



## Reactie Internetconsultatie Wet GDI: Digitale toegang tot dienstverlening van de overheid

**Open State**  
Kattenburgerstraat 5  
1018 JA Amsterdam  
openstate.eu

Tel. 020-3080567  
contact@openstate.eu

**Ons kenmerk:**  
20170222  
contact@openstate.eu

Met grote belangstelling heb ik kennisgenomen van uw voorstel om te komen tot de Wet generieke digitale infrastructuur.

Het is fijn om te zien dat u er met dit voorstel voor kiest om over te gaan tot wettelijke verankering van enkele voor overheid en burger belangrijke open standaarden. Gebruik van deze standaarden zullen eraan kunnen bijdragen dat door de overheid verzamelde en aangeboden gegevens gemakkelijker en waar nodig veiliger uitgewisseld en hergebruikt kunnen worden. Denk hierbij niet alleen aan standaarden waardoor content op overheid websites en in webapplicaties ook toegankelijk is voor mensen met een functiebeperking, maar ook aan standaarden waarlangs (overheids)informatie als open data beschikbaar gesteld kan worden, op een dusdanige manier dat deze betrouwbaar, herbruikbaar en vergelijkbaar met andere data is.

Naar aanleiding van uw consultatieversie heb ik enige opmerkingen en aanvullingen die ik u hierbij in overweging wil geven.

### **Open standaarden**

In Artikel 2 lid 2 noemt u onder sub b en c twee voorwaarden waaraan de aan te wijzen standaarden moeten voldoen. Zo moet er sprake zijn van een open besluitvormingsprocedure (sub b) en de standaard moet eenvoudig beschikbaar zijn (sub c). Opvallend is dat u daarmee afwijkt van de algemeen geaccepteerde definitie zoals deze ook door u sinds jaar en dag gebruikt is om aan te geven waar een open standaard aan zou moeten voldoen. Volgens onderzoek beschouwen de belangrijkste overheidsorganisaties in Europa die bewuste definitie (nog steeds) als de meest correcte.<sup>1</sup> Ik stel u daarom voor om de tekst op dit onderdeel als volgt te wijzigen:

*Art.2 lid 2 (nieuw)*

*Bij algemene maatregel van bestuur kan een standaard worden aangewezen, indien:*

*a. aanwijzing van die standaard noodzakelijk en proportioneel is gelet op de goede werking, de veiligheid, betrouwbaarheid of de doelmatigheid van het elektronische verkeer, of dit noodzakelijk is ter uitvoering van verdragen of bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties;*

---

<sup>1</sup> M.H. Paapst, *Barrières & Doorwerking*, diss. Groningen 2013, p. 15.



- b. de standaard is goedgekeurd en zal worden gehandhaafd door een non-profit organisatie, en de lopende ontwikkeling gebeurt op basis van een open besluitvormingsprocedure die toegankelijk is voor alle belanghebbende partijen,*
- c. de standaard is gepubliceerd en over het specificatiedocument van de standaard kan vrijelijk worden beschikt of het is te verkrijgen tegen een nominale bijdrage.*
- d. Het intellectuele met betrekking tot mogelijk aanwezige octrooien op (delen van) de standaard is onherroepelijk ter beschikking gesteld op een royalty vrije basis.*
- e. Er zijn geen beperkingen omtrent het hergebruik van de standaard.*

Door deze toevoeging kan worden voorkomen dat er straks onverhoopt standaarden voorgeschreven gaan worden die in meer of mindere mate proprietary zijn, en waardoor de afhankelijkheid van derde partijen zal vergroten in plaats van verkleinen.

### **Wettelijke verankering PTOLU**

In de MvT staat op pagina 10 het volgende: “Een gemengde aanpak van wetgeving en voorlichtingsacties, die plaatsvinden in het kader van het ‘pas toe of leg uit’-beleid, is nodig om de overheid doelmatiger en veiliger te laten functioneren met behulp van open standaarden. Het ‘pas toe of leg uit’-principe blijft voor bepaalde open standaarden het meest proportionele instrument. Echter, voor sommige standaarden is het bevorderen van het gebruik onvoldoende en moeten overheidsorganisaties de standaard eenvoudigweg toepassen.”

En vervolgens schrijft u op pagina 11:

“Een bij algemene maatregel van bestuur verplichte standaard zal van de ‘pas toe of leg uit’-lijst worden verwijderd.”

Hoewel de MvT onder paragraaf 3.4 (Noodzaak van wetgeving) anders lijkt te suggereren, komt het er daarmee dus op neer dat u er voor kiest om de huidige (zwakke) juridische verankering van de PTOLU lijst in stand te houden en juist niet te voorzien in een wettelijke grondslag waarmee naleving van het Pas-toe-of-leg-uit principe ook zal kunnen gelden voor bijvoorbeeld de ZBO's, de hoge colleges van staat, de onderwijssector, de zorg en de sociale zekerheidssector.<sup>2</sup> In tegenstelling tot het in de MvT genoemde is de PTOLU verplichting namelijk nog steeds niet voor alle overheidsorganisaties geldig.

