



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

Bouwen aan een dienstbare informatiehuishouding: hebben we met een Algemene Informatiewet het noodzakelijke instrument in handen?
Çapkurt, F.; Prins, J.E.J.

Citation

Çapkurt, F., & Prins, J. E. J. (2023). Bouwen aan een dienstbare informatiehuishouding: hebben we met een Algemene Informatiewet het noodzakelijke instrument in handen? *Nederlands Tijdschrift Voor Bestuursrecht*, 2023(4), 199-204. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3674587>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3674587>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Bouwen aan een dienstbare informatiehuishouding. Hebben we met een Algemene Informatiewet het noodzakelijke instrument in handen?

NTB 2023/128

1. Kennis is: handelen in het belang van burgers

Wanneer wordt geschreven over de verzameling en verwerking van informatie door de overheid, wordt vaak verwezen naar het bekende adagium van Francis Bacon: *“informatie is kennis en kennis is macht”*. En niet ten onrechte. Het adagium geeft immers kernachtig weer welk risico informatie-verzameling- en verwerking door de overheid met zich mee kan brengen. Als kennis een vorm van macht is, *“dan staat kennis met betrekking tot personen gelijk aan macht over personen.”*² Zet de overheid haar informatiemacht verkeerd in, dan kunnen de rechten en vrijheden van burgers in het gedrang komen. Het mag dus niet verbazen dat de verzameling en verwerking van informatie door de overheid van oudsher met een zekere argwaan wordt benaderd.

Het preadvies van Zuurmond, Lokin en Mulder staat echter in een geheel andere traditie. Vertrekpunt vormt de gedachte dat de overheid haar informatie zou kunnen en moeten gebruiken om de burger te helpen. De kern van hun betoog is dat de overheid niet *tegenover* maar *naast* de burger moet staan en in het verlengde hiervan haar informatiehuishouding zodanig moet vormgeven dat de burger hiermee wordt gediend.³ Bezien tegen deze achtergrond staat in het preadvies de volgende vraag centraal: *“wat is de informatiele zorgplicht van de overheid en hoe kan zij hieraan goed invulling geven?”*⁴ In vijf opeenvolgende hoofdstukken trachten de preadviseurs deze vraag te beantwoorden.

In hun betoog, voorzien van illustratieve voorbeelden, zetten de preadviseurs de lezer niet alleen aan het denken over de rol van de informatiehuishouding in de relatie tussen overheid en burger, maar vooral ook de wijze waarop het flink achterstallige onderhoud aan deze huishouding ter hand genomen moet worden. Daarbij zal het volgens de preadviseurs om veel meer moeten gaan dan wat boenen en poetsen aan bestaande informatiewetten. Wil de overheid daadwerkelijk adequaat invulling geven aan haar informatiele zorgplicht, dan vraagt dat om een transformatie

van de informatiehuishouding. Cruciaal daartoe is het realiseren van meer samenhang in de regulering en sturing van deze huishouding. In het laatste deel van het preadvies werken de auteurs daartoe een concreet voorstel voor een Algemene informatiewet uit.

Het is ook onze overtuiging dat de informatiehuishouding van de overheid flink op de schop moet. De voorzet van de preadviseurs voor een Algemene informatiewet is daarom niet slechts een prikkelend voorstel voor het momentum van een VAR-preadvies. Ook is het cruciaal dat de discussie over de informatiele zorgplicht van de overheid resulteert in daadwerkelijke stappen. Juist daarom valt het te prijzen dat de preadviseurs in hun preadvies meer doen dan slechts een analyse bieden van de informatiele zorgplicht, maar ook met een heel concreet voorstel komen. Gegeven de noodzaak tot het zetten van concrete stappen om de informatiehuishouding van de overheid op orde te krijgen, richten wij ons in de onderstaande bespreking op discussiepunten die bij deze stappen voor ogen gehouden moeten worden.

