



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# NL DIGITAAL: Interbestuurlijke Datastrategie Nederland

*Verantwoord gebruik van data voor maatschappelijke opgaven*

Rijksoverheid | Provincies | Gemeenten | Waterschappen

Oktober 2021

# Inhoudsopgave

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Managementsamenvatting</b> .....  | <b>2</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Inleiding</b> .....   | <b>6</b>  |
| <b>3.</b> | <b>Het waarom</b> .....  | <b>7</b>  |
| <b>4.</b> | <b>De internationale context</b> .....   | <b>10</b> |
| <b>5.</b> | <b>De juridische context</b> .....   | <b>13</b> |
| <b>6.</b> | <b>De ambitie</b> .....  | <b>15</b> |
| <b>7.</b> | <b>Stappen om de ambitie te bereiken: het handelingsperspectief</b> .....          | <b>18</b> |
| 7.1.      | <i>Betere afwegingen rondom verantwoord datagebruik</i> .....                      | 18        |
| 7.1.1.    | <i>Beoordeel wat wél mag</i> .....   | 21        |
| 7.1.2.    | <i>Publiceer een gedragen datamanifest</i> .....                                   | 22        |
| 7.1.3.    | <i>Beleg dataverantwoordelijkheid</i> .....  | 25        |
| 7.2.      | <i>Naar systeemfuncties</i> .....  | 26        |
| 7.2.1.    | <i>Bouw een federatief datastelsel</i> .....                                       | 28        |
| 7.2.2.    | <i>Verschaf gereedschap</i> .....  | 36        |
| 7.2.3.    | <i>Beleg bij interbestuurlijke dataorganisatie</i> .....                           | 39        |
| 7.3.      | <i>Naar waarde in de domeinen</i> .....  | 40        |
| 7.3.1.    | <i>Streef naar waarde</i> .....  | 43        |
| 7.3.2.    | <i>Vul systeemfuncties in</i> .....  | 45        |
| 7.3.3.    | <i>Ontwikkel dataleiderschap</i> .....   | 46        |
| 7.3.4.    | <i>Vind en bind datatalent</i> .....   | 47        |
| 7.3.5.    | <i>Investeer in talent breder dan alleen binnen de Nederlandse overheid.</i> ..... | 49        |
| 7.3.6.    | <i>Beloon ontwikkeling</i> .....   | 50        |
| <b>8.</b> | <b>Eerste stappen op weg naar de ambitie: de aanpak</b> .....                      | <b>51</b> |
| 8.1.      | <i>Principes voor de aanpak</i> .....  | 51        |
| 8.1.1.    | <i>Gezamenlijkheid</i> .....   | 52        |
| 8.1.2.    | <i>Focus op de praktijk</i> .....  | 52        |
| 8.1.3.    | <i>Investeringsperspectief</i> .....   | 54        |
| 8.2.      | <i>De komende periode</i> .....  | 54        |
| 8.2.1.    | <i>Draagvlak</i> .....   | 55        |
| 8.2.2.    | <i>De eerste stappen</i> .....   | 55        |
| 8.2.3.    | <i>Samenhang met andere trajecten</i> .....  | 55        |
|           | <b>Appendix B: Afwegingskader Data Overheid</b> .....                              | <b>56</b> |
|           | <b>Appendix C: Verklarende woordenlijst</b> .....                                  | <b>60</b> |

## 1. Managementsamenvatting

De Nederlandse samenleving wordt met rasse schreden een informatiesamenleving. Gebruik van data biedt grote kansen om bij te dragen aan het oplossen van maatschappelijke opgaven. Uit onderzoek blijkt een groot potentieel: een analyse van meer dan 90 data use cases voor de Zweedse overheid schat de potentiële waarde op jaarlijks 6% van de totale jaarlijkse overheidsuitgaven. Dit wordt gezien als maatschappelijke waarde door snellere en betere dienstverlening, gericht en beter geïnformeerd beleid, en beter toezichts- en verantwoordingsmogelijkheden. Een deel van deze baten komt direct bij burgers en bedrijven terecht, een deel bij de overheid. Ook het OECD verwacht dat gebruik van data een essentieel deel van de herstelfase is na de coronacrisis.

Deze potentiële waarde kan worden gerealiseerd door gesignaleerde knelpunten aan te pakken en in te zetten op verantwoord gebruik van data. Het is belangrijk om de verschillende aspecten – juridisch, politiek, ethisch en maatschappelijk – van de inzet van data op het juiste moment en met de juiste mensen te bespreken en samen keuzes te maken. Binnen overheidsorganisaties worden veel experimenten met data uitgevoerd, maar deze experimenten lopen vaak vertraging op, onvoldoende pilots komen tot opschaling, er wordt dubbel leergeld betaald en er gaat te veel mis op het vlak van rechtmatigheid, privacy en ethiek. De oorzaken liggen op de vlakken van besluitvorming en cultuur, een gebrek aan invulling van systeemfuncties en afstand tussen beleid en (technologische) uitvoering. Met acties gericht op deze vlakken, kan het potentieel van data voor maatschappelijke opgaven beter benut worden.

Uit een analyse van negen landen in Europa en vijf landen daarbuiten die relatief ver zijn met betrekking tot data, komen in deze strategie vier voor Nederland relevante inzichten naar voren:

1. **Ambitie:** de nagestreefde waarde voor burgers en bedrijven moet hoog zijn en stoelen op innovatieve toepassingen die verder gaan dan reeds bekend.
2. **Focus:** alleen door gebruik van data in de praktijk ontstaat waarde. Daarom ligt de focus internationaal op routekaarten van 'use cases', te ontwikkelen, concrete datatoepassingen.
3. **Governance:** gebruik van data wordt, in samenhang met Artificial Intelligence en digitalisering, steeds meer een 'Chefsache'. De Europese Commissie heeft bijvoorbeeld een vicepremier die data- en digitaliseringsvraagstukken aanjaagt aangesteld als primus inter pares.
4. **Technologie:** om datatoepassingen te bouwen is specialistisch gereedschap vereist. Hierbij ligt de aandacht op het identificeren en vervullen van gebruikersbehoeften, en het verantwoord innoveren om rechtmatige data-toepassingen mogelijk te maken.

De internationale context biedt ook uitdagingen en verwachtingen. Bijvoorbeeld: beleid en ambities vanuit de Europese Unie zullen moeten worden vertaald naar de Nederlandse context, zoals de integratie met de gemeenschappelijke dataruimten die de EU ontwikkelt, en de verankering van transparantie in hoog risico AI-systemen binnen de AI-verordening.

Nederland is een van de koplopers in de Europese Unie als het gaat om ICT en digitalisering. Het kabinet wil dat Nederland tot de top blijft horen en de kansen van digitalisering nog beter benut, zonder daarbij de publieke waarden uit het oog te verliezen. Deze

datastrategie bevat daarom voorstellen om te komen tot een waarde-gedreven inzet van data als richting voor de komende jaren.

Om als Nederland koploper te blijven, is stevige inzet op verschillende vlakken noodzakelijk. De **ambitie** is om op een verantwoorde wijze het potentieel van data te benutten bij maatschappelijke opgaven, zowel binnen als tussen domeinen. Daarbij wordt op meerdere vlakken een grote stap gezet:

- **Betere afwegingen over datagebruik en -deling:** in 2025 worden afwegingen over de inzet van data voor maatschappelijke opgaven integraal en in openheid gemaakt, met betrokkenheid van politiek, toezicht en uitvoering. Verantwoordelijkheid voor data is helder belegd, enerzijds binnen domeinen en anderzijds op systeemniveau, waarbij er één interbestuurlijke aanjager voor systeemfuncties is. Er wordt probleemgericht gewerkt in het aanpakken van maatschappelijke opgaven met data, in plaats van met data-oplossingen op zoek te gaan naar problemen. Datadeling gebeurt altijd rechtmatig en transparant, waarbij verantwoording wordt afgelegd aan toezichthouders en burgers. Burgers krijgen meer grip op hun persoonsgegevens, en zicht op wat de overheid doet met data.
- **Systeemfuncties:** in 2025 is het veel makkelijker om datagedreven te werken door de opbouw van systeemfuncties. Hieronder valt bijvoorbeeld een federatief datastelsel (voortbouwend op de basisregistraties), waarin data lokaal beheerd blijft, maar voor gebruik over silo's en organisaties heen toegankelijk, legitiem en begrijpelijk is gemaakt middels collectieve, verplichtende technische afspraken. Deze verplichtende afspraken komen vanuit use cases en best practices, met bewezen meerwaarde en werkbaarheid, tot stand. Bij datadelen wordt altijd vooraf afgewogen of het datadelen doelmatig, rechtmatig en verantwoord is, voordat het wordt gedeeld.
- **Waarde in de domeinen:** richting 2025 wordt significante maatschappelijke waarde gerealiseerd met een aanpak van klein doen. Er is zicht op de belangrijkste datatoepassingen per domein en welke data daarvoor beschikbaar en nodig is. De successen uit deze domein portfolio's van use cases worden snel opgeschaald.

Om de ambitie te realiseren zijn concrete stappen nodig startend vanaf de huidige situatie. Op basis van interviews, enquêtes, een internationale vergelijking en analyses van casussen zijn de belangrijkste aandachtspunten in kaart gebracht. Voor elk van deze is een **handelingsperspectief** opgesteld. De stappen nodig zijn samengevat in onderstaande figuur:

## Samenvatting van stappen om de ambitie te bereiken

|   |   |  |
|---|---|--|
| <br>Naar integraal afgewogen datagebruik | Beoordeel wat wel mag                   | Volwaardig beoordelingssysteem voor potentiële toepassingen  |
|   | Publiceer een datamanifest              | Actieve communicatie in een gedragen <b>datamanifest</b>   |
|   | Beleg data-verantwoordelijkheid         | <b>Interbestuurlijke aanjager met inhoudelijke expertise</b> verantwoordelijk voor domein overstijgende onderwerpen                                    |
| <br>Naar systeemfuncties                 | Bouw een federatief datastelsel         | <b>Federatief datastelsel</b> met data lokaal, herbruikbare ontsluiting verplicht wanneer nodig en interactief centraal publicatiepunt voor datakennis |
|   | Verschaf gereedschap                    | Data gereedschapskist met gecertificeerd veilige infrastructuur en benodigde software om met data te werken  |
|   | Investeer in talent voor NL             | Overheidsfinanciering voor het <b>versterken van dataexpertise</b> en –kennis binnen de beroepsbevolking   |
|   | Beleg bij interbestuurlijke organisatie | <b>Interbestuurlijke dataorganisatie verantwoordelijk</b> voor opbouw van <b>systeemfuncties</b> met <b>praktische hulp</b>                            |
| <br>Naar waarde in de domeinen           | Streef naar waarde                      | Uitgesproken <b>ambitie per domein</b> vastgelegd in routekaart van use cases met <b>focus op maatschappelijke opgaven</b>                             |
|   | Vul systeemfuncties in                  | <b>Interbestuurlijke data-organisatie</b> die mee ontwikkelt aan datatoepassingen  |
|   | Ontwikkel dataleiderschap               | <b>Dataleiderschap</b> , door actief aantrekken van datatalent in toplaag van de organisatie   |
|   | Vind en bind datatalent                 | <b>Uitbreiding 'vertalers'</b> in middenmanagement en <b>aantrekkelijkere werkgever</b> voor dataspecialisten  |
|   | Beloon ontwikkeling                     | <b>Datacertificeringen</b> voor ambtenaren   |

1

Figuur 1.1 Samenvatting handelingsperspectieven

Een drietal leidende principes biedt richting voor de **uitvoering** van de Interbestuurlijke Datastrategie Nederland richting:

1. Handel vanuit **gezamenlijkheid** om voorbij ongestructureerd experimenteren te komen, waarbij gedeelde voorwaarden worden gecreëerd om zowel experimenten uit te kunnen voeren als op te schalen
2. Focus op **de praktijk** om met doen de waarde te gaan leveren, te leren en te groeien.
3. Neem een **investeringsperspectief** om niet alleen de kosten van data, maar ook de geleverde waarde te zien. Maak deze maatschappelijke waarde voor burgers zichtbaar.

De komende maanden zijn een aantal **directe vervolgstappen** nodig. Meer mensen en overheidsorganisaties moeten worden betrokken om het draagvlak te bevestigen en verbreden. Juist nu, omdat er een duidelijke richting staat om aan te schaven en te committeren. Concrete use cases moeten worden uitgekozen en voorbereid om uit de startblokken te kunnen komen. Een voorbeeld van een casus is het op een verantwoorde wijze delen van data over aardgasgebruik op postcodegebied bij de energietransitie voor alle gemeenten in plaats van elk van de 352 gemeenten dit afzonderlijk uit te laten zoeken.

Datatoepassingen kunnen overheden helpen maatschappelijke problemen beter aan te pakken, maar ook rechtstatelijk geheel onwenselijke ontwikkelingen faciliteren. Verantwoord datagebruik moet daarom worden gestimuleerd door per casus beter in samenhang te bezien wat er (technisch) kan, mag (juridisch) en wat (ethisch) wenselijk is rondom datagebruik voor het realiseren van maatschappelijke opgaven. Het 'data debat denk-kader' van de Raad voor het Openbaar Bestuur<sup>1</sup>, de handreiking 'non-discriminatie by design'<sup>2</sup> en de OECD 'Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector'<sup>3</sup> bieden

<sup>1</sup> <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/05/25/advies-sturen-of-gestuurd-worden>

<sup>2</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/10/handreiking-Handreiking-non-discriminatie-by-design|Rapport|Rijksoverheid.nl>

<sup>3</sup> <https://www.oecd.org/gov/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.htm>

hier handvatten voor. Door te leren van concrete casussen kunnen systeemfuncties worden opgezet en doorontwikkeld. Dit moet leiden tot een sneeuwbaaleffect: data, zoals in aardgasgebruik op postcodegebied, is gemakkelijker technisch beschikbaar voor hergebruik en het is duidelijker voor burgers hoe de overheid verantwoording aflegt. Hier worden geen rechtsgronden voor meer en nieuwe datadeling voorgesteld. Het gaat om bestaande kader beter te laten werken, verantwoorde data-innovatie aan te jagen, samenwerking te versterken, en meer transparantie en verantwoording te verankeren in het databeleid.

