

## Wet Digitale Overheid

De laatste jaren is er veel gesproken over nadere regeling voor de digitale overheid. Op tal van vlakken verandert er dan ook veel in de manier waarop overheden via digitale middelen communiceren met burgers en bedrijven. Dit leidt overigens al tot aanpassing van bestaande wetgeving, zoals de AVG of de Algemene wet bestuursrecht. Maar de Wet Digitale Overheid is hierop een belangrijke aanvulling en nieuw in dit verband.

De Wet Digitale Overheid komt eraan. De parlementaire behandeling is gaande. Wat verandert er straks voor burgers, ondernemers, medeoverheden en uitvoerings-organisaties? Deze pagina's vatten de kern voor u samen.

Met opmerkingen [ZP1]: Status van document is Concept  
Versie 0.3 d.d. 19 aug 2019

### Wat doet de wet?

In de kern is de wet een gemeenschappelijk kader (afspraken dus) voor het elektronisch verkeer tussen enerzijds bestuursorganen of nader aangewezen organen (medeoverheden, uitvoerders) en anderzijds natuurlijke personen, rechtspersonen, ondernemers, en hun gemachtigden.

Dat kader bestaat uit te hanteren uitgangspunten, standaarden, en enkele gemeenschappelijke functies en voorzieningen voor dat elektronisch verkeer. Net zoals de Archiefwet bijvoorbeeld, sluit de wet aan op de Algemene wet bestuursrecht – en vult delen van het 'hoe' daarvan in.

De wet geeft aldus randvoorwaarden mee aan primaire processen van veel overheden. Bij het huidige wetsvoorstel ligt het accent op de regeling van toegang en authenticatie tot digitale publieke dienstverlening voor burgers, bedrijven en rechtspersonen. (hoofdstuk 4, art 6-15)

Maar de wet is een kaderwet. Andere aspecten van het digitale verkeer met burgers en bedrijven zullen ook binnen dit kader nadere uitwerking krijgen. Het huidige wetsontwerp bevat daarvoor al:

- ✓ de bevoegdheid om bepaalde standaarden bij AMvB te verplichten voor 't digitaal verkeer;
- ✓ de grondslag voor verwerking van persoonsgegevens w.o. het BSN voor de voorzieningen;
- ✓ de grondslag voor eisen van informatiebeveiliging voor toegang tot elektronische diensten;
- ✓ de toewijzing van de verantwoordelijkheid voor de generieke digitale infrastructuur, t.w. de inrichting en het beheer van diensten (of functies) en voorzieningen hiervan.

### Motivatie

De behoefte aan de kaders, uitgangspunten en standaarden komt voort uit de wens om als overheid burgers en bedrijven eenduidig tegemoet te treden, betrouwbaar, veilig in de uitwisseling, en toch gemak en overzicht biedend. Dat lukt alleen als overheden dat samen doen, volgens enkele gemeenschappelijke lijnen. Tegelijkertijd is dat efficiënter. En de wet beoogt het ook nog eens zo te regelen, dat aanpassingen die techniek en maatschappelijke ontwikkelingen straks gaan vragen, relatief eenvoudig door te voeren zijn. Zonder dat waarborgen voor burgers en ondernemers in hun informatierelatie tot de overheid te snel in gevarenczones komen.

Een veel terugkerend nevenmotief in de manier hoe dit elektronisch verkeer geregeld wordt, is daarnaast het ruimte laten aan de markt van zakelijke dienstverleners, omdat dit innovatie en verdere verbetering mogelijk maakt, maar ook efficiënter levering en risico-spreiding. Juist daarom worden standaarden en toezichtsvormen een belangrijk deel van de uitwerking van deze wet. De beleidsagenda NL Digibeter (2018) formuleert de voornemens en motiveringen nog uitgebreider.