Terecht geeft u in de MvT aan dat diverse instrumenten zijn ingezet om overheidsbreed gebruik van open standaarden te realiseren, maar dat het effect van deze instrumenten beperkt is. Deze conclusie is ook getrokken in het uitgevoerde promotieonderzoek naar de naleving van het open standaarden beleid. Uit dat onderzoek bleek echter ook dat vanuit de overheid meerdere respondenten aangaven dat een wettelijke verankering van PTOLU zeer wenselijk is.<sup>3</sup> Ik wijs er wellicht ten overvloede op dat het kabinet reeds in het actieplan NOiV heeft aangegeven dat wettelijke verankering van die lijst onderzocht zou moeten gaan worden indien in 2009 zou blijken dat het naleven van het PTOLU principe binnen aanbestedingen onder de 75% zou liggen. Resumerend kiest u met dit wetsvoorstel slechts voor wettelijke verankering van enkele specifieke

---

<sup>2</sup> De verantwoordelijk vakministers hebben met de ZBO's en met de sectoren geen afspraken gemaakt inzake de hantering van open standaarden, of het PTOLU principe.

<sup>3</sup> Paapst 2013, p.124-126.



standaarden, en niet voor wettelijke verankering van het gebruik van open standaarden in het algemeen, of voor wettelijke verankering van de PTOLU lijst.

Ik zou daarom het volgende aan u in overweging willen geven:

In de nog op te stellen Amvb zouden twee lijsten moeten worden beschreven, de lijst met wettelijk voorgeschreven standaarden, en de lijst met PTOLU-standaarden. In de lijst met wettelijk voorgeschreven standaarden komen de standaarden waarop een “leg-uit” en de grens van €50.000 niet (langer) van toepassing is. Hierbij kan gedacht worden aan de door u in uw voorstel reeds genoemde DNSSEC en ETSI EN 301 549. In de lijst met PTOLU-standaarden komen de standaarden waarop het PTOLU principe (nog) wel van toepassing is.

Hiermee geeft u niet alleen enkele standaarden, maar tevens de volledige PTOLU lijst de broodnodige wettelijke verankering. Om standaarden toe te voegen op een van beide lijsten, of tussen de lijsten te migreren, is het toe te juichen wanneer de minister gebruik zou gaan maken van de kennis, ervaring en bestaande procedures zoals die bij het Forum Standaardisatie en het Nationaal Beraad Digitale Overheid reeds aanwezig zijn. Die procedures zijn bovendien al eens genotificeerd aan de Europese Commissie.<sup>4</sup>

### **Wijziging in overige wetgeving**

Tot slot wijs ik u er op dat het voorstel volledig in het midden laat op welke wijze de naleving van artikel 2 WGDI gecontroleerd en bijgestuurd kan worden. De MvT spreekt slechts in algemene zin over het interbestuurlijk toezicht op provincies en gemeenten, maar duidelijk is dat het wetsvoorstel een veel bredere doelgroep voor ogen heeft. We weten dat het oorspronkelijk bedoelde toezicht rondom naleving van het PTOLU principe, zoals controle op de toepassing door de rekenkamer(s) en het elkaar als ketenpartners op naleving aanspreken, niet van de grond is gekomen. Dit ondanks de inspanningen van het programmabureau NOiV en het Forum Standaardisatie. Bovendien blijkt ook uit andere dossiers waarbij standaarden al wettelijk zijn voorgeschreven (denk aan pdf/a voor het elektronisch gemeentebblad) dat interbestuurlijk toezicht op deze gebieden niet gangbaar is. Ik geef u daarom in overweging om hier in het wetsvoorstel specifieke aandacht aan te besteden.

Het vaststellen en hanteren van specifieke open standaarden maakt deel uit van een voor harmonisatie benodigde ketenaanpak. Het gaat daarbij niet alleen over (bovensectorale) communicatie en uitwisseling tussen overheden, maar ook tussen overheid en burgers. In het wetsvoorstel is niet terug te zien hoe een burger dan de toepassing van zo'n (open) standaard zou kunnen afdwingen bij de overheid. Dit voorstel doet geen recht aan de problematiek en het onbegrip waar een burger tegenaan loopt indien hij aangeeft door een functiebeperking geen toegang te hebben tot een overheidswebsite, of indien hij een document in odt formaat bij een gemeente wil aanleveren. Ditzelfde probleem doet zich overigens ook voor bij het bedrijfsleven die bij aanbestedingen door de overheid verplicht worden om gebruik te maken van proprietary gesloten document standaarden.

Bovendien is het zo dat art. 2:15 lid 2 Awb jo art. 8:4 aanhef en onder k Awb als ongewenst neveneffect heeft dat bestuursorganen zich op dit moment ook niet hoeven te verantwoorden indien zij weigeren om bestanden van burgers en bedrijven te ontvangen, ook al gebruikt de burger of het bedrijf een open

---

<sup>4</sup> 2008/0140/NL



documentstandaard.<sup>5</sup> In het kader van hoofdstuk 7 Wet GDI (Wijziging andere wetten en regelingen) ligt de volgende wijziging van de Algemene wet bestuursrecht daarom voor de hand:

*Aan artikel 2:13 Algemene Wet bestuursrecht wordt als derde lid ingevoegd:*

*3. Elektronisch verkeer tussen overheid en burger vindt plaats op basis van open standaarden. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels gesteld worden ter zake van de te gebruiken standaarden.*

Deze aanpassing bevordert niet alleen dat communicatie tussen overheid en burger kan plaatsvinden in een open formaat, maar zou tevens de mogelijkheid openen om door middel van de in de Wet GDI aangekondigde algemene maatregel van bestuur (lijsten met) standaarden voor te schrijven.

### **Ter afsluiting**

Ik hoop dat u al het voorgaande zult willen betrekken bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel, en ben uiteraard bereid een en ander nader toe te lichten.

Hoogachtend,

Mr. dr. M.H. Paapst  
Bestuurslid Open State Foundation

---

<sup>5</sup> A.M. Klingenberg, *Bestuursrecht, email en internet*, diss. Groningen: 2011, p.90 ; Paapst 2013, p. 136-141.