2. De informatiele zorgplicht

In het eerste hoofdstuk geven Zuurmond, Lokin en Mulder de contouren van de informatiele zorgplicht weer, zonder deze overigens precies te definiëren. Dat de overheid een informatiele zorgplicht heeft, staat volgens hen buiten kijf. Sterker, *informatie, evenals vertrouwen*, zijn volgens hen essentiële elementen van een responsieve rechtsstaat, en daarmee ook van een responsieve overheid. Een responsieve overheid, zo stellen zij, *“beschikt over informatie om mensen te helpen en zet die ook daarvoor in, zorgt dat ze erop kunnen vertrouwen dat ze krijgen waar ze recht op hebben, en laat zich tegelijkertijd niet voor de gek houden. Bovendien stelt een responsieve overheid mensen in staat om zich geïnformeerd – al dan niet door tussenkomst van de media – een mening te vormen over beleidsvorming en te participeren in besluitvorming”*.⁵ Van een responsieve overheid kan volgens de preadviseurs echter pas sprake zijn als zij een goed functionerende informatiehuishouding heeft. *“De overheid kan alleen responsief zijn als haar informatiehuishouding op orde is. De staat van de informatiehuishouding kan gezien worden als de bloedspiegel van een mens. Als de bloedwaarden in orde zijn, dan is het lichaam gezond. Als informatiespiegel niet in orde is, dan is de overheid niet gezond en kan zij geen public value leveren.”*⁶

¹ Fatma Çapkurt is als promovenda verbonden aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Corien Prins is voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en hoogleraar Recht en informatisering aan Tilburg University.

² P.H. Blok, *Het recht op privacy*, (diss. Tilburg) Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, p. 116.

³ A. Zuurmond, M.H.A.F. Lokin, G. Mulder, 'De informatiele zorgplicht van de overheid', in: *Zorgplichten in het bestuursrecht. Preadviezen* (VAR-reeks 170), Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 82.

⁴ Zuurmond, Lokin & Mulder 2023, p. 79.

⁵ Zuurmond, Lokin & Mulder 2023, p. 82.

⁶ Zuurmond, Lokin & Mulder 2023, p. 82.

Maar wanneer precies kunnen we concluderen dat de informatiehuishouding van de overheid op orde is? In feite vraagt de beoordeling van de kwaliteit van de huishouding en daarmee de mate van responsiviteit van de overheid om een nadere invulling van het toetsende instrument van de 'informatie zorgplicht'. Kortom, welke onderdelen kent de informatieve zorgplicht, zodat aan de hand daarvan het handelen van de overheid in relatie tot de informatiehuishouding valt te toetsen? Weliswaar wordt de informatieve zorgplicht door de preadviseurs in een zestal beginselen geoperationaliseerd op het moment dat zij het voorstel voor de Algemene Informatiewet presenteren, maar het ontbreekt aan een meer algemene doordenking van deze plicht. Onze behoefte aan duidelijkheid op dit punt heeft ook te maken met onze indruk dat de preadviseurs het begrip informatieve zorgplicht niet eenduidig lijken te hanteren. Soms duiden ze het begrip bestuurskundig-organisatorisch, namelijk gericht op een oordeel over de (kwaliteit of precisie van de) informatiehuishouding als zodanig (bijvoorbeeld in paragraaf 3.3.1 over de energiesubsidies). Op andere plaatsen hanteren de preadviseurs het begrip echter meer in juridische zin, namelijk de zorgplicht die de overheid heeft te betrachten in relatie tot de belangen van burgers wanneer de eerstgenoemde bij het handelen gebruikmaakt van de informatiehuishouding (bijvoorbeeld in paragraaf 3.3.2, over de cascade-effecten van een beleidsmaatregel bij de kindertoeslagen). De kern van de notie informatieve zorgplicht is in dit geval de regel dat het belang van de ander prevaleert boven het eigen belang.⁷

3. Informatiehuishouding is achteropgeraakt

De overheid kan pas, optredend als een *responsieve overheid*, haar informatiehuishouding in dienst van de burger stellen als deze op orde is, aldus de preadviseurs. Hier gaat het echter mis, want de informatiehuishouding van de overheid is de afgelopen decennia "*in het slop geraakt*".⁸ In diverse rapporten is geconstateerd "*dat een overzicht van de informatie ontbreekt, en dat de toegankelijkheid, volledigheid en authenticiteit van de overheidsinformatie onder druk staan. Het is vaak onduidelijk welke informatie bewaard wordt, en welke informatie vernietigd wordt. De overheid heeft moeite met het beheren van informatie die wordt verwerkt in nieuwe(-re) technologie. Bovendien is het geregeld onduidelijk wie verantwoordelijk is voor het beheer van welke informatie.*"⁹ Uiteraard is de afgelopen jaren geprobeerd de informatiehuishouding van de overheid te verbeteren. Zo is naar aanleiding van onder meer de zaak *Sebrenica*, waarin

bleek dat e-mailcommunicatie tussen het ministerie van Defensie en de uitgezonden eenheden niet bewaard was, het programma '*Informatie op orde. Vindbare en toegankelijke overheidsinformatie*' gestart.¹⁰ Ook meer recent staat de gebrekkige informatiehuishouding van de overheid volop in de belangstelling, dit keer vanwege de Toeslagenaffaire, waarin relevante informatie soms moeizaam, maar soms ook helemaal niet boven water kwam. Dit heeft geleid tot het actieplan '*Open op orde*', waarin een analyse wordt gegeven van de huidige problematische staat van de overheidsinformatiehuishouding.¹¹