Tot voor kort was er natuurlijk al enige regeling op dit gebied. De digitalisering is de laatste 20 jaar in een enorme vlucht geraakt. De wet digitale overheid brengt in de ad hoc oplossingen van zulke regeling nu structuur met een passend kader. Zo wordt de sinds juli 2018 geldende AMvB met standaarden voor de toegankelijkheid van digitale communicatieproducten onder de werking ervan gebracht. Tevens 'verhangt' dit voorstel de nadere regeling voor de basisinfrastructuur van de Wet Elektronisch Berichtenverkeer Belastingdienst 2015 (ex art X) naar deze wet, de wet DO.

### Op weg naar vaststelling

Het wetsvoorstel van 19 juni 2018 heeft naar aanleiding van de behandeling in de TK twee maal een aanpassing ondergaan. Een taal- en juridisch-technische in de 1<sup>e</sup> nota van wijziging (dec 2018). Daarnaast is begin juli 2019 een brief van de Staatssecretaris naar de TK gegaan over een aanpassing van het voorgestelde regime voor de toelating van publieke identificatiemiddelen; deze is in een 2<sup>e</sup> nota van wijziging met spoed aan de RvSt voorgelegd voor advies.

Deze wordt meegenomen in de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, later in het najaar van 2019.

Verwachting is dat de wet, met enige nadere regelgeving bij of krachtens AMvB, in juli 2021 van kracht wordt. De inwerkingtreding kan volgens art 29 bij Koninklijk Besluit nader worden bepaald.

### Gedelegeerde regelgeving

De wet is zoals al gesteld een kaderwet, om in te kunnen spelen op technische ontwikkelingen en de veelvormigheid van het toepassingssterrein. Voor de regeling van authenticatie en toegang, maar ook voor het digitaal machtigen van derden, en voor enkele veiligheidseisen aan websites, zijn nadere uitwerkingen in aantocht die tegelijkertijd met de wet zelf in werking zullen treden. De urgentie voor het regelen van deze onderwerpen heeft te maken met de toenemende noodzaak om hogere betrouwbaarheidsniveaus van identificatiemiddelen te gaan gebruiken (verplichten) voor vele diensten die gevoelige gegevens en rechten raken.

De Wet Digitale Overheid is in opzet en werking vervlochten met:

- ✓ de algemene wet bestuursrecht
- ✓ de algemene verordening gegevensbescherming
- ✓ de wet op het burgerservicenummer
- ✓ de wet open overheid
- ✓ de wetgeving op elektronische publicaties (openbare bekendmakingen e.v.)
- ✓ de archiefwet
- ✓ de diverse wetten op de basisregistraties
- ✓ de wetgeving op de identificatieplicht en ID-documenten
- ✓ de wet beveiliging netwerk en informatiesystemen
- ✓ de (Europese) eIDAS Verordening
- ✓ de dienstenwet (EU-directive) en straks de SDG-richtlijn
- ✓ vrijwel alle andere sectorale materiewetgeving (zorg, onderwijs, omgevingswet, fiscaal, etc.)

**Met opmerkingen [ZP2]:** Er is bij ambtelijk BZK aarzeling of dit haalbaar zal blijken

**Met opmerkingen [ZP3]:** De planning in deze tabel is voorlopige indicatie; nog onderhevig aan ijking; en behoeft elke 2 a 3 maanden actualisering

