

# Analyse naar de samenhang tussen generieke informatiewetten



# Inhoudsopgave

	<b>Managementsamenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1</b>	<b>Aanleiding en achtergrond</b>	<b>6</b>
1.1	Aanleiding	6
1.2	Onderzoeksvragen	6
1.3	Scope	6
1.4	Aanpak	7
1.5	Leeswijzer	7
<b>2</b>	<b>Knelpunten huidige situatie: het ontbreken van samenhang in de i-wetten en de impact daarvan</b>	<b>9</b>
2.1	Inleiding	9
2.2	Kenmerken huidige i-wetten	10
2.3	Knelpunten en impact op het niveau van het richting geven	11
2.4	Knelpunten en impact op het niveau van het inrichten	15
2.5	Knelpunten en impact op het niveau van het 'verrichten'	22
<b>3</b>	<b>Naar samenhang tussen de i-wetten (beoogde situatie)</b>	<b>25</b>
3.1	Inleiding	25
3.2	Overzicht van generieke i-wetten	26
3.3	Ordering van de wetten aan de hand van publieke waarden	28
3.4	Ordering langs verschillende assen van alle relevante normen	31
3.5	Beheren en actualiseren van de i-wetten	35
3.6	Waar te adresseren?	37
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>39</b>
4.1	Belangrijkste knelpunten en hun impact	39
4.2	Toewerken naar meer samenhang tussen de i-wetten	41
4.3	Aanbevelingen	44
	<b>Bijlage I: Gesprekspartners</b>	<b>46</b>
	<b>Bijlage II: verkennende lijst met i-wetten</b>	<b>47</b>

# Managementsamenvatting

## Problemen in de uitvoering

Gemeenten hebben te maken met een veelheid aan generieke informatiewetten waaraan ze uitvoering moeten geven. Denk aan de Archiefwet, de Wet open overheid, de AVG en het wetsvoorstel Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Deze wetten staan veelal op zich zelf en richten zich op het behalen van één of meerdere doelstellingen en dragen daarbij individueel bij aan het realiseren van overkoepelende publieke waarden, als: transparantie, privacy, duurzame toegankelijkheid, inclusie, informatieveiligheid en dienstverlening.

Deze waarden botsen soms als ze gelijktijdig tot uitvoering moeten worden gebracht. De wetgever heeft onvoldoende samenhang aangebracht tussen de informatiewetten, waardoor er spanning bestaat tussen de wetten onderling. Het wordt nu aan de uitvoering overgelaten om deze waardenafweging te maken en samenhang in de uitvoering vorm te geven. Gemeenten worden daarbij met tal van dilemma's en knelpunten opgepadeld, wanneer ze informatiewetten in samenhang willen implementeren en toepassen. Ze lopen hierop vast. Dit belemmert zowel de uitvoering van primaire processen, maar ook het op orde krijgen van de informatiehuishouding. Dit heeft zijn weerslag op het uniform en op gelijke wijze adresseren van informatievragestukken. Het 'goed openbaar bestuur' staat hiermee onder druk.

Dit probleem signaleren we hier niet voor het eerst. In tal van onderzoeken en publicaties komt naar voren dat de versnippering binnen de informatiewetten en de botsing tussen de wetten tot problemen in de uitvoering leidt. Ook de gevolgen openbaren zich met regelmaat.

*Een impactvol recent voorbeeld van het niet op orde zijn van de informatiehuishouding komt van de Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK). In haar rapport Ongekend Onrecht is de POK zeer kritisch over de informatievoorziening door de overheid. Ouders wisten vaak niet waarom hun toeslag werd stopgezet en de Tweede Kamer had grote moeite om de juiste informatie te krijgen.*

## Transitiepaden

In dit onderzoek is geanalyseerd wat door de verkokerde informatiewetten niet goed gaat in de gemeentelijke uitvoering (knelpunten) en wat de impact hiervan is (zie hoofdstuk 4 voor een samenvatting van deze knelpunten en impact en hoofdstuk 2 voor een meer uitgebreide beschouwing). Om de uitvoering in staat te stellen de informatiewetten te implementeren en uit te voeren, schetsen we twee transitiepaden.

Hét transitiepad naar meer samenhang dient zich te richten op het proces om te komen tot één brede kaderwet over de informatiehuishouding voor gemeenten (en andere overheden). Vergelijkbaar met de Algemene wet bestuursrecht. Dit biedt een solide en duurzame basis om de regels over de informatiehuishouding en daarmee de informatiehuishouding zelf, in samenhang op orde te krijgen en te houden en draagt bij aan het kunnen uitoefenen van 'goed openbaar bestuur'.

Omdat een hierboven geschetst transitiepad richting één brede kaderwet een lange doorlooptijd kent en de urgentie bestaat om ook op de kortere termijn tot meer samenhang te komen en het versnipperde toezicht meer in lijn te brengen, wordt een tweede transitiepad voorgesteld, waarin binnen de huidige structuren en constellatie van i-wetgeving meer samenhang wordt gecreëerd (ter voorbereiding op een algemene kaderwet over de informatiehuishouding). Hierbij zien we een verantwoordelijkheid voor de wetgever, maar ook de VNG kan hierin bijdragen.

Om binnen de huidige structuren en constellatie van i-wetgeving te komen tot meer samenhang (optimalisatie huidige i-wetgeving) stellen we de volgende acties voor:

- **Beheren en actualiseren van i-wetten:** De Aanwijzingen voor de regelgeving vormen het kader dat wetgevingsjuristen van de centrale overheid in acht nemen bij het opstellen van regelgeving. Bij de voorbereiding van een wetsvoorstel kan gebruik worden gemaakt van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Voor deze analyse beschouwen we deze beide instrumenten als 'toetsingskader' waarlangs nieuwe wetgeving tot stand komt. Het 'toetsen' zit hem in dat uitdrukkelijk dient bezien te worden of cruciale stappen uit dit proces om te komen tot nieuwe wetgeving niet worden overgeslagen en kwalitatief voldoende aandacht en betekenis krijgen. Het is dus van groot belang dat het aspect van de 'samenhang van regelgeving', meer dan nu het geval is, geborgd wordt binnen dit toetsingskader. In deze rapportage doen we suggesties om dit beter te borgen.
- **Hardheidsclausule en invoeringstoets:** Vanuit het perspectief van de uitvoering is het van belang om meer hardheidsclausules op te nemen in de wetgeving, gerelateerd aan de uitvoerbaarheid van de wetgeving. Hierdoor kunnen effecten van wetgeving op de uitvoering, binnen de kaders van de wet, bijgesteld worden indien dit nodig blijkt. De effecten van wetgeving op de uitvoering worden na één jaar geëvalueerd (invoeringstoets). Deze invoeringstoets kan aanleiding vormen om van deze hardheidsclausules gebruik te maken. Mocht het toepassen van de hardheidsclausules niet toereikend zijn, dan kunnen de bevindingen uit de invoeringstoets aanleiding zijn om de wet te herzien.
- **Referentie implementaties:** Met referentie implementaties (aanvullend op uitvoeringstoetsen) kan vroegtijdig worden getoetst hoe het concept-wetsvoorstel zijn werking heeft in samenhang met al geïmplementeerde i-wetten ('integraal by design') en wordt in een vroegtijdig stadium voorkomen dat het conceptwetsvoorstel op delen niet of omslachtig uitvoerbaar is voor gemeenten. Dit moet gebeuren in nauw contact tussen het rijk en gemeenten zodat ook bevindingen uit de uitvoering die aanpassing van wet- en regelgeving vereisen snel kunnen worden opgepakt.
- **Overzicht van generieke i-wetten:** Een (visueel) overzicht op een specifiek hiervoor bestemde website (of meerdere samenhangende pagina's), met daarop relevante generieke i-wetten (bestaand en in ontwikkeling) is wenselijk. Stapsgewijs zou er meer functionaliteit en diepgang aangebracht kunnen worden om gemeenten te ondersteunen. Het enkel beschikbaar stellen van een overzicht van alle generieke i-wetten heeft al direct meerwaarde voor gemeenten. Zo'n overzicht en inzicht van de i-opgave in het totale portfolio van de gemeente helpt om tot goede prioriteitstelling te komen. En helpt zo in de bekendheid van alle relevante regels en het stimuleren van de naleving daarvan.
- **Ordering van de wetten aan de hand van publieke waarden:**
  - **Publieke waarden als bundelmechanisme:** Juist nu de ordering op het niveau van de individuele wetten niet aanwezig is c.q. complex is om te doorgronden, zou het bundelen van de wetten aan de hand van publieke waarden een stap kunnen zijn voor het meer in samenhang benaderen van bepaalde i-wetten en regels die bijdragen aan dezelfde publieke waarden.
  - **Publieke waarden als multidisciplinaire kapstok voor juridische, technische en ethische toetsing:** Publieke waarden kunnen ook als een multidisciplinaire kapstok dienen waar zaken als juridische regels, techniek en ethiek integraal belegd kunnen worden (multidisciplinaire integraliteit). Ze helpen hiermee samenhang te creëren tussen de verschillende werkelijkheden: een juridische werkelijkheid, gebaseerd op normatieve kaders (hoe het zou moeten zijn), een technische werkelijkheid (gebaseerd op architectuurprincipes en de stand van de technologie) en hoe we vinden dat we verantwoord invulling kunnen geven aan de gemeentelijke taakopvatting (ethiek en ambitie).
- **Ordering van wetten langs verschillende assen van alle relevante normen:** Doel van een ordering van alle relevante normen is de eenheid van wetgeving bevorderen en invulling geven aan het uitgangspunt dat gelijke vraagstukken op gelijke wijze worden beantwoord, zodat burgers en uitvoerende diensten niet steeds weer met andere regels voor dezelfde vraagstukken worden geconfronteerd. In deze rapportage geven we een aantal ordeningsmogelijkheden, namelijk ordering van normen gericht op publieke waarden, generieke voorzieningen, concepten en toezicht.

- **Versterking middelen uitvoering: gemeenten staan voor een tweeledige taak:** enerzijds de informatiehuishouding op orde brengen en anderzijds in de primaire processen uitvoering geven aan botsende en cumulerende wetten. Dit leidt in de praktijk tot complexe en tijdrovende (belangen)afwegingen. Dit legt een druk op de gemeentelijke middelen. Het is randvoorwaardelijk dat deze middelen voor gemeenten beschikbaar zijn.

#### Waar te adresseren?

Het is van belang dat de bovengenoemde acties met voldoende daadkracht worden opgepakt. Een uitvloeisel hiervan is dat de acties op de 'juiste tafels' belanden. Een eerste (belangrijke) vervolgactie op dit onderzoek is om te bepalen welke acties het beste kunnen worden geadresseerd binnen welk gremium en als bestaande gremia niet toereikend zijn, bepalen of er een aanvullend gremium (specifiek gericht op het adresseren van de specifieke situatie van gemeente) ingericht dient te worden om acties adequaat te adresseren.

Mogelijk kan worden aangesloten bij het programma Werk aan Uitvoering.

Door het Programma Werk aan Uitvoering is in de rapportage "Werk aan Uitvoering Fase 2: Handlingsperspectieven en samenvatting analyse" een handlingsperspectief "Opruimen en vernieuwen wet- en regelgeving" opgenomen. Deze is gericht om continuïteit en wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties te vergroten, door de reductie van de hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van beleid en wet- en regelgeving. De in paragraaf 4.2 van deze rapportage genoemde aanbevelingen zouden daarmee deels geplot kunnen worden binnen de daar geschetste governance ("de driehoek").

In het Rijksprogramma 'open op orde' wordt de informatiehuishouding van de rijksoverheid verbeterd en transparanter gemaakt. De Regeringscommissaris Informatiehuishouding zal als aanjager de uitvoering van het generieke actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid 'Open op Orde' bevorderen. De informatiehuishouding bij gemeenten valt buiten de scope van dit actieprogramma. Een vergelijkbaar, maar op de situatie van gemeenten toegespitst programma voor gemeenten, waarin bestuurlijk de verbinding wordt gelegd met de minister van BZK zou mogelijk een gepast alternatief zijn.

# 1 Aanleiding en achtergrond

## 1.1 Aanleiding

Gemeenten hebben te maken met een veelheid aan generieke informatiewetten waaraan ze uitvoering moeten geven. Door de versnippering wordt nu aan de uitvoering overgelaten om de samenhang te doorgronden en in integraliteit te implementeren. Dit vertaalt zich in een veelheid aan vereisten die de uitvoering complex en bewerkelijk maken. Bovendien houdt deze situatie in dat de verantwoording van deels overlappende wettelijke kaders steeds apart plaatsvindt aan verschillende toezichthouders. Dat werkt verdubbeling in de hand en maakt gelijktijdig integraal toezicht lastig. De uitvoering loopt hierop vast.

Bovenstaande is aanleiding geweest voor VNG tot het laten uitvoeren van dit onderzoek door VNG Realisatie.

## 1.2 Onderzoeksvragen

Deze rapportage en het achterliggende onderzoek maken inzichtelijk wat de kenmerken en knelpunten zijn van huidige generieke informatiewetten (en voor een afgebakende selectie aan in voorbereiding zijnde regelgeving) en wat de impact is van deze kenmerken en knelpunten voor de gemeentelijke organisatie. Tevens geeft de analyse aanbevelingen voor implementatie van (uitvoering geven aan) deze wetten in samenhang.

De onderzoeksvragen voor deze analyse zijn:<sup>1</sup>

- Wat zijn de belangrijkste kenmerken en knelpunten van de huidige wet- en regelgeving in het informatiedomein, wanneer deze in samenhang beschouwd worden?<sup>2</sup>
- Wat is de impact van deze kenmerken en knelpunten voor de gemeentelijke organisatie?<sup>3</sup>
- Hoe kunnen de wetten in het informatiedomein in samenhang worden geïmplementeerd (uitgevoerd) en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

## 1.3 Scope

Dit onderzoek beperkt zich tot de impact op gemeenten en daarbij tot de samenloop die zich voordoet in de implementatie en uitvoering van generieke informatiewetten bij gemeenten. Dit betekent dat de analyse gaat over het snijvlak van de verschillende wetten en niet gaat over de specifieke inhoud van een wet zelf. De opdrachtgever heeft een voorlopige lijst aangeleverd, welke als vertrekpunt heeft gediend voor deze analyse. In aanvulling op deze lijst hebben we gedurende ons onderzoek aanvullende relevante wetten en regels geïdentificeerd. In bijlage 2 is een lijst opgenomen met de voor dit onderzoek geïdentificeerde wetten en regels.

Bij het beantwoorden van de laatste onderzoeksvraag wordt zowel gekeken naar wat binnen een gemeente nodig is voor een goede samenhangende implementatie van relevante generieke informatiewetten als naar wat vanuit VNG en andere stakeholders op een gemeente-overstijgend niveau nodig is.

- 1 Dit zijn de vragen die normaliter in een uitvoeringstoets en/of impactanalyse worden beantwoord (zie ook het Integraal Afwegingskader Beleid en Regelgeving van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken).
- 2 Het betreft de knelpunten in de scharnierpunten (snijvlakken) tussen de diverse wetten en niet de knelpunten van een individuele wet.
- 3 Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financien, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting).

Buiten scope zijn de volgende punten:

- Het opstellen van een implementatieplan of uitvoeringsagenda van relevante generieke informatiewetten. De analyse geeft hier input voor, maar de analyse zelf is geen implementatieplan of uitvoeringsagenda.
- Analyse van de knelpunten van de in bijlage 2 genoemde wetten op het snijvlak met domeinspecifieke wetten (Omgevingswet, Jeugdwet etc.).

#### 1.4 Aanpak

Voor de uitvoering van de analyse hebben we de volgende drie fasen onderscheiden:

- Voorbereiding en verkenning
- Verdieping en interviews gemeenten
- Conceptrapportage(s) en eindrapportage

Bij de uitvoering van deze analyse hebben wij gemeenten, ketenpartners, experts en direct betrokkenen bij eerder uitgevoerde impactanalyses geïnterviewd (zie bijlage 1 voor een lijst van geïnterviewden). De geïnterviewde gemeenten zijn daarnaast allen uitgenodigd om zitting te nemen in de klankbordgroep, welke is gehouden op 2 december 2021. De klankbordgroep bespreekt en valideert de beelden die samenhangen met deze samenhangende wetten. Daarnaast hebben we een begeleidingscommissie samengesteld (zie bijlage 1 voor lijst van deelnemers), waarin vertegenwoordigers van VNG en VNG Realisatie plaatsnemen. Het doel van de begeleidingscommissie is het inhoudelijk en procesmatig begeleiden van de analyse.

VNG Realisatie heeft voor veel van de in ontwikkeling zijnde regelgeving en voor nu geldende regelgeving in het verleden al impactanalyses uitgevoerd. Deze analyses zijn in onderling verband beschouwd op samenhang en geconstateerde knelpunten. De bevindingen hiervan zijn integraal verwerkt in deze rapportage.

#### 1.5 Leeswijzer

Het rapport begint met de constatering dat er in brede kring aandacht wordt gevraagd voor het op orde krijgen van de informatiehuishouding bij gemeenten. In vervolg daarop wordt geconstateerd dat het zonder samenhang op gemeenten laten neerdalen van generieke informatiewetten deze gewenste beweging niet helpt, eerder tegenwerkt en dat hiermee het 'goed openbaar bestuur' onder druk komt te staan.

##### Afbakening begrip informatiehuishouding

Onder informatiehuishouding verstaan we in deze rapportage: *Het totaal aan regels en voorzieningen gericht op de informatiestromen en -opslag of archivering ter ondersteuning van de primaire processen*<sup>4</sup>.

In het rapport [Verkenning informatiehuishouding decentrale overheden \(ICTU\)](#) wordt dit uitgewerkt in varianten van informatie. In onderstaand overzicht afkomstig uit dit rapport is weergegeven hoe deze varianten van informatie zich verhouden tot bijvoorbeeld de opslag en besluitvormingsprocessen.

Soort	Item	Locatie
Formele documentaire informatie	Kernstukken formele besluitvorming	Document-management-systemen, zaaksystemen
Informele documentaire informatie	Voorbereiding van besluitvorming (concepten, mail, whatsapp)	Netwerkschijven, mailservers en telefoons

4 Vastgesteld in: NORA 3.0 Principes voor samenwerking en dienstverlening en afkomstig uit: Brief aan de Tweede Kamer over Modernisering Informatiehuishouding Digitaal Documentbeheer d.d. 16 maart 2010.

Soort	Item	Locatie
Gestructureerde niet documentaire informatie	Dienstverlening door rijk en decentrale overheden	Bedrijfssystemen (databases en 'business rules' en logs van systemen)
Ongestructureerde, losse, informatie	Publieksinformatie: websites, app's, social media	Verspreid

### Informatiehuishouding op orde

In de [technische briefing](#) met de regeringscommissaris informatiehuishouding op 24 februari 2022 is door de regeringscommissaris Informatiehuishouding op orde gedefinieerd als *"Het geheel aan afspraken, structuren en voorzieningen dat ervoor zorgdraagt dat de juiste gegevens én de juiste documenten op de juiste momenten op de juiste plekken, toegankelijk, bruikbaar en beschikbaar zijn gesteld voor: burger, politiek (kamers, raden), publiek domein (pers, etc.), toekomstige generaties (via archief)."*

In hoofdstuk 2 staat, na een korte introductie over de kenmerken van de i-wetten, vanuit het perspectief van de uitvoering telkens één manageriële lijn centraal (richten, inrichten en verrichten). Per lijn worden aan de hand van voorbeelden en toelichting knelpunten benoemd als gevolg van het ontbreken van samenhang binnen de i-wetten. Dit hoofdstuk beschrijft tevens de hiermee samenhangende impact op de bedrijfsvoering van gemeenten. Op basis van deze knelpunten en impact wordt vervolgens in hoofdstuk 3 verkend hoe er meer samenhang tussen de i-wetten kan worden bewerkstelligd. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen.

