

Wet van ... houdende algemene bepalingen inzake de informatiehuishouding van de overheid (Algemene informatiewet overheid)

## Memorie van toelichting

Wijzigingen ten opzichte van de eerste publicatieversie zijn grijs gemarkeerd.

Onderdelen die nog nadere uitwerking behoeven, zijn in een kader opgenomen als PM-punt.

## A. Algemeen deel

### 1. Inleiding

#### 1.1 Aanleiding voor het wetsvoorstel

De overheid is de afgelopen decennia een zeer informatie-intensieve organisatie geworden. Dat heeft een direct verband met technologische ontwikkelingen. Digitalisering maakt dat informatie, in welke vorm dan ook, zich snel en breed kan verspreiden binnen en tussen organisaties. Daarnaast zet de overheid bewust in op datagedreven werken, deels met hergebruik van gegevens, om taken effectiever en efficiënter te kunnen uitvoeren. Met verwerking van informatie worden verschillende belangen gediend:

- Uitvoering van wettelijke taken (primaire processen) en de bedrijfsvoering van de overheid (personeel, financieel e.d.);
- Afleggen van publieke verantwoording over het gevoerde beleid;
- Bewijsvoering in rechtszaken;
- Behoud van nationaal cultureel erfgoed en het mogelijk maken van onderzoek en geschiedschrijving.

Digitalisering heeft grote impact gehad op de informatiehuishouding van de overheid, maar heeft niet per se geleid tot een beter inzicht en overzicht. De gevolgen daarvan zijn de afgelopen jaren duidelijk geworden in verschillende gebeurtenissen en incidenten. Ook in de Staat van de Uitvoering 2022 wordt ingegaan op negatieve gevolgen van het niet op orde zijn van de informatiehuishouding voor de dienstverlening van de overheid<sup>1</sup>

*Burgers en ondernemers die hun gegevens steeds opnieuw moeten aanleveren. Regelingen die te weinig worden gebruikt. IT-systemen die niet met elkaar communiceren en vaak verouderd zijn. En een te veilige interpretatie van privacywetgeving (AVG). Uitvoerders proberen dergelijke problemen vooral zelf op te lossen, maar om echt een stap verder te komen is collectieve actie nodig: het gezamenlijk en versneld uitvoeren van een overkoepelende digitale agenda.*

Beperkingen in de informatiehuishouding belemmeren de overheid om zich te ontwikkelen tot een werkelijk responsieve organisatie, die naast de burger staat en proactief kan inspelen op noden en wensen, maar ook adequaat kan optreden als die burger zich bewust niet aan regels houdt. Een en ander is reden voor de regering om flink te investeren in het op orde brengen van de informatiehuishouding. In het Generieke Actieplan 'Open op Orde' zijn daarvoor verschillende actielijnen geformuleerd.<sup>2</sup> Een van deze lijnen betreft het verstevigen van de sturing op de (verbetering van de) informatiehuishouding. Sturing treft echter geen doel als de (wettelijke) normen waar organisaties zich aan moeten houden bij het inrichten van hun informatiehuishouding niet helder en samenhangend zijn. Wetgeving kan helpen om die samenhang en sturing te creëren. Regulering is ook nodig omdat een effectief gebruik van informatie organisatiegrenzen overschrijdt en de transitie van de informatiehuishouding daarom niet alleen de rijksoverheid maar ook decentrale overheden raakt. Met dit voorstel voor een Algemene informatiewet overheid beoogt de regering een fundament te creëren voor een informatiehuishouding die dienstbaar is aan een goede uitvoering van taken door de overheid, aan passende ondersteuning van burgers en bedrijven in hun verkeer met die overheid en aan het oplossen van maatschappelijke opgaven. In deze inleidende paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op het wezen van een informatiehuishouding, op problemen die samenhangen met de digitalisering daarvan en op oplossingen. Daarna worden de hoofdlijnen van het wetsvoorstel uiteengezet, gevolgd door een beschrijving van de verhouding tot andere wetgeving en hoger recht, de (financiële) gevolgen, uitvoering en toezicht.

<sup>1</sup> De staat van de uitvoering, 2022. Den Haag, 2022, <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2023/01/Staat-van-de-Uitvoering-2022-1.pdf>.

<sup>2</sup>Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 291 (bijlage), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-976235.pdf>

## 1.2 Wat is informatiehuishouding

Het begrip *informatiehuishouding* kent veel omschrijvingen. Centraal element in het begrip is uiteraard *informatie*, dat kan worden omschreven als gegevens in een context die betekenis geeft aan die gegevens. Een overheid kan niet zonder informatie. Om beleid te maken, uit te voeren en om daaruit kennis te genereren om beleid bij te stellen en weer tot uitvoering te brengen is informatie nodig.

In een actieplan voor modernisering van de informatiehuishouding dat de toenmalige ministers van OCW en van BZK in 2006 aan de Tweede Kamer stuurden, wordt het begrip als volgt omschreven:<sup>3</sup>

*De informatiehuishouding is het totaal aan regels en voorzieningen gericht op de informatiestromen en –opslag of archivering ter ondersteuning van de primaire processen.*

De Algemene Rekenkamer bracht in 2010 een achtergrondonderzoek uit naar de informatiehuishouding van de overheid, dat op deze omschrijving voortborduurt. Daarin wordt gesproken over:<sup>4</sup>

*het totaal aan regels en voorzieningen gericht op de informatiestromen en op de opslag en/of archivering van informatie. De informatiehuishouding ondersteunt bedrijfsprocessen van organisaties en waarborgt democratische, juridische en historische waarden. Daarbij denken wij onder meer aan beleidsvorming en verantwoording, transparantie, de belangen van recht- en bewijszoekenden en aan het behoud van cultureel erfgoed.*

De Nederlandse Overheidsreferentiearchitectuur (NORA) hanteert een vergelijkbare definitie, namelijk:

*het totaal aan regels en voorzieningen gericht op de informatiestromen en –opslag of archivering ter ondersteuning van de primaire processen.*<sup>5</sup>

Deze definitie wordt ook gehanteerd in het onderzoek “Verkenning naar de informatiehuishouding van decentrale overheden”, dat ICTU in 2005 verrichtte naar aanleiding van een motie van het lid Veldman waarin de regering werd opgeroepen om in samenspraak met andere overheden (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen) een actieplan op te stellen om de informatiehuishouding van overheden op orde te brengen.<sup>6</sup> Het onderzoeksrapport brengt een verdieping aan door een onderscheid te maken naar vier typen informatie en deze te relateren aan besluitvormingsprocessen en opslagfaciliteiten, zoals aangegeven in onderstaande figuur.

Soort	Item	Locatie
Formele documentaire informatie	Kernstukken formele besluitvorming	Document-management-systemen, zaaksystemen
Informeel documentaire informatie	Voorbereiding van besluitvorming (concepten, e-mail, WhatsApp)	Netwerkschijven, e-mailservers en telefoons
Gestructureerde niet documentaire informatie	Dienstverlening door Rijk en decentrale overheden	Bedrijfssystemen (databases en ‘business rules’ en logs van systemen)
Ongestructureerde, losse informatie	Publieksinformatie: websites, app’s, social media	Verspreid

Figuur 1 Informatiesoorten

Op de website van het Rijksprogramma duurzaam digitale informatiehuishouding (RDDI) staat:

*De informatiehuishouding omvat de opslag, het beheer en de verstrekking van gegevens binnen een organisatie. Die gegevens kunnen variëren van brieven en e-mails tot foto’s, video’s, illustraties en zelfs een bierviltje met afspraken.*<sup>7</sup>

De meest actuele en omvattende omschrijving is te vinden in het Generieke actieplan ‘Open op Orde’. Hierin komen de elementen uit de genoemde definities samen:

*Het totaal aan regels, voorzieningen, activiteiten en processen gericht op de informatie-stromen en op het beheer van informatie. De informatiehuishouding ondersteunt de primaire processen van overheidsorganisaties en waarborgt democratische, juridische en historische waarden. Om dat tweeledige doel van ondersteunen en waarborgen te bereiken moet een informatiehuishouding zo worden ingericht dat (digitale) informatie die nodig is om het handelen van overheidsorganisaties te kunnen reconstrueren van meet af aan, maar ook na verloop van tijd duurzaam toegankelijk is en blijft. Dit geldt vanaf het moment van creatie tot het moment dat de informatie niet meer nodig is, ook niet als cultureel erfgoed.*<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2005/06, 29362, nr. 101.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32307, nr. 2, paragraaf 1.1.

<sup>5</sup> <https://www.noraonline.nl/wiki/Informatiehuishouding>.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34106, nr. 16.

<sup>7</sup> <https://www.informatiehuishouding.nl/over-informatiehuishouding>.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 291 (bijlage), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-976235.pdf>, p. 9.

Hoewel digitalisering alomtegenwoordig is, denken veel mensen bij informatiehuishouding nog aan documenten in mappen in archiefkasten. Van oudsher werd het begrip met name gebruikt voor de documentaire informatievoorziening (DIV), ofwel *het beheren, archiveren, registreren en beschikbaar stellen van documenten binnen een organisatie*. Hierbij gaat het om zogenoemde ongestructureerde informatie, opgenomen in tekstbestanden. Informatiehuishouding wordt dan onderscheiden van de *gegevenshuishouding*, die betrekking heeft op gestructureerde informatie, opgenomen in databases waarin ieder gevuld veld een vaste notatiewijze en betekenis heeft. De structurering van de gegevens maakt het mogelijk relaties te leggen en te rekenen of redeneren met de gegevens. Met name grote uitvoeringsorganisaties hebben voor hun massale processen omvangrijke administraties waarin gegevens zijn opgenomen over burgers en bedrijven, die zij gebruiken bij het geautomatiseerd nemen van besluiten. Voorbeelden zijn de vooraf ingevulde aangifte inkomstenbelasting bij de Belastingdienst of de polisadministratie bij het UWV. Het ligt in de rede om de gegevenshuishouding als een integraal onderdeel van de informatiehuishouding te beschouwen.

Die gegevenshuishouding omvat niet alleen de eigen administraties van overheidsorganen. In 2001 is een start gemaakt met de ontwikkeling van het stelsel van basisregistraties, dat inmiddels bestaat uit dertien wettelijk geregelde registraties, zoals de Basisregistratie personen, de Basisregistratie Inkomen, het Handelsregister, het Kentekenregister en de Basisregistratie Topografie. Voor zogenoemde authentieke gegevens in de basisregistraties geldt een plicht tot (her)gebruik voor overheidsorganisaties, voor andere gegevens is het hergebruik vrijwillig. Daarnaast bestaat een terugmeldplicht aan de registratiehouder indien een afnemer van een gegeven twijfel heeft over de juistheid daarvan. Het gegeven wordt dan in onderzoek gezet om de juistheid te controleren. Daarmee wordt de kwaliteit van gegevens in de basisregistraties bevorderd.

In 2021 is de Interbestuurlijke Datastrategie Nederland aan de Tweede Kamer gezonden,<sup>9</sup> waarin het overheidsbrede gegevensbeleid voor de komende jaren is opgenomen. Een van de onderdelen is het voornemen tot doorontwikkeling van het stelsel van basisregistraties naar een overheidsbreed federatief datastelsel. Dit om verantwoord (her)gebruik van gegevens voor het uitvoeren van wettelijke taken, maar ook voor brede maatschappelijke opgaven (energietransitie, woningbouw ed.) mogelijk te maken. Deze doorontwikkeling vergt ook nieuwe wettelijke kaders; in dit wetsvoorstel worden die ingevuld. Hierop wordt in paragraaf 2.3 van deze toelichting nader ingegaan.

Informatiehuishouding wordt soms in één adem genoemd met *informatievoorziening*. Dit begrip wordt in artikel 1, onderdeel m, Besluit CIO-stelsel Rijksdienst omschreven als:<sup>10</sup>

*het geheel van mensen, middelen, informatiesystemen en maatregelen, gericht op de informatiebehoefte van een organisatie.*

De informatiehuishouding maakt in deze omschrijving onderdeel uit van de informatievoorziening, maar uit eerder in deze paragraaf aangehaalde omschrijvingen blijkt dat 'informatiestromen' ook weer onderdeel uitmaken van de informatiehuishouding. In dit wetsvoorstel wordt een breed begrip informatiehuishouding gehanteerd, dat zowel het ontstaan (creëren), de beschikbaarheid (ontsluiten, beheren) als het 'stromen' (gebruiken, delen) van informatie omvat. In de volgende paragraaf wordt dit begrip ingekleurd met een aantal concrete voorbeelden van (onderdelen van) de informatiehuishouding van de overheid.

### 1.3 Historie digitalisering overheid en gevolgen voor de informatiehuishouding

De informatiehuishouding van de overheid is geregeld negatief in het nieuws geweest de afgelopen jaren. Het beeld is dat de overheid steeds minder in staat is om (op tijd) gevraagde informatie op te leveren, of dat nu direct aan burgers en bedrijven is, of aan het parlement voor het kunnen uitoefenen van democratische controle. In diverse rapporten van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed wordt geconstateerd dat verantwoordelijkheden voor informatie in samenwerkingsverbanden en ketens niet altijd helder zijn. De geschiktheid van de informatiehuishouding voor het uitvoeren van overheidstaken is dus geen vanzelfsprekendheid meer. In deze paragraaf worden ontwikkelingen die hiertoe hebben geleid – met name samenhangend met digitalisering van overheid en samenleving – beschreven. Enkele decennia geleden was de informatiehuishouding van de overheid voornamelijk analoog, ofwel van papier. Ze bestond uit nota's, brieven, regelingen en rapporten waarvan (behalve een enkele doorslag op carbonpapier) één versie beschikbaar was. Deze documenten werden beheerd in één systeem en door één organisatie en werden na waardering en selectie fysiek verplaatst naar een archiefbewaarplaats. Ieder overheidsorgaan was verantwoordelijk voor zijn eigen informatiehuishouding. Eind jaren '50 komt de eerste computer naar Nederland en in de jaren '60 en '70 groeit dat aantal gestaag; dat is ook de aanzet voor automatisering bij de overheid. De komst van het internet in de jaren '90 heeft tot een stroomversnelling geleid, waarbij langzamerhand de omschakeling plaatsvond van automatisering (het met behulp van een computer afwickelen van bestaande processen) naar digitalisering (het opnieuw, gericht op gebruik van ICT, inrichten van processen). Digitalisering heeft twee kenmerkende aspecten. Het eerste is de *transformatieve kracht* die ervan uitgaat. Papier kan maar op één manier worden geordend, de moleculen waaruit het papier bestaat leveren een feitelijke belemmering op om informatie te laten stromen. Bij digitale informatie is dit wezenlijk anders, die ligt letterlijk niet meer vast. Het tweede kenmerkende aspect van digitalisering, de *horizontalisering* die ermee gepaard gaat, vloeit hieruit voort:

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2021/22, 26643, nr. 797 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26643-797.html>).