Naam gedelegeerde regelgeving of besluit	grondslag	status aug 2019	consultaties (uitvoering)	RvSt	parlementair	beoogde inwerking
1 Besluit Digitale Toegankelijkheid,	AMvB ex art 3	omhangend	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	v.o. 1 juli 2018 al
2 Besluit veiligheidsstandaarden overheidswebsites	AMvB ex art 3	concept af	sep-19	nov-19	voorhang	1-jul-20
3 Besluit Digitale Overheid (wijziging ex EBV-besluit pers gegevens)	AMvB ex 4, 5, 16	concept af	okt-19	jan-20	voorhang	1-jul-20
4 Besluit Bedrijfsmiddelen en erkende diensten	AMvB ex 11,13,22	concept af	loopt	jan-20	voorhang	1-jul-20
5 Besluit Basisvoorziening machtigen	AMvB ex art 5	in concept	dec-19	feb-20	voorhang	1-jul-20
6 Besluit aanwijzing publieke middelen	Min Besluit ex art 9		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	1-jul-20
7 Regeling bekostiging ex art 20-22	Min Regeling ex art 6	ingepland	dec-19	n.v.t.	n.v.t.	1-jul-20
8 Regeling classificering betrouwbaarheidsniveaus diensten	Min Regeling ex art 6	ingepland	feb-20	n.v.t.	n.v.t.	1-jul-20
9 Regeling Bedrijfsmiddelen en erkende diensten (machtigen)	Min Regeling ex AD 5	ingepland	mei-20	n.v.t.	n.v.t.	1-okt-20
10 Regeling aansluitingschema	Min Regeling ex art 29	ingepland	mei-20	n.v.t.	n.v.t.	1-jul-20
11 Regeling Gebruiksvoorschriften (zorgplicht identificatiemiddelen)	Min Regeling ex art 10	ingepland	aug-20	n.v.t.	n.v.t.	na 1 okt 2020
12 Regeling Basisvoorziening machtigen	Min Regeling ex AD 5	ingepland	n.t.b.	n.v.t.	n.v.t.	n.t.b.
13 Besluit aanwijzing toezichhoudende ambtenaren	Min Besluit ex art 17	ingepland	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	
14 Besluit Burgermiddelen en erkende diensten	NvW AMvB ex art 9 lid 9	voorzien	n.t.b.	n.t.b.	voorhang	n.t.b.
15 Regeling Burgermiddelen en erkende diensten	NvW Min regeling ex AD 14	voorzien	n.t.b.	n.t.b.	voorhang	n.t.b.
Paspoortwet gebaseerde besluiten i.h.k.v. ID middel hoog		ingepland	n.v.t.	n.t.b.	(voorhang?)	n.t.b.

### Materiële waarborgen

Voor het elektronisch bestuurlijk verkeer dat op grond van de wet digitale overheid gefaciliteerd zal worden, gelden voorts de bepalingen van de algemene wet bestuursrecht. Parallel aan de parlementaire behandeling van het voorstel voor de wet digitale overheid vindt ook de behandeling van de wijziging van deze bepalingen (afdeling 2.3 Abw) plaats. In de kern omvat dit:

- ✓ een zorgplicht voor bestuursorganen tot ondersteuning bij overheidscommunicatie;
- ✓ het recht van burgers/bedrijven op digitale verkeer naar en van bestuursorganen;
- ✓ nadere regels over ontvangstbevestiging en notificatie – juist ook in het digitale verkeer;
- ✓ de inspanningsverplichting voor bestuursorganen bij foutmeldingen, bij adressering i.h.b.

### **Gevolgen voor burgers en bedrijven/ondernemers, zzp-ers**

De wet zelf heeft voor burgers en bedrijven geen directe gevolgen. Maar door de uitvoeringsregelingen en de besluiten van bestuursorganen die dat geheel vergt, zullen burgers er vanaf 2021 wel wat van gaan merken. Zo zal het inloggen met identificatiemiddelen veiliger moeten, dus met andere middelen met hogere betrouwbaarheidsniveau's. Er komen ook keuzemogelijkheden tussen aanbieders van verschillende middelen; keuzes die 'eindgebruikers' meer opties bieden. Voorts zal het digitaal machtigen van derden voor elektronische diensten makkelijker worden. De veiligheid in internetgebruik zal door consequenter gebruik van veiligheidsstandaarden verbeteren. Al deze effecten treden geleidelijk op, in diverse stappen.



Omdat de uitvoeringsregelingen de eIDAS-verordening van de EU als richtsnoer nemen, vormt de wet ook het kader voor het digitaal verkeer van burgers en bedrijven uit EU-landen met de Nederlandse overheid, en van Nederlanders met overheden van de EU-partners.

### **Gevolgen voor medeoverheden, uitvoeringsinstellingen (incl. zorgaanbieders)**

De afspraken en principes die aan de wet ten grondslag liggen betekenen direct al iets voor medeoverheden en uitvoeringsinstellingen. Bij de inschatting van de impact van de diverse uitvoeringsregelingen worden zij bijvoorbeeld via hun vertegenwoordigende organen betrokken.