In tabelvorm ziet de opbouw van deze rapportage er als volgt uit:

Hoofdstuk	Kenmerk
1	Aanleiding, onderzoeksvragen, scope en aanpak
2	Kenmerken i-wetten, knelpunten, impact en randvoorwaarden om meer samenhang te creëren voor gemeenten op het niveau van richten, inrichten en verrichten
3	Verkenning op welke wijze er meer samenhang tussen de i-wetten kan worden bewerkstelligd
4	Conclusies en aanbevelingen: integrale beantwoording van alle onderzoeksvragen
Bijlagen	Lijst met geïdentificeerde wetten en regels t.b.v. dit onderzoek Lijst met geïnterviewde gemeenten en deelnemers begeleidingscommissie



# 2 Knelpunten huidige situatie: het ontbreken van samenhang in de i-wetten en de impact daarvan

## 2.1 Inleiding

*'...De informatiehuishouding van de overheid is geregeld negatief in het nieuws. Daarin wordt het beeld opgeroepen dat de overheid steeds minder in staat is om (op tijd) gevraagde informatie op te leveren. De digitalisering is in een rap tempo toegenomen. Daarmee verandert het landschap waarin de overheid haar informatie op orde moet houden. Tegelijkertijd wordt van de overheid verwacht dat zij een kritische samenleving bedient met tijdige, betrouwbare en volledige informatie. Dit zet een grote spanning op de wijze waarop die informatiehuishouding is ingericht...'<sup>5</sup>*

In het rapport *Een Dementerende overheid 2.0?* wordt voor deze problematiek aandacht gevraagd. Ook uit andere hoeken komen signalen dat de uitvoerbaarheid onder druk staat door complexe en versnipperde regels binnen het informatiedomein<sup>6</sup>.

Een impactvol recent voorbeeld van het niet op orde zijn van de informatiehuishouding komt van de Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK). In haar rapport [Ongekend Onrecht](#) is de POK zeer kritisch over de informatievoorziening door de overheid. Ouders wisten vaak niet waarom hun toeslag werd stopgezet en de Tweede Kamer had grote moeite om de juiste informatie te krijgen.

Mede op basis van het kritische rapport van de POK heeft het kabinet Rutte III besloten een groot-scheepse verandering van de informatiehuishouding rijk in gang te zetten. Het is onomstreden dat informatie een wezenlijke grondstof is voor de werking van het overheidsapparaat en vitaal is voor verantwoording in onze democratie. Er mag dus geen informatie kwijt zijn en ook geen twijfel over de juistheid en echtheid daarvan. Het generieke actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid '[Open op Orde](#)' moet hierbij helpen.

Een [Regeringscommissaris Informatiehuishouding](#) is benoemd om als aanjager de uitvoering van het actieplan te bevorderen. De regeringscommissaris wil hierbij zijn opdracht uitbreiden naar uitvoeringsorganisaties en zich niet beperken tot het rijk.

De inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed beveelt aan dat bestuurders en topambtenaren de kwaliteit van de informatiehuishouding bewaken door middel van één inclusieve, integrale aanpak voor de governance op het beheren, beschermen, beveiligen en openbaar maken van overheidsinformatie.

**Maar... Is deze gewenste inclusieve, integrale aanpak voor de informatiehuishouding door gemeenten onder de huidige omstandigheden uitvoerbaar en realistisch?**

<sup>5</sup> Citaat: *Een Dementerende overheid 2.0?*, p. 4.

<sup>6</sup> Zie onder andere: *ICTU: verkenning informatiehuishouding decentrale overheden*, p. 4-5 en "*Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*" p. 60.

Wetende dat door de wetgever onvoldoende samenhang is aangebracht tussen de informatiewetten, waardoor er spanning bestaat tussen de wetten onderling. Het wordt nu aan de uitvoering overgelaten om deze samenhang in de uitvoering vorm te geven. Gemeenten worden daarbij met tal van dilemma's en knelpunten opgehadeld, wanneer ze informatiewetten in samenhang willen implementeren en toepassen. Ze lopen hierop vast. Dit belemmert zowel de uitvoering van primaire processen, maar ook het op orde krijgen van de informatiehuishouding. Dit heeft zijn weerslag op het uniform en op gelijke wijze adresseren van informatievraagstukken. Het 'goed openbaar bestuur' staat hiermee onder druk<sup>7</sup>.

Ten behoeve van dit onderzoek hebben we uit eigen analyse en uit interviews zo'n 35 generieke wetten en regels gefilterd (zonder uitvoeringsregelgeving) die doorwerken op de informatiehuishouding van gemeenten (zie bijlage 2 voor een overzicht van deze wetten en regels). Door ons worden deze wetten en regels in deze analyse ook wel aangeduid als generieke informatiewetten of i-wetten.

In dit hoofdstuk beschrijven we -na een korte beschouwing van de kenmerken van generieke informatiewetten- de belangrijkste knelpunten van de generieke informatiewetten, wanneer deze in samenhang beschouwd wordt. Hierin betrekken we bestaande wetten en regels en nieuwe wetten en regels die op gemeenten afkomen. Bij deze knelpunten zoomen we ook nader in op wat het betekent voor gemeenten als de knelpunten niet opgelost worden.

## 2.2 Kenmerken huidige i-wetten

Wetten en regels bieden de juridische kaders waaraan de informatiehuishouding dient te voldoen. Ten behoeve van dit onderzoek hebben we zo'n 35 generieke wetten en regels geïdentificeerd die normatief relevant zijn voor verschillende aspecten van de informatiehuishouding bij gemeenten (aangeduid als informatiewetten of i-wetten).

### *Relevantie i-wetten*

Aan de ene kant van het spectrum staan de wetten die slechts voor enkele artikelen relevant zijn voor gemeenten, of ziet de wet op slechts een beperkt aspect van het takenpakket van de gemeente. Bijvoorbeeld de Wet politiegegevens, welke relevant is voor het takenpakket van de BOA's binnen de gemeente. Aan de andere kant van het spectrum staan wetten die in zijn geheel relevant zijn voor gemeenten en alle c.q. veel aspecten van het takenpakket van de gemeente raken. Denk hierbij aan de Wet open overheid, Archiefwet en AVG. Voor de leesbaarheid van deze analyse hebben we dit spectrum in drieën gedeeld: zeer relevant, grotendeels relevant en deels relevant voor de informatiehuishouding. In bijlage 2 hebben we een voorzichtige inschatting gemaakt waar de geïdentificeerde wetten zich op dit spectrum bevinden.

### *Bestaande en nieuwe i-wetten*

Langs een ander ordeningsprincipe zien we i-wetten en regels die reeds geldend zijn en in ontwikkeling zijnde regelgeving. Er zijn verschillende redenen om met nieuwe i-wetten te komen.

- **Houdbaarheid bestaande i-wetten is beperkt:** gemeenten dienen telkens in het licht van de technologische en maatschappelijke ontwikkelingen de i-wetten in de huidige tijdsgeest te interpreteren en toe te passen. Dit raakt de informatiehuishouding van gemeenten. Het gaat hier bijvoorbeeld om toepassing van gehanteerde begrippen en opvattingen die ten tijde van het opstellen van de wetgeving vanzelfsprekend waren (denken in papieren archieven, denken in digitale documenten), maar niet meer passen in de huidige tijdsgeest (digitale dienstverlening en denken in data i.p.v. in documenten). Indien de toepassing van de bestaande wetten en regels niet langer opgerekt kan worden, bestaat er noodzaak tot nieuwe, aangepaste wetgeving. Denk aan de Wet elektronische publicaties, Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer.
- **Nieuwe vraagstukken:** Ook kan het zijn dat er nieuwe onderwerpen zijn die gereguleerd dienen te worden. Denk hierbij aan de regels over een elektronische handtekening of het gebruik

<sup>7</sup> In het bijzonder regel 5: "[het bestuur leeft de daarbij geldende wet- en regelgeving na](#)".

van algoritmen. Hierbij constateren we dat hier geen eenduidige clustering plaatsvindt, maar deze onderwerpen veelal een eigen, op zichzelf staand traject doorlopen.

- **Harmonisatie door EU-regelgeving:** Een andere reden om tot nieuwe i-wetten te komen, is de harmonisatie van regelgeving vanuit de EU. Een bestaande nationale wet worden bijvoorbeeld vervangen door een Europese verordening (bijvoorbeeld de Wet bescherming persoonsgegevens door de AVG).

#### Eerste tussenconclusie

Een eerste tussenconclusie is dat de 35 geïdentificeerde i-wetten veelal op zichzelf staan en hun eigen (onstaans)historie met zich brengen. Het ontbreekt<sup>8</sup> in de huidige situatie aan een duidelijke samenhang of gelaagdheid tussen de verschillende wetten, waar dit bijvoorbeeld met de Algemene wet bestuursrecht binnen het publieke domein wel het geval is. Met het wetsvoorstel *Wet digitale overheid*, worden eerste stappen gezet naar meer samenhang, echter deze is nu nog (te) beperkt. Het ontbreken van samenhang of gelaagdheid uit zich in knelpunten in de uitvoering bij gemeenten.

### 2.3 Knelpunten en impact op het niveau van het richting geven

Gemeenten moeten op het richtinggevend niveau zorgen voor een i-strategie die bijdraagt aan het bereiken van de gemeentelijke doelstellingen en maatschappelijke opgaven en het op orde brengen van de informatiehuishouding hierbij. Hiervoor moeten ze voldoende commitment en urgentie creëren, middelen beschikbaar stellen om deze strategie te realiseren, en zorgen dat verantwoording wordt afgelegd over hoe goed de informatie en ondersteunende technologie wordt ingezet.

- Er is niemand die het totaalplaatje van alle I-wetten (NI én EU) en hun toegevoegde waarde (publieke waarden) op het netvlies heeft.
  - *Toelichting en impact: De afzonderlijke i-wetten beogen een bijdrage te leveren aan publieke waarden. De gestelde doelen en normen voor de informatiehuishouding in de betreffende wet moet hiervoor zorgen. De informatie wetten leveren apart een bijdrage aan (andere) publieke waarden, waarbij door gemeenten zelf in de uitvoering van deze wetten de integraliteit moet worden gezocht. Zo zien we een botsing van publieke waarde optreden bij i-wetten die tegengestelde waarden kennen (openbaarheid versus privacy). Om tot integraliteit te komen is het nodig om inzicht te hebben welke i-wetten er zijn en welke publieke waarden van toepassing zijn in het i-domein en het op orde brengen van de informatiehuishouding. Ondanks de specifieke kennis van geïnterviewden, gaven geïnterviewden aan niet op de hoogte te zijn van alle – voor de informatiehuishouding – relevante wetten en regels én daarbij is geen eenduidig beeld van welke publieke waarden van belang zijn in het op orde brengen van de informatiehuishouding. Iedereen lijkt een stukje van de puzzel te hebben. De puzzel moet gezamenlijk gelegd worden.*
  - *Het wordt nu aan gemeenten zelf overgelaten de verschillende (i-)doelstellingen in samenhang te brengen en vervolgens te vertalen naar wat dit betekent aan extra of andere activiteiten in de dienstverlening, bedrijfsvoeringsprocessen of voor medewerkers binnen de gemeente. Het is voor iedere gemeente een enorme klus om de samenhang te vinden en als zodanig in uitvoering te brengen. Iedere wet zorgt op zichzelf, op het eerste gezicht, steeds voor kleine een veranderingen en bijbehorende implementaties. Echter gemeenten moeten deze veranderingen integraal beoordelen, samenbrengen en inpassen in de bestaande situatie, waarbij ook de continuïteit geborgd moet blijven. In de praktijk zien we verschillende aanpakken om de i-wetgeving (samenhangend) te implementeren. Voorbeelden zijn projecten die de transparantie doelstelling (Woo, Wep en Wmebv) samenpakken of een meer risicogerichte aanpak waarbij i- als onderdeel van de totale control-cyclus van financiën, PenO, etc. wordt afgewogen en integraal onderdeel is van het primaire proces. We zijn ook een*

<sup>8</sup> Wel is er doorgaans in de Memorie van Toelichting aandacht voor de verhouding met andere wetgeving. Dit is echter veelal descriptief, zonder dat veelal sprake is van intrinsieke samenhang tussen de verschillende wetten.

*aanpak tegengekomen die werkt met een zogenoemde focus team; Zo'n team maakt gebruik van onderdelen van de Scrum-methodiek om behapbaar en samenhangend onderdelen van de i-wetten te implementeren en zorgt voor een goede aansluiting op de bestaande cultuur en procedures die binnen een gemeente gelden. Soms is iemand van het primaire proces opdrachtgever, soms ook niet.*

- Daar komt bij dat het bereiken van verschillende waarden uit verschillende wetten een zorgvuldige afweging kent die naast het voldoen aan de juridische vereisten ook een technische en een ethische afweging kent.
  - *Toelichting en impact: Gemeenten ervaren een juridische werkelijkheid, gebaseerd op normatieve kaders (hoe het zou moeten zijn), een technische werkelijkheid (gebaseerd op architectuurprincipes en de stand van de technologie) en hoe we vinden dat we verantwoord invulling kunnen geven aan de gemeentelijke taakopvatting (ethiek en ambitie). Nadenken over ethiek roept allerlei vragen op over verantwoordelijkheden en transparantie over de afweging. Gemeenten worstelen daarbij met hoe en wie een ethische toetsing kan en mag doen, hoe dit past in het uitoefenen van de bestuurlijke versus democratische verantwoordelijkheid en daarbij hoe burgers het beste betrokken kunnen worden in deze afweging.*
  - Voor de juiste afweging is dialoog en bewustwording binnen een gemeente nodig, maar ook met burgers. In de praktijk valt het echter niet mee om het ethische gesprek daadwerkelijk te voeren. Sommige gemeenten hebben een ethische commissie in het leven geroepen die helpt bij het geven van verschillende perspectieven in de complexe afweging. Nieuwe technologieën als artificiële intelligentie, de werking van algoritmes, cybersecurity en de nog onbekendheid hierover vormen hierbij een extra uitdaging.
  - *In de uitvoering zelf vergt de "waarde-conflicten afweging" bij specifieke praktijkcasussen steeds een afstemming met specifieke functies en hun perspectief op een stukje van de informatiehuishouding als de Functionaris gegevensbescherming, de informatiebeveiliging (CISO), de ICT-beheerder, een jurist en de proceseigenaar van het primaire proces om de passende maatregelen te treffen (binnen de gestelde (waarde)kaders op bestuurlijk niveau) en daarbij de gewenste dienstverlening naar burgers en bedrijven te leveren. Hierbij speelt dat steeds rekening moet worden gehouden met beschikbaar komen van nieuwe technologieën die verantwoord ingezet en beveiligd moeten worden. Dit vergt het op peil houden van kennis hierover. Dit is voor iedere gemeente afzonderlijk een enorme, zo niet onmogelijke, inspanning.*
- I-wetten zijn onderdeel van een enorme "to-do-list". Gemeenten hebben een grote opgave in de implementaties en uitvoering van beleid en regelgeving zoals m.b.t. maatschappelijke zorg, energietransitie, woningbouw en m.b.t. de Omgevingswet.
  - *Toelichting en impact: Als er telkens weer nieuwe wetten bijkomen dan kan het zijn dat een wet op zichzelf beschouwd mogelijk wel uitvoerbaar is, maar tegen het licht van het totaal aan (her)implementatietrajecten het geheel onuitvoerbaar wordt (wegens te weinig beschikbare capaciteit of andere middelen). Ook is het niet te doen om telkens de gebruikte applicaties of processen op een stukje aan te passen en kort daarna weer op een ander stukje.*
  - *De informatiehuishouding wordt blijkens geïnterviewden als belangrijk ervaren, maar staat veelal niet op zichzelf en moet qua middelen en urgentie concurreren met domeinspecifieke ontwikkelingen, zoals de implementatie van de Omgevingswet. De interne urgentie en 'sponsorship' en beschikbaar stellen van middelen voor implementatie van i- wetgeving te midden van de andere grote opgaves is een grote uitdaging.*
  - *Ook andere andere bedrijfsvoerende aspecten moeten tussen de opgaves worden geïmplementeerd. Naast informatiehuishouding is bijvoorbeeld ook het op orde hebben van de financiën en HR en control mechanisme van belang.*

- Het creëren van urgentie en beschikbaar stellen van middelen voor de i-opgave wordt daarom als lastig ervaren; ook omdat de baten van de doelen die met de i-wetten worden nagestreefd op een andere plek liggen (niet in het primaire proces) of later in de tijd (archiveren/informatiehuishouding op orde).
  - *Toelichting en impact: Telkens (weer) investeren in de implementatie van nieuwe i-wetten is bestuurlijk mogelijk minder interessant, omdat de resultaten van deze investeringen zich vaak moeilijk laten uitbetalen op de korte termijn. Dit in tegenstelling tot investeringen op andere domeinen en in primaire processen die een zichtbaar(der) resultaat opleveren. Dit kan een bestuurlijke drempel opwerpen om bij schaarste van middelen in de implementatie van deze wetten te investeren.*
  - *Gemeenten geven aan dat de vereisten uit de i-wetten nog vaak gezien worden als een 'last' en dat er niet altijd de link gelegd wordt naar wat er dan concreet bereikt wordt als ze in samenhang zijn geïmplementeerd. Dit is een lastige opgave, ook omdat de baten van de doelen die met de i-wetten worden nagestreefd op een andere plek liggen (niet in het primaire proces) of later in de tijd (archiveren). Als voorbeeld: het primaire proces heeft het dossier nu nodig en dat het straks openbaar (Woo) en duurzaam toegankelijk als cultureel erfgoed dient (Archiefwet), maakt hen minder uit. Of dat data scheiden van de processen ervoor zorgt dat data niet op meerdere plekken beheerd hoeft te worden en daarmee actueel is en beter te beveiligen (AVG, NORA, GEMMA, Common Ground), is niet het eerste belang voor een medewerker uit het sociale domein die kwetsbare mensen helpt. Hierdoor wordt niet altijd de urgentie gevoeld en krijgt het onderwerp niet de nodige prioriteit. Dit maakt het voor gemeenten een uitdaging om doeltreffend te sturen op het uitvoeren van i-wetten in samenhang en er geld voor vrij maken.*
- Gemeenten hebben daarnaast te maken met meerdere landelijke i-strategieën (of data-strategieën); het is niet altijd duidelijk wat leidend is en op welke wijze in deze strategieën invulling wordt gegeven aan verplichte i-wetgevingen.
  - *Toelichting en impact: We constateren dat (ook) op het gebied van strategievorming (beleid) samenhang ontbreekt. Er bestaan diverse strategische documenten betreffende de informatiehuishouding. Zoals de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (2020), de Agenda Digitale Overheid (2020), de Nederlandse Cybersecurity Agenda, de Cybersecurity Alliantie en het Strategisch Actieplan Artificiële Intelligentie. Iets recenter (2021) is de I-strategie rijk. Het is niet altijd duidelijk hoe deze zich tot elkaar verhouden en of ze achterhaald zijn, omdat er recentere documenten zijn verschenen. Ook de interface tussen landelijke strategieën en lokale strategieën is niet duidelijk. Vanuit landelijk beleid is niet altijd duidelijk wat er lokaal nog bepaald kan worden en hoe lokaal en landelijk beleid zich tot elkaar verhoudt. Een samenhangend strategisch document zou met de duiding van de wettelijke i-verplichtingen kunnen helpen in het vertalen van deze verplichtingen naar een strategie voor implementatie van i-wetgeving.*
- Het toezicht en verantwoording over de informatiehuishouding is voor iedere wet weer anders belegd en georganiseerd (zowel intern als extern toezicht).
  - *Toelichting en impact: De versnippering in wetgeving werkt door in de versnippering van het vormgeven van toezicht en verantwoording. Met [ENSIA](#) en de [Wet revitalisering generiek toezicht](#) is deze tendens tegengestaan. Echter is dit slechts gedeeltelijk gelukt. Door ingesloten wetgeving (Archiefwet met de rol van archivaris) of door juist nieuwe Europese wetgeving (AVG met de rol van privacyfunctionaris en de AP) worden op zichzelf staande toezichts- en verantwoordingswijzen geïntroduceerd die zijn toegesneden op de specifieke wet en betrokken actoren in de plaats van de achterliggende te beschermen waarden.*
  - *Omdat de toezicht en verantwoording over de informatiehuishouding fragmentarisch (per wet) plaatsvindt moet een gemeente zorgen dat deze verschillende manieren ingepast worden in de eigen verantwoordingscyclus. Dat is een grote inspanning. Er zijn verschillende kanalen en organisaties waar verantwoording over i-wetten moet worden afgelegd. Met deze organisaties moet steeds worden afgestemd en worden teruggekoppeld wat de status is van*

de informatiehuishouding aan de hand van verschillende normering. Daarbij kan het voorkomen dat meerdere keren over hetzelfde moet worden verantwoord.