Deze datastrategie dient ook als input voor een nieuw kabinet. Tegelijkertijd zijn er ook zaken waar sterke behoefte aan is en nu al in gang gezet kunnen worden, zoals een adviesfunctie verantwoord datagebruik en een gedeelde datacatalogus om data beter vindbaar te maken.

Dit document is opgesteld door een interbestuurlijke werkgroep en bevat enerzijds achtergrond en ambitie (hoofdstuk 2 tot en met 5). Echter, alleen een stip op de horizon is onvoldoende. Daarom zijn ook handelingsperspectieven en een aanpak toegevoegd (hoofdstuk 6 en 7). De acties op basis van de aanbevelingen in hoofdstukken 6 en 7 zullen jaarlijks verder worden geconcretiseerd in een jaarplan.

## 2. Inleiding

De Nederlandse samenleving wordt met rasse schreden een informatiesamenleving waarin de creatie en het gebruik van data een belangrijke economische, politieke en culturele activiteit is. Deze trend wordt gedreven door ontwikkelingen in informatie- en communicatietechnologie en versneld door de huidige COVID-19-crisis. Er zijn grote kansen om maatschappelijke opgaven met data op een effectieve manier aan te gaan. Veelgenoemde voorbeelden zijn de schuldenproblematiek, die door de economische gevolgen van COVID nog sterk toeneemt; de energietransitie, die moet worden versneld, en de bestrijding van het virus zelf (o.a. voorspelling middels rioolwatermetingen).

Deze interbestuurlijke datastrategie schetst op hoofdlijnen hoe de overheid deze kansen vaker en beter kan realiseren, waarbij risico's van datagebruik goed worden afgewogen. Daarnaast bevat de datastrategie eerste suggesties voor verdere uitwerking van systeemfuncties.

Maatschappelijke opgaven staan centraal bij het realiseren van kansen. Dat betekent dat we probleemgericht werken, in plaats van met een dataoplossing in de hand op zoek te gaan naar een probleem. Daarom is deze strategie interbestuurlijk opgesteld in samenwerking met gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk. Vaak is die data nodig om bij te dragen aan het oplossen van maatschappelijke opgaven, ook data die niet worden beheerd door de overheid zelf. Deze interbestuurlijke datastrategie bevat niet het finale antwoord, maar is onderdeel van een interbestuurlijke conversatie over ook de inzet van die data.

In alle overheidslagen en -instanties bestaan al initiatieven om meer met data te bereiken. Op operationeel niveau lopen talloze projecten en pilots, en op beleidsniveau is er steeds meer aandacht voor data in beleidsvorming en -evaluatie. Deze datastrategie is gebaseerd op 40 expertinterviews, antwoorden van 80 surveyrespondenten en analyse van vier maatschappelijke use cases. Specifiek zijn de lessen van de CoronaMelder-app en het Dashboard Coronavirus meegenomen, met ook het rapport TechTegenCorona als bron.<sup>4</sup> De strategie bouwt ook voort op een groot aantal andere documenten of onderzoeken, zoals de EU-datastrategie, het Actieplan voor AI, de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS), de Nederlandse visie op datadeling tussen bedrijven, Werk aan Uitvoering en de conceptversie van Governance Ecosysteem datagedreven overheid (zie appendix). Ook zijn de datastrategieën van 15 landen geanalyseerd op relevante invalshoeken voor Nederland.

Op basis van al deze informatie bevat deze datastrategie: een duidelijk rationaal voor verandering, overzicht over de internationale context, een ambitie voor 2025, de handelingsperspectieven om deze ambitie te realiseren, en een schets voor de aanpak.




---

<sup>4</sup> TechTegenCorona, Advies Digitale Tools van de Overheid, november 2020

### 3. Het waarom

Gebruik van data is een middel om bij te dragen aan het oplossen van maatschappelijke opgaven. Meer datagebruik op zich is niet de uitdaging. Datatoepassingen kunnen overheden helpen maatschappelijke problemen beter aan te pakken, maar moeten wel plaatsvinden binnen de in het juridisch kader gestelde grenzen. Het doel moet zijn om met gebruik van data effectiever en efficiënter maatschappelijke waarde te realiseren op onderwerpen als bijvoorbeeld de energietransitie, armoedebestrijding, corona-aanpak en het stikstofdossier, waarbij vroegtijdig integrale afwegingen worden gemaakt tussen wat technisch kan, ethisch wenselijk is, en juridisch toelaatbaar. Van belang daarbij is ook de notie dat de informatiepositie van de overheid verandert, nu (semi-)private partijen steeds meer relevante informatie verzamelen (bijv. in het geval van sensoren voor mobiliteit).

In het gebruik van data kan de overheid acteren vanuit verschillende rollen: dienstverlenend, beleidsmatig, toezichhoudend, uitvoerend en tegelijkertijd faciliterend<sup>5</sup>. In elk van deze rollen kan meer en beter gebruik van data significante waarde opleveren. Onderstaande figuur toont enkele concrete voorbeelden, waarbij waarde wordt geleverd enerzijds met ruwe data en anderzijds met geaggregeerde/statistische data.

| De overheid handelt met data vanuit verschillende rollen   |            |   |   |
|--|------------|---|---|
| Het behalen van significante maatschappelijke waarde is binnen bereik  |            |   |   |
| Rol  | Casus      | Minder van...   | Meer van...   |
|  <b>Dienstverlenend:</b><br>interactieve rol tussen overheid en samenleving                     | Gezondheid | Een <b>papieren bron</b> voor zorginformatie, zoals een vaccinatieboekje  | <b>Eén digitaal platform</b> waarop burgers inzicht krijgen in al hun gezondheidsgegevens (bijv. MedMij)  |
|  <b>Beleidsmatige rol:</b><br>datagedreven werken van overheid zelf, incl. beleidsvorming,      | Kwetsbaren | <b>Reactief</b> kwetsbaren helpen, wanneer zij al diep in de schulden zitten (gemiddeld 4 jaar na aanvang financiële problemen)                           | Beleid maken en ondersteunen op basis van <b>vroegtijdige signalen</b> , waardoor <b>preventie</b> beter mogelijk wordt                             |
|  <b>Toezichhoudende rol:</b><br>verantwoordelijkheid van overheid in datagebruik in samenleving | COVID-19   | Gebruik van data van Google in plaats van <b>telecomdata</b> door het Outbreak Management Team (OMT) i.v.m. strenge regels/gevoeligheid van het onderwerp | <b>Privacy by design</b> bij ontwikkelen van de CoronaMelder, waarbij helder aan burgers wordt uitgelegd hoe dit principe werkt en wat het oplevert |

Figuur 2.1 Voorbeelden van overheidsrollen in datagebruik

De totale maatschappelijke waarde van data is voor Nederland nog niet inzichtelijk. Uit onderzoek blijkt echter een groot potentieel: een analyse van meer dan 90 data use cases voor de Zweedse overheid schat het potentieel in waarde op jaarlijks 6% van de totale jaarlijkse overheidsuitgaven.<sup>6</sup> Niet als kostenbesparing, maar in termen van maatschappelijke waarde door snellere en betere dienstverlening, gericht en beter geïnformeerd beleid, en beter toezicht. Een deel van deze baten komt direct bij burgers en bedrijven terecht, een deel bij de overheid. Het OECD bevestigt dat data, datatoegang en

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld voorzien in opleidingen, stimuleren van datadelen, stimuleren met subsidies.

<sup>6</sup> Analyse gebaseerd op onderzoek van McKinsey Global Institute



datadeling fundamenteel zijn geworden voor sociale en economische activiteiten en geeft aan dat data essentieel was bij het ontwikkelen van een effectieve aanpak van de coronacrisis. Ook vormt data een cruciaal deel van de herstelfase<sup>7</sup>.

Die waarde wordt niet gerealiseerd door op de huidige weg verder te gaan. Er worden veel experimenten uitgevoerd, zoals het voorspellen van WMO uitgaven in Den Haag<sup>8</sup> en de opsporing van ondermijning bij het samenwerkingsproject Weerbaar in Den Bosch. Dit laatste project bewijst dat het technisch relatief makkelijk is om politie- en gemeentedata te koppelen en dat een datagedreven aanpak meerwaarde heeft bij de opsporing van ondermijning.<sup>9</sup> Daarbij moet zeker zijn dat het delen van persoonsgegevens veilig en rechtmatig kan, en moet helder zijn voor burgers en toezichthouders wat de datagedreven aanpak behelst, of het publieke doelen realiseert die we allen onderschrijven. Experimenten lopen echter vaak vertraging op, er wordt dubbel leergeld betaald en, ongeacht het succes, vindt er onvoldoende opschaling plaats.

De oorzaken van vertraging, dubbel leergeld en gebrek aan opschaling liggen op de vlakken van besluitvorming en cultuur, invulling van systeemfuncties, integrale afweging, en expertise in de praktijk. Alleen door deze oorzaken aan te pakken, kan het potentieel van data om maatschappelijke opgaven te bereiken ten volle benut worden.

Eén aspect om eruit te lichten op het gebied van besluitvorming en cultuur is de onduidelijkheid rondom besluitvorming. Er zit een spanningsveld tussen wat er (technisch) kan, (juridisch) mag en wat (ethisch) wenselijk is. Datatoepassingen kunnen overheden helpen maatschappelijke problemen beter aan te pakken, maar moeten wel binnen het juridisch kader plaatsvinden. Dit zorgt ervoor dat besluitvorming vaak lang duurt en te eenzijdig belicht kan worden vanuit juist alleen de kansen of alleen de bedreigingen. Naast het bieden van handelingsperspectieven beoogt deze strategie daarom ook stappen te maken richting een afwegingskader voor bestuurders. Met dit afwegingskader kan de positie van de Nederlandse overheid op verschillende datadossiers in breder perspectief gezien worden en wordt duidelijk dat keuzes integraal gemaakt moeten worden en gevolgen hebben.

Ten slotte is een belangrijke overheidsrol de toezichhoudende. De groeiende invloed van platforms en digitale dienstverlening op onze maatschappij brengt een aantal nieuwe uitdagingen met zich mee. Zoals digitale manipulatie door nepaccounts en bots, marktmacht-concentraties door netwerkeffecten, en een 'transparantieparadox' – waarbij organisaties die sturen met data steeds meer weten over burgers maar burgers vaak steeds minder over sturende organisaties<sup>10</sup>. Burgers moeten kunnen vertrouwen op online platforms en dienstverlening, en een sterke informatiepositie hebben online. Daarom moeten bijvoorbeeld offline regels ook online gelden, en (lokale) wet- en regelgeving effectief online worden gehandhaafd. Toezicht op algoritmes en digitale technologie vereist meer transparantie en mogelijkheden voor audits. Daarvoor kan ook een publieke

---

<sup>7</sup> OECD Digital Economy Outlook 2020, 27/11/2020 ([link](#))

<sup>8</sup> Het WMO voorspelmodel is een datatoepassing waarmee gemeenten hun uitgaven op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning de komende vijf jaar nauwkeurig op wijkniveau kunnen voorspellen

<sup>9</sup> Binnenlandsbestuur, 13 september 2020, Data helpt gemeenten bij aanpak ondermijning

<sup>10</sup> Zie ook 'Sturen of gestuurd worden? Over de legitimiteit van sturen met data' van de Raad Openbaar Bestuur. [link](#)

infrastructuur voor datadeling, die getrapte toegang en privacy waarborgt<sup>11</sup>, van grote toegevoegde waarde zijn. Deze datastrategie adresseert niet alle bovengenoemde punten in relatie tot toezicht,<sup>12</sup> maar een goede publieke datadelinginfrastructuur kan het voortouw nemen en het goede voorbeeld geven – open data, -source en -algoritmes - bij het ontwikkelen van deze functies. Aansluiting bij andere digitale overheidsprogramma's als 'regie op gegevens', 'digitale identiteit' en 'mijn overheid' zijn daarbij vanzelfsprekend.

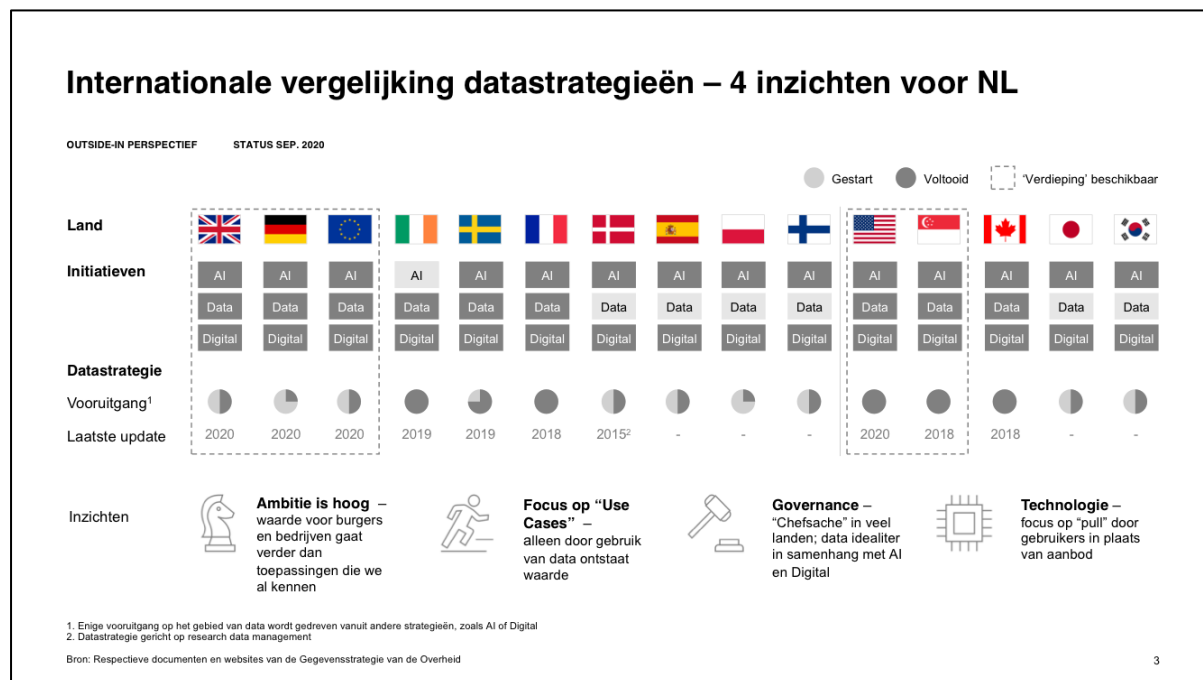
---

<sup>11</sup> Zie ook "Considerations of France and the Netherlands regarding intervention on platforms with a gatekeeper position", 15 oktober 2020 ([link](#))

<sup>12</sup> Daarvoor verwijzen we graag naar de BNC-fiches 'Verordening Data Governance Act', 'Verordening inzake Digitale Markten (Digital Markets Act)' 'Verordening inzake digitale diensten en wijziging Richtlijn 2000/31/EG (Digital Services Act)' en 'Verordening betreffende Kunstmatige Intelligentie'.

