

Wijzigingen ten opzicht van de tweede publicatieversie zijn grijs gemarkeerd.

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

## Memorie van toelichting

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

### A. Algemeen deel

#### 1 Inleiding

De overheid is de afgelopen decennia een zeer informatie-intensieve organisatie geworden, in termen van omvang van de data, de diversiteit van bewerkingen, de snelheid van het verkeer en de dichtheid van het netwerk van verbindingen waarover de uitwisselingen plaatsvinden. 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. De overheid zet bewust in op datagedreven werken, deels met hergebruik van gegevens, om taken effectiever en efficiënter te kunnen uitvoeren.

Daarnaast zijn ook de wettelijke voorschriften die in acht moeten worden genomen bij de uitwisseling van informatie in het verkeer met de overheid verder ontwikkeld of in belang toegenomen. Maar, er ontbreekt overzicht over het geheel en inzicht in de samenhang of juist het onderscheid tussen al de bestaande informatiewetten. De inrichting van de informatiehuishouding houdt onvoldoende rekening met de wettelijke voorschriften die aan die informatiehuishouding worden gesteld. Ook de diversiteit in de activiteiten van overheidsorganen maakt het ingewikkeld om uitvoering te geven aan deze informatiewetten. Een betere inrichting van de informatiehuishouding is een voorwaarde om dit probleem op te lossen.

Een ander probleem met de bestaande informatiewetten is dat deze met elkaar lijken te conflicteren, denk hierbij bijvoorbeeld aan een geheimhoudingsplicht tegenover een plicht om zo veel mogelijk informatie openbaar te maken. De algemene nadruk wordt in de discussie over informatiehuishouding gelegd bij de beperkende juridische kaders in plaats van dat de nadruk wordt gelegd bij het oplossend potentieel in de onderliggende inrichting van de informatiehuishouding. Om belemmeringen in de uitoefening van wettelijke taken uit de weg te nemen, wordt een Adviescollege informatieverkeer ingesteld dat adviseert over vraagstukken rond het verwerken van informatieobjecten. Een ander hulpmiddel is het begrippenkader. Dit wetsvoorstel beoogt een algemeen begrippenkader te geven voor de informatiehuishouding om bestaande verschillen in terminologie in bestaande informatiewetten te overbruggen.

Om een goede uitoefening van publieke taken te kunnen borgen, moet de overheid integraal werken en beschikken over actuele informatie. Vaak is die informatie al bij andere overheidsorganen beschikbaar in de vorm van gegevens of documenten. In dat geval zou deze informatie beschikbaar moeten zijn voor het uitoefenen van publieke taken. Vrij verkeer van informatie binnen, tussen en met overheidsorganen is een basisvoorwaarde, waaraan wel beperkingen gesteld zijn. Deze beperkingen kunnen gelegen zijn in geldend recht, zoals deze voortvloeien uit het grondrecht op

privacy. Anderzijds kunnen de beperkingen ook voortvloeien uit de aard van de informatie, bijvoorbeeld wanneer deze vertrouwelijk is. Het wetsvoorstel erkent dat deze beperkingen bestaan en in veel gevallen nuttig en noodzakelijk zijn. Toch wordt in meer dan een enkel geval een belemmering voor de uitwisseling van informatie gepercipieerd, die in realiteit niet bestaat. Waar deze beperkingen niet bestaan formuleert artikel 3 van dit wetsvoorstel dat het uitgangspunt dan is, dat deze informatie binnen tussen en met overheidsorganen gedeeld kan worden.

De maatschappelijke opgaven waar we vandaag de dag voor staan, vragen veel van de overheid. Het vraagt om een andere houding tegenover de burgers en veel meer samenwerking en samenspraak. Het model van een overheid die om kan gaan met de hedendaagse opgaven en complexiteit is dat van de proactieve en responsieve overheid. Deze overheid gaat uit van een oprechte interesse in de zorgen van burgers, gaat over visie en het moreel kompas van de ambtelijke dienst en heeft aandacht voor de uitvoeringsproblematiek. Het vergt een ingrijpende transformatie van de huidige cultuur en structuur om te komen tot een proactieve en responsieve overheid. Een goede informatiehuishouding levert een significante bijdrage aan de maatschappelijke opgaven waar we aan werken. Om de overheid in staat te stellen om richting en sturing te geven aan de informatiehuishouding – om de transformatie naar een proactieve en responsieve overheid te ondersteunen – moeten drie pijlers worden uitgewerkt: architecturen, de Algemene Informatiewet en de informatieacademie.

Architecturen vormen het raamwerk voor de inrichting van de informatiehuishouding. Omdat informatieverzameling, -gebruik en -deling steeds meer plaatsvindt in netwerken, ketens en samenwerkingsverbanden is het beperkend om bij de architecturen te blijven werken in de traditionele 'kokers' van organisaties of in beleids- en wetgevingsdomeinen. Het is nodig om te zoeken naar homogene groepen of functies waarvoor de uitwerking kan plaatsvinden. In het wetsvoorstel worden daarvoor een zestal werksoorten (archetypen) geïntroduceerd. Dit zijn de meest voorkomende processen bij de overheid waarin informatie rondgaat:

1. het ontwikkelen van beleid en wetgeving;
2. het uitvoeren van beleid en wetgeving;
3. het houden van toezicht op de naleving en handhaven van overtreding van wetgeving;
4. het inrichten van registraties voor de uitvoering van beleid en wetgeving;
5. de ontwikkeling van kennis voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid en wetgeving;
6. de bedrijfsvoering wat in elk geval de financiën, personeel en verantwoording betreft.

De architectuur kan een meer gezamenlijk beeld vastleggen van de visie van de proactieve en responsieve overheid langs deze werksoorten. Op basis van deze visie kan een architectuur worden ontwikkeld die het ontwerp van de responsieve overheid weerspiegelt. Architecturen worden nu vooral gezien als hulpmiddelen en door het vrijblijvende karakter biedt het onvoldoende sturende en harmoniserende werking om te komen tot een proactieve en responsieve overheid. Om te voorkomen dat de transformatie naar een proactieve en responsieve overheid versplinterd wordt aangepakt, dient een middel als architectuur bindend te worden gemaakt.

Naast dat het gebruik van architectuur bindend moet worden gemaakt is, er centrale sturing nodig op de informatiehuishouding voor harmonisering van de informatiehuishouding van de gehele overheid. Dit is noodzakelijk omdat een effectief gebruik van informatie organisatiegrenzen overschrijdt. Een samenhangende inrichting van de informatiehuishouding is niet alleen een kwestie van de rijksoverheid maar ook voor decentrale overheden. Overheden moeten zorg dragen voor hun eigen informatiesystemen en informatievoorzieningen, maar door regels te stellen over toe te passen standaarden of generieke voorzieningen of over de interoperabiliteit van informatiesystemen wordt

de informatiehuishouding meer als eenheid beschouwd. Dit wetsvoorstel creëert de basis voor centrale sturing op de inrichting van de informatiehuishouding van overheidsorganen, waarbij hun eigen verantwoordelijkheid voor de inhoud daarvan – die bepaald wordt door de wetgeving op hun beleidsterrein – in stand blijft.

Tot slot is de beschikbaarheid van goed opgeleide professionals op het gebied van informatiehuishouding is een noodzakelijke randvoorwaarde om de transformatie in de informatiehuishouding voor elkaar te krijgen. Om ervoor te zorgen dat de overheid in gezamenlijkheid mee blijft bewegen met ontwikkelingen op het gebied van de informatiehuishouding is kennisontwikkeling, -deling en –behoud essentieel. Hier moet een informatieacademie in voorzien. Deze informatieacademie valt buiten de scope van het wetsvoorstel.

### 1.1 Aanleiding voor wetsvoorstel

Zoals in de inleiding geschetst, maakt digitalisering dat informatie zich snel en breed kan verspreiden binnen en tussen organisaties. Digitalisering heeft daarmee grote impact gehad op de informatiehuishouding van de overheid, maar heeft niet per se geleid tot een beter inzicht en overzicht.<sup>1</sup> Dit is mede te verklaren uit het feit dat de inrichting van de informatiehuishouding nog gekoppeld is aan een traditionele bureaucratische en verkokerde overheidsorganisatie. De grote hoeveelheden informatie die rondgaan, de complexe processen en verkokerde sturing leiden tot een beperkt vermogen om informatie goed te beheren, gemakkelijk terug te vinden, in verband met andere informatie te brengen en adequaat verantwoording af te leggen over het gebruik van informatie.

[De afgelopen kabinetsperiode] is gestart met het op orde brengen van de informatiehuishouding van de overheid. In het Generieke Actieplan ‘Open op Orde’ worden kaders gesteld voor de informatiehuishouding van het rijk en zijn verschillende actielijnen geformuleerd:<sup>2</sup>

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.

De vierde lijn biedt de basis voor het verstevigen van de sturing op (verbetering van) de informatiehuishouding. Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat de informatiehuishouding als eenheid wordt beschouwd.

---

<sup>1</sup> Zie hierover bijvoorbeeld de rapporten van de Inspectie Overheidsinformatie en erfgoed, Een demeterende overheid? (<https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2005/02/01/dementerende-overheid>) en Een demeterende overheid 2.0? (<https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/publicatie/2021/02/09/een-dementerende-overheid-2.0>). Ook de Algemene Rekenkamer wees hier al op in zijn rapport “Informatiehuishouding bij het Rijk” (<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2010/02/11/informatiehuishouding-van-het-rijk>).

<sup>2</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 29362, nr. 291.

Het is hierbij van belang om te beseffen dat van oudsher vier strategische middelen ter beschikking staan aan de overheid om beleid te voeren. Elk met hun eigen (grond)wettelijke kaders en instituties:<sup>3</sup>

### 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 rechtpositie 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 (hierna: 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 (advisering 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 AVG, die in Nederland dezelfde werking heeft als een nationale wet.<sup>4</sup> Uitvoeringsaspecten, zoals het instellen van de Autoriteit persoonsgegevens als nationale toezichthouder, zijn in de Uitvoeringswet AVG geregeld. Artikel 110 van de 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 (hierna: Woo). Daarnaast legt artikel 68 van de Grondwet de ministers de plicht op om de Kamers der Staten-Generaal alle verlangde inlichtingen te

---

<sup>3</sup> Zie hierover al de Beleidsnota informatievoorziening openbare sector (BIOS), Kamerstukken II 1987/88, 20644, nrs. 1-2, p. 9 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/0000105557>).

<sup>4</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).

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 (op alle bestuurslagen) in samenhang regelt, gemist.

## 1.2 Informatiewetten

Goede en toegankelijke informatie is essentieel om burgers in staat te stellen hun wettelijke aanspraken geldend te maken (of het nu gaat om zorg, sociale zekerheid of openbaarheid (inzicht in overheidshandelen)) en hun verplichtingen na te komen.

Er zijn vele informatie- en domeinwetten, zoals de Woo, de Wet digitale overheid (hierna: Wdo), de Archiefwet, omgevingswetgeving, wetgeving voor de sociale zekerheid, belastingwetgeving, zorgwetgeving, politiewetgeving en strafvorderlijke wetgeving, die het verzamelen, gebruiken en delen van informatie voor overheidstaken reguleren. Deze wetten betreffen het 'wat'. In dit wetsvoorstel ligt de focus op de 'hoe', dus op beleid en wetgeving die voorwaarden aan het verwerken van informatie, en dus aan de inrichting van de informatiehuishouding van de overheid, stellen.

In hoofdstuk 4 wordt een verdere uitwerking van het 'wat' en het 'hoe' beschreven aan de hand van bestaande wetgeving.

## 1.3 Begrippenkader

De ontwikkeling van nieuwe werkwijzen en processen en nieuwe concepten voor communicatie en interactie vraagt daarnaast om heldere begrippen voor die concepten en voor instrumenten die worden ingezet. Het wetsvoorstel beoogt een algemeen begrippenkader te geven voor de informatiehuishouding en bestaande verschillen in terminologie in informatiewetten te overbruggen. Om dit te duiden wordt kort stilgestaan bij drie begrippen.

### a. Informatiehuishouding

Informatiehuishouding is het centrale begrip in dit wetsvoorstel. In dit wetsvoorstel gekozen voor een brede definitie. Dat maakt het begrip ook toekomstbestendig; nieuwe vormen van informatie of informatieverwerking kunnen daar zonder wijzigingen onder geschaard worden.

Informatiehuishouding wordt in dit wetsvoorstel omschreven als *alle regels, informatiesystemen, voorzieningen, activiteiten en processen voor het creëren, ontvangen, ontsluiten, gebruiken, verstrekken, beheren en vernietigen van informatieobjecten*.

Van oudsher wordt het begrip informatiehuishouding 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.