- Wetgevingstrajecten lopen vertraging op in de behandeling en kennen soms een slepend karakter. Het is daarmee vaak onvoorspelbaar wanneer deze inwerking treden. Gemeenten hebben hierdoor moeite om tijdig middelen beschikbaar te krijgen en te houden, omdat hier vaak een lange termijnbegroting mee is gemoeid. Daarnaast veroorzaken slepende wetten door de vele mutaties en veranderingen onduidelijkheid van wat er moet gebeuren en van toepassing is. Door deze vertragingen kunnen de schijnbaar steeds kleine veranderingen samenhangend bezien, behoorlijke gevolgen hebben voor de [uitvoering](#).
  - *Toelichting en impact: Zeker voor informatiewetten met substantiële impact op gemeenten (denk aan de Wet open overheid) is het voor gemeenten zaak dat ze tijdig weten wanneer deze inwerking treedt. Afhankelijk van impact dient dit verder van tevoren te zijn, zodat de gemeenten voldoende tijd hebben om de begroting hierop af te stemmen. Keerzijde is ook dat als wetgevingstrajecten vertraagd worden, er middelen gereserveerd zijn die niet ingezet uit worden (onderuitnutting)<sup>9</sup>.*
  - *Slepende wetten die steeds in de tijd schuiven geven voor gemeenten ook een uitdaging in prioriteren en urgentie houden voor de implementatie van de wet.*
  - *Gemeenten gaan eerst heel hard lopen om toch de wet op tijd te implementeren, als er dan uitstel komt en eventueel de wet wederom wordt uitgesteld, dan kunnen gemeenten weer opnieuw beginnen, omdat de kennis weggezaakt is of de actualiteit hen heeft ingehaald.*
  - *Gemeenten moeten steeds afwegen wanneer het juiste moment is om 'echt' te starten. Daarvoor moeten ze telkens bijhouden wat de status van een wetstraject is. Gemeenten geven hiervan aan dat dit eigenlijk niet te doen is. Zeker bij (kleinere) gemeenten is lang niet altijd voldoende capaciteit om alle (gefragmenteerde) regelgeving en programma's van het rijk te kunnen bijhouden.*
  - *Gemeenten zijn vaak wel genegen om deel te nemen aan een eventueel opgezette pilot om standaarden of delen van de voorzieningen te testen, maar als steeds de voorwaarden veranderen en/of de prioritering/voortgang van realisatie van de voorziening achterblijft lekt de motivatie weg. Gemeenten geven aan dat het 'niet te doen is' om telkens bij te houden wat de status van een bepaalde voorziening is. Gemeenten horen het graag als duidelijk is wat wanneer verwacht wordt.*
  - *Er dient een planning gemaakt te worden wanneer processen of software aangepast/aangeschaft moet worden. Dit dient -gelet op bestaande contracten en/of aanbestedingscontracten ruim van tevoren bekend te zijn*
  - *Het niet tijdig beschikbaar zijn van wel verplichte gestelde centrale voorzieningen zorgt er ook voor dat gemeenten niet kunnen voldoen aan verplichtingen van de wet (denk aan PLOOI) en mogelijk nog 'oude' voorzieningen in stand moeten houden. Dit geldt ook als de kwaliteit van de beoogde oplossing niet voldoet. Gemeenten krijgen dan te maken met een tijdelijke oplossing of moeten zelf zorgen voor een workaround. Gemeenten moeten hiervoor in onderhandeling met leveranciers van deze voorzieningen treden, mogelijk moeten bestaande contracten toch verlengd worden, moeten afspraken gemaakt worden over tijdelijke aanpassingen of volgt er een meer omslachtige werkwijze omdat nieuwe functionaliteit maar deels werkt.*
  - *Ook door uitstel kunnen gemeenten in de problemen komen met aanbesteding van nieuwe software.. Een voorbeeld hiervan is de Omgevingswet. Diverse gemeenten hebben tijdig software om aanvragen te ontvangen aangeschaft. Door meerdere keren uitstel, waren zij gedwongen om opnieuw aan te besteden.*
  - *Voordat met de nieuwe voorziening gewerkt kan worden, is het nodig dat medewerkers zich het werken met de tijdelijke oplossing eigen maken. Deze voorlopige werkwijze heeft vaak extra werkafspraken nodig totdat de beoogde generieke oplossing ter beschikking komt. Die dan vervolgens ook weer een leertraject nodig heeft om er mee te werken.*

<sup>9</sup> Dit knelpunt is een op zichzelf staand probleem, maar het ontbreken van samenhang kan als (mede) oorzaak hieraan worden toegeschreven vanwege de discussies die dit tijdens het wetgevingsproces oproept (Woo).

### 2.3.1 *Randvoorwaarden om meer samenhang te creëren op het niveau van het richting geven*

Als eerste stap is het nodig om inzicht te hebben in welke i-wetten en daarin opgenomen normen relevant zijn voor de informatiehuishouding van gemeenten. Duidelijk dient te worden op welke aspecten gemeenten beleidsruimte hebben voor eigenstandige keuzes en waar niet.

Zo'n overzicht en inzicht van de i-opgave in het totale portfolio van de gemeente helpt om tot goede prioriteitstelling te komen.

Heldere kaders zijn daarmee nodig die richting geven bij doeltreffende invulling van normen uit de informatiewetten. Dit geldt in het bijzonder voor i-wetten die tegengestelde doelstellingen kennen (openbaarheid versus privacy). Er is behoefte aan een integrale visie op de informatiehuishouding op orde op basis waarvan de gemeentelijke uitvoering haar urgentie en beschikbaar stellen van middelen voor de i-opgave kan bepalen te midden van de andere grote opgaves.

De figuur van 'Publieke waarden' kunnen hierbij helpen doordat ze de kaders vormen waarbinnen die integrale aanpak gepositioneerd kan worden en ook de onderlinge samenhang en (in)consistentie met andere publieke waarden veel meer gestructureerd kunnen worden geadresseerd, met het doel om de informatiehuishouding als een geheel op orde te brengen.

Het is hiervoor nodig dat een gemeenschappelijk beeld ontstaat van welke waarden relevant zijn voor een ordelijke informatiehuishouding zodat gemeenten zich hieraan kunnen committeren. Publieke waarden kunnen hiermee aan de ene kant helpen om in eerste instantie de verschillende i-wetten te bundelen en vervolgens de normen, regels en toezicht hierop uit de afzonderlijke informatiewetten te plotten.

Voor het bereiken van verschillende waarden uit verschillende wetten is een zorgvuldige afweging nodig, die niet alleen juridisch is. Ook zaken als (nieuwe) techniek en ethiek moeten daarbij integraal in de afweging meegewogen kunnen worden (multidisciplinaire integraliteit). Dit helpt bij versterken van de reflectie op een ordelijke informatiehuishouding, het leervermogen rondom de inzet van nieuwe technologieën en het verantwoord ontwikkelen, inzetten, monitoren en evalueren van de informatiehuishouding.

Als laatste zien we dat uniformiteit in toezichts- en verantwoordingswijzen nodig is zodat deze niet meer versnipperd en met verschillende instrumenten plaatsvindt.

## 2.4 **Knelpunten en impact op het niveau van het inrichten**

Gemeenten moeten op het niveau van inrichten zorgen dat het Informatie- en databeleid, wetgeving, normen en richtlijnen binnen de gemeentelijke organisatie worden ingericht. Het gaat dan over plannen, prioriteren van wetten, inrichten van eisen aan voorzieningen of inkopen van voorzieningen die de gemeentelijke processen ondersteunen en contractmanagement met leveranciers die deze voorzieningen leveren, de toegang en bescherming van data en informatie, het inrichten van de kwaliteitseisen van informatie in gemeentelijke processen, prioriteren en treffen van maatregelen en monitoren hiervan.

- Een belangrijk knelpunt op het inrichtende niveau is dat er veel verschillende wetten in het i-domein zijn en ondanks deskundigheid van de gesprekspartners is er niemand die het totaalplaatje (in detail met planning en prioritering en uit te voeren activiteiten) op het netvlies heeft.<sup>10</sup>
- *Toelichting en impact: De I-wetten bieden concrete normen waaraan de informatiehuishouding dient te voldoen. Deze normen dienen hun weerslag te krijgen in de inrichting van systemen, processen of de opleiding van mensen. Het is niet effectief en efficiënt om voor elke individuele wet telkens deze bedrijfsaspecten afzonderlijk en vlak na elkaar aan te passen.*
- *Ondanks de specifieke kennis van geïnterviewden, gaven geïnterviewden aan niet op de hoogte te zijn van alle – voor de informatiehuishouding- relevante wetten en regels. De*

<sup>10</sup> Dit is een knelpunt wat zowel op strategisch als tactisch niveau doorwerkt.

verschillende wetten bevatten normen, waarbij door gemeenten zelf in de uitvoering van deze wetten de integraliteit moet worden gezocht. Om tot integraliteit te komen is het nodig om inzicht te hebben welke i-wetten er zijn en normering van toepassing zijn in het i-domein en het op orde brengen van de informatiehuishouding. Iedereen lijkt een stukje van de puzzel te hebben. De puzzel moet gezamenlijk gelegd worden.

- Als voorbeeld het voorgestelde artikel 2.9 van de Wmebv<sup>11</sup>: ...Indien een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt, geschiedt dit op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt...'. Het is aan de gemeente om deze norm te structureren, te bundelen met andere normen uit wetten en regels en deze vervolgens in samenhang in te richten in systemen, processen of opleiding van mensen.
- Er is een nauwe relatie tussen informatie en processen (bewaartermijnen, verwerkingsregister, business continuïteit, etc.). Dit vraagt om een fundament aan procesmanagement en -analyse. Hier lijken echter geen wettelijke kaders voor, waardoor dit (de verantwoordelijkheid hiervoor) vaak niet belegd is, en hier vaak geen beleid op gevormd is en toezicht ontbreekt.
- Doordat het totale overzicht ontbreekt betekent het voor gemeenten een grote inspanning om steeds opnieuw uit te moeten vinden aan welke (i-)wetgeving moet worden voldaan en wat dit betekent voor de gemeentelijke activiteiten. Hierbij geldt dat voor dit uitzoeken iedere keer per gemeente activiteiten worden verricht; Van gemeenten vergt dit onder andere dat ze steeds weer nieuwe verplichtingen en eisen voortkomend uit de afzonderlijke i-wetgeving moeten inpassen in het eigen (i)-beleid, deze moeten prioriteren en plannen, eigen geld (zonder steun van rijk om de informatiehuishouding op orde te brengen) moeten alloceren, mensen moeten toewijzen en opleiden, processen moeten aanpassen en ICT anders moeten inrichten of nieuw moeten aanschaffen.
- Een ander belangrijk knelpunt op dit niveau is dat er vanuit de verschillende i-wetgeving de Informatiehuishouding op orde moet worden gebracht en gehouden en dat passende maatregelen moeten worden getroffen. Voor gemeenten is het onduidelijk wanneer de wetgever de informatiehuishouding precies op orde vindt zodat het lastig is om de juiste maatregelen te bepalen.
- Toelichting en impact: Veel normen uit de individuele wetten zijn open van aard: zie wederom artikel 2:9 WMEBV: '...Indien een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt, geschiedt dit op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt...'. Dit artikel ziet op de communicatie tussen gemeente en burgers en bedrijven. Gemeenten dienen o.a. invulling te geven aan het begrip 'voldoende vertrouwelijke manier'. Hierbij ligt een (impliciete) relatie met gegevensbescherming. Gegevensbescherming dient integraal plaats te vinden en niet alleen binnen de context van het verzenden van elektronische berichten. Een vergelijkbare redenering gaat ook op voor de processen. De aard en inhoud van het bericht bepalen namelijk de mate van bescherming. Per proces moet bepaald worden welke bericht(typen) wel of geen aanvullende bescherming behoeven. Deze bescherming is vanuit een andere context voorgeschreven dan bijvoorbeeld de bescherming vanuit de AVG (gebruik van persoonsgegevens en de eisen die daaraan gesteld worden). Al met al is het lastig om de juiste maatregelen te bepalen per individuele wet, maar ook als men op dit punt bijvoorbeeld aan zowel WMEBV als aan AVG wil voldoen (zoeken naar een gemene deler).
- Iedere gemeente maakt eigen keuzes en risicoafwegingen en defineert zelf bijpassende maatregelen. Dit past ook bij de autonomie van gemeenten, maar de vraag is in hoeverre dit moet doorwerken in de informatiehuishouding. Het verschillend en door iedere gemeente afzonderlijk invullen van de informatiehuishoudingseisen en de te treffen maatregelen vermindert de efficiency. Dit maakt het op orde brengen van de informatiehuishouding kostbaarder en beperkt een snelle verbetering van de kwaliteit en beschikbaarheid van informatie in de gemeentelijke dienstverlening en uit te voeren processen.

11 Huidig artikel 2:14, derde lid, van de Awb.



- Om grip te krijgen op informatie zijn veel richtlijnen, kaders, handreikingen, modellen, normen beschikbaar. Gemeenten moeten eerst grip zien te krijgen op datgene waar ze aan moeten of willen voldoen.
  - *Toelichting en impact: De "[Wegwijzer Grip op informatie](#)" biedt gemeenten een overzicht van bestaande instrumenten die hen kunnen helpen open en transparant te zijn en hun informatiehuishouding op orde te brengen. Het gaat om richtlijnen, kaders, handreikingen, modellen en normen, sommige zijn verplicht, andere niet. Het gaat om meer dan 50 instrumenten. Voor gemeenten is het grote klus om al deze instrumenten op hun waarde in te schatten en vervolgens in te passen in de gemeentelijke planning- en control cyclus.*
  - *Indien dit al mogelijk is, wordt het beheer van deze normen bemoeilijkt omdat de samenhang van een normatief kader ontbreekt.*
  - *Het is goed dat er ondersteuningsmiddelen beschikbaar zijn om gemeenten te faciliteren om de normen uit een individuele i-wet na te leven. Echter zou de valkuil zijn dat de scope van dergelijke ondersteuningsmiddelen beperkt blijven tot de individuele i-wet, zodat de samenhang niet (voldoende) van de grond komt. Wat dus op het niveau van i-wetten geldt, geldt daarmee ook op het niveau van de ondersteuningsmiddelen.*
- Informatiebeveiligingsaspecten uitgewerkt in wetten zijn vaak rijp en groen door elkaar, vanuit verschillende oogpunten geschreven en ook semantisch of inhoudelijk niet in overeenstemming met de geldende normenkaders zoals de BIO.
  - *Toelichting en impact: Veel i-wetten kennen hier een eigen formulering: Artikel 13, tweede lid, van het Archiefbesluit: 2. De zorgdrager beveiligt zijn archiefruimten en archiefbewaarplaatsen op toereikende wijze tegen brand, inbraak en wateroverlast; Artikel 7, eerste lid van het Dienstenbesluit centraal loket:  
Het centraal loket is zodanig ingericht dat de nodige maatregelen van technische en organisatorische aard zijn getroffen ter beveiliging van de in het centraal loket opgenomen gegevens tegen verlies of aantasting van deze gegevens en tegen onbevoegde kennisneming, opneming, wijziging, verwijdering of verstrekking van deze gegevens. In het ene geval gericht op de te voorkomen effecten. In het andere geval op de te nemen maatregelen. Afgezien dat de context van de verschillende i-wetten verschillend is, is onduidelijk waarom dit aspect niet op uniforme wijze geregeld kan worden over de individuele i-wetten heen.*
  - *Gemeenten moeten zich verantwoorden aan stelsel- en toezichthouders over verschillende aspecten die binnen wetten uitgewerkt zijn. Daarnaast kennen verschillende wetten vaak ook verschillende rapportage momenten. Dit brengt met zich mee dat gemeenten de informatiebeveiligingsaspecten voortdurend moeten vertalen naar het normenkader BIO. Hierover moet afstemming plaatsvinden tussen juristen, informatiebeveiligingsexperts als de CISO en de interne audit verantwoordelijke.*
- Het is steeds een uitdaging en maatwerk om de beveiliging en privacy op een passend niveau te krijgen
  - *Toelichting en impact: De verschillende i-wetten regelen afzonderlijk bepaalde informatiebeveiligings- en privacyaspecten. Gemeenten beoordelen per wet welke aspecten in de wet worden beschreven en maken vervolgens afzonderlijk een afweging over wat wel en niet kan, mag of gewenst is; niet te zwaar om geen onnodige belemmeringen op te werpen, niet te licht om geen onveilige of onwettige situatie te creëren.*
  - *Vanuit bijvoorbeeld de Wet digitale overheid is niet te licht beveiligen de opdracht om geen onveilige situatie te creëren bij het inloggen op digitale dienstverlening. In de praktijk lijkt het relevant of je hierover met iemand van het servicecentrum spreekt of iemand vanuit informatiebeveiliging (wie gaat er over?). Als hier geen goede objectieve afweging heeft plaatsgevonden (proces) kan het voorkomen dat afhankelijk van waar de implementatie bij gemeenten wordt opgepakt het doorslaat naar één van beide kanten, zonder dat dit een expliciete afweging is geweest. Waarbij het voor kan komen dat de inlog super beveiligd is, maar ook heel lastig zodat bijvoorbeeld mensen die minder digitaal vaardig zijn moeilijker van de betreffende dienstverlening gebruik kunnen maken.*
  - *Ook willen gemeenten graag voldoen aan openbaarheid van documenten, maar moeten*

daarbij wel rekeninghouden met dat er geen persoonsgegevens worden getoond. Vooral bij documenten die in het verleden zijn gecreëerd onder een ander wettelijk regime, zoals vergunningen die nu digitaal openbaar (openbaarheid van overgebracht overheidsarchief) worden gemaakt moeten eerst de persoonsgegevens verwijderd worden.