## 4. De internationale context

Ook veel andere landen leggen met hun datastrategieën de basis voor meer gebruik van data. Uit een analyse van negen landen in Europa en vijf landen daarbuiten die relatief ver zijn met betrekking tot data, komen vier voor Nederland relevante inzichten naar voren:



Figuur 4.1 Internationale vergelijking

**Ambitie is hoog** – De strategieën willen waarde voor burgers en bedrijven creëren die verder gaat dan bekende toepassingen. Daarom is in landen die het meest voorop lopen ten aanzien van datagebruik de aanpak op datagebied goed geïntegreerd met de AI- en digitaliseringsaanpak. Ook Nederland kent documenten op de drie onderwerpen, waarbij de Nationale Digitaliseringsstrategie een overkoepelend beeld geeft. In Singapore zijn deze onderwerpen nog verder geïntegreerd binnen het initiatief 'Smart Nation', waarbij 'Smart Nation' nog breder is en bestaat uit drie pijlers: digitale economie, digitale overheid en digitale samenleving.

**Focus op 'Use Cases'** – Waarde ontstaat door gebruik van data in de praktijk en daarom ligt de internationale focus op de vragen welke use cases centraal staan en hoe deze kunnen worden gerealiseerd. Werken vanuit maatschappelijke problemen voorkomt ook dat 'data-oplossingen' op zoek gaan naar een probleem. Sommige landen definiëren nationale use cases, andere landen creëren centraal overzicht en inzicht in de use cases per domein, maar laten de keuze en concrete uitwerking aan de domeinen. Overheden vullen zowel de technische alsook niet-technische randvoorwaarden voor het realiseren van use cases steeds meer in. Zo worden bijvoorbeeld in veel landen 'unieke identifiers' vastgelegd voor de schakelpunten tussen databronnen (bijv. voor individuen, bedrijven, sensoren, locaties). Ook is er veel aandacht voor de afwegingskaders om een verantwoord gebruik van data zeker te stellen (bijv. ethische afwegingen, juridische kaders).

**Governance met data als ‘Chefsache’** – Datagebruik is niet nieuw en zo bestaan in veel landen al organisaties en structuren omtrent data. Wel nieuw is dat data, in samenhang met AI en digitaal, steeds meer ‘Chefsache’ wordt. De Europese Commissie heeft bijvoorbeeld een versterkte governance, waarbij de vice-voorzitter, Margrethe Vestager, de portefeuille van digitalisering heeft, daarbij data- en digitaliseringsvraagstukken aanjaagt en verantwoordelijkheid neemt als primus inter pares.

**Technologie** – Om datatoepassingen te bouwen is specialistisch gereedschap vereist. Dataspecialisten moeten code kunnen schrijven, testen en in productie brengen. Dit vraagt om zowel een flexibele ontwikkelomgeving als een strak georganiseerde productieomgeving, met schaalbare rekenkracht. Vaak is de Public Cloud de meest efficiënte oplossing. In een aantal landen kiest de overheid ervoor deze technologie centraal aan te bieden, omdat de behoeften weinig verschillen tussen overheidsinstanties en inkoop tijds- en kennisintensief is. Tegelijkertijd zie je in voorbeelden uit het Verenigd Koninkrijk (Digital Marketplace voor Public Cloud-producten) en Dubai (Dubai Pulse DevZone) geen verplichting, maar een focus op de ‘pull’ vanuit gebruikers. Het aanbod wordt centraal gecontracteerd, maar de vraag wordt decentraal bepaald en is leidend voor de uitbreiding van het aanbod.

Nederland heeft een uitstekende uitgangspositie. Zo staat het op de vierde plek van de Digital Economy and Society Index (DESI)<sup>13</sup>. Een van de goede uitgangspunten van Nederland is óók gelegen in het feit dat het statistiekbureau werkt op basis van registers en administraties. Dat betekent dat er al ervaring is in het bijeenbrengen, catalogiseren, koppelen en verwerken van data in het statistische domein. Ten opzichte van landen als Duitsland en België is dat een zeer grote voorsprong. Slechts de Scandinavische en Baltische hebben een vergelijkbaar startpunt.

Naast lessen biedt de internationale context echter ook uitdagingen en verwachtingen. Beleid en ambities vanuit de Europese Unie zullen moeten worden vertaald naar de Nederlandse context. Zo moet bijvoorbeeld worden gekozen hoe te integreren met de gemeenschappelijke dataruimten in strategische sectoren die de EU ontwikkelt (zie onderstaand figuur)<sup>14</sup>. Interbestuurlijke samenwerking is hierbij van belang. Ook op onderwerpen als informatiearchitectuur en technologie, data governance, en data-ethiek, talent en cultuur kan de Nederlandse overheid voor uitdagingen komen te staan. Om koploper te blijven, is een stevige inzet op verschillende vlakken noodzakelijk.

---

<sup>13</sup> Digital Economy and Society Index 2020 ([link](#))

<sup>14</sup> Zie ook ‘The proposed Regulation on data governance, adopted by the Commission on 25 November 2020’ ([link](#)) en het ‘Proposal for a Regulation on European data governance (Data Governance Act)’ ([link](#))

## De EU ontwikkelt gemeenschappelijke dataruimten in strategische sectoren



### Industrieel (Productie)

Ondersteuning van het concurrentievermogen en de prestaties van de industrie in de EU door het gebruik van niet-persoonlijke gegevens



### Green Deal

Het grote potentieel van gegevens gebruiken ter ondersteuning van de prioritaire acties van de Green Deal (klimaatverandering, circulaire economie)



### Mobiliteit

Europa voorop stellen bij de ontwikkeling van een intelligent vervoerssysteem (bijv. connected cars)



### Gezondheid

Ter ondersteuning van de preventie, opsporing en genezing van ziekten en de duurzaamheid van de gezondheidszorg



### Financiële

Het stimuleren, door middel van verbeterde gegevensdeling, van innovatie, markttransparantie, duurzame financiering



### Energie

Om een sterkere beschikbaarheid en sectoroverschrijdende uitwisseling van gegevens te bevorderen, ter vermindering van CO2-uitstoot



### Landbouw

Het verbeteren van de duurzaamheidsprestaties en het concurrentievermogen van de sector door de verwerking en analyse van gegevens



### Overheid

Om de transparantie en verantwoordingsplicht van de overheidsuitgaven en de kwaliteit van de uitgaven te verbeteren



### Vaardigheden

Om de discrepanties tussen het onderwijs, het opleidingssysteem en de behoeften binnen arbeidsmarkt te verminderen

**De mate waarin gegevens moeten worden gedeeld (vrijwillig of verplicht) momenteel onderwerp van discussie**

Bron: Europese strategie voor gegevens (<https://ec.europa.eu/digital-singlemarket/en/policies/building-european-data-economy>)



## Dataruimten

### Belangrijke vragen voor overheden

- Wel/niet en hoe te integreren met de Europese Data Spaces?
- Welke projecten kunnen ten goede komen aan burgers of bedrijven die gebruikmaken van Europese dataruimten?
- Hoe passen de dataruimten in de huidige en geplande datastrategie?
- Wat zijn de investeringsbehoeften van de Europese dataruimten?

Figuur 4.2 Gemeenschappelijke dataruimten zijn één van de vier pilaren in de EU Datastrategie<sup>15</sup>

<sup>15</sup> European strategy for data ([link](#))

## 5. De juridische context

De datastrategie bevat de ambitie en verbetervoorstellen om te komen tot een zogenoemde waardegedreven inzet van data bij het probleemgericht werken aan maatschappelijke opgaven. Het is belangrijk om de maatschappelijke waarde van data te benutten en daartoe helpende bestuurlijke en technologische stappen te zetten. Tegelijk is het niet bedoeld om een onbegrensde datahonger te stimuleren. Steeds gelden de kaders van de democratische rechtsstaat, goed openbaar bestuur en de bescherming van fundamentele rechten als sturende uitgangspunten. Het is dan ook van groot belang dat de overheid zich bij het gebruik van data houdt aan de daarvoor geldende wet- en regelgeving die in het leven is geroepen om deze uitgangspunten in de praktijk te beschermen, en dat wetgeving ook in de toekomst blijft aansluiten bij nieuwe technologische ontwikkelingen, zoals de voorgestelde Verordening voor regulering van Artificiële intelligentie<sup>16</sup>.

Data bestaan in verschillende soorten en maten. Data over bruggen zijn wezenlijk minder privacygevoelig dan data over de medische achtergrond van mensen. In de voorgestelde AI Verordening zien we ook dat doelen en toepassingen belangrijk zijn – sommige toepassingen met grote impact op grondrechten worden verboden, en aan andere worden vanwege hun hoge risico speciale verplichtingen opgelegd. Verschillende soorten data en verschillende soorten toepassingen hebben dus logischerwijs ook juridische consequenties: afhankelijk van de soort gegevens of toepassingen kunnen er immers inbreuken ontstaan op de grondrechten van de mensen over wie het gaat. De rol van persoonsgegevens en van privacy in geldende wet- en regelgeving verdient voor nu speciale aandacht.

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is onder meer vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De Grondwet maakt het mogelijk om een inbreuk op dit grondrecht toe te staan, bijv. om in bepaalde gevallen deling van gegevens toe te staan. Dit moet bij wet in formele zin worden geregeld, deze wettelijke grondslag moet voldoende specifiek zijn. Daarnaast moet de inbreuk noodzakelijk zijn (relevant om het beoogde doel te bereiken) en voldoen aan de eisen van proportionaliteit (staat het belang in verhouding tot de inbreuk) en subsidiariteit (kan het doel ook met een minder ingrijpend middel worden bereikt). Elk voornemen om persoonsgegevens te delen moet aan deze eisen worden getoetst. Concreet betekent dit dat er doorgaans een wettelijke grondslag moet bestaan om de verwerking rechtmatig uit te voeren.<sup>17</sup>

Het gegevensbeschermingsrecht bestaat uit verschillende meer specifieke relevante wetgevende instrumenten. Voor zover data is aan te merken als ‘persoonsgegeven’ in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) gelden daarvoor alle relevante eisen uit de AVG. Als het gaat om bijzondere persoonsgegevens, zoals medische gegevens, is de verwerking daarvan in beginsel zelfs verboden op grond van de AVG en gelden er verschillende aanvullende vereisten. Daarnaast kunnen gegevens ook nog vallen onder het speciale regime van de Wet politiegegevens of Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, of kwalificeren als verkeers- of locatiegegevens in de zin van de Telecommunicatiewet.

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) bevat daarnaast in aanvulling op - en als uitwerking van - voornoemde fundamentele rechten specifiekere regels ter

---

<sup>16</sup> Zie het BNC-fiche ‘Verordening betreffende Kunstmatige Intelligentie’.

<sup>17</sup> Artikel 6, eerste lid, sub e, AVG.

bescherming van mensen bij het verwerken van hun persoonsgegevens. Een overzicht van de verschillende bepalingen daaruit en de wijze waarop deze in organisaties kunnen worden geïmplementeerd is opgenomen in de in opdracht van het Ministerie van JenV geformuleerde Handleiding AVG.<sup>18</sup> Belangrijk onderdeel zijn in ieder geval de beginselen inzake de verwerking van persoonsgegevens in artikel 5, welke onder meer voorschrijven dat verwerkingen transparant, behoorlijk en rechtmatig moeten zijn. Ander belangrijk onderdeel is het doelbindingsbeginsel. Dat houdt in dat persoonsgegevens alleen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden mogen verzameld en dat deze vervolgens niet op een met die doeleinden onverenigbare wijze mogen worden verwerkt. Daarnaast moet er volgens artikel 6 AVG een rechtsgrondslag bestaan voor de verwerking, voor de overheid zal dit doorgaans betekenen dat er een wettelijke basis aan de verwerking ten grondslag moet liggen. Wanneer er sprake is van de verwerking van ‘bijzondere persoonsgegevens’ bestaat er op grond van artikel 9 AVG een verwerkingsverbod. Daarnaast worden er concrete transparantie- en informatieverplichtingen voorgeschreven en hebben betrokkenen – degenen wier gegevens worden verwerkt – onder bepaalde voorwaarden recht op bijvoorbeeld inzage, rectificatie, gegevenswissing, of overdraagbaarheid van hun persoonsgegevens en gelden er speciale regels voor geautomatiseerde besluitvorming.<sup>19</sup> Ook is het in de context van deze strategie nog van belang om te wijzen op het feit dat de AVG in gevallen waarin er hoge risico’s voor de rechten en vrijheden van betrokkenen bestaan – en dus niet alleen risico’s ten aanzien van privacy - reeds voorschrijft dat er een zogeheten Gegevensbeschermingseffectenbeoordeling (ook wel ‘DPIA’) moet worden uitgevoerd.<sup>20</sup> Indien hieruit blijkt dat bepaalde risico’s voor de privacy en gegevensbescherming van burgers niet zelf kunnen worden geadresseerd moet de DPIA aan de AP worden voorgelegd. Als laatste is nog van belang te vermelden dat overheidsorganisaties op grond van artikel 37, eerste lid, AVG altijd verplicht zijn een ‘Functionaris Gegevensbescherming’ (FG) aan te wijzen. De FG heeft een onafhankelijke positie in de overheidsorganisatie en werkt als verlengstuk van de Autoriteit Persoonsgegevens binnen de organisatie. Hiermee wordt het toezicht op naleving van de AVG bij overheidsorganisaties versterkt.