#### *b. Informatiesysteem*

Informatiesystemen zijn een onderdeel van de informatiehuishouding. Daaronder wordt verstaan een afgebakend, samenhangend geheel van verzamelingen van informatieobjecten, procedures, processen, programmatuur en apparatuur, alsmede de voor het informatiesysteem getroffen voorzieningen voor opslag, verwerking en communicatie. Een informatiesysteem is identificeerbaar. Het systeem wordt ingericht en instandgehouden door identificeerbare natuurlijke of rechtspersonen. Anders dan bijvoorbeeld in de Nederlandse Overheid Referentie architectuur (hierna: NORA), omvat een informatiesysteem in de zin van deze wet niet de personele of organisatorische aspecten; de wet stelt geen eisen of voorschriften met betrekking tot de personele invulling of organisatorische inbedding van een informatiesysteem. Het omvat wel de voorzieningen die communicatie met anderen mogelijk maken. Informatiesystemen, in de zin van deze wet, zijn niet uitsluitend digitale of elektronische systemen. Ook analoge, papieren systemen vallen onder dit begrip.

#### *c. Informatieobject*

Om op een goede manier te kunnen spreken over informatie en de omgang daarmee te kunnen normeren in een steeds meer gedigitaliseerde wereld, gaat dit wetsvoorstel uit van het begrip informatieobject in plaats van document. Bij de Woo, de Wet hergebruik van overheidsinformatie (hierna: Who) en het wetsvoorstel voor de Archiefwet 2021 wordt document nog als begrip gebruikt. 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. Informatieobject weerspiegelt de aard van de materie in dit digitale tijdperk beter dan document, zelfs al weet iedereen dat dit geen kleitabletten, perkamentrollen of zelfs A4-tjes meer zijn.

Het begrip informatieobject is zelf overigens ook niet nieuw. In de NORA wordt dit begrip al gehanteerd.<sup>5</sup> Het Nationaal Archief gebruikt het begrip informatieobject in relatie tot de duurzame toegankelijkheid<sup>6</sup> en ook in de Gemeentelijke referentiearchitectuur (GEMMA) wordt gesproken van informatieobject.<sup>7</sup>

Een waardevolle benadering van het begrip informatieobject is dat het een identificeerbaar gegeven betreft dat betekenis heeft in een specifieke context. De Archiefwet en Woo gaan niet expliciet in op de positie van gegevens die eigenschappen of karakteristieken van bepaalde (soorten) informatieobjecten beschrijven. Metagegevens beschrijven niet alleen de informatieobjecten zelf, maar ook de context waarbinnen de informatieobjecten zijn ontstaan of ontvangen. En wat er vanaf het moment van ontstaan of ontvangst met die informatieobjecten is gebeurd.<sup>8</sup> Informatieobjecten kunnen op zichzelf dan ook aggregaties van andere informatieobjecten zijn. Zo is een naam van een persoon een informatieobject, maar dat is het ook in combinatie met adres- en woonplaatsgegevens. Een aan die persoon verstuurd brief,

<sup>5</sup> <https://www.noraonline.nl/wiki/Informatie-object>

<sup>6</sup> <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/informatieobject>

<sup>7</sup> [https://www.gemmaonline.nl/index.php/Rgbz\\_2.0/doc/objecttype/informatieobject](https://www.gemmaonline.nl/index.php/Rgbz_2.0/doc/objecttype/informatieobject)

<sup>8</sup> Zie [Metadata Rijksoverheid | Projecten | Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding](#).

waarin nog meer gegevens staan is ook een informatieobject. Het begrip kan daarmee een genest karakter hebben. 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).

Het is 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. 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>9</sup> Het gaat dus om alle door de overheid ontvangen of gecreëerde informatie, in welke vorm dan ook.

Vanwege de invoering van het begrip informatieobject worden ook het wetsvoorstel van de Archiefwet 2021, de Woo en de Who aangepast. Hiermee is overigens niet beoogd de reikwijdte van de Archiefwet 2021, de Woo en de Who aan te passen. Zie voor een nadere toelichting het artikelsgewijze deel van de toelichting.

## 2 Hoofdlijnen van het voorstel

### 2.1 Reikwijdte

Het wetsvoorstel beoogt de informatiehuishouding van de overheid te reguleren. In artikel 2 is beschreven dat het daarbij gaat om overheidsorganen. Het gaat daarbij om een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed. Deze zijn ook bekend als bestuursorganen als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. De reikwijdte kan op grond van het derde lid worden beperkt. Zo kan er gedacht worden aan bepaalde private instanties die deels met openbaar gezag zijn bekleed, maar waarbij dat slechts een (ondergeschikt) deel van hun werkzaamheden betreft. Dit gaat bijvoorbeeld over de APK-keurder die slechts openbaar gezag uitoefent ten aanzien van de keuring van een voertuig of over een onderwijsinstelling die slechts openbaar gezag uitoefent ten aanzien van het afgeven van een diploma (of getuigschrift). Voor deze organen kan bij algemene maatregel van bestuur onder andere worden bepaald dat deze niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen, of een deel van de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichtingen voor hen niet gelden.

In het tweede lid is opgenomen dat deze wet ook van toepassing is op de organen van de openbare lichamen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De verwachting is dat dit artikellid niet op hetzelfde moment in werking zal treden als voor de overheidsorganen in het Europese deel van het Koninkrijk. Dat geeft de organen van deze openbare lichamen de gelegenheid de impact van deze wet voor te bereiden.

### 2.2 Vrij verkeer van informatie

Ten eerste wordt het beginsel van vrij verkeer van informatie geïntroduceerd. In artikel 3 is opgenomen dat het verkeer van informatie binnen, tussen en met overheidsorganen vrij is, tenzij daarvoor beperkingen gelden. Beperkingen kunnen inhouden dat bepaalde handelingen of activiteiten niet mogelijk zijn, maar evengoed dat bepaalde handelingen of activiteiten aangewezen of voorgeschreven zijn. Het verkeer van informatie betekent dat informatieobjecten worden gecreëerd of ontvangen door een overheidsorgaan, die deze vervolgens beheert, ontsluit of gebruikt in de eigen organisatie. Het overheidsorgaan kan deze informatieobjecten ook aan anderen verstrekken of deze informatieobjecten vernietigen. Deze handelingen zijn vaak gereguleerd en het

---

<sup>9</sup> Zie Besluit op Woo-verzoek over broncode DigiD, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2023/01/16/besluit-op-woo-verzoek-over-broncode-digid>.

overheidsorgaan is gehouden deze regels na te leven. Dit betreft beperkingen op de vrijheid van het overheidsorgaan die uit verdragen, bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties of een wettelijk voorschrift voortvloeit. Deze beperkingen zijn een weloverwogen en bewust onderdeel van het geldend recht. Het wetsvoorstel beoogt niet deze beperkingen weg te nemen. Op meerdere plekken in het wetsvoorstel wordt het belang van een goede omgang met deze beperkingen benadrukt. Dat geldt overigens niet alleen voor juridische beperkingen, maar ook voor beperkingen van op grond van feitelijke, niet-juridische omstandigheden. De drie onderdelen van het tweede lid van artikel 3 beschrijven deze. Ten eerste kan een beperking gelegen zijn in de aard van de informatie. Deze kan vertrouwelijk zijn, maar ook onjuist, onbetrouwbaar of onrechtmatig verkregen. Het kan ook zijn dat informatie wordt aangeboden in een onbekend of gecorrumpemd format. In die gevallen zou de aard van de informatie zich verzetten tegen het gebruik of het uitwisselen ervan. Ten tweede kan een beperking gelegen zijn in de publieke taak van het overheidsorgaan. Het verkeer van informatie die geen verband houdt met de publieke taak van een overheidsorgaan, kan aan beperkingen onderworpen zijn. Ook kan de publieke taak van het overheidsorgaan inhouden dat bepaalde informatie, anders dan op grond van een wettelijk voorschrift, juist wel of juist niet wordt gedeeld of anderszins verwerkt. De derde beperking mag worden aangenomen als de informatiehuishouding niet in staat is deze te verwerken, bijvoorbeeld omdat de benodigde infrastructuur ontbreekt, een bepaalde koppeling feitelijk niet gelegd is, of deze koppeling niet gelegd zou kunnen worden. Denkbaar is bijvoorbeeld ook dat in de inrichting van informatiesystemen bepaalde autorisaties afgedwongen worden, waardoor de toegang tot of beschikbaarheid van informatieobjecten beperkt is. Het systeem staat dan de benodigde of gewenste handeling met het informatieobject niet toe. Zo'n autorisatie zou kunnen voortkomen uit een noodzakelijke of gewenste beperking, maar dat is niet altijd een gegeven.

Opgemerkt moet worden dat het bestaan van beperkingen op zichzelf gerechtvaardigd en wenselijk kan zijn. Het wetsvoorstel beoogt niet deze beperkingen zonder meer weg te nemen. De vrijheid van het verkeer van informatie is alleen in balans als gevolg van het bestaan van deze beperkingen. Dit is wat het beginsel beoogt uit te drukken.

Dit beginsel is richtinggevend bij de operationalisering van het beleid. Het is erop gericht dat informatiesystemen informatie met elkaar kunnen uitwisselen, maar ook dat in deze systemen wenselijke of noodzakelijke beperkingen kunnen worden ingebouwd.

### 2.3 Eén informatiehuishouding voor de overheid

Hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel bevat de regeling van de stelselverantwoordelijkheid voor de informatiehuishouding van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK). Artikel 4 verplicht de Minister van BZK een visie op de informatiehuishouding vast te stellen waarin de hoofdlijnen van het te voeren informatiebeleid zijn vastgelegd. Deze visie wordt, op grond van artikel 5, uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke activiteiten zullen worden verricht. Dit uitvoeringsprogramma wordt in overeenstemming met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) uitgewerkt. Daarnaast rapporteert de Minister van BZK, wederom in overeenstemming met de Minister van OCW, over de staat van de informatiehuishouding aan de Tweede Kamer, op grond van artikel 6.

In andere landen worden architectuur en onderliggende principes gebruikt ten behoeve van harmonisatie van één digitale overheid.<sup>10</sup> Nederland kent deze status niet én wat er wel is, is vaak

---

<sup>10</sup> Zie Rapport | Verkennend internationaal rechtsvergelijkend onderzoek informatiehuishouding | 30 januari 2024" (<https://www.rciuh.nl/documenten/rapporten/2024/01/30/verkennd-internationaal-rechtsvergelijkend-onderzoek-informatiehuishouding>).



een beschrijving van het huidige ICT-landschap. Om gebruik te kunnen maken van de potentie van digitale informatie en technologie, is het belangrijk om overzicht te krijgen op het gehele landschap (portfoliomanagement) en individuele componenten te ontwikkelen met verplichte inachtneming van het geheel. De digitale overheid dient in samenhang te worden ontworpen, ontwikkeld en onderhouden met een interdisciplinaire aanpak.

### 2.3.1 Visie op de informatiehuishouding van de overheid

Tot nu toe was de sturing op de inrichting van de informatiehuishouding een primaire verantwoordelijkheid van de overheidsorganen zelf en bestonden alleen coördinerende taken en bevoegdheden van de Minister van BZK waar het ging om architectuur, standaarden en eventueel in te zetten generieke voorzieningen, via het [Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en ICT-voorzieningen Rijksdienst](#) en via het [Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021](#). Deze taken en bevoegdheden waren ook beperkt tot de rijksdienst. Dit wetsvoorstel zet een stap voorwaarts op het gebied van sturing, door het expliciet beleggen van de stelselverantwoordelijkheid voor de overheidsbrede informatiehuishouding bij de Minister van BZK.

Om de noodzakelijke transformatie en het beheer van de informatiehuishouding bij overheidsorganen te realiseren is een goede planning en verantwoording nodig van de stappen die daartoe worden gezet. Dit is nodig om de beoogde sturing effect te laten hebben en op grond van de resultaten te kunnen bijsturen. Als dit niet wordt geregeld zal de voorgestelde sturing niet effectief zijn. In het wetsvoorstel zijn twee niveaus van planning en verantwoording geregeld.

Ten eerste is er de stelselplanning en -verantwoording. Daartoe ontwikkelt de Minister van BZK, in overleg met belangrijke stakeholders, vanuit haar stelselverantwoordelijkheid een visie op de informatiehuishouding van de overheid. Deze visie beschrijft de hoofdlijnen van het door de overheid te voeren beleid voor de ontwikkeling van de informatiehuishouding. Hierbij wordt rekening gehouden met de relevante ontwikkelingen in de maatschappij en de daarmee samenhangende maatschappelijke opgaven. Deze visie wordt besproken in de Ministerraad.

In de wet is geregeld dat in ieder geval onderscheid kan worden gemaakt tussen de verschillende werksoorten bij de uitwerking van de visie. Dit helpt om niet te blijven werken in de traditionele 'kokers' van organisaties of in beleids- en wetgevingsdomeinen. Deze werksoorten zijn de meest voorkomende processen bij de overheid waar informatie in rondgaat. Zie voor een nadere uitwerking van de werksoorten de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.

### 2.3.2 Uitvoeringsprogramma informatiehuishouding overheid

De Minister van BZK werkt, in overeenstemming met de Minister van OCW voor zover het van toepassing is op de Archiefwet, de visie op de informatiehuishouding van de overheid uit in een Uitvoeringsprogramma informatiehuishouding overheid. In dit uitvoeringsprogramma wordt aangegeven welke activiteiten door de overheid zullen worden verricht om invulling te geven aan zijn stelselverantwoordelijkheid voor de transformatie en het beheer van de informatiehuishouding. In dit uitvoeringsprogramma wordt beschreven hoe architecturen, standaarden en generieke voorzieningen bijdragen aan de visie op de informatiehuishouding van de overheid en welke activiteiten hiervoor ontplooid zullen worden. Het uitvoeringsprogramma heeft steeds een horizon van vier jaar.

