



## Position Paper

# Data

### 1 Met het oog op de aanpak van maatschappelijke opgaven

De informatiesamenleving wordt gekenmerkt door overvloedige beschikbaarheid van data<sup>1</sup>, onder invloed van de Internet en Internet-of-Things revoluties. We leven in een tijd van grootschalige dataverzameling en toename van technieken om deze data productief te analyseren, te gebruiken en te delen. In het bedrijfsleven is datagedreven werken al gemeengoed; de overheid heeft daar nog een inhaalslag te maken. Gemeenten kunnen bij deze ontwikkeling niet achter blijven: burgers en ondernemers verwachten ook niet anders. In dit position paper formuleren wij, gemeenten, enkele leidende principes om die inhaalslag te richten en te kaderen, alsmede speerpunten van ons handelen.

#### *Meerwaarde en urgentie*

Data zijn als het ware het 'nieuwe goud': er zit veel waarde in data, het is wel een kwestie van die waarde aanboren en ontginnen.

De inzet van data biedt mogelijkheden om de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening te verbeteren en maatschappelijke opgaven zoals schuldhulpverlening, ondermijning en armoedebestrijding effectiever aan te pakken. Gedeelde data faciliteren daarbij de hiervoor noodzakelijke samenwerking met andere

overheden en organisaties. De burger, de overheid en het bedrijfsleven profiteren bij een goede en doelgerichte inzet van data: zo ontstaat maatschappelijke meerwaarde.

Tegelijkertijd vragen de gemeentelijke taken en maatschappelijke opgaven in toenemende mate ook om een dergelijke inzet en deling van data: het kan niet goed zonder. Dit geeft het ook een urgent karakter.

Door overheidsdata actief open te stellen wordt bijgedragen aan een vitaal economisch klimaat. Private partijen kunnen innovatieve en profijtelijke diensten ontwikkelen door slimme combinatie van data. Het economisch belang dat is gemoeid met open data bedraagt volgens de Nationale Denktank Big Data (2014) € 18 miljard per jaar.

#### *Alle gemeenten*

Momenteel is maar een deel van de gemeenten, vooral de grotere steden, actief met databeleid. Wij streven ernaar dat alle gemeenten een actief databeleid voeren. Immers, alle gemeenten ondervinden de invloed van digitalisering en de mogelijkheden en uitdagingen die die ontwikkeling stelt. Dat alle gemeenten actief worden is ook van belang om meerwaarde te halen uit het netwerk. Hoe meer gemeenten data gebruiken en delen, hoe waardevoller die zijn

<sup>1</sup> In dit position paper is de term 'data' gebruikt, in overeenstemming met de huidige trend binnen de overheid. 'Data' is daarbij synoniem voor 'gegevens'.

voor publieke ketenpartners, het bedrijfsleven en de burger.

### *Individueel én gezamenlijk*

Gemeenten kunnen individueel én gezamenlijk de ontwikkeling van databeleid stimuleren. Voor gemeenten individueel is het zaak om de ambitie bestuurlijk te articuleren en om lokaal de randvoorwaarden voor de ontwikkeling te creëren. In deze position paper benoemen wij vanuit een integrale benadering de leidende principes die nodig zijn om als gemeente een actief databeleid te voeren en bij te dragen aan het netwerk. Daarnaast is, om het werken met data te stimuleren, een gezamenlijk verhaal en een agenda over hoe binnen- en bovengemeentelijk op te treden gewenst. Deze position paper biedt een kader en handreiking voor de inzet van gemeenten. Vanuit de agenda wordt door doelstellingen, handvaten en gezamenlijke activiteiten bijgedragen aan de ontwikkeling en duurzame verankering van het databeleid bij gemeenten.

### *Wet- en regelgeving*

Het werken met data vindt vanzelfsprekend plaats binnen de wettelijke kaders van Nederland en de EU. Wettelijke kaders die een uitwerking geven aan publieke waarden als privacy (Algemene Verordening Gegevensbescherming), informatieveiligheid (ENSIA) en een open bestuur. Een bestuur dat bovendien transparant is en zich verantwoordt over zijn handelen (Wet Open overheid, Wet hergebruik overheidsinformatie, Archiefwet). Dit vormt het wetgevingskader dat reguleert onder welke voorwaarden en omstandigheden data verwerkt, gedeeld, open(baar) gemaakt en beheerd worden.

