

Regie op gegevens vanuit gemeentelijk perspectief

19 november 2024

Position Paper

Inhoud

1. Samenvatting
2. Inleiding
3. Randvoorwaarden
4. Afsluiting

Samenvatting

De overheid verzamelt veel gegevens over burgers, maar burgers hebben niet altijd zicht op welke gegevens dat zijn, hoe deze persoonsgegevens worden gedeeld en hoe ze worden gebruikt bij het nemen van besluiten. Dat wordt als een knelpunt ervaren. Diverse onderzoeken van onder andere [Eurobarometer](#) en [SCP](#) laten zien dat gebrek aan transparantie over het handelen van de overheid één van de belangrijkste oorzaken is van een laag vertrouwen van burgers in de overheid. De overheid kan deze disbalans in de informatiepositie met de burger herstellen door transparant te zijn over het gebruik van gegevens van burgers en hoe deze gegevens worden gebruikt bij het nemen van besluiten.

Burgers en bedrijven krijgen met onnodig hoge administratieve lasten voor dienstverlening te maken: zij moeten hun gegevens namelijk steeds opnieuw bij private en publieke organisaties aanleveren. Wat nodig is, is een aanpak om veilig en gemakkelijk gegevens te delen.

Het concept 'regie op gegevens'¹ biedt burgers en bedrijven de mogelijkheid om op een transparante manier inzage te hebben in hun gegevens en deze gegevens te kunnen wijzigen en delen. Daarmee kan dit concept de interactie tussen burgers, bedrijven en overheden verbeteren en maatschappelijke meerwaarde hebben.

Om deze ambitie te bereiken, moet de overheid de manier waarop zij gegevens vastlegt en uitwisselt grondig herzien, in lijn met de informatiekundige visie Common Ground en het Federatief Datastelsel (FDS). Zo wordt het wijzigen en inzien van gegevens met en tussen overheid, burgers en bedrijven daadwerkelijk mogelijk. Deze herziening is

¹ Toelichting: in het position paper wordt gesproken over regie op gegevens (met kleine letters) als duiding van een concept en Regie op Gegevens (met hoofdletters) als duiding van een programma van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het concept regie op gegevens is niet herleidbaar tot 1 bron en kent ook geen eigenaar. De uitgangspunten zijn op diverse plaatsen ontstaan als tegenwicht tegen de voortschrijdende digitalisering en de wens om burgers grip te geven op hun identiteit en gegevens. Deze uitgangspunten hebben inmiddels hun weg gevonden in Europese- en nationale wetgeving.

complex en heeft eenduidige uitgangspunten en coördinatie nodig. Regie op gegevens is hiermee een onderdeel van de bredere opgave om de basis op orde te brengen. Dit is voor de VNG aanleiding geweest om dit *position paper* op te stellen.

Randvoorwaarden

Om het concept regie op gegevens in te kunnen voeren pleit de VNG in dit position paper voor realisatie van zeven randvoorwaarden, waarmee we de maatschappelijke meerwaarde ervan verzilveren. Die randvoorwaarden zijn:

1. Breng de **maatschappelijke kosten en baten** van regie op gegevens in beeld en **onderzoek de behoeften van gebruikers**.
2. Zorg voor **duurzame en schaalbare oplossingen**.
3. **Toets de uitvoerbaarheid** bij gemeenten en zorg voor **financiering**.
4. Zie regie op gegevens in **samenhang** met Europese ontwikkelingen.
5. **Borg interoperabiliteit** tussen systemen en neem als vertrekpunt **de informatiekundige visie Common Ground en het Federatief Datastelsel**
6. Leg bij het invullen van de gepersonaliseerde inzage **een verbinding** met de uitvoering van de **Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)** en de **versterking** van de **informatieveiligheid**.
7. **Presenteer gegevens** via een **persoonlijke pagina** op een **overzichtelijke, gebruiksvriendelijke en transparante wijze**.