### 2.3.3 Rapportage over uitvoeringsprogramma

De Minister van BZK rapporteert jaarlijks bij het jaarverslag, bedoeld in [artikel 2.29 van de Comptabiliteitswet](#)<sup>11</sup> over het Uitvoeringsprogramma informatiehuishouding overheid aan de Tweede Kamer. Daarmee wordt aangesloten op al bestaande processen, wat de uitvoeringslast kan beperken. 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.

Bij de het opstellen van de rapportage kunnen de Ministers van BZK en OCW putten uit informatieplannen van de overheidsorganen (zie paragraaf 2.4.5) en uit relevante rapporten van onder andere de Inspectie voor overheidsinformatie en erfgoed, de Autoriteit Persoonsgegevens en de Algemene Rekenkamer. Uit de rapportage volgt op welke wijze het Uitvoeringsprogramma informatiehuishouding overheid moet worden aangevuld of gepreciseerd om de doelstellingen te kunnen realiseren. De Tweede Kamer kan controleren of voldoende voortgang geboekt wordt en zo nodig de Minister van BZK aanspreken op aanvullende maatregelen. Daarnaast biedt dit de mogelijkheid om zo nodig direct te voorzien in benodigde budgetten. 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.

## 2.4 Overheidszorg voor informatiesystemen

Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel bevat verplichtingen voor alle overheidsorganen die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen.

De kern van die verplichtingen is een zorgplicht voor overheidsorganen: de door het overheidsorgaan gebruikte informatiesystemen moeten geschikt zijn voor het vrije verkeer van informatieobjecten met, tussen of binnen het overheidsorgaan en om te kunnen voldoen aan bestaande informatiewetten. Deze zorgplicht wordt verder geconcretiseerd door algemene regels te stellen die zien op uitvoering van die zorgplicht en een bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur daarover regels te stellen. Om centrale sturing te bevorderen kan de Minister van BZK een aanwijzing geven aan een overheidsorgaan indien door dat overheidsorgaan een gedragslijn wordt gehanteerd die strijdig is met de zorgplicht.

### 2.4.1 Zorgplicht

In artikel 7 is een zorgplicht opgenomen voor de inrichting van de informatiesystemen. Deze zorgplicht betreft de door het overheidsorgaan gebruikte informatiesystemen, waaronder de informatievoorzieningen die gericht zijn op het uitwisselen van informatie met andere overheidsorganen. De zorgplicht strekt zich niet uit over de informatiesystemen die door een ander overheidsorgaan in stand worden gehouden (artikel 7, tweede lid).

Artikel 7 beschrijft dat informatiesystemen geschikt moeten zijn voor het verkeer van informatieobjecten binnen, met en tussen overheidsorganen voor de uitoefening van hun publieke taken. In dit artikel wordt een overheidsorgaan (anders dan voorheen) verplicht om bij de keuzes die gemaakt worden over informatiesystemen, nadrukkelijk de publieke taken van andere overheidsorganen te betrekken. Artikel 7, eerste lid, beschrijft daarbij dat de beperkingen op het vrije verkeer van informatieobjecten, bedoeld in artikel 3, bij de inrichting en werking van

---

<sup>11</sup> <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0039429&hoofdstuk=2&paragraaf=5&artikel=2.29&z=2023-09-26&g=2023-09-26>.

informatiesystemen moet worden betrokken. De informatiesystemen moeten zodanig zijn ingericht dat legitieme beperkingen, zo mogelijk volautomatisch, in acht worden genomen.

De algemene zorgplicht van een overheidsorgaan, die dit artikel beschrijft, wordt in de artikelen 8 nader ingevuld, ook wordt het artikel nader ingevuld in de regels bij of krachtens artikel 9.

De zorgplicht betreft niet een eenmalige, maar een voortdurende verplichting. Overheidsorganen die informatiesystemen instandhouden, zullen bij het beheer en de ontwikkeling van deze systemen de zorgplicht moeten naleven. De bestendige naleving van deze zorgplicht wordt gewaarborgd bij het toepassen van de Deming-cyclus of pdca-cyclus. Het wetsvoorstel schrijft het gebruik van deze cyclus niet voor maar het gebruik ervan wordt wel aanbevolen.

#### 2.4.2 Algemene regels

Het wetsvoorstel bevat naast deze algemene zorgplicht, twee artikelen die de zorgplicht van artikel 7 concretiseren. In artikel 8 van het wetsvoorstel zijn minimum-normen in de vorm van algemene regels opgenomen. Het eerste lid verplicht overheidsorganen hun informatiesystemen in te richten zodat daarmee voldaan wordt aan de onderdelen a tot en met c. Deze verplichting geldt tenzij dit in redelijkheid niet geveerd kan worden. Een overheidsorgaan kan zodoende redelijke voorwaarden toepassen bij de inrichting van informatiesystemen.

In artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel a, wordt voorgeschreven dat het informatiesysteem duplicatie van informatieobjecten voorkomt. Door duplicatie wordt het informatiesysteem minder betrouwbaar als 'single source of truth'. Duplicatie vormt aldus een risico voor de kwaliteit van informatie. Wanneer overigens redundantie in een wettelijk voorschrift is voorgeschreven, geldt dit voorschrift niet. Dus een uit andere wetgeving voortvloeiende verplichting om backups te maken is niet in strijd met dit artikel en geldt onverkort. Het is denkbaar dat het maken van een kopie van informatieobjecten, bijvoorbeeld gelet op de grote omvang van de database, of de beperkingen van de koppeling met andere registraties, toch nodig is. In dat geval kan het voorkomen van dupliceren niet in redelijkheid geveerd worden en is het een overheidsorgaan toegestaan de informatieobjecten te dupliceren.

In artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, wordt de zorgplicht geconcretiseerd met het oog op het gegevensgebruik voor passende ondersteuning aan burgers in verkeer met overheidsorganen.

Een belemmering die overheidsorganen ervaren bij het gebruik van persoonsgegevens, met name bij dienstverlening aan burgers, is onzekerheid over de vraag of gegevens die zij voor uitvoering van wettelijke taken hebben verzameld, ook gebruikt kunnen worden voor het passend ondersteunen van mensen. Een voorbeeld daarvan is het proactief informeren van mensen over andere voorzieningen die voor hen beschikbaar zijn maar waarvan zij geen weet hebben of over een mogelijk nadelige samenloop van regelingen. Daarnaast is het voor overheidsorganen vaak moeilijk om mensen met meer complexe problemen te helpen, omdat daarvoor in de meeste gevallen gegevens van andere overheidsorganen nodig zijn en een expliciete grondslag ontbreekt om die gegevens op te vragen of te raadplegen. Toestemming van de betrokkene wordt daarvoor niet als een afdoende grondslag gezien vanwege de inherente afhankelijkheidsrelatie tussen de betrokken burger en de overheidsorganisatie.

Deze belemmeringen staan aan het verlenen van passende ondersteuning in de weg. Het begrip passende ondersteuning is ontleend aan [artikel 2:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht](#). De memorie van toelichting van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer – waarin dit eerste lid is toegevoegd – geeft bij de toelichting over deze bepaling aan dat het daarbij ook kan gaan

om het bieden van maatwerk en stelt dat hiermee recht kan worden gedaan aan de aard van de specifieke dienstverlening en het bestuursorgaan ruimte geeft om de ondersteuning af te stemmen op doelgroepen.<sup>12</sup> Ook sluit het aan bij de verplichting in artikel 4, tweede lid, van dit wetsvoorstel om de informatiehuishouding zo in te richten dat deze passende ondersteuning faciliteert.

Met het oog daarop wordt in het wetsvoorstel buiten twijfel gesteld dat gegevens die een overheidsorgaan heeft verzameld voor uitvoering van zijn taken, ook gebruikt kunnen worden voor het bieden van passende ondersteuning aan burgers. Een dergelijk 'hergebruik' van beschikbare gegevens wordt aangemerkt als een doel dat met het oorspronkelijke gebruik verenigbaar is.

Ook is een bepaling opgenomen die overheidsorganen in staat stelt om de persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de passende ondersteuning, op te vragen of te raadplegen bij een ander overheidsorgaan.

Hoewel een verruiming van de mogelijkheid voor verwerking van persoonsgegevens voor passende ondersteuning steeds in het belang van de betrokkene zal zijn, is het wel nodig om waarborgen te creëren voor een te ruimhartige toepassing hiervan. Daarom is voorzien in een wijziging van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (artikel 17) door een bepaling op te nemen over de verenigbaarheid van doelen en een delegatiegrondslag op grond waarvan de te verwerken persoonsgegevens mogelijk wordt, met het oog op het bieden van passende ondersteuning.

In artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c wordt voorgeschreven dat informatiesystemen in staat zijn om informatieobjecten te ontvangen en gebruiken, ook als deze niet door overheidsorganen zijn gecreëerd. De verplichting houdt in dat anderen, bijvoorbeeld burgers, informatie kunnen genereren en deze bij de besluitvorming door een overheidsorgaan willen laten betrekken. Zo kan er op grond van een privaat initiatief verzamelde meetgegevens over luchtkwaliteit betrokken worden bij het maken van beleid of het handhaven ervan. Een overheidsorgaan kan aan het ontvangen van informatieobjecten wel redelijke voorwaarden stellen, zoals een bepaald formaat, het gebruiken van een daartoe bestemde voorziening, of een maximale omvang van een bestand. Voorts regelt dit artikel niet of en op welke wijze de informatieobjecten moeten worden gebruikt, dit volgt uit andere wettelijke bepalingen, zoals artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht). In het tweede lid van artikel 8 is een voorrangsbepaling opgenomen, voor informatie die beschikbaar is in het stelsel van bronregistraties.

#### 2.4.3 Uitvoering zorgplicht

In artikel 9 is een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur opgenomen. Bij of krachtens deze algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld aan overheidsorganen. Deze regels kunnen verschillen naar overheidsorgaan of bijvoorbeeld naar werksoort (bedoeld in artikel 4, tweede lid). De algemene maatregel van bestuur vult de zorgplicht van artikel 7 verder in en concretiseert de daaruit voortvloeiende verplichtingen. De inhoud van die verplichtingen kan betrekking hebben op standaarden en generieke voorzieningen. Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur kunnen overheidsorganen verplicht worden deze standaarden of generieke voorzieningen toe te passen in hun informatiesystemen. Het kan daarbij gaan over de standaarden en generieke voorzieningen die op grond van artikel 12 onder de zorg van de Minister van BZK worden ontwikkeld, beheerd of beschikbaar gesteld, maar het kan ook gaan om het toepassen van standaarden en generieke voorzieningen die door of onder de zorg van anderen worden ontwikkeld.

---

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35261, nr. 3, p.7.

Wanneer bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over standaarden zijn daar de waarborgen op van toepassing uit artikel 3, tweede tot en met het vierde lid, van de Wdo.

Naast standaarden en generieke voorzieningen kunnen ook andere maatregelen worden voorgeschreven die de betrekking hebben op de interoperabiliteit van informatiesystemen en op de architectuur van informatiesystemen en voorzieningen voor het informatieverkeer.

De delegatie van regelgevende bevoegdheid is gerechtvaardigd omdat in de context van informatiehuishouding waarin deze wet opereert, de ontwikkelingen snel gaan. Een algemene maatregel van bestuur is daarvoor een passend regelingsniveau om de verplichtingen voor de overheidsorganen te beschrijven. Met deze algemene maatregel van bestuur, is de verwachting, wordt het gebruik van de ontwikkelde referentiearchitecturen voorgeschreven. Het is daarnaast mogelijk om nog te voorzien in een ministeriële regeling (subdelegatie) om noodzakelijke technische details te beschrijven ten aanzien van de gestelde regels in de algemene maatregel van bestuur, die naar hun aard sneller veranderen.

#### 2.4.4 Aanwijzing door Minister van BZK

De aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van BZK is een instrument om (individuele) overheidsorganen te sturen in de invulling van hun zorgplicht. Het ligt in de rede deze te hanteren in overeenstemming met de Minister die het mede aangaat. Wanneer het gaat om een verplichting die (ook) raakt aan de archiefregelgeving, wordt de aanwijzing mede namens de Minister van OCW gegeven.

Het gaat om een specifieke aanwijzing, die gegeven wordt aan een overheidsorgaan dat de verplichtingen die voor hem voortvloeien uit artikelen 7 tot en met 9 niet naleeft. Dat niet-naleven van geldende verplichtingen blijkt uit de gedragslijn van het overheidsorgaan die met die verplichting strijdig is. Bij die aanwijzing wordt aangegeven welk handelen of nalaten nodig is om te voldoen aan de voorschriften die uit deze wet voortvloeien. Daarbij zal in veel gevallen een termijn worden gesteld. Een overheidsorgaan kan, op grond van de aanwijzing, worden opgedragen om bepaalde informatieobjecten in een voorgeschreven format aan te leveren binnen een daarbij te stellen termijn. Een ander voorbeeld is om met ingang van moment X een bepaalde voorziening open te stellen voor het informatieverkeer of een andere voorziening niet langer te gebruiken.

