

# Betrouwbaarheidsniveaus gemeentelijke producten en diensten



**VNG Realisatie**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag

*Geactualiseerde versie - juni 2021*

# Inhoud

1.	Achtergrond .....	3
2.	Toekennen betrouwbaarheidsniveaus.....	4
2.1.	Producten en diensten Gemeenten .....	4
2.2.	Classificatie betrouwbaarheidsniveaus .....	4
2.3	Proces heeft invloed op betrouwbaarheidsniveau .....	7
	Bijlage 1 – Tabel Ministeriële Regeling.....	8

# 1. Achtergrond

Bij de invoering van de Wet Digitale Overheid en door de reeds geldende eIDAS-verordening worden eisen gesteld aan het betrouwbaarheidsniveau van het inlogmiddel waarmee een burger of ondernemer diensten afneemt bij de overheid. Tevens stellen deze wet en verordening eisen aan het juist inschalen van het betrouwbaarheidsniveau voor digitale diensten.

Per 1 juli 2021 zal het betrouwbaarheidsniveau eHerkenning 1 worden afgeschaft. Diensten die op dat niveau zijn ingeschaald, zullen naar een hoger niveau moeten overstappen om na 1 juli 2021 nog online aanvraagbaar te kunnen zijn.

Gemeenten zullen het juiste betrouwbaarheidsniveau moeten gaan bepalen voor de (digitale) diensten en producten die ze aanbieden, zodat ze voldoen aan de wet. Hierbij wordt uitgegaan van de betrouwbaarheidsniveaus vanuit de eIDAS verordening:



*Uit handreiking betrouwbaarheidsniveau van forum standaardisatie*

Iedere gemeente moet het juiste betrouwbaarheidsniveau voor haar digitale diensten bepalen. Het betrouwbaarheidsniveau dat wordt toegekend kan per dienst en per gemeente verschillen (dit is afhankelijk van hoe de gemeente het proces heeft ingericht). Dit document focust zich op alle producten en diensten die burgers en ondernemers in de toekomst digitaal zouden kunnen aanvragen bij gemeenten. Voor deze analyse is de Uniforme productenlijst (UPL) voor gemeenten van samenwerkende catalogi op [standaarden.overheid.nl](https://standaarden.overheid.nl)<sup>1</sup> als uitgangspunt genomen. Deze lijst gaat uit van alle producten en diensten die een gemeente moet uitvoeren en of aanbieden op basis van wet- en regelgeving. Het overzicht van de betrouwbaarheidsniveaus bij de verschillende producten en diensten is in een Excel document verwerkt, welke als separate bijlage bij dit document gepubliceerd is<sup>2</sup>. De uitkomsten zijn getoetst en besproken met een aantal gemeenten, juristen en de Informatie beveiligingsdienst (IBD).

<sup>1</sup> <https://standaarden.overheid.nl/upl>

<sup>2</sup> Zie [http://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2020-09/20200403%20Betrouwbaarheidsniveaus%20digitale%20diensten%20en%20producten%20gemeenten%20-%20UPL%20lijst%281%29\\_0.xlsx](http://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2020-09/20200403%20Betrouwbaarheidsniveaus%20digitale%20diensten%20en%20producten%20gemeenten%20-%20UPL%20lijst%281%29_0.xlsx)

## 2. Toekennen betrouwbaarheidsniveaus

### 2.1. Producten en diensten Gemeenten

Voor deze analyse is gekeken naar diensten/producten uit de UPL waarbij gegevensuitwisseling plaatsvindt tussen gemeente en burger of ondernemer. Uit deze lijst is een selectie gemaakt van producten/diensten die een burger of een bedrijf daadwerkelijk zou moeten kunnen aanvragen ofwel waar gegevensuitwisseling plaatsvindt tussen gemeente en burger of ondernemer. Voor informatieproducten, waarbij openbare informatie op de website van gemeenten geraadpleegd wordt, zijn betrouwbaarheidsniveaus niet relevant. Deze zijn daarom buiten beschouwing gelaten. De producten zijn ingedeeld op basis van hoofd- en subthema's. Deze hoofd- en subthema's zijn samengesteld op basis van een analyse op de producten- en dienstencatalogussen die gemeenten hanteren op hun websites. Zie hiervoor het Excel document; '[Betrouwbaarheidsniveaus digitale diensten en producten gemeenten - UPL lijst](#)'.

