



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Interprovinciaal Overleg



uw brief van

uw kenmerk

ons kenmerk

datum

30 maart 2017

onderwerp

Consultatie Wet generieke digitale infrastructuur (Wgdi)



In uw brief van 23 december 2016 (kenmerk 2016-0000798041) heeft u het Interprovinciaal Overleg (IPO) advies gevraagd over het conceptvoorstel voor de Wet generieke digitale infrastructuur (Wgdi). Van deze mogelijkheid maken wij graag gebruik.

Het IPO constateert, dat er aangaande deze wet nog veel onduidelijkheden bestaan. De consultatie betreft nadrukkelijk de eerste tranche van de Wgdi. Deze tranche betreft met name het wettelijk kader rond het eID als vervanger van DigiD, de positie van standaarden in het kader van de GDI en onafhankelijke audits, en is in die zin een hele ingekorte versie van de Wgdi, zoals deze oorspronkelijk is voorgesteld. Op de genoemde onderwerpen zal in het navolgende afzonderlijk worden ingegaan.

Hoofdpunten:

1. eID:
 - In de ogen van het IPO is het wetsvoorstel rond het onderwerp eID te abstract geformuleerd om een duidelijk advies over de uitvoerbaarheid te kunnen geven. Veel details zijn onbekend. Deze onduidelijkheid maakt het onmogelijk om een uitspraak te doen over de gevolgen voor de uitvoering bij provincies.
 - Onduidelijk is of eID alleen de uitfasering van DigiD betekent, of dat ook eHerkenning in eID op zal gaan.
 - eID zal een hoger betrouwbaarheidsniveau hebben dan DigiD. In de conceptwet wordt gesproken van een overgangstermijn van drie jaar voor de uitfasering van DigiD naar eID. Op voorhand is niet te zeggen of deze termijn voldoende is, omdat nog niet bekend is welke keuze burgers en ondernemers zullen krijgen. Het IPO adviseert om in elk geval na twee jaar een evaluatiemoment te organiseren.



- Doordat nog niet helder is welke keuze burgers en ondernemers zullen krijgen valt ook niet te voorspellen of hier mogelijk een negatieve prikkel van uit zal kunnen gaan. Als middelen te duur of te omslachtig zijn kiezen partijen wellicht liever voor niet-digitaal zakendoen;
 - Er zit een groot risico in de wettelijke verplichting om meerdere koppelvlakken te moeten accepteren (een standaard koppelvlak ontbreekt);
 - Onduidelijk is wat de plicht om conform EU-verordeningen buitenlandse authenticaties te accepteren betekent voor de provinciale werkprocessen en voor de daaraan verbonden kosten;
2. Standaarden:
- Provincies ondersteunen in principe het gebruik van standaarden. Onduidelijk is echter wat de wettelijke verplichting inhoudt. Wordt het aloude pas-toe-of-leg-uit principe hiermee losgelaten? Meer specifiek de wettelijke verplichting betreffende toegankelijkheid van websites (Webrichtlijnen). Het IPO benadrukt het belang van maatwerk in uitzonderingsgevallen voor onderdelen van de websites. Provincies werken veel met kaartmateriaal, videobeelden of tabellen voor kleine groepen (professionele) gebruikers. Het IPO adviseert om voor die gevallen het pas-toe-of-leg-uit principe in stand te laten.
3. Audits:
- Op verschillende informatieveiligheidscomponenten worden de audits uitgebreid. Stapeling van audits leidt vaak tot hoge kosten die niet in verhouding staan tot de opbrengst en daardoor contraproductief werken. Het IPO adviseert om audits overkoepelend op te zetten op alle aspecten van informatieveiligheid.
4. Uitvoerbaarheid en financiële gevolgen van de Wet:
- Veel rondom de Wgdi zal geregeld worden middels AMvB's. Deze AMvB's ontbreken momenteel nog. Het IPO maakt daarom bij de voorliggende consultatiereactie een expliciet en uitdrukkelijk voorbehoud, aangezien door het globale karakter van de wet, het ontbreken van de AMvB's en ontbreken van inzicht betreffende kosten, planning en technische eisen de uitvoerbaarheid van deze conceptwet onvoldoende te beoordelen is.
5. Interbestuurlijk toezicht op naleving van de Wgdi:
- Het toezicht op naleving van de Wgdi wordt onderdeel van het interbestuurlijk toezicht zoals provincies dat nu al uitvoeren voor gemeenten, waterschappen en samenwerkingsverbanden. Maar, omdat veel rondom deze conceptwet nog onduidelijk is, kunnen provincies onvoldoende inschatten hoeveel extra capaciteit dit zal vragen.

Los van het bovenstaande nog enkele opmerkingen over het voortraject van de Wgdi. Dit proces is naar de mening van het IPO niet zorgvuldig gelopen. Ons belangrijkste punt hierbij betreft het ontbreken van een bestuurlijke en informatiekundige uitvoeringstoets conform artikel 6 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Uw Ministerie heeft weliswaar in november 2016 toegezegd deze uit te zullen voeren, maar is hierop teruggekomen tijdens het overleg Uitvoeringstoetsen & Impactanalyses eID op 23 januari 2017. Op dat moment was de consultatie al ruim een maand van start gegaan.

Het IPO heeft besloten om zelf een uitvoeringstoets uit te laten voeren voor provincies, volgens afspraak betaald door uw Ministerie, echter door het late tijdstip moest de uitvoeringstoets in zeer korte termijn uitgevoerd worden.