Nadat de preadviseurs in hoofdstuk 2 een beeld geven van hetgeen zoal kan worden verstaan onder de informatiehuishouding van de overheid, bespreken zij in hoofdstuk 3 de oorzaken en gevolgen van wat zij aanduiden met '*het achteropgeraakt van informatiehuishouding*'. Beginnend met de oorzaken: een eerste belangrijke reden waarom de overheid haar informatieve zorgplicht niet kan waarmaken is volgens de preadviseurs dat de overheid kampt met het '*koets met hulpmotor*'-syndroom. Shoshana Zuboff introduceerde deze term om aan te geven dat grote technologische revoluties in eerste instantie worden begrepen vanuit wat mensen al wel kennen.¹² In de woorden van de preadviseurs: "*Het kost samenleving en overheid tijd om bestaande voorzieningen en processen radicaal te 'herdenken' en opnieuw te ontwerpen.*" De auto werd initieel voorgesteld als een koets zonder paarden. Maar door hem als niet meer dan een efficiënte versie te zien van iets dat al bestond, onderschatten mensen destijds de gevaren van de auto en de invloed die deze uiteindelijk op de samenleving zou gaan hebben. Voor digitalisering geldt volgens de preadviseurs hetzelfde: de technologie heeft grote invloed op de manier waarop de overheid met documenten en gegevens omgaat, maar dat heeft zich nog onvoldoende vertaald in de daarbij behorende vernieuwing van de informatiehuishouding. Overigens brengen wij hier nog een andere observatie van Zuboff in herinnering. Ze beschrijft namelijk ook dat soms bewust iets radicaal nieuws als iets ouds wordt voorgesteld om te bewerkstelligen dat burgers het nieuwe juist gaan gebruiken. Zuboff geeft als voorbeeld de surveillancetechnologie van Google Glass, die de vorm kreeg van een normale bril. Zuboff indachtig zou men kunnen stellen dat ook de overheid in communicatie-uitingen over het gebruik van digitale middelen vrijwel altijd heeft ingezet op eenvoud en gemak om gebruikers tot overstappen te verleiden. Niet of nauwelijks was er aandacht voor de disruptieve veranderingen en gevolgen, waaronder die in de rechtsbescherming voor burgers.

7 C.E. Drion, 'Zorgplichten', *NJB* 2022/287, afl. 5.

8 Zuurmond, Lokin & Mulder 2023, p. 82. Zie hierover ook: A. Drahtman, 'De wet open overheid is slechts een tussenstap', in: *Transparantie en openbaarheid* (VAR-reeks 168), Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 88-102.

9 Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Een dementerende overheid 2.0*, Den Haag: 2021, p. 4. Zie in dat verband ook: Rijksarchiefinspectie, *Een dementerende overheid? De risico's van digitaal beheer van verantwoordingsinformatie bij de centrale overheid*, Den Haag, 2005; Erfgoedinspectie, *Duurzaam duurt het langst. Digitalisering en duurzame toegankelijkheid van informatie bij de kerndepartementen*, Den Haag: 2013; Erfgoedinspectie, *Wel digitaal, nog niet duurzaam*, Den Haag: 2018.

10 Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Een dementerende overheid 2.0*, Den Haag: 2021, p. 10; B. Schohaus & B. van Beek, 'Overheid laat haar geheugen vastlopen in digitale chaos', *Follow the Money* 2021.

11 Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding, *Open op orde. Generiek actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid*, Den Haag: 2021.

12 S. Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Londen: Profile books, 2019, p. 12.

De tweede oorzaak voor het achteropkomen van de informatiehuishouding, en daarmee het niet kunnen waarmaken van de informatieve zorgplicht, is volgens de preadviseurs gelegen in het onvermogen van de overheid om te gaan met een kenmerkend aspect van digitalisering, de horizontalisering. Digitalisering stelde autonome overheidsorganisaties in staat om in ketens en netwerken samen te gaan werken, beschikbare informatie over bestuurlijke grenzen heen te delen en schier eindeloos te hergebruiken. Maar zowel politiek-bestuurlijk als ten aanzien van rechtsbescherming heeft de overheid het been vervolgens niet bijgetrokken. Bij uitvoeringsinstanties zijn ketenbesluiten – dat wil zeggen: besluiten die bestuursorganen nemen op basis van gegevens verkregen van weer andere bestuursorganen – al jaren staande praktijk. De populariteit van deze ketenbesluiten ging echter niet gepaard met voldoende ketenbescherming.¹³ Ruim vijf jaar geleden maakte Marlies van Eck in haar dissertatie *Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming* al duidelijk dat bestuursrecht en bestuursrechtspraak onvoldoende in staat zijn om ketenbesluiten te toetsen.¹⁴