<sup>10</sup> [wetten.nl - Regeling - Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021 - BWBR0044613 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl - Regeling - Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021 - BWBR0044613 (overheid.nl)).

autonome organisaties kunnen steeds gemakkelijker in ketens en netwerken samenwerken doordat informatie veel breder beschikbaar is en schier eindeloos gereproduceerd kan worden. Daarmee dient *big data* zich aan en met de komst van *artificial intelligence* gaat dit in de overtreffende trap. Digitalisering heeft dus grote invloed op de manier waarop bij de overheid met documenten en gegevens moet worden omgegaan, maar dat heeft zich nog onvoldoende omgezet in échte vernieuwing van de informatiehuishouding.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) constateerde in het rapport “iOverheid” uit 2011 al dat een iOverheid niet langer kan denken in termen van techniek (de eOverheid) als het gaat om haar verantwoordelijkheid op ICT-gebied. Het gaat vooral om de vele informatiestromen die de ICT mogelijk heeft gemaakt en om de maatschappelijke en beleidsmatige gevolgen daarvan. Een bewuste iOverheid investeert in procedures om transparantie en accountability te verbeteren. De WRR bepleit in het rapport om het besef ‘een iOverheid te zijn’ te verankeren en doet een reeks inhoudelijke en institutionele aanbevelingen om de noodzakelijke paradigmawisseling van eOverheid naar iOverheid in goede banen te leiden.<sup>11</sup>

De Rekenkamer signaleerde in 2010 in het rapport “Informatiehuishouding van het Rijk” een *informatieparadox*. Deze houdt in dat:

*“... er steeds meer informatie is, en de mogelijkheden om informatie te creëren en te ontsluiten nemen ook steeds toe. Daarmee neemt de verwachting dat informatie dus beschikbaar is ook toe, net als de neiging om informatie te willen beheersen. Omdat de hoeveelheid informatie echter sterk toeneemt en de informatie een steeds vluchtiger karakter krijgt, wordt het steeds moeilijker informatie toegankelijk en transparant te houden.”<sup>12</sup>*

De Algemene Rekenkamer constateerde ook dat mensen in het bedrijfsproces zich doorgaans weinig geroepen lijken te voelen om de informatie waar zij zelf mee werken toegankelijk te maken voor anderen. Hun belang is met name dat ze hun eigen informatie kunnen terugvinden. Ook is er een gebrek aan gevoel van urgentie, waardoor initiatieven om het informatiebeheer op orde te brengen veelbelovend van start gaan, maar na verloop van tijd doodbloeden. Er wordt wel aan problemen gewerkt, maar ze komen niet tot een oplossing. Dat komt ook door een stelselmatige overschatting van de bijdrage van technologische oplossingen aan het probleem, terwijl de hoeveelheid tijd, geld en menskracht die de daadwerkelijke realisatie van ICT-projecten vergt, juist vaak wordt onderschat.

Ook de “Beleidsnota informatievoorziening in de openbare sector” (BIOS) uit 1988 signaleerde dit laatste al. Ook werd daarin geconstateerd dat informatievoorziening nog te veel geïsoleerd van andere middelen van bestuur, zoals financiën, personeel en organisatie werd gezien, en dat gebrek aan sturing, standaarden en verbinding met het wetgevingsproces in de weg stonden aan een adequate inrichting van de informatievoorziening.<sup>13</sup>

Een aantal van deze zaken merkte de Rijksarchiefinspectie (inmiddels opgegaan in de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed) ook al op in 2005 in het rapport “Een dementerende overheid?”.<sup>14</sup> De inspectie wees op gebrek aan overzicht over informatie, doordat informatie op persoonlijke en gezamenlijke schijven en in databases en applicaties wordt beheerd, buiten de beheersafspraken om. Daarbij kwam volgens de inspectie een gebrek aan professionaliteit bij (vooral kleinere) organisaties om problemen met archiefbeheer op te lossen of soms zelfs maar te onderkennen. De inspectie constateert dat incidenten over digitale informatie die in de afgelopen jaren de media hebben gehaald in feite geen incidenten zijn, maar onderdeel uitmaken van een structureel probleem. In 2021 heeft de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed het onderzoek naar de informatiehuishouding herhaald, met als resultaat het rapport “Een dementerende overheid 2.0?”. In dat rapport concludeert de inspectie dat het belang van duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie bestuurlijk en (hoog)ambtelijk nog onvoldoende op het netvlies staat. Het ontbreekt (daardoor) aan visie en een integrale aanpak. Daarnaast neemt de kennis over het beheeren van informatie af, wordt vaak gewerkt met verouderde ICT en is sprake van een onterecht techno-optimisme. Tot slot zijn de verantwoordelijkheden vaak onduidelijk geregeld en levert de versnipperde onderbrenging van overheidsinformatie in wet- en regelgeving onderlinge spanningen op.<sup>15</sup> Samengevat kan worden geconstateerd dat de manier waarop gewerkt wordt of zou moeten worden, is veranderd, maar dat de processen en de ondersteuning daarmee geen gelijke tred hebben gehouden.

Niet alleen digitalisering is van invloed op de staat van de informatiehuishouding, ook het bestaande wettelijk kader speelt daarin een rol. Van oudsher staan de overheid vier strategische middelen ter beschikking om beleid te voeren, ieder met hun eigen (grond)wettelijke kaders en instituties:

<sup>11</sup> WRR-rapport nr. 86: iOverheid, Amsterdam 2011, <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2011/03/15/ioverheid>.

<sup>12</sup> Rekenkamerrapport “Informatiehuishouding bij het Rijk”.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 1987/88, 20644, nrs. 1-2, p. 9.

<sup>14</sup> Een dementerende overheid? | Rapport | Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed ([inspectie-oe.nl](https://inspectie-oe.nl)).

<sup>15</sup> Een dementerende overheid 2.0? Een dementerende overheid 2.0? | Publicatie | Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed ([inspectie-oe.nl](https://inspectie-oe.nl)).

#### 1. Geld

Voor de overheidsfinanciën kent de Grondwet bepalingen over belastingheffing ([artikel 104](#)) en de vaststelling van de begroting ([artikel 105](#)). De [Comptabiliteitswet](#) regelt het beheer van de rijksfinanciën (inhoud en proces van begroting en verantwoording).

#### 2. Mensen

Voor het personeelsaspect bepaalt [artikel 109 Grondwet](#) dat de rechtspositie van ambtenaren wettelijk geregeld wordt. Hiervoor is de [Ambtenarenwet](#) 2017 kaderstellend. Sinds 1 januari 2020 geldt op grond van de [Wet normalisering rechtspositie ambtenaren](#) (die wijzigingen in de Ambtenarenwet en gerelateerde wetten bevat) het civiele arbeidsrecht voor ambtenaren.

#### 3. Bevoegdheden

[Artikel 107 Grondwet](#) biedt de basis voor de wetboeken op het gebied van strafrecht en burgerlijk recht. In het [Wetboek van Strafvordering](#) zijn bevoegdheden voor de bij opsporing en vervolging betrokken autoriteiten vastgelegd. Artikel 107 Grondwet legt ook de grondslag onder de algemene regels van bestuursrecht, zoals neergelegd in de [Algemene wet bestuursrecht](#) (Awb). De Awb bepaalt de bevoegdheden en verplichtingen van bestuursorganen en de rechten van burgers in het verkeer tussen hen beide. In [hoofdstuk 4 van de Grondwet](#) zijn de instituties geregeld op ieder van deze terreinen, namelijk de Algemene Rekenkamer (doelmatigheid en rechtmatigheid van overheidsfinanciën), de Raad van State (advies over wetgeving en onderzoek geschillen van bestuur), de Nationale ombudsman (klachten van burgers over hun contact met bestuursorganen). Ook voor instelling van andere vaste adviescolleges biedt dit hoofdstuk het fundament.

#### 4. Informatie

De Grondwet geeft ook kaders voor informatieverwerking door de overheid. Zo regelt [artikel 10](#) het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer; het tweede lid vereist dat in wet de regels voor het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens stelt en het derde lid vereist hetzelfde voor vastlegging van de aanspraken met personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens, het gebruik en de verbetering daarvan. Het gaat hier dus zowel om een wettelijke grondslag voor het verwerken van gegevens, als voor het recht van inzage en correctie van gegevens. Deze zijn inmiddels opgenomen in Europese wetgeving, de Algemene verordening gegevensbescherming, die in Nederland dezelfde werking heeft als een nationale wet.<sup>16</sup> Uitvoeringsaspecten, zoals het instellen van de Autoriteit persoonsgegevens als nationale toezichthouder, zijn in de [Uitvoeringswet AVG](#) geregeld.

[Artikel 110 Grondwet](#) vereist een wettelijke regeling voor de openbaarheid die de overheid bij de uitvoering van haar taken moet betrachten. Deze opdracht is de grondslag voor de [Wet open overheid](#) (Woo). Daarnaast legt [artikel 68 Grondwet](#) de ministers de plicht op om de Kamers der Staten-Generaal alle verlangde inlichtingen te verstrekken, voor zover dat niet in strijd is met het belang van de Staat. Ook deze verplichting leidt tot een ruime openbaarmaking van bestuurlijk-politieke informatie. Tot slot vereisen de [artikelen 88](#) en [89](#) de bekendmaking van wetgeving op alle niveaus, van formele wet tot ministeriële regeling. Deze verplichting is uitgewerkt in de [Bekendmakingswet](#).

Hoewel de Grondwet dus ook de basis geeft voor de informatiecomponent, wordt een funderende wet die de verschillende aspecten van de informatiehuishouding van de overheid (breder dan alleen het rijk) in samenhang regelt en overkoepelend invulling geeft aan een informatiele zorgplicht van de overheid en sturing op de realisering daarvan, gemist. Dit blijkt ook uit verschillende rapporten en onderzoeken naar de informatiehuishouding van de overheid.<sup>17</sup> Het meest recente is een analyse die VNG in 2022 heeft gemaakt van de bestaande informatiewetgeving en waarin een aantal knelpunten op een rij wordt gezet.<sup>18</sup> Belangrijkste aanbevelingen in dit rapport zijn het creëren van een (visueel) overzicht van de bestaande wetgeving en het ontwikkelen van één brede kaderwet over de informatiehuishouding voor alle overheden. De ordening in zo'n kaderwet zou kunnen uitgaan van publieke waarden of soorten normen. De VNG trekt hierbij de vergelijking met de Awb. Een dergelijke kaderwet is in de visie van de VNG nodig om een solide en duurzame en samenhangende basis te creëren onder de regels over de informatiehuishouding en daarmee de informatiehuishouding zelf, om zo 'goed openbaar bestuur' te kunnen waarborgen.

<sup>16</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (PbEU L 119) (<http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>).

<sup>17</sup> Zie het eerdergenoemde ARK-rapport De informatiehuishouding van het rijk (2010), het rapport Ongekend onrecht van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslagen en het Actieplan Open op orde.

<sup>18</sup> [Analyse naar de samenhang tussen generieke informatiewetten](#), VNG Realisatie, juni 2022.

## 1.4 Oplossingen

De logische vervolgvraag is wat nodig is om de informatiehuishouding zo te transformeren dat deze blijvend kan voldoen aan de eisen van de tijd. In het rapport van Future Lab “De informatiehuishouding van het rijk in 2030” worden de belangen en functies beschreven die een goede informatiehuishouding moet ondersteunen:

*Informatie ligt aan de basis van goed openbaar bestuur, vormt een van de pijlers van de democratische rechtstaat en geeft mede vorm aan de relatie met burgers. Daarnaast is een goede informatiehuishouding van belang om burgers en bedrijven van betrouwbare informatie te kunnen voorzien, om als overheid efficiënt en effectief te kunnen werken en om informatie voor komende generaties te bewaren. De informatiehuishouding vormt ons collectieve geheugen. Om in deze functies te kunnen voorzien, moet informatie in een goede, geordende en toegankelijke staat worden bewaard.<sup>19</sup>*

Dit geldt niet alleen voor de rijksoverheid, maar voor alle overheidsorganen, ook de functioneel of territoriaal gedecentraliseerde. Het eerder genoemde Generieke actieplan ‘Open op orde’ noemt drie samenhangende aspecten van de informatiehuishouding die in dit licht verbetering behoeven namelijk de beschikbaarheid van professionals op het gebied van informatiebeheer, de aard en het volume van de informatie en de gebruikte ICT-systemen. Deze drie aspecten kunnen niet los worden gezien van een omgeving waarin de besturing en de juiste omgang met wettelijke regels rond de informatiehuishouding verzekerd is. Deze bestuurlijke omgeving is daarom het vierde relevante aspect. Het actieplan formuleert vier actielijnen om op deze aspecten verbeteringen te realiseren, te weten:

1. Investeren in professionalisering, zowel van medewerkers in het informatiebeheer als van andere ambtenaren.
2. Versterken van de werkprocessen, gericht op duurzame digitale beschikbaarheid van informatie, naleving van geldende wet- en regelgeving.
3. Verbetering en vereenvoudiging ICT-systemen, standaardisatie en generieke voorzieningen.
4. Heldere besturing van de informatiehuishouding en passende planning en control.

Voor uitvoering van deze actielijnen is bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Programma Open op Orde ingericht. De Tweede Kamer wordt via periodieke rapportages op de hoogte gehouden van de voortgang in het programma. Daarnaast is begin 2021 een Regeringscommissaris Informatiehuishouding benoemd om de uitvoering van het programma te bevorderen. Dit onder meer door het samen met betrokken organisaties voor de genoemde knelpunten oplossingen hiervoor te formuleren, het aanspreken van organisaties op de voortgang in hun verbeteracties, het inzichtelijk laten maken van maatschappelijke effecten van het programma en het adviseren over en doen van voorstellen over het sturingsstelsel.<sup>20</sup> De regeringscommissaris heeft een aantal activiteiten in gang gezet ter versterking en versnelling van de actielijnen uit Open op Orde. Een daarvan is het uitwerken van dit wetsvoorstel, ter ondersteuning van de noodzakelijke transformatie in de informatiehuishouding. De regering ondersteunt de gedachte dat een funderende wet belemmeringen in de transformatie van de informatiehuishouding kan wegnemen en samenhang in de regulering en sturing van die informatiehuishouding kan bevorderen, zodat de algemene informatieve zorgplicht van de overheid bij informatieverwerking jegens burgers en bedrijven wordt verwerkelijkt.