In de bijlage vindt u de bestuurlijke en informatiekundige uitvoeringstoets, die we voor provincies hebben laten uitvoeren. In het bijzonder vraag ik uw aandacht voor de slotopmerking in de samenvatting:

Het huidige voorstel voor de Wgdi laat veel uitvoeringsaspecten onderbelicht. Hierdoor is er nu weinig inzicht in de bestuurlijke, informatiekundige en vooral de financiële consequenties van de Wet en kan het IPO nog geen volledig bestuurlijk oordeel geven hierover.

Ik verzoek u onze opmerkingen in de verdere procedure rondom de Wgdi te betrekken.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG



Berenschot

Uitvoeringstoets Wet generieke digitale infrastructuur provincies

In opdracht van het Interprovinciaal Overleg



Versie 1

29 maart 2017

Berenschot

Uitvoeringstoets Wet generieke digitale infrastructuur provincies

In opdracht van het Interprovinciaal Overleg

Inhoud	Pagina
Samenvatting	3
1. De Wet generieke digitale infrastructuur en de provincies	4
1.1 De Wet GDI, achtergrond en samenvatting	4
1.2 De onderzoeksopdracht	5
1.3 Korte toelichting op eID	5
1.4 Gevolgen van de Wet GDI voor de provincies	6
1.5 Leeswijzer	6
2. Opzet van de uitvoeringstoets Wet GDI voor provincies	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Bestuurlijke uitvoeringstoets	7
2.3 Informatiekundige uitvoeringstoets	8
3. Bevindingen met betrekking tot verplichting van standaarden	9
3.1 Standaarden algemeen	9
3.2 Toegankelijkheidsstandaard (webrichtlijnen)	9
3.3 Informatieveiligheidsstandaarden	10
4. Bevindingen met betrekking tot toegang elektronische dienstverlening	11
4.1 Acceptatie van erkende authenticatiemiddelen	11
4.2 Werking, betrouwbaarheid en beveiliging van de toegang	12
5. Bevindingen met betrekking tot toezicht en handhaving	13
6. Bevindingen met betrekking tot de financiën	15
7. Beantwoording van de vragen van de uitvoeringstoets	16
8. Conclusie en aanbeveling	17

Berenschot

Samenvatting

De Wet generieke digitale infrastructuur (Wgdi) is in consultatie. Deze wet zal in verschillende tranches worden ingevoerd. De huidige eerste tranche regelt het verplicht gebruik door bestuursorganen en aangewezen organisaties van (veiligheids)standaarden en de acceptatie van erkende authenticatiemiddelen via de nieuwe publieke digitale identificatiedienst eID/Idensys. De precieze standaarden en regelingen omtrent publieke authenticatiemiddelen en machtigingsdiensten worden later via algemene maatregelen van bestuur aangegeven.

Dit rapport bevat de resultaten van een bestuurlijke en informatiekundige uitvoeringstoets van deze wet die in opdracht van het Interprovinciaal Overleg is uitgevoerd door Berenschot. De bevindingen zijn gebaseerd op een deskstudie, een aantal gesprekken, een workshop en een enquête onder de provincies. De resultaten van de uitvoeringstoets laten zich als volgt samenvatten:

- Er zijn nog onduidelijkheden over de precieze organisatorische en technische acties die de provincies moeten gaan uitvoeren om aan de Wgdi te gaan voldoen. Zo zullen provincies voor het gebruik van eID/Idensys moeten gaan betalen, maar hoeveel is nog niet bekend. Ook is niet duidelijk of de provincies met een aansluiting op eID/Idensys automatisch alle erkende middelen zullen accepteren.
- De eenmalige en structurele kosten die de Wgdi met zich meebrengt zijn niet goed te bepalen.
- De provincies zijn van mening dat het zinvol is om aan standaarden op het gebied van toegankelijkheid tot elektronische diensten en informatiebeveiliging te (gaan) voldoen.
- Vrijwel alle provincies vinden het nuttig om de digitale diensten voor burgers op een hoger betrouwbaarheidsniveau te brengen. De provincies leveren echter in beperkte mate diensten aan burgers. En voor een groot deel van deze diensten is een toegang met betrouwbaarheidsniveau "laag" voldoende.
- Het toezicht op de naleving van de Wgdi wordt onderdeel van het interbestuurlijk toezicht zoals provincies dat nu al uitvoeren voor gemeenten, waterschappen en samenwerkingen. De provincies zijn van mening dat het Wgdi-toezicht daar aan kan worden toegevoegd.
- Op dit moment zijn de algemene maatregelen van bestuur nog niet beschikbaar. Provincies vinden dat voorafgaand aan het afkondigen van de algemene maatregel van bestuur als onderdeel van de Wgdi een vorm van formele consultatie zou moeten worden ingericht.
- De provincies denken op of omstreeks de geplande invoeringsdatum 1 januari 2019 aan de verplichte standaarden te kunnen voldoen.

Het IPO hecht daarom groot belang aan een formele consultatie van de algemene maatregelen van bestuur behorende bij de Wet generieke digitale infrastructuur. Pas daarna kan een volledig oordeel worden gevormd.

Berenschot

1. De Wet generieke digitale infrastructuur en de provincies

1.1 De Wet GDI, achtergrond en samenvatting

Om de digitalisering van de dienstverlening van de overheid te harmoniseren en deze van waarborgen te voorzien op het gebied van toegankelijkheid, veiligheid, betrouwbaarheid en privacybescherming, is de Wet generieke digitale infrastructuur (Wgdi) opgesteld door de minister van BZK. Deze wet zorgt er onder meer voor dat het regeerakkoord Digitaal 2017, waarin staat dat burgers en ondernemers uiterlijk in 2017 overheidszaken digitaal kunnen afhandelen, gerealiseerd kan worden.