De aanwijzing is bindend voor het overheidsorgaan. Een gegeven aanwijzing is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waar waartegen bezwaar en beroep open staat.

#### 2.4.5 Informatieplan

De overheidsorganen maken een informatieplan voor systematische planning van de activiteiten voor de (verbeterde) inrichting en instandhouding van hun informatiesystemen. Het informatieplan bevat voorts een verantwoording over de naleving van de verplichtingen die uit artikelen 7, 8 en 9 van deze wet voortvloeien. Het informatieplan wordt door het overheidsorgaan vastgesteld en bekendgemaakt. Voorgesteld wordt de cyclus van het informatieplan voor overheidsorganen te koppelen aan de cyclus van financiële begroting en verantwoording. Op deze manier kan de uitvoering van de activiteiten in de informatieplannen worden meegenomen in de begroting. Door ook hier aan te sluiten op bestaande processen wordt de uitvoeringslast beperkt.

Overheidsorganen zijn deels autonoom in het vaststellen van het beleid inzake hun informatiehuishouding. Het wetsvoorstel voorziet echter ook in concrete verplichtingen op dit vlak. Deze verplichtingen vloeien voort uit de zorgplicht (artikel 7). Het naleven van deze verplichtingen behoort niet tot de autonomie van het overheidsorgaan. Het overheidsorgaan kan voor de

onderdelen waarvoor geen verplichting geldt, wel autonoom beleid ontwikkelen op het gebied van informatiehuishouding. Het informatieplan biedt daar de gelegenheid voor. Het informatieplan bevat naast de systematische planning, een verantwoording over de wijze van naleving van de verplichtingen van het wetsvoorstel. Deze verantwoording is in eerste instantie gericht op de 'eigen' democratische organen. Dat stelt onder meer de vertegenwoordigende organen, zoals de Tweede Kamer of de gemeenteraad, in staat hun controlerende taak uit te oefenen. Daarnaast worden de informatieplannen vastgesteld en bekendgemaakt, en zijn dus openbaar voor degenen die daar kennis van willen nemen.

Met deze informatieplannen wordt ook de Minister van BZK geïnformeerd, waardoor deze in staat wordt gesteld aan zijn stelselverantwoordelijkheid uitvoering te geven. Daarnaast benut de minister de informatieplannen voor de verantwoording over het Uitvoeringsprogramma informatiehuishouding overheid. De openbaarheid van de informatieplannen biedt ook een mogelijkheid voor vergelijking tussen verschillende overheidsorganen.

De Minister van BZK kan over de vorm en inhoud van de informatieplannen regels stellen. Zodoende kunnen de informatieplannen uniformer worden en meer vergelijkbaar. De regels van de Minister van BZK kunnen onder meer zien op welke kengetallen in het informatieplan moeten worden opgenomen of op welke wijze deze worden berekend. Waar dat wenselijk is vanuit oogpunt van werkbaarheid en efficiency (bijvoorbeeld bij gemeenten), kan worden aangesloten bij reeds bestaande verantwoordingssystematiek (zoals [ENSIA](#)<sup>13</sup>). De Minister van BZK kan niet de beleidsambities van het overheidsorgaan voorschrijven. Dit blijft behoren tot de autonomie van het overheidsorgaan. Dat geldt uiteraard niet voor de gevallen waarin op grond van deze wet een verplichting geldt voor die overheidsorganen.

Overheidsorganen kunnen het informatieplan tevens benutten om te voldoen aan een behoefte of verplichting om verantwoording af te leggen over ander beleid inzake informatie-, informatietechnologie of digitaliseringsontwikkelingen. Dit wetsvoorstel beoogt de integrale benadering van informatiehuishouding te bevorderen. Een integrale planning en verantwoording draagt daar zo zeer aan bij, dat deze verantwoording moet worden geacht de sectorale verantwoording te vervangen.

Dit wetsvoorstel ziet op alle overheidsorganen, daaronder zijn dus ook begrepen de gemeenten en provincies. Daarbij moet rekening worden gehouden met de artikelen [110](#) en [111](#) van de Gemeentewet en de artikelen [108](#) en [109](#) van de Provinciewet. In deze artikelen is voor gemeenten en provincies hetzelfde geregeld. Wat hieronder wordt toegelicht ten aanzien van de artikelen 110 en 111 van de Gemeentewet geldt, *mutatis mutandis*, ook als toelichting ten aanzien van de artikelen 108 en 109 van de Provinciewet.

Uit artikel 110 van de Gemeentewet volgt dat voordat een dergelijke plicht om een informatieplan voor te bereiden en vast te stellen, moet worden aangegeven hoe de financiële gevolgen daarvan voor de gemeente worden gecompenseerd. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 6 (financiële gevolgen [Dit hoofdstuk is nog PM]). Uit artikel 111 van de Gemeentewet volgt dat het informatieplan noodzakelijk moet zijn uit een oogpunt van afstemming tussen gemeentelijk beleid en het beleid van de betrokken provincie of het Rijk, of noodzakelijk moet zijn voor de ontwikkeling van beleid op een nieuw beleidsterrein. Zoals hiervoor is toegelicht kan autonoom beleid worden ontwikkeld op het gebied van informatiehuishouding. Om de eenheid van informatiehuishouding te

---

<sup>13</sup> [www.ensia.nl](http://www.ensia.nl).

behouden is het noodzakelijk om een informatieplan vast te stellen, juist ook voor decentrale overheden. Zo kan het beleid op het gebied van informatiehuishouding worden afgestemd.

## 2.5 Landelijke voorzieningen

### 2.5.1 Standaarden en generieke voorzieningen

De Minister van BZK draagt op grond van artikel 12, zorg voor de ontwikkeling, het beheer en de beschikbaarstelling van standaarden en generieke voorzieningen ten behoeve van de inrichting van de informatiehuishouding van overheidsorganen. Daarbij geldt het uitgangspunt dat standaarden vóór voorzieningen gaan. Interoperabiliteit is met name gebaat bij semantische en technische standaardisatie bij de vastlegging en uitwisseling van informatie, zodat eenduidigheid bestaat in wat wordt uitgewisseld en hoe dat gebeurt. Dit laat overheidsorganen ruimte in de keuze voor in te zetten applicaties. In sommige gevallen kan het echter efficiënt en effectief zijn om generieke voorzieningen te ontwikkelen of in te kopen die breed kunnen worden ingezet ter ondersteuning van de informatiehuishouding. Een voorbeeld hiervan is de Woo-index die is ontwikkeld ter ondersteuning van actieve openbaarmaking van informatie. Bij totstandkoming van de Woo is al onderkend dat een generieke voorziening hiervoor zinvol zou zijn en is hiervoor een basis gecreëerd in [artikel 3.3b](#) van de Woo. Gelet op het overheidsbrede karakter ervan, ligt regulering van zo'n voorziening onder de Aiw voor de hand. Een andere generieke voorziening zou bijvoorbeeld een algoritmeregister kunnen zijn. Artikel 12 biedt daartoe de mogelijkheid. Voor standaarden wordt daarbij gebruik gemaakt van de procedure voor verplichtstelling van standaarden in artikel 3 van de Wdo (artikel 9, tweede lid, van het wetsvoorstel). Het wetsvoorstel bevat een zelfstandige bepaling op grond waarvan generieke voorzieningen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangewezen (artikel 9, eerste lid).

### 2.5.2 Architecturen

Zoals in de inleiding al benoemd, is een architectuur als leidraad een belangrijk instrument in de benodigde (digitale) transformatie van de overheid naar een responsieve overheid. Daarbij is een set architectuurprincipes of een architectuurplaat op zichzelf niet voldoende. Architectuur is een hulpmiddel om een visie op de manier van werken en sturen op de inrichting van organisaties, de processen en de onderliggende informatie en systemen te structureren. Zoals voor de inrichting van de bebouwde omgeving wordt gewerkt met een omgevingsvisie, omgevingsplannen en bouwbesluiten, afhankelijk van de te ondersteunen functies van de bebouwing, zo moet ook de inrichting van de informatiehuishouding worden afgestemd op de daarmee te vervullen functies.

Er bestaan binnen de overheid honderden architecturen en kaders die iets zeggen over de inrichting van de informatievoorziening. We kennen de samenhangende architecturen in de NORA-familie<sup>14</sup> en de Architectuur digitale overheid<sup>15</sup>. Er worden met enige regelmaat deelarchitecturen geproduceerd in aanvulling op dat stelsel, zoals de Architectuurschets Duurzaam Toegankelijke overheidsinformatie<sup>16</sup> van het Nationaal Archief. Het huidig palet van architecturen zijn op zijn best 'bouwbesluiten'. Ondanks veelheid aan architecturen en architecten is er sprake van een onbeheersbaar IT-landschap, beperkende legacy-systemen en hoge beheerkosten.

<sup>14</sup> <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/nora/>.

<sup>15</sup> <https://pgdi.nl/page/view/42142b4e-d744-49b0-b32d-4e9db036e1ee/architectuur-digitale-overheid>.

<sup>16</sup> <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/architectuurschets-duurzaam-toegankelijke-overheidsinformatie>.

Daarom zal de Minister van BZK een referentiearchitectuur voor de informatiehuishouding van de overheid opstellen. Het gebruik van de referentiearchitectuur kan worden voorgeschreven op grond van artikel 9, eerste lid.

### 2.5.3 Bronregistraties

Op basis van de [Interbestuurlijke datastrategie Nederland](#) wordt gewerkt aan doorontwikkeling van het stelsel van basisregistraties tot een overheidsbreed Federatief datastelsel (FDS). Naast de huidige tien basisregistraties zijn er namelijk nog veel meer gegevensbronnen bij de overheid (een inventarisatie komt uit op rond de 150 gegevensbronnen<sup>17</sup>) die potentieel herbruikbaar zijn voor maatschappelijke opgaven. Dat kan het ontwikkelen van nieuw beleid voor grote vraagstukken zoals energietransitie, stikstof of volkshuisvesting betreffen, maar ook het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Als beschikbare gegevens goed worden benut, kan de overheid hen meer proactief en responsief helpen, maar ook beter optreden tegen niet naleving van regels.

Het stelsel van basisregistraties is de afgelopen decennia uitgegroeid naar een belangrijk fundament van de informatiehuishouding van de overheid. Daarom is eerder al aangekondigd dat de juridische basis van het stelsel verder versterkt zou worden door het wettelijk regelen van de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van BZK, bepaalde functies in het stelsel en het toezicht erop.<sup>18</sup>

Met de doorontwikkeling naar het FDS wordt de functie van gegevensfundament voor de hele overheid nog sterker, en wordt ook een goede wettelijke verankering des te belangrijker. Dit onder meer om belemmeringen in gegevensdeling die nu vaak opkomen, weg te nemen zonder afbreuk te doen aan de eisen voor bescherming van persoonsgegevens.

## 2.6 Adviescollege informatieverkeer

Ten vijfde wordt een Adviescollege informatieverkeer ingesteld dat adviseert over vraagstukken ten aanzien van het informatieverkeer die de uitoefening van publieke taken, dan wel een passende, integrale en proactieve ondersteuning van burgers, belemmeren. Dit is om belemmeringen bij informatieverkeer – vooral in de uitvoering bij de toepassing van de bestaande informatiewetten – te voorkomen of weg te nemen.

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 goede resultaten geboekt. In mei 2023 heeft het Netwerk voor Publieke Dienstverleners (NPD) op verzoek van het kabinet een notitie Versnellingsaanpak gegevensdeling<sup>19</sup> opgeleverd, waarin wordt voorgesteld om een interdepartementale adviesfunctie – aangeduid als triageloket – op te zetten waarmee ruimte wordt gecreëerd om knelpunten in gegevensgebruik op te lossen. Dit triageloket is in het najaar van 2023 informeel van start gegaan, met gebruik van de infrastructuur van de Adviesfunctie verantwoord datagebruik. In [PM...] is het loket geformaliseerd met een Instellingsbesluit Adviescommissie gegevensvraagstukken [PM...]. Parallel daaraan heeft het Netwerk van Publieke Dienstverleners op verzoek van de Tweede Kamer een inventarisatie verricht van knelpunten in

<sup>17</sup> [https://www.noraonline.nl/wiki/Alle\\_sectorregistraties](https://www.noraonline.nl/wiki/Alle_sectorregistraties).

<sup>18</sup>

<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2014/10/29/basisregistraties#:~:text=vanuit%20het%20perspectief%20van%20de,kunnen%20worden%20door%20de%20overheid>.

<sup>19</sup> Notitie Versnellingsaanpak gegevensdeling, Netwerk Publieke Dienstverleners, 1 mei 2023



gegevensgebruik. Deze inventarisatie is de basis geweest voor casus die door het triangeloket en de adviescommissie zijn opgepakt.