4. Gevolgen van het achteropkomen

Met zes goed gekozen praktijkvoorbeelden – variërend van de Toeslagenaffaire, de oversterfte tijdens de COVID-19-pandemie, tot de moord op advocaat Derk Wiersum – maken de preadviseurs in hoofdstuk 3 inzichtelijk wat de gevolgen zijn van het achteropkomen van de informatiehuishouding. Het ontbreekt aan voldoende accurate informatie (casus: energietoeslag) en inzicht in de (al dan niet wenselijke) cascade van effecten van een beleidsmaatregel (casus: kindertoeslagen). Door hiaten in de informatievoorziening kunnen instanties, zoals de politie voorafgaand aan de moord op advocaat Wiersum, onvoldoende responsief hun werk doen. Maar de gevolgen zijn niet alleen zichtbaar in verkokering en de per materie-gebied geordende informatie. Ook ontbreekt het aan (organisatorische) standaarden om tot eenduidige afspraken over deling en (her)gebruik van die gegevens te komen (casus: COVID-19).

Waar de preadviseurs niet op ingaan, is de politieke en maatschappelijke context waarbinnen de besproken kwesties spelen. En daarmee blijft onbesproken dat ook burgers, politici en andere betrokkenen, zoals journalisten, in de huidige tijd hun verwachtingen hebben van de informatiehuishouding. Anders gezegd: een oordeel over de informatieve zorgplicht van de overheid, valt niet los te zien van zulke verwachtingen. Zijdelings lijken de preadviseurs dit punt aan te kaarten, maar zij brengen het primair in verband met digitalisering. “Op grond van de voorbeelden”, zo stellen zij, “kunnen we concluderen dat de transformatie die digitalisering in ons dagelijkse leven heeft meegebracht nog

niet voldoende is doorgedrongen in de verschillende werkprocessen van de overheid en in de manier waarop zij met informatie omgaat. De overheid is nog sterk reactief, bureaucratisch en gaat nog te veel uit van wantrouwen van de burger. De informatiehuishouding reflecteert dit. Zij is nog sterk gekoppeld (en dus verkokerd) aan overheidsorganisaties (bestuursorganen) en aan beleids- en wetgevingsdomeinen. Dat is een bureaucratische insteek die niet meer bij de huidige tijd past. Het belemmert de overheid om maatschappelijke vraagstukken integraal aan te pakken en om burgers en bedrijven responsief tegemoet te treden.”¹⁵

De wisselwerking tussen ontwikkelingen in de samenleving enerzijds en het bij de tijd blijven van de informatiehuishouding anderzijds reikt echter verder dan alleen de transformatie die digitalisering teweegbracht. We noemen een drietal andere factoren die van invloed zijn op verwachtingen van, en oordelen over, de informatiehuishouding. Ten eerste: de huidige tijd laat zich kenmerken door een fors wantrouwen in de wederzijdse verhouding van tal van partijen. Wantrouwen is er niet alleen tussen overheid en burgers onderling, maar zeker ook tussen Kamerleden en het zittende kabinet.¹⁶ Dat resulteert in (een soms uitvergroete) aandacht voor verantwoording van politiek handelen en beleid en de daartoe wel of juist niet beschikbare documenten. Ook wordt ervan uitgegaan dat informatie onmiddellijk beschikbaar moet zijn. Ten onrechte. De politiek-bestuurlijke realiteit blijkt weerbarstiger. “Het naar boven halen en selecteren van relevante informatie kost daarbij ook tijd, geld en mankracht.”¹⁷ Ten tweede: tekenend voor de huidige tijd lijkt ook de (politieke) wens om de samenleving voor een grote verscheidenheid aan kwesties te willen en moeten compenseren. Of het nu gaat om de welbekende toeslagen voor zorg of kinderopvang of om de meer recente energie-subsidies, onze ‘compensatiesamenleving’ veronderstelt een informatiehuishouding waarmee een actueel, op gezinsniveau georganiseerd informatiebeeld, de inkomenspositie én het gebruik van voorzieningen als kinderopvang, zorg of energie kan worden gegenereerd. En een derde voorbeeld: de wens om tegenwoordig iedere afwijking van het reguliere te willen en moeten verklaren. En dus moet de informatiehuishouding geëquipeerd zijn voor een onderzoek naar de oversterfte tijdens de COVID-19-pandemie.