Het hoofddoel van de invoering van de Wgdi is het contact tussen burgers en bedrijven met de digitale overheid te vergemakkelijken. De overheid wil de dienstverlening aan burgers en bedrijven verbeteren door uitvoeringsprocessen op elkaar af te stemmen, transacties makkelijker te laten plaatsvinden en informatie beter op elkaar af te stemmen. Door het gebruik van de generieke digitale infrastructuur wordt de dienstverlening efficiënter ingericht en wordt versnippering van de digitale overheid tegengegaan.

De nu in consultatie zijnde Wet generieke digitale infrastructuur (GDI) verplicht bestuursorganen en aangewezen organisaties om:

- a) aan bepaalde open standaarden te voldoen
- b) aan te sluiten op eID (elektronische identificatie, een component van de GDI), waarbij alle erkende inlogmiddelen moeten worden geaccepteerd
- c) te gaan betalen voor het gebruik van de componenten van de GDI.

De Wgdi verplicht bestuursorganen tot gebruik van één centrale component van de GDI, eID, waardoor burgers en ondernemers met verschillende publieke en private middelen voor authenticatie (ook wel inlogmiddelen genoemd) veilig toegang kunnen krijgen tot elektronische diensten van de overheid. Het verplichten van andere componenten van de GDI gebeurt in volgende "tranches" van de wet. Over de inhoud en het tijdsplan van volgende tranches Wgdi is door BZK geen informatie verstrekt.

De verplichte standaarden en de kosten die aan het gebruik van de GDI zijn verbonden zullen nader worden aangegeven in algemene maatregelen van bestuur.

Voor burgers en bedrijven betekent de Wgdi eenvoudige, snellere en betere dienstverlening door de overheid en vermindering van administratieve lasten. Voor de overheid heeft de Wet als gevolg dat alle bestuursorganen, zo ook de provincies, aanpassingen moeten maken in hun werkprocessen en ICT-systemen.

De provincies krijgen met de Wgdi via het interbestuurlijk toezicht een rol toebedeeld in het toezicht op de naleving van de Wgdi door gemeenten en waterschappen.

Berenschot

1.2 De onderzoeksopdracht

De minister van BZK heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) verzocht om tijdens de consultatieperiode van 19 december 2016 tot 31 maart 2017 het wetsvoorstel te bezien op de werkbaarheid en uitvoerbaarheid voor de provincies. In deze reactie kunnen de provincies de invoerings- en nalevingseffecten aangeven alsmede een beoordeling van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet. Het IPO heeft Berenschot gevraagd haar te ondersteunen bij de bestuurlijke en informatiekundige uitvoeringstoets met betrekking tot de Wgdi.

1.3 Korte toelichting op eID

eID, of het eID Stelsel zoals de volledige naam luidt, is een standaard voor online toegang voor burgers tot betrouwbare dienstverlening van overheden en bedrijven. De standaard bestaat uit afspraken en voorzieningen.

Sinds 30 juni 2015 wordt het eID Stelsel aangeduid met de naam Idensys¹. In dit rapport gebruiken we daarom ook de term Idensys in plaats van eID. Met Idensys wordt het mogelijk om inlogmiddelen zowel in het bedrijven-, consumenten- als het burgerdomein te gebruiken. Burgers, consumenten en ondernemers kunnen dan zelf kiezen met welk inlogmiddel ze bij een organisatie – overheid of bedrijf – willen inloggen.

Idensys is ontwikkeld als opvolger van DigiD. Het huidige DigiD ondersteunt inloggen op overheidswebsites met beveiligingsniveau "laag". Terwijl voor een aantal overheidsdiensten eigenlijk een hoger beveiligingsniveau nodig is. Daarnaast vormt DigiD nu een "single point of failure". Bij uitval van DigiD stopt alle digitale dienstverlening van de overheid aan burgers. Idensys maakt het mogelijk dat er meerdere inlogmethoden en voorzieningen naast elkaar bestaan, waardoor de toegankelijkheid beter is geborgd. Straks kunnen burgers inloggen op websites met een hiervoor geschikt gemaakte wettelijke ID-kaart (eNik of eRijbewijs), een app of een bankpas. Later zullen daar ook de erkende inlogmiddelen van inwoners van andere Europese landen aan worden toegevoegd².

Idensys lijkt sterk op eHerkenning, de standaard die wordt gebruikt voor het betrouwbaar inloggen door medewerkers van bedrijven. De pilotversie van Idensys is gebaseerd op de voorzieningen voor eHerkenning, de inlogstandaard voor ondernemers bij de overheid. In technische zin is een aansluiting van een provincie op Idensys dezelfde aansluiting als die op eHerkenning.

De voorzieningen voor Idensys zijn op dit moment nog niet helemaal uitontwikkeld. Dat betekent dat er nog een aantal onduidelijkheden zijn. Zo is het niet helemaal helder op hoeveel en welke technische koppelvlakken een provincie moet aansluiten om aan de Wgdi te kunnen voldoen.

¹ Kamerbrief 2015-0000364430 over Pilotvoorwaarden en pilotcriteria eID Stelsel, 30 juni 2015.

² Dit wordt geregeld in de eIDAS-verordening, die in september 2018 in de Europese Unie van kracht wordt.