### 2.2. Classificatie betrouwbaarheidsniveaus

Op basis van de handreiking van Forum Standaardisatie '*handreiking betrouwbaarheidsniveaus voor digitale dienstverlening*'<sup>3</sup> is gekeken naar de betrouwbaarheidsniveaus die vereist zijn voor de producten/diensten. Daarnaast is gekeken naar de concept Ministeriële Regeling betrouwbaarheidsniveaus authenticatie elektronische dienstverlening (versie *na consultatie* van december 2020). De handreiking van Forum Standaardisatie benoemt twee extra criteria ten opzichte van de Ministeriële Regeling: rechtsgevolgen en het publiek belang. Omdat de Ministeriële Regeling tot aan het invoeren van de Wet digitale overheid een concept-status zal hebben, zijn de aanvullende criteria van Forum Standaardisatie in deze handleiding nog wel opgenomen, zodat gemeenten zelf een afweging kunnen maken. In bijlage 1 zijn de criteria die gelden bij invoering van de Wet do uit de concept Ministeriële Regeling (MR) als tabel opgenomen.

Er wordt zowel in de handleiding van Forum Standaardisatie als in de MR uitgegaan van de volgende criteria:

- Worden persoonsgegevens verwerkt  
Zo ja: wat is de aard van de te beschermen gegevens? Worden er ook bijzondere persoonsgegevens verwerkt? Wordt het Burgerservicenummer (BSN) of bijvoorbeeld medische gegevens verwerkt?

#### *BSN*

Als het BSN wordt opgegeven door de gebruiker zelf of een gemachtigde (bijvoorbeeld impliciet door in te loggen met DigiD) en de gemeente laat het BSN vervolgens niet zien op het scherm en vermeldt het niet in de correspondentie, dan is niveau Laag voldoende. Hierdoor wordt

---

<sup>3</sup>[https://www.forumstandaardisatie.nl/sites/bfs/files/atoms/files/Betrouwbaarheidsniveaus\\_voor\\_digitale\\_dienstverlening\\_v4.PDF](https://www.forumstandaardisatie.nl/sites/bfs/files/atoms/files/Betrouwbaarheidsniveaus_voor_digitale_dienstverlening_v4.PDF)

voorkomen dat iemand die niet de beschikking heeft over een BSN, deze via deze dienst kan bemachtigen. Dat staat los van het *intern* bij een gemeente opslaan van het BSN en gebruiken in het proces. *Die* risico's moeten zijn afgedekt doordat de informatiebeveiliging van de gemeente op orde is.

Als het BSN *wel* wordt teruggekoppeld aan de gebruiker of gemachtigde, is niveau Substantieel vereist. Wanneer het BSN in combinatie met andere persoonsgegevens wordt verwerkt, waardoor sprake kan zijn van stigmatisering, reputatieschade, uitsluiting, schade aan de gezondheid of chanteerbaarheid, is niveau Hoog vereist.

#### *Medische gegevens*

Als er medische gegevens verwerkt worden is altijd niveau Hoog vereist.

#### *Biometrische gegevens*

Als er biometrische gegevens worden verwerkt is altijd niveau Substantieel vereist.

#### *Overige (bijzondere) persoonsgegevens*

Als er persoonsgegevens verwerkt worden (zoals genoemd in artikel 16 van de Wbp; godsdienst, ras, politieke gezindheid etc.) dan is altijd niveau Substantieel vereist. Dit geldt ook voor gegevens van mensen uit kwetsbare groepen (bijvoorbeeld kinderen of mensen met een beperking) of gegevens die kunnen leiden tot stigmatisering of uitsluiting van betrokkene.

- Worden er basisregistratiegegevens gewijzigd door uw dienst?

Wanneer er basisregistratiegegevens gewijzigd worden als gevolg van de handeling, is altijd niveau Substantieel of Hoog nodig. Ook wanneer alvorens de wijziging daadwerkelijk wordt doorgevoerd, er nog een controle door een medewerker plaatsvindt. Dit gebeurt bij de meeste gemeenten bij verhuizingen (het vier ogen principe). Wanneer geen controle plaatsvindt, maar een directe wijziging in de basisregistratie plaatsvindt, is altijd niveau Hoog vereist. Dit is dus afhankelijk van hoe de gemeente het betreffende proces heeft ingericht.

- Hoe groot is het economisch belang bij uw dienst?

Wanneer er sprake is van economisch belang of kans op economische schade door foutieve identificatie, fraude of verkeerde verwerking van gegevens is een betrouwbaarheidsniveau vereist. Afhankelijk van de grootte van de mogelijke schade die door een individu of een systeem geleden kan worden is Substantieel of Laag vereist. Niveau Hoog kent in deze categorie geen aanvullende kwantitatieve eisen ten opzichte van niveau Substantieel.