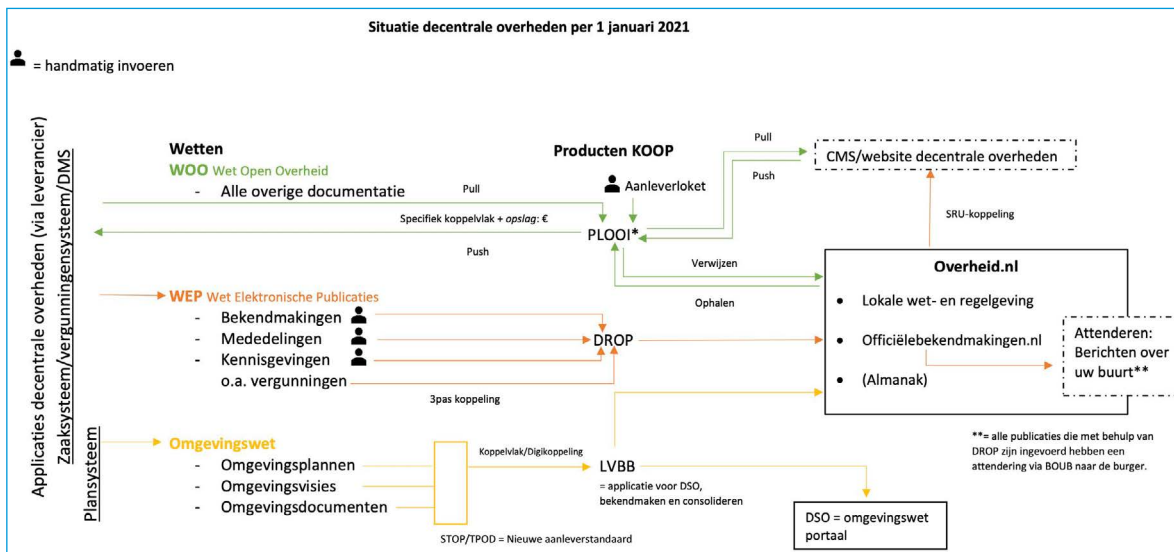
- Een ander voorbeeld is de uitdaging die gemeenten hebben bij het uitwisselen van gegevens in het kader van een integrale dienstverlening of integraal hulpverlening aan kwetsbare mensen. Hierbij is het nodig om vanuit verschillende beleidsterreinen gegevens te delen; Bij het verbeteren van de adres kwaliteit in de BRP worden adresonderzoeken uitgevoerd. Hier kan blijken dat iemand de post niet openmaakt omdat hij of zij de rekeningen niet meer kan betalen. De post komt retour, op basis hiervan ontstaat een melding dat het adres niet klopt. Deze melding komt binnen bij de afdeling burgerzaken. Bij een bezoek aan het adres, blijkt de betreffende persoon er wel te wonen. Het adres klopt, maar er is sprake van schuldenproblematiek. Iemand van burgerzaken, mag niet zomaar de gegevens delen met de afdeling die gaat over schuldhelpverlening omdat dan niet gewerkt wordt volgens de privacywetgeving. Dit vergt een duidelijke en robuuste ordening in de informatiehuishouding om dergelijke uitdagingen en vraagstukken het hoofd te bieden.
- Er wordt een gap geconstateerd tussen de in i-wetten beschreven voorzieningen (theoretische werkelijkheid) en de daadwerkelijke beschikbaarheid en bruikbaarheid (in samenhang met andere generieke voorzieningen) van deze voorzieningen voor gemeenten (praktijk).
- Toelichting en impact: In de eerste plaats wordt in afzonderlijke i-wetgeving niet altijd verwezen naar generieke voorzieningen, afgesproken standaarden, ontwerpprincipes, of benodigde standaarden en/of generieke voorzieningen worden niet verplicht gesteld. In de tweede plaats zijn generiek beoogde voorzieningen niet altijd op tijd beschikbaar, of van voldoende kwaliteit om aan de gewenste dienstverlening door gemeenten te voldoen of onvoldoende toekomstgericht (bijv: PLOOI, MijnOverheid, Machtigen)
- Doordat de (door)ontwikkeling van de generieke voorziening MijnOverheid achterblijft en functionaliteiten niet aansluiten bij de behoefte van gemeenten, zien gemeenten zich genoodzaakt om eigen 'mijnomgevingen' te ontwikkelen. Dit doen ze door hun eigen website en/of een "mijngemeenteomgeving" als kanaal in te richten van waaruit gecommuniceerd wordt. Er is hiermee een opeenstapeling van kanalen. Dat leidt niet alleen tot een grote diversiteit aan geboden functionaliteiten waarin burgers en bedrijven de weg kwijt kunnen raken, maar ook tot onnodige kosten doordat gemeenten afzonderlijk kanalen in de communicatie met burgers en bedrijven inrichten.
- Gemeenten zouden graag meer inzicht willen in de doorontwikkeling, tijdslijnen en voortgang van MijnOverheid. Gemeenten willen/moeten (Wmebv, Wep) hierbij functionaliteit bieden die burgers en bedrijven al gewoon vinden vanuit digitale dienstverlening van niet-overheidsdienstverlening. Voorbeelden van functionaliteit die hier bedoeld en nu gemist wordt bij MijnOverheid is gemakkelijke tweeweg communicatie, het uitwisselen van bestanden van grotere omvang, het kunnen leveren van voortgangsinformatie, inzicht in gegevens en dossiers.
- Informatie- en archiefbeheer worden stevast niet geregeld in centrale voorzieningen. Dit is met name problematisch bij ketensamenwerking. Ketenpartners moeten ieder hun eigen stukje bewaren en doen dit op eigen wijze, waardoor overzicht en samenhang ontbreekt.
- De afzonderlijke I-wetten stellen voor gemeenten normen waaraan de informatiehuishouding dient te voldoen. Deze normen dienen hun weerslag te krijgen in de inrichting van systemen, processen of de opleiding van mensen. I-Wetgeving is niet specifiek proces of domein georiënteerd. Hierdoor vormt afzonderlijke i-wetgeving -in de huidige situatie- maar een deel van de eisen voor gemeentelijke domeinen of -processen<sup>12</sup>. Daar komt bij dat sectorale belangen van departementen doorwerken in wetgeving (bijv. Archiefwet). Waar wet- en regelgeving verkokerd

12 Dit kan ook wel een kans zijn voor de toekomst om algemene, vanuit i-wetgeving essentiële, kaders van toepassing te laten zijn op elk proces of domein (ongeacht het specifieke onderwerp dus). Vgl. de Awb die voor alle bestuursrechtelijke sectorwetgeving de kaders voorschrijft. Afwijken kan en zal soms moeten, maar wel gemotiveerd.

tot stand komt, dienen gemeenten rekening te houden met een veelheid aan regelgeving en de interactie daartussen.

- *Toelichting en impact: Naast de algemene publieke waarden die worden gediend met de i-wetten zijn er nog domeinspecifieke publieke waarden die botsen of invloed hebben op de publieke waarden die samenhangen met de i-wetten. Ook is het zo dat in specifieke wetten (zoals de Omgevingswet) normen zijn opgenomen die afwijken van of aanvullend zijn ten opzichte van de generieke i-wetten.*
- *Doordat iedere wet een afzonderlijke normering stelt, kan het voorkomen dat gemeenten worden geconfronteerd met meerdere soortgelijke regels om hetzelfde vraagstuk op te lossen (een bepaald aspect van informatiehuishouding op orde geregeld in die specifieke wet). Het is een complexe afweging om de dimensies van de verschillende regels uit deze afzonderlijke wetten in te regelen.*
- *Gemeenten proberen samenhang te vinden door soortgelijke regels uit de verschillende i-wetten te filteren en de gestelde vereisten uit deze wetten te clusteren voor een domein of processen. Dat is een enorme klus die nu door alle gemeenten afzonderlijk wordt uitgevoerd. Als voorbeeld moeten gemeenten in het kader van de WMEBV processen geschikt maken voor elektronisch verkeer, voor de Woo inventariseren waar documenten actief openbaar moeten worden gemaakt, voor de Archiefwet kijken welke documenten uiteindelijk bewaard of vernietigd moeten worden, voor de AVG inzichtelijk maken welke gegevens er verwerkt worden met welke grondslag, voor de Who kijken welke gegevens hergebruikt dienen te worden, voor de Wdo/eIDAS kijken wat een betrouwbaar inlogniveau is voor het dienstverleningsproces voor burgers en bedrijven en voor de Sdg zorgen dat de processen in de EU werken en toegankelijk zijn. Uitgaande van de digitale diensten en productenlijst ([uniforme producten en dienstenlijst \(UPL\)](#)), hebben gemeenten al meer dan 400 processen te inventariseren. Voor de Woo is ingeschat dat er voor grote gemeenten meer dan 1500 processen zijn waar een relatie is met openbaar maken van documenten.<sup>13</sup> Na deze inventarisatie is in de beheerfase nodig dat regelmatig gemonitord worden of alles nog aan de eisen voldoet en zo niet zorgen dat er wijzigingen worden doorgevoerd.*
- Afzonderlijke i-wetgeving stelt verschillende communicatiekanalen met burgers en bedrijven verplicht (zoals PLOOI, DROP/LVBB/Berichtenbox bedrijven, MijnOverheid)
  - *Toelichting en impact: Er zijn tal van voorzieningen om te voorzien in informatieoverdracht tussen burgers en bedrijven enerzijds en overheden anderzijds. Deze voorzieningen concurreren deels met elkaar en ook is niet duidelijk waarom soms wel domeinspecifieke oplossingen worden gekozen en soms weer niet (terwijl je dit mogelijk wel zou verwachten). De keuzes die hierin gemaakt worden lijken soms aanbod-gedreven (belang departementen en het belang van de daaraan verbonden kosten-batenorganisaties) en niet vanuit de gebruiker geredeneerd.*
  - *Gemeenten moeten voor publicaties (bekendmakingen, kennisgevingen, mededelingen en overige publicaties) verschillende aansluitingen naar deze kanalen realiseren. Gemeenten moeten daarbij met verschillende eisen rekeninghouden en hoewel de communicatie over deze kanaalsturing voor een groot deel landelijk gebeurt, komen vragen van burgers en bedrijven bij de gemeente terecht, waarmee gemeenten moeten zorgen voor communicatie op maat. In onderstaande figuur 1 is deze situatie weergegeven. Voor gemeenten geldt dat ze de publicatie in het kader van de Woo via PLOOI moeten doen. DROP is voor de uitvoering van de Wet elektronische publicaties (WEP). Daarin heeft DROP betekenis voor publicaties, zoals: bekendmakingen, mededelingen, kennisgevingen van o.a. vergunningen. De LVVB is vanuit de Omgevingswet voor Omgevingsplannen, Omgevingsvisies en Omgevingsdocumenten. Op termijn wordt deze wel geïntegreerd met DROP, maar voor nu is het een versnipperd geheel.*

13 MKBA concept-aanpassing wet Open Overheid, eindrapportage, november 2018



Figuur 1 Verschillende communicatiekanalen voor publicaties

- Clusteren van communicatievereisten per kanaal: Gemeenten hebben te maken met verschillende communicatie vereisten uit verschillende wetten. Gemeenten proberen samenhang te vinden door overlap uit de verschillende wetten te filteren en de vereisten te clusteren voor de verschillende kanalen, zodat de implementatie zomin mogelijk last veroorzaakt voor de uitvoering. Dat is een enorme klus die door alle gemeenten afzonderlijk wordt uitgevoerd. Als voorbeeld: communicatiekanalen met de burger moeten worden aangewezen zowel op papier als elektronisch (Awb, WMEBV) veilig en betrouwbaar zijn (BIO, AVG, Wdo, WMEBV), voldoen aan de vereisten van het Besluit digitale toegankelijkheid en in Nederland én Europa werken (Sdg). Het is de kunst voor gemeenten om de eisen uit de verschillende wetten zoveel als mogelijk in één keer te implementeren, wat lastig is, doordat de verschillende wetten uiteenlopend in de tijd van kracht worden en in een andere tijdsgeest zijn opgesteld.
- Complexe ICT-infrastructuur door eigen technologie keuzes en maatwerk inrichting
- Toelichting en impact: In het digitale tijdperk kan eigenlijk de juridische kant niet meer los worden gezien van de ondersteunende voorzieningen. In afzonderlijke i-wetgeving wordt niet altijd verwezen naar generieke voorzieningen, afgesproken standaarden, ontwerpprincipes, of benodigde standaarden en/of generieke voorzieningen worden niet verplicht gesteld. Doordat centrale voorzieningen niet verplicht worden gesteld en een versnipperde oplossing toe wordt gestaan, maken gemeenten zelf een afweging of ze gaan aansluiten of niet. Dit zorgt voor een complexe ICT-infrastructuur door eigen technologie keuzes en maatwerk inrichting. Per gemeente worden activiteiten verricht om deze ICT te ontwikkelen, aan te schaffen, het stellen van eigen eisen en standaarden, zelf in te richten en in te passen in het eigen ICT-infrastructuur en processen. Dat leidt niet alleen tot een grote diversiteit, maar ook tot onnodige kosten en dubbelingen. Het bemoeilijkt de uitwisseling van gegevens en zorgt voor steeds meer problemen bij het managen en onderhouden van die ICT-inspanningen. Een groot deel van de ICT-voorzieningen van gemeenten is uitbesteed aan externe partijen. De keuzes die gemeenten maken werkt ook door bij die externe partijen. De specifieke eisen en wensen van gemeenten op ICT-gebied leiden vaak tot maatwerk aanpassingen in oorspronkelijk redelijk uniforme ICT-oplossingen.
- Doordat generieke voorzieningen niet verplicht worden gesteld en wetten een versnipperde oplossing toestaan, maken gemeenten zelf een afweging of ze gaan aansluiten of niet. Bij minder aansluitingen op de niet verplichte centrale voorziening creëer je dat er minder budget beschikbaar komt in vergelijking tot 1 voorziening die breed ingezet kan worden. Dit kan ertoe leiden dat de generieke voorziening niet rendabel is en daarmee gemeente (alsnog) eigen voorzieningen moeten treffen.

- *Verder zien we dat de financiering van generieke voorzieningen in veel gevallen nog steeds aan de achterzijde wordt geregeld (facturen) met administratieve lasten en instaphobbel als gevolg.*
- *Dat maatwerk en de diversiteit vermindert niet alleen de efficiency en betrouwbaarheid, het maakt de ICT-inspanning vooral ook onnodig kostbaar en beperkt de mogelijkheden voor snelle verbetering en vernieuwing.<sup>14</sup>*
- *Aanpassingen bestaande contracten nodig bij nieuwe wetgeving: Doordat wetgeving contractperiodes doorkruist van gemeenten met leveranciers, moeten gemeenten eerder dan de regulier afgesproken contractbesprekingen nieuwe afspraken maken en/of voorzieningen aanpassen o.b.v. wetgevingseisen of nieuwe voorzieningen inkopen. Gemeenten hebben tal van contracten met betrekking tot software en hardware in hun applicatielandschap. Telkens dienen beslissingen genomen te worden over het al dan niet verlengen van contracten, het opnieuw aanbesteden of het aangaan van nieuwe contracten. Eisen uit i-wetten die doorwerken in de requirements van deze applicaties dienen bij deze acties betrokken te worden. Randvoorwaardelijk is dat het voorzienbaar moet zijn welke i-wetten wanneer beschikbaar komen, zodat de gemeenten dit mee kunnen nemen in hun requirements en hun acties die samenhangen met contractbeheer. Het gaat vaak om een grote hoeveelheid aan contracten. Een middelgrote gemeente heeft al gauw honderd contracten. Dit is een grote inspanning*
- Gemeenten krijgen te maken met nieuwe verplichte rollen op basis van afzonderlijke i-wetgeving (zoals Archivaris, FG, Woo contactpersoon).
  - *Toelichting en impact: er is een opgave om deze verschillende functionarissen (zoals Archivaris, Functionaris gegevensbescherming, Ciso, Woo contactpersoon. met verschillende eisen te coördineren en de belangenafweging te maken,*
  - *Daarbij is een toenemende vraag vanuit compliance (AVG, Architectuur) en security die de daarvoor beschikbare capaciteit overstijgt.*

#### 2.4.1 **Randvoorwaarden om meer samenhang te creëren op Inrichten niveau**

Onze analyse op het niveau van het inrichten laat zien dat een samenhangend overzicht (inzicht) van alle normen van de i-wetten noodzakelijk is. Hiermee wordt inzichtelijk wat deze normen betekenen voor de inrichtingskeuzen van applicaties, processen en rollen van mensen. Met als doel daarmee de informatiehuishouding op orde te krijgen en te houden.

Hiervoor is het in eerste instantie nodig dat er een – voor gemeenten beschikbaar – overzicht komt van alle (aankomende en bestaande) relevante i-wetten in de tijd weggezet met daarbij een geïntegreerde geordende versie van alle relevante normen. Dit kan stapsgewijs ontwikkeld worden qua detailniveau. Dit geeft voor de korte termijn invulling aan de behoefte van gemeenten.

In de toekomst, om de genoemde knelpunten te voorkomen, is het nodig dat bij de totstandkoming van nieuwe i-wetten beter dan nu het geval is wordt geborgd dat de voorgestelde conceptwetgeving nodig is en in de voorgestelde vorm geschikt is om de 'informatiehuishouding op orde' doelstelling te realiseren.

Daarbij is het belangrijk dat – meer dan nu het geval is- in het wetgevingstraject ook de architectuur, standaarden, functionele haalbaarheid en technische maakbaarheid wordt getoetst. Zo moet bijvoorbeeld voldoende geborgd worden dat in regelgeving benoemde generieke voorzieningen ook daadwerkelijk beschikbaar en bruikbaar zijn voor gemeenten en moeten architectuurkeuzes toegevoegd en gemotiveerd worden. De wijze waarop digitalisering wordt vormgegeven is vanzelfsprekend ook afhankelijk van de beschikbare technische middelen en de ervaringen daarmee bij soortgelijke toepassingen.

Wanneer de i-wetten een meer generieke opbouw kennen, dan wordt het in het wetgevingstraject minder complex om te borgen dat conceptwetgeving nodig is en in de voorgestelde vorm geschikt

<sup>14</sup> Zie ook Reset de gemeentelijke ICT, *Op zoek naar een evenwicht tussen zelf doen en uitbesteden*, december 2021.

is om de 'informatiehuishouding op orde' doelstelling te realiseren. Bovendien is het dan voor de domein specifieke wetgever eenvoudiger om aanvullende of afwijkende normen te benoemen in specifieke wetten.

Met 'een scherpere borging van het belang van het op orde krijgen van de informatiehuishouding in het wetgevingstraject wordt geïnvesteerd in samenhangende uitvoerbare i-wetgeving. Waarbij het uitgangspunt is dat gelijke vraagstukken die spelen om de informatiehuishouding op orde te brengen, op gelijke wijze worden beantwoord. Zodat zowel gemeenten als uitvoeringsorganisaties niet steeds weer met andere regels voor diezelfde informatiehuishouding op orde worden geconfronteerd.

## 2.5 Knelpunten en impact op het niveau van het 'verrichten'

Gemeenten moeten op het verrichten niveau zorgen voor de dagelijkse ondersteuning van de eindgebruikers in de uitvoering met als doel dat zij optimaal van de informatie gebruik kunnen maken. Daarbij is het dagelijks beheren van alle informatie (zowel administratief als digitaal) van belang en moet erop toegezien worden dat deze informatie aan alle gestelde eisen voldoet en blijft voldoen. Op dit niveau worden daadwerkelijk de i-wetswijzingen en vernieuwingen uitgevoerd.

- Een knelpunt welke op het niveau van 'verrichten' optreedt, is dat gebruikers te maken hebben met verschillende begrippen om hetzelfde te duiden en daarbij dat wetgeving nog deels geënt is op een papieren-werkelijkheid (Archiefwet/Awb)
  - *Toelichting en impact: in de transitie van werken op papier naar het digitaal werken en de informatiehuishouding die daarmee samenhangt, constateren we dat begrippen, zoals document, archiefbescheiden, gegevensdrager, gegevens, informatie, semantisch gezien verschillend zijn, maar deels wel dezelfde strekking lijken te hebben. Het hanteren van verschillende begrippen versterkt de individualistische insteek van de i-wetten (wegens het ontbreken van een gezamenlijk referentiekader). Denk bijvoorbeeld aan de verschillende definities van document (artikel 3 onder 35 van de eIDAS-verordening versus artikel 2.1 van de Woo).*
  - *In het verlengde hiervan constateren we dat door tijdsverloop en technologische ontwikkeling definities in wetten niet meer aansluiten bij de achterliggende doelstellingen en ontwerpprincipes van de wetgeving. Denk hierbij in de ontwikkeling van papieren documenten naar digitale documenten, maar in navolging daarvan ook de ontwikkeling van digitale documenten (bijv. in pdf-vorm) naar gegevens in een andere structuur (XML-bestand).*
  - *De verschillende begrippen zorgt voor extra afstemming, misinterpretatie, gemeenten maken eigen vertaling. Verder kan onduidelijkheid over de begrippen leiden tot extra inspanning bij het specificatieproces als er sprake is van digitalisering. Verschillende interpretatie maakt gegevensuitwisseling complex, maar ook kan het leiden tot niet op dezelfde wijze geautomatiseerd uitvoeren van beleidsregels. Dit geeft maatwerk in ICT-voorzieningen en leidt tot de eerdere genoemde complexiteit van ICT-infrastructuur.*
- Beleidskaders en perspectief rijk en de daadwerkelijke uitvoering binnen gemeenten sluiten niet goed op elkaar aan
  - *Toelichting en impact: Doordat beleidskaders en perspectief van het rijk en de daadwerkelijke uitvoering binnen gemeenten niet goed op elkaar aansluiten wordt de wetgever op grote afstand ervaren: "de wetgever weet niet wat er speelt en hoe het werkt" (wetten zijn een theoretische werkelijkheid). Het rijk gaat met haar wetgeving uit van een theoretische werkelijkheid en een aanname dat de informatiehuishouding binnen gemeenten op eenvoudige wijze aangepast kan worden op basis van de betreffende i-wet. Hierdoor kan het voorkomen dat een wet op delen niet of omslachtig uitvoerbaar is. Deze uitvoerbaarheid betreft niet alleen de uitvoerbaarheid van de individuele i-wet, maar vooral de uitvoerbaarheid van de i-wetten in samenhang met elkaar. Bij nieuw wetgeving/beleid ligt de focus met name op de verandering en niet op de continuïteit/bestaande situatie bij een gemeente. Daarbij komt dat bij een losse wets- of beleidswijziging alleen naar het direct getroffen domein wordt*

gekeken waardoor de implicaties van samenloop van bestaand en nieuw beleid onvoldoende over het voetlicht wordt gebracht.