Berenschot

1.4 Gevolgen van de Wet GDI voor de provincies

De Wgdi van de minister van BZK is momenteel in consultatie. De invoering van de Wgdi leidt kort gezegd tot de volgende verplichtingen voor de provincies:

1. Provincies verlenen uitsluitend toegang tot hun elektronische dienstverlening onder de voorwaarde dat gebruik wordt gemaakt van eHerkenning (bedrijven) of Idensys (burgers, voorheen eID stelsel), de opvolger van DigiD met een hoger betrouwbaarheidsniveau.
2. Provincies moeten alle erkende middelen om veilig in te loggen of te ondertekenen accepteren (waaronder eNIK, eRijbewijs, apps en alle Europese erkende middelen).
3. Provincies zullen voor het gebruik van het eID Stelsel/Idensys moeten gaan betalen.
4. De websites van de provincies moeten voldoen aan de standaard voor webrichtlijnen op het gebied van toegankelijkheid.
5. De ICT-systemen van de provincies moeten voldoen aan een aantal standaarden op het gebied van informatieveiligheid.
6. De Wgdi geldt voor alle overheden. De provincies zullen toezicht moeten gaan houden op de naleving van de Wgdi door lagere overheden (IBT).

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft de opzet van de uitvoeringstoets Wet GDI voor provincies. De volgende hoofdstukken 3 t/m 6 bevatten de bevindingen met betrekking tot verplichting van standaarden, het aansluiten op Idensys, het toezicht en de financiën. In hoofdstuk 7 worden de onderzoeksvragen beantwoord. Tot slot volgt in hoofdstuk 8 de conclusie en de aanbevelingen.

Berenschot

2. Opzet van de uitvoeringstoets Wet GDI voor provincies

2.1 Inleiding

De uitvoeringstoets is tweeledig en bestaat uit een bestuurlijk en informatiekundig gedeelte. De uitvoeringstoets moet antwoord geven op de volgende 6 vragen:

1. *Is er bestuurlijke overeenstemming dat er door overheden iets gedaan moet worden op een bepaald terrein en daar is bestuurlijk draagvlak voor?*
2. *Is er overeenstemming over de invoeringsdatum en termijnen?*
3. *Is er overeenstemming over de financiële gevolgen?*
4. *Is er overeenstemming over de gevolgen voor de informatiehuishouding van de provincies?*
5. *Is het opdrachtgeverschap duidelijk belegd en is het project zo ingericht dat goede sturing mogelijk is?*
6. *Is er overeenstemming over de (extra) ondersteuning bij implementatie?*

Vraag 4 wordt de informatiekundige uitvoeringstoets genoemd, de overige vragen de bestuurlijke uitvoeringstoets.

Voorafgaand aan deze twee toetsen deed Berenschot deskresearch naar de meest recente landelijke ontwikkelingen op het gebied van Wgdi. Daarbij is ingezoomd op de precieze inhoud van de wet, de memorie van toelichting, de structuur en inrichting van Idensys en de verplichte web- en veiligheidsstandaarden. Ook hebben we bij enkele betrokkenen interviews afgenomen. Om een beter beeld te krijgen van de huidige stand van zaken omtrent de wet en de scope van de toets hebben we gesproken met medewerkers van IPO, BZK, Logius, VNG en het bureau PBLQ die voor de UvW de uitvoeringstoets uitvoerde.

Deze interviews boden een voldoende fundament om de kaders te bepalen voor de bestuurlijke en informatiekundige uitvoeringstoetsen. Deze worden hieronder kort toegelicht.

2.2 Bestuurlijke uitvoeringstoets

Voor de bestuurlijke uitvoeringstoets en daarmee voor het in kaart brengen van de impact van de Wgdi op bestuurlijk niveau hebben we met een aantal partijen gesproken. Hieruit blijkt dat er bestuurlijk draagvlak is bij de provincies voor het beter beveiligen van de toegang tot digitale diensten en voor het toepassen van standaarden op het gebied van informatieveiligheid.

Er is echter geen formele bestuurlijke overeenstemming, omdat er over dit onderwerp geen bestuursakkoord is gesloten tussen het Rijk en de provincies.

Daarnaast zijn er enkele gesprekken gevoerd met medewerkers van provincies die betrokken zijn bij het interbestuurlijk toezicht.

Berenschot

Er is contact gezocht met Omgevingsdiensten.nl om ook de impact van de Wgdi bij de omgevingsdiensten in kaart te brengen. *Tot nu toe heeft dat nog geen resultaten opgeleverd.*

2.3 Informatiekundige uitvoeringstoets

Naast bestuurlijke consequenties kent de invoering van de wet ook een informatiekundige kant en daarmee impact van technische en financiële aard. Om deze in kaart te brengen hebben we een aantal activiteiten ontplooid, binnen het korte tijdsbestek die de opdracht kent.

We zijn de informatiekundige uitvoeringstoets gestart met een workshop tijdens een bijeenkomst van het provinciaal platform eProvincies. Doel van deze workshop was enerzijds het verifiëren van de bevindingen uit de bureaustudie en het verhelderen van aspecten uit de wet en anderzijds het ophalen van input voor de enquête aan hoofden van het Strategische Informatie Overleg (SIO). Deze enquête kende 17 vragen en bood inzicht in de verwachtingen, de huidige situatie en inschattingen van activiteiten en kosten en de behoefte aan ondersteuning bij de invoering van de Wgdi. Alle provincies vulden de enquête in.

Voor een beter inhoudelijk beeld van de webstandaarden spraken we ook met stichting Accessibility. Zij adviseren (overheids)organisaties, waaronder gemeenten, waterschappen en provincies op het gebied van online toegankelijkheid van de bewuste websites en bijbehorend waarmerk 'Drempelvrij'.

De Wgdi is ook van toepassing op de omgevingsdiensten. Door de beperkte tijd is het in dit onderzoek niet gelukt om de impact van de Wgdi op de omgevingsdiensten goed in kaart te brengen.

