



Adviescollege
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw drs. A.C. van Huffelen
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/RS/HS/bs/ATR1577/2023-U004

Uw referentie

Datum 23 januari 2023

Betreft Regeling nadere eisen toelating identificatiemiddelen Wdo

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Geachte mevrouw Van Huffelen,

Op 10 oktober 2022 is de voorgenomen *Regeling nadere eisen toelating identificatiemiddelen Wet digitale overheid (Wdo)* voor toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). De Wdo heeft tot doel om het voor burgers mogelijk te maken veiliger in te loggen bij de overheid. Daarbij regelt de Wdo dat het mogelijk wordt, om naast DigiD, ook private inlogmiddelen te gebruiken.

Het voorstel regelt de details ten aanzien van het inlogproces bij overheidsdiensten met een (privaat) identificatiemiddel en de manier waarop inlogmiddelen in dat proces functioneren. Het gaat daarbij om de invulling van eisen die volgen uit de Europese regels voor inlogmiddelen, de Wdo en bovenliggende AMvB's.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De eisen in de regeling hebben betrekking op onder andere open source, het verbod van (persoons)gegevens en 'privacy by design'.¹ De eisen inzake open source hebben tot doel om transparantie te realiseren over de werking van inlogmiddelen. Daardoor is voor iedereen kenbaar hoe inlogmiddelen werken en is controleerbaar hoe de verwerking van persoonsgegevens plaatsvindt. Om deze reden worden middelaanbieders verplicht de broncode te publiceren op een wijze die raadpleegbaar en controleerbaar is.

¹ Het principe 'privacy by design' is primair verankerd in artikel 25 Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Dat is het reguliere kader voor toepassing van het privacy by design-principe.

De Wdo regelt dat private partijen die een inlogmiddel willen aanbieden, slechts de beschikking hebben over persoonsgegevens indien en voor zover nodig om het middel in gebruik te hebben. Enig ander gebruik van deze gegevens is niet toegestaan. Hiermee is binnen de reikwijdte van de Wdo geregeld dat deze partijen de gegevens waarover ze uit hoofde van die verhouding met de burger en de overheid beschikken, niet op een andere manier mogen gebruiken. Ook regelt het voorstel dat gegevens die de aanbieder verkrijgt in het kader van de inlogdienstverlening, niet mogen worden gekoppeld aan gegevens die de aanbieder op grond van andere dienstverlening verkrijgt. De keuze voor het toestaan van private aanbieders ligt vast in het wetsvoorstel. Het college heeft in zijn advies van 7 mei 2020 gewezen op het belang dat expliciet aandacht wordt besteed aan de regeldrukeffecten voor alle betrokken partijen.² Dit vanwege het risico van toenemende complexiteit en regeldruk. Daarbij adviseerde het college om een doenvermogenstoets uit te voeren over private aanbieder van identificatiemiddelen en daarbij aandacht te besteden aan de werkbaarheid van de bepalingen voor alle in het stelsel betrokken partijen.

Tot slot bevat de regeling waarborgen gericht op herstel van een middel in het geval van enige vorm van misbruik. Aanbieders worden verplicht om misbruik te kunnen herkennen en te herstellen. Herstellen wil zeggen dat de aanbieder ervoor dient te zorgen dat een middel wordt ingetrokken of wordt teruggebracht onder de controle van de gebruiker.

Het college stelt vast dat het voorstel nut en noodzaak onderbouwt en ziet geen aanleiding voor adviespunten hierbij.

2. Minder belastende alternatieven

Het voorstel bevat geen kwantitatieve uitwerking van de (regeldruk)lasteneffecten. Wel volgt uit het voorstel – en op basis van reacties van externe partijen – dat enkele van de eisen uit de regeling forse lasten kunnen betekenen voor partijen die een identificatiemiddel willen aanbieden. Volgens sommige partijen gaat het hierbij om “disproportionele lasten”. Dit geldt bijvoorbeeld voor de open-source-eis die volgt uit de novelle bij de Wdo, waarbij de onderhavige regeling de details uitwerkt.

Naast dat een lasten-analyse van het voorstel ontbreekt, maakt de toelichting ook niet duidelijk of in de ontwikkelfase van het voorstel een minder belastende uitwerking van de eisen is onderzocht. De eis voor private inlogmiddelen om met open source te werken, lijkt enkele bestaande oplossingen uit te sluiten (iDIN³, BKR VIS⁴). De open source-eis heeft grote gevolgen voor de regeldruk. Het college acht het voor een afweging van de proportionaliteit van deze eis belangrijk dat transparant is of alternatieven zijn verkend, en waarom alternatieven voor de open source-eis (zoals een escrow-overeenkomst⁵), niet geschikt zijn.

² ATR advies Besluit identificatiemiddelen voor burgers i.v.m. de Wet digitale overheid. Kenmerk MvH/RvZ/RS/HS/bs/ATR1094/2020-U070.