Inleiding

Digitaal beschikbare persoonsgegevens² zijn een onmisbaar aspect geworden in de interactie tussen burgers, bedrijven en overheden. Regie op gegevens houdt in dat burgers en bedrijven om op transparante wijze inzage kunnen hebben in gegevens en deze kunnen wijzigen en delen. Dit biedt "maatschappelijke meerwaarde doordat burgers grip en zicht hebben op hun persoonsgegevens bij de overheid, door verbeterde dienstverlening, tijdsbesparing, efficiencywinst en minder onrechtmatigheden". (Bron: Ecorys/ PBLQ, 2020)

Het concept van regie op gegevens is terug te vinden in bestaande wetgeving zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), waarin het recht op inzage en correctie van gegevens is opgenomen. Het concept is een belangrijk onderdeel van (aankomende) Europese wetgeving (zoals het Once only technical system OOTS uit de Single digital gateway SDG en eIDAS 2 verordeningen). Daarin wordt geregeld dat burgers en bedrijven de mogelijkheid krijgen om persoonsgegevens te delen met derden, ook buiten de overheid, zoals een diploma met een werkgever of inkomen met een financiële instelling.



De overheid heeft de ambitie van regie op gegevens omarmd.³ Het ministerie van BZK organiseert dit.

Gemeenten ondersteunen het doel van regie op gegevens zoals dit al in de AVG is vastgelegd (het recht op inzage en de mogelijkheid om gegevens te kunnen corrigeren). Wij herkennen de maatschappelijke voordelen van het delen van gegevens. De meerwaarde van regie op gegevens is evident. Het realiseren van regie op gegevens is echter geen eenvoudige taak. Het vereist dat de overheid fundamentele en weloverwogen keuzes maakt in het opslaan en ontsluiten van informatie. Hierbij moet de overheid ook de noodzakelijke wijzigingen voor het delen van persoonsgegevens meenemen.

De AVG, de hernieuwde aandacht van de staatssecretaris van BZK voor de positie van de burger ten opzichte van de overheid en aanstaande Europese wetgeving, zijn katalysatoren om ons dichter bij het doel van regie op gegevens te brengen. Reeds ingezette ontwikkelingen zoals Common Ground en het Federatief Datastelsel (FDS) helpen hierbij.

² Persoonsgegevens: alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Dat betekent alle informatie die ofwel direct over iemand gaat of naar deze persoon te herleiden is. (Bron: autoriteitpersoonsgegevens.nl)
Bijvoorbeeld: naam, adres, telefoonnummer, ip-adres, inkomen, diploma, uitkering, huwelijkse staat etc.

³ Het bevorderen van regie op gegevens is als doelstelling opgenomen in de bestuurlijke [Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren](#) onder programmalijn 3, "Iedereen heeft regie over het digitale leven".

Hieronder gaan we nader in op de randvoorwaarden, die noodzakelijk zijn voor een succesvolle regie op gegevens en die aansluit op lokale uitdagingen en bijdraagt aan effectieve besluitvorming.

De doelgroep van dit paper bestaat uit alle ambtelijke en bestuurlijke functionarissen die betrokken zijn bij de beleidsontwikkeling en besluitvorming rondom dit onderwerp.

Randvoorwaarden

Breng de maatschappelijke kosten en baten van regie op gegevens in beeld en onderzoek de behoeften van gebruikers

Regie op gegevens is een concept met grote maatschappelijke betekenis. Het gaat om regie over persoonlijke gegevens, het bieden van transparantie en het afleggen van verantwoording over het gebruik.

In een algemene zin beschrijven welke gegevens worden gebruikt bij het nemen van overheidsbesluiten is de [generieke inzage van persoonsgegevens](#). BZK pakt dit momenteel programmatisch op. Een meer specifieke invulling is de doelstelling om te komen tot gepersonaliseerde inzage. Dit wil zeggen dat een burger kan inzien welke persoonsgegevens over hem of haar zijn verstrekt en (her)gebruikt om een overheidsbesluit te nemen. De gepersonaliseerde inzage is toegespitst op besluiten met betrekking tot individuele burgers.⁴

We zien daarbij verschillende beelden over hoe het beste invulling kan worden gegeven aan de gepersonaliseerde inzage. Onder gepersonaliseerde inzage verstaan wij het bieden van inzicht in hoe persoonlijke gegevens zijn gebruikt bij het nemen van besluiten, met name die gegevens waarbij meerdere overheidsorganisaties betrokken zijn.