Een wezenlijke vraag is uiteraard of en zo ja, hoe een algemene informatiewet kan bijdragen aan het verwezenlijken van de informatieve zorgplicht van de overheid, en hoe deze de positie van burgers en bedrijven ten opzichte van die overheid kan versterken. Op verzoek van de regeringscommissaris Informatiehuishouding heeft Waag Future Lab een onderzoek verricht naar de bijdrage van zo’n wet vanuit maatschappelijk perspectief.<sup>21</sup> Daarin zijn drie aspecten betrokken, namelijk de rechten van de burger, de normen voor de overheid en de sturingsmogelijkheden vanuit de maatschappij op het informatiebeleid (inclusief de rol van maatschappelijke organisaties daarin). Waag Future Lab constateert dat wetgeving kan bijdragen, maar adviseert de volgende thema’s een duidelijke plaats te geven in de wet:

1. *De maatschappelijke informatiebehoefte*  
Mensen moeten informatie gezamenlijk kunnen inzetten, kunnen aanvullen en elkaar kunnen helpen. Voorbeelden zijn ‘right to challenge’, het opzetten van collectieven die Wmo-taken op zich nemen, of het gebruiken van private sensoren om luchtkwaliteit of geluidsoverlast te monitoren. Door deze behoefte expliciet op te nemen in de wet, krijgen burgers een steviger positie tegenover overheid. Zij kunnen zich als groep organiseren, verantwoordelijkheid dragen en gezamenlijk bepalen welke doelen informatie hoort te dienen.
2. *Informatie maken met, niet voor mensen*  
De wet zou niet alleen gericht moeten zijn op voorwaarden voor het intern, bij de overheid, soepeler laten lopen van de informatiestromen, maar vooral op de wijze waarop informatie tot stand komt en wie daarbij betrokken is.

<sup>19</sup> De informatiehuishouding van het Rijk in 2030, Future Lab, 2020, p. 8 ([Rapport: De informatiehuishouding van het Rijk in 2030 | Rapport | Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding](#)). Dit rapport is opgesteld in opdracht van het Rijksprogramma Duurzame digitale informatiehuishouding (RDDI).

<sup>20</sup> [Instellingsbesluit Regeringscommissaris informatiehuishouding](#).

<sup>21</sup> [Waag | Waag adviseert regeringscommissaris over Algemene Informatiewet](#).

Gepleit wordt voor een participatieve, gebruiksgerichte ontwerpmethodiek voor informatie, waarbij de Public Stack methode of KEM's (Key enabling methodologies) als voorbeeld kunnen dienen.<sup>22</sup>

### 3. Digitaliseringsdilemma

Dit dilemma houdt in dat de nadelen en risico's van digitalisering alleen oplosbaar lijken door méér informatie op te slaan, nog meer en geavanceerdere technologie te gebruiken. Het informatiesysteem wordt hiermee zo complex dat de feitelijke uitwerking ervan onzichtbaar wordt: wat gebeurt er bij de burger thuis, wat zijn de negatieve effecten van een regeling? De wet zou een contexttoets moeten bevatten die de negatieve effecten van het digitaliseringsdilemma adresseert, zodat – om dit te ondervangen – voorzien kan worden in een aanpak en budget voor passende menselijke toetsing waarin de context van de werkelijke leefwereld wordt verzekerd. Ofwel: “Als het dashboard van het ministerie of gemeentehuis op ‘groen’ staat, maar in huis of in de wijk is het toch echt ‘rood’, is er dan voorzien in een proces waarmee de uitvoering dit kan vaststellen?”

### 4. Eenvoud als subsidiariteitsbeginsel

De complexiteit van de hedendaagse overheidsorganisatie met samenwerkingen, ketens, netwerken, maken ook de informatie-uitwisseling complex. De complexiteit van bestuur, wetgeving en ICT telt op. De stelregel zou daarom moeten zijn: als het eenvoudiger kan, heeft dat de voorkeur. Dat uit zich in ontwerpprincipes als nabijheid, begrijpelijkheid en uitlegbaarheid en een wettelijk recht op tijdig en nabij menselijk contact met de overheid.

### 5. Onbenoemde dilemma's

De overheid heeft verschillende rollen en behartigt verschillende belangen. In wetgeving en besluitvormingsprocessen moet ruimte zijn om de dilemma's die ontstaan als deze rollen botsen, te bespreken en daarvoor een modus te vinden. Daarom is het van belang om deze dilemma's ook in de wet te benoemen. Een voorbeeld is de spanning tussen openbaarheid en de persoonlijke levenssfeer.

De wijze waarop de maatschappelijke informatiebehoefte een plaats heeft gekregen in het wetsvoorstel of wordt afgedekt door andere wetgeving, komt in hoofdstuk 2 aan de orde.

## 2. Hoofdpijnen van het voorstel

Het wetsvoorstel bestaat op hoofdpijnen uit vijf onderdelen: een begrippenkader, rechten van de burger, daaruit voortvloeiende verplichtingen voor overheidsorganen, kaders voor sturing op en verantwoording over (vernieuwing van) de informatiehuishouding (inclusief een overheidsbreed stelsel van bronregistraties, het Federatief datastelsel), en een voorziening om knelpunten en belemmeringen in gebruik van informatie op te lossen. Hierna wordt achtereenvolgens op deze onderdelen ingegaan.

### 2.1 Begrippenkader

De digitalisering van overheid en samenleving hebben geleid tot nieuwe werkwijzen en processen en tot nieuwe concepten voor communicatie en interactie. In het analoge tijdperk bestond informatie met name uit papieren documenten, in de huidige tijd neemt informatie veelal de vorm aan van digitale documenten en van grote digitale gegevensbestanden. Tot nu toe wordt in verschillende informatiewetten, bijvoorbeeld de Wet open overheid en de Wet hergebruik van overheidsinformatie, vastgehouden aan *document* als centraal begrip. Ook in het wetsvoorstel Archiefwet 2021 wordt dit begrip gebruikt. In de memorie van toelichting is opgemerkt dat een alternatief als *informatieobject* is overwogen, maar vanwege het wat 'technische' karakter van dit begrip toch gekozen is voor *document*.<sup>23</sup> In de toelichting op de nota van wijziging bij het wetsvoorstel Archiefwet 2021 is nader ingegaan op het documentbegrip, onder meer op de verhouding tot het begrip archiefbescheiden, het documentbegrip in de Wet open overheid en op de techniekonafhankelijkheid van het begrip.<sup>24</sup>

Het voorstel is om in de Algemene informatiewet toch *informatieobject* als centraal begrip te hanteren. Het lijkt misschien een semantische kwestie: gaan we uit van *document* en vatten we daaronder ook andere soorten informatieobjecten of gaan we uit van *informatieobject* en omvat dit ook documenten? Toch is het van belang om deze stap te zetten. Om op een goede manier te kunnen spreken over informatie en de omgang daarmee te kunnen normeren, zijn nieuwe, passende begrippen nodig. Daarbij komt dat *informatieobject* de aard van de materie beter weerspiegelt dan *document*, zelfs al weet iedereen dat dit geen kleitabletten, perkamentrollen of zelfs A4-tjes meer zijn.

*Informatieobject* omvat alle in gestructureerde vorm (databestanden) of in ongestructureerde vorm (tekstbestanden in bijvoorbeeld Word of pdf, maar ook films, geluidsopnames etc.) ontvangen, opgemaakte of anderszins vastgelegde gegevens of gegevensbestanden die verband houden met de publieke taak van een overheidsorgaan. Het gaat dus om alle

<sup>22</sup> Zie [Wraag | Public Stack: het alternatieve internet](#) en [KEMs – Ontwerpmethoden voor professionals](#).

<sup>23</sup> [Kamerstukken II 2021/22, 35968](#), nr. 3, p. 9.

<sup>24</sup> [Kamerstukken II 2022/23, 35968](#), nr. 8, p. 6-7.

door de overheid ontvangen of gecreëerde informatie, in welke vorm dan ook.

De Archiefwet en Woo gaan niet expliciet in op de positie van metadata, gegevens die eigenschappen of karakteristieken van bepaalde (soorten) gegevens beschrijven. Gedacht kan worden aan gegevens over de datum van afdoening van een stuk, over de versie die het betreft of over de relatie tot een ander gegeven (bijvoorbeeld een geboortedatum als attribuut (eigenschap) van een persoon). Het ligt in de rede om ook deze als informatieobject te beschouwen, aangezien zij essentieel zijn voor het begrip en de juiste verwerking van informatie(objecten). Metadata zijn dan ook opgenomen in de omschrijving van informatieobject.

Voor het nemen van besluiten en het efficiënt en effectief inrichten van toezicht op naleving van wettelijke regels zetten overheidsorganen ook *algoritmen* in. Dit kunnen algoritmen zijn in de vorm van op wet- en regelgeving gebaseerde 'als dit dan dat'-regels (bijvoorbeeld regels om te bepalen of iemand in aanmerking komt voor een bepaalde vergunning) of statistische algoritmen die het mogelijk maken uit (grote) gegevensbestanden bepaalde aspecten of indicaties af te leiden. Bij de toepassing van algoritmen worden altijd gegevens (informatieobjecten) ingezet. Bij de als dan-regels gaat het om gegevens over een individueel persoon, die worden gebruikt als invoer voor het algoritme en een bepaalde uitvoer (uitkomst) opleveren die ten aanzien van die specifieke persoon geldt. Een voorbeeld is het bepalen of iemand voldoet aan de voorwaarden een bepaalde vergunning. Bij de statistische algoritmen worden historische gegevens van een bepaalde populatie gebruikt om daaruit indicaties af te leiden, bijvoorbeeld over al dan niet naleving van regels, of behoefte aan ondersteuning bij betrokkenen. Op basis daarvan kunnen aanvragen of toekenningen worden geselecteerd voor controle, of kan dienstverlening worden afgestemd op doelgroepen.

De vraag kan rijzen of algoritmen zelf vallen onder de omschrijving van informatieobject in deze wet. Een algoritme is te beschouwen als een regel op grond waarvan gegevens worden toegepast of waarmee die regels uit een informatiebron worden afgeleid. Het is echter logisch om ook algoritmen als informatieobjecten te beschouwen, juist omdat zij zo nauw verweven zijn met de gegevens die ermee worden toegepast. Het is essentieel dat de redeneringen die aan geautomatiseerde besluitvorming ten grondslag liggen, beschikbaar en traceerbaar blijven. Daarnaast moet gezorgd worden dat de overheid in algemene zin transparant is over de algoritmen die zij gebruikt voor het nemen van beslissingen. Daarom is bekendmaking in een algoritmeregister essentieel. De wet biedt de mogelijkheid om een algoritmeregister als generieke voorziening van de informatiehuishouding aan te wijzen en om aansluiting daarop op te leggen.

Overigens is toepasselijkheid van de Woo op algoritmen al bevestigd met de openbaarmaking van de broncode van DigiD op grond van een Woo-verzoek.<sup>25</sup> Om iedere twijfel dat algoritmen onder het begrip informatieobject vallen te voorkomen, is dit in artikel 1 expliciet gemaakt door een omschrijving van algoritme op te nemen en hiernaar te verwijzen in de definitie van informatieobject.

*Informatieverwerking* betreft alle handelingen die overheidsorganen in het kader van hun publieke taken met informatieobjecten verrichten. Daarvoor voeren zij een *informatiehuishouding*: een samenhangend geheel van verzamelingen van informatieobjecten, procedures, processen en programmatuur alsmede de voorzieningen voor opslag, verwerking en communicatie. Hierop is in het vorige hoofdstuk van deze toelichting al ingegaan.

Voor de reikwijdte en effecten van de wet is ook van belang tot welke overheidsorganisaties deze zich richt. Verschillende wetten maken hierin verschillende keuzes. De Awb hanteert het begrip *bestuursorgaan* en verstaat daaronder in [artikel 1:1](#), eerste lid:

- a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
- b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

De memorie van toelichting bij de eerste tranche van de Awb vermeldt dat *met enig openbaar gezag bekleed* betekent dat het moet gaan om een orgaan met een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het bepalen van de rechtspositie (de rechten en/of verplichtingen) van andere rechtssubjecten. Het gaat in de eerste plaats om organen die zijn ingesteld bij of krachtens wettelijk voorschrift. Bij de onder b genoemde organen gaat het bijvoorbeeld om privaatrechtelijke rechtspersonen waarop de overheid al dan niet invloed heeft en aan wie een of meer overheidstaken zijn opgedragen en de daarvoor benodigde publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend.<sup>26</sup> In artikel 1:1, tweede lid, Awb worden verschillende organisaties uitgesloten van het bestuursorgaanbegrip, zoals de wetgever, het parlement en enkele Hoge Colleges van Staat. Het bestuursorgaanbegrip uit artikel 1:1 lijkt voor een algemene informatiewet wat te smal; ook sturing op de informatiehuishouding van organen die zijn uitgezonderd zou mogelijk moeten zijn.

Het ligt voor de hand om in de algemene informatiewet aan te sluiten op de Woo, waarin in [artikel 2.2](#) wordt uitgegaan van bestuursorgaan, maar alle organisaties die in artikel 1:1 Awb van het bestuursorgaanbegrip zijn uitgesloten, ook meegenomen zijn.<sup>27</sup> Het Woo-begrip sluit op zijn beurt aan op het wetsvoorstel voor de Archiefwet 2021, die ook een breed begrip hanteert, maar hiervoor een andere term kiest. Artikel 1.1 van dit wetsvoorstel definieert als *overheidsorgaan*:

- a. orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld; of
- b. ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Zie [Besluit op Woo-verzoek over broncode DigiD | Woo-besluit | Rijksoverheid.nl](#).

<sup>26</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 27 (SGD\_19881989\_0007620.pdf (overheid.nl)).

<sup>27</sup> Zie [wetten.nl - Regeling - Wet open overheid - BWBR0045754](#).

<sup>28</sup> Zie [Kamerstuk 35968, nr. 2 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#).



Ook in dit wetsvoorstel is gekozen voor deze laatste formulering, waarbij de mogelijkheid wordt geboden om bij algemene maatregel van bestuur overheidsorganen aan te wijzen die tot een daarbij vast te stellen tijdstip worden uitgezonderd van toepassing van de wet. Met het oog op de uitvoeringbaarheid kan een gefaseerde invoering wenselijk zijn.

Tot slot is van belang tot welke doelgroepen in de samenleving het wetsvoorstel zich richt. Het voorstel hanteert hiervoor de term burgers, waarbij het gaat om zowel burgers individueel, als in verbanden zoals bedrijven of (maatschappelijke) instellingen. Dit naar analogie met de Awb, die in de bepalingen over (elektronisch) verkeer met de overheid ook de term burgers hanteert. Daar is bewust een breder begrip gehanteerd dan belanghebbende, omdat daarvoor sprake moet zijn van een besluit van een bestuursorgaan ten aanzien van een persoon, waarbij ook nog vereist is dat deze daarbij een direct belang heeft.