- Generiek beoogde voorzieningen zijn niet van voldoende kwaliteit om aan de gewenste dienstverlening te voldoen of onvoldoende toekomstgericht (bijv.: PLOOI, MijnOverheid, Machtigen). Gemeenten ervaren dat het vertrouwen in (nog theoretische) technische oplossingen en de toepasbaarheid (gebruikserving) veelal te optimistisch wordt ingeschat en daardoor niet werken omdat ze niet passen in eerdere afgesproken standaarden en/of bestaande ICT-landschap.
- De grote afstand is ook geconstateerd in [Het programma Werken aan uitvoering \(WAU\)](#) gericht op de grote uitvoeringorganisaties, maar is ook herkenbaar voor gemeenten: Om politieke ambities te kunnen realiseren ziet de politiek graag zo snel mogelijk het effect van wet- en regelgeving terug in de directe dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen. Politiek en beleid sturen als gevolg daarvan op een zo kort mogelijk wetgevingsproces waarbij relatief weinig tijd en ruimte genomen wordt om de uitvoerbaarheid van een beleidsvoorstel goed in beeld te krijgen. Als de formele uitvoeringstoetsen op tafel liggen zijn vaak de politieke compromissen al gesloten.
- In de eindgebruikersondersteuning ervaren i-medewerkers een intern spanningsveld in de verschillende belangen en de druk binnen gemeenten om andere wetten en taken ook uit te voeren.
  - Toelichting en impact: Randvoorwaarden vanuit i-wetten worden veelal als beperking/lastig gezien en secundair ten opzichte van het primaire proces. Een voorbeeld hiervan is vergunningverlening. Het doel van dit proces (het komen tot een beslissing op een aanvraag) werd zeker in het verleden veelal bovengeschild geacht aan het deugdelijk opbouwen van een goed en volledig dossier (transparantie). De laatste jaren is een kentering zichtbaar, maar nog steeds staat de waarde van transparantie in dit proces niet op gelijke voet met de waarde van dienstverlening.
  - In de eindgebruikersondersteuning ervaren i-medewerkers een intern spanningsveld in de verschillende belangen en de druk binnen gemeenten om andere wetten en taken ook uit te voeren.
  - Implementatie van de i-wetten vergt ook een veranderingstraject: De invoering van de wet wordt vaak juridisch en/of technisch ingestoken, maar gemeenten geven aan dat implementatie van de i-wetten ook een veranderingstraject is. Cultuurverandering is belangrijk onderdeel van de veranderingopgave. Dit gaat over de transitie van papier naar digitaal, maar ook over de essentie van het belang van informatie voor een organisatie. Er zijn gemeenten die de i-doelstellingen willen bereiken via het actief sturen op bijv. een transparante cultuur, andere gemeenten zetten in op een digitaliseringstraject. Gemeenten geven aan dat een combinatie van beiden het beste is, maar meestal zijn de uitvoeringstrajecten nog behoorlijk techniek gedreven (bijv. focus op implementatie van metadatering of privacy/informatiebeveiliging of webrichtlijnen toepassen). Daarnaast geven gemeenten aan dat er een uitdaging zit in het commitment krijgen over de wijze waarop informatie digitaal wordt opgeslagen (documentstructuur en metadatering) in het primair proces. Dit bepaalt de mate waarin de informatie ook toegankelijk is voor anderen en is daarmee een belangrijke voorwaarde voor de Woo of het voldoen aan de AVG. Commitment hierover krijgen en het handhaven wordt ervaren als een tijdrovend proces.
  - Centrale implementatie-ondersteuning helpt, maar hierbij staat vaak nog de specifieke i-wet centraal dit maakt dat gemeenten aan de ene kant te maken krijgen met meerdere handreikingen, werkgroepen, adviseurs, dus specifieke hulp bij invoering van één i-wet, implementatie-ondersteuning is veelal verbonden met de betreffende i-wet (geoomerkte financiën). Beter zou zijn om de implementatie te plaatsen binnen een breder kader van de te beschermen publieke waarden, zodat meer integraal en in samenhang een wet geïmplementeerd kan worden.

### 2.5.1 *Randvoorwaarden om meer samenhang te creëren op Verrichten niveau*

Onze analyse op het niveau van het verrichten laat zien dat het nodig is om al tijdens concept fase van een wet een toets uit te voeren op (samenhang) in de praktijk van informatiehuishouding op orde. Dit helpt om uitvoeringsproblemen eerder aan het licht te brengen en voordat in het wetgevingsproces de conceptteksten al zo zijn 'ingedaald' dat deze teksten nog maar moeizaam te veranderen zijn.



# 3 Naar samenhang tussen de i-wetten (beoogde situatie)

## 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we de knelpunten en de daaruit volgende impact op de uitvoering van gemeenten verkend. Deze gesignaleerde knelpunten en daaruit vloeiende impact onderschrijven dat binnen de brede roep voor het op orde krijgen van de informatiehuishouding, het randvoorwaardelijk lijkt dat het normatieve kader uit de i-wetten in samenhang wordt opgesteld en aangeboden (rol rijk/wetgever). En ook dat deze i-wetten in samenhang worden geïmplementeerd (rol gemeenten, met ondersteuning vanuit VNG).

Maar hoe komen we tot een meer samenhangende set aan i-wetten en regels? In hoofdstuk 2 hebben we op basis van de knelpunten randvoorwaarden benoemd over hoe meer samenhang gecreëerd kan worden. In dit hoofdstuk wordt nader ingezoomd op de invulling van deze randvoorwaarden (zie paragrafen, 2.2.1, 2.3.1 en 2.4.1) en daarmee op de voor de uitvoering cruciale vraag hoe i-wetten in samenhang geïmplementeerd en toegepast kunnen worden.

Als mogelijke vervolgacties om tot een oplossing te komen, geven we twee transitiepaden.

Gelet op de geschetste knelpunten randvoorwaarden zou hét transitiepad naar meer samenhang zich dienen te richten op het proces om te komen tot één brede kaderwet over de informatiehuishouding voor gemeenten (en andere overheden). Vergelijkbaar met de Algemene wet bestuursrecht. Dit biedt een solide en duurzame basis om de regels over de informatiehuishouding en daarmee de informatiehuishouding zelf, in samenhang op orde te krijgen en te houden. En daarmee het 'goed openbaar bestuur' te kunnen waarborgen.

Omdat een hierboven geschetst transitiepad richting één brede kaderwet een lange doorlooptijd kent en de urgentie bestaat om ook op de kortere termijn tot meer samenhang te komen, wordt in dit hoofdstuk de focus gelegd op een tweede transitiepad, waarin pragmatisch toegewerkt wordt naar meer samenhang (ter voorbereiding op een algemene Kaderwet).

In het tweede transitiepad ligt de nadruk om binnen de huidige structuren en constellatie van i-wetgeving meer samenhang te creëren. Dit pad is gericht op samenhangende vereenvoudiging van de nu nog losse i-wetgeving en daarin neergeslagen publieke waarden, normen en regels, (gegevens) definities, en de techniek (ICT) die dit ondersteunt. Dit is een suboptimale oplossing in vergelijking tot het eerste transitiepad, maar beter dan het nul-alternatief. Daarbij levert dit transitiepad op inhoud een bijdrage aan het transitiepad richting een kaderwet, door bestaande regelgeving (verder) te ordenen en te structureren.

### **Gewenste vervolgactie**

Werk toe naar een brede kaderwet over de informatiehuishouding. De resultaten uit dit onderzoek kunnen hiertoe aanknopingspunten bieden om de urgentie hiervan te benadrukken.

In dit hoofdstuk wordt de nadruk gelegd op het tweede transitiepad (wat is er praktisch nu al mogelijk om meer samenhang te creëren).

De analyse laat zien dat op verschillende manieren samenhang gecreëerd kan worden. Deze manieren zijn niet limitatief. Het betreft hier een complex onderwerp met veel variabelen. In het kader van deze verkenning, schetsen we hieronder een aantal stappen waarlangs uiteindelijk meer samenhang

binnen de i-wetten gerealiseerd zou kunnen worden:

- Overzicht van generieke i-wetten
- Ordening van de wetten aan de hand van publieke waarden
  - Publieke waarden als bundelmechanisme
  - Publieke waarden als multidisciplinaire kapstok voor juridische, technische en ethische toetsing
- Ordening van wetten langs verschillende assen van alle relevante normen:
  - Normen gericht op publieke waarden als ordeningsprincipe
  - Normen gericht op generieke voorzieningen als ordeningsprincipe
  - Normen gericht op generieke concepten als ordeningsprincipe
- Beheren en actualiseren van i-wetten
  - Toetsingskader bij actualisatie
  - Referentie implementaties
  - Hardheidsclausule en invoeringstoets
  - Beheersituatie bestaande i-wetten
  - Versterken middelen uitvoering

In de volgende paragrafen zullen we bovenstaande punten verder toelichten. Het is van belang om in het achterhoofd te houden dat dit onderzoek een verkennende opzet heeft. We geven in dit hoofdstuk een kapstok voor manieren om meer samenhang in i-wetten te creëren. Deze kapstok biedt perspectief op verder (meer gedetailleerd) onderzoek.

### 3.2 Overzicht van generieke i-wetten

Als eerste stap richting het in samenhang brengen van de i-wetten is het belangrijk om overzicht te creëren van welke wetten en regels en onderliggende normen nu daadwerkelijk relevant zijn voor gemeenten. Dit is uit de knelpunten analyse gebleken en wordt nog extra onderbouwd door de 'Tafel van elf'.

De 'Tafel van elf' is een opsomming van factoren die van belang zijn voor de naleving van regels. Sterke en zwakke kanten van de handhaving en naleving van regels kunnen met behulp van de 'Tafel van elf' in kaart worden gebracht. De '[Tafel van elf](#)' is opgebouwd uit elf dimensies die met elkaar bepalend zijn voor de mate van naleving van wetgeving.

De eerste dimensie voor spontane naleving van regels is: kennis van regels. Dit valt uiteen in<sup>15</sup>:

- De bekendheid met de regels
- De duidelijkheid van regels

#### Toelichting

Onbekendheid met de regels kan tot (onbewuste) overtreding leiden. Door onduidelijkheid of ingewikkeldheid van de wetgeving kunnen (per ongeluk) fouten met naleving gemaakt worden. Een aantal aspecten kunnen onderscheiden worden;

- Omvang van de regelgeving: doordat erg veel regels van toepassing zijn (of doordat de ene wetswijziging de andere snel opvolgt), vraagt het misschien te veel van betrokkenen om ze allemaal te kennen.
- Vaagheid van regelgeving: begrippen en bepalingen kunnen voor meerdere uitleg vatbaar zijn
- Complexiteit van de regelgeving: men moet bijvoorbeeld technische of juridische kennis bezitten om de regels te kunnen begrijpen.

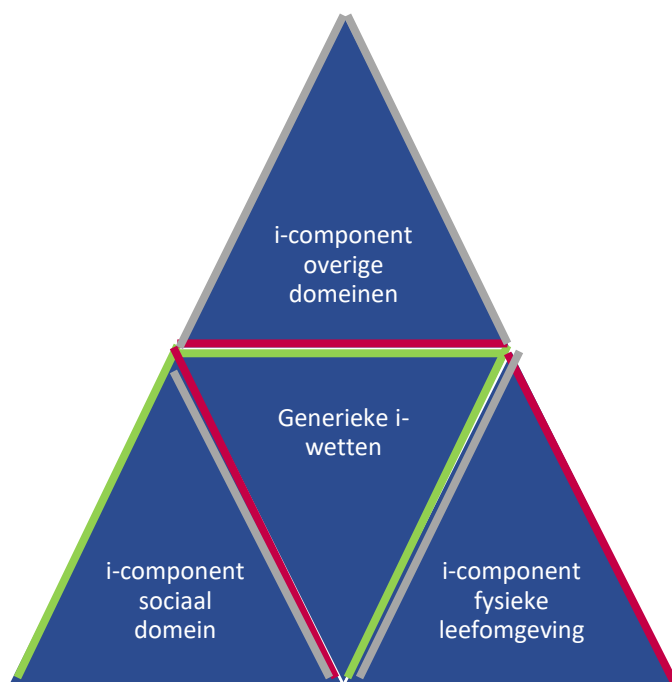
<sup>15</sup> Teksten ontleend aan: *Tafel van Elf*, paragraaf 2.1.

### Gewenste vervolgactie

De versnippering van i-wetten en het gebrek aan samenhang werkt door in de (on)bekendheid met de regels en de (on)duidelijkheid van de regels. De versnippering gaat ten koste van de compliance. Dit dient vanuit het oogpunt van naleving geadresseerd te worden. Bijvoorbeeld door het bieden van een visueel overzicht van relevante wetgeving (inclusief duiding op detail-niveau).

### Complexiteit

Voor deze analyse is uitdrukkelijk gekozen om de scope te beperken tot de generieke i-wetten (domein overstijgende wetten, midden in de driehoek van onderstaande figuur). Echter zullen ook delen uit domeinspecifieke wetten ingrijpen op de informatiehuishouding. Deze domeinspecifieke wetten, zoals de Omgevingswet en de Jeugdwet zullen soms afwijkende regels bevatten (welke voorgaan op de generieke regels) en soms aanvullende domeinspecifieke i-regels bevatten.



Figuur 2 Samenhang i-wetten met andere domeinen

Voor een overzicht van alle relevante i-wetten binnen een bepaald domein is het dus zaak om kennis te hebben van zowel de relevante generieke i-wetten als de domeinspecifieke i-bepalingen.

### Gewenste vervolgactie

Breng de domeinspecifieke i-regels in kaart, inclusief de samenhang met de generieke i-wetten.

### Stapsgewijze aanpak

Voorgesteld wordt om allereerst een overzicht te creëren voor de generieke i-wetten en vervolgens per domein aan te geven wat er voor dit domein aanvullend geldt, niet geldt of anders geregeld wordt. Zo'n overzicht en inzicht van de i-opgave in relatie tot het totale portfolio van de gemeente helpt om tot goede prioriteitstelling te komen.

Door het uitvoeren van deze analyse is een eerste stap gezet naar het in kaart brengen van (potentieel) relevante i-wetten. Deze zijn verkregen uit deskresearch, uit interviews en vanuit andere inventarisaties. Per wet is kort aangegeven waar deze op ziet en is een snelle inschatting gemaakt welke publieke waarden met deze wet worden nagestreefd (zie onder paragraaf 3.3 meer over de relatie met publieke waarden). De lijst is opgenomen in bijlage 2.

Deze bovengenoemde stap slaat een -praktische- brug naar het meer in samenhang brengen van de i-wetten en lost een aantal knelpunten op. Niet alle knelpunten worden met louter een overzicht opgelost. Bijvoorbeeld de knelpunten die samenhangen met het diverse gebruik van begrippen en de verschillende wijze van normstelling op een bepaald onderwerp<sup>16</sup>. Om deze knelpunten te adresseren is aanvullend op het te creëren overzicht, meer samenhang nodig. Vergelijk de Algemene wet bestuursrecht waarmee ervoor gekozen is uniforme begrippen ('besluit', 'bestuursorgaan', 'belanghebbende', 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur') voor alle bestuursrechtelijke sectorwetgeving te hanteren. Afwijken/aanvullen kan, maar het uniforme kader is uitgangspunt.

#### **Gewenste vervolgactie**

Geïnterviewden geven aan dat zij een (visueel) overzicht voor zich zien op een specifiek hiervoor bestemde website (of meerdere samenhangende pagina's), met daarop relevante generieke i-wetten (bestaand en in ontwikkeling). Met daarin een gelaagde opbouw (wat is relevant voor het niveau van het richten, inrichten en verrichten). Stapsgewijs zou er meer functionaliteit en diepgang aangebracht kunnen worden om gemeenten te ondersteunen.

Het enkel beschikbaar stellen van een overzicht van alle generieke i-wetten heeft volgens geïnterviewden als direct meerwaarde voor gemeenten. Voordat wordt gestart met het -in meer detail-aanbrengen van overzicht is het zaak om consensus te hebben aan een (eerste) set aan ordeningsprincipes zodat dubbelwerk zo veel als mogelijk wordt voorkomen en het overzicht zo ingericht kan worden dat subsets van alle data afzonderlijk geraadpleegd kunnen worden.

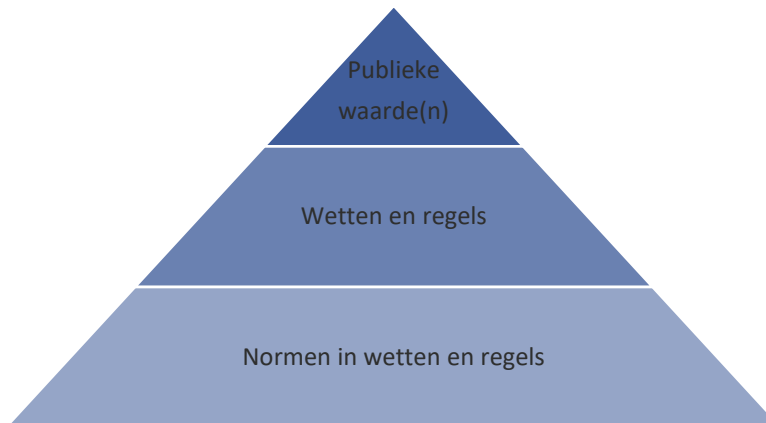
### **3.3 Ordening van de wetten aan de hand van publieke waarden**

Juist nu de ordening op het niveau van de individuele wetten niet aanwezig is c.q. complex is om te doorgronden, zou het bundelen van de wetten aan de hand van publieke waarden een stap kunnen zijn voor het meer in samenhang benaderen van bepaalde i-wetten en regels die bijdragen aan dezelfde publieke waarden (zie paragraaf 3.3.1). Deze structuur kan ook helpen in het maken van een zorgvuldige afweging tussen het bereiken van verschillende waarden uit verschillende wetten (zie paragraaf 3.3.2).

<sup>16</sup> Zie de voorbeelden genoemd in 2.4 m.b.t informatiebeveiliging en 3.6.3 m.b.t. het gebruik van begrippen.

### 3.3.1 Publieke waarden als bundelmechanisme

Wij constateren een relatie tussen de normen uit de i-wetten, de doelstellingen van de wetten en de na te streven waarden.



Figuur 3: Normen in wetten dragen bij aan doelstellingen van de wetten die vervolgens richting geven in na te streven waarden

Publieke waarden kunnen daarmee helpen doordat ze de kaders vormen die richting geven bij doeltreffende invulling van normen uit de informatiewetten en ook om de onderlinge samenhang en (in) consistentie met andere publieke waarden veel meer gestructureerd te kunnen adresseren.

#### Gehanteerde publieke waarden

Voor de geïdentificeerde wetten en regels in het i-domein<sup>17</sup> onderscheiden we voor het gebruik in deze analyse de volgende publieke waarden:

- Openbaarheid en transparantie
- Dienstverlening en communicatie
- Toegankelijkheid
- Privacy en intellectueel eigendom
- Informatiebeveiliging
- Informatiehuishouding op orde

Samen met geïnterviewde gemeenten is een verkennende inventarisatie gemaakt van generieke wetten en regels die betrekking hebben op de informatiehuishouding van gemeenten.