De potentiële impact van de gepersonaliseerde inzage op gemeenten en de overheid is groot. Veel bestaande informatiesystemen zijn niet ingericht op het kunnen verantwoorden voor het gebruik van persoonsgegevens. Dit maakt het voor de burger en voor de gemeente een ingewikkeld proces. Daarnaast kunnen we nog niet inschatten wat het effect is op de dienstverlening en de uitvoering. Transparantie kan mogelijk leiden tot vervolgvragen van burgers en aanpassing van processen door juridische bezwaren.

De baten van regie op gegevens liggen naar verwachting voornamelijk bij burgers. Zo kunnen zij hun gegevens op een makkelijke en betrouwbare manier delen met derden, voor bijvoorbeeld het huren van een woning. Ook is het handig voor private partijen met wie je gegevens kan delen. Zij krijgen de beschikking over digitale en betrouwbare gegevens. De waarde van de gepersonaliseerde inzage is minder duidelijk. Het is niet bekend hoeveel burgers daadwerkelijk gebruik willen maken van een geautomatiseerd overzicht van gepersonaliseerde gegevens en voor welk doel ze dit willen hebben.

Voordat de overheid of gemeenten grote investeringen doen, moeten we deze behoefte in beeld brengen. Bij welke maatschappelijke opgaven heeft de burger de meeste baat bij een grotere mate van regie op gegevens? Zo weten we of de inzet van middelen in verhouding staat tot het toekomstig gebruik. Opstelling van een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) zou hiervoor een concrete vervolgactie zijn. Een wezenlijk onderdeel daarvan is het raadplegen van burger(panel)s over hun behoeften en voorkeur omtrent de wijze waarop regie op gegevens, met name de gepersonaliseerde inzage, gestalte moet krijgen.

Zorg voor duurzame en schaalbare oplossingen

Het streven naar regie op gegevens vraagt om inzet van een groot aantal overheidsorganisaties. Dat stelt eisen aan de infrastructuur die de controle over en het delen van gegevens mogelijk maakt. Deze eisen zijn uitgewerkt en worden gereguleerd in de Europese eIDAS2 verordening.

Om te zorgen dat het delen, wijzigen en inzien van gegevens met burgers en bedrijven daadwerkelijk mogelijk wordt, en we flexibel en toekomstgericht zijn moet de overheid, zowel de rijksoverheid als de gemeenten, de manier waarop ze gegevens vastleggen en uitwisselen grondig herzien.

De informatiekundige visie Common Ground biedt kaders voor de informatiekundige inrichting. De principes van het Federatief Data Stelsel borgen overheidsbrede interoperabiliteit. Tezamen zijn dit de randvoorwaarden waarbinnen deze visie ingevuld kan worden.

Dit voorkomt dat we kortetermijnoplossingen implementeren die het doel van regie op gegevens, in de volle breedte, niet werkelijk dichterbij brengt.

⁴ Niet te verwarren met de al bestaande inzageprocedure op aanvraag (artikel 15 AVG). Die geeft de betrokkene recht op inzage van alle persoonsgegevens die door een instantie zijn verwerkt en aan wie deze gegevens verstrekt zijn.

Toets de uitvoerbaarheid bij gemeenten en zorg voor financiering

Het realiseren van regie op gegevens vraagt van de overheid dat het verantwoordelijkheid neemt en ervoor zorgt dat de (financiële) randvoorwaarden worden ingevuld. Investeer als overheid om concepten samen met gemeenten te ontwikkelen. Zorg voor randvoorwaarden zoals een stelsel, stelselafspraken, standaarden en voorzieningen, zodat gemeenten beproevingen kunnen uitvoeren in samenwerking met onder meer marktpartijen. Toets lokale pilots op uitvoerbaarheid, waarbij de insteek is; het vinden van generiek toepasbare oplossingen. Breng in impactanalyses het eindresultaat en de gevolgen voor gemeenten, in kaart.

Het rijk werkt aan een voorstel voor aanpassing van de Wet Digitale Overheid. Zo worden kaders en regels voor het veilig en betrouwbaar digitaal delen van gegevens, wettelijk verankerd. Dekking van de te maken kosten is een randvoorwaarde voor de invoer van met name de gepersonaliseerde inzage. Pas als dat geregeld is, kunnen we tot besluitvorming en implementatie overgaan.