## 2.2 Rechten voor burgers en verplichtingen van de overheid

Het wetsvoorstel beoogt primair de rechten van burgers in het verkeer met de overheid te versterken. Goede en toegankelijke informatie is daarvoor essentieel. Op de overheid rust de plicht daarvoor: zij heeft een informatiele zorgplicht. Deze zorgplicht kan worden geconcretiseerd in een aantal beginselen van informatieverwerking:

- a. openbaarheid en toegankelijkheid;
- b. transparantie en verantwoording;
- c. participatie en inclusiviteit;
- d. integriteit en vertrouwelijkheid en
- e. bescherming van cultureel erfgoed en creatie van waarde.

Deze beginselen zijn ontleend aan bestaande generieke wetten en regelingen die informatieverwerking door de overheid reguleren en aan recente beleidsnota's over publieke waarden.<sup>29</sup> De generieke wetten en regelingen zijn bijvoorbeeld de Woo, de Archiefwet 1995, de Wet hergebruik van overheidsinformatie, het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid, de AVG en de Baseline informatiebeveiliging overheid. Uiteraard zijn dit niet de enige wetten die betrekking hebben op informatieverwerking. Er zijn vele domeinwetten, zoals de omgevingswetgeving, wetgeving voor de sociale zekerheid, belastingwetgeving, zorgwetgeving, politiewetgeving en strafvorderlijke wetgeving, die het verzamelen, gebruiken en delen van informatie voor overheidstaken reguleren. In de context van de informatiehuishouding ligt de focus echter op de wetten die randvoorwaarden aan het verwerken van informatie stellen. Ze worden verder aangeduid als *informatiewetten*. Hierna volgt een toelichting op de beginselen, waarbij steeds naar de wetgeving wordt verwezen waar ze uit voortvloeien.

### *ad a. Openbaarheid en toegankelijkheid*

Deze beginselen zijn ontleend aan de Archiefwet, de Woo, de Bekendmakingswet, de Wet digitale overheid (Wdo), het Besluit digitale toegankelijkheid overheid en aan de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Openbaarheid van informatie is niet synoniem met toegankelijkheid. Het enkel openbaar maken van informatie leidt tot een hooiberg waarin het moeilijk is om de speld te vinden van het specifieke stukje informatie dat een iemand als burger aangaat. Toegankelijkheid van informatie is essentieel om participatie en inclusiviteit te realiseren<sup>30</sup>. Daarvoor is nodig dat bij het ontsluiten van informatie rekening wordt gehouden met fysieke beperkingen die het mensen moeilijk maken om inzicht te krijgen in informatie van de overheid. Dit kunnen we aanmerken als *digitale toegankelijkheid*: het zodanig publiceren van informatie dat het ook voor mensen met een fysieke beperking te 'lezen' is. Het Besluit digitale toegankelijkheid stelt hiervoor regels.

Daarnaast is het van belang dat informatie wordt geordend en vindbaar wordt gemaakt op een manier die aansluit bij de belevingswereld en situatie van mensen. Daarbij gaat het om vertaling van informatie naar (al dan niet digitale) diensten; we kunnen dit aanduiden als *praktische toegankelijkheid*. Die diensten moeten laagdrempelig zijn door geschikte voorzieningen en door efficiënt gebruik van gegevens waardoor de overheid burgers en bedrijven niet naar de bekende weg hoeft te vragen. Goede dienstverlening vergt dat de overheid zorgt dat mensen weten waar ze recht op hebben (om niet-gebruik van voorzieningen te voorkomen) en dat maatwerk kan worden geboden waar de individuele situatie dat nodig maakt. Ook betekent dit dat de burger in alle fasen zijn dossier of zaak kan raadplegen (ook na afsluiting ervan) en dat hij actief op relevante momenten wordt geattendeerd (vergelijk de notificaties voor berichten in de Berichtenbox op MijnOverheid).

In de Woo en de Archiefwet betekent toegankelijkheid dat informatie ook daadwerkelijk beschikbaar moet zijn en blijven. Er wordt dan gesproken van *duurzame toegankelijkheid*. Het gebruik van bepaalde standaarden en technische voorzieningen

<sup>29</sup> Zie de Hoofdlijnenbrief digitalisering (Kamerstukken II 2020/21, 26643, nr. 842 (herdruk), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26643-842.html>) en Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren (Kamerstukken II 2022/23, 26643, nr. 940 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-1062266> en de bijlage <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1062267>)).

<sup>30</sup> Participatie en inclusiviteit hebben ook een zelfstandige functie als beginselen van informatieverwerking, daarop wordt hierna bij onderdeel c ingegaan.

zijn hiervoor van belang, maar ook de wijze waarop archiefbewaarplaatsen zijn ingericht. Het Nationaal Archief duidt dit op haar website aan als "vindbaar, beschikbaar, leesbaar, interpreteerbaar en betrouwbaar voor degenen die er recht op hebben, vanaf het moment van ontstaan en voor zolang als noodzakelijk. Duurzaam betekent dat de toegankelijkheid van de informatie bestand is tegen veranderingen van elke aard."<sup>31</sup>

Openbaarheid van overheidsinformatie stelt mensen in staat om beleids- en besluitvorming te beïnvloeden en is daarmee een basisvoorwaarde voor participatie. Mits adequaat uitgevoerd, biedt de Woo aan alle burgers, wetenschappers, journalisten en andere relevante partijen de mogelijkheid om alle relevante informatie over een bepaald onderwerp, inclusief de besluitvormingsinformatie, te verkrijgen. Zo ontstaat een *level playing field*: de burger heeft een gelijkwaardige informatiepositie en kan daarmee positie innemen ten aanzien van de beleids- en besluitvorming van de overheid.

Het is evident dat voor dit alles een goede en actuele informatiehuishouding nodig is, die zo veel mogelijk de actieve openbaarmaking en toegankelijkheid van informatie ondersteunt. Een inrichting op basis van eenduidige inrichtingsprincipes en standaarden is hiervoor essentieel. In paragraaf 2.2.3 wordt ingegaan op de wijze waarop dit via (sturing op) architecturen en andere normenkaders wordt gerealiseerd.

#### *ad b. Transparantie en verantwoording*

Transparantie gaat om het inzicht in persoonsgegevens die een overheidsorgaan van en over burgers verwerkt. Dat omvat duidelijkheid over het delen van persoonsgegevens met andere overheidsorganen. Deze eis komt uit de Algemene verordening gegevensbescherming AVG. De AVG vereist ook dat verantwoord kan worden dat persoonsgegevens overeenkomstig de eisen die die wet daaraan stelt, verwerkt zijn. Het verwerken van persoonsgegevens vormt potentieel een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van mensen, een aspect van hun recht op privacy. Inzicht in de persoonsgegevens die de overheid verwerkt, de rechtmatigheid van de verwerking voor burgers en het juist uitvoeren kunnen geven aan rechten die de AVG biedt door overheidsorganen (bijvoorbeeld recht op inzage en correctie) kan niet zonder een deugdelijke informatiehuishouding.

De Woo is al genoemd bij openbaarheid, maar draagt ook bij aan transparantie en verantwoording over het optreden van de overheid. Dit kan directe verantwoording aan burgers zijn, maar ook doordat de beschikbaarheid van informatie de journalistiek in staat stelt om onderzoek te doen en kwesties aan de orde te stellen.

#### *ad c. Participatie en inclusiviteit*

Onder a, bij openbaarheid en toegankelijkheid, is al ingegaan op het belang van deze beginselen voor participatie en inclusiviteit. Daarvoor is echter niet alleen nodig dat informatie openbaar en feitelijk toegankelijk is. Zoals Waag Future Lab in zijn rapport aangaf (zie paragraaf 1.4) moet de samenleving ook in staat worden gesteld om haar eigen perspectief op informatie mee te geven, door deze te kunnen uitdagen en betwisten en door er eigen informatie tegenover te zetten of aan toe te voegen. Op die manier wordt informatie niet alleen voor, maar daadwerkelijk met burgers gecreëerd. Om het door Waag geschetste maatschappelijk perspectief op informatie in het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen, is ervoor gekozen participatie en inclusiviteit als zelfstandige beginselen op te nemen in artikel 3. Deze beginselen vergen openbaarheid en toegankelijkheid (en hebben dus een link met de Woo, Wet hergebruik van overheidsinformatie en Archiefwet), maar zij vereisen ook specifieke mogelijkheden voor burgers om informatie uit eigen bronnen te kunnen delen en in te brengen in besluitvormingsprocedures. Daarom is hieraan de verplichting voor overheidsorganen gekoppeld om de informatiehuishouding zo in te richten dat deze burgers in staat stelt bij te dragen aan creatie en verbetering van informatie voor de uitvoering van hun wettelijke taken.

PM relatie leggen met [wetsvoorstel Decentrale participatie \(36210\)](#). In de [memorie van toelichting](#) daarbij wordt opgemerkt: *Daarnaast legt het voorstel wettelijk vast dat binnen door de volksvertegenwoordiging gestelde kaders op decentraal niveau ruimte gegeven kan worden aan het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen.*

#### *ad d. Integriteit en vertrouwelijkheid*

Integriteit heeft betrekking op de juistheid en betrouwbaarheid van informatie. Dit beginsel komt voort uit de Awb, die betrouwbaarheid als eis formuleert bij elektronisch verkeer tussen overheid en burger.

Vertrouwelijkheid ziet op de beveiliging van systemen voor informatieverwerking, zowel binnen een overheidsorgaan, als in communicatie met andere overheidsorganen en met burgers en bedrijven. Hierbij horen ook voorzieningen voor authenticatie en autorisatie: is iemand wie hij zegt te zijn en heeft hij de bevoegdheid om over bepaalde gegevens te beschikken. Dit beginsel vloeit mede voort uit de Avg, de Wdo en uit de Baseline informatiebeveiliging overheid.

PM aanvullen met ontwikkelingen op grond van NIS2-Richtlijn en wijziging Wbni (implementatie NIS2). Ook kijken naar Wdo (zit ook deel informatieveiligheid in).

<sup>31</sup> [Duurzaam toegankelijk | Nationaal Archief](#).

#### *ad e. Behoud van cultureel erfgoed en creatie van waarde*

Deze laatste beginselen komen voort uit de Archiefwet 1995 en de Wet hergebruik van overheidsinformatie. Informatie van de overheid is van groot belang voor (cultuur)historisch onderzoek en biedt veel mogelijkheden voor het ontwikkelen van toepassingen die burgers en bedrijven gemak of hulp bieden. Gedacht kan worden aan gebruik van gegevens van Rijkswaterstaat voor apps die verkeersinformatie over wegen en vaarwegen geven, de toepassing van weergegevens van het KNMI voor apps die nauwkeurig weersinformatie bevatten voor plezier- en beroepsvaart. Duurzame opslag van informatie in herbruikbare formaten is daarbij van groot belang.

##### *2.2.1 Relatie met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur*

Dit wetsvoorstel heeft, zoals uit de beschrijving van de beginselen van informatieverwerking al bleek, een raakvlak met de Awb. Die wet regelt het verkeer tussen burgers en bestuursorganen en stelt eisen aan de informatie die daarbij uitgewisseld wordt en de wijze waarop dat gebeurt. Zo bepaalt [artikel 4:2](#) Awb welke gegevens in een aanvraag vermeld moeten worden en stelt [afdeling 2.3](#) Awb eisen aan het gebruik van elektronische communicatie in het verkeer tussen burgers en bestuursorganen. In de Awb zijn algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) gecodificeerd, algemene principes die door bestuursorganen in het verkeer met burgers en bedrijven in acht moeten worden genomen. Die beginselen omvatten ook de manier waarop bestuursorganen met informatie van en over burgers omgaan. De vraag kan rijzen of aparte beginselen van informatieverwerking nodig zijn of dat de abbb voldoende kader bieden om de informationele zorgplicht van de overheid gestalte te geven. Dit temeer nu [artikel 3:1](#), tweede lid, Awb bepaalt dat de abbb ook van toepassing zijn op andere handelingen van de overheid dan besluiten, voor zover de aard van die handelingen zich daartegen niet verzet. De abbb die in elk geval ook de omgang met informatie door de overheid betreffen zijn:

- Het beginsel van *fair play* ofwel eerlijke behandeling ([artikel 2:4](#), Awb); dit houdt in dat een bestuursorgaan zijn taken zonder vooringenomenheid of partijdigheid vervult.
- Het zorgvuldigheidsbeginsel ([artikel 3:2](#), Awb), dat inhoudt dat een bestuursorgaan bij het voorbereiden van een besluit alle kennis over feiten en af te wegen belangen verwerft die voor het nemen van een juist besluit nodig zijn.
- Verbod van *détournement de pouvoir* ([artikel 3:3](#), Awb), dat betekent dat een bestuursorgaan een bevoegdheid alleen mag gebruiken voor het doel waarvoor die bevoegdheid wettelijk is toegekend.
- Het evenredigheidsbeginsel ([artikel 3:4](#), tweede lid, Awb), op grond waarvan de overheid moet zorgen dat de lasten of nadelige gevolgen van een besluit voor een burger niet zwaarder mogen zijn dan de doelen die met het besluit gediend worden.
- Het motiveringsbeginsel ([artikel 3:46](#), Awb) dat vereist dat besluiten deugdelijk onderbouwd zijn. Dit betekent dat de onderliggende feiten moeten kloppen en dat de onderbouwing logisch en begrijpelijk moet zijn.

Naast deze in de Awb opgenomen abbb zijn er nog algemene rechtsbeginselen die door de overheid bij het uitoefenen van haar taken in acht moeten worden genomen, zoals het gelijkheidsbeginsel (gelijke gevallen moeten op gelijke wijze worden behandeld), het rechtszekerheidsbeginsel (de overheid moet besluiten zo formuleren dat de burger weet waar hij aan toe is en de overheid moet de geldende rechtsregels juist en consequent toepassen) en het vertrouwensbeginsel (door uitlatingen of toezeggingen of ander handelen opgewekt vertrouwen moet gehonoreerd worden).