Vervolgens zijn er de gevolgen van de besluiten en regelingen die op grond van de wet worden getroffen. Leidraad daarvoor zal vooral zijn, het volgen van het aansluitingschema voor de acceptatieplicht van toegelaten identificatiemiddelen (art 7 en art 15). Overigens kan de Autoriteit Persoonsgegevens cf. AVG los daarvan eerder al verplichten tot hanteren van hogere betrouwbaarheidsniveaus voor bepaalde diensten (voorbeeld UWV). De stapsgewijze implementatie van andere niveaus van authenticatie en communicatie naar gebruikers daarover zullen lokaal de voornaamste impact zijn van invoering van de wet.

Daarnaast zegt Art 6 van de wet DO dat bestuursorganen zelf gaan aangeven welke betrouwbaarheidsniveau's voor hun elektronische diensten nodig zijn, voor authenticatie en voor machtigen van derden. Daar kan het denkwerk in 2019 al voor starten, ook al is de Ministeriële regeling daarvoor nog niet vastgesteld. Bovendien krijgen GS er een bescheiden maar eervolle toezichtstaak bij rond naleving door gemeenten en waterschappen.

Tenslotte zijn er de gevolgen van het voldoen aan de standaarden die per besluit ex art 3 verplicht gesteld worden, waar ook de laatste overheden die daar nog niet aan voldoen, zich bij zullen moeten aansluiten. Dit treft in het bijzonder de standaarden voor de veiligheid van websites (cf. NCSC-richtlijnen; zie [www.FS.nl](http://www.FS.nl)), maar tevens naleving van het tijdelijk besluit toegankelijkheid.

### **Gevolgen voor private ketenpartners**

Een bijzondere categorie van organisaties die door de wetgeving en uitvoeringsbesluiten met herformulering van spelregels te maken krijgt, zijn de dienstaanbieders op de markt van identificatiemiddelen, machtigingsoplossingen, personal datamanagement, of digitaal 'outputmanagement' voor publieke dienstverleners. In zijn algemeenheid kan gesteld worden, dat de wet voor hen nieuwe kaders en kansen biedt, met algemene standaarden, eisen en toezicht.



----- **samenvatting Wet Digitale Overheid** -----

Art 1. geeft Definities waaronder die voor identificatiemiddel (privaat, publiek, toegelaten), erkende dienst, authenticatiedienst, machtigingsdienst, middelenuitgever, ontsluitingsdienst.

Art 2. bevat bepalingen over de reikwijdte van werking (incl. rechtelijke instanties art2 WRO)

Art 3. regelt dat voor bestuursorganen standaarden voor digitaal verkeer verplicht kunnen worden gesteld bij AMvB, mits verplichtingsproces en beschikbaarheid ervan aan eisen voldoen.

De AMvB bepaalt: a. het functioneel toepassingsgebied, b. de organen waar dit voor geldt, en c. de ingangsdatum. Lid 5 van het artikel bepaalt dat Onze Minister een orgaan een aanwijzing kan geven bij non-conform handelen (een gedragslijn die strijdig is met een aangewezen standaard).

Art. 4. bepaalt voor de informatieveiligheid, dat organen voldoen aan bij of krachtens AMvB te stellen regels over de toegang tot digitale diensten op verschillende betrouwbaarheidsniveaus.

De organen overleggen periodiek een verklaring van een auditor dat zij voldoen; de bewijsvoering kan nader geregeld worden bij of krachtens AMvB.

Art. 5. stelt de Minister van BZK verantwoordelijk voor inrichting en beheer van basisinfrastructuur (generieke digitale infrastructuur), en benoemt daarvan in lid 1 in functionele termen:

- de uitgifte van een publiek authenticatiemiddel aan natuurlijke personen met BSN op verschillende betrouwbaarheidsniveaus;
- het afgeven van een digitale verklaring van machtiging van natuurlijke personen;
- het mogelijk maken van toegang tot digitale diensten met identificatiemiddelen;
- het gebruik van een uniek identificerend nummer, voor natuurlijke, rechtspersonen of ondernemingen/bedrijven bij identificatie voor digitale toegang tot diensten;
- het beheer van het stelsel voor identificatie van rechtspersonen en bedrijven;
- heet elektronisch berichtenverkeer met en de informatieverschaffing aan deze 3 groepen van geadresseerden, burgers, rechtspersonen en bedrijven (of hun gemachtigen).