Berenschot

3. Bevindingen met betrekking tot verplichting van standaarden

In de volgende hoofdstukken zijn de relevante onderdelen van de Wgdi *cursief* weergegeven.

3.1 Standaarden algemeen

Artikel 2.2. Bij algemene maatregel van bestuur kan een standaard worden aangewezen...

MvT: Een bij algemene maatregel van bestuur verplichte standaard zal van de 'pas toe of leg uit'-lijst worden verwijderd. De minister van BZK zal het Forum Standaardisatie en het Nationaal Beraad Digitale Overheid (...) betrekken in de voorbereiding van een algemene maatregel van bestuur.

De provincies zijn van mening dat het zinvol is om aan standaarden op het gebied van toegankelijkheid tot elektronische diensten en informatiebeveiliging te (gaan) voldoen.

Op dit moment zijn de algemene maatregelen van bestuur met betrekking tot standaarden nog niet beschikbaar. Provincies vinden dat voorafgaand aan het afkondigen van nieuwe standaarden bij algemene maatregel van bestuur een vorm van consultatie zou moeten worden ingericht. Daarbij krijgen de provincies de gelegenheid om de uitvoerbaarheid ervan te toetsen. Het betrekken van het Nationaal Beraad daarbij is zinvol, maar niet voldoende,

3.2 Toegankelijkheidsstandaard (webrichtlijnen)

MvT: De regering is voornemens om bij algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 2, tweede lid, van dit wetsvoorstel de Europese toegankelijkheidsstandaard ETSI EN 301 549 aan te wijzen als een verplicht toe te passen standaard. Het voornemen om de toepassing van deze Europese standaard te verplichten, houdt verband met de Richtlijn 2016/2102/EU betreffende de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties. Deze richtlijn heeft tot doel te bereiken dat websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties toegankelijker worden voor gebruikers, in het bijzonder voor personen met een beperking.

Uit de enquête onder de provincies blijkt dat een klein deel (circa 15%) van de provinciewebsites nu voldoet aan deze standaarden. Het argument om niet aan de standaard te voldoen is dat de websites van provincies veel geografische informatie bevatten en dat de gestelde webrichtlijnen dit niet zonder meer toelaten. De sites van de provincies die wel voldoen bevatten geen geografische informatie en geen pdf's en bieden daardoor minder informatie aan.

In 2010 was de verplichting dat overheden aan de richtlijnen moesten voldoen. Bij de komst van webrichtlijnen versie 2.0 is het huidige beleid 'pas toe of leg uit' in het leven geroepen, waarbij publieke organisaties de webrichtlijnen in principe toe moeten passen en als dat niet mogelijk werd geacht moest men uitleggen waarom dat niet kon.

Er bestaat binnen de richtlijn een indeling in drie niveaus, gebaseerd op hoe makkelijk iets te realiseren is voor organisaties. Dit zijn de niveaus A, AA en AAA. AAA wordt nooit verplicht gesteld, AA en A wel. Zo is ondertiteling van filmpjes verplicht volgens de richtlijnen (niveau A), maar gebarentaal niet (niveau AAA). Voor live video's is AA een eis, deze dienen wel ondertiteld te worden, maar het moment waarop deze ondertiteling moet worden toegevoegd hoeft niet live te zijn.

Berenschot

Ook pdf-bestanden die op websites worden gepresenteerd (zoals rapportages en jaarverslagen) moeten voldoen aan de eisen, want deze worden gezien als een webpagina.

Alle pagina's moeten aan de eisen van niveau A en AA voldoen, anders krijgt de website geen keurmerk. Dat betekent dat alle onderdelen aan de webrichtlijnen moeten voldoen en dat er dus bij grafische weergaves een alternatieve manier van het presenteren van de informatie gegeven dient te worden. Voor kaarten en andere geografische informatie geldt dan dat er altijd ook een mogelijkheid moet zijn om de informatie in lijst- of tabelvorm gepresenteerd te krijgen zodat dit voorgelezen kan worden.

De inschatting is dat het verplicht stellen van de webrichtlijn voor provincies een omvangrijke hoeveelheid werk met zich mee brengt (de kosten die daarvoor moeten worden gemaakt komen aan de orde in hoofdstuk 6). Uit de enquête blijkt dat de provincies het wel haalbaar achten om op of omstreeks 1 januari 2019 aan de webrichtlijnen voor toegankelijkheid te gaan voldoen.

3.3 Informatieveiligheidsstandaarden

MvT: De veiligheidsstandaarden TLS 1.2, DNSSEC, DKIM en SPF, en Digikoppeling 2.0, die reeds op de 'pas toe of leg uit'-lijst staan, komen in aanmerking om bij algemene maatregel van bestuur, op grond van artikel 2, tweede lid, van dit wetsvoorstel, te worden verplicht.

De provincies zijn zich bewust van de noodzaak tot veilige digitale dienstverlening. Alle provincies werken aan de implementatie van de in de MvT genoemde veiligheidsstandaarden en Digikoppeling³. De volgende tabel geeft de situatie weer (100% = alle provincies).

Standaard	Voldoet nu al	Voldoet gedeeltelijk	Voldoet niet
TLS 1.2	58%	42%	0%
DNSSEC	55%	9%	36%
DKIM	33%	25%	42%
SPF	75%	17%	8%
Digikoppeling 2.0	25%	33%	42%

NB: Digikoppeling 2.0 is bij een kwart van de provincies geïmplementeerd. Provincies maken voor hun wettelijke taken allen gebruik van de basisregistraties, maar gebruiken hiervoor om historische redenen meestal niet Digikoppeling maar andere koppelingen.