Om deze beginselen te kunnen waarborgen, is een goede informatiehuishouding essentieel; het vereist een goede informatiepositie van het bestuursorgaan om feiten vast te stellen, belangen af te wegen, uit te leggen waarom een besluit is genomen, de grondslagen van dat besluit kenbaar te maken en de wijze waarop de wettelijke regels zijn toegepast om tot een besluit te komen. De wijziging van de Awb die bij de Eerste Kamer ligt, het wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer, voegt in een nieuw artikel 2:1, eerste lid, een zorgplicht voor bestuursorganen toe aan de Awb (los van digitalisering), namelijk de zorg voor passende ondersteuning in het verkeer met een bestuursorgaan.<sup>32</sup> Ook daaruit vloeit voort dat de informatie beschikbaar moet zijn om die passende ondersteuning proactief en responsief te leveren. Dit wetsvoorstel versterkt de naleving van de abbb en de zorgplicht voor passende ondersteuning door de expliciete opdracht bij de overheid te leggen om de informatiehuishouding zodanig in te richten dat deze optimaal dienstbaar is aan de adequate uitvoering van de overheidstaak en aan ondersteuning van de burger in het verkeer met de overheid. Hier raken we aan de concrete normstelling die uit de informationele zorgplicht voortvloeit; de volgende paragraaf gaat hierop in.

##### *2.2.2 Brug naar concrete normstelling*

Om sturing op de benodigde transitie in de informatiehuishouding van de overheid te realiseren, moet een brug worden geslagen van de beginselen van informatieverwerking naar concrete normstelling. Het wetsvoorstel doet dat door aan overheidsorganen op te dragen hun informatiehuishouding zo in te richten dat die:

- in hun verhouding tot burgers de in artikel 3 genoemde beginselen van informatieverwerking verzekert;

<sup>32</sup> Kamerstukken I 2021/22, 35261, nr. A (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35261-A.html>).

- de uitvoering van hun taken zo goed mogelijk ondersteunt;
- burgers in staat stelt bij te dragen aan creatie en verbetering van informatieobjecten voor uitvoering van wettelijke taken en
- burgers passend, proactief en integraal ondersteunt in hun verkeer met de overheid.

De concrete normen die overheidsorganen daarvoor moeten toepassen zijn opgenomen in de hiervoor, bij de beschrijving van de beginselen, genoemde informatiewetten, met inbegrip van de Awb en de Wdo.

PM voor proactieve en integrale ondersteuning geldt nog geen concrete wettelijke norm; bezien of die hier wordt opgenomen of in Awb of Wdo. Deze aspecten zijn meer gericht op interactie dan op de onderliggende informatie zelf, dus normering in een van die wetten lijkt logischer.

De genoemde informatiewetten bevatten veel open normen en doelvoorschriften. Op zich is dat begrijpelijk, omdat dat ruimte laat om de inrichting van de informatiehuishouding af te stemmen op aard en functie van de informatie. Overheidsorganisaties worstelen echter vaak – zoals het eerder aangehaalde VNG-rapport “[Analyse naar de samenhang tussen generieke informatiewetten](#)” ook aangeeft – met de juiste invulling ervan en met juiste implementatie in hun dagelijkse praktijk en de daarbij gebruikte IT-applicaties en -systemen. In die zin maakt de complexiteit van wetgeving het niet alleen de burger, maar ook de overheid zelf moeilijk; ook het doenvermogen van overheidsorganisaties staat onder druk. Er is veel behoefte aan verbijzondering van de normen naar hun uitvoeringspraktijk, vooral om burgers en bedrijven beter te kunnen helpen.

Om de toepassing van de regels beter te ondersteunen en de daarvoor benodigde standaardisatie te bereiken, krijgt de Minister van BZK (waar relevant in samenspraak met de Minister van OCW) de bevoegdheid om bindende kaders vast te stellen voor inrichting van de informatiehuishouding. Daarbij kan gedacht worden aan architecturen en aan baselines voor informatiehuishouding van rijksoverheid en decentrale overheden (vergelijk de Baseline informatiehuishouding overheid wat betreft informatiebeveiliging). Het is van belang om de desbetreffende overheidsorganen te betrekken bij het opstellen van deze kaders, om te zorgen dat de normen aansluiten op hun behoeften en noden. Omdat informatieverzameling, -gebruik en -deling steeds meer plaatsvinden in netwerken, ketens en samenwerkingsverbanden, moet bij de uitwerking van de normen niet in de traditionele ‘kokers’ van organisaties of beleids- en wetgevingsdomeinen worden gedacht, maar moet worden gezocht naar homogene groepen of functies waarvoor de uitwerking kan plaatsvinden. Hiervoor is het concept van *archetypen* van overheidsprocessen uitgewerkt. De term archetype duidt aan dat het om basale, algemeen voorkomende processen gaat die typerend zijn voor het ontwikkelen en verwezenlijken van overheidsbeleid. Het gaat om de volgende processen:

- a. *Het ontwikkelen van beleid en wetgeving*  
Dit is een sterk documentgedreven proces waarin voor maatschappelijke problemen een oplossing wordt geformuleerd en de instrumenten worden gekozen om deze oplossing te realiseren. In veel gevallen zal wetgeving een van de instrumenten zijn, vanwege het feit dat het legaliteitsbeginsel een belangrijke pijler is van onze democratische rechtsstaat. Onderdeel van de wetgeving is het aanwijzen van subjecten en objecten van het beleid en de rechtsbetrekkingen tussen die subjecten. Voorbeelden zijn een recht op een uitkering bij werkloosheid, de plicht tot het hebben van een vergunning voor activiteiten die de omgeving belasten, een plicht tot het betalen van belasting. Daarnaast wordt de informatiepositie vastgelegd die nodig is om die rechtsbetrekkingen te verwezenlijken, wordt een overheidsorgaan aangewezen dat met de uitvoering belast is en worden de daarvoor benodigde bevoegdheden geregeld. Informatie voor de beleidsvorming zelf is onder meer afkomstig uit de processen ‘Uitvoeren van beleid en wetgeving’, ‘Inspectie en handhaving’ en ‘Ontwikkelen van kennis’ (zie onderdelen b, c en e).
- b. *Het uitvoeren van beleid en wetgeving*  
Als beleid is vastgesteld (vaak via wetgeving), moet het uitgevoerd worden. Het gaat hier om het beoordelen van aanvragen, het toekennen van aanspraken op basis daarvan (bijvoorbeeld toekennen van uitkeringen, verlenen van subsidies en vergunningen) en het opleggen van verplichtingen (bijvoorbeeld heffen van belastingen, opleggen van boetes e.d.). Deze processen zijn tamelijk lineair en worden – nu het vaak om grote aantallen gaat – veelal (deels) geautomatiseerd uitgevoerd. Ze zijn de laatste jaren steeds meer datagedreven geworden; er wordt niet meer alleen gebruik gemaakt van door burgers en bedrijven aangeleverde gegevens, maar ook van informatie van andere overheidsorganisaties, uit basisregistraties (zie onderdeel d) en private organisaties zoals banken en verzekeraars. Onder het uitvoeren van beleid en wetgeving scharen we ook de rechtsbescherming via bezwaar bij het bestuursorgaan en beroep bij de rechter. Deze hebben een belangrijke rol bij het verzekeren van een rechtmatige en rechtvaardige uitvoering van beleid en wetgeving.
- c. *Het houden van toezicht op de naleving en handhaven van overtreding van wetgeving*  
Als beleid is bepaald en het wordt uitgevoerd, dan is inspectie en handhaving nodig: wordt conform de wettelijke normen gewerkt? Het betreft hier met name de fysieke inspectietaak, zoals uitgevoerd door onder meer de

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Inspectie leefomgeving en transport (ILT). Ook aan dit proces ligt in de regel informatie over verrichte activiteiten (bedrijfsmatig of privé) ten grondslag; ze vormen de basis voor selecties voor controlebezoeken en het eventueel interveniëren als overtreding van voorschriften wordt geconstateerd. Maar anders dan bij uitvoering wordt hier vaak ook geaggregeerde informatie verwerkt. Zo doet de inspectie voor het onderwijs uitspraken over scholen of opleidingen, niet over de prestaties van een individuele leerling of docent.

- d. *Het inrichten van administraties en registraties ten behoeve van de onder a. tot en met c. genoemde processen*  
Om de informatiepositie te verwerven en behouden die voor het uitvoeren van taken nodig is, houden uitvoeringsorganisaties en inspecties administraties bij. Om de informatiepositie in deze administraties optimaal te benutten, hebben sommige administraties (nl. die administraties die in een andere context herbruikbare gegevens bevatten), wettelijk de status van basisregistratie gekregen. Hergebruik van (authentieke) gegevens uit deze registraties is verplicht en de burger hoeft informatie die in deze registers al voorhanden is, niet opnieuw te verstrekken. Voorbeelden zijn de Basisregistratie personen (oorspronkelijk de gemeentelijke bevolkingsboekhouding), het Handelsregister (oorspronkelijk ingericht ter bevordering van de transparantie in het handelsverkeer) en de Basisregistratie voertuigen (het kentekenregister). Hergebruik is mogelijk gemaakt doordat in de basisregistratiewetten de oorspronkelijke doelbinding voor de persoonsgegevens in deze registraties wordt doorbroken; ze mogen dan ook voor een ander doel worden gebruikt dan waarvoor ze oorspronkelijk verzameld zijn.
- e. *De ontwikkeling van kennis ten behoeve van de in de onderdelen a. tot en met e. genoemde processen*  
Het gaat hier om de taken van de planbureaus, zoals het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de leefomgeving en het Sociaal Cultureel Planbureau en om kennisinstellingen zoals het RIVM en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Zij doen onderzoek en genereren kennis voor het ontwikkelen van beleid, maar bieden ook de mogelijkheid tot reflectie en evaluatie van beleid voor de uitvoerings- en inspectietaken en bedrijfsvoering. Kennisinstellingen hebben fundamenteel andere informatieverzamelingen. Het zijn geen databases die transacties ondersteunen, zoals het geval is bij uitvoeringsprocessen. Het zijn eerder datawarehouses, waarin tijdreeksen van bepaalde situaties worden bewaard. Daarmee ondersteunen kennisinstellingen beleidsprocessen en maken ze evaluatie en monitoring mogelijk. Deze kennisinstellingen hebben ook een belangrijke rol bij het verzekeren van de kwaliteit en betrouwbaarheid van informatie, zodat wordt voorkomen dat onvolledige of onjuiste informatie de basis vormt voor beleidsvorming. Verifieerbaarheid, controleerbaarheid en traceerbaarheid zijn daarbij belangrijke aspecten. Met de opkomst van toepassingen van generatieve AI wordt deze rol des te belangrijker.
- f. *Bedrijfsvoering*  
Dit betreft informatie ten behoeve van financiële huishouding (begroting en verantwoording), planning, personeelsadministratie, communicatie, huisvesting e.d van overheidsorganen. Elke organisatie kent bedrijfsvoeringsprocessen en deze zijn informatie-intensief. Het acroniem 'scopafijth' beschrijft deze processen: security, communicatie, organisatie, personeel, automatisering, financiën, informatie, juridisch, technologie en huisvesting.

Deze ordening is de basis voor gesprekken met vertegenwoordigende instanties op elk van de archetypen over wensen en behoeften wat betreft concretisering van normen voor de informatiehuishouding van overheidsorganisaties of over het opvullen van hiaten of het oplossen van knelpunten. Zo zijn bijvoorbeeld organisaties die beleid en wetgeving uitvoeren verenigd in de Manifestgroep, rijksinspecties in de Inspectieraad, kennisinstellingen (zoals de planbureaus, het CBS) in de Raad voor Kennisinstellingen (RKI). De uitkomsten van deze gesprekken worden opgenomen in de architecturen en kaders (baselines), bedoeld in artikel 5, eerste lid, van dit wetsvoorstel. Daarmee worden dit niet van bovenaf opgelegde 'decreten', maar zijn zij het product van gezamenlijke afstemming. Dat draagt bij aan uitvoerbaarheid en draagvlak. In de overleggen over de algemene kaders kunnen punten naar voren komen waar sprake is van onduidelijkheden, hiaten of dubbelingen in de bestaande informatiewetten die tot problemen leiden in de uitvoering. Als geconstateerd wordt dat aanpassingen in de desbetreffende informatiewetten nodig zijn, kunnen die worden opgenomen in een apart verzamel- of invoeringswetsvoorstel.

In het programma 'Open op Orde' zijn al architecturen uitgewerkt die standaardisatie en generieke voorzieningen voor informatiehuishouding ondersteunen. Die zijn nu nog met name gericht op de rijksoverheid maar lenen zich voor verbreding naar andere bestuurslagen en processen. Voor het delen van gegevens wordt in het kader van de eerdergenoemde Interbestuurlijke datastrategie en het daarin opgenomen federatieve datastelsel een overheidsbrede uitwerking gemaakt. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op dit architectuurstelsel.

Een logisch vervolg op het vaststellen van kaders voor inrichting van de informatiehuishouding is dat overheidsorganen ook daadwerkelijk verplicht worden hun informatiehuishouding op gestandaardiseerde wijze in te richten, conform de genoemde kaders en met toepassing van standaarden en generieke voorzieningen. Dat maakt dat informatie gemakkelijker toegankelijk kan worden gemaakt en worden gedeeld, zowel binnen de overheid als met burgers en bedrijven. Deze verplichting voor overheidsorganen is opgenomen in artikel 4, tweede lid, van het wetsvoorstel.

### 2.2.3 Architectuurstelsel

Gelet op het belang van architectuur voor de transformatie van de informatiehuishouding, wordt hier een beschrijving op hoofdlijnen gegeven van het architectuurstelsel. In de architecturen wordt de vertaalslag gemaakt van (open) wettelijke normen in informatiewetten naar architectuurprincipes en ontwerpeisen voor de informatiehuishouding voor het desbetreffende archetype. Ook de beginselen van informatieverwerking in dit wetsvoorstel krijgen zo op natuurlijke wijze een plaats in de inrichtingseisen voor de informatiehuishouding.

In paragraaf 2.3 wordt beschreven hoe het stelsel – als onderdeel van de overheidsbrede sturing op de informatiehuishouding – zal worden beheerd.

PM beschrijving architectuurstelsel en plaat toevoegen

Voorbeelden opnemen:

- IHH ondersteunt goed en begrijpelijk formuleren en uitleggen van besluiten: implementatie van motiveringsbeginsel (Awb) en toegankelijkheid (deze wet).
- IHH ondersteunt toekenning aanspraak op grond van beschikbare informatie: implementatie van passende ondersteuning (proactiviteit, faciliteren van 'geen loket'-benadering).
- IHH ondersteunt dat dossier 'archiefklaar' is en toegankelijk voor wie mag raadplegen, niet alleen in een archief (erfgoed), maar ook in een voorziening waar de burger zijn eigen dossier kan zien (toegankelijkheid, motivering (Awb)).
- IHH ondersteunt dat dossier 'publicatieklaar' is waar nodig (openbaarheid).
- IHH ondersteunt gebruik van gegevens uit de bron (geen kopieën, tenzij onvermijdelijk).