Zie regie op gegevens in samenhang met Europese ontwikkelingen

In de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren wordt aangegeven dat voor regie op gegevens regelgeving en beleid rond wallets en andere basisvoorzieningen noodzakelijk is.

Vanuit de Europese Commissie wordt stevig ingezet op het vrij kunnen delen van informatie binnen Europa. Zo wordt momenteel gewerkt aan een Europese digitale identiteit en een zogenoemde EU ID-wallet voor alle burgers. Deze twee functionaliteiten bieden de mogelijkheid tot veilige en betrouwbare digitale identificatie én de mogelijkheid tot ontsluiting van gegevens richting burgers op het hoogste betrouwbaarheidsniveau. De burger kan deze gegevens vervolgens op een betrouwbare manier delen met derden. Dat kunnen zowel publieke als private partijen zijn. Deze Europese ontwikkeling geeft mogelijkheden voor verdere verbetering van de gemeentelijke dienstverlening.

Het ministerie van BZK pakt de ontwikkeling van de EU ID-wallet los van de programma-aanpak Regie op Gegevens op. De doelstellingen van zowel EU ID-wallet als regie op gegevens hebben ontegenzeggelijk overlap. Zoals mogelijkheden voor burgers om gegevens die de overheid van je heeft, te delen met partijen buiten de overheid.

Andere Europese verplichtingen zoals het gebruik van het Once Only Technical System (OOTS) in de Single Digital Gateway (SDG) verordening, geven invulling aan het op verzoek van de burger kunnen delen van gegevens. In dit geval tussen Europese overheden, met instemming van de burger.

Tot nu toe worden deze projecten als afzonderlijke ontwikkelingen opgepakt. Wij vinden het noodzakelijk dat de lopende initiatieven op EU- en op rijksniveau rondom de ontwikkeling van het Wdo-stelsel, de Digitale Identiteit en Regie op Gegevens in samenhang worden beschouwd zodat een integrale en doelmatige aanpak ontstaat.

Borg interoperabiliteit tussen systemen en neem als vertrekpunt de informatiekundige visie Common Ground en het Federatief Datastelsel

Om regie op gegevens voor de burger mogelijk te maken moeten de volgende zaken worden geregeld:

- Gegevens ontsluiten richting de burger.
- Burgers krijgen de mogelijkheid om toestemming te geven voor de uitwisseling van hun gegevens en deze gegevens te beheren en te wijzigen.
- Overheidsinstanties maken inzichtelijk welke gegevens zij gebruiken en delen met andere overheidsinstanties.

Dit vraagt om het naadloos kunnen uitwisselen en gebruiken van gegevens tussen verschillende systemen en organisaties, met andere woorden: interoperabiliteit.

Voor het bereiken van interoperabiliteit zijn keuzes nodig over standaarden, het afdwingen ervan en het beantwoorden van nog bestaande technische vragen. Het overwinnen van deze uitdagingen vereist nauwe samenwerking tussen verschillende belanghebbenden, waaronder overheidsinstanties, bedrijven, technologieleveranciers en standaardisatieorganisaties.

Het wordt makkelijker om interoperabiliteit te bereiken als gegevens eenduidig bij de bron zijn opgeslagen en van daaruit verstrekt worden, in plaats van ze veelvuldig te kopiëren en op te slaan. Dat is één van de belangrijkste uitgangspunten van de informatiekundige visie Common Ground en het Federatief Datastelsel. Common Ground en de inrichting van een Federatief Datastelsel zijn geen op zichzelf staande doelen: zij brengen het realiseren van een aantal maatschappelijke doelen dichterbij, waaronder regie op gegevens. Wij zien een belangrijke taak voor de overheid om op deze ontwikkelingen te sturen.

Positioneer de gepersonaliseerde inzage als uitvoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en leg de verbinding met versterking van de informatieveiligheid

De AVG geeft burgers rechten bij het gebruik van persoonsgegevens. In de AVG is vastgelegd dat burgers inzicht moeten kunnen krijgen in alle verwerkingen van persoonsgegevens die worden vastgelegd, niet alleen verwerkingen die bijdragen aan een besluit. Daarmee gaat de AVG al verder dan de doelstellingen van de gepersonaliseerde inzage.