Het is belangrijk dat binnen deze datastrategie bewustzijn is over de eisen en werking van deze juridische kaders, zeker wanneer het om persoonsgegevens gaat en ook wanneer andere of nieuwe wettelijke waarborgen worden ontwikkeld. De in deze datastrategie geformuleerde ambities en stappen om deze ambities te verwezenlijken moeten dan ook worden gelezen met deze juridische kaders indachtig, en uiteindelijke bijdragen aan de praktische interbestuurlijke naleving ervan door overheden.

---

<sup>18</sup> <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/handleidingalgemeneverordeninggegevensbescherming.pdf>

<sup>19</sup> Zie hierover hoofdstuk III van de AVG.

<sup>20</sup> Zie artikel 35 AVG en de site van de AP: <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/zelf-doen/data-protection-impact-assessment-dpia#faq>

## 6. De ambitie

De ambitie moet zijn **groot te denken en klein te doen** richting 2025: het op verantwoorde wijze benutten van het echte potentieel van data bij maatschappelijke opgaven<sup>21</sup>, zowel binnen als tussen domeinen. Deze ambitie omvat een nieuwe waardegedreven cultuur, de opbouw van systeemfuncties en het verzilveren van de waarde van data. Die waarde bevindt zich binnen domeinen en over de grenzen van domeinen heen, niet alleen op gebied van statistiek, wetenschap en beleid (geen besluitvorming op individueel niveau)<sup>22</sup>, maar ook op gebied van uitvoering en dienstverlening (wel individuele besluitvorming).

### **Betere afwegingen rondom datagebruik en -deling**

In 2025 staan maatschappelijke opgaven centraal en worden afwegingen over de inzet van data in samenhang gemaakt: niet alleen wordt er beoordeeld wat er (technisch) kan, (juridisch) mag maar ook wat (ethisch) wenselijk is, gezien de opgave. Dit vraagt betrokkenheid van politiek, beleid, toezicht, uitvoering en maatschappij. Organisaties worden ondersteund in de beoordeling van potentiële nieuwe datatoepassingen op een wijze die transparant, snel, onafhankelijk, bestendig met afweging van waarde en risico's is. Burgers kunnen zien wat de overheid doet met data, omdat er altijd publieke en democratische verantwoording wordt afgelegd. Software is bij voorkeur open source, datasets zijn open, en de overheid geeft inzicht in hoe data wordt verwerkt. Waar geslotenheid noodzakelijk is, bijvoorbeeld vanwege veiligheid, zijn toezichthouders en interne controlemechanismen zoals de Algemene Rekenkamer of Audit Dienst Rijk altijd aangehaakt.

**Betere afwegingen rondom datagebruik betekent dat technische mogelijkheden, juridische kaders en ethische overwegingen in samenhang beoordeeld worden en transparantie de norm is.** Ambtenaren, burgers en bedrijven hebben vertrouwen in de manier waarop de overheid met data werkt. Heldere, algemene basisprincipes en normatieve afwegingen worden vastgelegd en er wordt verantwoordelijk en transparant met data omgegaan, door te werken vanuit zo veel mogelijk open data en open source software.

Ten slotte is **verantwoordelijkheid voor data helder belegd**, enerzijds binnen domeinen en anderzijds op systeemniveau, met één interbestuurlijke aanjager voor systeemfuncties.

### **Systeemfuncties**

In 2025 is maatschappelijke waarde uit data halen **veel makkelijker** geworden doordat **systeemfuncties** zijn opgebouwd die verantwoord datagebruik bevorderen. Een slagkrachtige interbestuurlijke dataorganisatie heeft de middelen en expertise om deze te waarborgen.

---

<sup>21</sup> Dit betreft overheidsdata, maar kan ook data van (semi-)overheid en bedrijven betreffen die benodigd is om de maatschappelijke opgave doelgericht te bereiken.

<sup>22</sup> Voor statistisch gebruik (besluitvorming niet op niveau van de individu) is er reeds een infrastructuur, zijn er afspraken en is er transparantie.



Nederland heeft een groeiend **federatief datastelsel** dat voortbouwt op de basisregistraties<sup>23</sup>, waarin data over silo's en organisaties heen toegankelijk, legitiem en begrijpelijk wordt ontsloten middels collectieve, **verplichtende afspraken**. Oplossingen om databronnen te koppelen, waarborgen de privacy efficiënt en effectief.<sup>24</sup> Data blijft lokaal opgeslagen, maar gestandaardiseerde ontsluiting zorgt voor meervoudig gebruik, waarbij (dankzij 'privacy-by-design' technologie) verzekerd wordt dat gebruik rechtmatig en verantwoordelijk is. Toegang wordt (automatisch) wel of niet verstrekt op basis geldende rechten, en er zal altijd worden vastgelegd van wie data op welke manier en voor welk doel is gebruikt. Deze verbeteringen hebben dan geleid tot veel meer hergebruik van ontsloten data op **multidimensionale, maatschappelijke vraagstukken** (bijvoorbeeld armoedebestrijding en volksgezondheid).

Het **federatieve model** laat **opslag** en beheer van data **lokaal** aan bronhouders, maar **faciliteert** data**gebruik** over bronnen heen, **centraal** door een interoperabel<sup>17</sup> systeem van afspraken en oplossingen op ontsluiting, toegang, annotatie en koppeling.

Deze **centrale elementen** zijn **essentieel** in het onderscheid tussen een **federatief stelsel** en een decentraal oerwoud.

**Probleemgericht werken** aan maatschappelijke opgaven met data is **veel eenvoudiger** geworden, doordat initiatieven effectiever en efficiënter opgeschaald en voltooid worden. Burgers hebben daarnaast meer grip op hun data met persoonsgegevens binnen en buiten de overheid, en meer zicht op hoe data wordt ingezet om maatschappelijke opgaven aan te pakken. Elke overheidsinstantie kan gebruik maken van een **centraal aangeboden gereedschapskist** voor data-analyse en -ontwikkeling. Deze is stap voor stap gegroeid en heeft al duizenden gebruikers gewonnen door 100+ overheidsorganisaties een veilig en simpel alternatief te bieden voor een uitdagende eigen aanschaf. Mede hierdoor ziet **datatalent** in Nederland een uitdagend carrièreperspectief binnen allerlei overheidsorganisaties. Met een fikse **investering** is tegemoetgekomen aan de stijgende vraag naar dataspecialisten en heeft Nederland het beeld overboord gezet 'voorzichtig' te zijn op het gebied van digitale innovatie, en heeft het verdienvermogen van de beroepsbevolking een boost gegeven.<sup>25,26</sup>

### Waarde in de domeinen

In 2025 realiseert de overheid de maatschappelijke waarde van data in de domeinen met een aanpak van **klein doen** via use cases die bij succes worden opgeschaald. Er is zicht op de belangrijkste datatoepassingen per (overheids-)domein en de data die daarvoor beschikbaar en nodig is. **Kenniscentra op domeinniveau** ondersteunen de use cases en opschaling en zorgen voor de opbouw van dataexpertise. Op de niveaus van bestuurders, het middenmanagement en dataspecialisten is **meer dataexpertise** ontwikkeld, aangetrokken en vastgehouden.

Nederland is via de **microdataservices** van het CBS koploper met gebruik van data voor statistische en wetenschappelijke doelen volgens publieke normen—ontaan van identificerende persoonsgegevens en met waarborgen voor toegang, doelbinding en privacybescherming. Deze toppositie van het CBS zal verder worden uitgebouwd met bronnen uit het economische, sociale en fysieke domein. Deze actuele en beveiligde CBS-data zal sterker ingezet kunnen worden voor op **feiten** gebaseerde beleidsvorming.

<sup>23</sup> Zie ook 'Stelsel van basisregistraties krijgt wettelijke basis', 25 november 2020 ([link](#))

<sup>24</sup> Estland heeft hier significante stappen in genomen ([link](#))

<sup>25</sup> 'Shaping Europe's Digital Future', door Roberto Viola, directeur-generaal digitale zaken van de commissie in podcast 'Betrouwbare Bronnen' (januari 2020), ([link](#))

<sup>26</sup> Nederlandse Digitaliseringsstrategie (2020), p.24, ([link](#))

Parallel aan de bouw van nieuwe datatoepassingen realiseert de overheid stap-voor-stap de hierboven beschreven **systemfuncties**. Zo groeit het federatieve datastelsel met elke nieuw ontsluitbare databron. De **metadata** van, en **relaties** tussen databronnen wordt consequent vastgelegd en deze wordt ontsloten via een **centraal publicatiepunt**, zodat voor iedereen duidelijk is welke data beschikbaar is en hoe deze samenhangt. Daarbij wordt speciale aandacht besteed aan de relaties met de objecten uit de basisregistraties. Deze registraties vormen immers de ruggengraat van de nationale data-infrastructuur. Indien nodig worden nieuwe basisregistraties toegevoegd.

## 7. Stappen om de ambitie te bereiken: het handelingsperspectief

De hierboven geformuleerde ambitie voor de Nederlandse overheid is nog vrij abstract. De uitdaging zit dan ook in de uitwerking: wat is er concreet nodig om deze ambitie te realiseren? Hoofdstuk 6 en 7 dienen dan ook als katalysator om de realisatie te versnellen. Op basis van interviews, enquêtes, een internationale vergelijking en analyses van casussen (waaronder COVID-19, regie op gegevens, bouw en de schuldenproblematiek) zijn de belangrijkste aandachtspunten in de huidige situatie in kaart gebracht. Het gat tussen de huidige situatie en de ambitie geeft ons het handelingsperspectief. Hiervoor is een aanzet gemaakt.

- Sectie 6.1 bespreekt wat nodig is om betere afwegingen rondom verantwoord datagebruik te maken.
- Sectie 6.2 kijkt naar de randvoorwaarden die centraal moeten worden georganiseerd om dataprojecten beter te kunnen uitvoeren en gerealiseerd om een interoperabel datastelsel op te bouwen dat werken met data faciliteert.
- Sectie 6.3 gaat over de uitdaging binnen de domeinen om met data steeds sneller maatschappelijke waarde te realiseren.

### 7.1. Betere afwegingen rondom verantwoord datagebruik

In de praktijk zijn er te veel negatieve voorbeelden van datagebruik door de overheid. Denk hierbij aan het Systeem Risico Indicatie (SyRI), waarvan de rechter heeft geoordeeld dat deze in strijd is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de rol die data heeft gespeeld in de kinderopvangtoeslagaffaire en de gemeente Enschede die een boete van de Autoriteit Persoonsgegevens heeft ontvangen voor het gebruik van WiFi-tracking.

Tegelijkertijd is er ook sprake van een bepaalde handelingsverlegenheid als het gaat om de inzet van data. Het komt regelmatig voor dat professionals vanuit verschillende invalshoeken onderling vastlopen waardoor projecten maandenlang vertraging oplopen of op voorhand sneuvelen.

Zo is het voor data analisten/scientists vaak praktisch om doelen, benodigde data en gegevensverwerkingen ruim te definiëren, maar hebben zij niet de juridische achtergrond om te beoordelen wanneer iets te ruim geformuleerd is. Aan de andere kant hebben privacy juristen (die doelbinding en dataminimalisatie moeten borgen) vaak niet de technische achtergrond om te kunnen beoordelen welke technische mitigerende maatregelen genomen kunnen worden zoals homomorfische encryptie en pseudonimisering. Dat dergelijke afstemming vaak via formulieren verlopen maakt de babylonische spraakverwarring compleet, met als resultaat dat de eigenaar van een vraagstuk vaak onterecht denkt dat iets niet mag waardoor potentie onbenut blijft, of zelfs denkt dat iets wel mag maar daardoor onrechtmatig of onethisch handelt.

Daarom is het van belang dat er een samenhangende benadering is waarbij de opgave centraal wordt gesteld en vervolgens wordt beoordeeld wat (technisch) kan, (juridisch) mag en (ethisch) wenselijk is gegeven dat doeleinde. Deze datastrategie pleit ervoor dat 'het spel beter gespeeld wordt': ga met elkaar in gesprek, probeer elkaar beter te begrijpen en kom tot zorgvuldige afwegingen over datagebruik voor bepaalde doeleinden.

Uiteraard zal het voorkomen dat datagebruik voor een bepaald doeleinde simpelweg niet is toegestaan omdat er geen wettelijke grondslag voor is. Als de verantwoordelijke van die maatschappelijke opgave dat geen bevredigend antwoord vindt, kan diegene beoordelen of een wettelijke grondslag gemaakt / aangepast moet worden. Dit zijn bestaande processen met democratische waarborgen, waar niet lichtzinnig over gedacht moet worden maar die wel bespreekbaar moeten zijn.

Om dergelijke afwegingen goed te kunnen maken, pleit deze datastrategie voor een adviesfunctie verantwoord datagebruik: een loket dat overheidsorganisaties helpt bij afwegingen rondom data voor concrete opgaven. Waar binnen een veilige setting geholpen wordt om goede integrale afwegingen te maken. Vervolgens is het van belang om transparant te zijn in deze afwegingen: welke keuzes zijn er gemaakt en waarom zijn deze gemaakt? Alleen door hier transparant in te zijn kan tegenmacht georganiseerd worden en kunnen burgers vertrouwen krijgen in de manier waarop de overheid met data omgaat.