Ook beschrijven hoe de architecturen per archetype doorwerken bij overheidsorganen, nl. op het niveau van domein- en solutionarchitecturen. Zij maken kaders voor hun eigen proces, binnen de kaders die de minister heeft gesteld. Het wordt dan een 'stack' van:

Enterprise/concernarchitectuur

Referentiearchitectuur/doelarchitectuur

Domeinarchitectuur

Solutionarchitectuur

Ingaan op bestaande baselines informatiehuishouding (rijk, provincies, gemeenten): wat is de status, worden ze toegepast (en wordt erover verantwoord), welke actualisering of verbeteringen zijn nodig en gewenst?

### 2.3 Federatief datastelsel

PM nog uitwerken (zie artikel 4, derde lid, 4a en 7) op basis van:

- [Interbestuurlijke datastrategie NL](#)
- [Toekomstbeeld stelsel van basisregistraties](#)
- [Realisatieplan Federatief datastelsel](#)

In deze stukken is een beschrijving te vinden van de gedachte achter, de contouren en de functies in een stelsel van bronregistraties, onder de naam Federatief datastelsel.

### 2.4 Sturing en verantwoording

Wettelijke verplichtingen als hiervoor beschreven blijven een rustig bezit als niet de juiste sturingsinstrumenten bestaan om randvoorwaarden op het gebied van architectuur, standaarden en voorzieningen, te vervullen en daarmee de transformatie naar een nieuwe informatiehuishouding te ondersteunen. In de sturing op de transformatie van de informatiehuishouding van de overheid kunnen drie elementen worden onderscheiden. In de eerste plaats is het nodig om *taken en bevoegdheden* toe te kennen voor het stellen van kaders, het aanwijzen van standaarden en realiseren van voorzieningen. In de vorige paragraaf is hieraan al gerefereerd. In de tweede plaats is een goede *planning* nodig voor de noodzakelijke veranderingen bij de verschillende overheidsorganen. Om te kunnen monitoren of de beoogde resultaten in het gewenste tempo worden behaald, is *verantwoording* nodig op basis waarvan kan worden bijgestuurd.

Planning van en verantwoording over de transformatie van de informatiehuishouding moet worden onderscheiden van toezicht op naleving van de specifieke normen voor inrichting van die informatiehuishouding. Op het toezicht wordt ingegaan in paragraaf 7 van deze memorie van toelichting.

PM aandacht voor motie Middendorp, inspectie digitalisering, Comptabiliteitswet voor informatie. Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35000-VII-34.html> en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31490-264.html> en [Kabinet werkt aan versterken onafhankelijkheid toezichthouders | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

#### 2.4.1 Taken en bevoegdheden

Op dit moment zijn taken en bevoegdheden rond de informatievoorziening en ICT-systemen van de rijksoverheid geregeld op basis van [artikel 44 Grondwet](#). Dat artikel bepaalt dat bij koninklijk besluit ministeries worden ingesteld en dat zij onder leiding staan van een minister. Voor ieder ministerie is de wijze waarop het is ingericht en georganiseerd (ofwel de wijze waarop de minister invulling geeft aan zijn 'leiding'), neergelegd in een of meer ministeriële regelingen. Ook voor de

verdeling van taken tussen ministeries kunnen dergelijke regelingen worden getroffen. Zo draagt het Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst 1990 *“de verantwoordelijkheid voor de coördinatie op het gebied van de informatievoorziening in de openbare sector als geheel”* op aan (toen nog) de minister van Binnenlandse Zaken.<sup>33</sup> Aan verschillende ministers wordt de verantwoordelijkheid voor deelgebieden van de informatievoorziening toebedeeld, zoals voor politieke informatie en justitiële informatie (de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie), statistische informatie (de minister van Economische Zaken), documentaire overheidsinformatie (de minister van Binnenlandse Zaken), documentaire objecten (de minister van Onderwijs en Wetenschappen en de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur).<sup>34</sup> In de regeling tekent zich al de verdeling van de verantwoordelijkheid voor verschillende aspecten van informatievoorziening en informatiehuishouding over met name de ministers van (nu) BZK en OCW af.

Artikel 2 van het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst<sup>35</sup> geeft de Minister van BZK de bevoegdheid om (na overleg met de desbetreffende ambtgenoten) kaders vast te stellen ter bevordering van de eenheid, de kwaliteit of de efficiëntie van de bedrijfsvoering en de informatiesystemen van de ministeries. Hij kan daartoe onder meer *“voorzieningen aanwijzen die in verband met de noodzakelijke interoperabiliteit of beveiliging voor bepaalde informatiesystemen van alle of een daarbij aangegeven deel van de ministeries zullen worden gebruikt.”* Dit artikel is uitgewerkt in het Besluit CIO-stelsel 2021, waarin aan Chief Information Officers (CIO's) van de ministeries een groot aantal taken worden opgedragen, waaronder het adviseren over het beleid ten aanzien van informatievoorziening en digitalisering, het adviseren over de implicaties van (voorgenomen) wet- en regelgeving en beleid voor informatievoorziening en digitalisering, het stimuleren van digitale transformatie en technologisch gedreven innovatie binnen het eigen ministerie, door te investeren in een cultuur van kennisdeling en door het lerend vermogen op het gebied van digitalisering binnen het eigen ministerie te bevorderen (artikel 4). De regeling voorziet ook in aanwijzing door de minister van BZK van een CIO-Rijk (artikel 10). Deze is belast met de ontwikkeling en coördinatie van het informatievoorzienings- en digitaliseringsbeleid voor de Rijksoverheid en zorgt in dat kader voor de ontwikkeling en het beheer van generieke ICT-voorzieningen en informatiesystemen als bedoeld in het hiervoor geciteerde artikel 2 van het Coördinatiebesluit. De CIO-Rijk krijgt daarnaast een aantal taken toebedeeld die de op rijksniveau overkoepelende variant zijn van de taken van de departementale CIO's en daarnaast gericht zijn op coördinatie, kaderstelling, toezicht op naleving van die kaders (artikel 11).

Deze beschrijving laat zien dat in principe de basis aanwezig is voor gerichte sturing op de generieke voorzieningen die voor ondersteuning van de informatiehuishouding bij in elk geval de rijksoverheid nodig zijn. Voor het vaststellen en verplichten van standaarden (essentieel om interoperabiliteit ofwel 'technische samenwerking' tussen systemen te bereiken) is een bepaling opgenomen in [artikel 3 van de Wdo](#).<sup>36</sup> Dit biedt de basis om bij algemene maatregel van bestuur standaarden aan te wijzen en legt aan overheidsorganen de verplichting op om aangewezen standaarden toe te passen. Deze standaarden worden vóór aanwijzing op brede bruikbaarheid beoordeeld door het Forum Standaardisatie.

Gelet op het tempo en resultaat van programma's en projecten voor vernieuwing van de informatiehuishouding in de afgelopen decennia, is een versteviging van de bevoegdheden om hierop te sturen door vastlegging op het niveau van de formele wet wenselijk. Het wetsvoorstel voorziet daarom in een aantal bevoegdheden en taken van de minister van BZK:

- de vaststelling van kaders voor de inrichting van de informatiehuishouding van overheidsorganisaties;
- de ontwikkeling, beschikbaarstelling en instandhouding van standaarden en generieke voorzieningen voor de informatiehuishouding;
- aanwijzing van generieke voorzieningen voor informatiehuishouding en van standaarden (via het van toepassing verklaren van het eerder genoemde artikel 3 Wdo), die verplicht gebruikt worden door alle overheidsorganisaties.

De hierboven genoemde taken en bevoegdheden van de CIO-Rijk vormen een uitwerking van deze wettelijke bepalingen, waarbij de CIO-Rijk deze in mandaat namens de Minister van BZK verricht.

PM Nog onderzoeken/uitwerken of de CIO-Rijk een CIO-Overheid wordt, wat voor overlegstructuren hierbij horen, hoe de sturing t.a.v. decentrale overheden vorm krijgt etc. Hierbij hoort ook relatie tussen gremia in het CIO-stelsel en het OBDO/IDO.

Als sluitstuk van het sturingsarrangement wordt voorgesteld om – analoog aan de Wdo – een aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister van BZK op te nemen. Dit betreft geen toezicht op de naleving van de normering van de informatiehuishouding, omdat daarin in de verschillende onderliggende informatiewetten wordt voorzien (zie daarover paragraaf 7 van deze memorie van toelichting). Het gaat hier bijvoorbeeld om de situatie dat een overheidsorgaan andere dan de voorgeschreven standaarden en generieke voorzieningen hanteert of bij de inrichting van de informatiehuishouding afwijkt

<sup>33</sup> [wetten.nl - Regeling - Besluit informatievoorziening in de rijksdienst 1990 \(Besluit IVR 1990\) - BWBR0004976 \(overheid.nl\)](#).

<sup>34</sup> Aan de naamgeving is te zien dat de regeling ettelijke kabinetwijzigingen en portefeuillewisselingen heeft overleefd.

<sup>35</sup> [Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst](#).

<sup>36</sup> Kamerstukken I 2019/20, 34972, nr. A (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34972-A.html>).

van gestelde kaders, waardoor de gewenste interoperabiliteit niet gerealiseerd wordt. Indien het gaat om kaders, standaarden of voorzieningen op het terrein van de Archiefwet, wordt deze bevoegdheid gehanteerd in overeenstemming met de Minister van OCW.

#### 2.4.2 Planning en verantwoording

PM De hier beschreven systematiek van planning en verantwoording heeft een raakvlak met (o.a.) het planningsinstrumentarium in de Woo. Afstemming daarop moet nog plaatsvinden, om dubbelingen te voorkomen!

De verbetering en instandhouding van de informatiehuishouding van de overheid is een grote en complexe opgave. Het vraagstuk heeft veel dimensies (cultuur, organisatie, juridica en techniek) en overstijgt de traditionele, organisatiegerichte inrichting van de overheid. Alle bestuurslagen worden erdoor geraakt en moeten mee in de verandering. Het Besluit IVR 1990 regelt nog steeds een stelsel van structuurschetsen voor deelgebieden van de informatievoorziening ([artikel 6](#), tweede lid) en van meerjareninformatieplannen voor alle ministeries (artikelen [10](#) en [11](#)), doch dit is niet meer operationeel. Het Besluit CIO-stelsel 2021 verplicht de desbetreffende minister om zijn departementale CIO op te dragen te zorgen voor het opstellen, beheeren en uitvoeren van een meerjarig informatieplan voor het eigen ministerie, voorzien van een financiële paragraaf ([artikel 4](#), onderdeel c). De nadruk ligt in dat besluit echter op ICT-ondersteuning van primaire processen en niet op de inrichting van de informatiehuishouding. In [artikel 6.2 van de Woo](#) wordt ook een meerjarenplan voorgeschreven, specifiek gericht op duurzame toegankelijkheid van de overheidsinformatie die onder die wet valt. Het is dus toegespitst op het realiseren van het recht op overheidsinformatie dat in [artikel 1.1 van de Woo](#) is opgenomen.

De regering acht het bestaande planningsinstrumentarium niet geschikt voor sturing op een integrale verbetering en instandhouding van de informatiehuishouding. Voorgesteld wordt om de onder deze wet ressorterende overheidsorganen de verplichting op te leggen om een informatieplan voor systematische planning van de activiteiten voor de (verbeterde) inrichting en instandhouding van de informatiehuishouding ten behoeve van de voor hen relevante werkprocessen (de hiervoor beschreven archetypen) op te stellen. De verzekering van de beginselen van informatieverwerking is daarbij leidend. Zij leveren deze plannen op aan de ministers van BZK en van OCW, als gezamenlijke verantwoordelijken voor (het beleid op het terrein van) de informatiehuishouding van de overheid in den brede. De ministers van BZK en OCW stellen mede op basis van de informatieplannen een integraal meerjarenplan op, dat alle beginselen in het wetsvoorstel afdekt en ook duurzame toegankelijkheid als bedoeld in het eerder genoemde artikel 6.2 van de Woo omvat. Een goed geordende informatiehuishouding overstijgt het belang van openbaarheid alleen, vandaar dat opneming van het planningsinstrumentarium in de Algemene Informatiewet (en dus overheveling vanuit de Woo) naar de mening van de regering in de rede ligt.

Ten behoeve van de verantwoording over de voortgang van vernieuwing van de informatiehuishouding en naleving van de uit deze wet voortvloeiende verplichtingen, rapporteren de overheidsorganen jaarlijks over de uitvoering van hun informatieplannen. Waar dat wenselijk is vanuit oogpunt van werkbaarheid en efficiency (bijvoorbeeld bij de gemeenten), kan dit via koepelorganisaties plaatsvinden. Op basis hiervan wordt een overkoepelende rapportage samengesteld door de ministers van BZK en OCW, die tezamen met de afzonderlijke rapporten van de overheidsorganen aan de Tweede Kamer wordt gezonden. Deze systematiek is vergelijkbaar met de Standen van de uitvoering die uitvoeringsorganisaties jaarlijks uitbrengen en de overkoepelende Staat van de uitvoering die op basis daarvan periodiek wordt samengesteld. Daarnaast kunnen de ministers van BZK en OCW bij de het opstellen van de rapportage putten uit relevante rapporten van onder andere de Inspectie voor overheidsinformatie en erfgoed, de Autoriteit Persoonsgegevens en de Algemene Rekenkamer. Uit de rapportage volgt dan op welke wijze het meerjarenplan moet worden aangevuld of gepreciseerd om de doelstellingen te kunnen realiseren. De beide Kamers kunnen controleren of voldoende voortgang geboekt wordt en zo nodig bijsturen. Voorgesteld wordt de cyclus van planning en verantwoording te koppelen aan de cyclus van financiële begroting en verantwoording, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet. Daarmee wordt aangesloten op al bestaande processen, wat de uitvoeringslast kan beperken. Met een dergelijk stelsel van planning en verantwoording kan zowel bestuurlijk (regering) als politiek (parlement) grip worden gehouden op de realisatie van de vernieuwingen in de informatiehuishouding.

