

## **Commentaar op voorstel voor Wet GDI**

Van: L. Hovy, Amsterdam

Datum: 30-3-2017

Dit commentaar bestaat uit twee delen: het eerste deel is inhoudelijk, het tweede deel is technisch van aard. Het accent ligt op de duurzame toegankelijkheid van de informatie.

### **Inhoudelijk commentaar**

#### **Verhouding met andere wetgeving**

Er is een duidelijke relatie van het wetsvoorstel met de Algemene Wet bestuursrecht (Awb), zie artikel 2:13. Minder duidelijk is of de Wet GDI ten opzichte van de Awb als een *lex specialis* wordt gezien. De laatste zin van de memorie van toelichting (MvT) bij onderdeel 11.1 lijkt hierop te wijzen: ‘Het aanwijzen van een betrouwbaarheidsniveau kan worden aangemerkt als een invulling van de bevoegdheid van artikel 2:15, tweede lid, Awb om aan het gebruik van een kanaal nadere eisen te stellen.’ Over de verhouding tussen Awb en Wet GDI moet meer duidelijkheid gegeven worden.

#### **... en het belang van duurzame toegankelijkheid**

In het wetsvoorstel en de MvT wordt de verhouding met tal van bestaande wetten gegeven (zie bijv. hoofdstuk 6 en 7, resp. par. 11). Aan de verhouding met de Archiefwet 1995, die als een soort algemene informatiewet voor de overheid geldt, wordt nauwelijks aandacht gegeven. Dit is te betreuren omdat deze wet een aantal rechtstatelijke en burgerrechtelijke belangen ondersteunt: democratische verantwoording, de noden en behoeften van recht- en bewijszoekende burgers, bedrijven en instellingen, hergebruik van informatie en het historisch onderzoek. De Archiefwet regelt de kwaliteit van de vorming en het beheer van informatie die bij de verschillende transacties van de overheid wordt gecreëerd en uitgewisseld. In het bijzonder borgt de wet de ‘duurzame toegankelijkheid’ van de overheidsinformatie, opdat deze gedurende de daarvoor geldende bewaartermijn vindbaar, beschikbaar, leesbaar, authentiek en bruikbaar is. De GDI zorgt, zo is de doelstelling, voor een veiliger elektronisch verkeer tussen overheid en burgers en bedrijven. Dit is zonder meer van belang voor de veiligheid en daarmee de betrouwbaarheid van de overheidsinformatie. Een betere aansluiting tussen de Wet GDI en de Archiefwet is daarom nodig. Dit betekent dat er een samenhang is tussen de gegevens die bij de voorzieningen voor identificatie en authenticatie gegenereerd en gecontroleerd worden en de informatie (de ‘content’) die in het elektronische verkeer uitgewisseld wordt. Die samenhang ligt hierin dat aan zowel de gegevens als de informatie overeenkomstige eisen voor de duurzame toegankelijkheid worden gesteld. In de door de ICT Uitvoeringsorganisatie (ICTU) opgestelde ‘Verkenning raakvlakken GDI in relatie tot digitale archivering en duurzame toegankelijkheid’ (2016) is over deze samenhang meer informatie te vinden. Het is gewenst dat het belang van archivering en duurzame toegankelijkheid in het wetsvoorstel meer aandacht krijgt en dat de samenhang tussen GDI en Archiefwet beter doordacht wordt.

#### **Verplicht gebruik van standaarden**

In de opsomming van verplicht te stellen standaarden miste ik de ‘Baselines informatiehuishouding’ die voor de verschillende bestuurslagen zijn vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de ‘Kwaliteitseisen duurzame toegankelijk overheidsinformatie’ (DUTO), die aan de Baselines een praktische invulling geven, aan de hand waarvan overheidsorganen concrete maatregelen kunnen nemen om hun informatiehuishouding duurzaam toegankelijk in te richten.

In het wetsvoorstel art. 2 (lid 2) wordt als een van de voorwaarden voor het verplicht stellen van een standaard bepaald dat deze ‘openbaar en kosteloos toegankelijk is en over de specificaties ervan vrijelijk kan worden beschikt of waarvan de specificaties kunnen worden verkregen tegen een redelijke

vergoeding'. Ik vraag me af of met 'redelijke vergoeding' ook bedoeld zijn de licentierechten die voor NEN-ISO-normen (bijv. NEN-ISO/IEC 27002:2013 voor de informatiebeveiliging) moeten worden betaald. Ik acht het van groot belang dat zulke standaarden, die breed gedragen en toegepast worden, tot de verplichte standaarden kunnen behoren. Meer duidelijkheid in dezen is gewenst.

### **Doelgroepen Wet GDI**

In art. 2, lid 1 en art. 3 wordt de reikwijdte van de Wet GDI voor organisaties of organen van de (semi-)overheid omschreven. De doelgroepen van art. 2 en art. 3 worden op verschillende manieren begrensd. Het is niet duidelijk waarom de bepalingen van art. 2, lid 1 niet ook voor art. 3 zouden kunnen gelden. Hierdoor zou verplicht gebruik van standaarden en het toegang geven tot elektronische dienstverlening beter op elkaar afgestemd zijn.