Het is dan ook van belang om tot een **samenhangende benadering** te komen op een ambitieuze en tegelijkertijd verantwoorde manier, met breed maatschappelijk draagvlak. Datatoepassingen kunnen overheden helpen maatschappelijke problemen beter aan te pakken, maar kansen moeten wel binnen juridische kader worden uitgevoerd. Alleen met institutionele en culturele verandering kunnen kansen en risico's zorgvuldig worden afgewogen, zodat maatschappelijke opgaven versneld aangepakt kunnen worden door het gebruik van data. Bij versnelling moet steeds meegenomen worden waar de grenzen liggen aan wat als overheid mag en in welke gevallen de overheid bijvoorbeeld een wet moet maken om verdere gegevensdeling mogelijk te maken of om grondrechten van burgers in het digitale domein beter te beschermen. Er zijn gelukkig al een groot aantal bruikbare uitgewerkte richtlijnen, zoals het data-debat-denkkader van Raad voor Openbaar Bestuur,<sup>27</sup> bestaande wetsanalyses, zoals de Kamerbrief procedurele waarborgen bij data-analyses, en voorstellen voor nieuwe juridische kaders, zoals de verordening 'data governance' en de verordening artificiële intelligentie<sup>28</sup>.

Naar aanleiding van het rapport 'Big Data in een vrije en veilige samenleving' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft het vorige kabinet ook aangekondigd te bezien of de waarborgen rond het uitvoeren en gebruiken van data-analyses door de overheid kunnen worden versterkt.<sup>29</sup> In de brief van 8 oktober 2019 van de Minister voor rechtsbescherming<sup>30</sup> is een aantal waarborgen uiteengezet.

Streven is daarom om te komen tot integrale verantwoording waarin de waarde van potentiële datatoepassingen onderdeel is van **een gewogen beoordeling vooraf**. Zodat er actief kan worden gecommuniceerd hoe de overheid data gebruikt en onder welke basisprincipes.

---

<sup>27</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, 'Sturen of gestuurd worden', mei 2021

<sup>28</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206&qid=1619769553459>

<sup>29</sup> WRR, Big Data in een vrije en veilige samenleving, 2016. Zie ook Kamerstukken II 2016/17, 26643, nr. 426, p. 9.

<sup>30</sup> Kamerstukken II, 2019/2020, 2717062

Deze gewogen beoordeling geldt voor verschillende toepassingen van data, bijvoorbeeld bij de inzet van algoritmen, zoals aan de orde is in de kabinetsreactie op algoritmeonderzoeken<sup>31</sup> en in een rapport van de Rekenkamer Rotterdam<sup>32</sup>. Daar wordt het belang van **transparantie** rondom de inzet van algoritmen (data-analyses) aangegeven (bijv. de broncode en analysemethoden):

*'Transparantie kan bijdragen aan het vertrouwen dat burgers in deze analyses hebben en de burger zal beter in staat zijn de werkwijze van de overheid bij een data-analyse te controleren en zo bijdragen aan een zo evenwichtig mogelijke verhouding tussen burger en overheid.'*

De overheid dient dan ook zo transparant mogelijk te zijn over de data, algoritmes en broncodes die ze gebruikt en deze zoveel mogelijk openbaar beschikbaar te stellen. Het is van belang om hierbij onderscheid te maken tussen enerzijds data voor statistiek, wetenschap en beleid en anderzijds data op individueel niveau voor uitvoering en dienstverlening. Bij statistische data kan op een bewezen manier data geanonimiseerd, gepseudonimiseerd en geaggregeerd worden. Bij data op individueel niveau, is een goede afweging van groot belang aangezien zaken zoals privacy sneller in het geding komen. Daarnaast moeten de risico's op rechtstatelijke ontsporing telkens goed in kaart worden gebracht, zoals met de handreiking non-discriminatie<sup>33</sup>, of in het Raad van State advies over digitalisering<sup>34</sup>.

## Integraal afgewogen datagebruik vraagt om verandering in besluitvorming, cultuur en centrale verantwoordelijkheden

|  | Van...  | Naar...  |
|--|---|--|
|  <p><b>Besluitvorming</b></p>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>De <b>focus</b> op wat <b>niet kan en niet mag</b>, 'Nee, tenzij', bij nieuwe potentiële datatoepassingen</li> <li><b>Afwegingen</b> rondom datagebruik waar <b>alleen de uitvoerende macht</b> bij betrokken is</li> <li><b>Onvoldoende ruimte</b> om maatschappelijke waarde mee te wegen als <b>argument</b></li> </ul> | <p>Een <b>volgwaardig beoordelingssysteem</b> voor potentiële datatoepassingen met:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kaders met <b>integrale afweging</b> als insteek</li> <li>Oog voor <b>maatschappelijke waarde</b></li> <li><b>Betrokkenheid</b> van <b>rechtsprekende en wetgevende</b> machten vooraf</li> </ul>                               |
|  <p><b>Cultuur</b></p>              | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Geen overeenstemming</b> over de <b>rol van de overheid</b> ten aanzien van data</li> <li>Gebrek aan vertrouwen bij ambtenaren leidt tot <b>risicomijding</b></li> <li>Vooral <b>sturing</b> door controle achteraf, <b>gericht op fouten</b></li> </ul>  | <p><b>Actieve communicatie</b> hoe de overheid wél met data werkt in een <b>gedragen datamanifest</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Transparantie</b> richting <b>burgers en bedrijven</b> hoe de overheid omgaat met data</li> <li>Collectief begrip, vertrouwen en overzicht voor <b>ambtenaren – een leidraad</b></li> </ul>               |
|  <p><b>Verantwoordelijkheid</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Versnipperde sturing</b> op data, zowel organisatorisch als wettelijk</li> <li><b>Samenwerking</b> op basis van <b>vrijwilligheid</b>, met beperkte middelen</li> <li><b>Gebrekkige coördinatie</b> over organisaties en bestuurslagen heen</li> </ul>  | <p><b>Interbestuurlijke data-aanjager</b> verantwoordelijk voor <b>domeinoverstijgende onderwerpen</b>...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>...leidt <b>centrale dataorganisatie</b> met mandaat en middelen om systeemkwesties aan te gaan</li> <li>...heeft <b>counterpart op politiek niveau</b> - de <i>primus inter pares</i> op data</li> </ul> |

5

Figuur 6.1.1 Beoogde veranderingen om tot integraal afgewogen datagebruik te komen

### Aandachtspunten in huidige situatie

Ambtenaren die enthousiast zijn om meer met data te werken ervaren weinig vertrouwen, en tegelijkertijd ontsporen te veel data-projecten gezien vanuit rechtstatelijkheid. Er is niet

<sup>31</sup> Kamerstukken I, 2020/2021, 3103805

<sup>32</sup> Rekenkamer Rotterdam, "gekleurde technologie", 14 april 2021

<sup>33</sup> <https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/handreiking-voor-ontwikkeling-niet-discriminerende-ai/>

<sup>34</sup> <https://www.raadvanstate.nl/publicaties/studies-onderzoeken/>

altijd overeenstemming over de rol van de overheid ten aanzien van data en of er voldoende grondslag is voor het gebruik van data voor publieke doeleinden. Het is daarom belangrijk dat deze discussie volop en in openheid gevoerd wordt, zoals in de open, ge-live-streamede discussies rondom de ontwikkeling van de CoronaMelder-app.

Afwegingen rondom datagebruik voor maatschappelijke opgaven zijn moeilijk, mede doordat deze vooralsnog hoofdzakelijk binnen de uitvoerende macht worden gemaakt. Bij afwegingen tussen maatschappelijke waarde en bijvoorbeeld transparantie voor een specifieke datatoepassing zouden meerdere partijen, zoals uitvoering, toezicht, techniek, beleid, wetgeving, en maatschappelijke stakeholders aan de voorkant betrokken moeten zijn. Doordat zij nu onvoldoende betrokken zijn bij beslissingen, komen zij vaak pas veel later controlerend in beeld, wat de kans op ongelukken en een risicomijdende cultuur alleen maar versterken. Een open ontwikkelmethode, zoals gehanteerde in de ontwikkeling van de corona app, maakt het mogelijk dit te doorbreken.

Waar top down vooral wordt gekeken naar fouten of te gemakkelijk naar mogelijkheden, ontbreekt een integraal eigenaarschap van wat wel gewenst is met data in Nederland. Samenwerking binnen de overheid op het gebied van data vindt grotendeels plaats op basis van vrijwilligheid. In verschillende domeinen is er een roep om een meer proactieve en sturende rol. Alleen door een duidelijke eigenaar over silo's heen, duidelijke rollen, verantwoordelijkheden en besluitvorming, kan de waarde met data en de benodigde systeemfuncties worden gerealiseerd (zie Sectie 6.2).

## Aanbevelingen

Om tot beter verantwoording over datagebruik te komen, zijn er drie aanbevelingen:

- **Beoordeel wat wel mag:** er moet een volwaardig systeem komen om potentiële datatoepassingen gewogen te beoordelen. Hierin worden verschillende stakeholders vooraf betrokken bij afwegingen op maatschappelijke waarde, privacy en dataveiligheid onder een helder afwegingskader. Specifieke aanbeveling hierbij is het inrichten van een zogenoemde 'regelgevende testomgeving' analoog aan de 'regulatory sandbox'<sup>35</sup> om innovatieve dataoplossingen te testen.
- **Publiceer heldere principes:** de overheid moet actiever gaan communiceren, zowel intern als extern, hoe er wél met data wordt gewerkt en onder welke principes. Er is behoefte aan heldere basisprincipes om burgers en ambtenaren duidelijkheid en perspectief te geven.
- **Beleg dataverantwoordelijkheid:** er moet een eigenaar komen die verantwoordelijk is voor het realiseren van maatschappelijke waarde met data en het ontwikkelen van systeemfuncties. Met eigenaarschap komt de *upside* van data in het vizier waarbij tegelijkertijd het waarborgen van verzamelde data aan de orde wordt gesteld.

### 7.1.1. Beoordeel wat wél mag

Richt een volwaardig systeem in dat verschillende stakeholders hoog niveau betreft bij het definiëren van wat kan en mag met data. Bepalen onder welke voorwaarden een datatoepassing mogelijk is en hoe gegevensverwerking rechtmatig en proportioneel kan plaatsvinden, moet sneller en bestendiger. Twee middelen maken in ieder geval deel uit van

---

<sup>35</sup> De FCA over de 'Regulatory Sandbox' ([link](#))

dit systeem, namelijk een adviesfunctie voor verantwoorde datadeling en een open 'regelgevende testomgeving'.

Een adviesfunctie heeft tot doel besluitvorming over (her)gebruik en het delen van data te ondersteunen door als een 'juridische wegwijzer' de belangrijkste bepalingen uit wet- en regelgeving te structureren en te duiden. Op termijn kunnen hier ook bijvoorbeeld ethische kaders en richtlijnen aan worden toegevoegd, zoals die nu in ontwikkeling zijn binnen Europa en Nederland<sup>36</sup>. Doel van het kader is niet een verplichte checklist, maar gericht op het bieden van overzicht en doorsturen van vragen naar een centraal dataloket (zie rollen van het dataknooppunt) of de juiste functionaris/rol binnen de eigen organisatie.

Om overheden te ondersteunen bij het bepalen van wat mag, kan en gewenst is, is de organisatie van een 'regelgevende testomgeving' binnen de overheid wenselijk. Dit is een veilige omgeving binnen de overheid of toezichthouder voor zowel bedrijven als overheden om data-initiatieven te beproeven. Hierin worden beslissingsmakers op het juiste niveau uit de wetgevende, toezichthoudende en uitvoerende machten snel betrokken. In samenhang met de adviesfunctie wordt actieve ondersteuning geboden om de haalbaarheid van het initiatief te vergroten, bijvoorbeeld door constructieve advisering over wet- en regelgeving<sup>37</sup> of technologie. Er zijn reeds meerdere goede voorbeelden in binnen- en buitenland. Zo hebben AFM en DNB een sandbox voor fintech startups en zijn er in het VK, Singapore en Noorwegen sandboxes voor onder andere AI en zorginnovaties.<sup>38</sup> Zorg ervoor dat deze 'regelgevende testomgeving' onder andere wordt ondersteund door juristen die bijvoorbeeld aanbevelingen kunnen maken om een wettelijke grondslag in het leven te roepen die verdere verwerking van persoonsgegevens mogelijk maakt (artikel 6 EU-AVG, vierde lid). De rol die de overheid hierbij vervult, zoals dienstverlenend, beleidsmatig of toezichthoudend, is van belang voor de afweging van doelmatig datagebruik. Met inzet van deze 'regelgevende testomgeving', vindt de afweging vroeg in een datatraject plaats, in plaats van op een laat moment wanneer reeds significante kosten zijn gemaakt.

### 7.1.2. *Publiceer een gedragen datamanifest*

In bijvoorbeeld een *gedragen* datamanifest bestaande uit vier onderdelen (zie ook Figuur 6.1.2.1):

- A. **De datavisie en -rol** van de overheid ten opzichte van data(gebruik) wordt helder uiteengezet.
- B. **Basisprincipes** voor algemeen datagebruik en een **normatief kader** voor datagebruik binnen specifieke projecten (zie Figuur 6.1.2.2). Deze dienen als spelregels voor de overheid (en evt. voor derden) en bevat rechten voor burgers, zoals recht tot inzage of wijziging.