Eenzijds kadert bovenstaande wetgeving de ontwikkelingen op datagebied. Anderzijds vragen nieuwe maatschappelijke opgaven ook om nieuwe samenwerkingsarrangementen en de daarbij behorende uitwisseling van gegevens. Op hun beurt vragen nieuwe gegevensuitwisselingen ook om nieuwe of aangepaste wetgeving.

## **2 Leidende principes**

Hieronder zijn, in willekeurige volgorde, de leidende principes gegeven die de ontwikkelingen op datagebied richting geven en kaderen.

### *1 Wij zetten datagedreven sturing in voor de verbetering van de gemeentelijke dienstverlening en de aanpak van maatschappelijke opgaven.*

Onder datagedreven sturing verstaan we breed sturingshandelen gebaseerd op het systematisch verzamelen, beheren, analyseren en interpreteren

van data. Je wordt niet gestuurd door de data, maar gedreven in je handelen. Voor het bijdragen aan de aanpak van maatschappelijke opgaven is van belang dat datagedreven sturing wordt verbonden aan de beleidsdomeinen. Ook is het van belang dat stakeholders betrokken worden bij het formuleren van vragen en hypotheses, de feitelijke dataverzameling en analyse, en ten slotte bij de duiding daarvan.

### *2 Wij werken aan een kwalitatief hoogwaardig stelsel van basisregistraties. Basisregistraties zijn het fundament en de kapstok voor andere dataverzamelingen.*

Onder de data waarover de overheid beschikt zijn de basisregistraties en landelijke kernregistraties van de overheid de meeste waardevolle vanwege hun juridische status. Wij zorgen voor een hoge kwaliteit van deze basis- en kernregistraties door ze juist en actueel te houden en door hun samenhang te borgen. Correcties vinden plaats op basis van terugmeldingen van afnemers die 'gerede twijfel' hebben bij de juistheid van sommige data, alsmede op verzoeken tot correctie van burgers. Ook kunnen bestandsvergelijkingen door de bronhouder gebruikt worden om indicaties te krijgen waar in de basisregistratie er mogelijk correcties aan de orde zijn, zodat hier gericht onderzoek op mogelijk is.

### *3 We maken gebruik van data van derden, als we daarmee ons werk beter kunnen doen.*

We zetten ons ervoor in om data waarmee we ons werk beter kunnen doen beschikbaar te krijgen en te gebruiken in ons werk. Door verrijking en combinatie van de basisregistraties met andere data kunnen we beter sturen. Data van derden kan velerlei zijn: denk bijvoorbeeld aan de geanonimiseerde verkeersgegevens die worden gebruikt om betere plannings voor verkeer en vervoer te maken. Of gegevens omtrent betalingsachterstanden die een vroege indicatie kunnen vormen voor het voorkomen van problematische schulden.

### *4 Wij stellen data actief open voor hergebruik volgens de FAIR principes (Findable, Accessible, Interoperable, Reusable) en zoveel als mogelijk in een geharmoniseerde vorm ten behoeve van ketenpartners en hergebruikers. Open(baar) gemaakte data ontsluiten we ook via een gemeenschappelijk platform.*

Onderdeel van databeleid is het delen en zo mogelijk open(baar) maken van data. Geharmoniseerde datasets zijn beter uit te wisselen, zowel binnen de gemeente als met externe partners. Voor hergebruikers zijn data bruikbaar

wanneer datasets vindbaar zijn, gelijk zijn qua vorm en inhoud, en een groot volume hebben (casu quo een hoge dekkingsgraad). Naarmate vindbaarheid, harmonisatie en volledigheid/dekkingsgraad toenemen, neemt de waarde van die data ook toe. Door open data te uploaden op [data.overheid.nl](http://data.overheid.nl) is de centrale ontsluiting geborgd.

**5 *Wij reguleren en regisseren het gebruik van data in de openbare ruimte volgens de 'Principes voor de digitale stad'*<sup>2</sup>.**

Niet alleen de overheid, maar ook marktpartijen, instellingen en bewoners zijn producent en consument van de digitale infrastructuur en van de 'slimme diensten' die daar gebruik van maken. De digitalisering van onze samenleving gaat gepaard met soms lastige technische, sociale, juridische en ethische vraagstukken. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van nieuwe technologieën en het verzamelen van data in de openbare ruimte. Als onderdeel van de overheid helpen wij mee om deze digitale transitie in goede banen te leiden.

