



Consultatie van het voorontwerp voor de
Wet Generieke Digitale Infrastructuur (Wet GDI)

Reactie van KPN

KPN



29 maart 2017

Inleiding en samenvatting

De digitale wereld is niet meer weg te denken uit de moderne samenleving. Zonder ICT zou deze snel stil komen te staan. De ontwikkelingen gaan daarbij ongelooflijk snel. Omdat de afhankelijkheid van ICT alleen verder zal toenemen, neemt ook de behoefte aan laagdrempelige identificatie- en authenticatiediensten toe. Deze is zelfs noodzakelijk, omdat publieke en private dienstverleners zeker moeten weten met wie zij digitaal communiceren, terwijl tegelijkertijd gebruikers zeker moeten weten dat hun gegevens veilig zijn en hun privacy gewaarborgd. Europees is daarom afgesproken dat de kern van identificatie- en authenticatiediensten bestaan uit het bieden van zekerheid, veiligheid, en het waarborgen van privacy.

KPN is gezien deze ontwikkelingen positief over de ambities van de overheid op het gebied van identificatie en authenticatie. Het eID-stelsel met een multi-middelenstrategie, waarbij burgers een keuze hebben tussen verschillende publieke en private eID-middelen, is daarbij cruciaal. Naast dat keuze leidt tot marktwerking, waardoor innovatie wordt gestimuleerd en de prijzen voor eID-middelen zo laag mogelijk blijven, is het hierbij van belang dat er met deze strategie ook voldoende terugvalopties zijn wanneer één soort eID-middel onverhoopt niet goed blijkt te functioneren.

KPN ziet daarom de noodzaak dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het wetsvoorstel Generieke Digitale Infrastructuur (wet GDI) in consultatie heeft gebracht. Het Rijk beoogt hiermee de multi-middelenstrategie concreet vorm te geven en de toegang van private eID-middelen tot het publieke domein wettelijk te borgen. KPN waardeert deze inspanningen van het ministerie van BZK, maar ziet de noodzaak voor enkele concrete wijzigingen en punten van aandacht. KPN is van mening dat zonder bijstelling de Wet GDI de toegang van private middelenleveranciers tot het publieke domein onvoldoende borgt en de uitvoerbaarheid van de multi-middelenstrategie wordt belemmerd.

In het algemeen kan daarbij worden gesteld dat de conceptwetgeving veelal verwijst naar nadere regels die op een later moment in AMvB's zullen worden vastgesteld. Dit is in een kaderwet begrijpelijk. Echter het gevolg is ook dat belangrijke informatie die benodigd is voor de business case van private middelenleveranciers nog ontbreekt, zonder dat duidelijk is wanneer deze informatie ter beschikking komt en of het mogelijk is om, bijvoorbeeld via consultatie, inbreng te leveren voor deze AMvB's. KPN is van mening dat het voor de multi-middelenstrategie van belang is om rekening te houden met de positie van private partijen, door te zorgen dat zij zo spoedig mogelijk een business case kunnen maken, in een gelijk speelveld kunnen toetreden tot het publieke domein en voldoende de ruimte krijgen om te concurreren met publieke en andere private eID-middelen.

De belangrijkste aandachtspunten waarin in de onderstaande reactie van KPN zal worden ingegaan zijn:

- 1. De nadere regels over kosten en tarifiering (artikel 20 en 21) moeten zo spoedig mogelijk worden verduidelijkt. De kosten en de tarifiering moeten daarbij in verhouding zijn zodat private partijen een gezonde business case**

kunnen maken. Hierbij moet een gelijk speelveld tussen publieke en private eID-middelen worden gecreëerd.

2. Om te zorgen dat er voldoende markt ontstaat voor een private middelenuitrol en daarmee de uitvoering van de multi-middelenstrategie is dringend gewenst dat overheidsdiensten vanaf de inwerkingtreding van de wet GDI geen middelen op niveau laag meer accepteren. De uitgifte van eID-middelen door middel van andere tot het stelsel toegelaten eID-middelen op hetzelfde betrouwbaarheidsniveau moet mogelijk worden gemaakt.
3. Voorkom een overlap van verschillende (wettelijke) regelingen voor identificatie- en authenticatiediensten waardoor de complexiteit en administratieve lasten toenemen. Zorg daarbij voor één toezichthouder.