Bij elk van deze wet of regel is ingeschat in welke mate deze bijdraagt aan een achterliggende publieke waarde. Aan de hand van deze inschatting kunnen de wetten in de onderstaande tabel geplot worden (sommige wetten en regels dragen bij aan meerdere publieke waarden).

<sup>17</sup> Zie bijlage II voor een lijst van geïdentificeerde wetten en regels.

<b>Dienstverlening en communicatie</b> Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (WMEBV) Digitale Dienstenwet Single Digital Gateway (EU) Dienstenwet Wet digitale overheid (Wdo) Wet elektronische publicaties (Wep) eIDAS-verordening (EU) Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Nederlandse uitvoeringswet (Uavg) Tijdelijke besluit digitale toegankelijkheid Wet markt en overheid Algemene wet bestuursrecht Mededingingswet Aanbestedingswet Wet extern klachtrecht (Wek)	
<b>Openbaarheid en transparantie</b> Archiefwet 1995/Archiefwet 2021 Wet openbaarheid van bestuur (Wob)/ Wet open overheid Bekendmakingswet/Wet elektronische publicaties (Wep) Wet hergebruik overheidsinformatie(Who)/Implementatie Europese open data richtlijn Aanbestedingswet Data governance verordening Wet markt en overheid Algemene wet bestuursrecht ENSIA Single Digital Gateway (EU) Grondwet (GW)	<b>Privacy en intellectueel eigendom</b> Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Nederlandse uitvoeringswet (Uavg) Auteurswet (+Europese richtlijn en internationale wetgeving) Data governance verordening Informatieveiligheid, Baseline informatiebeveiliging overheid (BIO) Wet politiegegevens Grondwet (GW)
<b>Toegankelijkheid en inclusie</b> Tijdelijke besluit digitale toegankelijkheid/WDO VNG verdrag handicap Single Digital Gateway (EU) Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (WMEBV) Algemene wet bestuursrecht Grondwet (GW)	<b>Informatiebeveiliging</b> Wet digitale overheid (Wdo) Baseline informatiebeveiliging overheid (BIO) Eidas (EU)-verordening Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Nederlandse uitvoeringswet (Uavg) Data governance verordening ENSIA
<b>Duurzame toegankelijkheid en informatiehuishouding op orde</b> Archiefwet 1995/Archiefwet 2021 Wet openbaarheid van bestuur (Wob)/Wet open overheid Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Nederlandse uitvoeringswet (Uavg) Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv) Wet digitale overheid (Wdo) Tijdelijke besluit digitale toegankelijkheid Baseline informatiebeveiliging overheid (BIO) Burgerlijk Wetboek (BW) Gemeentewet Wet gemeenschappelijke regelingen	

Figuur 4: Overzicht van de relatie tussen geïdentificeerde i-wetten en bovenliggende publieke waarden (Uitgegrijste wetten, slechts beperkt relevant)

Met bovenstaande systematiek is het mogelijk om voorzichtig eerste stappen te zetten om de i-wetten meer in samenhang te beschouwen.

### 3.3.2 Publieke waarde als multidisciplinaire kapstok voor juridische, technische en ethische toetsing

Publieke waarden kunnen ook als een multidisciplinaire kapstok dienen waar zaken als juridische regels, techniek en ethiek integraal belegd kunnen worden (multidisciplinaire integraliteit). Ze helpen hiermee samenhang te creëren tussen de verschillende werkelijkheden: een juridische werkelijkheid, gebaseerd op normatieve kaders (hoe het zou moeten zijn), een technische werkelijkheid

(gebaseerd op architectuurprincipes en de stand van de technologie) en hoe we vinden dat we verantwoord invulling kunnen geven aan de gemeentelijke taakopvatting (ethiek en ambitie).

#### **Praktijkvoorbeeld welke de multidisciplinaire kapstok noodzaak illustreert**

De uitdaging die gemeenten hebben bij het uitwisselen van gegevens in het kader van een integrale dienstverlening of integraal hulpverlening aan kwetsbare mensen. Hierbij is het nodig om vanuit verschillende beleidsterreinen gegevens te delen; Bij het verbeteren van de adres kwaliteit in de BRP worden adresonderzoeken uitgevoerd. Hier kan blijken dat iemand de post niet openmaakt omdat hij of zij de rekeningen niet meer kan betalen. De post komt retour, op basis hiervan ontstaat een melding dat het adres niet klopt. Deze melding komt binnen bij de afdeling burgerzaken. Bij een bezoek aan het adres, blijkt de betreffende persoon er wel te wonen. Het adres klopt, maar er is sprake van schuldenproblematiek. Deze medewerker van burgerzaken, mag niet zomaar de gegevens delen met een medewerker van schuldhulpverlening, omdat dan niet gewerkt wordt volgens de privacywetgeving.

Op het bestuurlijke niveau speelt hier de afweging over waarden als inclusiviteit, uitlegbaarheid, transparantie, privacy. In de uitvoering zelf vergt de “waarde-conflicten afweging” bij een afstemming met functies als de Functionaris gegevensbescherming, de informatiebeveiliging (CISO), de ICT-beheerder, een jurist en de proceseigenaar van burgerzaken en schuldhulpverlening om de passende maatregelen te treffen (binnen de gestelde (waarde)kaders op bestuurlijk niveau) en daarbij de gewenste dienstverlening naar burgers en bedrijven leveren.

#### **Voorbeeld 2**

De [Nederlandse Overheid Referentie Architectuur \(NORA\)](#) bevat richtinggevende principes, zoals: kernwaarden van dienstverlening en basis- en architectuurprincipes. Deze architectuurprincipes zijn normatieve uitspraken die richting geven aan het in samenhang ontwerpen en realiseren van overheidsdiensten voor burgers en bedrijven. Elk Architectuurprincipe draagt bij aan het realiseren van een of meer van de Kwaliteitsdoelen die zijn afgeleid van de Kernwaarden van Dienstverlening. Een van de Kerndoelen is ‘transparant’ en ligt daarmee in lijn met de publieke waarde ‘transparantie’. Bij deze doelstelling hoort het leidende principe: *‘verplaats je in de gebruiker’*: *Ontwerp, realiseer en verbeter de dienst (met ondersteunende systemen) vanuit de behoefte van de gebruiker. We constateren dat bij het opstellen van wetten en regels er meer aandacht dient te zijn vanuit de wetgever voor deze principes, zodat architectuur en wetgeving dichter tegen elkaar aan komen te liggen (waar er nu een kloof is).*

#### **Gewenste vervolgactie**

In de stapsgewijze aanpak om te komen tot een (visueel) overzicht van i-wetten zou de ordening van de wetten aan de hand van publieke waarden een volgende stap kunnen zijn.

Voordat wordt gestart met het -in meer detail- aanbrengen van overzicht is het zaak om consensus te hebben over de in deze analyse gemaakte indeling naar publieke waarde zodat dubbelwerk zo veel als mogelijk wordt voorkomen en het overzicht zo ingericht kan worden dat subsets van alle data afzonderlijk geraadpleegd kunnen worden.

### **3.4 Ordening langs verschillende assen van alle relevante normen**

In de huidige situatie is het normenkader wat ziet op de informatiehuishouding verdeeld over tal van wetten. Daarin is het ordeningsprincipe op dit moment de wet zelf. Samenhang tussen de normenkaders uit de verschillende wetten is beperkt. Doel van een ordening van alle relevante normen is de eenheid van wetgeving bevorderen en invulling geven aan het uitgangspunt dat gelijke vraagstukken op gelijke wijze worden beantwoord, zodat burgers en uitvoerende diensten niet steeds weer met andere regels voor dezelfde vraagstukken worden geconfronteerd<sup>18</sup>. Dit uitgangspunt past bij de doelstelling om de i-wetten meer in samenhang te brengen, zodat een integrale aanpak in het

18 Tekst vrij naar [Toetsingskader Digitalisering en wetgeving](#) p.3-4, Raad van State 2021.

op orde brengen van de informatiehuishouding wordt bevorderd<sup>19</sup>. Bijkomend voordeel is ook dat de toegankelijkheid van regelgeving en daarmee ook het vermogen om te doorgronden van wat deze regels betekenen om hier vervolgens aan te kunnen voldoen, versterkt wordt door deze ordenings-slag.

#### *Ordering als analyse-tool om te bepalen of actualisatie nodig is*

Daarnaast biedt een gestructureerde ordening langs de as van belangrijke ordeningsprincipes het inzicht om te bepalen of bepaalde huidige wetten niet meer aan deze principes voldoen en daarmee geharmoniseerd dienen te worden, dan wel dat er in het beheer bijzondere aandacht voor benodigd is (zie hierover paragraaf 3.5).

#### **Praktijkvoorbeeld vergelijken van gehanteerde begrippen binnen de verschillende bestemmingsplannen van gemeenten.**

Met het oog op de aankomende Omgevingswet is vanuit VNG een project doorlopen waarin alle gehanteerde begrippen in bestemmingsplannen in één **database** bijeen zijn gebracht voor analyse. Het resultaat is te raadplegen via de **[begrippenomgevingswet](#)**.

Op basis van deze database wordt o.a. inzichtelijk welke begrippen vaak voorkomen (binnen één gemeente in meerdere plannen (interne consistentie) en in relatie tussen de verschillende plannen van verschillende gemeenten (externe consistentie).

Begrippen	X	X	Bijzonderheden
bebouwingsgebied ten behoeve van aan en bijgebouwen	7	7	Komt alleen voor bij 's-Gravenhage
bebouwingsgrens	33	373	
bebouwingspercentage	40	5.769	
bed and breakfast	1	1.360	
bed en breakfast	61	3.429	
bedrijfsgebouw	48	3.344	
bedrijfsvloeroppervlakte	25	1.276	
bedrijfswoning	7	3.873	
bedrijfswoning dienstwoning	43	587	
beheersverordening	1	4	Komt weinig voor

*Figuur 5 fragment uit [begrippenomgevingswet.nl-database](#)*

Het resultaat hiervan is vervolgens dat op basis van deze analyse achterhaald kan worden welke begrippen in de dataset afwijken van de veronderstelde begripsbepaling (de meest voorkomende in de dataset). Dit inzicht biedt de trigger om deze afwijkingen (indien niet beoogd) aan te laten passen.

Het bovenstaande voorbeeld is weliswaar mogelijk niet direct toepasbaar voor de samenhang binnen het i-domein (te kleine dataset) maar illustreert dat je aan de hand van een ordening wel inzichtelijk kan krijgen waar zich in individuele gevallen afwijken voordoen en vervolgens hier actie op kunt ondernemen.

#### **3.4.1 Normen gericht op publieke waarde als ordeningsprincipe**

In de vorige paragraaf hebben we gezien dat publieke waarden kunnen helpen om de verschillende i-wetten te bundelen en zo te zorgen voor een samenhangend overzicht van de afzonderlijke i-wetten. Op een niveau dieper kan het normatieve kader (de artikelen uit de verschillende wetten die zich richten naar gemeenten in de vorm van bevoegdheden, verboden of geboden) toebedeeld worden naar de verschillende publieke waarden. Op deze manier wordt inzichtelijk welke wetten bijdragen aan welke waarden en op een niveau dieper beantwoordt het de vraag: als de gemeente wil werken aan transparantie, aan welke wettelijke randvoorwaarden dient de gemeente dan te voldoen?

<sup>19</sup> We realiseren ons dat informatiehuishouding op orde brengen en digitalisering geen pseudoniemen zijn. Echter zien wij een dusdanige samenhang waardoor bij het op orde brengen van de informatiehuishouding goed bij dit toetsingskader aan kan worden gesloten.



#### **Praktijkvoorbeeld welke de publieke waarde als ordeningsprincipe noodzaak illustreert:**

##### *Openbaarheid van bouwdoossiers*

In bouwdoossiers komen bouwtekeningen voor waar auteursrecht op rust. Hiervoor moeten gemeenten toestemming hebben van de auteursrechthebbende en moet deze handelswijze juridisch worden verantwoord

In bouwdoossiers komen ook persoonsgegevens (AVG) voor. Hiervoor moeten gemeenten bepalen op welke wijze de bouwdoossiers ter beschikking worden gesteld op zowel een website als voor 1 aanvrager en daarbij de nodige maatregelen treffen: Delen niet beschikbaar stellen en/of persoonsgegevens weglakken.

De zorgdrager (degene die bij of krachtens de wet belast is met de zorg voor de archiefbescheiden) heeft na overbrenging (Archiefwet) vaak nog toegang tot de bouwdoossiers. De vraag is of de zorgdrager de doossiers na overbrenging nog mag delen met derden (zoals de Brandweer) en als dat mag afspraken maken over, wie wanneer verantwoordelijk is

Er moet ook rekening gehouden worden met het oog op veiligheid dat gebouwen informatie beperkt (Wob, Woo, Archiefwet) openbaar mag worden.

Tot slot met betrekking tot de nog over te brengen bouwdoossiers moeten er bepaalde afspraken worden gemaakt met de zorgdrager over het stellen van beperkingen aan de openbaarheid van de bouwdoossiers in de verklaring van overbrenging.

#### **3.4.2 Normen gericht op generieke voorzieningen als ordeningsprincipe**

Het normatieve kader (de artikelen uit de verschillende wetten die zich richten naar gemeenten in de vorm van bevoegdheden, verboden of geboden) kan ook toebedeeld worden naar generieke voorzieningen. Er vindt dan toetsing plaats op architectuur, standaarden, functionele haalbaarheid en technisch maakbaarheid. Zo moet voldoende geborgd worden dat generieke voorzieningen beschikbaar en bruikbaar zijn en moeten architectuurkeuzes toegevoegd en gemotiveerd worden. Dit helpt in samenhang van i-wetgeving op het aspect generieke voorzieningen. Op deze manier wordt inzichtelijk als er een generieke voorziening nodig is om de wet uit te voeren, aan welke wettelijke, architectuur, functionele en technische randvoorwaarden een gemeente dient te voldoen om aan te sluiten en wordt er beter geborgd dat de in i-wetten beschreven voorzieningen daadwerkelijk beschikbaar en bruikbaar (in samenhang met andere generieke voorzieningen) zijn voor gemeenten.

#### **Praktijkvoorbeeld welke een ordening van normen naar generieke voorzieningen noodzaak illustreert**

Doordat afzonderlijke i-wetgeving verschillende communicatiekanalen met burgers en bedrijven verplicht, moeten gemeenten voor uiteenlopende publicaties verschillende aansluitingen naar deze kanalen realiseren. Gemeenten moeten daarbij met verschillende eisen rekeninghouden en hoewel de communicatie over deze kanaalsturing voor een groot deel landelijk gebeurt, komen vragen van burgers en bedrijven bij de gemeente terecht, waarmee gemeenten moeten zorgen voor communicatie op maat. Voor gemeenten geldt dat ze de publicatie in het kader van de Woo via PLOOI moeten doen. DROP is voor de uitvoering van de Wet elektronische publicaties (WEP). Daarin heeft DROP betekenis voor publicaties, zoals: bekendmakingen, mededelingen, kennisgevingen van o.a. vergunningen. De LVB is vanuit de Omgevingswet voor Omgevingsplannen, Omgevingsvisies en Omgevingsdocumenten. Op termijn wordt deze wel geïntegreerd met DROP, maar voor nu is het een versnipperd geheel.

#### **3.4.3 Normen gericht op generieke concepten als ordeningsprincipe**

Het normatieve kader (de artikelen uit de verschillende wetten die zich richten naar gemeenten in de vorm van bevoegdheden, verboden of geboden) kan ook toebedeeld worden naar generieke concepten. Op deze manier wordt beter inzichtelijk aan welke wettelijke randvoorwaarden gemeenten dienen te voldoen voor specifieke processen of domeinen binnen de gemeente en kan er gezorgd worden dat begrippen binnen deze generieke concepten hetzelfde betekenen.

### Voorbeelden om deze ordening te illustreren:

Eenduidigheid over de normen die gelden om te voldoen aan Informatiebeveiligingseisen

#### Praktijkvoorbeeld over het ontbreken van (voldoende) samenhang in de informatiebeveiligingseisen

In het licht van de publieke waarde informatiebeveiliging zien we op artikelniveau diverse normen die betrekking hebben op informatiebeveiliging. Echter zijn deze normen vaak eigenstandig opgesteld en ontbreekt samenhang in semantiek en gelaagdheid. Bijvoorbeeld:

Artikel 2:9 WMEBV: *...Indien een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt, geschiedt dit op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt....'*

Artikel 13, tweede lid, van het Archiefbesluit: *2. De zorgdrager beveiligt zijn archiefruimten en archiefbewaarplaatsen op toereikende wijze tegen brand, inbraak en wateroverlast;*

Artikel 7, eerste lid van het Dienstenbesluit centraal loket:  
*Het centraal loket is zodanig ingericht dat de nodige maatregelen van technische en organisatorische aard zijn getroffen ter beveiliging van de in het centraal loket opgenomen gegevens tegen verlies of aantasting van deze gegevens en tegen onbevoegde kennisneming, opnemning, wijziging, verwijdering of verstrekking van deze gegevens.*

Soms zijn de normen gericht op doelen. Soms op de te voorkomen effecten. In weer een ander geval op de te nemen maatregelen. Of combinaties hiervan. Soms heel algemeen. Dan weer heel expliciet.

Eenduidigheid in welke informatie bewaard en duurzaam toegankelijk moet zijn (archiveren)

#### Praktijkvoorbeeld welke de versnipperde ordening van archiefregelingen illustreert

Een [ordening van normen](#) naar archiefseisen uit verschillende wetten is gemaakt en beschikbaar.

#### Verbetering van het toezicht

Net als dat er op de in bovengenoemd voorbeeld beschreven wijze geordend kan worden op het aspect/concept 'informatiebeveiliging' kan er dan bijvoorbeeld ook geordend worden op het aspect/concept 'toezicht'. Dit maakt inzichtelijk hoe de verschillende -aan toezicht gerelateerde normen- in de verschillende wetten er in vergelijk met elkaar uitzien. Dit inzicht maakt het vervolgens mogelijk om te bepalen of harmonisatie van deze specifieke normen vanuit uitvoeringsperspectief gewenst is. Op een hoger metaniveau maakt dit het ook makkelijker om toezicht uit te oefenen op de naleving op de i-wetten.

#### Gewenste vervolgactie

In de stapsgewijze aanpak om te komen tot een (visueel) overzicht van i-wetten zou ook overzicht kunnen worden gegeven op basis van samenhang tussen de normenkaders en toezicht uit de verschillende wetten. Hiervoor kunnen de in deze paragraaf gebruikte ordening (normen gericht op publieke waarden, generieke voorzieningen en concepten) gebruikt worden.

Voordat wordt gestart met het -in meer detail- aanbrengen van overzicht is het zaak om consensus te hebben aan een (eerste) set aan ordeningsprincipes zodat dubbelwerk zo veel als mogelijk wordt voorkomen en het overzicht zo ingericht kan worden dat subsets van alle data afzonderlijk geraadpleegd kunnen worden.

### 3.5 Beheren en actualiseren van de i-wetten

Deze paragraaf richt zich op de -te overwegen- langere termijn-doelstelling waarin bestaande i-wetten meer duurzaam geïntegreerd worden en in de toekomst misschien uitmonden in een bredere kaderwet over de informatiehuishouding.

#### 3.5.1 Toetsingskader bij actualisatie

De [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) vormen het kader dat wetgevingsjuristen van de centrale overheid in acht horen te nemen bij het [opstellen van regelgeving](#).

In deze [aanwijzingen](#) staan met name de wetgevingstechniek en de wetgevingskwaliteit centraal.

Bij de voorbereiding van een wetsvoorstel kan gebruikt worden gemaakt van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Het IAK bevat de vragen die ten minste aan bod zouden moeten komen in de fase van beleidsvorming. Toepassing van het IAK bij de voorbereiding van een wetsvoorstel, bevordert dat alle onderwerpen die aan bod dienen te komen in een memoerie van toelichting aan de orde komen. In het IAK zijn daarnaast alle verplichte<sup>20</sup> toetsvragen verwoord en is [achtergrondinformatie](#) te vinden.