---

<sup>36</sup> Zie bijv. 'OECD Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector', concept van 22 september 2020

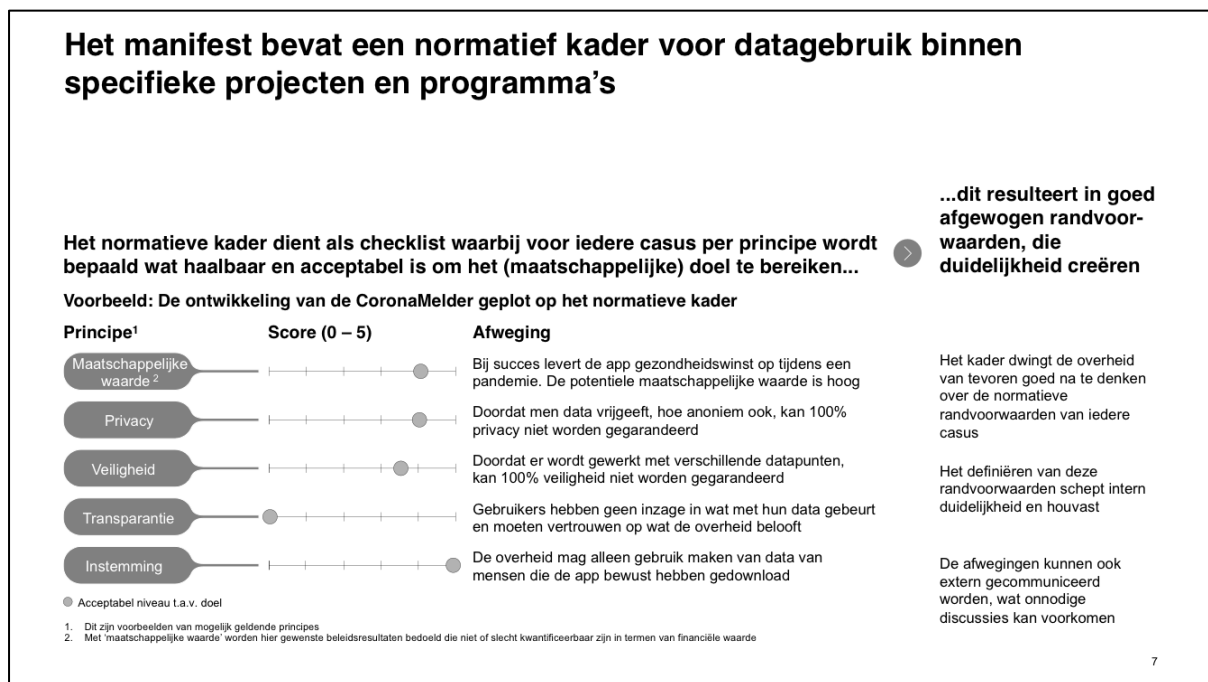
<sup>37</sup> De AVG is hierbij van toepassing, inclusief doelbinding en dataminimalisatie. De AVG biedt lidstaten op grond van artikel 6, vierde lid, in samenhang met artikel 23, eerste lid, de bevoegdheid om een wettelijke grondslag in het leven te roepen die verdere verwerking van persoonsgegevens mogelijk maakt voor andere doelen dan die waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn verzameld indien dat noodzakelijk is voor een zwaarwegend algemeen belang.

<sup>38</sup> Zie als voorbeeld de sandbox bij de ICO in het VK en het kader dat daar gebruikt wordt bij de 'intake' van initiatieven ([link](#))

- C. **Bestaande middelen** (wetten, beleidsdocumenten, handvatten en initiatieven) om datagebruik te organiseren en te controleren, worden gestructureerd beschreven.
- D. **Voorbeelden** van hoe deze middelen zich vertalen naar de praktijk.



Figuur 6.1.2.1 Kernelementen van een datamanifest



Figuur 6.1.2.2: Voorbeeld (illustratief): Toepassing van een normatief afgewingskader bij binnen een project / programma.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Dit voorbeeld is illustratief. Bij gevallen waar privacy niet kan worden gegarandeerd (individuele besluitvorming) moet steeds afgewogen worden wat de impact voor het individu is, waarbij steeds de menselijke maat wordt verzekerd.



Een overkoepelende datamanifest is kort en krachtig. Per domein is de uitwerking verschillend en kan het datamanifest gespecificeerd worden. In plaats van een veelheid aan bestaande middelen waarin de rol, visie en basisprincipes voor datagebruik impliciet naar voren komen, maakt een datamanifest deze expliciet. Bovendien zorgt het gedragen karakter voor een collectief begrip binnen de overheid over deze onderwerpen, voor commitment en voor een leidraad voor beleid en project- en programmamanagement. Ook creëert een datamanifest transparantie, begrip en uiteindelijk vertrouwen bij de burger over hoe de overheid omgaat met data. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat het datamanifest actief wordt uitgedragen en gepromoot, zowel binnen als buiten de overheid. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door middel van een overheidsbrede marketingcampagne, top-down via het bestuur van verschillende overheidsinstanties en bottom-up via datacommunities en I-talentpools.

De opdracht voor het opstellen van de dataprincipes zou bij een manifestgroep kunnen worden neergelegd, waarbij deze manifestgroep ook andere, bijvoorbeeld beleidsvormende, organisaties betreft. Goede voorbeelden van landen waarin dit soort ‘manifesten’ al zijn opgesteld zijn het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland. In beide landen dienen de opzichzelfstaande documenten enerzijds als handleiding voor personen die binnen de overheid met data werken en anderzijds als een informatiedocument voor burgers (en bedrijven) over hoe de overheid aankijkt tegen datagebruik.<sup>40</sup> In Canada, Ierland en Singapore is al nagedacht over het formuleren van de basisprincipes/voorwaarden voor datagebruik door de overheid. In deze landen maken deze documenten veelal onderdeel uit van een bredere data- of A.I.-strategie (zie Figuur 6.1.2.3). Niet alleen scheppen deze documenten duidelijkheid, ook laten ze zien dat deze landen een prioriteit hebben gemaakt van verantwoord datagebruik.

### Er bestaan verschillende kaders voor (open-)datagebruik binnen overheden, zowel opzichzelfstaand als binnen bestaande data- of AI strategieën...

|   |  |
|---|--|
| <p><b>Nationale normatieve kaders voor datagebruik</b></p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 10px;"> <div style="text-align: center;"> <br/> <b>'Data Ethics Framework'</b> </div> <div style="text-align: center;"> <br/> <b>'Principles for Safe and Effective use of Data and Analytics'</b> </div> </div> <p><b>Scope</b>    Gebruikers data publieke sector    Overheidsorganen, ambtenaren en burgers</p> <p><b>Doel</b>    <b>Handleiding</b> datagebruik (basis ieder project)    <b>Overzicht en transparantie</b> gebruik data en analytics in besluitvorming</p> <p><b>Belangrijkste elementen</b>    <b>Basisprincipes:</b><br/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwoording</li> <li>• Transparantie</li> <li>• Redelijkheid</li> <li>• Publieke waarde</li> </ul> </p> | <p><b>Andere varianten</b></p> <div style="margin-bottom: 10px;"> <b>'Ethical and methodological framework for Open source data monitoring and analysis'</b><br/> Principes en richtlijnen voor het monitoren en de analyse van <b>open data</b> </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> <b>'Hoofdstuk in datastrategie: '4. Principles'</b><br/> <b>Fundamentele richtlijnen</b> en principes waarop het data-ecosysteem van de overheid is gebaseerd </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> <b>Paragraaf in AI strategie: 'Trusted data sharing framework'</b><br/> Leidraad voor organisaties om data op legitieme wijze te delen en de <b>uitwisseling tussen publieke en private gegevens</b> te verankeren </div> |
|---|--|

**...Deze documenten creëren duidelijkheid en begrip, wat resulteert in vertrouwen**

Duidelijke formulering van basisprincipes en richtlijnen voor datagebruik

Document wordt breed uitgedragen binnen de overheid, met name het VK en Nieuw Zeeland zijn hier goede voorbeelden van

Document laat een duidelijk commitment zien naar burgers m.b.t. het zorgvuldig omgaan met data

8

Figuur 6.1.2.3 Voorbeelden van 'datamanifesten' uit andere landen

<sup>40</sup> OECD Digital Government Studies, *'The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector - The role of data in building trust'* (2019), ([link](#))

### 7.1.3. Beleg dataverantwoordelijkheid

De waarde van data ligt met name binnen domeinen, maar deze datastrategie agendeert een heel aantal systeemkwesties. De verantwoordelijkheid hiervoor moet helder worden belegd, met middelen en besluitvormingskracht om systeemkwesties aan te gaan. Kortom, wat in ketens of binnen domeinen niet kan worden afgehandeld, moet door een interbestuurlijke aanjager worden opgepakt.

De interbestuurlijke aanjager op systeemniveau heeft meerdere rollen bij systeemkwesties, waaronder:

- **Kaderstelling:** toepassing van het afwegingskader (6.1.1) en operatie van de 'regelgevende testomgeving' (6.1.1), maar ook zaken als het verzekeren van de uitvoer van aanstaande EU-wetgeving AI (2021) en het verzekeren van datasoevereiniteit.
- **Cultuuromslag:** proactieve communicatie over verantwoord datagebruik op basis van het datamanifest (6.1.2), waarbij burgers en bedrijven worden betrokken
- **Systeemfuncties:** invulling en ontwikkeling van systeemfuncties als het federatieve datastelsel en de 'data gereedschapskist' (6.2).
- **Keten-/domeinoverstijgende initiatieven:** regie en coördinatie op datatoepassingen die ook landelijke sturing behoeven en de verschillende data-agenda's op nationaal, provinciaal (Interprovinciale Digitale Agenda) en gemeentelijk (o.a. Digitale Steden Agenda) niveau.

Een voorbeeld van een domeinoverstijgend initiatief is de maatschappelijke opgave ondermijning: hierbij zijn meerdere databronnen nodig, waaronder vastgoeddata, data uit het handelsregister (HR), bancaire data, notariële data. Centrale stimulans versnelt een dergelijk traject door inzet van verschillende instrumenten, zoals coördineren, bijeenbrengen van beleid en uitvoering, wegnemen van barrières, financieel ondersteunen, faciliteren van politieke ondersteuning.

Denklijns is dat een interbestuurlijke aanjager aanspreekpunt is voor data of, naar voorbeeld van de Europese Commissie<sup>41</sup>, voor digitalisering.

Initieel heeft elke **overheidsorganisatie een data-aanjager** (ministeries, uitvoeringsorganisaties, gemeenten, provincies, waterschappen). Deze aanjager staat dicht bij het primaire proces van zijn of haar organisatie, is onderdeel van het leiderschapsteam binnen de betreffende organisatie en vervult de rol van aanjager. Dit kan een formele functie zijn, zoals Chief Data Officer, maar dat hangt geheel af van de context in de betreffende organisatie. De aanjager is verantwoordelijk voor datamanagement (datakwaliteit, datadefinities, metadata, ontsluiting) van de organisatie gedurende de gehele levenscyclus van data. De taken en verantwoordelijkheden van deze rol worden nader gespecificeerd en vastgelegd.<sup>42</sup> De aanjager heeft binnen de eigen organisatie

---

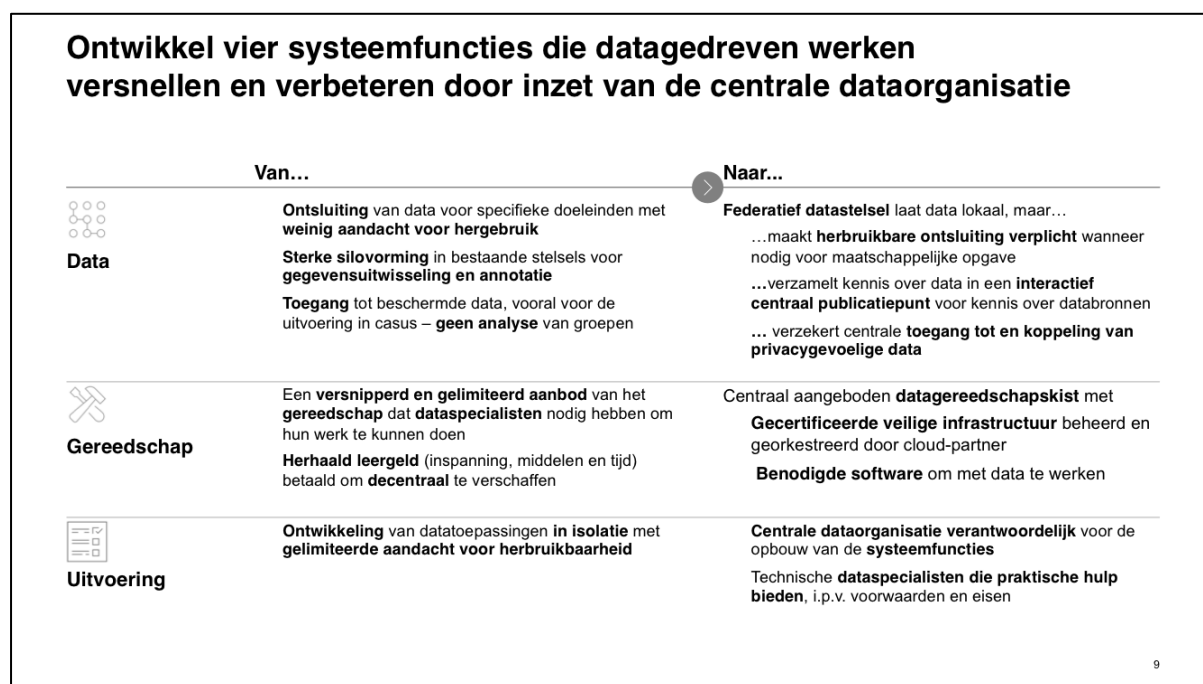
<sup>41</sup> Executive Vice President, Margrethe Vestager, 'A Europe fit for the Digital Age' ([link](#))

<sup>42</sup> Zie bijvoorbeeld: US Congress s (2019[57]), H.R.4174: Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018 ([link](#))

ondersteuning in de vorm van een dataorganisatie<sup>43</sup> waarvan de uitgebreidheid afhankelijk is van de context.