De ervaringen met het loket tonen nut en noodzaak aan van een onafhankelijk en deskundig orgaan waaraan door alle overheidsorganen (dus zowel rijksoverheid als decentrale overheden) vragen en discussies rond informatieverkeer voorgelegd kunnen worden. Het loket is een goede aanzet gebleken om belemmeringen in informatieverkeer voor maatschappelijke opgaven te voorkomen of weg te nemen, maar in sommige gevallen moet een stap verder kunnen worden gegaan. Daarom wordt voorgesteld om een Adviescollege informatieverkeer in te stellen dat op verzoek van één of meer overheidsorganen adviseert over vraagstukken rond het verwerken van informatieobjecten die de uitoefening van wettelijke taken in de weg zitten, of die passende ondersteuning van burgers door dat overheidsorgaan of die overheidsorganen belemmeren. Redenen voor die belemmeringen kunnen zijn dat bijvoorbeeld twijfel bestaat over de wettelijke grondslag voor het verwerken van de desbetreffende informatieobjecten. Ook komt het nogal eens voor dat verschil van inzicht bestaat over de interpretatie van wettelijke bepalingen die op het informatieverkeer van toepassing zijn, en hoe de belangen van de betrokkenen moeten worden gewogen. Het gaat dan vaak om afweging tussen het belang van gegevensbescherming en de eisen die daarvoor gelden, en het belang om wettelijke aanspraken geldend te kunnen maken of aan verplichtingen te kunnen voldoen. Een voorbeeld hiervan is de situatie dat iemand met verschillende schulden zich meldt bij een overheidsorgaan en dat orgaan niet bij een ander betrokken orgaan de benodigde gegevens kan opvragen om hem verder te helpen, omdat een wettelijke grondslag ontbreekt.

De regering heeft voor het adviescollege mede inspiratie opgedaan bij de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (hierna: 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 beraadslagingen af over deling van persoonsgegevens tussen organisaties in de sociale zekerheid door tussenkomst van de Kruispuntbank. De beraadslagingen zijn de beoordeling van verzoeken voor gegevensdeling op juridische en technische verenigbaarheid en hebben een algemene bindende draagwijdte tussen partijen en jegens derden. Het Informatieveiligheidscomité is ingesteld bij [wet](#)<sup>20</sup>.

Naar voorbeeld van het comité van de KSZ is overwogen om een advies van het adviescollege bindende kracht te geven. In de situatie dat voor een gegevensverwerking geen grondslag bestaat is dat echter niet mogelijk in verband met [artikel 10 van de Grondwet](#), dat een expliciete wettelijke grondslag vereist voor de verwerking van persoonsgegevens. Dit artikel is strenger dan de AVG, die een grondslag in ‘lidstatelijk recht’ vergt. Dat kunnen ook lagere wetgeving of bestuurlijke maatregelen zijn, maar in ons stelsel stelt de Grondwet strengere eisen. Daarnaast moet worden bedacht dat de beraadslagingen van het comité van de KSZ weliswaar bindende kracht hebben, maar dat het wettelijk systeem rond de KSZ sinds de start in 1990 zo is ingericht dat partijen die willen (cq. moeten) uitwisselen via het kruispunt, ook over wettelijke grondslagen daarvoor beschikken.

Als alternatief wordt voorgesteld om een mechanisme te creëren dat – als dat op grond van een advies van het college noodzakelijk blijkt – tot een versnelde aanpassing kan leiden van de wetgeving die aan gegevensverwerking of -deling in de weg staat. Als het college een hiaat constateert in wettelijke grondslagen voor gegevensverwerking of -deling, dan doet het in zijn advies een concreet voorstel voor wettelijke maatregelen om dat hiaat weg te nemen. In de praktijk zal het college zijn advies aanbieden aan het overheidsorgaan dat dit gevraagd heeft, maar in geval de hier beschreven situatie aan de orde is, wordt een afschrift gestuurd aan de bewindspersoon die

---

<sup>20</sup> <https://www.ksz-bcss.fgov.be/nl/page/wet-van-5-september-2018>.

eerstverantwoordelijk is voor de wetgeving die belemmeringen voor het gegevensgebruik opwerpt. Deze bewindspersoon neemt het initiatief om de benodigde aanpassingen zo spoedig mogelijk te realiseren.

Conform [artikel 21 van de Kaderwet adviescolleges](#)<sup>21</sup> kan het college een reglement van orde vaststellen waarin het zijn werkwijze (nader) regelt. Hoewel het college hierin uiteraard een eigen verantwoordelijkheid heeft, is het wel gewenst dat het zo'n reglement vaststelt en daarin ook de eisen vastlegt die aan een adviesaanvraag gesteld worden. Om tot goede en werkbare adviezen te komen, is het immers van groot belang dat het gegevensvraagstuk duidelijk wordt geformuleerd en dat alle relevante informatie daarbij wordt overgelegd door het vragende overheidsorgaan.

De adviezen van het college bevatten aanbevelingen die van nut kunnen zijn bij de beslissingen over de inrichting van informatiesystemen. In artikel 7 is daarom opgenomen dat het overheidsorgaan met de aan het overheidsorgaan gerichte adviezen rekening houdt. Deze adviezen dienen dan als input voor de pdca-cyclus van een overheidsorgaan.

## 3 Verhouding tot hoger recht

### 3.1 Grondrechten

Dit wetsvoorstel introduceert het beginsel van vrije informatie-uitwisseling. Dit beginsel houdt in dat het verkeer van informatieobjecten binnen, tussen en met overheidsorganen vrij is, voor zover niet uit verdragen, bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties of een wettelijk voorschrift een beperking voortvloeit.

Informatie bevat in sommige gevallen ook persoonsgegevens. De uitwerking van het beginsel van vrije informatie-uitwisseling dient te voldoen aan de juridische randvoorwaarden op het gebied van privacy en de bescherming van persoonsgegevens. Hieronder wordt in dat kader achtereenvolgens ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest), de AVG en de Uitvoeringswet AVG (hierna: UAVG).

Het [EVRM](#) beschermt in artikel 8 het recht op respect voor het privéleven. Inmenging in de uitoefening van dit recht is slechts toegestaan voor zover dit bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Het specifieke recht op bescherming van persoonsgegevens als grondrecht is daarnaast vastgelegd in artikel 7 van het [Handvest](#). Op basis van dit artikel moeten gegevens eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van betrokkenen of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin het wetsvoorstel voorziet. Verder bepaalt dit artikel dat eenieder recht heeft op toegang tot de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan en dat een onafhankelijke autoriteit toeziet op de naleving van de regels. Een inbreuk op dit grondrecht moet bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, inzien zij

---

<sup>21</sup> <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0008159&hoofdstuk=4&artikel=21&z=2022-07-01&g=2022-07-01>.

noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van rechten en vrijheden van anderen.<sup>22</sup>

De vereisten die gelden op grond van het Handvest worden ingevuld door de AVG en de UAVG, waarin regels worden vastgesteld ter bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van hun persoonsgegevens en beschermen dit recht. Bij de verwerking van persoonsgegevens ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het wetsvoorstel dient getoetst te worden of de inbreuk op de grondrechten die dit met zich brengt noodzakelijk is. Daarnaast moet de inbreuk daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van rechten en vrijheden van anderen.<sup>23</sup> Deze belangenafweging wordt gedaan door de partijen (met name overheidsorganen) die de persoonsgegevens verwerken.

### 3.2 Andere 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 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

Om goed invulling te kunnen geven aan de verklaring zijn ook acties nodig 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.

De EU-wetgeving vergt dat (de uitwerking van) dit wetsvoorstel adaptief is. Wendbare organisaties kiezen voor een missie en een visie die regelmatig worden geijkt en als dat nodig is, aangepast aan de nieuwe omstandigheden. In dit geval dus ook aan nieuwe EU-wetgeving. In eenzelfde ritme wordt gekeken hoe succesvol de tot nu toe gemaakte stappen zijn. Hiervan wordt geleerd en de missie en visie worden hierop aangepast.

## 4 Verhouding tot nationale regelgeving

De informatiehuishouding van de overheid wordt beïnvloed en deels gevormd door de uitwerking van bestaande informatiewetten en regelingen die informatieverwerking door de overheid reguleren en recente beleidsnota's over digitalisering waarin publieke waarden centraal staan. Het gaat dan met name over de Hoofdlijnenbrief digitalisering en de Werkagenda Waardengedreven

---

<sup>22</sup> Artikel 52, eerste lid, van het Handvest.

<sup>23</sup> Artikel 52, eerste lid, van het Handvest.

digitaliseren.<sup>24</sup> Deze wetten regelingen en beleidsnota's reguleren het verzamelen, gebruiken en delen van informatie voor overheidstaken reguleren - het 'wat'. Dit wetsvoorstel regelt dat de informatiehuishouding van de overheid hiertoe in staat is – het 'hoe'.

In het bijzonder moet worden stilgestaan bij de Wdo. De Wdo biedt waarborgen voor de digitale dienstverlening van de overheid. De reikwijdte wordt in de memorie van toelichting als volgt omschreven:

*Het wetsvoorstel verankert de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor het beheer van het geheel van voorzieningen inzake de generieke digitale infrastructuur (GDI). Het gaat hierbij om (ICT-) voorzieningen die overheden, (semi)publieke organisaties en bepaalde organisaties die het BSN verwerken in staat stellen hun primaire (digitale) processen doelmatig in te richten. De GDI is naar zijn aard niet organisatie-, sector- of domeinspecifiek. De GDI is een dynamisch geheel dat continu wordt doorontwikkeld, aangepast en uitgebreid. Het wetsvoorstel geeft een niet-limitatieve opsomming van voorzieningen die functioneren binnen de context van de overige bepalingen van dit wetsvoorstel, inzake veiliger en betrouwbaarder elektronische publieke dienstverlening en de elektronische toegang daartoe.*

De Wdo regelt – samengevat – de bevoegdheid om bepaalde standaarden te verplichten in het elektronisch verkeer van de overheid, het stellen van regels over informatieveiligheid, de verantwoordelijkheid voor het beheer van voorzieningen en diensten binnen de generieke digitale overheidsinfrastructuur en de digitale toegang tot publieke dienstverlening voor burgers en bedrijven. De Wdo regelt dus primair de voorzieningen voor digitale diensten aan burgers en bedrijven (de voorkant). Dit wetsvoorstel regelt de fundering van de digitale overheid. Het gaat in dit wetsvoorstel om de informatie waarop dienstverlening aan burgers en bedrijven en realisatie van maatschappelijke opgaven draait. Samen realiseren deze wetten specifieke delen van de generieke digitale infrastructuur die voor een goed werkende digitale overheid nodig is.

In de volgende paragrafen wordt het verband tussen het 'wat' en 'hoe' verder uitgewerkt aan de hand van beginselen die zijn ontleend uit de verschillende informatiewetten.

#### 4.1.1 Openbaarheid en toegankelijkheid

De beginselen van openbaarheid en toegankelijkheid zijn ontleend aan de Archiefwet, de Woo, de Bekendmakingswet, de Wdo, het Besluit digitale toegankelijkheid overheid en aan de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer.

Openbaarheid van overheidsinformatie stelt mensen in staat om beleids- en besluitvorming te beïnvloeden en is daarmee een basisvoorwaarde voor participatie in democratische besluitvorming. De Woo biedt aan alle burgers, wetenschappers, journalisten en andere relevante partijen de mogelijkheid om 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.

---

<sup>24</sup> Zie Kamerstukken II 2020/21, 26643, nr. 842 (herdruk), (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26643-842.html>) en Kamerstukken II 2022/23, 26643, nr. 940 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-1062266>) en de bijlage <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1062267>).

Daarvoor is ook nodig dat de informatie daadwerkelijk beschikbaar is en blijft. In de Woo en de Archiefwet wordt gesproken van duurzame toegankelijkheid. Het gebruik van bepaalde standaarden en technische voorzieningen 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>25</sup>

Het enkel beschikbaar maken en houden van informatie leidt echter gemakkelijk tot een hooiberg waarin het moeilijk is om de speld – de specifieke informatie – te vinden die iemand als burger aangaat. Er moet ook gezorgd worden voor toegankelijkheid van de informatie. Bij het ontsluiten van informatie moet bijvoorbeeld steeds rekening worden 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 Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid<sup>26</sup> 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).

#### 4.1.2 Transparantie en verantwoording

Transparantie gaat in de eerste plaats om inzicht in persoonsgegevens die een overheidsorgaan van en over burgers verwerkt. Het verwerken van persoonsgegevens vormt potentieel een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van mensen, een aspect van hun recht op privacy. Daarom is transparantie één van de beginselen voor verwerking van persoonsgegevens in artikel 5, eerste lid, onderdeel a, van de AVG. Dit beginsel is met name uitgewerkt in de artikelen 12 tot en met 16 van de AVG, waarin verplichtingen zijn opgenomen om informatie over het verwerken van persoonsgegevens aan de betrokkene te verstrekken (hetgeen ook het delen van persoonsgegevens met andere overheidsorganen omvat), en onder meer het recht op inzage en correctie is vastgelegd. Artikel 5, tweede lid, AVG vereist dat verantwoord kan worden dat persoonsgegevens overeenkomstig alle eisen die de AVG daaraan stelt, verwerkt zijn. De informatiehuishouding van de overheid moet dus in staat zijn om dit inzicht te bieden.

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

<sup>25</sup> <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/duurzaam-toegankelijk>

<sup>26</sup> <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0040936&z=2018-07-01&g=2018-07-01>

doordat de beschikbaarheid van informatie de journalistiek in staat stelt om onderzoek te doen en kwesties aan de orde te stellen.