**6 *Wij zijn transparant over de data die wij verzamelen en de analyses die we daarop plegen, tenzij dat om juridische redenen beperkt moet worden.***

Transparantie is essentieel voor het vertrouwen in de overheid en een pijler van de rechtsstaat. Wij bieden daarom inzicht in de wijze waarop data worden verzameld en geanalyseerd, profileringen die plaatsvinden, alsmede de wijze waarop profileringen en algoritmes bijdragen aan de totstandkoming van besluiten. Tevens geven we op een laagdrempelige wijze invulling aan het inzage-recht en andere rechten van de betrokkenen, zoals deze in de AVG en specifieke wetgeving zijn geregeld. Inzet van het online kanaal geniet daarbij de voorkeur.

**7 *Wij voeren een actief datamanagementbeleid.***

Datamanagement is een randvoorwaarde voor databeleid. Datamanagement is het geheel van activiteiten om op het juiste moment over de juiste data van de juiste kwaliteit te beschikken<sup>3</sup>. We zorgen voor juiste en actuele gegevens en brengen onze data in goede, geordende en toegankelijke staat. Ook dragen we zorg voor tijdige vernietiging of duurzaam toegankelijke bewaring. Zo zijn wij in staat om betrouwbare data binnen de informatiehuishouding te vinden, in alle

levensfasen van die data (van dynamisch, actief gebruik tot aan statisch archief). Daarbij is bovendien eenvoudig te bepalen welke beperkingen door privacy en security aan de openbaarheid van de data worden gesteld.

**8 *Wij wegen de (maatschappelijke) risico's en baten van datatoepassingen zorgvuldig af.***

Er doen zich bij het werken met data risico's en ethische vraagstukken voor rond privacy en informatieveiligheid, maatschappelijke impact en eigenaarschap van data. Dat is zeker het geval in het sociaal domein, bijvoorbeeld bij het voorkomen van problematische schulden doen zich dergelijke situaties voor. Dan komt men in de situatie dat er wettelijk gezien wel de ruimte is om individuele burgers nauwgezet te volgen, maar dat de overheid een zorgvuldige ethische afweging dient te maken tussen de maatschappelijke baten daarvan enerzijds en de borging van publieke waarden anderzijds.

**3 *Gezamenlijke agenda***

De ontwikkeling naar werken met data verloopt bij gemeenten in verschillende snelheden. Sommige (vaak grotere) gemeenten lopen voorop met mooie projecten en ambities; andere gemeenten hebben nog een weg te gaan. De gemeenten die vooroplopen, de koplopers en de pioniers, hebben een aantal geslaagde projecten en staan voor de uitdaging om databeleid organisatiebreed te verankeren. Lacunes in capaciteit en expertise vormen bij een aantal (kleinere) gemeenten een reëel knelpunt, dat verhindert om de noodzakelijke inhaalslag te maken.

Wij gemeenten hebben behoefte aan voorzieningen en ondersteuning die bij de ontwikkeling van datagedreven sturing (inclusief randvoorwaarden) helpen. Dit organiseren we gezamenlijk, daarbij al dan niet geholpen door de VNG.

***Rol VNG***

Om het doel te halen om alle gemeenten mee te krijgen in deze ontwikkeling, bundelen we onze krachten in VNG-verband. De VNG kan in belangenbehartiging en coördinatie rondom data een wezenlijke rol spelen – zeker waar gemeenten te maken krijgen met het Rijk en de EU, en partijen die op landelijk of Europees niveau opereren. De VNG speelt voorts een rol in de ondersteuning van en kennisuitwisseling

<sup>2</sup> Zie <https://vng.nl/onderwerpenindex/dienstverlening-en-informatiebeleid/brieven/principes-voor-de-digitale-stad>.

<sup>3</sup> [https://www.gemmaonline.nl/index.php/Katern\\_GEMMA\\_Strategisch\\_Gegevensmanagement](https://www.gemmaonline.nl/index.php/Katern_GEMMA_Strategisch_Gegevensmanagement)

tussen gemeenten. Tot slot kunnen wij in VNG verband afspraken maken over harmonisering en vernieuwing.