Het voorgaande doet wat ons betreft niets af aan de terechtte conclusie van de preadviseurs dat de transformatie die digitalisering heeft bewerkstelligd nog niet voldoende is doorgedrongen in de verschillende werkprocessen van de overheid en in de manier waarop zij met informatie omgaat. Tegelijkertijd is besef van en oog voor de verwachtingen die we aan de informatiehuishouding stellen een factor die we

¹³ J.E.J. Prins, ‘Bestuursrecht & digitalisering’, *NJB* 2018/404, afl. 8, p. 539.

¹⁴ B.M.A. van Eck, *Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming* (diss. Tilburg), 2018.

¹⁵ Zuurmond, Lokin & Mulder 2023, p. 99-100.

¹⁶ G. Engbersen e.a., *De laag-vertrouwensamenleving* Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & Kenniswerkplaats 2021; Ongevraagd advies Afdeling advisering van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid, *Kamerstukken II* 2019/20, 35300, nr. 78, par. 3.4.

¹⁷ Ongevraagd advies Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid, *Kamerstukken II* 2019/20, 35300, nr. 78, par. 3.4.

moeten meenemen bij het beantwoorden van de door de preadviseurs opgeworpen vraag: wat kan worden verlangd wat betreft toegankelijkheid en kwaliteit van informatiesystemen van de overheid?

5. De noodzakelijke verbeterslag

Indachtig deze vraag staan de preadviseurs in het vierde hoofdstuk stil bij mogelijkheden om de overheidsinformatiehuishouding te verbeteren. Daarbij sluiten zij deels aan bij de voorstellen die in het actieplan *'Open op orde'* zijn gepresenteerd. Volgens dit plan kan op vier punten actie worden ondernomen: 1) investeer meer in informatieprofessionals; 2) verduidelijk welke informatie bewaard moet blijven en duurzaam toegankelijk moet worden gemaakt; 3) verbeter, vereenvoudig en standaardiseer ICT-systemen; en 4) zorg voor een meer heldere sturing op de overheidsinformatiehuishouding.¹⁸ De preadviseurs kunnen zich in beginsel in de eerste drie actiepunten vinden, hoewel zij hierbij wel enkele kanttekeningen plaatsen. Zo stellen zij dat het actiepunt dat ziet op de professionalisering van ambtenaren op informatievak, in het kader waarvan nieuwe opleidingen zijn gelanceerd, te veel is gericht op het WO en HBO en een blinde vlek heeft voor het MBO.

Bij het vierde actiepunt, over de besturing van de informatiehuishouding, ligt de zaak anders. In *'Open op orde'* wordt onder meer voorgesteld om met technologie de informatiehuishouding bij te sturen. Daarbij is een rol weggelegd voor een (nog te ontwikkelen) *'Rijksdashboard informatiehuishouding'*.¹⁹ De preadviseurs stellen echter dat nieuwe wetgeving noodzakelijk is om deze sturing te realiseren. Zij constateren dat thans geen sprake is van *"een funderende wet die de verschillende aspecten van de informatiehuishouding van de overheid (breder dan alleen het rijk) in samenhang regelt en overkoepelend invulling geeft aan een informatiele zorgplicht van de overheid (...)"*.²⁰ Integendeel, er bestaan verschillende informatiewetten die delen van die huishouding reguleren, zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Woo, de Archiefwet, de Wet hergebruik overheidsinformatie en de Wet digitale overheid.²¹ Deze fragmentatie is de preadviseurs een doorn in het oog: zij zou de beoogde transformatie van de overheidsinformatiehuishouding belemmeren.²² Bezien tegen deze achtergrond stellen de preadviseurs, evenals de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG),²³ voor om een nieuw wettelijk kader te ontwikkelen, te weten de *Algemene informatiewet*. Het doel van

deze 'funderende wet' is om *"samenhang in de regulering en sturing van die informatiehuishouding"* te bevorderen, *"zodat de algemene informatiele zorgplicht van de overheid bij informatieverwerking jegens burgers en bedrijven wordt verwerkelijk"*.²⁴