³ Digikoppeling is een set van standaarden voor elektronisch berichtenverkeer tussen overheidsorganisaties. De standaard wordt ook wel gebruikt voor aansluiting op de basisregistraties.

4. Bevindingen met betrekking tot toegang elektronische dienstverlening

4.1 Acceptatie van erkende authenticatiemiddelen

Artikel 4.2. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld omtrent het gebruik van een erkend publiek middel en een erkende publieke machtigingsdienst.

Op dit moment zijn de algemene maatregelen van bestuur met betrekking tot acceptatie van erkende middelen nog niet beschikbaar. Provincies vinden dat voorafgaand aan het afkondigen van nieuwe regels omtrent acceptatie bij algemene maatregel van bestuur een vorm van consultatie zou moeten worden ingericht. Waarbij de provincies de gelegenheid krijgen de uitvoerbaarheid ervan te toetsen.

Artikel 5.1. Bestuursorganen en aangewezen organisaties verlenen uitsluitend toegang tot hun elektronische dienstverlening waarvoor, ingevolge de toepassing van de regels bedoeld in het vijfde lid, het betrouwbaarheidsniveau substantieel of hoog als bedoeld in Verordening (EU) nr. 910/2014 vereist is, onder de voorwaarde dat gebruik wordt gemaakt van een erkend middel dat door een erkende ontsluitende dienst wordt ontsloten, gebruik makend van, voor zover van toepassing, een erkende machtigingsdienst of erkende attributendienst.

Vrijwel alle provincies vinden het nuttig om de digitale diensten naar een hoger betrouwbaarheidsniveau te brengen. Echter, de provincies leveren in beperkte mate diensten aan burgers. Voor een groot deel van deze diensten is een toegang met betrouwbaarheidsniveau "laag" voldoende. Circa de helft van de provincies heeft nu geen aansluiting op DigiD. Iets meer provincies zijn aangesloten op eHerkenning.

Een kwart van de provincies, zo blijkt uit de enquête, geeft aan onvoldoende inzicht hebben in de activiteiten die een provincie zou moeten uitvoeren om aan deze toegangsverplichting te kunnen voldoen. Er zijn onduidelijkheden op het technische vlak. Komt er bijvoorbeeld één koppelvlak voor Idensys, eHerkenning en iDIN of meerdere? Ook is niet helder wat er met de toegang op het huidige betrouwbaarheidsniveau "laag" gebeurt. Moet een melding of een aanvraag zonder rechtsgevolg nu van een toegang worden voorzien van ten minste betrouwbaarheidsniveau "substantieel"?

Een derde deel van de provincies kan om deze redenen niet aangeven of het aansluiten op Idensys voor 1 januari 2019 een haalbare opgave is.

Artikel 5.2. Bestuursorganen en aangewezen organisaties accepteren bij de toegang tot hun elektronische dienstverlening alle erkende middelen en erkende machtigingsdiensten, mits dat middel en die dienst ten minste van het voor de betreffende dienstverlening vereiste betrouwbaarheidsniveau is.

Het is duidelijk dat de provincies door aansluiting op Idensys deels aan de acceptatieverplichting uit artikel 5.2 zullen voldoen. Via Idensys kan een burger straks met een eNIK, app of selfie inloggen,

Berenschot

maar het is onduidelijk of met een aansluiting op Idensys straks ook "alle erkende middelen" worden geaccepteerd. Denk bijvoorbeeld aan bankpassen die via de toegangsdienst iDIN van de banken gaan inloggen of erkende buitenlandse nationale inlogmiddelen⁴.

4.2 Werking, betrouwbaarheid en beveiliging van de toegang

Artikel 8.1. Bestuursorganen en aangewezen organisaties voldoen aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels met betrekking tot de werking, betrouwbaarheid en beveiliging van de toegang tot elektronische dienstverlening die zij in stand houden.

Op dit moment zijn de algemene maatregelen van bestuur met betrekking tot werking, betrouwbaarheid en beveiliging van toegang nog niet beschikbaar. Provincies vinden dat voorafgaand aan het afkondigen van nieuwe regels omtrent toegang bij algemene maatregel van bestuur een vorm van consultatie zou moeten worden ingericht. Waarbij de provincies de gelegenheid krijgen de uitvoerbaarheid ervan te toetsen.

Artikel 8.2. Bestuursorganen en aangewezen organisaties overleggen jaarlijks, volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, aan Onze Minister een verklaring van een onafhankelijke auditor waaruit blijkt of zij voldoen aan de in het eerste lid bedoelde regels.

Provincies kunnen jaarlijks een onafhankelijke auditor inhuren, om het gevraagde auditrapport op te stellen en dat rapport aan de Minister te overleggen. Hier zijn echter extra kosten aan verbonden, waardoor het gebruik van voorzieningen relatief duur kan worden. Voor de provinciale diensten is immers maar een zeer beperkt aantal authenticaties van burgers nodig.

Omdat de provincies volgens artikel 14 van de Wgdi ook een rol krijgen toebedeeld op het gebied van het toezicht, lijkt het zinvol dat de bestuursorganen die onder het interbestuurlijk toezicht van de provincies vallen, de verklaring van de onafhankelijke auditor niet aan de Minister overleggen maar aan Gedeputeerde Staten van de betreffende provincie.

Artikel 16.1. Bestuursorganen (...) verstrekken aan Onze Minister desgevraagd de gegevens en inlichtingen die hij nodig heeft om maatregelen te kunnen nemen om compromittering van de veilige en betrouwbare toegang tot elektronische dienstverlening te voorkomen of beëindigen.