## 7.2. Naar systeemfuncties

De Nederlandse overheid doet veel met data. Alleen komt de overheid vaak nog niet ver genoeg: de juiste randvoorwaarden ontbreken vaak zowel technisch, ethisch als wettelijk, en weinig pilots halen opschaling naar de praktijk. Het wiel wordt steeds opnieuw uitgevonden. Weinigen staan op de schouders van anderen, omdat ieder project en iedere organisatie in isolatie lijkt te staan. In plaats van herhaaldelijk leergeld te blijven betalen, is het tijd om te investeren in een aantal systeemfuncties voor gezamenlijk, herhaald gebruik: een federatief datastelsel, een gereedschapskist, de beschikbaarheid van Nederlands datatalent, praktische ondersteuning, en gestructureerde transparantie en verantwoording. Veel meer data kan effectiever gebruikt worden als dataspecialisten beter bestuurlijk en beleidsmatig gefaciliteerd worden.



Figuur 6.2.1 Beoogde veranderingen om bestendig systeemfuncties op te bouwen

## Aandachtspunten in huidige situatie

Nederland heeft een sterk stelsel van basisregistraties en loopt daarmee voorop vergeleken met veel andere landen. Hier worden de vruchten al van geplukt: bijna geen huis wordt verkocht zonder dat de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) wordt geraadpleegd. In 2018 betrof dit circa 10 miljoen bevragingen per dag, voor de BAG alleen. Datagebruik is echter breder dan de basisadministraties. Een overkoepelend, gestructureerd en veilig data-ecosysteem over domeinen heen wordt gemist.

<sup>43</sup> Er zijn verschillende varianten denkbaar en meerdere best practices. Positionering en invulling van rollen en organisatie is onderdeel van vervolg. Zie als voorbeeld ook de invulling van deze rollen door Nieuw-Zeeland ([link](#))

Het aantal API's om data te ontsluiten groeit hard, maar ontsluiting van data vindt meestal plaats met een specifiek gebruiksdoel (vaak in de uitvoering). Hergebruik voor andere doeleinden wordt meestal noch technisch, noch juridisch meegenomen. Nieuwe datatoepassingen kunnen vaak beperkt bouwen op bestaande Digikoppelingen waarmee de benodigde bronnen al 'ontsloten' zijn. Een voorbeeld van een project waaruit de waarde van generieke ontsluiting blijkt, is een project om de staat van publieke infrastructuur in Amsterdam in kaart te brengen. De projectmanager gaf aan dat ~60% van de ontwikkeltijd bespaard was, doordat voor een eerder project de Basisregistratie Topografie (BRT) herbruikbaar was ontsloten.

Ook het verschaffen van toegangsrechten voor nieuwe vormen van data-analyse en datagedreven werken is vaak gecompliceerd. Toegang is vaak geregeld voor uitvoering op individueel casusniveau, maar niet voor analyse op datasetniveau. Uit het feit dat de overheid over silo's heen vooral open data zonder toegangsrestricties ontsluit, (Nationaal Georegister, Centraal Bureau voor Statistiek, Digitaal Stelsel Omgevingswet, etc.) blijkt ook dat getrapte en specifieke toegang een uitdaging is. Terwijl voor de meeste grote maatschappelijke opgaven beschermde data een cruciaal component is om waarde voor burgers te realiseren, bijvoorbeeld bij het verlichten van de lasten voor burgers die problemen hebben met schulden of armoede.

Bij ondervraagde dataspecialisten binnen de overheid noemt ~80%<sup>44</sup> betere annotatie cruciaal om meer waarde te halen uit overheidsdata. Op deelonderwerpen zijn verschillende groepen al bezig om kennis en metadata over databronnen en -stelsels (definities, relaties, kwaliteit, etc.) vast te leggen (bijvoorbeeld Stelselpedia<sup>45</sup>, Standard Business Reporting, etc.). In tegenstelling tot landen als het Verenigd Koninkrijk en Estland mist Nederland echter een top-downoverzicht op het nationale datalandschap, een plek waar kennis verzameld en geordend is over verschillende objecten, definitie(stelsel)s, relaties en kwaliteit.<sup>46</sup>

Er is ook ruimte om dataspecialisten werkzaam voor de overheid veel slagvaardiger te maken door hen de gereedschapskist te bieden die zij nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen. Vaak werkt een versnipperd en gelimiteerd aanbod van de infrastructuur en software beperkend. Slechts ~25% van ondervraagde dataspecialisten geeft aan dat de door hen benodigde software via een centraal punt beschikbaar is. Een Data Scientist werkzaam voor de overheid gaf aan: 'Ik ben als timmerman aangenomen, maar moet zonder hamer werken.' De stap naar een modulaire en schaalbare cloud-infrastructuur en daarop draaiend softwareaanbod op het gebied van datamodellering en data-analyse vraagt een significant niveau van opdrachtgeverschap. Veel overheidsorganisaties gaan deze uitdaging nog niet aan en waar dit wel gebeurt (zoals de gemeente Amsterdam) vraagt het aanzienlijke inspanning, middelen en tijd.

---

<sup>44</sup> Bron: enquête oktober 2020 onder dataspecialisten

<sup>45</sup> Stelselpedia ([link](#))

<sup>46</sup> Een dergelijk overzicht op data richt zich niet op universele definities, maar op het verzamelen van verschillende definities van en relaties tussen objecten

De overheid staat, net als de Nederlandse samenleving als geheel, voor een grote uitdaging om te voldoen aan de vraag naar ICT-specialisten in het algemeen, en dataspecialisten in het bijzonder. In de informatiesamenleving zal deze vraag de komende jaren alleen nog maar groeien (zowel kwalitatief als kwantitatief).<sup>47</sup> Het inrichten van systeemfuncties om dataspecialisten te faciliteren moet hand in hand gaan met het opleiden van voldoende dataspecialisten.

### Aanbevelingen

Het is tijd om centraal te investeren in systeemfuncties om het werken met data veel gemakkelijker te maken voor overheidsorganisaties. Na een periode van '1000 bloemen bloeien' is het tijd om actiever te gaan tuinieren waar het aankomt op datagebruik. Er is kunstmest nodig en er moeten bomen worden geplant. Dit vraagt niet om een groot ICT-project, maar wel om tijd, middelen en verplichtingen die herhaald gebruik van data mogelijk maken voor maatschappelijke waarde. Ontwikkel systeemfuncties stap-voor-stap in de context van concrete use cases, en ontwikkel elke volgende toepassing en use cases weer een beetje sneller ondersteund door de systeemfuncties. Hiervoor zijn drie specifieke aanbevelingen:

- **Bouw een federatief datastelsel:** het moet casus per casus bezien worden of data herbruikbaar kan worden ontsloten wanneer dit nodig is voor een maatschappelijke opgave: zo open als mogelijk en zo gesloten als nodig. Kennis over ontsloten data (metadata & relaties) moet toegevoegd worden aan een centraal publicatiepunt dat het Nederlandse datalandschap top-down organiseert. Centrale oplossingen zijn nodig om er voor te zorgen dat koppeling van privacygevoelige data altijd rechtsgeldig kan gebeuren voor analyses of rondom doelbinding en toegangsrechten.
- **Vershaf gereedschap:** biedt dataspecialisten werkzaam voor de overheid een gereedschapskist met gecertificeerde veilige infrastructuur en software om met data te werken. Versnel hiermee datagedreven werken overheidsbreed en voorkom dat elke overheidsorganisatie eigen leergeld betaalt.
- **Beleg verantwoordelijkheden bij een interbestuurlijke data-organisatie:** maak een interbestuurlijke dataorganisatie zoals beschreven in 6.2.3 verantwoordelijk voor de opbouw van de systeemfuncties. Richt deze organisatie in met technische specialisten die zo veel mogelijk oplossingen aanleveren als deelnemer aan datagedreven initiatieven, in plaats van randvoorwaarden stellen van buitenaf.

#### 7.2.1. *Bouw een federatief datastelsel*

Een federatief datastelsel **laat de verzameling, opslag en beheer** van primaire bronnen **decentraal** bij de bronhouders. Het is onwenselijk en onhaalbaar om alle (belangrijke) databronnen, nodig om een grote diversiteit aan maatschappelijke opgaven aan te gaan, centraal samen te brengen op één opslaglocatie. Het zou veel werk vragen en verantwoordelijkheid weghalen bij lokale bronhouders die daar juist het beste voor gepositioneerd zijn. Wel garandeert een federatief datastelsel **centraal** middels **afspraken**

---

<sup>47</sup> 70% van de huidige ICT-vacatures is moeilijk te vullen. De vraag naar ICT-specialisten binnen de overheid zal de komende jaren blijven groeien door o.a. de uitstroom van 30% van de ICT-specialisten en vergrijzing van het werknemersbestand, bron: Panteia, "Versterking ICT Werkgeverschap Rijk", november 2017

**en oplossingen** – welke casus per casus zijn gemaakt - dat data uit publieke, semipublieke en private bronnen over bronnen en silo's heen **toegankelijk en begrijpelijk worden, en rechtmatig gekoppeld**<sup>48</sup> wordt voor meervoudig gebruik<sup>49</sup>. Daarnaast kan het stelsel meer inzicht geven aan burgers waar data voor gebruikt wordt. In het bestaande decentrale model moet elke datatoepassing zelf (juridisch én technisch) toegang tot en kennis over de benodigde bronnen verkrijgen. Zo blijft de maatschappelijke waarde van data grotendeels latent totdat ontsluiting voor hergebruik technisch mogelijk is.

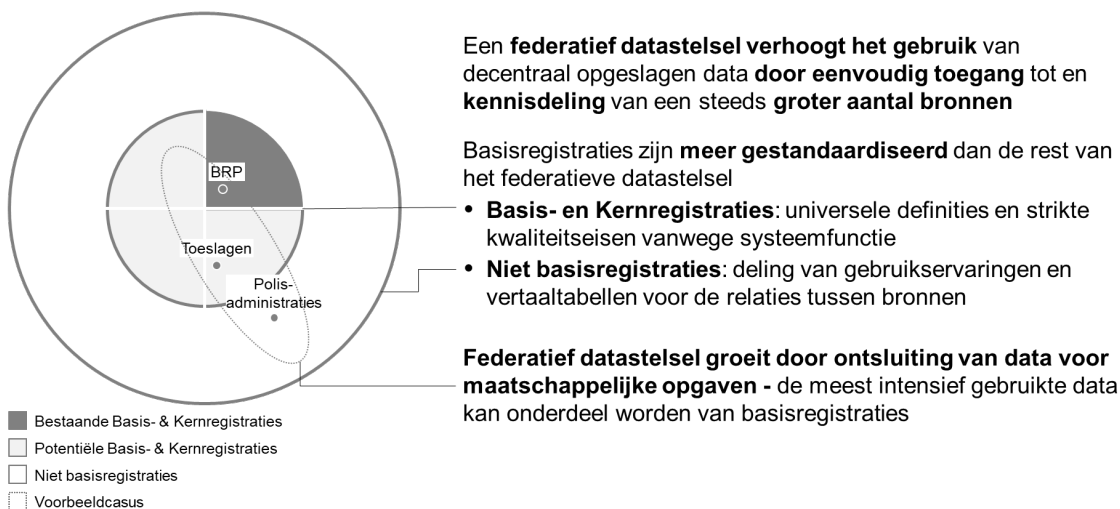
Bestaande Basis- en Kernregistraties zijn dankzij duidelijke, wettelijk verankerde verantwoordelijkheden goed gestructureerd en onderhouden. Zij kunnen dienen als een gestandaardiseerde kern van het groeiende federatieve datastelsel. Hiervoor is verdere ontsluiting van de registraties wel noodzakelijk. Het federatieve stelsel richt zich expliciet ook op minder kernachtige bronnen, als deze nodig blijken voor het oplossen van maatschappelijke opgaves. Wanneer zulke bronnen veelvuldig rechtmatig gebruikt blijken te worden (voorstelbaar voor bijvoorbeeld inkomen, sociale zekerheid, etc.) zouden zij onderdeel kunnen worden gemaakt van het stelsel van Basis- en Kernregistraties. Waar mogelijk wordt data ook (geanonimiseerd) ontsloten voor burgers en bedrijven. Door publicatie als open data – in lijn met het open-databeleid van het kabinet – wordt bijgedragen aan een open en transparante overheid en worden innovaties zoals Buienradar mogelijk gemaakt, dat is ontwikkeld met onder andere open data van het KNMI. Daarbij moet ook worden overwogen om delen van bepaalde aanvullende databronnen, ook van semipublieke / private partijen, verplicht deelbaar en open te maken in de geest van wederkerigheid.

---

<sup>48</sup> Van belang hierbij: niet meerdere bronnen met dezelfde data, maar “één bron met de waarheid”. Daarbij hoort ook een proces om fouten in data te kunnen herstellen.

<sup>49</sup> Wat betreft datadeling tussen bedrijven (buiten scope van deze strategie) gelden de principes, zoals beschreven in de Nederlandse visie op datadeling tussen bedrijven ([link](#)): “Principe 1: Datadeling komt bij voorkeur vrijwillig tot stand”, “Principe 2: Datadeling komt zo nodig verplicht tot stand”, “Principe 3: Mensen en bedrijven houden grip op gegevens”

## Gedreven door maatschappelijke opgaven breidt het federatieve datastelsel de nucleus van Basis- en Kernregistraties uit



Figuur 6.2.1.1 Uitbreiding van basis- en kernregistraties<sup>50</sup>

Het is aan te raden om een uitgebreid federatief datastelsel te ontwikkelen, breder dan een basale collectie van API's, waarmee al wordt gestart in de Nederlandse API Strategie.<sup>51</sup> Dit is noodzakelijk om het potentieel van (met name beschermde) overheidsdata optimaal te benutten. Ook voor Artificiële Intelligentie (AI) is dit van belang: 'Conclusie: AI heeft een generieke datadeelinfrastructuur nodig'.<sup>52</sup> Over silo's en organisaties heen moet (her)gebruik van data echt makkelijker worden, juist omdat de data nodig voor multidimensionale maatschappelijke opgaven decentraal verspreid is. Als tussenstap kan binnen domeinen gestart worden met het datastelsel, waarbij wel toegewerkt wordt naar één centraal publicatiepunt.