## 2.5 Voorzieningen voor het verder brengen van informatievraagstukken en het oplossen van knelpunten voor burgers

Het hiervoor beschreven kader van de Algemene Informatiewet biedt in principe een voldoende fundament voor het realiseren van een vernieuwing van de informatiehuishouding die nodig is om een effectieve en responsieve overheid te realiseren. Niettemin zijn er en zullen er altijd concrete situaties blijven waarin het wettelijk kader voor het verwerken of delen van gegevens niet aansluit op de behoeften of wensen. Dat kan bijvoorbeeld zijn doordat er plotselinge ontwikkelingen zijn waarop dat kader niet is toegerust. Gedacht kan worden aan jurisprudentie die een bestaande praktijk afkeurt of aan urgente en onvoorziene maatschappelijke of economische ontwikkelingen. Als zulke ontwikkelingen of omstandigheden zich voordoen, moet flexibel kunnen worden ingespeeld op behoeftes of wensen met betrekking tot gegevensverwerking of -deling.

Ook patstellingen of knelpunten bij het delen van informatie als gevolg van verschillen van inzicht over de interpretatie van wetgeving (met name in het licht van eisen aan bescherming van persoonsgegevens) moeten snel kunnen worden opgelost



als ze in de weg staan aan het goed uitvoeren van taken en passend behandelen van burgers en bedrijven. Voorbeelden van zulke situaties zijn bepaalde gegevensuitwisselingen in het licht van de toeslagenaffaire (om bijvoorbeeld inzicht te geven in uithuisplaatsingen) of gegevensdeling ter ondersteuning van mensen die schuldhulpverlening nodig hebben maar zelf de weg naar de instanties niet vinden. De informatie om het werk goed te doen is vaak wel voorhanden, maar juridische discussies werken vertragend of zelfs belemmerend.

In de Staat van de Uitvoering 2022 worden belemmeringen op dit vlak duidelijk beschreven:<sup>37</sup>

*“De uitwisseling van gegevens tussen uitvoerders is essentieel om publieke dienstverlening in ketens mogelijk te maken, zonder dat burgers en ondernemers steeds opnieuw hun gegevens moeten aanleveren. Uit de Standen blijkt dat veel uitvoerders hiermee worstelen. Bovendien zou het niet-gebruik van regelingen fors teruggedrongen kunnen worden met verdergaande gegevensuitwisseling. Soms is er geen uitwisseling omdat (verouderde) IT-systemen niet met elkaar communiceren. Veel vaker is de privacywetgeving (AVG) het probleem: soms ontbreekt de wettelijke basis voor de uitwisseling van privacygevoelige gegevens, maar vaker nog blijft men bij interpretatie van de regels liever aan de veilige kant. Daardoor benut men niet de mogelijkheden die er nu al zijn.”*

In het kader van de Interbestuurlijke Datastrategie Nederland is een pilot ‘Adviesfunctie verantwoord datagebruik’ uitgevoerd. Een team onafhankelijke experts helpt overheidsorganisaties bij het maken van de afweging tussen wat kan, mag en wenselijk is met gegevens. Hiermee zijn inmiddels goede resultaten geboekt. Deze adviesfunctie is een goede aanzet om belemmeringen in gegevensgebruik voor maatschappelijke opgaven te voorkomen of weg te nemen, maar in sommige gevallen moet een stap verder kunnen worden gegaan. Om die extra stap te zetten, is in de notitie *Versnellingsaanpak gegevensdeling van het Netwerk voor Publieke Dienstverleners (NPD)*<sup>38</sup> voorgesteld om een interdepartementale adviesfunctie – aangeduid als triage-loket – op te zetten waarin ruimte wordt gecreëerd om zaken op te lossen. Een onafhankelijk orgaan waaraan vragen en discussies rond gegevensverwerking voorgelegd kunnen worden, dat de rechtmatigheid en noodzaak beoordeelt zou daarover ook een bindend advies moeten kunnen geven. Zo’n advies biedt zekerheid aan de betrokken partijen en kan risicomijdend gedrag en de voorzichtigheid die overheidsorganisaties nu vaak betrachten uit vrees voor optreden van de AP, voorkomen. Het draagt ook bij aan het wegnemen van de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde terughoudendheid (zie paragraaf 1).

PM aanvullen op basis van nota voor bewindslidenoverleg BZK, J&V, SZW, Fin, etc. d.d. 17 augustus 2023 en de uitkomsten daarvan.

De regering heeft voor een dergelijk orgaan inspiratie opgedaan bij de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ) in België. De KSZ heeft een zogenoemd Informatieveiligheidscomité, met daaronder verschillende ‘kamers’, onder meer voor sociale zekerheid en gezondheid. De kamer Sociale zekerheid en gezondheid geeft machtigingen af (aangeduid als *beraadslagingen*) voor deling van persoonsgegevens tussen organisaties in de sociale zekerheid door tussenkomst van de Kruispuntbank. De beraadslagingen betreffen de beoordeling van verzoeken voor gegevensdeling op juridische en technische verenigbaarheid en hebben een algemene bindende draagwijdte tussen partijen en jegens derden. Het comité is ingesteld bij wet.<sup>39</sup> Voorgesteld wordt ook voor de Nederlandse situatie een dergelijk orgaan in te richten: een Adviescollege gegevensdeling. Dit adviescollege adviseert over oplossingen voor dilemma’s bij of belemmeringen in gegevensuitwisseling. Het advies van het adviescollege krijgt bindende kracht, door het advies vast te leggen in een besluit van de minister tot wiens beleidsterrein de kwestie behoort waarop het betrekking heeft. Het gaat om een ministeriële regeling die een grondslag creëert voor de gewenste gegevensverwerking. In de ministeriële regeling moeten de (soorten) gegevens, de uitwisseling of verwerking, de betrokken bestuursorganen en de doelstellingen worden opgenomen. De delegatiegrondslag om deze ministeriële regeling tot stand te kunnen brengen is opgenomen in de Algemene Informatiewet. Democratische legitimatie van de gegevensverwerking is wenselijk, zo niet noodzakelijk. Het gaat immers om verwerking van persoonsgegevens, waaraan zowel AVG als Grondwet eisen stellen. Om in die democratische legitimatie te voorzien is gekozen voor de vorm van tijdelijke delegatie (aanwijzing 2.39 van de Aanwijzingen voor de regelgeving) waarbij zo spoedig mogelijk na totstandkoming van de ministeriële regeling een wetsvoorstel wordt ingediend waarmee voor de gegevensverwerking een structurele wettelijke regeling wordt getroffen.

PM verder uitwerken/aanpassen, in lijn met uitkomsten bewindslidenoverleg en met uitwerking functies Federatief datastelsel (met name Poortwachterfunctie)

Een andere voorziening om knelpunten bij burgers op te lossen die ontstaan door gebruik of deling van persoonsgegevens door overheidsorganisaties of door onjuist of onrechtmatig gebruik van persoonsgegevens van burgers door derden

<sup>37</sup> [Staat-van-de-Uitvoering-2022-1.pdf \(staatvandeuitvoering.nl\)](#), p. 17.

<sup>38</sup> Notitie *Versnellingsaanpak gegevensdeling NPD*, Nathalie van Berkel, voorzitter Netwerk Publieke Dienstverleners, lid raad van bestuur UWV | coördinator en opdrachtnemer *Versnellingsaanpak gegevensdeling NPD*, 1 mei 2023.

<sup>39</sup> [Wet van 5 september 2018 | KSZ - Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid \(fgov.be\)](#).

(bijvoorbeeld identiteitsfraude of fouten in administraties van private partijen die aan overheidsorganen leveren, zoals banken), is de mogelijkheid om bij de Minister van BZK een verzoek in te dienen tot ondersteuning bij het oplossen van dergelijke fouten. Hieraan is in de praktijk al invulling gegeven met het Meldpunt fouten in overheidsregistraties en het Centraal meldpunt identiteitsfraude. Deze meldpunten bemiddelen indien contact tussen burger en overheidsorgaan over herstel van fouten niet tot het gewenste resultaat heeft geleid.

Voor de werkzaamheden van deze meldpunten is van belang dat deze de bevoegdheid krijgen om persoonsgegevens te verwerken. De bevoegdheid daartoe is gecreëerd in dit wetsvoorstel, door de Minister van BZK de taak te geven om deze bemiddelende taak op verzoek van een betrokkene op zich te nemen en te bepalen dat hij daarvoor persoonsgegevens kan verwerken. De verwerking van persoonsgegevens omvat verwerking van het BSN, bijzondere persoonsgegevens (bijvoorbeeld over gezondheid) en strafrechtelijke persoonsgegevens.

Het is niet nodig om de meldpunten als zodanig op te nemen in de wet, aangezien deze direct ressorteren onder de Minister van BZK en hun werk in mandaat namens deze verrichten. Mochten in de toekomst meer situaties ontstaan waarin ondersteuning of bemiddeling van de Minister van BZK bij gegevensknelpunten van burgers wenselijk of nodig is, dan kunnen deze vorm krijgen onder de nu gecreëerde grondslag. Met het oog daarop is ook expliciet aangegeven dat de bemiddeling plaatsvindt ongeacht de oorzaak van de fout in de persoonsgegevens die het betreft.

PM toelichting aanvullen met het proces, ook ingaan op verhouding van deze verzoeken tot het gebruikelijke recht van correctie onder de AVG.

### 3. Verhouding tot hoger recht

#### 3.1 Grondwettelijke aspecten

PM Grondwettelijke aspecten, verhouding met AVG (voor zover niet in par. 4 besproken).

#### 3.2 EU-rechtelijke aspecten

De EU heeft een omvangrijk beleidsprogramma opgesteld voor het Digitale decennium, tot 2030. Onderdeel ervan is een Europese verklaring over digitale rechten en beginselen, die in december 2022 is ondertekend door de voorzitters van de Europese Commissie, van het Europees Parlement en van de Raad van de EU. De verklaring is aanvullend op bestaande rechten en plichten zoals verankerd in het Handvest van de grondrechten van de EU en op wetgeving in zake gegevensbescherming en privacy. De in de verklaring opgenomen rechten en beginselen zijn:

1. Mensen en hun rechten centraal stellen bij de digitale transformatie
2. Solidariteit en inclusie
3. Keuzevrijheid online
4. Participatie in de digitale publieke ruimte
5. Veiligheid, beveiliging en mondigheid
6. Duurzaamheid van de digitale toekomst

Een aantal van deze beginselen sluit aan bij de in dit wetsvoorstel opgenomen beginselen; in elk geval vereist het goed invulling kunnen geven aan de verklaring ook de nodige acties op het gebied van de informatiehuishouding op EU-niveau. Inmiddels is ook een breed pakket aan wetgeving vastgesteld of in voorbereiding dat in deze invulling voorziet. Onderdelen daarvan die specifiek op informatie zien zijn de AI Act, de Data Governance Act (en de uitwerking hiervan in zogenoemde Data Spaces), de verordening over Single Digital Gateway.

PM beschrijvingen aanvullen.

### 4. Verhouding tot nationale regelgeving

In paragraaf 2.2 is al ingegaan op de relatie met andere informatiewetten zoals de Archiefwet, Woo, Wet hergebruik overheidsinformatie en de AVG. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is in verschillende bijeenkomsten met betrokkenen de vraag voorgelegd welke rechten zij voor de burger essentieel achten in een informatiesamenleving. Opvallend was dat daarbij veelal rechten worden genoemd die in het Nederlandse rechtstelsel al verankerd zijn. Het feit dat hiervoor vaak aandacht wordt gevraagd, is reden om hier uitgebreider in te gaan op deze rechten en hun eventuele relatie met een adequate informatiehuishouding.

Vaak genoemd wordt een recht op fysiek contact met de overheid en op duidelijke communicatie, begrijpelijke taal, informatie over processtappen, goed en begrijpelijk motiveren. Daarnaast werd ook genoemd dat de overheid soepeler moet omgaan met foutjes van de burger en dat fouten aan de kant van de overheid geen (nadelig) gevolg voor de burger zouden moeten hebben. De verplichting om de burger goed te informeren vloeit voort uit de in artikel 2:1, eerste lid, van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (een wijziging van de Awb) opgenomen verplichting van bestuursorganen om te zorgen voor passende ondersteuning bij het verkeer met de burger. Deze verplichting geldt algemeen, dus los van het kanaal (digitaal, analoog, papier, balie) waarlangs het contact tussen burger en overheid

plaatsvindt. Daarnaast is een wetsvoorstel Versterking waarborgen Awb in voorbereiding, dat is aangekondigd in de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag. In dat wetsvoorstel wordt een nieuw artikel 2:4a in de Awb opgenomen, dat een bestuursorgaan verplicht zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar op te stellen en zorg te dragen voor goede communicatie. Ook bevat het wetsvoorstel een regeling voor het soepeler omgaan met termijnoverschrijdingen en voor het herstel van kleine fouten. Het wetsvoorstel zal naar verwachting [PM](#) worden gepubliceerd voor internetconsultatie.

Ook de abbb verplichten op zichzelf al tot duidelijke communicatie en informatie aan de burger. Daarnaast verplichten de artikelen 12 tot en met 14 van de AVG de verwerkingsverantwoordelijken om betrokkenen actief te informeren over het gebruik van gegevens en regelen de artikelen 15 en 16 het recht op inzage en correctie. De regering acht het niet nodig om deze zaken nogmaals te regelen in de Algemene informatiewet. Voor de AVG-bepalingen is dat ook niet toegestaan, omdat het om EU-wetgeving met rechtstreekse werking. Het is vooral van belang om de informatiehuishouding zo in te richten dat deze verplichtingen nagekomen kunnen worden. Daarvoor biedt dit wetsvoorstel, zoals eerder toegelicht, wel de kaders.

Ook veel genoemde rechten waren het recht op informatie over de gegevens van de burger bij de overheid (wat wordt verwerkt, door wie, wat is de bron, wie kijkt erin, waar worden ze opgeslagen?) en rechten op inzage, correctie, vergeten worden en op het verkrijgen van hulp om deze geldend te maken. Deze rechten zijn al geregeld in de AVG en kunnen – zoals hiervoor vermeld – niet nog eens worden geregeld in nationale wetgeving. Op grond van de artikelen 12 tot en met 14 van de AVG hebben overheidsorganisaties (als verwerkingsverantwoordelijken in de zin van de AVG) uitgebreide informatieverplichtingen jegens de burgers over en van wie ze gegevens verwerken. De artikelen 15 tot en met 19 van de AVG regelen recht op inzage, correctie en wissing van gegevens en recht van bezwaar tegen de verwerking. Het is uiteraard van groot belang dat deze rechten gemakkelijk ingeroepen kunnen worden. Daarvoor zijn voorzieningen nodig zoals MijnOverheid, waar gegevens en gebruik van gegevens geraadpleegd kunnen worden. Als contacten met een overheidsorganisatie voor het corrigeren van fouten ed. niet goed lopen, zijn voorzieningen voor bemiddeling nodig, zoals het Meldpunt fouten in overheidsregistraties die bieden (zie daarover paragraaf 2.5). In de eerder genoemde werkagenda 'Waardengedreven Digitaliseren' is ook verdere vormgeving en operationalisering van 'Regie op gegevens' opgenomen; dit betreft voorzieningen die aan de hiervoor genoemde rechten van de AVG invulling geven en mensen gericht ondersteunen bij het veilig kennismaken en delen van hun gegevens met organisaties binnen en buiten de overheid. Voor zover dit wettelijke regeling vergt, zal die worden opgenomen in de volgende tranche van de Wdo.