Provincies kunnen desgevraagd deze gegevens en inlichtingen verstrekken.

Op dit moment is niet duidelijk welke informatie de provincies zouden moeten verstrekken aan de Minister van BZK in het kader van het interbestuurlijk toezicht op de Wgdi.

⁴ Dit wordt verplicht in de eIDAS-verordening.

5. Bevindingen met betrekking tot toezicht en handhaving

Artikel 14.1. Met het toezicht op de naleving van de artikelen 5 en 8 door bestuursorganen op het niveau van het Rijk en door de aangewezen organisaties zijn belast de bij besluit van Onze Minister wie het aangaat aangewezen ambtenaren.

MvT: In lijn met de Wet revitalisering generiek toezicht is het toezicht van de hogere overheid op de naleving van dit wetsvoorstel door de lagere overheid (interbestuurlijk toezicht) sober en terughoudend. Decentrale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor de naleving van de wet en er wordt op vertrouwd dat de taken op het niveau waarop deze zijn belegd toereikend worden opgepakt. Het primaat voor de controle op de naleving ligt bij de horizontale verantwoording en controle binnen een bestuurslaag. In de tweede plaats komt het interbestuurlijk toezicht op de decentrale overheden, conform het beginsel dat slechts één bestuurslaag – de naast hoger gelegen bestuurslaag – toezicht houdt. De interventieladder van het interbestuurlijk toezicht voorziet onder meer in signaleren, informeren, overleg en afspraken over verbeteringen. Voorts biedt het interbestuurlijke toezicht de naast hoger gelegen bestuurslaag in uiterste gevallen de mogelijkheden tot repressief ingrijpen, te weten schorsing en vernietiging bij handelen in strijd met het recht of het algemeen belang (door de Kroon) en indeplaatsstelling (bij taakverwaarlozing).

De Wrgt (Wet revitalisering generiek toezicht) gaat ervanuit dat de eerstvolgende bestuurslaag de lagere bestuurslagen controleert als zij deze de taak zelf ook uitvoert. Interbestuurlijk toezicht (IBT) is op deze manier al vijf jaar bij de provincies belegd voor domeinen als huisvesting statushouders, monumenten, WABO, RO en archief. De provincies hebben voor het interbestuurlijk toezicht veelal een aparte afdeling en een toezichtstelsel ingericht. Ook zijn er afspraken gemaakt met gemeenten en waterschappen over informatievoorziening, rapportages, frequenties en dergelijke.

De provincies waren niet op de hoogte van de plannen van het ministerie van BZK om Wgdi-toezichtstaken bij de provincies te beleggen. Het lijkt echter verstandig en mogelijk dat het toezicht op de naleving van de Wgdi als nieuw domein wordt toegevoegd aan de bestaande provinciale interbestuurlijke toezichtstaken. Enerzijds, omdat de provincies kennis hebben van het inrichten en uitvoeren van interbestuurlijk toezicht en er kennis beschikbaar is – binnen de eigen ICT-afdelingen – op het gebied van ICT-standaarden en toegang tot digitale diensten. Anderzijds zijn gemeenten en waterschappen nu gewend aan het toezicht vanuit de provincies. Het zou onduidelijk zijn wanneer het toezicht op de naleving van de Wgdi bij lagere overheden straks vanuit het Rijk wordt georganiseerd.

Het Wgdi-toezicht kan een waardevolle aanvulling op het IBT-pakket vormen. Het provinciale oordeel wordt daarmee van grotere waarde voor gemeenten en waterschappen.

IBT is gebaseerd op een overeengekomen informatievoorziening per domein. Op dit moment is de Wgdi niet duidelijk over de informatie op basis waarvan de provincies het interbestuurlijk toezicht moeten gaan uitvoeren. De verklaring van de onafhankelijk auditor zal hierin een rol spelen. Toekomstige tranches van de Wgdi kunnen mogelijk ook nieuwe toezichtstaken voor de provincies

Berenschot

met zich meebrengen. Het zicht daarop ontbreekt en dat maakt het lastig om nu een goede organisatorische invulling voor het toezicht op de Wgdi te kiezen.

De implementatie van dit toezicht vraagt een éénmalige extra inspanning en dan een jaarlijks terugkerende extra inzet. Daarnaast vergt het aanpassingen in de interne werkprocessen, extra capaciteit en mogelijk extra deskundigheid. Hoeveel capaciteit of kosten daarmee zullen zijn gemoed is nu niet te zeggen.

De provincies en omgevingsdiensten zullen ook zelf het onderwerp zijn van interbestuurlijk toezicht op de naleving van de Wgdi vanuit het Rijk. Het is onbekend welke informatie hiertoe moet worden verstrekt en welke inspanningen dit zal vragen.

Berenschot

6. Bevindingen met betrekking tot de financiën

Artikel 21. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de tarieven en de overige voorwaarden die de erkende diensten, bedoeld in artikel 7, eerste lid, hanteren voor hun dienstverlening ten aanzien waarvan bij of krachtens deze wet regels zijn gesteld.

