is BZK in 2025 het project Vernieuwing DigiD Machtigen gestart. In 2025 wordt het programma van eisen opgesteld en met doorloop in 2026 bekeken of DigiD Machtigen kan worden aangepast of dat een nieuwe applicatie noodzakelijk is. In 2027 zal onder voorbehoud van financiering de realisatiefase plaatsvinden.

4.7.2 Classificeren betrouwbaarheidsniveaus

Wat betreft het classificeren van de betrouwbaarheidsniveaus volgt uit de interviews dat die handeling, ondanks de hulp die door het implementatieteam van het Stelsel Toegang wordt geboden, door de betrokken organisaties als best lastig wordt ervaren. Een ander obstakel dat wordt ervaren is dat het verkrijgen van het gewenste betrouwbaarheidsniveau in de praktijk kan schuren met het vraagstuk rond inclusie en toegankelijkheid van dienstverlening. Het beeld is dat in de praktijk in een dergelijke situatie de inclusie van burgers boven veiligheid wordt verkozen. Leveranciers leveren volgens geïnterviewden bovendien soms slechts één betrouwbaarheidsniveau voor alle diensten aan, waardoor differentiatie ontbreekt. Dit terwijl organisaties meerdere webdiensten op verschillende betrouwbaarheidsniveaus kunnen aanbieden. Al geldt daarbij de beperking dat dit op dit moment enkel beschikbaar is voor DigiD.

Bij BZK ontbreekt het inzicht in de vraag of organisaties de elektronische dienstverlening hebben geclassificeerd op het vereiste betrouwbaarheidsniveau. BZK onderzoekt een mogelijkheid om hierop

te monitoren. Of de classificatie van het betrouwbaarheidsniveau juist is, is aan de organisatie zelf. De organisatie draagt daarvoor de verantwoordelijkheid.

4.7.3 Overgangstermijn

De dekkingsgraad als het gaat om een inlogmiddel op betrouwbaarheidsniveau hoog is niet op een adequaat niveau, waarmee het niet mogelijk is te eisen dat de dienstverlening voldoet aan in de wet gestelde eisen. Het tijdelijk toestaan van een lager betrouwbaarheidsniveau dan eigenlijk gewenst, is volgens de wetgever naar aanleiding van het wetgevingsadvies van de Autoriteit Persoonsgegevens noodzakelijk. De door de regelgever gewenste overgangstermijn, waarbinnen dienstverleners op een lager betrouwbaarheidsniveau mogen aanbieden, is verlengd tot 1 juli 2028. Daarmee wordt extra tijd gegeven om middelen op hogere inlogniveaus (substantieel en hoog) breder beschikbaar te maken.

Deze verlenging onderschrijft het beeld dat in de te evalueren periode de gewenste betrouwbaarheidsniveaus niet zijn gehaald, dit komt zoals eerder beschreven doordat een inlogmiddel op betrouwbaarheidsniveau hoog niet breed beschikbaar is voor burgers. Hierdoor blijft het aanbod van diensten op betrouwbaarheidsniveau *hoog* ook uit. Hierdoor kunnen burgers en bedrijven niet altijd voldoen aan de gestelde eisen voor hoogwaardig digitaal inloggen, terwijl tegelijkertijd geen bruikbare alternatieven voor DigiD beschikbaar zijn. De Wdo biedt wel de ruimte voor het gebruik van private middelen in het publieke domein echter het artikel van de Wdo dat de toelating daarvan mogelijk maakt is nog niet in werking. De verplichting uit artikel 6 is eerder al uitgesteld en bij verschillende geïnterviewden leeft de verwachting dat dit opnieuw zal gebeuren.

Daarnaast vrezen sommige geïnterviewden dat een verlenging het signaal afgeeft dat de Wdo minder relevant is. Ook zou het afdoen aan het gecreëerde momentum en de geloofwaardigheid. Bovendien leidt dit volgens geïnterviewden ertoe dat de veilige toegang tot gegevens niet is geborgd. Daarmee lijkt te worden miskend dat op grond van de Wdo dienstverleners ook zelf aanvullende maatregelen kunnen nemen. Tegelijk bestaat de vrees dat de verlenging van de overgangstermijn op gespannen voet zou kunnen staan met artikel 5a/5bis van de (gewijzigde) eIDAS-verordening, waaruit de verplichting voortvloeit dat elke lidstaat verplicht is om vanaf eind 2026 ten minste één Europese portemonnee voor digitale identiteit (EDI-wallet) te verstrekken op grond van een stelsel voor elektronische identificatie op betrouwbaarheidsniveau *hoog*.