Gemeenten publiceren soms al een register van verwerkingsactiviteiten. Het register laat op procesniveau zien welke persoonsgegevens bij een bepaald proces worden verwerkt. Het laat per activiteit zien wie de gegevens verwerkt, wat de doelbinding is en welke persoonsgegevens daarbij gebruikt worden. Een, nog in te voeren, verwerkingenlogging beschrijft de daadwerkelijk uitgevoerde verwerkingen in samenhang met het register van verwerkingsactiviteiten; bijvoorbeeld de verwerking die plaatsvindt na het registreren van een geboorte. In de uitvoeringspraktijk staat het register van verwerkingsactiviteiten nu veelal los van de inventaris van bedrijfsmiddelen van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) en zijn beiden niet altijd volledig. Een verwerkingenlogging kan deze twee versterken én de uitvoering van de AVG verbeteren.

Gemeenten kunnen verwerkingenlogging gebruiken om een burger inzage te geven in het gebruik van persoonsgegevens. De burger kan na authenticatie voor verwerkingenlogging directe toegang krijgen tot het register óf de gemeente kan een functionaris aanwijzen⁵ die toegang heeft tot het register en de burger inzage geeft en zo het inzagerecht onder de AVG vereenvoudigen en versterken. Daarmee wordt verdergaande invulling gegeven aan de AVG en aan de wens tot het geven van gepersonaliseerde inzage. Voor het welslagen van deze benadering is een gestandaardiseerde aanpak voor het vastleggen van verwerking van persoonsgegevens in verwerkingenlogging nodig, waarbij recht wordt gedaan aan AVG-beginselen zoals dataminimalisatie.

Presenteer gegevens via een persoonlijke pagina op een overzichtelijke, gebruiksvriendelijke en transparante wijze

Idealiter zorgen we ervoor dat overheden gegevens op een uniforme, gebruiksvriendelijke en overzichtelijke manier ontsluiten naar de behoefte

die de gebruiker heeft. Dit om te voorkomen dat burgers geconfronteerd worden met een veelheid aan verschillende 'Mijn Omgevingen' om inzage te krijgen, gegevens te wijzigen of te kunnen delen.

Ten aanzien van een specifieke uitwerking van regie op gegevens, de gepersonaliseerde inzage, bestaat het risico dat de burger te veel gegevens krijgt zonder de juiste context te zien. Hierdoor wordt het uiteindelijke doel van transparantie en vertrouwen niet bereikt. Bied burgers via een persoonlijke pagina inzicht in de eigen gegevens zoals het Belgische '[Mijn Burgerprofiel](#)' waarin alle officiële gegevens uit diverse 'Mijn Omgevingen' op één centrale pagina bij MijnOverheid inzichtelijk zijn.

Het is belangrijk dat onze systemen aansluiten bij de vragen en behoeften van burgers. Daarbij moeten we goed kijken naar de manier waarop we informatie presenteren. We raden aan om componenten uit het NL Design system (NLDS) te gebruiken en te zorgen voor overeenstemming met de standaard voor digitale toegankelijkheid en begrijpelijke taal. Test bij representatieve gebruikersgroepen om te bepalen of het systeem daadwerkelijk aansluit bij de wensen, behoeften en mogelijkheden van burgers.

Bevorder tot slot transparantie door burgers actief op de hoogte te brengen van wijzigingen in gegevens of gegevensdeling via notificatie.

Afsluiting

Het concept van regie op gegevens heeft aanzienlijke gevolgen voor zowel burgers als overheidsorganisaties. De implementatie ervan is complex en uitdagend. Het heeft tegelijk de potentie om het vertrouwen en de interactie tussen burgers, bedrijven en overheden aanzienlijk te verbeteren.

Het realiseren van regie op gegevens vereist een gecoördineerde en gezamenlijke inspanning vanuit alle betrokken overheidsorganisaties. Daarbij moeten we de focus leggen op beheersbare stappen en kiezen voor een aanpak die leidt tot een verantwoorde realisatie van regie op gegevens. Dit position paper maakt inzichtelijk welke randvoorwaarden gemeenten zien om deze ambitie samen met het rijk, medeoverheden en maatschappelijke organisaties te realiseren.

5 Niet de functionaris gegevensbescherming, maar beter een contactpersoon naar het voorbeeld van de Woo-contactpersoon.



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

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

info@vng.nl

december 2024