Provincies zullen voor de invoering van de Wgdi eenmalige kosten moeten maken voor:

- 1. Het voldoen aan de toegankelijkheidsstandaarden voor websites en mobiele diensten**
Uit de enquête blijkt dat de meeste provincies op basis van de huidige inzichten éénmalig tussen de € 25.000 en € 50.000 zullen moeten investeren om de websites te laten voldoen aan de toegankelijkheidsstandaarden. De hoeveelheid informatie op de provinciale sites zal hierdoor eerst sterk dalen, is de verwachting. Daarnaast zullen er jaarlijks extra kosten gemaakt moeten worden voor het geschikt maken van nieuwe content, zoals jaarverslagen en video's. De kosten hiervan zijn niet te verwaarlozen, maar kunnen nu nog niet goed worden ingeschat. Enkele provincies denken nu per provincie aan € 25.000 per jaar.
- 2. Het voldoen aan de informatieveiligheidsstandaarden**
Circa de helft van de provincies voldoet aan de informatieveiligheidsstandaarden, zo blijkt uit de enquête. De standaarden zijn soms deels geïmplementeerd. Andere provincies moeten nog 1 of meer van de 4 standaarden implementeren. De geschatte kosten hiervoor lopen uiteen van circa € 10.000 tot meer dan € 50.000 per provincie. Een kwart van de provincies kan de kosten nu nog niet inschatten. Jaarlijks verwacht men dat hier nog € 5.000 tot € 25.000 per provincie voor zal moeten worden uitgegeven.
- 3. Het aansluiten op de toegangsdiensten**
Driekwart van de provincies heeft nu onvoldoende informatie om de kosten van aansluiting op de toegangsdiensten te kunnen inschatten. Bij het overige kwart lopen de ramingen uiteen van € 10.000 tot € 100.000 per provincie.
De jaarlijkse kosten voor het gebruik van de toegangsdiensten zijn onbekend.
- 4. De toezichtverplichtingen van de provincie aan het Rijk**
Dit betreft de kosten van het organiseren en laten uitvoeren van een onafhankelijke audit. Naar schatting kost dit per provincie tussen de €10.000 en € 20.000 per jaar.
- 5. Het opzetten en uitvoeren van interbestuurlijk toezicht gemeenten en waterschappen**
Het Wgdi-toezicht zal éénmalig moeten worden ingericht. Het proces heeft overeenkomsten met het archieftoezicht, maar aanpassingen in processen en ICT zijn nodig. Wellicht is er ook extra expertise nodig. Het is nu nog niet goed mogelijk om de financiële consequenties van het opzetten en uitvoeren van het toezicht te ramen.

Berenschot

7. Beantwoording van de vragen van de uitvoeringstoets

1. Bestuurlijke overeenstemming over doel en acties

De provincies onderschrijven de doelen van de Wet generieke digitale infrastructuur. Welke acties de provincies precies moeten gaan uitvoeren is niet helemaal duidelijk. Verder achten de provincies een consultatie na bekendmaking van de algemene maatregelen van bestuur en volgende tranches van de wet noodzakelijk.

2. Bestuurlijke overeenstemming over implementatie en termijnen

De provincies verwachten dat de standaarden omstreeks de vermoedelijke ingangstermijn van de Wgdi geïmplementeerd kunnen zijn. De onzekerheden omtrent de veilige digitale toegang en de acceptatie van alle erkende inlogmiddelen zijn vanuit het perspectief van de provincies zo groot dat er geen inschatting over de implementatie en termijnen kan worden gegeven.

3. Overeenstemming over de financiële gevolgen

Er is geen duidelijkheid of overeenstemming over de financiën. De incidentele en structurele kosten zijn nu nog maar zeer beperkt in kaart te brengen. Een groot deel van de structurele kosten zijn naar verwachting de kosten voor het gebruik van de toegangsdiensten en die zijn nog onbekend.

4. Overeenstemming over de informatiekundige gevolgen

Voor wat betreft de standaarden zijn de gevolgen duidelijk. Provincies onderschrijven de doelen en weten wat hen te doen staat om de standaarden te implementeren. De webrichtlijnen vragen om aanzienlijke inspanningen en investeringen van de provincies. De informatievoorziening richting de meeste burgers zal door invoering van de wet tijdelijk achteruit gaan. De informatiekundige gevolgen voor de provincies ten aanzien van de digitale toegankelijkheid en de acceptatie van alle erkende middelen zijn op dit moment niet duidelijk.

5. Duidelijk opdrachtgeverschap bij de implementatie

Er is geen landelijk plan voor de implementatie van de Wgdi. Dat wil zeggen dat het opdrachtgeverschap niet duidelijk belegd is en dat goede sturing nu niet mogelijk lijkt.

6. Overeenstemming over de ondersteuning bij de implementatie

Een derde deel van de provincies geeft aan dat zij bij de implementatie van de aansluiting op Idensys en de acceptatie van alle erkende inlogmiddelen ondersteuning verwachten. Bijvoorbeeld in de vorm van een expertise steunpunt, duidelijke informatie over aansluitcriteria en verspreiding van best practices. Daarnaast verwachten provincies dat de voorzieningen foutloos werken en dat er een goed versiebeheer van de standaarden wordt gevoerd.

8. Conclusie en aanbeveling

De provincies onderschrijven de doelen van de voorgestelde Wet generieke digitale infrastructuur. Het huidige voorstel voor de Wgdi laat echter veel uitvoeringsaspecten onderbelicht. Die zullen later volgen in de vorm van algemene maatregelen van bestuur. Daarna zullen er nog andere "tranches" aan de wet worden toegevoegd. Hierdoor is er nu beperkt inzicht in de bestuurlijke, informatie-kundige en vooral de financiële consequenties van deze wet en kan het IPO nog geen volledig bestuurlijk oordeel geven over deze wet.

Het IPO hecht daarom groot belang aan een formele consultatie van de algemene maatregelen van bestuur behorende bij de Wet generieke digitale infrastructuur. Pas daarna kan een volledig oordeel worden gevormd. Dat geldt ook voor eventuele volgende tranches van de wet.