De gewenste samenhang in de regulering van de informatiehuishouding van de overheid kan volgens de preadviseurs worden bereikt door in de voorziene Algemene informatiewet de informatiele zorgplicht als uitgangspunt te nemen. Die plicht operationaliseren zij aan de hand van een zestal algemene beginselen van behoorlijke informatieverwerking: 1) openbaarheid en toegankelijkheid; 2) participatie en inclusiviteit; 3) transparantie en verantwoording; 4) rechtmatigheid en rechtvaardigheid; 5) integriteit en betrouwbaarheid en 6) bescherming van cultureel erfgoed en creatie van waarde. Deze beginselen destilleren de preadviseurs uit de eerdergenoemde informatiewetten, waaronder de AVG, de Woo en de Archiefwet. De Algemene informatiewet vervangt de bestaande informatiewetten echter niet. Hij beoogt alleen *"een 'paraplu' van beginselen te creëren boven de bestaande wetgeving en vestigt een zorgplicht om de informatiehuishouding aantoonbaar zo in te richten dat deze aan alle geldende wettelijke normen voldoet, waardoor de beginselen verwezenlijkt kunnen worden"*.²⁵

De gewenste samenhang in de sturing van de informatiehuishouding kan volgens de preadviseurs worden gerealiseerd door in de Algemene informatiewet aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (minister van BZK) de sturing van deze huishouding toe te vertrouwen.²⁶ Ze erkennen dat thans uit verschillende ministeriële regelingen volgt dat deze minister verantwoordelijk is voor een aantal onderdelen van de informatiehuishouding.²⁷ *"Deze wat droge opsomming laat zien dat op (digitaal) papier de basis aanwezig is voor gerichte sturing op de generieke voorzieningen die voor ondersteuning van de informatiehuishouding bij in elk geval de rijksoverheid nodig zijn."*²⁸ Volgens de preadviseurs lijkt het niettemin *"aan doorzettingsmacht of -kracht te ontbreken bij het realiseren van de veranderingen in informatievoorziening en digitalisering van de overheid"*.²⁹ Codificatie van de bevoegdheden van de minister van BZK in de Algemene informatiewet kan volgens de preadviseurs *"de versteviging brengen die nodig is om de benodigde transformatie te realiseren"*.³⁰

18 Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding, *Open op orde. Generiek actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid*, Den Haag: 2021, p. 13-23.

19 Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding, *Open op orde. Generiek actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid*, Den Haag: 2021, p. 22-23.

20 Zuurmond, Lokin & Mulder 2023, p. 109.

21 Zuurmond, Lokin & Mulder 2023, p. 107-108.

22 Zuurmond, Lokin & Mulder 2023, p. 109.

23 Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Analyse naar de samenhang tussen generieke informatiewetten*, Den Haag: 2022.

24 Zuurmond, Lokin & Mulder 2023, p. 109.

25 Zuurmond, Lokin & Mulder 2023, p. 126.

26 Zuurmond, Lokin & Mulder 2023, p. 122.

27 Op basis van artikel 2 Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst is de minister van BZK verantwoordelijk voor de bevordering van de eenheid, kwaliteit en de efficiëntie van informatiesystemen van ministeries. Tevens draagt de minister van BZK op grond van artikel 5 van het Besluit informatievoorziening in de rijksdienst 1990 de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de informatievoorziening binnende publieke sector.

28 Zuurmond, Lokin & Mulder 2023, p. 122.

29 Zuurmond, Lokin & Mulder 2023, p. 122.

30 Zuurmond, Lokin & Mulder 2023, p. 122.

Het voorstel voor een nieuwe Algemene informatiewet is prikkelend. Tegelijkertijd vallen hier ook kanttekeningen bij te plaatsen. Een aantal van deze kanttekeningen, die niet zozeer tot doel hebben om het voorstel terzijde te schuiven als wel het debat te faciliteren in de hoop dat dan ook voldoende snelheid gemaakt kan worden om daadwerkelijk te komen tot verbetering van de informatiehuishouding, zetten wij hieronder uiteen.