[Artikel 68 Grondwet](#) draagt bij aan transparantie voor en verantwoording aan de Kamers der Staten-Generaal. De verplichting om beslisnota's bij Kamerstukken openbaar te maken is een voorbeeld hoe hieraan invulling wordt gegeven.<sup>27</sup>

Om adequaat invulling te kunnen geven aan de verantwoordingsplicht, moet de overheid haar informatiehuishouding op orde hebben.

#### 4.1.3 Participatie

Waag Future Lab heeft voor de regeringscommissaris Informatiehuishouding een onderzoek gedaan naar de bijdrage van een algemene informatiewet vanuit maatschappelijk perspectief. In zijn rapport<sup>28</sup> gaf Waag aan dat wetgeving de positie van de burger ten opzichte van de overheid kan versterken, indien de samenleving in staat wordt gesteld om haar eigen perspectief op informatie mee te geven. Daarvoor is nodig dat burgers overheidsinformatie 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 om in artikel 8, eerste lid, onderdeel c op te nemen dat overheidsorganen in staat moeten zijn om informatieobjecten te ontvangen en gebruiken die door niet-overheidsorganen zijn gecreëerd. Participatie vereist namelijk specifieke mogelijkheden voor burgers om informatie uit eigen bronnen te kunnen delen en in te brengen in besluitvormingsprocedures.

Bij de Tweede Kamer is ook het voorstel voor een Wet versterking participatie op decentraal niveau<sup>29</sup> aanhangig, gericht op versterking van de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van de overheid. Het voorstel legt wettelijk vast dat – binnen door de volksvertegenwoordiging gestelde kaders – op decentraal niveau ruimte kan worden gegeven aan het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen. Ook dit geeft invulling aan de hiergenoemde beginselen en onderstreept het rapport van Waag Future Lab.

#### 4.1.4 Betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid

Deze beginselen komen voor uit de Awb, de AVG, Wdo (hierna: Wdo) en de Baseline informatiebeveiliging overheid (hierna: BIO). Artikel 2:14, derde lid, van de Awb stelt betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid als eis aan het elektronisch uitwisselen van berichten tussen burger en overheid. Het gaat daarbij om alle soorten berichten die tussen overheid en burger worden gewisseld, dus niet alleen om besluiten in de zin van artikel 1:1, van de Awb. Ze zijn afgeleid van de algemene beginselen van behoorlijk IT-gebruik die al in 1993 zijn geformuleerd door Franken maar nog immer actueel zijn.<sup>30</sup> Betrouwbaarheid gaat om de zekerheid dat gegevens volledig zijn en niet onbevoegdlijk zijn gewijzigd (integriteit) en dat zeker is dat ze werkelijk van de afzender afkomstig zijn (authenticiteit). Een elektronische handtekening kan bijdragen aan de betrouwbaarheid. Ook heeft het te maken met de mogelijkheid dat wijziging van de gegevens

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2020/2021, 28362 nr. 56 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28362-56.html>).

<sup>28</sup> Waag Future Lab, Maatschappij zoekt informatie, p. 10 e.v. (<https://waag.org/sites/waag/files/2023-07/Maatschappij%20zoekt%20informatie%20-%20Waag%20Futurelab%2C%202023.pdf>)

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36210, nr. 1 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36210-2.html>).

<sup>30</sup> H. Franken, Kanttekeningen bij het automatiseren van beschikkingen, in: Beschikken en automatiseren, VAR-reeks 110, Alphen aan den Rijn 1993. Zie ook Kamerstukken II 2001/02, 28483, nr. 3 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28483-3.html>).

achteraf kan worden opgespoord en inzichtelijk gemaakt; hier ligt een relatie met transparantie. Ook hoort hierbij de zekerheid dat gegevens beschikbaar zijn, waar een relatie ligt met toegankelijkheid.

Vertrouwelijkheid ziet op de exclusieve toegankelijkheid van gegevens voor degene voor wie ze zijn bestemd. Dit betreft 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 heeft, behalve in de Awb, ook een grondslag in de AVG (artikel 5, eerste lid, onderdelen d en f, over juistheid en integriteit en vertrouwelijkheid, artikel 32 over beveiliging van de verwerking), de Wdo (artikel 4 over informatieveiligheid (nog niet in werking)) en de BIO. De BIO is geen wet, maar een interne regeling die verplicht wordt toegepast door alle onderdelen van de rijksoverheid. Daarnaast passen decentrale overheden de BIO toe op grond van verplichte zelfregulering. Het verzekeren van vertrouwelijkheid omvat ook het beschermen van netwerk- en informatiesystemen tegen cyberaanvallen. De Europese Unie heeft in 2022 de zogenoemde NIS2-richtlijn vastgesteld,<sup>31</sup> die de bestaande regels ter verhoging van de cyberveiligheid van netwerkinfrastructuur en informatiesystemen, zowel binnen als buiten de overheid, uitbreidt. De NIS2-richtlijn bevat onder meer een zorgplicht voor organisaties (entiteiten genoemd) om zelf een risicobeoordeling te doen en op basis daarvan passende maatregelen te nemen om hun diensten zoveel mogelijk te waarborgen en de gebruikte informatie te beschermen. In Nederland kan die zorgplicht in elk geval worden ingevuld door het goed naleven van de BIO. De NIS2-richtlijn wordt geïmplementeerd in de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (hierna: Wbni); waarschijnlijk zal ook de BIO worden aangepast.

#### 4.1.5 Behoud van cultureel erfgoed en creatie van waarde

Deze beginselen komen voort uit de Archiefwet 1995 en de Who. Informatie van de overheid is van groot belang voor (cultuur)historisch onderzoek en voor het kunnen reconstrueren van besluitvorming van de overheid. Daarom is bescherming van erfgoed een uitdrukkelijk belang onder de archiefwetgeving. Zowel in de toelichting op de Archiefwet 1995 als op het wetsvoorstel voor een nieuwe Archiefwet dat in behandeling is, worden deze belangen expliciet benoemd.

Overheidsinformatie biedt ook 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. Om de waarde van overheidsinformatie zo breed mogelijk te benutten, regelt de Who – als implementatie van de Europese hergebruikrichtlijn<sup>32</sup> – dat deze in open en machineleesbare formaten beschikbaar wordt gesteld. Dit geldt tot nu toe met name voor niet-persoonsgerelateerde informatie. Met de Data Governance Act die de EU in mei 2022 heeft

---

<sup>31</sup> Richtlijn (EU) 2022/2555 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014 en Richtlijn (EU) 2018/1972 en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2016/1148 (<http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj>).

<sup>32</sup> Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PB L 345/90). Deze richtlijn is in 2019 herzien (Richtlijn (EU) 2019/1024 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie, PbEU L172/56, <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj>); de implementatie van de herziene richtlijn loopt nog.

vastgesteld,<sup>33</sup> wordt ook een kader geschapen voor het delen van persoonsgebonden informatie voor onderzoek en ontwikkeling en voor dienstverlening aan burgers en bedrijven.

#### 4.1.6 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](#) van de Awb welke gegevens in een aanvraag vermeld moeten worden en stelt [afdeling 2.3](#) van de Awb eisen aan het gebruik van elektronische communicatie in het verkeer tussen burgers en bestuursorganen. In de Awb zijn algemene beginselen van behoorlijk bestuur (hierna: 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 informatiele zorgplicht van de overheid gestalte te geven. Dit temeer nu [artikel 3:1](#), tweede lid, van de 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](#) van de Awb); dit houdt in dat een bestuursorgaan zijn taken zonder vooringenomenheid of partijdigheid vervult.
- Het zorgvuldigheidsbeginsel ([artikel 3:2](#) van de 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](#) van de 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, van de 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](#) van de 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

---

<sup>33</sup> Verordening (EU) 2022/868 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2022 betreffende Europese datagovernance en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724 (Datagovernanceverordening), PbEU L152/1, <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj>.



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>34</sup> Ook daaruit vloeit voort dat de informatie beschikbaar moet zijn om die passende ondersteuning proactief en responsief te leveren.

De concrete normen die overheidsorganen moeten toepassen bij inrichting van hun informatiehuishouding zijn dus opgenomen in de informatiewetten die bij de beschrijving van de beginselen zijn genoemd. Die 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 met de juiste invulling ervan en met juiste implementatie in hun dagelijkse praktijk en de daarbij gebruikte IT-applicaties en -systemen. De Vereniging van Nederlandse gemeenten (hierna: VNG) constateerde in haar rapport 'Analyse naar de samenhang van generieke informatiewetten'<sup>35</sup> onder meer dat informatiewetten veelal op zichzelf staan en hun eigen (onstaans)historie hebben, waardoor een duidelijke samenhang tussen de verschillende wetten ontbreekt. 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.

Dit wetsvoorstel voorziet in een fundament – een goede informatiehuishouding van de overheid - onder de verschillende informatiewetten. Dat wordt gedaan doordat de sturing op (verbetering) van de informatiehuishouding wordt verstevigd. De informatiehuishouding wordt als eenheid beschouwd, de informatiehuishouding omvat de gehele overheid.

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

PM

## 6 Financiële gevolgen

PM

In ieder geval financiële gevolgen informatieplannen (a.g.v. artikel 110 Gemeentewet en 108 Provinciewet toelichten).

## 7 Advies en consultatie

PM

## B. Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

### *Artikel 1. Begrippen*

#### *Afnemer*

Het betreft hier overheidsorganisaties die van elkaars gegevens uit bronregistraties gebruikmaken. Dit begrip dient onderscheiden te worden van het later genoemde 'gebruiker'. Gekozen is voor twee

<sup>34</sup> Kamerstukken I 2021/22, 35261, nr. A (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35261-A.html>).

<sup>35</sup> *Analyse naar de samenhang tussen generieke informatiewetten*, VNG Realisatie, juni 2022.

begrippen omdat voor beide groepen/situaties andere regels gelden. Er wordt uitgegaan van bronregistraties voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak. Dat is iets anders dan een publieke taak. Publiekrechtelijk betekent dat het in een wet moet zijn vastgelegd.

### *Bronregistratie*

Voor betrouwbare dienstverlening is het gebruik van de juiste informatie en documenten van cruciaal belang. Om geschillen over de juistheid van een gegeven te voorkomen, moet duidelijk zijn welke organisatie bepaalt wat de juiste waarde is. Uitgangspunt is dat er binnen de overheid voor ieder informatieobject een unieke bron bestaat (de bronregistraties). De bronregistratie is de plaats waar het informatieobject voor het eerst wordt vastgelegd. Om aan de definitie van deze wet te voldoen moet de registratie als bronregistratie zijn aangewezen bij wet. De basisregistraties zijn een specifieke groep van bronregistraties. Zij hebben een wettelijke status en het gebruik van de authentieke gegevens uit deze registraties is verplicht.

### *Gebruiker*

Het is belangrijk om dit begrip te onderscheiden van 'afnemer'. Zie de toelichting onder het begrip 'afnemer'.

### *Informatiehuishouding*

Van het begrip informatiehuishouding zijn veel definities in omloop.<sup>36</sup> De meest actuele en omvattende beschrijving is te vinden in het Generieke actieplan Open op Orde'.<sup>37</sup> Hierin komen elementen uit definities uit vele documenten 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.*

In het licht van de historie en de verschillende componenten die de informatiehuishouding omvat, is in dit wetsvoorstel gekozen voor een brede definitie. Dat maakt het begrip ook toekomstbestendig.

De term 'regels' in de omschrijving van informatiehuishouding refereert niet aan alle wet- en regelgeving in Nederland, maar aan de regels die gelden bij de activiteiten die in die omschrijving zijn genoemd. Dat kunnen wettelijke regels zijn, maar ook niet-wettelijke (baselines, richtlijnen, werkinstructies etc.).

### *Overheidsorgaan*

Een ander belangrijk begrip in het wetsvoorstel is overheidsorgaan. Verschillende (i-)wetten maken andere keuzes over op welke organen de wet van toepassing is. De Awb hanteert het begrip bestuursorgaan en verstaat daaronder in artikel 1:1, eerste lid:

---

<sup>36</sup> Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2005/06*, 29362, nr. 101, *Kamerstukken II 2009/10*, 32307, nr. 2, paragraaf 1.1, *Kamerstukken II 2015/16*, 34106, nr. 16 en de websites <https://www.informatiehuishouding.nl/over-informatiehuishouding> en <https://www.noraonline.nl/wiki/informatiehuishouding>.

<sup>37</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 29362, nr. 291, p. 9.

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

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 van het bestuursorgaanbegrip zou mogelijk moeten zijn. Er wordt aangesloten bij de begripsbepaling van overheidsorgaan van het wetsvoorstel van de Archiefwet 2021. De Archiefwet 2021 sluit weer aan bij het begrip 'orgaan, persoon of college' als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, van de Woo.