Daarbij vraagt KPN in onderstaande reactie aandacht voor de verwerking van persoonsgegevens, open standaarden en enkele overige punten.

Financiering en doorberekening kosten

De conceptwet spreekt in artikel 20 over regels die per AMvB zullen worden gesteld om de kosten die het Rijk maakt samenhangend met de instandhouding, de ter beschikking stelling en het gebruik van de voorziening, ten laste te brengen van de erkende diensten. In artikel 21 wordt gesproken over nadere regels die kunnen worden gesteld, eveneens in een AMvB, over de tarieven die erkende diensten mogen doorberekenen en de overige voorwaarden die zij kunnen hanteren voor hun dienstverlening.

Het is begrijpelijk dat het Rijk bepaalde generieke kosten voor de instandhouding van de voorziening waarvan erkende diensten gebruik maken doorbelast. Het is van belang dat overheidsmiddelen (DigiD) en private eID-middelen in verhouding gelijk worden aangeslagen. Wanneer overheidsmiddelen deze doorbelasting niet hoeven te verwerken in hun tarief wordt het speelveld ongelijker en voor de private erkende diensten moeilijker om een positie te verwerven op de markt. Dit kan ten koste gaan van de multi-middelenstrategie. Daarbij is het van belang te beseffen dat de kosten die worden doorbelast aan erkende diensten uiteindelijk zullen worden verrekend in het tarief van deze diensten. Het is daarom een indirecte doorbelasting aan de dienstaanbieders. Ook is belangrijk dat het Rijk zoveel mogelijk transparantie geeft over de opbouw van het doorberekende tarief en wat er met de afgedragen gelden precies gebeurt. Daarbij zou dit logischerwijs betekenen dat partijen die bijdragen aan de instandhouding van de voorziening daar ook medezeggenschap over krijgen, of op zijn minst betrokken worden bij zaken die betrekking hebben op deze gedeelde voorziening. Denk hierbij aan bepaalde technische ontwikkelingen die hierin moeten worden opgenomen.

In het geval van beide artikelen geldt dat voor de business case van private middelenleveranciers het van belang is dat er zo spoedig mogelijk inzicht wordt gegeven in de kosten die zullen worden gevraagd aan de hand van artikel 20 en de nadere regels gerelateerd aan tarifiering zoals gesteld in artikel 21. Rekening moet worden gehouden dat de business case van deze partijen mede-afhankelijk is van de kosten die aan hen worden doorbelast en het tarief dat zij in rekening mogen brengen voor hun diensten. Deze moeten in verhouding zijn om te zorgen dat gemaakte investeringen terug kunnen worden verdiend en er zo onder andere met private eID-middelen een bijdrage kan worden geleverd aan de multi-middelen strategie van het Rijk. KPN roept op om tijdig met middelenleveranciers hierover in gesprek te gaan, om te voorkomen dat achteraf blijkt dat, enerzijds door tijd, anderzijds door een disbalans in kosten en tarifiering, een ongelijk speelveld voor sommige partijen is ontstaan die ten koste gaat van de multi-middelenstrategie.

Transitieperiode en een gelijk speelveld

Er is in de conceptwet (artikel 23 lid 4) opgenomen dat er na de inwerkingtreding van de wet een transitieperiode van drie jaar zal bestaan voor het gebruik van inlogmiddelen op het niveau laag voor bestuursorganen en door de minister aangewezen organisaties. Het is van belang dat dienstaanbieders de overgangstermijn van niveau laag naar niveau substantieel gebruiken om voorzieningen op het niveau substantieel en hoog voor te bereiden. Geborgd moet worden dat diensten van bestuursorganen of door de minister aangewezen organisaties vanaf de inwerkingtreding van de wet GDI niet meer op niveau laag worden aangeboden. Dit is nodig, omdat het risico is dat er in de aankomende jaren onvoldoende markt ontstaat om een private middelenuitrol mogelijk te maken. Daarbij

zijn er ook waarborgen nodig om een middelenuitrol op het niveau substantieel en hoog mogelijk te maken voordat de wet in werking treedt, omdat er anders onvoldoende eID-middelen beschikbaar zijn om in te loggen bij de overheidsdiensten die alleen deze niveau's toestaan. Het is nog niet duidelijk hoe dit wordt georganiseerd. Hier moet echter een oplossing voor worden gezocht.