In de eerste plaats kan worden betwijfeld of met de voorgestelde wet de gewenste samenhang valt te realiseren in de *regulering* van de overheidsinformatiehuishouding. De Algemene informatiewet zou de bestaande informatiewetten immers niet vervangen, maar daarbovenop komen. Dit brengt verschillende risico's met zich mee, waaronder het ontstaan van nieuwe rechtsvragen over de interpretatie en afstemming met bestaande informatiewetten. Neem de voorgestelde codificatie van algemene beginselen van informatieverwerking in de Algemene informatiewet. De zes beginselen – die dermate ruim opgezet zijn dat ook zou kunnen worden gesproken van twaalf beginselen – hebben geen zelfstandige functie. De preadviseurs geven immers zelf aan dat hiervan geen sturende werking uitgaat.³¹ Overheidsorganen, zo stellen zij, moeten simpelweg voldoen aan de bestaande “normen die in de verschillende genoemde informatiewetten en -regelingen staan. Die normen zijn immers al gericht op verwezenlijking van de algemene beginselen van informatieverwerking (...)”.³² De toegevoegde waarde van de Algemene informatiewet lijkt dan ook veeleer besloten te liggen in het feit dat het een *verantwoordingsplicht* in het leven roept: ieder overheidsorgaan moet aantonen dat het voldoet aan normen en beginselen uit *andere* informatiewetten. Maar dan rijst de vraag wat, gelet op bestaande wetgeving, de toegevoegde waarde van een dergelijke verantwoordingsplicht is. In sommige informatiewetten is bovendien al een dergelijke plicht opgenomen. Neem de AVG. Ieder verwerkingsverantwoordelijk overheidsorgaan dient te voldoen aan de beginselen van gegevensverwerking zoals neergelegd in artikel 5, eerste lid, AVG. Op grond van artikel 5, tweede lid, AVG, is de verwerkingsverantwoordelijke verantwoordelijk voor de naleving van deze beginselen en moet de naleving van deze beginselen kunnen aantonen. Onduidelijk blijft aldus wat de toegevoegde waarde van de verantwoordingsplicht in de Algemene informatiewet zou zijn ten opzichte van die in de AVG.

In de tweede plaats lost een mogelijke Algemene informatiewet een belangrijk onderdeel van het probleem niet op: het gebrek aan geld en een politiek-bestuurlijke cultuur waarin de overheidsinformatiehuishouding structureel prioriteit krijgt. Zoals de Afdeling Advisering van de Raad van State reeds in haar ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid heeft opgemerkt, is de slechte staat van de informatiehuishouding van de overheid onder meer het product van jarenlange bezuinigingen, reorganisaties

en gebrek aan politiek-bestuurlijke prioriteit.³³ Dit heeft de slagkracht van overheidsinstanties om daadwerkelijk orde te creëren in de informatiehuishouding verminderd. Deze tekortkomingen zullen met alwéér een nieuwe wet, die de administratieve lasten naar verwachting niet zal reduceren, niet verdwijnen. Pas wanneer voldoende tijd, energie én geld wordt ingezet om overheidsinformatie intern beter te ontsluiten, kan de informatiehuishouding daadwerkelijk worden verbeterd.

Ten derde: afgezien van de verbetering van informatiesystemen kan worden betoogd dat de prioriteit niet moet uitgaan naar het opstellen van nieuwe wetgeving, maar naar het verbeteren van de werking van de huidige informatiewetten, zowel afzonderlijk als in hun onderlinge samenhang. Want daar valt nog een wereld te winnen.

Neem de AVG. De normen uit deze verordening zijn, met het oog op technologische ontwikkelingen en vanwege het feit dat zij op zowel de publieke als private sector van toepassing zijn, welbewust open geformuleerd. Maar in de praktijk leidt dit, mede door de opstelling van de Autoriteit Persoonsgegevens, al jaren tot problemen.³⁴ Verwerkingsverantwoordelijke bestuursorganen ervaren hierdoor de nodige rechtsonzekerheid over de toepassing van de AVG. Dat leidt, zoals de preadviseurs ook aangeven, tot grote terughoudendheid in het delen van persoonsgegevens. Bezien tegen deze achtergrond zou, veel meer dan nu, het gesprek moeten worden gevoerd over de wijze waarop open normen uit de AVG eenduidig geconcretiseerd moeten worden. Zou dit moeten plaatsvinden in een zelfreguleringsinstrument zoals de gedragscode, of moet de wetgever, zoals de Algemene Rekenkamer recent stelde, bij de behandeling van wetsvoorstellen structureel oog hebben voor de benodigde verwerking van persoonsgegevens?³⁵

Een ander voorbeeld is de verhouding tussen de Archiefwet en de Woo. Openbaarheid van overheidsinformatie en archivering zijn in wezen twee kanten van dezelfde medaille: als archivering niet op de juiste manier plaatsvindt, kan de gevraagde informatie niet worden opgehaald en geopenbaard. Het verbaast dan ook niet dat al eerder is voorgesteld om de Archiefwet te integreren in openbaarheidswetgeving, zoals in het voorontwerp voor een Algemene wet overheidsinformatie, dat in 2006 door Van der Meulen in opdracht van het ministerie van BZK is opgesteld.³⁶ De brede doelstelling hiervan leidde tot grote kritiek, deels omdat zij zou afleiden van het belang van openbaarheid, waarna het voorontwerp

31 Zuurmond, Lokin & Mulder 2023, p. 118.

32 Zuurmond, Lokin & Mulder 2023, p. 118.

33 Ongevraagd advies Afdeling advisering van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid, *Kamerstukken II* 2019/20, 35300, nr. 78, par. 3.4, p. 34.