### *Samenwerking*

Wij werken hierbij samen met partijen als het CBS, het Kadaster, KOOOP en het A&O fonds om te komen tot vormen van ondersteuning om te bieden aan gemeenten bij het voeren van een actief databeleid. Daarnaast werken wij samen met bestuurlijke partners, zoals ministeries en medeoverheden, onder meer in het kader van de Nationale Data Agenda, om generieke knelpunten aan te pakken, te experimenteren en kennis uit te wisselen.

### *Speerpunten*

De genoemde samenwerking zal leiden tot een gezamenlijke (werk)agenda, die in de loop van 2019 nader vorm zal krijgen. De speerpunten in die gezamenlijke agenda zijn:

#### *1 Wij jagen innovatie aan door experimenten te initiëren en te ondersteunen; we bevorderen en ondersteunen kennisuitwisseling rondom databeleid en organiseren versnelling.*

Wij ondersteunen onder meer via datalabs lokale pilots om maatschappelijke opgaven aan te pakken. Dit doen we met datagedreven werken, en door data te delen en openbaar te maken. Wij voeren impactanalyses bij geslaagde experimenten op haalbaarheid voor opschaling.

Er zijn al veel ervaringen en voorbeelden van werken met data beschikbaar waar andere gemeenten hun voordeel mee kunnen doen. Door deze te volgen kunnen ook kleinere gemeenten flinke stappen zetten. Er is ook veel te leren van sectoren als de zorg, het onderwijs en het bedrijfsleven.

Wij zorgen dat de kennis die in deze experimenten wordt verworven beschikbaar is voor alle gemeenten in een vorm die hen in staat stelt om dit in hun eigen ontwikkeling toe te passen.

#### *2 Wij zetten ons in voor vernieuwing van de basisregistraties.*

Wij zorgen voor verbetering van de gegevenskwaliteit van de basisregistraties en versterking van de samenhang. Vernieuwing zal het ook het makkelijker maken om de overheidsdienstverlening flexibeler, sneller, moderner en plaatsonafhankelijk te laten plaatsvinden. Ten slotte maakt vernieuwing het ook mogelijk maken dat burgers meer regie (c.q. transparantie) op hun gegevens krijgen (zie ook speerpunt 6).

#### *3 Wij ontwikkelen met partners een aanpak waarmee gemeenten datagedreven werken op een hoger plan kunnen brengen.*

We werken in VNG-verband samen met het CBS en het A&O-fonds om datagedreven werken bij gemeenten op een hoger plan te tillen. We doen dit uit onze eigen kwaliteit en vormen daarbij aanvullende partnerschappen met derde partijen, zoals universiteiten en het bedrijfsleven.

We streven naar de verankering van datagedreven werken binnen de organisatie. Het begint dus bij het ondersteunen van experimenten (speerpunt 1), maar het doorzetten naar de primaire processen van een gemeente is daarin het einddoel, waardoor het datagedreven werken integraal onderdeel wordt van de organisatie.

Het bovenstaande raakt de gemeentelijke organisatie op meerdere vlakken: personeel, processen, cultuur en aansturing. Daarnaast zijn uiteraard ook de 'kern'expertises betrokken: data science, privacy en security. Hierin komen ook de expertises van A&O, VNG en CBS samen.

We voorzien een samenhangende aanpak, met elementen als:

- Opleiding in en voorlichting over datagedreven werken voor vakman (data scientists), manager en bestuurder;
- Vorming van een beroepsgroep en een professioneel netwerk met kennisontwikkeling en -uitwisseling;
- Professionele ondersteuning op maat, één-op-één of in clusters van gemeenten met een vergelijkbare uitgangssituatie en ambitie. Sommige gemeenten hebben behoefte aan de inzet van professionele data scientists, die de gewenste informatie uit grote dataverzamelingen kunnen analyseren. Ook signaleren we behoefte aan ondersteuning voor het vormgeven van een goede datastrategie.
- Facilitering van kennisdeling tussen gemeenten.
- Aandacht voor informatieveiligheid (bijvoorbeeld security by design) binnen alle facetten van datagedreven werken en sturen in samenwerking met bijvoorbeeld de Informatie Beveiligingsdienst (IBD).

#### *4 We makelen in VNG-verband met grote datapartijen om hun data ter beschikking te krijgen voor gemeenten; wij zetten ons in voor de oplossing van knelpunten in het delen van data.*

Gemeenten hebben gegevens nodig van landelijk opererende partijen, zoals de Belastingdienst, het UWW en de SVB. Wij zetten ons in VNG-verband in

voor gegevensuitwisseling met landelijke partijen; publiek, maar mogelijk ook privaat.