Voor gemeentelijke producten en diensten betekent dit dat voor het aanvragen van bijvoorbeeld uitkeringen en subsidies niveau Substantieel vereist kan zijn. Hier hangen grotere risico's aan als iemand zich voordoeft als een ander en daarmee bijvoorbeeld de uitkering krijgt waar hij geen recht op heeft. De schade kan hiermee snel oplopen. Of wanneer door bijvoorbeeld verkeerde verwerking van gegevens bedrijven subsidies mislopen. Afhankelijk van de geleden schade is Laag of Substantieel vereist.<sup>4</sup>

Onderstaande criteria worden door Forum Standaardisatie aanvullend op de MR gehanteerd:

---

<sup>4</sup> Zie voor de bedragen die hiervoor gehanteerd worden bijlage 1 criteria betrouwbaarheidsniveaus uit de Ministeriële Regeling.

- Wat zijn de rechtsgevolgen van het gebruik van uw dienst?

Het afnemen van een product of dienst kan rechtsgevolgen hebben. Hier is sprake van als de dienst zijn grondslag vindt in wetgeving en leidt tot rechtshandelingen. Dit kan bijvoorbeeld een besluit zijn waar een burger of ondernemer bezwaar tegen kan maken. In dit geval kan niveau Substantieel vereist zijn.

Daarnaast kan er sprake zijn van indirect rechtsgevolg, deze is gericht op feitelijk handelen, zoals het registreren van afvalcontainers op naam en adres. Maar dit kan vervolgens tot rechtsgevolg leiden: de gegevens gebruikt de gemeente mogelijk voor handhaving. Voor deze diensten is niveau Laag voldoende.

Veel producten en diensten van de gemeente hebben een direct rechtsgevolg, omdat het vaak besluiten betreft waar een burger of ondernemer bezwaar tegen kan maken. Deze diensten hoeven niet allemaal op Substantieel te worden aangeboden.

Er moet ook gekeken worden naar de aard van de dienst en het mogelijk te lopen risico wanneer iemand zich voor een ander uitgeeft of wanneer gegevens op straat komen te liggen. Bijvoorbeeld bij het aanvragen van een drank- en horecaverunning, deze heeft een direct rechtsgevolg, maar de gegevens worden altijd bekend gemaakt, waardoor er controle kan plaatsvinden door eenieder. In dat geval is niveau Laag voldoende.

Voor het aanvragen van een WMO-hulpmiddelen (ook direct rechtsgevolg), zijn de gegevens gevoeliger van aard, waardoor niveau Substantieel vereist is. Daarnaast hangen hier grotere risico's aan als iemand zich voordoet als een ander en daarmee een hulpmiddel of financiële vergoeding krijgt waar die persoon geen recht op heeft.

- Hoe groot is het publiek belang bij uw dienst?

Wanneer het gaat om gevaar voor het algemeen belang is een betrouwbaarheidsniveau vereist. Afhankelijk van de grootte van het publieke belang, van publicitaire en politieke onrust tot maatschappelijke ontwrichting, is Hoog (politieke verantwoordelijkheden komen in de problemen), Substantieel (interventie van de ombudsman of Kamervragen) of Laag (klachten en berichten in de media) vereist.

Voor de meeste gemeentelijke producten is het publiek belang ingeschaald op betrouwbaarheidsniveau Laag. Of er mogelijk een groot publiek belang is en of iets kan zorgen voor onrust kan per gemeente verschillen. Dit element is daarom vooral ter beoordeling aan de gemeente. In het zorgdomein zitten diensten van de gemeente die ingeschaald kunnen worden op niveau Substantieel, denk hierbij aan huishoudelijke hulp, WMO-voorzieningen, vergoedingen, thuiszorg etc. Dit zijn vaak onderwerpen waar de nationale ombudsman onderzoek naar doet en interventies op pleegt.

## 2.3 Proces heeft invloed op betrouwbaarheidsniveau

Gemeenten bieden veel diensten deels digitaal aan. Het is bijvoorbeeld mogelijk om digitaal een afspraak te maken of digitaal een aanvraag in te dienen. De daadwerkelijke dienst wordt dan vervolgens op papier of langs fysieke weg afgehandeld. Het betrouwbaarheidsniveau waarop een dienst/product moet worden aangeboden kan hierdoor verschillen. Hieronder volgen twee voorbeelden:

### **Voorbeeld 1 – maken van een afspraak**

Het aanvragen van een keukentafelgesprek binnen het sociaal domein. De afspraak<sup>5</sup> kan digitaal worden gemaakt, zonder dat er nog naar medische gegevens wordt gevraagd. Het keukentafelgesprek en de uitwisseling van uitkomsten vinden vervolgens fysiek en op papier plaats. Daarom is in dit voorbeeld betrouwbaarheidsniveau Laag voldoende voor de digitale dienst. Als een gemeente besluit om wel meer gegevens bij de afspraak te vragen, is afhankelijk van de gevraagde informatie mogelijk een hoger betrouwbaarheidsniveau nodig.