Lid 2 draagt de zorg op aan onze Minister voor voorzieningen:

- Die acceptatie van EU-eIDAS erkende identificatiemiddelen toegankelijk maken/ontsluiten;
- Die erkende Nederlandse identificatiemiddelen voor andere lidstaten van de EU ontsluiten.

De Minister van BZK kan de RDW taken opdragen bij MR rond het ID-middel hoog op het rijbewijs.

In het laatste lid krijgt Onze Minister de bevoegdheid bij of krachtens AMvB regels te stellen met het oog op inrichting, werking van generieke digitale infrastructuur, voor andere onderdelen dan in lid 1 en 2 gestelde delen en voorzieningen; daarbij kunnen aansluitplichten worden opgelegd.

**Hoofdstuk 4** is het grootste hoofdstuk van het wetsvoorstel; artikelen 6 t/m 15 gaan over Toegang tot elektronische dienstverlening (het authenticatiestelsel).

Art. 6 bepaalt dat volgens bij Ministeriële regelgeving te stellen regels bestuursorganen gaan aangeven welke betrouwbaarheidsniveaus nodig zijn voor hun diensten, en machtiging daarbij. Lid 4 van het artikel geeft bij Ministeriële regeling de ruimte om tijdelijk voor substantieel of hoog toch een niveau lager te kunnen laten authenticeren, waarbij niveau laag wel 'twee-factor' moet zijn.

Art.7 verplicht bestuursorganen uitsluitend de toegelaten identificatiemiddelen te accepteren. Lid 4 scheidt een optie om bij Ministeriële regeling een bestuursorgaan voor specifieke doelgroepen af te laten wijken. Lid 5 scheidt ruimte (bij nadere MR) voor acceptatie van beroeps/bedrijfsmiddelen.

Art. 8 beperkt het gebruik van het publiek identificatiemiddel (en voorziening) voor toegang tot bestuursorganen en aangewezen organisaties; art 2 scheidt de optie om bij MR te verruimen.

Art. 9 is juli 2019 aangepast bij 2<sup>e</sup> Nota van Wijziging: het bepaalt nu dat de Minister a. publieke identificatiemiddelen kan toelaten (mits voldoende aan eisen van werking, beveiliging en betrouwbaarheid); b. een publieke middelenuitgever en authenticatiedienst kan erkennen, als deze voldoet aan bij AMvB nader te stellen voorwaarden en regels (leveringsplicht, dekkingsgraad,

tarieven, uitgifte en beëindiging). Datzelfde c. kan onze Minister doen met een ontsluitende dienst, waarvoor ook eisen van werking, beveiliging en betrouwbaarheid worden gesteld bij AMvB.

Art.10 legt een zorgplicht bij de gebruiker van het identificatiemiddel, de burger of ondernemer, om diefstal, verlies, misbruik ervan te voorkomen; bij MR kunnen hiervoor nader regels volgen.

Art.11 zet de grote lijnen neer voor de erkenning door Onze Minister van een middelenuitgever, authenticatiedienst, ontsluitende dienst of machtigingsdienst, en verwoordt de aard van de criteria die daarbij een rol spelen (lid 4), alsmede de noodzaak van advies ex art 9 Wet Bibop (integriteit).

Art.12 maakt het mogelijk om voor bepaalde diensten attributen bij de digitale identificatie te betrekken voor bedrijven of rechtspersonen (cf MvT); de Minister moet daar een aanwijzing voor doen en publiceren in de staatscourant, in overeenstemming met de Minister die over het register gaat waar dat attribuut wordt bijgehouden. (de MvT verwijst naar 'n voorbeeld uit de zorgsector)

Art.13 bevat bepalingen over de rechten en plichten voor erkende diensten, met de optie tot nadere regels bij AMvB, tot bindende aanwijzing door de minister, of geven van een ontheffing.