Een ander genoemd recht is dat op eenvoudige toegang tot overheidsinformatie, zonder dat hier een verzoek voor hoeft te worden gedaan. Dit recht is opgenomen in de Woo, die de overheid verplicht tot actieve openbaarmaking. Het is wel van belang dat de informatiehuishouding zo wordt ingericht dat deze actieve openbaarmaking ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. De Woo bevat zelf een bepaling over de daarvoor te realiseren infrastructuur; hiervoor is de generieke voorziening [Woo-index](#) in ontwikkeling.

Een laatste recht dat is genoemd, is een recht op proactieve dienstverlening; dit houdt in dat burgers automatisch toekenningen of voorzieningen ontvangen als uit de informatiepositie die de overheid over hen heeft, blijkt dat zij daarop aanspraak hebben. Een juiste en volledige informatiehuishouding met adequate voorzieningen voor het delen van gegevens is hiervoor essentieel. Daarnaast vraagt het om heroverweging van de gebruikelijke aanvraaggerichte inrichting van veel wetten.

PM Verschillende initiatieven lopen om dit verder uit te werken of beproeven. Ontwikkelingen en uitkomsten hiervan afwachten voor dit verder (wettelijk) uitgewerkt kan worden.

PM Ingaan op de relatie tussen de Wet digitale overheid ('front office', voorzieningen voor dienstverlening en interactie) en de Algemene informatiewet ('back office', onder de motorkap, informatie is de brandstof om dienstverlening en interactie te laten werken). En over de verdeling van onderwerpen over dit wetsvoorstel en de tweede tranche van de Wdo (bijvoorbeeld wb. het stelsel van basisregistraties als onderdeel van de informatiehuishouding).

## 5. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

PM input Beleidskompas verwerken

## 6. Uitvoering

PM Hoe wordt de transformatie van de IHH feitelijk aangepakt? Vaststelling architecturen en kaders, realisatie generieke voorzieningen, aanwijzen standaarden, hoe wordt dit georganiseerd en hoe worden overheidsorganen hierin begeleid?

Ook aandacht besteden aan de mensen, kennis en vaardigheden, cultuur die nodig is om de transformatie te bereiken en in stand te houden.

Fasering in invoering (amvb waarbij organen worden uitgezonderd, in welk tempo worden ze wél onder de wet gebracht, wat wordt de volgorde?) en ook verwerking van die fasering in informatieplannen.

## 7. Toezicht en handhaving

PM Deze paragraaf geeft eerste gedachten over vormgeving van toezicht weer; uitwerking vergt nog nader onderzoek en inbreng van betrokken organisaties e.d. Dit is in gang gezet.

De wetten en regelingen die onder het bereik van dit wetsvoorstel vallen, hebben een mechanisme om naleving te bevorderen of af te dwingen, toegespitst op de aard van de normen en de te bereiken doelen. Soms is dat 'toezicht' in de klassieke zin van het woord, waarbij een extern of hoger orgaan bevoegdheden heeft om naleving van normen te toetsen en maatregelen te nemen bij niet naleving. Voor zover de normen van toepassing zijn op decentrale overheden en er sprake is van medebewind, gelden daarbij de uitgangspunten voor inrichting van interbestuurlijk toezicht, voortvloeiend uit de Wet revitalisering generiek toezicht.<sup>40</sup> In dat model is de eerste lijn de verantwoordelijkheid van het orgaan zelf. Dit wordt aangeduid als horizontaal toezicht: *checks en balances* tussen de onderdelen van de organisatie. Concreet betekent dat de gemeentearchivaris/archiefinspecteur en de democratische controle van de gemeenteraad op het college van burgemeester en wethouders. De tweede lijn is verticaal toezicht (door de provincie of door de rijksoverheid (een inspectie)). Een voorbeeld van toezicht door een inspectie is de Autoriteit Persoonsgegevens. Het toezichtsregime voor persoonsgegevens wordt voorgeschreven door de AVG. Een ander voorbeeld is de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, op basis van de Archiefwet.

Bij organen van de centrale overheid geldt het onderscheid horizontaal-verticaal toezicht formeel niet, maar feitelijk wordt wel vaak met een (aan accounting/auditing ontleende) systematiek van *three lines of defense* gewerkt, waarbij intern verantwoordingsmechanismen bestaan en een externe toezichthouder de laatste schakel is in de keten. Soms zijn mechanismen om doelbereiking van de wet te ondersteunen meer gericht op planning en verantwoording of advies, of op druk van buitenaf. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij de Woo (met meerjarenplannen en een adviescollege dat (ook) klachten kan behandelen) en bij de Wet hergebruik overheidsinformatie (waar de druk uitgaat van de gebruikers van de data). Voor informatiebeveiliging (de BIO) worden periodiek *self assessments* en *audits* uitgevoerd door de organisatie zelf.<sup>41</sup> De vraag is of in een Algemene informatiewet een nieuwe of aanvullende regeling voor toezicht opgenomen zou moeten worden. De wet beoogt een 'paraplu' van beginselen te creëren boven de bestaande wetgeving en vestigt een zorgplicht om de informatiehuishouding aantoonbaar zo in te richten dat deze een goede taakuitoefening en ondersteuning van burgers verzekert, waardoor de beginselen verwerklijkt kunnen worden. Het voldoen aan de zorgplicht is dus een afgeleide van het voldoen aan de normen in de bestaande informatiewetten en daarvoor bestaan in die wetten al toezichtsmechanismen. Wel zou bezien moeten worden hoe de (toezicht)stelsels in de onderliggende informatiewetten beter op elkaar aangesloten kunnen worden. Te denken valt aan de Archiefwet en de Woo, waar de laatste wet geen expliciet toezicht kent. Daarnaast is het van belang (en mogelijk) om overheidsorganen beter te ondersteunen bij de informatieverschaffing die nodig is voor het toezicht en om te zorgen dat die met de minste lasten gepaard gaat. Dat kan bijvoorbeeld door de systematiek die bij gemeenten wordt toegepast voor verantwoording over informatiebeveiliging, ENSIA, te verbreden naar de relevante informatiewetten. ENSIA is een initiatief van gemeenten en de ministeries van BZK en SZW en helpt gemeenten om in één keer verantwoording af te leggen over informatieveiligheid van door hen gebruikte voorzieningen, gebaseerd op de normen in de BIO en de reguliere planning en control-cyclus van de gemeente. Hierdoor heeft het gemeentebestuur meer overzicht over de informatieveiligheid van de gemeente en kan het beter sturen en verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. Ook ondersteunt de aanpak verantwoording aan de relevante organisaties bij de rijksoverheid.

De ENSIA-aanpak kan verbreed worden naar alle informatiehuishoudingsaspecten. Er bestaan al Baselines voor

<sup>40</sup> Toezicht in de vorm van schorsing en vernietiging van gemeentelijke besluiten wegens strijd met het recht of het algemeen belang wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.

<sup>41</sup> De EU heeft recent de NIS2-richtlijn aangenomen waarin regels zijn gesteld op het gebied van netwerk- en informatiebeveiliging (<http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj>). De richtlijn bevat ook verplichtingen om nationaal toezicht in te richten en de mogelijkheid van het opleggen van boetes. Dat zal leiden tot (nieuwe) nationale wetgeving voor toezicht op informatiebeveiligingsregels.

informatiehuishouding<sup>42</sup> die hiervoor de basis zouden kunnen vormen, samen met het Kader voor duurzame toegankelijkheid (DUTO) van het Nationaal Archief.<sup>43</sup> In de Algemene informatiewet zou een bepaling kunnen worden opgenomen om deze methodiek een formele en overheidsbrede status te geven.

Vooralsnog is in dit wetsvoorstel geen aparte of aanvullende regeling voor toezicht opgenomen, omdat dit al is afgedekt in de verschillende informatiewetten ofwel daarin de keuze is gemaakt om geen apart toezichtsregime op te nemen. Er liggen ook verschillende belangen en normenstelsels aan die wetten ten grondslag, wat de integratie van het toezicht moeilijk maakt, nog los van het feit dat dat organisatorisch veel tijd in beslag zou nemen en bestuurlijk complex is.

## 8. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel betreft met name de sturing op de transformatie van de informatiehuishouding die nodig is om overheidstaken goed uit te voeren en (digitale) dienstverlening aan burgers en bedrijven goed te kunnen ondersteunen. Daarmee heeft het wetsvoorstel geen directe financiële gevolgen voor de uitvoering van de bestaande informatiewetten zoals de Woo, Archiefwet, AVG, Wet hergebruik van overheidsinformatie e.d.

De sterkere en centrale sturing op gebruik van standaarden en generieke voorzieningen heeft mogelijk invloed op werkprocessen en ICT-infrastructuur bij overheidsorganen. Hieruit kunnen wel financiële consequenties voortvloeien. Daarbij geldt wel dat organisaties van de rijksoverheid in het kader van het Generiek actieplan 'Open op Orde' al verbeterplannen en -programma's voor hun informatiehuishouding hebben lopen, waarvoor ook centraal financiële middelen beschikbaar zijn gesteld. De kosten van verbeteringen en verdere standaardisatie in de informatiehuishouding kunnen daaruit worden gedekt.

De planningen controlcyclus die in dit wetsvoorstel is geregeld, vervangt het planningsinstrumentarium dat nu is opgenomen in de Woo en het Coördinatiebesluit organisatie en informatiesystemen rijkdienst. Ook daaruit zullen voor organisaties van de rijksoverheid geen aanvullende kosten voortvloeien.

PM financiële gevolgen decentrale overheden

## 9. Evaluatie

PM

## 10. Advies en consultatie

PM

## 11. Overgangsrecht en inwerkingtreding

PM wijzigingen in andere wetten toelichten.

<sup>42</sup> [Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid | Richtlijn | Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding](#) en [Baseline Informatiehuishouding Gemeenten 2012 - NORA Online](#).

<sup>43</sup> [Eisen voor de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie \(DUTO-eisen\) | Nationaal Archief](#).

## B. Artikelsgewijze toelichting

PM moet nog verder worden uitgewerkt. Als eerste is ingegaan op de wijzigingen in de Woo, omdat daarover naar aanleiding van de eerste publicatieversie verschillende vragen zijn gesteld.

### Artikel ... (wijziging van de Wet open overheid)

Dit artikel bevat een aantal technische wijzigingen van de Woo, om deze in lijn te brengen met onderdelen van dit wetsvoorstel en met de Archiefwet 2021. In de eerste plaats wordt het begrip document in artikel 2.1 van de Wet open overheid vervangen door het begrip informatieobject. Hierop is ingegaan in paragraaf 2.1 van deze memorie.

In dit wetsvoorstel wordt uitwerking gegeven aan een cyclus voor planning van de stappen die overheidsorganen zetten voor vernieuwing van hun informatiehuishouding en verantwoording over de realisatie daarvan, en voor verantwoording over de naleving van de in artikel 4 aan hen opgelegde verplichtingen. In paragraaf 2.4.2 van is daarop ingegaan. Met het oog daarop kunnen verschillende andere plan- en rapportageverplichtingen vervallen. Dit geldt ook voor het meerjarenplan dat in hoofdstuk 6 van de Wet open overheid is opgenomen.

Daarnaast wordt voorgesteld een nieuw derde lid toe te voegen aan artikel 2.2 van de Woo. Daarmee wordt de Woo in lijn gebracht met de artikel 5.1, vierde lid, van de Archiefwet 2021 opgenomen mogelijkheid om in een selectiebesluit voor categorieën tijdelijk te bewaren documenten te bepalen dat zij op elk moment kunnen worden vernietigd.<sup>44</sup> Van deze mogelijkheid kan volgens de toelichting bij de nota van wijziging waarmee dit lid is toegevoegd aan artikel 5.1, Archiefwet 2021, gebruik worden gemaakt voor informatieobjecten weinig tot geen waarde hebben voor de uitvoering van de publieke taken van het betreffende overheidsorgaan of voor het afleggen van verantwoording daarover. Daarbij is in algemene zin te denken aan documenten die aan de uitvoering van de publieke taak van het overheidsorgaan geen wezenlijke bijdrage leveren. Deze beoordeling geschiedt altijd in het licht van de belangen die in artikel 1.3 van de Archiefwet 2021 zijn opgenomen. In de archiefbeheerregels moeten passende maatregelen worden geformuleerd om te zorgen dat kenbaar is hoe deze mogelijkheid in de praktijk wordt ingevuld.

Het ligt in de rede om informatieobjecten waarvoor op grond van artikel 5.1, vierde lid, Archiefwet 2021 in een selectiebesluit is bepaald dat zij direct kunnen worden verwijderd, uit te zonderen van het openbaarheidsregime van de Woo. Indien op grond van de Archiefwet is bepaald dat zij geen wezenlijke bijdrage leveren aan de uitvoering van de publieke taak van een overheidsorgaan of aan de verantwoording daarover én direct worden vernietigd, moet voorkomen worden dat zij alsnog onder de zeer ruime werkingssfeer van de Woo komen te vallen en alsnog onderdeel worden van de informatiehuishouding.

Voor een goede werking van beide wetten is verder nodig dat de werkomgeving van medewerkers zo wordt ingericht dat zij als vanzelf aan de verplichtingen uit de genoemde informatiewetten voldoen. Dat betekent dat aan dossiers kan worden samengewerkt binnen organisaties en over organisatiegrenzen heen en dat de weerslag van overleg of besluitvorming over onderwerpen in dat dossier rechtstreeks daarin wordt vastgelegd. E-mail wordt daarvoor niet meer gebruikt, tekstberichten worden alleen gewisseld in een applicatie die onderdeel uitmaakt van de werkomgeving. Gebruik van mail of tekstberichten buiten de werkomgeving blijft dan over voor berichten die, zoals hierboven aangegeven, niet van wezenlijk belang zijn. Daarbij kan worden gedacht aan afspraakbevestigingen, afmeldingen, uitnodigingen voor interne informatiebijeenkomsten of lunches.

Met deze wijziging worden Woo en Archiefwet voor wat betreft te bewaren informatieobjecten goed op elkaar afgestemd.

## C. Bijlagen bij de toelichting

PM

<sup>44</sup> Kamerstukken II 2022/23, 35968, nr. 8 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35968-8.html>).