In aansluiting op de Archiefwet 2021 is het wetsvoorstel dus van toepassing op alle overheidsorganen. Hiertoe behoren de organen van het Rijk (ministeries, Hoge Colleges van Staat), de provincies, de gemeenten, de waterschappen, zelfstandige bestuursorganen met een publiekrechtelijke rechtsvorm. Daarnaast strekt het wetsvoorstel zicht uit tot privaatrechtelijke rechtspersonen (BV's, NV's en stichtingen) en natuurlijke personen die bekleed zijn met enig openbaar gezag. Deze hebben bij of krachtens de wet bepaalde bevoegdheden gekregen, zoals het verrichten van keuringen, het verstrekken van vergunningen of uitkeringen. Deze tweede categorie valt onder het wetsvoorstel voor zover hun informatiehuishouding voortvloeit uit het aan hen toebedeelde openbaar gezag. Een voorbeeld van deze laatste categorie is de APK-keurmeester, die weliswaar voor een privaatrechtelijk garagebedrijf werkt, maar in zijn hoedanigheid van keurmeester openbaar gezag uitoefent.

## *Artikel 2. Reikwijdte*

### *Eerste lid*

Eén van de doelen van het wetsvoorstel is dat de informatiehuishouding van de overheid zo wordt ingericht dat informatie kan 'stromen' tussen organisaties (zie het beginsel van vrij verkeer van informatieobjecten in artikel 3). Daarom is een brede reikwijdte gekozen. Het gaat om het verkeer van informatieobjecten binnen, tussen en met alle overheidsorganen.

### *Tweede lid*

Deze wet is ook van toepassing op Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Daarbij is uitgegaan van het comply or explain principe.<sup>38</sup> Zo worden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden) als gelijkwaardig deel van Nederland gezien, ook met betrekking tot de informatiehuishouding van deze overheidsorganen. Ook voor de BES-eilanden is het van belang dat er sprake is van vrij verkeer van informatieobjecten (artikel 3).

### *Derde lid*

Omdat de transitie van de informatiehuishouding die het wetsvoorstel voorstaat een grote impact heeft en stapsgewijs zal moeten worden uitgevoerd, is de mogelijkheid opgenomen om bepaalde overheidsorganen bij algemene maatregel van bestuur uit te zonderen van toepasselijkheid. In het kader van het uitvoeringsprogramma (artikel 5) zal een ingroei-schema voor uitgezonderde overheidsorganen worden bepaald. Het uitzonderen van bepaalde overheidsorganen van de werking van dit wetsvoorstel betekent niet dat zij niet hoeven te voldoen aan de informatiewetten die hieraan ten grondslag liggen. Wel betekent het dat zij voorlopig nog uitgezonderd zijn van toepassing van kaders, standaarden en voorzieningen die op grond van dit wetsvoorstel worden vastgesteld of

---

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36200 IV, nr. 85.

aangewezen, omdat implementatie daarvan praktisch nog niet mogelijk is voor hen. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn bij de BES-eilanden, omdat de toepassing van de Algemene Informatiewet een (te) groot beroep zal doen op de uitvoeringskracht van deze openbare lichamen. Daarbij is maatwerk geboden.

### *Artikel 3. Vrij verkeer van informatieobjecten*

#### *Eerste lid*

Artikel 3, eerste lid, beschrijft het beginsel van het vrije verkeer van informatieobjecten. Dit beginsel bestaat uit twee hoofdelementen, het vrije verkeer en beperkingen die daarvoor bestaan.

#### *Analogie naar verkeer op de weg*

Het beginsel van vrij verkeer van informatieobjecten is te vergelijken met het verkeer op de (openbare) weg. In die vergelijking zijn informatieobjecten de verkeersdeelnemers, de informatiesystemen zijn de openbare weg, met dien verstande dat dit wetsvoorstel uitsluitend betrekking heeft op informatiesystemen van overheidsorganen. De analogie is bruikbaar omdat bij het gebruik van de (openbare) weg regels zijn gesteld aan de verkeersdeelnemers, aan hun voertuigen, aan de gedragingen van de bestuurders van voertuigen. Ook zijn er niet-juridische omstandigheden die van invloed zijn op de wijze waarop de verkeersdeelnemers gebruik kunnen maken van de weg. Zo past een auto niet door een smal steegje of kan de weg zo ingericht zijn dat voertuigen een beperkt aantal kanten op kunnen. Bijvoorbeeld is het soms door feitelijke afscheidingen onmogelijk om af te slaan.

Het verkeer over de openbare weg kent deze beperkingen, zowel juridische als niet-juridische, toch is het mogelijk om je op de openbare weg vrij te bewegen. Die beperkingen faciliteren juist vlotte en veilige verkeerstromen. De openbare weg heeft een beheerder die verantwoordelijk is voor de goede staat van die weg. En de beheerder kan vanuit die taak ook beperkingen aan het gebruik van de weg opleggen.

#### *Vrij verkeer gebalanceerd met beperkingen*

Dit wetsvoorstel balanceert het uitgangspunt dat de uitwisseling en het gebruik van informatieobjecten ten dienste van de publieke taak vrij is, met de beperkingen die daaraan noodzakelijkerwijs verbonden zijn. Dit wetsvoorstel poogt de balans te bewaren en formuleert dat, binnen deze beperkingen de informatieobjecten moeten kunnen stromen binnen, tussen en met overheidsorganen, bij de uitoefening van hun publieke taken.

Het vrije verkeer van informatieobjecten, zoals dit artikel het formuleert, wordt in andere artikelen aangehaald (zie artikelen 5, eerste lid, 6, tweede lid en 7, eerste lid, 13, eerste lid, en artikel 16, derde lid). In de artikelen waarin artikel 3 wordt aangehaald zijn voor verschillende overheidsorganen verplichtingen opgenomen over de wijze waarop met dit artikel moet worden omgegaan. Artikel 3 is daarin richtinggevend, door niet alleen uit te gaan van het bestaan van beperkingen, maar de noodzaak van het vrije verkeer van informatieobjecten in het licht van de publieke taken van overheidsorganen tegenover te zetten. Dat er beperkingen bestaan, zowel juridische als niet-juridische, is een gegeven.

#### *Binnen, tussen en met overheidsorganen*

Met het verkeer van informatieobjecten binnen overheidsorganen, wordt bedoeld het gebruik van informatieobjecten die zijn gemaakt of verkregen door een overheidsorgaan, uiteraard binnen de daarvoor geldende beperkingen. Met het verkeer van informatieobjecten wordt bedoeld de

uitwisseling of verstrekking van informatieobjecten van een overheidsorgaan aan andere overheidsorganen.

Met het verkeer van informatieobjecten met overheidsorganen wordt bedoeld de uitwisseling van informatieobjecten tussen een overheidsorgaan en anderen, die geen overheidsorgaan zijn, zoals burgers, bedrijven en instellingen.

#### *Juridische beperkingen*

Onder juridische beperkingen wordt verstaan dat er geldende voorschriften zijn, waaraan de overheidsorganen gebonden zijn. In paragraaf 3 zijn het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest), het EVRM, en de AVG al aangestipt. Ook uit ander hoger recht kunnen beperkingen op het vrije verkeer van informatieobjecten voortvloeien. Te denken valt aan andere grondrechten, of concrete voorschriften over het delen (of niet delen) van informatie, zoals rapportage-verplichtingen of notificaties. Ook het ontbreken van een regeling die een grondslag biedt voor de verwerking van persoonsgegevens, is een van de voor de hand liggende beperkingen, die zou voortvloeien uit de AVG.

Er zijn vele vormen van nationaalrechtelijke beperkingen van het vrij verkeer van informatieobjecten. Te denken valt aan informatieobjecten waarop een geheimhoudingsplicht rust<sup>39</sup>, of juist een om te verstrekken of te delen<sup>40</sup>, of een verplichting tot openbaarmaking<sup>41</sup>.

#### *Tweede lid*

In het tweede lid van artikel 3, is opgenomen dat bepaalde (niet-juridische) beperkingen mogen worden aangenomen. Daarmee wordt beoogd dat het bestaan van deze beperkingen op een van de drie genoemde gronden kan worden verklaard. Bijvoorbeeld, als de systemen niet te koppelen zijn, is dat een verklaring voor de feitelijke onmogelijkheid om informatieobjecten via die systemen uit te wisselen.

Verklaringen voor beperkingen van het vrij verkeer van informatieobjecten, anders dan juridische, kunnen uitsluitend gelegen zijn in de gronden dan de in artikel 3, tweede lid genoemde gronden. Andere gronden kunnen niet leiden tot een beperking, en daarvoor geen verklaring vormen. Laat staan dat andere gronden een rechtvaardiging voor die beperking kunnen vormen.

## Hoofdstuk 2. Eén informatiehuishouding van de overheid

Hoofdstuk 2 bevat voorschriften voor de Minister van BZK, die deels in overeenstemming met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de taak heeft voor het ontwikkelen van een visie op de informatiehuishouding (artikel 4), het uitwerken van deze visie in een uitvoeringsprogramma (artikel 5) en het afleggen van verantwoording (artikel 6).

### *Artikel 4. Visie op de informatiehuishouding van de overheid*

De visie op de informatiehuishouding van de overheid wordt de 'informatievisie' genoemd. Deze informatievisie bevat de hoofdlijnen van het door de overheid te voeren informatiebeleid. Daarom is ervoor gekozen om het gevoelen van de Ministerraad in acht te nemen bij de vaststelling ervan. In de

---

<sup>39</sup> Bijvoorbeeld artikel 67 van de Algemene wet inzake de rijksbelastingen of artikel 7a van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. Maar ook op grond van hoofdstuk 6a van de Gemeentewet aangewezen informatieobjecten.

<sup>40</sup> Daarbij valt te denken aan meldplichten, of voorgeschreven uitwisselingen van informatie.

<sup>41</sup> De Woo bevat, uiteraard, openbaarmakingsverplichtingen. Maar verplichtingen tot openbaar maken of openbaar houden kunnen ook gelden voor openbare registers als het handelsregister of het kadaster.

Ministerraad worden de belangen van andere overheidsorganen die niet tot de centrale overheid behoren ook betrokken, volgens de reguliere portefeuillevordering.

Deze informatievisie is gericht op een goede informatiehuishouding. Daarmee wordt bedoeld dat de informatiehuishouding van de overheid bijdraagt aan de goede uitoefening van publieke taken. Het tweede lid bevat een beschrijving van het onderscheid dat gemaakt wordt tussen verschillende soorten publieke taken.

*Tweede lid, onderdeel 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 onder b, c en e.

*Tweede lid, onderdeel 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 2.4.3) en private organisaties zoals banken en verzekeraars. Niet alle processen binnen de werksoort uitvoering zijn overigens lineair en geautomatiseerd ondersteund. Zo vallen hieronder ook processen in het ruimtelijk domein, die vaak een uniek, projectmatig karakter hebben, met een onderscheid tussen ontwikkeling en beheer. Onder het uitvoeren van beleid en wetgeving vallen 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. Ondanks gezamenlijke karakteristieken van processen binnen een werksoort is het niet zo dat binnen één archetype maar één beveiligingsniveau of één bewaar- of vernietigingstermijn kan (laat staan moet) worden gehanteerd, of dat alle werkprocessen op dezelfde manier moeten worden ingericht. Door uit te gaan van de archetypen kan wel meer standaardisatie en interoperabiliteit in de vastlegging en het beheer van informatie worden bereikt, juist ook over overheidsorganen heen. Dat is temeer van belang omdat het contact van burgers (in welke hoedanigheid ook) met de overheid ook vaak organisatiegrenzen overschrijdt.

*Tweede lid, onderdeel c (toezicht houden 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) of 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.

*Tweede lid, onderdeel d (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 (namelijk 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.

*Tweede lid, onderdeel e (de ontwikkeling van kennis ten behoeve van de onder a tot en met d 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 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). 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 met actuele gegevens transacties uitvoeren (zoals bij uitvoeringsprocessen), maar datawarehouses waarin tijdreeksen van bepaalde situaties worden bewaard. **Daarmee kunnen historie en trends in kaart worden gebracht, ter ondersteuning van evaluatie en monitoring van (uitvoering van) beleid, als input voor bijstelling van beleid of nieuwe beleidsvorming.** 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.

*Tweede lid, onderdeel f (bedrijfsvoering)*

Dit betreft informatie ten behoeve van onder andere de financiële huishouding (begroting en verantwoording), planning, personeelsadministratie, communicatie en huisvesting 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.

## *Artikel 5. Uitvoeringsprogramma informatiehuishouding overheid*

### *Eerste lid*

Het uitvoeringsprogramma informatiehuishouding overheid werkt de visie op de informatiehuishouding concreet uit voor de komende vier kalenderjaren. Het uitvoeringsprogramma bevat daartoe een beschrijving van de activiteiten die worden verricht. Het uitvoeringsprogramma bevat in ieder geval een beschrijving van de activiteiten verricht in het kader van de taak van de Minister inzake de ontwikkeling van landelijke voorzieningen, bedoeld in hoofdstuk 4.

Bij het uitwerken van de informatievisie in het uitvoeringsprogramma zijn de hoofdlijnen van de informatievisie richtinggevend. In aanvulling op die hoofdlijnen wordt in het uitvoeringsprogramma ook rekening gehouden met het beginsel van het vrij verkeer van informatieobjecten, als bedoeld in artikel 3, en de beperkingen die in dat artikel genoemd zijn. De activiteiten in het uitvoeringsprogramma zijn zodoende gericht op het verbeteren, of bevorderen van de naleving van juridische beperkingen, bedoeld in artikel 3, eerste lid, en gerechtvaardigde overige beperkingen, bedoeld in artikel 3, tweede lid.