Ook hier is geen aansluiting gezocht bij de Archiefwet. Hetzelfde geldt voor de Wet openbaarheid van bestuur, een andere informatiewet. Voor een deel is dit te verklaren uit het feit dat deze wetten geen betrekking hebben op de semioverheid, zoals zorginstellingen en onderwijsinstellingen. Maar voor het overige deel – de eigenlijke overheid – zou een betere afstemming gunstig uitpakken voor de uitvoering van de Wet GDI en de informatiewetten. De Wet GDI zou erbij gebaat zijn omdat de complexe bepaling van de doelgroepen vereenvoudigd wordt; de informatiewetten zouden erbij winnen, omdat de betrouwbaarheid van de (overheids)informatie door een betere beveiliging bevorderd wordt.

De wet GDI maakt het mogelijk uitzonderingen voor de verplichte aansluiting op het GDI te maken, voor nog te bepalen organisaties en processen. Het maken van uitzonderingen levert het bezwaar op dat de beoogde voordelen van de GDI - interoperabiliteit, gebruiksgemak en kostenreductie - teniet gedaan kunnen worden.

### **Toezicht**

Het toezicht op de erkende diensten wordt naar alle waarschijnlijkheid bij het Agentschap Telecom belegd. Voor het toezicht op de naleving van de in art. 5 en 8 genoemde eisen (zie art. 14) wordt geen toezichthouder voor de tweede lijn genoemd (toezicht voor de eerste lijn berust bij de interne toezichthouder, ondersteund door de auditor). Hier wordt de mogelijkheid opengelaten dat de minister van BZK en de vakministers de toezichtstaak aan een 'eigen' toezichthouder opdragen: 'Voor wat betreft de toezichthouders zal het daarbij in de regel gaan om het ter zake van de desbetreffende organisaties reeds functionerende toezicht.' (MvT, art. 14).

Ook op dit onderdeel sluit de Wet GDI niet goed aan bij de geldende wetgeving. De informatieveiligheid kan moeilijk los gezien worden van de algemene eis de overheidsinformatie 'in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren' (art. 3 Archiefwet). Deze eis is in de archiefwetgeving meer in detail uitgewerkt. Het externe toezicht op de naleving van de archiefwettelijke eisen berust bij de Erfgoedinspectie en het interbestuurlijke toezicht door de provincies. Voor de duidelijkheid: het toezicht van de Erfgoedinspectie strekt zich behalve tot de ministeries en de hoge colleges van staat tot alle zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en publiekrechtelijke beroepsorganisaties uit. Het ligt voor de hand voor het 'toezicht op bestuursorganen rijk en aangewezen organisaties' aansluiting te zoeken bij het bestaande toezicht en de twee genoemde toezichthouders in de MvT bij art. 14 te noemen. Beide toezichthouders zullen u ter wille van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet GDI van advies willen dienen.

## **Technisch commentaar**

### Hoofdstuk 1. Algemeen

Zowel in de wet als in de MvT wordt veelvuldig het woord 'middel' gebruikt, waarmee naar alle waarschijnlijkheid de identificatie- en/of authenticatiemiddelen worden bedoeld. Als dit zo is, zou voor

een beter begrip overal in de wet en MvT sprake moeten zijn van ‘identificatie- en/of authenticatiemiddel’.

Het is niet duidelijk waarom art. 2 (standaarden) tot het hoofdstuk Algemeen wordt gerekend. Verplicht gebruik van standaarden betreft een apart onderwerp. Het komt de structuur en de begrijpelijkheid van het wetsvoorstel ten goede, als van art. 2 een apart hoofdstuk wordt gemaakt. Dit geldt te meer als in de toekomst de Wet GDI met andere onderdelen van het GDI-stelsel wordt uitgebreid.

Het is verwarrend dat in lid 1 van art. 2 wordt afgeweken van de in de Awb lid 1 gegeven formulering van ‘bestuursorganen’. In het voorstel lijkt het alsof de in lid 1 onder b genoemde organen, personen en colleges geen bestuursorganen zijn. Dit is niet zo. Het komt de begrijpelijkheid van het voorstel ten goede als de definiëring beter aansluit op die van de Awb.

#### Hoofdstuk 2. Toegang tot elektronische dienstverlening

MvT pag. 57: In lid 2 zou een c. toegevoegd moeten worden die verwijst naar lid 3, dit overeenkomstig de bepaling sub b, die naar art. 4 verwijst. Zo doende is art. 2 consistent.

#### Hoofdstuk 4. Toezicht en handhaving

In art. 14 van de wet is sprake van verplicht toezicht, niet van mogelijk toezicht, zoals in de toelichting op art. 14 met het woord ‘kan’ wordt gesuggereerd.

Op de ‘Uniforme set van eisen’ (2016) kan ook commentaar worden gegeven. Maar in de MvT wordt de set eisen slechts eenmaal genoemd (zie pag. 46). Wat is de verhouding tussen wetsvoorstel en de set? Is het de bedoeling dat deze set bij algemene maatregel van bestuur een wettelijke status krijgt (op grond van art. 7 lid 1?). Als gebruiker zou ik hierover meer duidelijkheid willen hebben.