Voor deze analyse beschouwen we bovenstaande als 'toetsingskader' waarlangs nieuwe wetgeving tot stand komt. Het 'toetsen' zit hem er in dat uitdrukkelijk dient gezien te worden of cruciale stappen uit dit proces om te komen tot nieuwe wetgeving niet worden overgeslagen of kwalitatief onvoldoende aandacht krijgen.

#### *Het aspect 'samenhang' binnen het toetsingskader*

Het is dus van groot belang dat het aspect van de 'samenhang van regelgeving', voldoende geborgd wordt binnen dit toetsingskader. Meer specifiek gaat het dan over de in de vorige paragraaf geschetste ordeningsprincipes. Hieronder wordt (verkenkend) geschetst waar in het toetsingskader haakjes zitten om bij de totstandkoming van wetgeving specifiek aandacht te hebben voor de samenhang. Dit doen we aan de hand van de in de vorige paragraaf benoemde ordeningsprincipes.

#### *Publieke waarde*

De aanwijzing voor de regelgeving bevat momenteel niet de term 'publieke waarde'. Wel wordt in aanwijzing 2.3 onder punt b (voorafgaand onderzoek) aangegeven dat de doelen die moeten worden bereikt, zo concreet en nauwkeurig mogelijk dienen te worden vastgesteld.

#### **Gewenste vervolgactie**

Pas aanwijzing 2.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zo aan, of leg deze zo uit dat naast het opnemen van de doelen ook benoemd wordt aan welke publieke waarden de wet bijdraagt.

Bij de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving dient meer dan nu getoetst te worden of het duidelijk genoeg is aan welke publieke waarden de benoemde doelstellingen een bijdrage leveren.

#### **Gewenste vervolgactie**

Toets in het wetgevingstraject aan welke publieke waarden de doelstellingen die met het conceptwetsvoorstel worden beoogd een bijdrage leveren, of de strekking van het conceptwetsvoorstel in lijn is met deze doelstellingen en publieke waarden en de artikelen congruent zijn aan de benoemde doelstellingen en publieke waarden.

#### *Generieke concepten en Generieke voorzieningen*

De aanwijzing voor de regelgeving bevat momenteel niet de term 'generieke concepten' of vergelijkbaar in de context, zoals genoemd in de vorige paragraaf. Aanwijzing 3.49 zegt iets over generieke voorzieningen maar in een andere context.

<sup>20</sup> Het kabinet heeft in 2011 beslist dat dit afwegingskader toegepast dient te worden bij de voorbereiding en verantwoording van beleid en regelgeving (Kamerstukken II 2010/11, 29515, nr. 330).

Desondanks bestaan er wel ander haakjes waar dit aspect aan kan worden gelieerd. Zo luidt aanwijzing 2.10 (lasten voor de maatschappij en overheid):

*Bij de keuzes met betrekking tot vorm en inhoud van een regeling wordt gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor burgers, bedrijven en instellingen, alsmede voor de overheid zelf.*

In de toelichting bij aanwijzing 2.10 worden voorbeelden geschetst om de lasten voor de overheid te beperken. Daarin worden het hanteren van generieke concepten en voorzieningen niet benoemd. Het valt er echter wel onder. Het toepassen hiervan levert namelijk een lastenverlichting op aan de zijde van de gemeenten.

#### **Gewenste vervolgactie**

Pas aanwijzing 2.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zo aan, of leg deze zo uit, dat meer expliciet naar voren komt dat in het kader van lasten voor de overheid, meer dan nu het geval, gekeken wordt naar het toepassen van generieke concepten en generieke voorzieningen, met inbegrip van een afweging van de geschiktheid van de inzet van deze voorzieningen binnen de specifieke gemeentelijke context.

Verwacht wordt dat het meer nadruk leggen op het toepassen van deze principes bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving kan leiden tot discussies tussen departementen en VNG over de mate waarin aan deze principes al dan niet wordt voldaan. Een oplossing zou kunnen liggen in het werken met referentie-implementaties.

### **3.5.2 Referentie implementaties**

Met referentie implementaties (aanvullend op uitvoeringstoetsen) kan vroegtijdig worden getoetst hoe het conceptwetsvoorstel zijn werking heeft in samenhang met al geïmplementeerde i-wetten en wordt in een vroegtijds stadium voorkomen dat het conceptwetsvoorstel op delen niet of omslachtig uitvoerbaar is voor gemeenten. Ook kan naar voren komen of synergievoordeel behaald kan worden door bepaalde conceptwetsvoorstellen te bundelen of juist te splitsen. Dit moet gebeuren in nauw contact tussen het rijk en gemeenten zodat bevindingen uit de uitvoering die aanpassing van wet- en regelgeving vereisen snel kunnen worden opgepakt. Daarbij is het belangrijk om aandacht te hebben voor de continuïteit een aansluiting in de bestaande situatie van de gemeentelijke uitvoering.

#### **Gewenste vervolgactie**

Pas aanwijzing 2.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zo aan, of leg deze zo uit, dat meer expliciet naar voren komt dat t bij het conceptwetsvoorstel een referentie implementatie plaats vindt met het oog op de uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving.

Door nadruk te leggen op bovengenoemde punten, wordt bewerkstelligd dat er bij de totstandkoming van wetgeving, vroeg in het proces, meer aandacht wordt gevestigd op de samenhang met bestaande regelgeving. Dit komt de uitvoerbaarheid voor gemeenten ten goede.

### **3.5.3 Hardheidsclausule en invoeringstoets**

Vanuit het perspectief van de uitvoering is het van belang om meer hardheidsclausules op te nemen in de wetgeving, gerelateerd aan de uitvoerbaarheid van de wetgeving. Dit sluit aan bij het [regeringsstandpunt](#) inzake het versteken van de democratische rechtsorde. Hierdoor kunnen effecten van wetgeving op de uitvoering, binnen de kaders van de wet, bijgesteld worden indien dit nodig blijkt. De effecten van wetgeving op de uitvoering worden na één jaar geëvalueerd (invoeringstoets). Deze invoeringstoets kan aanleiding vormen om van deze hardheidsclausules gebruik te maken. Mocht het toepassen van de hardheidsclausules niet toereikend zijn, dan kunnen de bevindingen uit de invoeringstoets aanleiding zijn om de wet te herzien.

#### **Gewenste vervolgactie**

Vanuit het perspectief van de uitvoering is het van belang om meer hardheidsclausules op te nemen in de wetgeving, gerelateerd aan de uitvoerbaarheid van de wetgeving. De effecten van wetgeving op de uitvoering worden na één jaar geëvalueerd (invoeringstoets).

#### **3.5.4 Beheersituatie bestaande i-wetten**

Het toetsingskader ziet op de totstandkoming van nieuwe conceptwetsvoorstellen. Probleem in de praktijk is dat bestaande wetten – door de digitalisering- anders geïnterpreteerd dienen te worden (ook betrekken op de digitale informatiehuishouding) en dat als gevolg hiervan er op al deze i-wetten actief beheer dient plaats te vinden en gemeenten constant aan het (her)implementeren zijn. Gemeenten lopen daarbij dus op tegen bestaande wetten waar aspecten als: publieke waarde, generieke voorzieningen en generieke concepten, minder zijn geïnternaliseerd in de betreffende wet zelf, dan dat dit straks bij nieuwe wetgeving het geval zal zijn. Daarbij zijn ze afhankelijk van de wetgever of deze overgaat tot modernisering van de wetteksten (zoals bij de Archiefwet).

#### **Gewenste vervolgactie**

Bezie als VNG welke huidige i-wetten gemeenten problemen geven in de uitvoering met het oog op de na te streven publieke waarden en toe te passen generieke concepten en voorzieningen. Ga met de betreffende departementen in gesprek over herijking van deze regels.

Vanuit het oogpunt van compliance is het van belang dat gemeenten in control raken en blijven in het voldoen aan alle relevante i-wetten. Dit vergt aan de zijde van de gemeenten het nodige aan middelen, maar ook qua organisatievermogen. Toezicht en verantwoording neemt hierin een belangrijke rol in (zie paragraaf 3.4.3 voor een toelichting op het verbeteren van het toezicht).

Het is daarom ook van belang dat het overzicht met daarin alle normen, zoals benoemd in paragraaf 3.2 niet beperkt blijft tot aankomende wetten, maar juist ook inzicht gaat bieden in bestaande regels. Zodat gemeenten gefaciliteerd worden om wat laagdrempeliger kennis te kunnen nemen van de geldende normen, deze vervolgens beter en duurzamer geïmplementeerd kunnen worden en waarop makkelijker en éénduidiger toezicht kan worden uitgeoefend.

Dit leidt er vervolgens toe dat we de i-wetten meer in samenhang kunnen toepassen en daarmee stappen zetten naar een duurzame informatiehuishouding die op orde is.

#### **3.5.5 Versterken middelen uitvoering**

Gemeenten staan voor een tweeledige taak: enerzijds de informatiehuishouding op orde te brengen en anderzijds in de primaire processen uitvoering geven aan botsende en cumulerende wetten. Dit leidt in de praktijk tot complexe en tijdrovende (belangen)afwegingen. Dit legt een druk op de gemeentelijke middelen. Het is randvoorwaardelijk dat deze middelen voor gemeenten beschikbaar zijn.

#### **3.6 Waar te adresseren?**

Het is van belang dat de bovengenoemde acties met voldoende daadkracht worden opgepakt. Een uitvloeisel hiervan is dat de acties op de 'juiste tafels' belanden. Een eerste (belangrijke) vervolgactie op dit onderzoek is om te bepalen welke acties het beste kunnen worden geadresseerd binnen welk gremium en als bestaande gremia niet toereikend zijn, bepalen of er een aanvullend gremium (specifiek gericht op het adresseren van de specifieke situatie van gemeente) ingericht dient te worden om acties adequaat te adresseren.

Mogelijk kan worden aangesloten bij het programma Werk aan Uitvoering. In "Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse" is een handelingsperspectief "[Opruimen en vernieuwen wet- en regelgeving](#)" die staat op pagina 60 opgenomen. Deze is gericht om continuïteit en wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties te vergroten, door de reductie van de hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van beleid en wet- en regelgeving.

Het vierde handelingsperspectief uit bovengenoemd rapport richt zich op de intensivering van samenwerking en sturing (driehoek) waarin een intensieve en duurzame samenwerking en sturing tot stand is gekomen tussen politiek, ministeries en uitvoeringsorganisaties. Met name een grote structurele betrokkenheid van de uitvoering bij de totstandkoming van beleid, wet- en regelgeving en een grotere betrokkenheid van eigenaar en opdrachtgever(s) bij (de besturing van) de uitvoering zullen tot meer gelijkwaardigheid leiden. Dit vergt een forse investering in wederzijdse kennis van werkprocessen op alle niveaus.

In het Rijksprogramma 'open op orde' wordt de informatiehuishouding van de rijksoverheid verbeterd en transparanter gemaakt. De Regeringscommissaris Informatiehuishouding zal als aanjager de uitvoering van het generieke actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid 'Open op Orde' bevorderen. De informatiehuishouding bij gemeenten valt buiten de scope van dit actieprogramma. Een vergelijkbaar, maar op de situatie van gemeenten toegespitst programma voor gemeenten, waarin bestuurlijk de verbinding wordt gelegd met de minister van BZK zou mogelijk een gepast alternatief zijn.

#### **Gewenste vervolgactie**

Maak vanuit de geschetste perspectieven in de driehoek (Individuele wetgevers gezamenlijk, VNG en overige uitvoeringsorganisaties) afspraken over de financiering en implementatie van de i-wetten in samenhang:

Definieer een meerjarenprogramma waarin de gedefinieerde transitiepaden (ordening van i-wetgeving en i-kaderwet) in concrete acties wordt uitgewerkt

Mogelijk is hier een rol voor de regeringscommissaris Informatiehuishouding

# 4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de analyse naar de samenhang van de generieke informatiewetten. In dit hoofdstuk met conclusies zijn integraal de onderzoeksvragen beantwoord. De aanbevelingen (verzameling van eerder benoemde gewenste vervolgacties) geven richting en invulling aan de gewenste vervolgacties.

Voor de context van de beantwoording van de onderzoeksvragen is het van belang om in het achterhoofd te houden dat dit onderzoek een verkennende opzet vertoont. Het biedt hiermee een kapstok voor verder (meer gedetailleerd) onderzoek op specifieke onderdelen.

## 4.1 Belangrijkste knelpunten en hun impact

Ten behoeve van dit onderzoek hebben we zo'n 35 generieke wetten en regels geïdentificeerd die normatief relevant zijn voor verschillende aspecten van de informatiehuishouding bij gemeenten (aangeduid als i-wetten).

### 4.1.1 Publieke waarde botsing

Heldere kaders, die nodig zijn om richting te geven bij doeltreffende invulling van normen uit de informatiewetten, ontbreken. Publieke waarden kunnen hierbij helpen doordat ze de kaders vormen waarbinnen de informatiehuishouding op orde tot stand moet komen. Echter een gemeenschappelijk beeld mist van welke waarde relevant zijn voor een ordelijke informatiehuishouding waaraan gemeenten zich kunnen committeren. De informatie wetten leveren apart een bijdrage aan (andere) publieke waarden, waarbij door gemeenten zelf in de uitvoering van deze wetten de integraliteit moet worden gezocht. Zo zien we een botsing van publieke waarde optreden bij i-wetten die tegen-gestelde waarden kennen (openbaarheid versus privacy). Het is aan de gemeenten om zelf invulling aan deze "waarden conflicten afweging" te geven. Hoe dit dient te gebeuren is vaak niet expliciet geregeld. Wat een druk legt op de beschikbare uitvoeringscapaciteit.

Gemeenten worstelen met het samenhangend bereiken van verschillende waarden uit verschillende wetten. Het vergt een complexe zorgvuldige afweging, waarbij vaak onduidelijk is, wat er beleidsmatig op nationaal niveau al is bepaald en of en zo ja, welke ruimte er lokaal nog ligt om keuzes te maken. Het bereiken van verschillende waarden uit verschillende wetten is namelijk niet alleen juridisch een uitdaging, maar ook zaken als (nieuwe) techniek en ethiek moeten daarbij integraal in de afweging meegewogen kunnen worden (multidisciplinaire integraliteit). Het nadenken over ethiek roept allerlei vragen op over (democratische) verantwoordelijkheden en transparantie over de afweging. Nieuwe technologieën als artificiële intelligentie, de werking van algoritmes, cybersecurity en de nog onbekendheid hierover vormen hierbij een extra uitdaging.

In de uitvoering zelf vergt de "waarden conflicten afweging" bij specifieke praktijkcasussen steeds een afstemming met specifieke functies en hun perspectief op een stukje van de informatiehuishouding als de Functionaris gegevensbescherming, de informatiebeveiliging (CISO), de ICT-beheerder, een jurist en de proceseigenaar van het primaire proces om de passende maatregelen te treffen (binnen de gestelde (waarde)kaders op bestuurlijk niveau) en daarbij de gewenste dienstverlening naar burgers en bedrijven te leveren. Hierbij speelt dat steeds rekening moet worden gehouden met beschikbaar komen van nieuwe technologieën die verantwoord ingezet en beveiligd moeten worden. Dit vergt het op peil houden van kennis hierover. Dit is voor iedere gemeente afzonderlijk een enorme, zo niet onmogelijke, inspanning.

#### 4.1.2 *Beleidskaders en perspectief rijk en de daadwerkelijke uitvoering binnen gemeenten sluiten niet goed op elkaar aan*

Doordat beleidskaders en perspectief van het rijk en de daadwerkelijke uitvoering binnen gemeenten niet goed op elkaar aansluiten wordt de wetgever op grote afstand ervaren: “de wetgever weet niet wat er speelt en hoe het werkt” (i-wetten zijn een theoretische werkelijkheid). Het rijk heeft de neiging de complexiteit van hun wensen voor de uitvoerbaarheid te onderschatten en een aanname dat de informatiehuishouding binnen gemeenten op eenvoudige wijze aangepast kan worden op basis van de betreffende i-wet. Hierdoor kan het voorkomen dat een wet op delen niet of omslachtig uitvoerbaar is. Deze uitvoerbaarheid betreft niet alleen de uitvoerbaarheid van de individuele i-wet, maar vooral de uitvoerbaarheid van de i-wetten in samenhang met elkaar. Bij nieuw wetgeving/beleid ligt de focus met name op de verandering en niet op de continuïteit/bestaande situatie bij een gemeente. Daarbij komt dat bij een losse wets- of beleidswijziging alleen naar het direct getroffen domein wordt gekeken waardoor de implicaties van samenloop van bestaand en nieuw beleid onvoldoende voor het voetlicht wordt gebracht.

De grote afstand is ook geconstateerd in *Het programma Werken aan uitvoering (WAU)* gericht op de grote uitvoeringorganisaties, maar is ook herkenbaar voor gemeenten: *Om politieke ambities te kunnen realiseren ziet de politiek graag zo snel mogelijk het effect van wet- en regelgeving terug in de directe dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen. Politiek en beleid sturen als gevolg daarvan op een zo kort mogelijk wetgevingsproces waarbij relatief weinig tijd en ruimte genomen wordt om de uitvoerbaarheid van een beleidsvoorstel goed in beeld te krijgen.* Als de formele uitvoeringstoetsen op tafel liggen zijn vaak de politieke compromissen al gesloten.

#### 4.1.3 *I-wetten onderdeel van een enorme “to-do-list”*

Gemeenten hebben een grote opgave in de implementaties en uitvoering van beleid en regelgeving zoals m.b.t. maatschappelijke zorg, energietransitie, woningbouw en m.b.t. de Omgevingswet moeten worden ingevoerd/doorgevoerd. Gemeenten hebben een enorme “to-do-list”. De implementatie en de uitvoering van de i-wetten zijn hier onderdeel van. Een informatiehuishouding op orde wordt als belangrijk ervaren, maar staat veelal niet op zichzelf en moet qua middelen en urgentie concurreren met de andere grote opgave. De interne urgentie en ‘sponsorship’ en beschikbaar stellen van middelen voor implementatie van i-wetgeving te midden van de andere grote opgaves is een grote uitdaging. Om tot een juiste prioritering te komen is het nodig om overzicht en inzicht te hebben van de i-opgave in het totale portfolio van de gemeenten. Deze mist. De versnippering van i-wetten en het gebrek aan samenhang werkt door in de bekendheid met de regels en de duidelijkheid van de regels. Ondanks de aanwezige specifieke deskundigheid binnen gemeenten, is niemand die het totaalplaatje van alle I-wetten (NL én EU) op het netvlies heeft. Het is nu een enorme inspanning om te bepalen waar je als gemeente allemaal aan moet voldoen.

#### 4.1.3 *Zelfde vraagstuk wordt op een verschillende manier gereguleerd, inclusief het toezicht. Het is aan gemeenten om de integraliteit te zoeken*

De afzonderlijke I-wetten stellen voor gemeenten normen waaraan de informatiehuishouding dient te voldoen. Deze normen dienen hun weerslag te krijgen in de inrichting van systemen, processen of de opleiding van mensen. Waar wet- en regelgeving verkokerd tot stand komt, dienen gemeenten rekening te houden met een veelheid aan regelgeving en de interactie daartussen. Gemeenten moeten de regelgeving vertalen naar concrete samenhangende activiteiten in de gemeentelijke uitvoering. Het gaat dan over: plannen, prioriteren van wettelijke vereisten, inrichten van eisen aan voorzieningen of inkopen van voorzieningen die de gemeentelijke processen ondersteunen en contractmanagement met leveranciers die deze voorzieningen leveren, de toegang en bescherming van data en informatie, het inrichten van de kwaliteitseisen van informatie in gemeentelijke processen, prioriteren en treffen van maatregelen en monitoren hiervan. Doordat iedere wet een op andere wijze normen stelt, kan het voorkomen dat gemeenten worden geconfronteerd met meerdere soortgelijke regels om hetzelfde vraagstuk op te lossen (een bepaald aspect van informatiehuishouding telkens anders geregeld in die specifieke wetten). Het is een complexe afweging om de dimensies van de verschillende regels uit deze afzonderlijke wetten in te regelen. Dit vertaalt zich in een veelheid aan deels overlappende vereisten die de uitvoering complex en



bewerkelijk maken. Het is niet effectief en efficiënt om voor elke individuele wet telkens deze bedrijfsaspecten afzonderlijk en vlak na elkaar aan te passen. Bovendien houdt deze situatie in dat de verantwoording van deels overlappende wettelijke kaders steeds apart plaatsvindt aan verschillende toezichthouders. Dat werkt verdubbeling in de hand en maakt gelijktijdig integraal toezicht lastig.