Het is voor de transitieperiode en het gelijke speelveld daarbij van belang dat het uitgeven van eID-middelen aan gebruikers kan plaatsvinden door middel van andere tot het stelsel toegelaten eID-middelen op hetzelfde betrouwbaarheidsniveau. Zo wordt voorkomen dat burgers zich meerdere keren moeten identificeren, worden administratieve lasten niet onnodig hoog en het verlaagt de drempel tot het gebruik van andere eID-middelen, waardoor de marktwerking toeneemt. Daarbij zorgt het voor een gelijk speelveld tussen eID-middelen uitgegeven door banken en Idensys-middelen, aangezien de eerstgenoemde partijen vanuit hun wettelijke taak al beschikken over benodigde identificatiegegevens van hun gebruikers voor het betrouwbaarheidsniveau substantieel. Een zo laag mogelijke drempel voor gebruikers om andere eID-middelen te activeren verstevigt de multi-middelenstrategie en voorkomt dat er een de facto monopolie ontstaat van één type middel.

Relatie andere stelsels en dubbele regulering

Naast de wet GDI zijn er nog andere kaders voor identificatie- en authenticatiediensten. PKI-overheid en het afsprakenstelsel ETD zijn hiervan voorbeelden. Het is niet duidelijk welke relaties er zijn tussen deze kaders of dat deze relaties in een later stadium, bijvoorbeeld in de aangekondigde lagere regelgeving, nog zullen worden gelegd. Voorkomen moet worden dat er regelgeving ontstaat die elkaar overlapt, zorgt voor onnodige complexiteit en extra administratieve lasten, met bijvoorbeeld als gevolg dat voor één dienst meerdere audits nodig zijn. Wanneer er overlap ontstaat, dan is harmonisatie in één wettelijk kader, waarin de relaties tussen eerdergenoemde normenkaders duidelijk worden, noodzakelijk. Daarbij is ook één toezichthouder nodig.

Verwerking van persoonsgegevens

Een van de uitgangspunten van de multi-middelenstrategie is dat private eID-middelen zowel in het publieke als het private domein kunnen worden gebruikt voor de identificatie en authenticatie van personen en bedrijven. Private eID-middelen moeten vanzelfsprekend voldoen aan alle wet- en regelgeving gerelateerd aan privacy. Artikel 9 van het concept wetsvoorstel lijkt echter uit te sluiten dat de verwerking van persoonsgegevens mag plaatsvinden buiten het publieke domein. Dit maakt de inzet van private eID-middelen in het private domein vrijwel onmogelijk, ondanks dat zij voldoen aan de privacywetgeving. De wet moet voor private aanbieders van eID-middelen voldoende ruimte bieden om ook in het private domein te opereren en moet zodoende worden aangepast.

Open standaarden

De conceptwetgeving beoogt om steviger te gaan sturen op het gebruik van open standaarden door overheden, door deze waar mogelijk te verplichten. Leveranciers van ICT-diensten aan de overheid leveren echter niet altijd diensten die functioneren op (door de overheid vastgestelde) open standaarden. Open standaarden zijn daardoor niet

altijd voor alle diensten beschikbaar. Bij het bepalen van de verplichte open standaarden moet hier rekening mee worden gehouden en waar nodig relevante bedrijven bij worden betrokken.

Overig

Er zijn verschillende wetten die een vorm van papieren identificatie verplicht stellen, zoals de Wet op de loonbelasting. Om het gebruik van elektronische identificatie- en authenticatiemiddelen te bevorderen, is het wenselijk om dergelijke wetgeving aan te passen zodat deze elektronische vorm ook wettelijk wordt toegestaan. Dit sluit tevens nauw aan bij de ambities van het Rijk voor een digitale overheid.