4.8 Naleving

Van de inzet van de bevoegdheden tot het uitoefenen van toezicht op de eerste fase van de Wdo is op basis van de interviews en deskresearch niet gebleken. Dit brengt volgens de geïnterviewden het risico met zich mee dat organisaties zich niet gehouden voelen om aan de wettelijke verplichting te voldoen. Meerdere geïnterviewden zien toezicht en handhaving als cruciaal voor welslagen van de (eerste fase van de) Wdo. Alleen verplichtingen opnemen is onvoldoende. Een van de geïnterviewden stelt het treffend: “Bij het ontbreken van toezicht oogt de wet dwingend, maar voelt de praktijk vrijblijvend”.

Daarnaast spreekt uit de interviews een zorg dat BZK te veel petten op heeft binnen het stelsel van de Wdo, waaronder de toezichtspet. Het wordt van belang geacht om – in tegenstelling tot de huidige inrichting van het toezicht – het toezicht meer op afstand van BZK te organiseren. In lijn daarmee wordt geopperd om, gezien de aard van het stelsel van de Wdo, het toezicht in te richten als stelseltoezicht, waardoor het accent ligt op de werking van het stelsel van de Wdo als geheel en wordt afgestapt van het huidige toezicht dat meer gefragmenteerd is ingericht.

5. Conclusie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk ronden we het onderzoek af. Dat betekent dat we hier de centrale vraag bespreken.

De centrale vraag van de evaluatie is:

In hoeverre is de Wdo doeltreffend en wat zijn de effecten van de Wdo, in het bijzonder op het gebied van beveiliging, privacybescherming en toegankelijkheid van elektronische dienstverlening in de praktijk?

Belangrijk hierbij is op te merken dat de artikelen over beveiliging niet in werking zijn getreden, waardoor dit onderwerp buiten de reikwijdte van het rapport valt.

Bij de verwachte doeltreffendheid van het instrumentarium gaat het om de wijze waarop en mate waarin wordt verwacht dat het instrumentarium bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen, waarmee een koppeling wordt gemaakt tussen de verwachte prestaties van het ingezette instrumentarium en de beoogde effecten. Ook wordt beoordeeld wat de effecten van de wet in de praktijk zijn.

De onderzoekers zien in de Wdo, voor zover in werking getreden, een toereikend instrumentarium om het daarmee beoogde doel in de basis te kunnen bewerkstelligen. Daar staat tegenover dat de concrete uitvoering van de Wdo achter blijft bij wat de wet beoogt mogelijk te maken. Dit alles maakt dat de beantwoording van de centrale vraag beperkt blijft tot de meer algemene vraag of de Wdo doeltreffend en effectief is.

In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de beantwoording van de centrale vraag, waarbij de onderzoekers zich baseren op de informatie uit hoofdstukken 3 en 4.

In paragraaf 5.3 doen de onderzoekers enkele aanbevelingen die mogelijkerwijs behulpzaam kunnen zijn bij het verder vormgeven van de Wdo en de uitvoering daarvan.

5.2 Bevindingen

Zoals reeds in hoofdstuk 3 uiteengezet, beoogt de Wdo de beweging naar de inzet van veiligere inlogmiddelen overheidsbreed te regelen en af te dwingen. In de kern bepaalt deze wet hoe de overheid op basis van dezelfde uitgangspunten en normen voldoet aan de eisen van de AVG en de eIDAS-verordening. Verder dwingt de wet open standaarden af, zoals het alleen nog toestaan van erkende en toegelaten inlogmiddelen, maar biedt ook handvatten, waarmee overheidsdienstverleners het juiste beveiligingsniveau van hun digitale diensten kunnen bepalen.

Zoals reeds hiervoor naar voren is gebracht voorziet de eerste fase van de Wdo op zichzelf in een toereikend instrumentarium om het beoogde doel van de Wdo in de basis te kunnen bewerkstelligen. Dat geldt ook voor de bijzondere aandachtspunten die de evaluatiebepaling – behoudens de beveiliging – benoemd, namelijk gegevensbescherming en toegankelijkheid van de elektronische dienstverlening.