Art.14 regelt de intrekking van de erkenning, beëindiging of overdracht ervan (+beëindigingsplan).

Art.15 is een listig artikel dat bijzondere situaties voor het niet hoeven accepteren van identificatiemiddelen voor bedrijf of organisatie mogelijk maakt (zzp-situaties, EU-context van de Dienstenwet) als KvK-nr of RSIN voor dienstverlening op substantieel/hooch niveau niet nodig zijn. Wel bevestigt het (lid 2) de acceptatieplicht van alle erkende middelen of machtigingsverklaringen voor ondernemingen in het HR opgenomen voor bestuursorganen (incl. erkende diensten).

Dan volgt een nieuw, kort hoofdstuk, inzake bescherming persoonsgegevens, met Art.16 als kern. Op grond van dit artikel is de verwerking van persoonsgegevens toegestaan voor de goede uitvoering van deze wet en daarmee niet verder dan daarvoor. Dat is inclusief het BSN.

Art.17 (in het hoofdstuk 'naleving'). Door de minister worden ambtenaren aangewezen die toezicht houden op naleving van art 3, 6, 7, 8 en 15, waar het om naleving door rijk en provincies aangaat. Voor toezicht op gemeenten en waterschappen zijn GS belast en GS rapporteren daarover aan Onze Minister (lid 3). Voor lid 4 en 8 (lid 4) en voor art 11 en 13 (lid 5) is de minister weer bevoegd om ambtenaren aan te wijzen; daarvan wordt in de Staatscourant melding gedaan. Lid 7 en 8 van dit 17<sup>e</sup> artikel geeft de minister de bevoegdheid last onder bestuursdwang op te leggen ter handhaving van art 11 en 13; een boete is bij handhaving van art 13 mogelijk (WvStr).

Art.18 scheidt de mogelijkheid dat de Minister de toegang tot elektronische dienstverlening van een bestuursorgaan kan onderbreken, bij (ernstige) verstoringen, incidenten, misbruik, niet-naleving.

Art.19 vestigt de plicht tot melden voor bestuursorganen en houders van een erkenning bij incidenten, desgevraagd en uit eigen beweging. Andersom heeft de minister ook een informatieplicht aan bedoelde partijen over inbreuken op veilige en betrouwbare digitale toegang.

Hoofdstuk 7 bevat een aantal financiële bepalingen (artt. 20, 21 en 22). Voor verstrekking van een publiek middel worden de kosten die het rijk maakt doorbelast aan de verkrijger. Bij ministeriële regeling wordt per publiek middel tarief en wijze van betaling vastgesteld. Kosten voor uitvoering van art 5 (digitale infrastructuur) en art 9 (toelaten van middelen) worden doorbelast aan bestuursorganen, aangewezen organisaties e.a., nader te regelen per MR. Voor erkenningen en het toezicht daarop kan de Minister een heffing opleggen, nader te regelen bij AMvB.

Art.23 regelt evaluatie van de wet binnen 5 jaar na inwerkingtreding.

Artt. 24 en 25 bevatten overgangsrecht voor organisatie en bedrijfsmiddelen (indaling van stelsel eHerkenning in dit kader). Art 27 regelt aanpassing van de wegenverkeerswet opdat de kosten voor het publiek ID-middel op 't rijbewijs in de leges daarvoor kunnen worden doorbelast.

Art. 28 regelt de omhanging van het tijdelijk Besluit digitale toegankelijkheid EN van het Besluit verwerking persoonsgegevens generieke digitale infrastructuur (ex Art X van de wet EBV).

Art. 29 In werking treedt de wet op bij KB te bepalen tijdstip. De opgenomen acceptatieplichten zijn pas van toepassing als het bestuursorgaan is aangesloten op de in art 5 bedoelde infrastructuur en voorzieningen, overeenkomstig het (bij MR geregelde) aansluitschema.