34 Zie hierover onder meer: Winter e.a., *Bescherming gegeven? Evaluatie UAVG, meldplicht datalekken en de boetebevoegdheid*, Den Haag: WODC 2022, p. 92; P. Hustinx, ‘Onafhankelijk toezicht en publieke verantwoording – de AP ‘revisited’’, *NJB* 2023 (te verschijnen).

35 Algemene Rekenkamer, *Omgang met de AVG in relatie tot uitvoering overheidszaken*, 30 maart 2023.

36 B.M.J. van der Meulen, *Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2006.

zonder al te veel toelichting in de bestuurlijke lade verdween.³⁷ Recent werd deze discussie nieuw leven ingeblazen. Zo heeft Drahmman in haar VAR-preadvies een lans gebroken voor de integratie van de Archiefwet in de Woo.³⁸ Daar is zeker wat voor te zeggen, temeer nu de Woo, meer dan de Wob voorheen, in verbinding staat met de Archiefwet.³⁹ Daalder, die dit preadvies heeft gerecenseerd, is daarentegen sceptisch over deze integratie, aangezien archiveren en openbaar maken twee verschillende zaken zouden zijn.⁴⁰ Maar een levendig debat over de voor- en nadelen van een dergelijke integratie ontbreekt. Nu het parlement zich moet buigen over de modernisering van de Archiefwet, die dateert uit 1995, is het wat ons betreft bij uitstek het moment om hierover na te denken.

6. Afsluiting

Met hun preadvies leveren Zuurmond, Lokin en Mulder een belangrijke bijdrage aan het debat over de juridische verankering van de noodzakelijke stappen om de informatiehuishouding van de overheid op orde te krijgen. Of deze verankering inderdaad vorm moet krijgen via een Algemene informatiewet, zoals door hen bepleit, is voor discussie vatbaar. Maar voor het prikkelen van de discussie is een preadvies juist bedoeld. Daar zijn de preadviseurs wat ons betreft uitstekend in geslaagd. Daarbij geven we als afsluiting mee dat de invulling van de informatiele zorgplicht om veel meer vraagt dan het verbeteren van het juridisch instrumentarium gericht op de informatiehuishouding van de overheid. Een responsieve overheid, zo stellen de preadviseurs, *“beschikt over informatie om mensen te helpen en zet die ook daarvoor in, zorgt dat ze erop kunnen vertrouwen dat ze krijgen waar ze recht op hebben, en laat zich tegelijkertijd niet voor de gek houden. Bovendien stelt een responsieve overheid mensen in staat om zich geïnformeerd – al dan niet door tussenkomst van de media – een mening te vormen over beleidsvorming en te participeren in besluitvorming”*. Wij hopen dat de discussie over het juridisch instrumentarium om deze opgave te realiseren scherp voor ogen houdt dat het ook om *houding en kennis* bij het benutten van dit instrumentarium gaat. Kortom, de noodzakelijke houding die beleid, uitvoering maar ook toezichthoudende instanties hebben in te nemen in het dienstbaar laten zijn van de wettelijke regels aan het belang van burgers. Wezenlijk is ook dat breed binnen de overheid (beleid, uitvoering, toezicht) geïnvesteerd wordt in voldoende vakkennis, uitvoeringskennis en ervaringskennis om de bestaande informatiewetten – indachtig, als het ervan komt, de Algemene informatiewet – niet alleen te interpreteren en toe te passen, maar

vooral ook met elkaar in verband te kunnen brengen. Cruciaal is ten slotte dat de overheid werk maakt van een veel meer integrale benadering, zowel in de aanpak van de informatiehuishouding zelf als de interpretatie en toepassing van de wettelijke kaders die daarvoor gelden.

37 *Handelingen II* 2008/09, 27 november 2008, 30-2561 en *Kamerstukken II* 2013/14, 33328, nr. 9, p. 14.

38 A. Drahmman, 'Transparantie en openbaarheid', in: *Transparantie en openbaarheid. Preadviezen* (VAR-reeks 168), Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 90.

39 Zo is in art. 2.4 van de Woo een algemene zorgplicht opgenomen voor de *“goede, geordende en toegankelijke staat”* van documenten. Daarmee is aansluiting gezocht bij art. 3 van de Archiefwet.

40 E.J. Daalder, 'De Wet open overheid als tussenstap? Bespreking van het preadvies van A. Drahmman voor de VAR 2022', *NTB* 2020/143.