Het functioneren van de Wdo in de praktijk laat echter een ander beeld zien, namelijk dat in zeer beperkte mate uitvoering wordt gegeven aan de Wdo. Hierdoor blijft het effect van de Wdo in de uitvoering uit. De reden waardoor dit effect uitblijft, is onder meer dat het daarvoor voorwaardelijke Stelsel Toegang, waarmee dienstverleners kunnen voldoen aan de geldende verplichtingen onder de Wdo, in de praktijk niet gereed en operationeel was en nog niet is;

- de functionaliteit voor burgers om te komen tot betrouwbaarheidsniveau *hoog* ontoereikend is en deze functionaliteit slechts in geringe mate wordt gebruikt;
- zijn de voorzieningen voor ouderlijk gezag en bewindvoering curatele en mentorschap die onder de reikwijdte van artikel 5 zijn mogelijk gemaakt nog in een pilotfase en kan het benodigde betrouwbaarheidsniveau met DigiD Machtigen, zoals nader uitgelegd in paragraaf 4.7.1, niet worden verkregen; en
- is, ondanks het technologie neutrale karakter van de Wdo, DigiD het enige publieke middel, waarmee DigiD als single point of failure niet wordt weggenomen.

Door het uitblijven van de uitvoering van de Wdo wordt afbreuk gedaan aan de relevantie van de Wdo voor die uitvoering. Het effect wordt nog versterkt doordat de planning van de tweede fase en de inwerkingtreding van de resterende artikelen van de eerste fase voor organisaties nog ongewis is, waardoor het voor organisaties lastig is om te anticiperen op de doorontwikkeling van de Wdo. Ondanks dat het geen onderdeel is van de Wdo, zoals inwerking getreden, leeft in het veld de zorg bij dienstverleners in hoeverre de samenhang tussen het Stelsel Toegang en het stelsel dat momenteel ontwikkeld wordt ten behoeve van de implementatie van de EDI-Wallet - zoals verplicht in de herziene eIDAS-verordening - is geborgd.

Een belangrijk positief punt van de eerste fase van de Wdo is dat het nadrukkelijk de verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor het beheer van de voorzieningen en diensten binnen het Stelsel Toegang vastlegt. Bovendien lijkt de Wdo te hebben bijgedragen aan bewustwording rond veilig digitaal handelen en aan het bepalen van het juiste betrouwbaarheidsniveau bij digitale transacties. Ook heeft de minister van BZK – zij het terughoudend – gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid om standaarden aan te wijzen. Echter nu aan het toezicht op de Wdo in de praktijk geen invulling is gegeven, is de naleving van de Wdo ook op deze onderdelen niet geborgd. Te meer nu ook de AP in het kader van het toezicht op de AVG gedurende de evaluatieperiode geen aandacht lijkt te hebben gehad voor de werking van de eerste fase van de Wdo. Daarnaast ontbreekt het BZK aan instrumenten om in de breedte het feitelijke effect – de zogenoemde outcome – van de uitvoering van de Wdo te monitoren. Waar het gaat om de verplichte open standaarden monitort het Forum Standaardisatie deze standaarden binnen de landelijke GDI voorzieningen als onderdeel van de jaarlijkse monitor en metingen van het Forum Standaardisatie.

Reeds voor de komst van de Wdo werd door BZK en publieke dienstverleners de noodzaak gezien om naast een voorziening voor vrijwillig machtigen tevens voorzieningen te ontwikkelen voor wettelijke vertegenwoordiging. Positief is dat de wet voldoende mogelijkheden biedt voor de ontwikkeling van aanvullende GDI voorzieningen onder artikel 5.

Ondanks dat dit buiten de reikwijdte van het onderzoek valt, kan als positief worden beoordeeld dat het stelsel van eHerkenning voor rechtspersonen op toereikende wijze functioneert ondanks dat de bepaling over inlogmiddelen voor bedrijven in de Wdo nog niet in werking zijn getreden. In dat kader kan tevens worden gewezen op het feit dat er sprake is van actief toezicht. In het verlengde daarvan wordt eveneens gewezen op DigiD dat op dit moment breed wordt gebruikt, maar niet breed beschikbaar is op betrouwbaarheidsniveau *hoog*.

De onderzoekers vragen in het bijzonder nog aandacht voor enkele gegevensbeschermingsrechtelijke aspecten.

Door het ontbreken van een in gebruik zijnde bevoegdheidsverklaringsdienst ten behoeve van de wettelijke vertegenwoordiging doet de situatie zich voor dat inloggegevens van DigiD door een betrokkene aan een ander beschikbaar worden gesteld om van elektronische dienstverlening gebruik te kunnen maken. Het risico op identiteitsfraude ligt daarmee op de loer.

Daarnaast ontbreekt het inzicht bij BZK of elektronische diensten het juiste betrouwbaarheidsniveau hanteren, waardoor het risico zich kan voordoen dat de vertrouwelijkheid van gegevens niet kan worden gewaarborgd.