³ iDIN is een Nederlands online identificatiemiddel. Dit middel werd in 2016 door Betaalvereniging Nederland geïntroduceerd samen en samen met de banken ontwikkeld.

⁴ Met BKR VIS (Verificatie Identificatie Systeem) bepaalt de BKR de geldigheid van identiteits- en reisdocumenten.

⁵ Een escrow-overeenkomst garandeert dat de klant in overeengekomen gevallen kan beschikken over de broncode van de software waarvoor die overeenkomst gesloten is.

2.1 Het college adviseert duidelijk te maken in hoeverre een minder belastende invulling van de eisen is onderzocht en zo ja, inhoudelijk te motiveren waarom daarvoor niet is gekozen.

3. Werkbaarheid

De eisen die de regeling stelt aan middel-aanbieders hebben betrekking op onder andere privacy en continuïteit van dienstverlening. Doel van deze eisen is dat burgers en bedrijven hun zaken betrouwbaar, veilig en digitaal kunnen regelen met de overheid. In de consultatie bij het voorstel zijn door verschillende partijen twijfels geuit over de werkbaarheid van de genoemde eisen. Zo bestaan bij de eisen ten aanzien van open source bezwaren ten aanzien van de uitvoerbaarheid. Dat geldt zowel voor de eisen zelf. Alsook voor de samenloop van deze eisen met verplichtingen die elders, voor mogelijk aangrenzende diensten, worden gesteld. Zo wijst bijvoorbeeld iDIN erop dat de voorgenomen eisen voor een middelaanbieder afwijkend zijn van aanpalende eisen van de Nederlandse Bank aan financiële dienstverleners inzake veiligheid en het publiceren van een broncode. Dit bemoeilijkt de naleving en uitvoerbaarheid van de voorgestelde eisen. Het roept ook de vraag op of de voorgenomen eisen in de praktijk werkbaar zijn voor middel-aanbieders.

3.1 Het college adviseert duidelijk te maken of de gestelde eisen werkbaar zijn voor partijen die identificatiemiddelen mogen aanbieden, en daarbij de inhoudelijke oplossingen voor de in de consultatie benoemde knelpunten weer te geven.

4. Regeldrukberekening

ATR voert de (regeldruk)toetsing van regelgeving uit gedurende de consultatiefase. Deze toetsing vindt plaats aan de hand van een uitgewerkt concept van de voorgestelde regelgeving. Dit concept moet voorzien zijn van een zo compleet mogelijke analyse van de kwantitatieve en kwalitatieve regeldrukeffecten. Een analyse van de regeldrukgevolgen stelt alle betrokken partijen in de consultatiefase in staat kennis te nemen van de gevolgen van een voorstel en hierop gericht te reageren. In het voorstel ontbreekt deze regeldrukanalyse. Hierdoor zijn betrokken partijen niet in de gelegenheid om volledig kennis te nemen van de effecten van de voorstellen en hierop gericht te reageren. In ambtelijk overleg met uw ministerie is gebleken dat op dit moment wel onderzoek plaatsvindt naar de regeldrukeffecten. Dit onderzoek vraagt meer tijd dan was verwacht. Hierdoor zijn de uitkomsten van het onderzoek niet beschikbaar tijdens de consultatiefase van de concept regeling en konden externe partijen deze informatie niet meer betrekken bij hun reactie op het voorstel.

Gelet op de verwachte forse regeldrukeffecten en op het publiek en politiek debat rondom digitalisering bij overheid dienstverlening, acht het college een transparante weergave van de (regeldruk)effecten van het voorstel van groot belang. Het college onderkent dat exacte cijfers mogelijk niet beschikbaar zijn, maar een onderbouwde schatting van de totale regeldrukkosten is voor onderbouwde besluitvorming over het voorstel belangrijk. Daarbij kan eventueel gebruik worden gemaakt van bandbreedtes of scenario's. Op die manier inschatten van de gevolgen voor de regeldruk gebeurt vaker bij vergelijkbare dossiers.

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten van het voorstel in beeld te brengen conform de Rijksbrede methodiek zodat onderbouwde besluitvorming over het voorstel mogelijk is.

ATR gaat er tevens vanuit dat bij toekomstige voorstellen voor wet- en regelgeving in de consultatiefase een zo compleet mogelijke analyse van de kwantitatieve en kwalitatieve regeldrukeffecten is opgenomen.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

De regeling niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat het dictum bij dit advies geen inhoudelijk oordeel is over de noodzaak of proportionaliteit van de voorgestelde wijzigingen. Het dictum brengt tot uitdrukking dat naar het oordeel van ATR onderbouwde besluitvorming over het voorstel alleen mogelijk is als transparant wordt gemaakt welke minder belastende alternatieven zijn overwogen, er voldoende aandacht is voor de werkbaarheid en de regeldrukeffecten analyse compleet is.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris