CLUSTER ECOSYSTEEM INTERVIEW EiDT

Van silo's naar ecosysteem:
hoe de rol van de toezichthouder verandert



Rijksinspectie Digitale Infrastructuur
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Japser Nagtegaal
Directeur Digitale Weerbaarheid RDI

De hoeveelheid wet- en regelgeving voor de digitale wereld neemt snel toe. Daarmee verandert ook de rol van de toezichthouder. Er moet meer worden samengewerkt, zowel tussen toezichthouders onderling als met de verschillende sectoren. Hoe pakken zij dat aan? Jasper Nagtegaal, directeur Digitale Weerbaarheid bij de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) vertelt.

De RDI houdt toezicht op de digitale infrastructuur in Nederland. Daarmee doelen ze op het geheel van computers, netwerken en andere apparaten die met elkaar verbonden zijn en informatie uitwisselen.

De laatste jaren is er steeds meer wetgeving bijgekomen die op dit deel van de digitale wereld van toepassing is. In de komende jaren komt daar nog meer bij. Denk bijvoorbeeld aan NIS2, de Cyber Resilience Act en de AI Act. "Veel van die nieuwe digitale regulering raakt ons in ons eigen toezichtsportfolio", zegt Nagtegaal. "We hebben niet alleen meer sectoren en bedrijven waar we op moeten toezien, maar ook de inhoud die daarbij komt kijken. Het gaat nu ook over digitale weerbaarheid, autonomie, supply chain-vraagstukken en AI."

Het landschap van toezichthouders verandert daarmee flink. Waar toezicht vroeger veel meer in silo's zat – er is bijvoorbeeld een toezichthouder voor voedsel en waren, één voor de zorg en één voor de banken – ontstaat er veel meer overlap. Regels als de AVG en de AI Act raken immers alle organisaties, ongeacht in welke sector zij zitten.

"COLLEGA-TOEZICHTHOUDERS KRIJGEN DUS MET DIEZELFDE WETTEN TE MAKEN ALS WIJ. DAT BETEKENT DAT WE SAMEN MOETEN OPTREKKEN ONDER HETZELFDE STUKJE WETGEVING. EN ZELFS ALS ZIJ OP ANDERE REGELS MOETEN TOEZIEN, IS ER VAAK EEN ONDERLING VERBAND MET ANDERE EUROPESE WETTEN."

Een onderwerp als databeveiliging is een herkenbaar voorbeeld. Aan de ene kant heb je de AVG, die draait om de bescherming en beveiliging van persoonsgegevens. Maar databeveiliging is ook onderdeel van bredere cybersecurity-wetten, zoals NIS2. "Daar zit een stuk overlap in", zegt Nagtegaal. Op de AVG wordt met name toezicht gehouden door de Autoriteit Persoonsgegevens. "Zij kijken dus vooral naar databeveiliging vanuit het perspectief van persoonsgegevens. Wij kijken vanuit het bredere perspectief rondom weerbaarheid van een bedrijf als geheel. Maar we hebben op die manier wel met elkaar te maken."

Van bilateraal naar ecosysteem

Toezichthouders moeten daardoor op een andere manier met elkaar gaan samenwerken, meent Nagtegaal. "Voorheen organiseerden we ons vaak in bilaterale afspraken, maar nu zie je dat er steeds meer gebeurt in multilaterale afspraken. We maken nu dus samenwerkingsafspraken met veel toezichthouders tegelijkertijd."

Die afspraken draaien bijvoorbeeld om wie het voortouw neemt in bepaalde situaties. "Zo kan een bedrijf meerdere soorten diensten in huis hebben en daarmee in verschillende sectoren vallen. Dan valt zo'n bedrijf onder meerdere toezichthouders voor hetzelfde stukje wetgeving. Dan moeten wij wel afspreken wie de lead neemt."



Daarnaast wordt veel gewerkt aan gezamenlijke uitleg van normeringen. Het is immers verwarrend als iedere toezichthouder een wet of regel op een andere manier uitlegt. Om te zorgen dat hier overeenstemming in wordt bereikt, zijn werkgroepen opgericht. "We proberen dit soort afspraken dus echt op een grotere schaal met elkaar te organiseren, zodat we met elkaar gemakkelijker kunnen manoeuvreren. Dus niet via bilaterale lijntjes, maar als een ecosysteem."

Zo'n ecosysteem komt echter niet zomaar van de grond, ook niet onder toezichthouders. "Je moet elkaars rol en behoeften goed kennen", benadrukt Nagtegaal. "Je moet elkaars belangen kennen en die waarborgen als je een onderzoek naar een organisatie wil starten. En je moet duidelijke afspraken maken. Niet alleen met elkaar, maar ook met de onder toezicht staande organisaties en andere belanghebbenden daaromheen, zoals de politie of het OM."

Onderdeel van sectoraal ecosysteem

Toezichthouders komen vaak pas in het nieuws als er een incident plaatsvindt en zij daarop moeten reageren. Maar in realiteit zijn ze in het ecosysteem vooral proactief bezig. "We zijn echt niet alleen maar boetemachines die achteraf fouten corrigeren. Dat moet je ook niet willen, want dan is het kalf al verdronken", zegt Nagtegaal. "We willen aan de voorkant zaken als weerbaarheid, de omgang met persoonsgegevens en concurrentie op de markt verbeteren. We willen het systeem als geheel naar een hoger niveau tillen. Met alleen een boete achteraf los je dan niets op."

Om dat te bereiken sturen toezichthouders steeds meer op informatievoorziening, gedragsverandering en de eigen volwassenheid van bedrijven in een sector. Denk aan de handreikingen die toezichthouders publiceren over verschillende wet- en regelgeving. "Dat betekent dat je moet weten hoe zo'n sector werkt en hoe volwassen ze nu zijn. Zijn er bijvoorbeeld al bepaalde normen of standaarden die gehanteerd worden? Welke informatie hebben ze nodig? Zijn er al best practices?"

Om daarachter te komen, moet een toezichthouder van de zijlijn af en onderdeel worden van het ecosysteem waar het zelf toezicht op houdt. "Je moet een goed begrip hebben van waar je naar kijkt. Wij gebruiken daar een ecosysteemanalyse voor. Hoe ziet het ecosysteem eruit, wat zijn de risico's en wat verdient volgens ons de meeste aandacht? Of wat levert het meeste resultaat op als we het aanpakken? Dat zijn zaken waar je niet achter komt vanuit je ivoren toren. Dan moet je echt met bedrijven in gesprek."

Uitdagend daarbij is dat het RDI dan een hele andere rol inneemt dan in het ecosysteem van toezichthouders. Bij de toezichthouders neemt het RDI het voortouw, in de rol van de orchestrator. Maar in het ecosysteem van bedrijven en sectoren is het 'slechts' één van de spelers.

"JE MOET DUS ECHT GOED WETEN WIE WELKE ROL HEEFT IN HET ECOSYSTEEM. DAT IS ECHT NOODZAKELIJK, AL WORDT DAAR VAAK BEST WEINIG AANDACHT AAN BESTEED."

Een voorbeeld van zo'n ecosysteem is de PPS NIS2, een samenwerking tussen een aantal branche- of belangenverenigingen, toezichthouders en het NCSC. "Hierin vertellen de verschillende deelnemers aan elkaar over hun rol, belangen of standpunten die zij hanteren rondom digitale weerbaarheid en hun werk daarin", zegt Nagtegaal. "Daarin werken we als toezichthouder echt als gelijkwaardig partner samen vanuit de inhoud en de opgave. Dat is in het begin echt even zoeken voor iedereen, maar het levert veel waarde op voor de komende samenwerking tussen sectoren, toezichthouders en NCSC."

Veel kopjes koffie drinken

Hoewel het RDI op deze manier goed in staat is om behoeften, risico's en kansen te signaleren, is het niet altijd de partij die hier ook wat mee kan. "De waarde in een ecosysteem wordt niet altijd gecreëerd door jouw interventie. Soms moet een brancheverenigingen het initiatief nemen. Of een ministerie, of een universiteit die iets moet gaan onderzoeken. Daarom werkt een ecosysteembenadering goed: je gaat kijken waar de beste oplossing of actor voor een vraagstuk zit."

In de praktijk komt dat volgens Nagtegaal neer op veel koppen koffie drinken. "Een beetje zoals het minderheidskabinet dat nu ook moet doen om dingen voor elkaar te krijgen", lacht hij. "Soms kunnen we zelf iets oplossen, maar soms moet je met meerdere mensen koffiedrinken en een coalitie smeden om een doel te bereiken."