Tenslotte kunnen elektronische diensten aan burgers die het betrouwbaarheidsniveau *hoog* vereisen momenteel niet op dit niveau worden geïmplementeerd aangezien er geen publiek middel (breed) beschikbaar is op dit niveau. Daarmee kunnen de overheidsdienstverleners en aangewezen organisaties in de huidige situatie bij elektronische diensten, die betrouwbaarheidsniveau hoog vereisen, niet voldoen aan de vereisten vanuit de AVG en eIDAS.

5.3 Aanbevelingen

Het zou het draagvlak voor de Wdo bij uitvoerende organisaties ten goede komen, wanneer BZK de dialoog met het veld intensiveert. Verwachtingenmanagement bij uitvoeringsorganisaties over de effectuering van het Stelsel Toegang en de inwerkingtreding van de rest van de artikelen van de eerste fase van de Wdo, is noodzakelijk om organisaties in de gelegenheid te stellen om in hun bedrijfsvoering op de (door)ontwikkeling van de Wdo te anticiperen. Dit vergt wel dat BZK transparant is naar betrokken organisaties wat het tijdschema is, waarbinnen deze ontwikkelingen zullen plaatsvinden en op welke wijze gewaarborgd wordt dat de gemaakte planning ook daadwerkelijk wordt gehaald. Dit biedt BZK bij uitstek de gelegenheid om het vertrouwen in de Wdo en de uitvoering daarvan te vergroten.

Aanbevolen wordt om duidelijk de samenhang in kaart te brengen tussen het huidige Stelsel Toegang en de huidige inlogmiddelen (DigiD voor burgers en eHerkenning voor rechtspersonen) en het stelsel dat noodzakelijk is voor de implementatie van de EDI-Wallet (inlogmiddel op hoog).

Aanbevolen wordt om het toezicht op de Wdo te heroverwegen. Haal het toezicht weg bij de minister van BZK en andere verantwoordelijke ministers en plaats het bij een toezichthouder die meer op afstand staat en onafhankelijk toezicht kan uitoefenen. Zet, gelet op de aard van het stelsel, in op stelseltoezicht, waardoor één toezichthouder in staat is het gehele stelsel te overzien en op het niveau van het stelsel kan ingrijpen in tegenstelling tot het meer fragmentarische toezicht waar de Wdo op dit moment in voorziet.

De onderzoekers vragen in het kader van het toezicht op de Wdo nog in het bijzonder aandacht voor het toezicht op de verplichte standaarden als bedoeld in artikel 3. De vrees bestaat bijvoorbeeld bij het Forum Standaardisatie dat geen toezichthouder zal worden aangewezen op toezicht op de desbetreffende standaarden te houden. De noodzaak om dit te doen is er als naar metingen, waaruit telkens duidelijk blijkt dat de wettelijke status ervan niet de beoogde groei in de adoptie heeft gebracht. Diverse partijen dringen aan op een “versterkte aanpak op het afspreken, invoeren en handhaven van (digitale) standaarden”.[97] [98] Los van de aanbeveling om tot stelseltoezicht te komen, bevelen de onderzoekers aan om vooruitlopend daarop in overweging te nemen om een toezichthouder aan te wijzen voor het toezicht op de verplichte standaarden als bedoeld in artikel 3.

Het is wenselijk om te onderzoeken of in een expliciete verplichting voor organisaties dient te worden voorzien om periodiek te toetsen of het vereiste betrouwbaarheidsniveau, gelet op technologische en

[97] NLdigital, ‘Nederland digitaal vooruit; een agenda voor de verkiezingen van 2025’, 15 juli 2025, *nldigital.nl*.
[98] Leden van de Tweede Kamer Commissie Digitale Zaken, *Digitaal Fundament*, 2024, geactualiseerd in september 2025, *debibliotheken.nl*.

organisatorische ontwikkelingen, is gewijzigd. Op deze wijze wordt geborgd dat het betrouwbaarheidsniveau actueel is en de vereiste bescherming biedt.

Bijlage 1: Bronvermelding

Wetgeving en parlementaire stukken, inclusief internetconsultaties

Besluit van 26 april 2023 tot vaststelling van het tijdstip van gedeeltelijke inwerkingtreding van de Wet digitale overheid, Stb. 2023, 160.

Besluit van de Minister van Economische Zaken van 14 april 2016, tot instelling van de Commissie van Deskundigen voor toezicht op het ETD-stelsel van 14 april 2016 (Stcrt. 2016, 20595).

Internetconsultatie Wijziging Paspoortwet i.v.m. introductie elektronische identificatie, 18 december 2017, internetconsultatie.nl

Kamerstukken II, 2017/18, 34972, nr. 3.

Kamerstukken II, 2018/19, Aanhangsel.