Gemeenten proberen samenhang te vinden door soortgelijke regels uit de verschillende i-wetten te filteren en de gestelde vereisten uit deze wetten te clusteren voor een domein of processen. Dat is een enorme klus die nu door alle gemeenten afzonderlijk dient te worden uitgevoerd en waar veel soorten specialistische kennis voor benodigd is om alles te kunnen doorgronden en te duiden. Als je het al lukt om alle eisen scherp te krijgen, dan is de "geest" van de wet wel kwijt en is de uitvoering daarvan ook nog eens heel duur.

Als voorbeeld moeten gemeenten in het kader van de Wmebv processen geschikt maken voor elektronisch verkeer, voor de Woo inventariseren waar documenten actief openbaar moeten worden gemaakt, voor de Archiefwet kijken welke documenten uiteindelijk bewaard of vernietigd moeten worden, voor de AVG inzichtelijk maken welke gegevens er verwerkt worden met welke grondslag, voor de Who kijken welke gegevens hergebruikt dienen te worden, voor de Wdo/eIDAS kijken wat een betrouwbaar inlogniveau is voor het dienstverleningsproces voor burgers en bedrijven en voor de Sdg zorgen dat de processen in de EU werken en toegankelijk zijn. Uitgaande van de digitale diensten en productenlijst ([uniforme producten en dienstenlijst \(UPL\)](#)), hebben gemeenten al meer dan 400 processen te inventariseren. Voor de Woo is ingeschat dat er voor grote gemeenten meer dan 1.500 processen zijn waar een relatie is met openbaar maken van documenten.<sup>21</sup> Na deze inventarisatie is in de beheerfase nodig dat regelmatig gemonitord wordt of alles nog aan de eisen voldoet en zo niet zorgen dat er wijzigingen worden doorgevoerd.

#### 4.2 Toewerken naar meer samenhang tussen de i-wetten

Als mogelijke vervolgstapies om tot een oplossing te komen, schetsen we twee transitiepaden.

##### **Transitiepad 1: het herontwerpen van i-wetgeving naar een i-kaderwet als instrument voor de transitie naar een duurzame informatiehuishouding op orde**

Gelet op de geschetste knelpunten zou hét transitiepad naar meer samenhang zich dienen te richten op het proces om te komen tot één brede kaderwet over de informatiehuishouding voor gemeenten (en andere overheden). Vergelijkbaar met de Algemene wet bestuursrecht. Dit biedt een solide en duurzame basis om de regels over de informatiehuishouding en daarmee de informatiehuishouding zelf, in samenhang op orde te krijgen en te houden. En daarmee het 'goed openbaar bestuur' te kunnen waarborgen.

Omdat een transitiepad richting één brede kaderwet een lange doorlooptijd kent en de urgentie bestaat om ook op de kortere termijn tot meer samenhang te komen, is in deze rapportage de focus gelegd op een tweede transitiepad, waarin pragmatisch toegewerkt wordt naar meer samenhang (ter voorbereiding op een algemene Kaderwet).

##### **Transitiepad 2: Binnen de huidige structuren en constellatie van i-wetgeving komen tot meer samenhang (optimalisatie huidige i-wetgeving)**

In transitiepad 2 zou de nadruk moeten liggen om binnen de huidige structuren en constellatie van i-wetgeving meer samenhang te creëren. Dit pad is gericht op samenhangende vereenvoudiging van de nu nog losse i-wetgeving en daarin neergeslagen publieke waarden, normen en regels, (gegevens)definities, en de techniek (ICT) die dit ondersteunt. Dit is een suboptimale oplossing in vergelijking tot transitiepad 1, maar beter dan het nul-alternatief. Daarbij levert dit transitiepad op inhoud een bijdrage aan het transitiepad richting een kaderwet, door bestaande regelgeving (verder) te ordenen en te structureren.

<sup>21</sup> MKBA concept-aanpassing wet Open Overheid, eindrapportage, november 2018.

Op verschillende manieren kan binnen de huidige structuren en constellatie van i-wetgeving samenhang gecreëerd worden. De hieronder geschetste manieren zijn niet limitatief. Het betreft hier een complex onderwerp met veel variabelen. In het kader van deze verkennende rapportage, schetsen we een aantal lijnen waarlangs uiteindelijk meer samenhang binnen de i-wetten gerealiseerd zou kunnen worden.

#### 4.2.1 *Overzicht van generieke i-wetten*

Een (visueel) overzicht op een specifiek hiervoor bestemde website (of meerdere samenhangende pagina's), met daarop relevante generieke i-wetten (bestaand en in ontwikkeling). Stapsgewijs zou er meer functionaliteit en diepgang aangebracht kunnen worden om gemeenten te ondersteunen. Het enkel beschikbaar stellen van een overzicht van alle generieke i-wetten heeft al direct meerwaarde voor gemeenten. Zo'n overzicht en inzicht van de i-opgave in het totale portfolio van de gemeente helpt om tot goede prioriteitstelling te komen. En helpt zo in de bekendheid van alle relevante regels en het stimuleren van de naleving daarvan.

#### 4.2.2 *Ordering van de wetten aan de hand van publieke waarden*

##### *Publieke waarden als bundelmechanisme*

Juist nu de ordering op het niveau van de individuele wetten niet aanwezig is c.q. complex is om te doorgronden, zou het bundelen van de wetten aan de hand van publieke waarden een stap kunnen zijn voor het meer in samenhang benaderen van bepaalde i-wetten en regels die bijdragen aan dezelfde publieke waarden.

##### *Publieke waarden als multidisciplinaire kapstok voor juridische, technische en ethische toetsing*

Publieke waarden kunnen ook als een multidisciplinaire kapstok dienen waar zaken als juridische regels, techniek en ethiek integraal belegd kunnen worden (multidisciplinaire integraliteit). Ze helpen hiermee samenhang te creëren tussen de verschillende werkelijkheden: een juridische werkelijkheid, gebaseerd op normatieve kaders (hoe het zou moeten zijn), een technische werkelijkheid (gebaseerd op architectuurprincipes en de stand van de technologie) en hoe we vinden dat we verantwoord invulling kunnen geven aan de gemeentelijke taakopvatting (ethiek en ambitie).

#### 4.2.3 *Ordering van wetten langs verschillende assen van alle relevante normen*

Doel van een ordering van alle relevante normen is de eenheid van wetgeving bevorderen en invulling geven aan het uitgangspunt dat gelijke vraagstukken op gelijke wijze worden beantwoord, zodat burgers en uitvoerende diensten niet steeds weer met andere regels voor dezelfde vraagstukken worden geconfronteerd<sup>22</sup>. Bijkomend voordeel is ook dat de toegankelijkheid van regelgeving en daarmee ook het vermogen om te doorgronden van wat deze regels betekenen om hier vervolgens aan te kunnen voldoen, versterkt wordt door deze ordenings-slag. In deze rapportage geven we een aantal ordeningsmogelijkheden, namelijk ordering van normen gericht op publieke waarden, generieke voorzieningen, concepten en toezicht (zie meer gedetailleerd in paragraaf 3.4).

#### 4.2.4 *Beheren en actualiseren van i-wetten*

De [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) vormen het kader dat wetgevingsjuristen van de centrale overheid in acht nemen bij het [opstellen van regelgeving](#). Bij de voorbereiding van een wetsvoorstel kan gebruikt worden gemaakt van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Voor deze analyse beschouwen we deze beide instrumenten als 'toetsingskader' waarlangs nieuwe wetgeving tot stand komt. Het 'toetsen' zit hem in dat uitdrukkelijk dient bezien te worden of cruciale stappen uit dit proces om te komen tot nieuwe wetgeving niet worden overgeslagen en kwalitatief voldoende aandacht en betekenis krijgen. Het is dus van groot belang dat het aspect van de 'samenhang van regelgeving', meer dan nu het geval is, geborgd wordt binnen dit toetsingskader. Meer specifiek gaat het dan op de in de hiervoor geschetste ordeningsprincipes. In het rapport wordt (verkenkend) geschetst waar in het toetsingskader haakjes zitten om bij de totstandkoming

<sup>22</sup> Tekst vrij naar [Toetsingskader Digitalisering en wetgeving](#) p.3-4. Raad van State, 2021.

van wetgeving specifiek aandacht te hebben voor de samenhang (zie meer gedetailleerd in paragraaf 3.5).

#### 4.2.5 *Harheidsclausule en invoeringstoets*

Vanuit het perspectief van de uitvoering is het van belang om meer hardheidsclausules op te nemen in de wetgeving, gerelateerd aan de uitvoerbaarheid van de wetgeving. Hierdoor kunnen effecten van wetgeving op de uitvoering, binnen de kaders van de wet, bijgesteld worden indien dit nodig blijkt. De effecten van wetgeving op de uitvoering worden na één jaar geëvalueerd (invoeringstoets). Deze invoeringstoets kan aanleiding vormen om van deze hardheidsclausules gebruik te maken. Mocht het toepassen van de hardheidsclausules niet toereikend zijn, dan kunnen de bevindingen uit de invoeringstoets aanleiding zijn om de wet te herzien.

#### 4.2.6 *Referentie implementaties*

Met referentie implementaties (aanvullend op uitvoeringstoetsen) kan vroegtijdig worden getoetst hoe het concept-wetsvoorstel zijn werking heeft in samenhang met al geïmplementeerde i-wetten en wordt in een vroegtijdig stadium voorkomen dat het conceptwetsvoorstel op delen niet of omslachtig uitvoerbaar is voor gemeenten. Ook kan er (synergie)voordeel blijken om bijvoorbeeld bepaalde conceptwetsvoorstellen te bundelen of juist te splitsen. Dit moet gebeuren in nauw contact tussen het rijk en gemeenten zodat ook bevindingen uit de uitvoering die aanpassing van wet- en regelgeving vereisen snel kunnen worden opgepakt. Daarbij is het belangrijk om aandacht te hebben voor de continuïteit en aansluiting te zoeken met de bestaande situatie van de gemeentelijke uitvoering.

#### 4.2.7 *Versterken middelen uitvoering*

Gemeenten staan voor een tweeledige taak: enerzijds de informatiehuishouding op orde te brengen en anderzijds in de primaire processen uitvoering geven aan botsende en cumulerende wetten. Dit leidt in de praktijk tot complexe en tijdrovende (belangen)afwegingen. Dit legt een druk op de gemeentelijke middelen. Het is randvoorwaardelijk dat deze middelen voor gemeenten beschikbaar zijn.

#### 4.2.8 *Waar te adresseren?*

Het is van belang dat de bovengenoemde acties met voldoende daadkracht worden opgepakt. Een uitvloeisel hiervan is dat de acties op de 'juiste tafels' belanden. Een eerste (belangrijke) vervolgstap op dit onderzoek is om te bepalen welke acties het beste kunnen worden geadresseerd binnen welk gremium en als bestaande gremia niet toereikend zijn, bepalen of er een aanvullend gremium (specifiek gericht op het adresseren van de specifieke situatie van gemeente) ingericht dient te worden om acties adequaat te adresseren.

Mogelijk kan worden aangesloten bij het programma Werk aan Uitvoering.

In "Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse" is een handelingsperspectief "[Opruimen en vernieuwen wet- en regelgeving](#)" op pagina 60 opgenomen. Deze is gericht om continuïteit en wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties te vergroten, door de reductie van de hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van beleid en wet- en regelgeving.

Het vierde handelingsperspectief uit bovengenoemd rapport richt zich op de intensivering van samenwerking en sturing (driehoek) waarin een intensieve en duurzame samenwerking en sturing tot stand is gekomen tussen politiek, ministeries en uitvoeringsorganisaties. Met name een grote structurele betrokkenheid van de uitvoering bij de totstandkoming van beleid, wet- en regelgeving en een grotere betrokkenheid van eigenaar en opdrachtgever(s) bij (de besturing van) de uitvoering zullen tot meer gelijkwaardigheid leiden. Dit vergt een forse investering in wederzijdse kennis van werkprocessen op alle niveaus.

In het Rijksprogramma 'open op orde' wordt de informatiehuishouding van de rijksoverheid verbeterd en transparanter gemaakt. De Regeringscommissaris Informatiehuishouding zal als aanjager de uitvoering van het generieke actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid 'Open op Orde'

bevorderen. De informatiehuishouding bij gemeenten valt buiten de scope van dit actieprogramma. Een vergelijkbaar, maar op de situatie van gemeenten toegespitst programma voor gemeenten, waarin bestuurlijk de verbinding wordt gelegd met de minister van BZK zou mogelijk een gepast alternatief zijn.

### 4.3 Aanbevelingen

Hieronder wordt een opsomming gegeven van alle in dit rapport opgenomen gewenste vervolgcities.

Werk toe naar een **brede kaderwet over de informatiehuishouding**. De resultaten uit dit onderzoek kunnen hiertoe aanknopingspunten bieden om de urgentie hiervan te benadrukken.

De versnippering van i-wetten en het gebrek aan samenhang werkt door in de (on)bekendheid met de regels en de (on)duidelijkheid van de regels. De versnippering gaat ten koste van de compliance. Dit dient vanuit het oogpunt van naleving geadresseerd te worden. Bijvoorbeeld door het bieden van een **visueel overzicht van relevante wetgeving** (inclusief duiding op detail-niveau).

Geïnterviewden geven aan dat zij een **(visueel) overzicht** voor zich zien op een specifiek hiervoor bestemde website (of meerdere samenhangende pagina's), met daarop relevante generieke i-wetten (bestaand en in ontwikkeling). Met daarin een gelaagde opbouw (wat is relevant voor het niveau van het richten, inrichten en verrichten). Stapsgewijs zou er meer functionaliteit en diepgang aangebracht kunnen worden om gemeenten te ondersteunen.

**Breng de domeinspecifieke i-regels in kaart**, inclusief de samenhang met de generieke i-wetten.

In de stapsgewijze aanpak om te komen tot een (visueel) overzicht van i-wetten zou de **ordering van de wetten aan de hand van publieke waarden** een volgende stap kunnen zijn.

In de stapsgewijze aanpak om te komen tot een **(visueel) overzicht** van i-wetten zou ook overzicht kunnen worden gegeven op basis van **samenhang tussen de normenkaders en het toezicht uit de verschillende wetten**. Hiervoor kunnen de in deze paragraaf (3.4) gebruikte ordening (normen gericht op publieke waarden, generieke voorzieningen en concepten) gebruikt worden.

Pas aanwijzing 2.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zo aan, of leg deze zo uit dat naast het opnemen van de doelen ook **benoemd wordt aan welke publieke waarden de wet bijdraagt**.

Toets in het wetgevingstraject aan welke publieke waarden de doelstellingen die met het conceptwetsvoorstel worden beoogd een bijdrage leveren, **of de strekking van het conceptwetsvoorstel in lijn is met deze doelstellingen en publieke waarden** en de artikelen congruent zijn aan de benoemde doelstellingen en publieke waarden.

Pas aanwijzing 2.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zo aan, of leg deze zo uit, dat meer expliciet naar voren komt dat in het kader van lasten voor de overheid, meer dan nu het geval, gekeken wordt naar het **toepassen van generieke concepten en generieke voorzieningen**, met inbegrip van een afweging van de geschiktheid van de inzet van deze voorzieningen binnen de specifieke gemeentelijke context.

Pas aanwijzing 2.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zo aan, of leg deze zo uit, dat meer expliciet naar voren komt dat bij het conceptwetsvoorstel een **referentie implementatie** plaatsvindt met het oog op de uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving.

Vanuit het perspectief van de uitvoering is het van belang om meer **hardheidsclausules** op te nemen in de wetgeving, gerelateerd aan de uitvoerbaarheid van de wetgeving. De **effecten van wetgeving op de uitvoering worden na één jaar geëvalueerd (invoeringstoets)**.

Bezie als VNG **welke huidige i-wetten gemeenten problemen geven in de uitvoering** met het oog op de na te streven publieke waarden en toe te passen generieke concepten en voorzieningen. Ga met de betreffende departementen in gesprek over herijking van deze regels.

Maak vanuit de geschetste perspectieven in de driehoek (Individuele wetgevers gezamenlijk, VNG en overige uitvoeringsorganisaties) **afspraken over de financiering en implementatie van de i-wetten in samenhang**:

- Definieer een meerjarenprogramma waarin de gedefinieerde transitiepaden (ordering van i-wetgeving en i-kaderwet) in concrete acties wordt uitgewerkt
- Mogelijk is hier een rol voor de regeringscommissaris Informatiehuishouding

# Bijlage I: Gesprekspartners

DOWR (Deventer, Olst, Wijhe, Raalte): Martine Kolk, Renate Auée-Nijhof  
Gemeente Zutphen: Gertie Sloetjes  
Omgevingsdienst Midden Holland: Nol Witte, Annemarie Zentveld  
Gemeente Rotterdam: Marco Klerks, Edward Nuiten, Brigit de Klerk  
Gemeente Den Haag: Emiel Mettes, Jan Prins  
Gemeente Peel en Maas: Toos Wilms, Janneke Gooren, Reinier Hubers, Ed Vullings  
Gemeente 's-Hertogenbosch: Younés Ezzohari, Sumaya Welbie, Mathieu Rutten  
Gemeente Schagen: Michel Jonker, Sebastiaan Post, Marieke Lucassen  
Gemeente Súdwest-Fryslân: Zelda de Vries  
HLT samen (gemeenten Hillegom, Lisse en Teylingen): Erik Prins

## **Begeleidingscommissie**

VNG: Jamil Jawad  
VNG: Roxane Daniels  
VNG: Juliette van der Jagt  
VNG R: Koen Wortmann

# Bijlage II: Verkennende lijst met i-wetten

Lijst met generieke wetten en regels die een (verwachtte) relatie hebben met de informatiehuishouding van gemeenten (als dusdanig naar voren gekomen in ons onderzoek). Afkomstig vanuit:

- Deskresearch (algemeen)
- Interviews
- [Kennisplatform informatierecht](#)
- [Handreiking digitale transformatie](#), Unie van Waterschappen.

## Generieke wetten en regels met relatie tot informatiehuishouding van gemeenten

Aanbestedingswet
Algemene wet bestuursrecht
Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Nederlandse uitvoeringswet (Uavg)
Archiefwet 1995
Archiefwet 2021
Auteurswet (+Europese richtlijn en internationale wetgeving)
Bekendmakingswet/Wet elektronische publicaties (Wep)
Burgerlijk Wetboek (BW)
Data governance verordening (EU, i.o.)
Dienstenwet
Digitale Dienstenwet
Eidas (EU)-verordening
ENSIA
Gemeentewet
Grondwet (GW)
Informatieveiligheid, Baseline informatiebeveiliging overheid (BIO)
Mededingingswet
Single Digital Gateway (EU)
Telecommunicatiewet (Tw)
Tijdelijke besluit digitale toegankelijkheid
Wet algemene regels herindeling (ARHI)
Wet basisregistratie personen (Wet BRP)
Wet basisregistraties adressen en gebouwen (Wet BAG)
Wet digitale overheid (Wdo)
Wet extern klachtrecht (Wek)
Wet gemeenschappelijke regelingen
Wet hergebruik overheidsinformatie (Who)/Implementatie Europese open data richtlijn
Wet markt en overheid
Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv)
Wet Nationale ombudsman (WNo)
Wet op de ondernemingsraden (WOR)
Wet open overheid (Woo)
Wet openbaarheid van bestuur (Wob)
Wet politiegegevens

Verkennde inschatting relevantie voor de informatiehuishouding:

Groen: zeer relevant;

Geel: grotendeels relevant;

Grijs: deels relevant.

**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**  
**VNG Realisatie**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 83 93

[info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

juni 2022

[vngrealisatie.nl](https://www.vngrealisatie.nl)