Daar waar er sprake is van wettelijke belemmeringen om data te delen om maatschappelijke opgaven aan te pakken, zetten wij ons via de VNG in voor het wegnemen van deze belemmeringen. Ook zet de VNG zich in om bestuurders te informeren over de (on)mogelijkheden van datadelen binnen de gemeente.

#### 5 *Wij ondersteunen harmonisering van datasets met het oog op hergebruik.*

Wij werken in VNG-verband samen voor het maken van afspraken over uniformering van 'high value' datasets. Wij doen dat op basis van vraagsturing en op basis van businesscases. Wij betrekken daarbij partners als het CBS, KOOP en het Kadaster in het kader van een 'open datastelsel'.

#### 6 *We verbeteren actief de informatiepositie van de burger.*

Wij werken in samenwerking met het Rijk aan de ontwikkeling van een 'Rijnlands datamodel' om burgers een positie te geven ten opzichte van databeleid. Dit model behelst dat we data niet zozeer als pure handelswaar zien, als speelbal van de commercie (het Angelsaksische model). We zien data ook niet als een middel voor de overheid om haar 'onderdanen' te besturen (het hiërarchische model). In plaats daarvan willen we een gezonde balans nastreven, waarbij de belangen van de individuele burger beschermd zijn. We vinden het essentieel dat de burger zicht en grip heeft op zijn data en de manieren waarop die worden verwerkt.

Vanuit het streven naar een Rijnlands datamodel, dragen we actief bij aan Regie op Gegevens. We werken aan geharmoniseerde en voor de burger herkenbare mechanismen, waarmee de burger die regie kan uitoefenen. Na een experimenteerfase implementeren we deze geharmoniseerde mechanismen in de gemeentelijke informatie-infrastructuur, inclusief Common Ground.

#### 7 *Wij ondersteunen kennisontwikkeling en -uitwisseling voor datamanagement. We ontwikkelen tevens Common Ground als basis voor de organisatie van en toegang tot data.*

Actief datamanagement is een aandachtsgebied en een onderwerp waar professionalisering

gewenst is. Door aandacht te geven aan kennisontwikkeling en -uitwisseling op het gebied van datamanagement zetten we een belangrijke stap in de goede richting en bevorderen we gemeenten in het op orde brengen van hun data, onder meer in het kader van het Meerjarenplan Wet Open Overheid.

Datamanagement doen we echter niet in een vacuüm. Momenteel doen we dit vooral in de context van de reeds bestaande informatie-infrastructuur van de gemeente. Op termijn doen we dit in toenemende mate in de context van Common Ground. Immers, Common Ground regelt betere en efficiëntere toegang tot data. Ook dwingt Common Ground om reeds op dataniveau de kwaliteit alsmede de beveiliging en privacy goed te regelen. Daarmee is het een krachtige technische basis om data op orde te brengen. Tegelijkertijd kunnen we ook niet wachten totdat Common Ground is uitontwikkeld en overal beschikbaar is.

#### 8 *Voor een weloverwogen omgang met ethische dilemma's rondom de toepassing en deling van data dragen we bij aan de ontwikkeling van een ethisch (model)afwegingsraamwerk.*

Het is eenvoudig mogelijk om toepassingen van data te bedenken die te ver gaan. Technisch mogelijk, maar ongewenst. Hoe ver wil je als overheid gaan in het volgen en profileren van burgers? Soms is een toepassing wel toegestaan, maar kan deze ook betuttelend overkomen. Of druist de toepassing in tegen andere publieke waarden. Vaak treedt er dan een dilemma op: enerzijds is de toepassing effectief in de zin dat het in lijn is met een maatschappelijke opgave en/of omdat 'erger wordt voorkomen' in het domein van een burgers. Anderzijds gaat de overheid wel erg op de stoel van de burger zitten. We werken als gemeenten samen met andere overheden en zo mogelijk ook andere partners om te komen tot een landelijke (model)afwegingsraamwerk, zodat hier ook een zeker (zelf)regulerend effect van uit gaat.

We toetsen als individuele gemeenten het delen van data en het toepassen van geautomatiseerde regels en algoritmes vóóraf. Dat doen we aan de hand van dit (model)afwegingsraamwerk of een lokale variant hiervan.

Januari 2019