Kamerstukken II, 2017/18, 34 972, nr. 4

Kamerstukken II, 2019/20, 34 972, nr. 37

Kamerstukken II, 2003/04, 26 643, nr. 47

Kamerstukken I, 2020/21, 24 972, L

Kamerstukken I, 2022/23, 34 972, V

Staatssecretaris Digitalisering en Koninkrijkrelaties van 16 mei 2025 inzake Spoedbrief Digitaal Vertegenwoordigen.

Wetsvoorstel Wijziging van de Wet digitale overheid in verband met onder meer het stellen van regels over het Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties en het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude.

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

Verordening (EU) 2024/1183 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014, wat betreft de vaststelling van het Europees kader voor digitale identiteit

Rechtspraak

Gerechtshof ’s-Gravenhage, 13 december 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:BC0036.

Rb. ’s-Gravenhage, 18 september 2007, ECLI:NL:RBSGR:2007:BB5302.

Overige bronnen o.a. boeken, tijdschriftartikelen en (online) publicaties

Autoriteit Persoonsgegevens, brief aan het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport inzake patiëntauthenticatie, 4 oktober 2018.

Rijksinspectie Digitale Infrastructuur, brief inzake het resultaat UHT regeling nadere eisen Wdo, 24 mei 2024.

Digital Government, ‘DigiD Usage Reaches 550 Million Logings in 2024’, 6 februari 2025, *nldigitalgoverment.nl*.

Eerste Kamer, ‘Wet digitale overheid’, *eerstekamer.nl*.

Eerste Kamer, 'Novelle Wet digitale overheid’, *eerstekamer.nl*.

eHerkenning, ‘Aansluiten op eHerkenning’, eherkenning.nl.

eHerkenning, ‘Wat is eHerkenning’, eherkenning.nl.

European Commission, ‘The EU Digital Identity Framework Regulation Enters into Force’, 21 mei 2024.

Forum Standaardisatie, ‘Wet GDI wordt Wet digitale overheid, 20 november 2017’, *forumstandaardisatie.nl*.

Forum Standaardisatie, ‘Betrouwbaarheidsniveaus digitale dienstverlening’, *forumstandaardisatie.nl*.

Forum Standaardisatie, ‘Een handreiking betrouwbaarheidsniveaus voor digitale dienstverlening’, Versie 5 (2024), *forumstandaardisatie.nl*.

Forum Standaardisatie, ‘Duiding en Maatregelen Monitor Open Standaarden 2025’, 26 juni 2025, *forumstandaardisatie.nl*.

Hooghiemstra & Partners, ‘Rapport Strategische visie Plan van Aanpak geïntegreerd eID-stelsel’, 22 april 2020, *hooghiemstra-en-partners.nl*.

Leden Tweede kamer Commissie Digitale Zaken, ‘Digitaal fundament’, 2024, geactualiseerd september 2025, debibliotheken.nl.

Logius, ‘Begrippenlijst’, onder eHerkenning, *logius.nl*.

Logius, ‘Ruim één miljoen gebruikers eHerkenning’, 15 januari 2024, *logius.nl*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, ‘De elektronische overheid’, *kennisvandeoverheid.nl*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, ‘Regelhulp betrouwbaarheidsniveaus’, *regelhupvoorbedrijven.nl*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, ‘Wdo biedt toekomstbestendige basis voor digitale overheid’, 4 mei 2023, *digitaleoverheid.nl*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, ‘Wet digitale overheid op 1 juli van kracht’, 30 juni 2023, *digitaleoverheid.nl*.

NLdigital, *‘Nederland digitaal vooruit; een agenda voor de verkiezingen van 2025’*, 15 juli 2025, *nldigital.nl*.

Vertegenwoordiging van Nederland in Aruba, Curaçao en St. Maarten, ‘eNIK aanvragen’, *vnacs.nl*.

VNG, ‘Generieke Digitale Infrastructuur (GDI)’, *vng.nl*.

VNG, ‘Wet Digitale Overheid’, 26 november 2024, *vng.nl*.

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde organisaties

We hebben tijdens de wetsevaluatie de volgende organisaties geïnterviewd:

- Belastingdienst
- Digidentity
- Forum Standaardisatie
- Helpdesk Digitale Zorg
- Kamer van Koophandel (KvK)
- Logius
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
- Nictiz
- Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG)
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
- Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI)
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

HOOGHIEMSTRA & PARTNERS

strategisch en juridisch advies



Bezuidenhoutseweg 161, 2594 AG Den Haag • **T** +31 (0) 6 39 27 85 33
E info@hooghiemstra-en-partners.nl• www.hooghiemstra-en-partners.nl
ING Bank NL49INGB0008938076 • **KvK** 73390356 • **BTW** 8595.06.447.B01