### **Voorbeeld 2 – aanvraag leerlingenvervoer**

Bij een aantal gemeenten kan leerlingenvervoer volledig digitaal worden aangevraagd, inclusief de medische verklaring die moet worden toegevoegd bij de aanvraag. Dit zou, omdat het een medisch gegeven betreft altijd op niveau Hoog moeten plaatsvinden. Sommige gemeenten vragen gegevens uit, maar niet de medische gegevens, deze kunnen nagestuurd worden per post of op een andere wijze of moment worden aangeleverd. In dat geval is, afhankelijk van de overige gegevens die uitgevraagd of getoond worden, Laag of Substantieel voldoende.

Voor de bepaling van het betrouwbaarheidsniveau is in dit geval gekeken naar de situatie waarbij de volledige dienst digitaal aangeboden wordt. Dat houdt in dat de aanvraag, de behandeling en de afhandeling digitaal verlopen. Dit betreffen richtlijnen, want afhankelijk van of een gemeente bepaalde attributen wel of niet uitvraagt en afhankelijk van de digitaliseringsgraad van het proces, zoals in de voorbeelden hierboven omschreven, kan een ander betrouwbaarheidsniveau worden gehangen aan bepaalde producten of diensten.

---

<sup>5</sup> Het maken van een afspraak voor alle producten/diensten van de gemeente is ook apart in het excel document opgenomen als dienst.



# Bijlage 1 – Tabel Ministeriële Regeling

Criteria betrouwbaarheidsniveaus uit de Ministeriële Regeling (concept december 2020)

Aspecten van de dienst	Criteria betrouwbaarheidsniveaus		
	Niveau laag	Niveau substantieel	Niveau hoog
<p><i>Persoonsgegevens</i> (behoudens het BSN): aard gegevens en aard en omvang van de verwerking</p> <p><i>Risico's</i> indien de gegevens in verkeerde handen vallen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen bijzondere categorieën van persoonsgegevens</li> <li>• Geen <i>persoonsgegevens van strafrechtelijke aard</i></li> <li>• Kleinschalige verwerking</li> <li>• Geen of nauwelijks risico op identiteits-fraude en/of misbruik van de betreffende dienst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijzondere categorieën van persoonsgegevens,</li> <li>• <i>Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard</i>, gegevens uit antecedentenonderzoek en politiegegevens</li> <li>• Gevoelige persoonsgegevens niet zijnde bijzondere categorieën van persoonsgegevens, persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, gegevens uit antecedentenonderzoek of politiegegevens</li> <li>• Grootschalige verwerking</li> <li>• Reëel risico op identiteitsfraude en/of misbruik van de betreffende dienst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persoonsgegevens die: <ul style="list-style-type: none"> <li>*stigmatiserend kunnen werken; *reputatieschade kunnen opleveren;</li> <li>* tot uitsluiting kunnen leiden;</li> <li>*schade kunnen opleveren aan de gezondheid, of</li> <li>*chanteerbaarheid kunnen opleveren</li> </ul> </li> <li>• Gegevens die onder het medisch beroepsgeheim vallen</li> </ul>
<p>-----</p> <p><i>Bedrijfsgegevens</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algemene bedrijfsgegevens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gevoelige bedrijfsgegevens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen criteria</li> </ul>
<p>Aard van de verwerking van het BSN</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BSN van degene aan wie de dienst wordt verleend, van zijn gemachtigde, of van een derde wordt door dienstverlener niet verstrekt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BSN van degene aan wie de dienst wordt verleend, van zijn gemachtigde, of van een derde wordt door de dienstverlener tijdens het proces van dienstverlening verstrekt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BSN in combinatie met andere persoonsgegevens waardoor sprake kan zijn van <ul style="list-style-type: none"> <li>*stigmatisering;</li> <li>*reputatieschade;</li> <li>* uitsluiting;</li> <li>*schade aan de gezondheid, of</li> <li>*chanteerbaarheid</li> </ul> </li> </ul>

<p>Gevolgen voor de gegevens in de basisregistraties</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen criteria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle op de verwerking van gegevens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen controle op de verwerking van gegevens</li> </ul>
<p>Economisch belang</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet of nauwelijks ingrijpend voor economische positie burgers/bedrijven in de doelgroep</li> <li>• De directe schade voor burgers is lager dan €1000,-</li> <li>• De directe schade voor bedrijven tot 250 werknemers is lager dan €125.000,-</li> <li>• De directe schade voor grotere bedrijven is lager dan €500.000,-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingrijpend voor economische positie burgers/bedrijven in de doelgroep</li> <li>• De directe schade voor burgers is hoger dan €1000,-</li> <li>• De directe schade voor bedrijven tot 250 werknemers is hoger dan €125.000,-</li> <li>• De directe schade voor grotere bedrijven is hoger dan €500.000,-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zodanig ingrijpend voor economische positie burgers/bedrijven dat ongewijzigd welstandsniveau of voortbestaan onmogelijk is</li> </ul>