Omdat het uitvoeringsprogramma ook kan raken aan informatiehuishouding in verband met de Archiefwet en aan de goede uitvoering van die wet moet bijdragen, wordt de Minister van OCW betrokken bij het vaststellen. Dit stimuleert ook de integrale benadering van de informatiehuishouding.

De verwachting is dat het uitvoeringsprogramma, in combinatie met de informatievisie, het beleid en handelen van de overheid inzichtelijk maakt. Die inzichtelijkheid is wenselijk omdat daardoor andere overheidsorganen hun eigen beleid daarop kunnen afstemmen. Mede om die reden wordt in het uitvoeringsprogramma vier kalenderjaren vooruit gekeken (tweede lid, laatste zin).

### *Tweede lid*

Op grond van het tweede lid wordt de Tweede Kamer betrokken bij de plannen voor de informatiehuishouding van de overheid.

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. Daarnaast biedt dit de mogelijkheid om zo nodig direct te voorzien in benodigde budgetten.

Daarbij zij opgemerkt dat het uitvoeringsprogramma dus jaarlijks wordt geactualiseerd, indien nodig. Omdat het uitvoeringsprogramma vier kalenderjaren vooruit kijkt, zal het uitvoeringsprogramma de voorgenomen activiteiten voor dat laatste vierde jaar bevatten. Deze activiteiten zullen nieuw zijn, ten opzichte van eerder gedeelde uitvoeringsprogramma's.

## *Artikel 6. Rapportage over uitvoeringsprogramma*

De Minister rapporteert aan de Tweede Kamer over de staat van de informatiehuishouding van de overheid. In deze rapportage legt de Minister ook verantwoording af over de uitvoering van de activiteiten uit het uitvoeringsprogramma.



### Hoofdstuk 3. Overheidszorg voor informatiesystemen

#### Artikel 7. Zorgplicht

Dit artikel bevat een zorgplicht. Deze zorgplicht wordt verder geconcretiseerd in artikel 8 en 9. Het artikel verplicht ieder overheidsorgaan ervoor te zorgen voor de geschiktheid van diens informatiesystemen. De systemen moeten geschikt zijn voor verkeer van informatieobjecten binnen het overheidsorgaan dat nodig is voor het uitoefenen van de eigen publieke taak of taken van het overheidsorgaan. Ten tweede moeten de informatiesystemen geschikt zijn voor het verkeer van informatieobjecten van derden, niet-overheidsorganen met het overheidsorgaan, in het kader van de eigen publieke taak. Daarnaast moeten de informatiesystemen geschikt zijn voor het verkeer tussen overheidsorganen met het oog op de publieke taken van die andere overheidsorganen.

Deze informatiesystemen moeten het verkeer van informatieobjecten mogelijk maken en daarbij de beperkingen, bedoeld in artikel 3, in acht nemen. Dat wil in ieder geval zeggen dat deze systemen de naleving van de beperkingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving, bedoeld in artikel 3, eerste lid, mogelijk maken. Gerechvaardigde beperkingen van niet-juridische aard, als bedoeld in artikel 3, tweede lid, moeten in deze systemen ook gerespecteerd blijven. Maar wanneer het adviescollege informatieverkeer heeft geadviseerd dat een beperking niet gerechtvaardigd is, moet het overheidsorgaan met dergelijke adviezen rekening houden.

#### Voortdurende zorg

De zorgplicht is voortdurend, maar een verstandige toepassing kan zodanig ingericht worden dat deze vooral relevant is binnen het kader van de demming-cyclus (pdca-cyclus), die betrekking heeft op het informatiesysteem.

#### Verhouding met specifiekere zorgplichten

De Cyberbeveiligingswet legt ook een zorgplicht op aan veel overheidsinstanties, gericht op de cyberweerbaarheid van hun processen. Die zorgplicht is een *lex specialis*. De zorgplicht van artikel 7 is een *lex generalis*. De verplichtingen op grond van artikel 7 zijn naar verwachting complementair aan die van de Cyberbeveiligingswet. Mocht de concrete toepassing van deze beide wetten op een manier met elkaar conflicteren, dan geniet de *lex specialis* voorrang. Het is overigens de verwachting dat deze niet met elkaar conflicteren, ook bij de nadere uitwerking ervan in algemene maatregelen van bestuur. Bij het stellen van nadere regels op grond van artikel 9, moet rekening worden gehouden dat deze zich goed met elkaar verhouden en met andere wettelijke bepalingen, zoals die op grond van de Wdo, of de archiefregelgeving.

#### Tweede lid

Het tweede lid bakent af, dat een overheidsorgaan alleen een zorgplicht heeft, ten aanzien van informatiesystemen die door dat overheidsorgaan in stand worden gehouden. De zorgplicht is daarmee beperkt tot de informatiesystemen die binnen de invloedsfeer van het overheidsorgaan liggen.

#### Gekoppelde informatiesystemen

Uitsluitend informatiesystemen die gebruikt worden voor publieke taken vallen onder de reikwijdte van deze wet (artikel 2) en daarmee onder de reikwijdte van dit artikel. Dat neemt niet weg dat informatiesystemen gekoppeld kunnen zijn. Wanneer er sprake is van een overheidsorgaan dat naast een publieke taak ook andere taken heeft, dan kan het voorkomen dat er koppelingen gemaakt zijn tussen 'publieke' systemen, d.w.z. systemen die specifiek gericht zijn op de publieke taak, en andere

systemen. Het komt voor dat informatieobjecten uit die andere systemen zouden moeten stromen naar die 'publieke' systemen. Als het overheidsorgaan die andere systemen in stand houdt, vallen die ook onder deze zorgplicht, voor zover deze relevant zijn het verkeer van informatieobjecten voor de uitoefening van diens publieke taak en de publieke taken van anderen. Een APK-keurder voert gegevens over de APK-keuring in in zijn eigen systeem, dat gekoppeld is aan de systemen van de Rijksdienst voor wegverkeer (RDW). De eigen informatiesystemen vallen dan ten dele onder deze zorgplicht. De systemen van de RDW vallen onder de zorgplicht van de RDW.

#### *Artikel 8. Algemene regels*

Het eerste lid bevat drie verplichtingen die betrekking hebben op de wijze waarop informatiesystemen worden ingericht.

De eerste verplichting (eerste lid, aanhef en onderdeel a) houdt in dat informatieobjecten die bij een ander worden betrokken, niet gekopieerd of gedupliceerd opgeslagen worden, als dat enigszins te vermijden is. Door deze verplichting worden systemen zoveel mogelijk ingericht op basis van een *single source of truth*, een enkelvoudige bron van waarheid. Dit houdt in dat in plaats van een lokale kopie van een informatieobject te maken, dit informatieobject wordt aangeroepen bij degene die deze beheert. Dat is niet in alle gevallen even goed mogelijk, zodat de verplichting geldt om dit zo veel mogelijk te doen. Zo is het afhankelijk van de mogelijkheden om het verkeer inderdaad real-time en naar behoefte te laten plaatsvinden. Bij zeer grote gekoppelde gegevensbestanden is dat soms nog een brug te ver en zal een lokale kopie beter werkbaar zijn.

De tweede verplichting (eerste lid, aanhef en onderdeel b) betreft een verplichting om de informatiesystemen zo in te richten dat deze de passende ondersteuning, bedoeld in artikel 3.4, eerste lid, van de Awb mogelijk maakt. Dit artikel-onderdeel biedt op zichzelf geen aanspraak op passende ondersteuning. Het schetst wel de richting waarin informatiesystemen van overheidsorganen zich zullen moeten ontwikkelen.

De derde verplichting (eerste lid, aanhef en onderdeel c) betreft de mogelijkheid van burgers, bedrijven, instellingen en anderen om door hen gecreëerde informatieobjecten te kunnen aanleveren en te kunnen benutten in informatiesystemen. Deze verplichting geldt alleen voorzover dit bijdraagt aan de uitoefening van de publieke taken van de overheidsinstantie. Ook zijn er vanzelfsprekend beperkingen, als bedoeld in artikel 3, in bijvoorbeeld het format waarin de informatieobjecten kunnen worden aangeleverd en benut. Omdat artikel 8 gericht is op de verwezenlijking van de zorgplicht van artikel 7, moeten bij de naleving van artikel 8 de beperkingen, bedoeld in artikel 3, in acht worden genomen.

Dit onderdeel zelf betreft niet de verplichting om deze informatieobjecten te ontvangen, of om de ontvangen informatieobjecten te gebruiken, uitsluitend dat de gebruikte informatiesystemen daartoe in staat moeten zijn. De verplichting kan worden vervuld door een koppelvlak aan te bieden waar deze informatieobjecten kunnen worden aangeboden, maar ook een meer handmatig systeem zou voldoen.

#### *Artikel 9. Uitvoering zorgplicht*

Dit artikel bevat een grondslag voor uitvoeringsregels bij of krachtens amvb. De verwachting is dat van deze grondslag gebruik gemaakt gaat worden om het gebruik van voorzieningen te verplichten die op grond van artikelen 12 tot en met 14 zijn ontwikkeld en beschikbaar gesteld.

De grondslag is daartoe niet beperkt. Andere verplichtingen kunnen ook worden opgelegd. Daarbij ligt het in de lijn der verwachting dat het voornemen voor deze verplichtingen af te leiden is of opgenomen is in het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 5.

#### *Artikel 10. – 17 [PM]*

#### *Artikel 18. Wijziging Archiefwet 2021*

**A**

Zoals toegelicht in paragraaf 1.3 van het algemeen deel wordt het wetsvoorstel van de Archiefwet 2021 gewijzigd vanwege de invoering van het begrip informatieobject. Zo wordt het begrip ‘document’ vervangen door ‘informatieobject’.

**B**

Omdat het document-begrip ook deels de reikwijdte van de Archiefwet 2021 bepaalt, maar niet is beoogd om de reikwijdte van de Archiefwet 2021 te wijzigen, is een artikel 1.1a ingevoegd. Dit artikel regelt dat de Archiefwet 2021 slechts ziet op een specifiek soort informatieobjecten. De Archiefwet 2021 gaat slechts over informatieobjecten die door een overheidsorgaan zijn opgemaakt of ontvangen en dat die naar hun aard verband houden met de publieke taak van het overheidsorgaan; informatieobjecten die zijn opgemaakt of ontvangen door instellingen of personen, waarvan of van wie de rechten of functies op een overheidsorgaan zijn overgegaan en informatieobjecten die, op grond van artikel 9.4 van de Archiefwet 2021, voor blijvende bewaring zijn opgenomen door een archiefdienst. Deze drieslag sluit aan op de (oude) opsomming die de reikwijdte bepaalde van welke soort documenten onder het toepassingsbereik van de Archiefwet 2021 viel.

**C en D**

Overall in de Archiefwet is het begrip ‘documenten’ vervangen door het begrip ‘informatieobjecten’. Dit is ook aangepast in de opschriften van artikelen 1.3, 8.2 en 8.3.

#### *Artikel 19. Wijziging van de Wet open overheid*

**A**

Net als in de Archiefwet 2021 wordt in de Woo het begrip ‘document’ vervangen door het begrip ‘informatieobject’.

**B**

Omdat het document-begrip ook deels de reikwijdte van de Woo bepaalt, maar niet is beoogd de reikwijdte van de Woo te wijzigen, is artikel 2.2 van de Woo ook gewijzigd. De Woo is alleen van toepassing op een specifiek soort informatieobjecten. Het is van toepassing op informatieobjecten die naar hun aard verband houden met de publieke taak van de organen, personen of colleges die worden opgesomd in het eerste lid. Het gaat dan alleen over informatieobjecten die zijn opgemaakt of ontvangen door die opgesomde organen, personen of colleges.

**C en D**

Overall in de Woo is het begrip ‘document’ vervangen door het begrip ‘informatieobjecten’. Dit is ook aangepast in de opschriften van artikelen 4.1a. en 10.2a.

**F**

Artikel 6.2 van de Woo ziet op de verplichting van de Minister van BZK en de Minister van OCW om een meerjarenplan te zenden naar de Staten-Generaal over de wijze waarop bestuursorganen hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk houden. Aan dit artikel wordt een lid toegevoegd waarin is geregeld dat dit meerjarenplan onderdeel uitmaakt van het uitvoeringsprogramma. Dit uitvoeringsprogramma is verplicht gesteld in de Algemene Informatiewet en door mogelijk te maken dat deze plannen tegelijkertijd kunnen worden opgestuurd worden de lasten voor de Minister van BZK en Minister van OCW beperkt. Ook gezien de samenhang van de informatiewetten is dit een efficiënte manier om om te gaan met de verplichtingen.

*Artikel 20. Wijziging van de Wet hergebruik overheidsinformatie*

**A**

Net als in de Archiefwet 2021 en de Woo wordt het begrip ‘document’ vervangen door het begrip ‘informatieobject’.

**B**

Omdat het document-begrip ook deels de reikwijdte van de Who bepaalt, maar niet is beoogd de reikwijdte van de Who te wijzigen, is artikel 2 gewijzigd. De Who is alleen van toepassing op informatieobjecten die berusten bij een met een publiek taak belaste instelling. Deze formulering zat verweven in het oude document-begrip.