Specifiek zijn vier bouwstenen, uiteengezet in het vervolg van deze sectie, cruciaal:

1. **Stimuleer rechtmatige ontsluiting** van elke bron nodig voor een maatschappelijke opgave, op een gestandaardiseerde wijze die hergebruik middels één of enkele toegangspunten mogelijk maakt.
2. **Een centraal publicatiepunt** top-down gestructureerd in vier hoofdcategorieën (persoon, bedrijf, locatie en sensor) waaraan nieuwe kennis over databronnen (definities, kwaliteit, etc.) en relaties daartussen kan worden toegevoegd.
3. **Een gemeenschappelijk toegangssysteem** dat datagebruikers rechtmatig en veilig toegang biedt tot alle ontsloten bronnen op basis van rol en doelmatigheidsbeoordeling.
4. Een **'betrouwbare derde partij'** die te koppelen beschermde data kan ophalen vanuit verschillende bronnen en ongevaarlijk, gekoppeld kan afleveren bij gebruikers

<sup>50</sup> Voordat een bron wordt bestempeld als nieuwe basisregistratie is een uitgebreide afweging nodig. Immers, bij basisregistraties horen plichten die ingevuld moeten kunnen worden.

<sup>51</sup> API Strategie ([link](#))

<sup>52</sup> AI Coalitie, 'Een generieke datadeelinfrastructuur voor AI binnen handbereik', 2020 ([link](#))

Dit is een forse opgave, maar betaalt zichzelf terug in maatschappelijke waarde die sneller en eenvoudiger behaald kan worden.



Figuur 6.2.1.2 De vier bouwstenen van een uitgebreid Federatief Datamodel

### **Dimensie 1: rechtmatige ontsluiting technisch mogelijk maken**

Data die niet ontsloten is, wordt alleen gebruikt voor het primaire proces waarin zij ook verzameld is. Maar eigenlijk alle bronhouders zouden hun data voor rechtmatige ontsluiting beschikbaar moeten maken wanneer deze gebruikt kan worden voor een maatschappelijke opgave, naar het idee van 'Government as a Platform'<sup>53</sup>. Betere centrale ontsluiting van data voor overheidsorganisaties zou nieuwe datatoepassingen in staat stellen sneller te starten en tegelijkertijd de motor kunnen zijn achter de groei van het federatieve datastelsel. Uiteindelijk moet deze groei gedreven zijn door waarde en rechtmatigheid; alleen bronnen waar een toepassing voor is, en die rechtmatig gedeeld mogen worden waarbij verantwoording wordt afgelegd, worden ontsloten voor diegenen die daar rechten voor hebben. Verplichte ontsluiting sluit een horizonbepaling voor datadelingsrechtsgronden niet uit: het gaat er om dat data (tijdelijk) ontsloten kan worden wanneer daar, in bijvoorbeeld een crisis, politieke steun voor is, en om dat de juiste toegangsrechtensystemen worden ontwikkeld.

Centraal overzicht en toegang zijn cruciaal om (her)gebruik van ontsloten data te stimuleren en innovatie te versnellen. Hoe meer potentiële gebruikers weten dat ontsloten data bestaat en waar toegang kan worden verkregen, hoe meer ontsloten data daadwerkelijk kan worden (her)gebruikt. Slechts ~25% van geënquêteerde dataspecialisten binnen de overheid geeft aan dat de data waarmee zij regelmatig werken, wordt geregistreerd in systemen die primair voor analyse en verwerking zijn bedoeld, terwijl ~80%<sup>54</sup> van hen antwoordt op dagelijkse basis te werken met data uit veel verschillende bronnen.

<sup>53</sup> Zie bijvoorbeeld het Harvard 'Playbook: Government as a Platform'. [link](#)

<sup>54</sup> Survey onder dataspecialisten binnen de overheid, centraal en lokaal (n=50)



Fundamenteel is daarom de oprichting van één of enkele toegangspunten tot het groeiende federatieve datastelsel. Gebruikers krijgen overzicht over en toegang tot het API-landschap van ontsloten bronnen, automatische toegang tot bronnen waar zij rechten voor hebben, en (dus ook) niet tot bronnen waarvoor geen rechtsgrond voor datadeling bestaat.

Centrale toegang betekent dat bij de initiële ontsluiting rekening moet worden gehouden met opvolgende gebruikers met andere doelstellingen. Het heeft geen zin om een collectie van API's te verzamelen, die elk zijn ontworpen voor een enkel gebruiksdoel en exclusief die informatie aanbieden, die nodig is voor de allereerste gebruiker. Om een databron echt te ontsluiten, moet de API bij aanleg worden ingericht voor multidimensionaal (her)gebruik. Dataontsluiting draagt daarom een systeemverantwoordelijkheid in zich.

De juiste locatie voor en methode van ontsluiting hoeven waarschijnlijk niet opnieuw te worden uitgevonden. Er zijn namelijk meerdere veelbelovende initiatieven om aansluiting bij te zoeken. Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken lopen meerdere pilots om met data.overheid.nl meer te gaan doen. Hoewel dit publicatiepunt nu primair gericht is op open overheidsdata, zou het met de juiste aanpassingen voor bredere overheidsdata gebruikt kunnen worden. De standaarden waaraan APIs om data mee te ontsluiten zouden moeten voldoen kunnen worden gezocht in de REST API Design Rules en de DSO 2.0 standaard.<sup>55</sup> Tenslotte zijn er initiatieven op gemeentelijk niveau, het Amsterdam Schema<sup>56</sup> en het VNG Overige Registraties<sup>57</sup>, om data en metadata schema's geautomatiseerd te valideren en hiermee dynamisch APIs te genereren voor databronnen die aan het schema voldoen. Door bestaande oplossingen op schaal te gaan gebruiken kan (nog meer) momentum worden gecreëerd en een gemeenschap van gebruikers te stimuleren.

## **Dimensie 2: Publicatiepunt voor datakennis**

Ruwe data wordt pas echt waardevol voor gebruikers wanneer ook kennis over de data beschikbaar is. Alleen met kennis over definities, kwaliteit en relaties kan een gebruiker de data echt toepassen. Stelselpedia van de gemeente Amsterdam is een mooi voorbeeld hoe de kennis over de Basis- en Kernregistraties gedeeld kan worden.<sup>58</sup> Zonder effectieve kennisdeling bestaat het risico dat bij elke toepassing van een ontsloten bron de bronhouder toch moet worden geraadpleegd.

Op specifieke onderwerpen worden in Nederland definities en relaties in stelsels vastgelegd (bijv. Standard Business Reporting). Een top-down overzicht van alle kennis over data ontbreekt echter. Een dergelijk **centraal publicatiepunt** moet niet worden opgezet als een uitputtende beschrijving van het hele datalandschap, maar als een dynamisch systeem waarmee **steeds nieuwe databronnen en ontwikkelde stelsels worden verbonden**. Daarbij wordt voorgebouwd en gekoppeld met bestaande initiatieven zoals Geonovum. Dit kan worden georganiseerd in 4 hoofdcategorieën naar voorbeeld van Singapore: persoon, bedrijf, locatie en sensor.

---

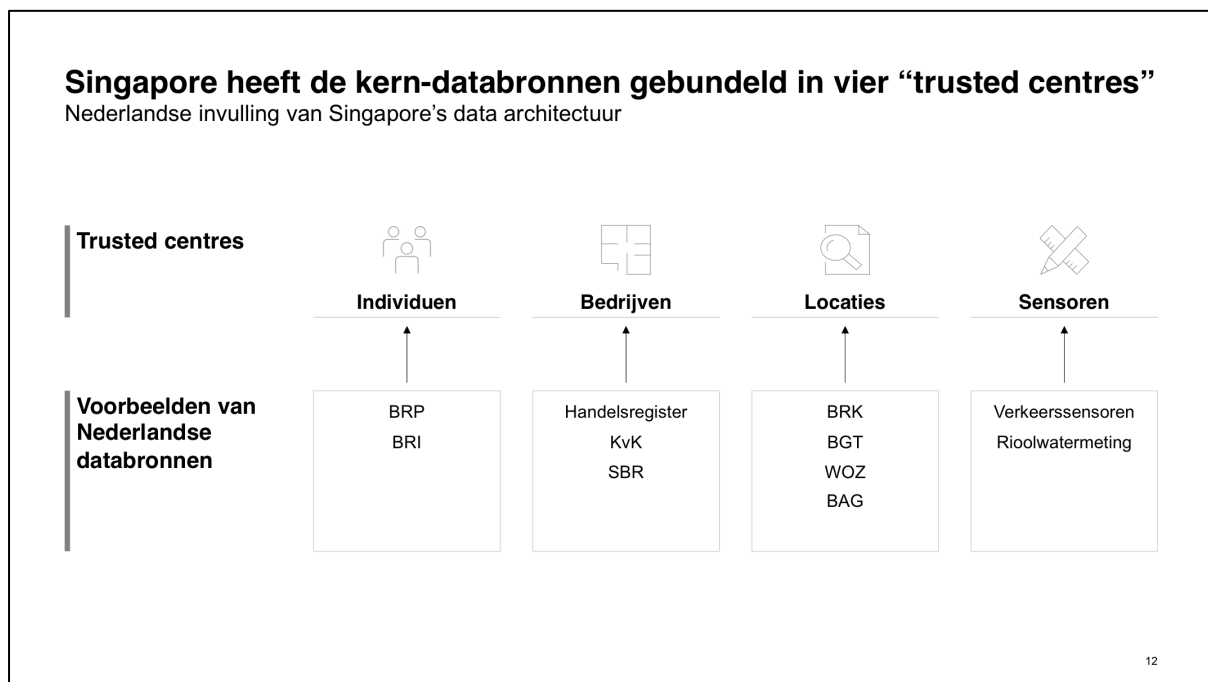
<sup>55</sup> De REST API Design Rules zijn een ontwikkeling van Kennisplatform API en worden op dit moment verbonden met een iets normatievere variant vanuit het Digitaal Stelsel Omgevingswet: de DSO 2.0 standaard.

<sup>56</sup> <https://github.com/Amsterdam/amsterdam-schema>

<sup>57</sup> <https://github.com/VNG-Realisatie/objecttypen-api>

<sup>58</sup> Zie Stelsel van Basisregistraties, gemeente Amsterdam ([link](#))

Het centrale publicatiepunt moet een levend, **interactief document** worden, gebruiksvriendelijk beschikbaar en aanpasbaar, met een focus op **bottom-up kennisdeling**. Een wiki-type website (bijv. het MedMij-afsprakenstelsel op Confluence<sup>59</sup>) laat datagebruikers in samenwerking informatie toevoegen, aanpassen en verwijderen. Aanpassingen aan kerninformatie zijn dan onderhevig aan een beoordelingsproces. Juist waar universele definities moeilijk zijn, kunnen gebruikers voortbouwen op kennis van andere gebruikers om ontsloten data efficiënter te interpreteren en relateren. Als definities in een stelsel zijn samengebracht wordt dit verbonden aan de classificatie in hoofdcategorieën.



Figuur 6.2.1.3 Een voorbeeld van een eerste Nederlandse invulling van de ‘trusted centres’ van Singapore

Naast gebruikersondersteuning kan een top-down overzicht ook helpen voorkomen dat bij nieuwe wetgeving onnodig nieuwe definities ontstaan. Alleen met een centraal publicatiepunt voor datakennis wordt de silovorming binnen huidige stelsels voor gegevensuitwisseling doorbroken en wordt er **actief op zoek gegaan naar de vertaalslag** die nodig is voor domeinoverstijging.

### **Dimensie 3: Gemeenschappelijk Toegangssysteem**

Een gemeenschappelijk systeem voor identificatie en toegang is nodig om toegang te verschaffen tot data ontsloten in het federatieve model. Nu geeft slechts ~20%<sup>20</sup> van geënquêteerde dataspecialisten binnen de overheid aan dat de door hen gebruikte data via een simpel, veilig en rechtmatig identificatiesysteem toegankelijk is. Ook helpt een gemeenschappelijk systeem voorkomen dat dezelfde toegangsafwegingen elke keer opnieuw gemaakt dienen te worden; dataspecialisten hebben (automatisch) toegang gebaseerd op de in wetgeving vastgelegde rechten van hun positie.

<sup>59</sup> Zie MedMij Afsprakenstelsel Overzicht ([link](#))

Bestaande **herkenningsystemen**, gefocust op rechtmatige uitvoering richting het individu, moeten een **multifunctioneel karakter** krijgen. Om de toegang voor analyse op datasetniveau zo eenvoudig mogelijk te verlenen, kan **in twee richtingen worden uitgebreid**:

1. **Rolherkenning**: ontwikkel rollen **gericht op data-analyse op datasetniveau** (bijvoorbeeld datagedreven beleidsvorming, advanced analytics en applicatieontwikkeling).
2. **Doelmatigheid**: de legitimiteit van een nieuwe data-analysetoepassing is vaak niet alleen te bepalen op basis van de rol van de gebruiker. Daarom moet de reden voor gebruik kunnen worden opgegeven bij een toegangs aanvraag zodat de bronhouder doelmatigheid en rechtmatigheid zo snel mogelijk kan beoordelen. Dit zou zo veel mogelijk geautomatiseerd moeten worden, gebruikmakend van eerder goedgekeurde gebruiksredenen en bepaalde rechtsgronden.

Het gemeenschappelijk toegangssysteem heeft ook een rol in databeveiliging en verantwoording afleggen aan burgers, politici en toezichthouders. Het zou een compleet **logboek of verwerkingsregister** van gebruikersacties moeten registreren om overzicht te houden wie er op welke manier en op welk moment gebruik maakt van de data in het federatieve stelsel.

#### **Dimensie 4: Betrouwbare derde partij**

Om het federatieve datastelsel bruikbaar te maken voor analyse van privacygevoelige datasets uit meerdere bronnen, zijn geautomatiseerde oplossingen voor **encryptie** (versleuteling), **pseudonimisering**, **koppeling en anonimisering** noodzakelijk. Een 'betrouwbare derde partij' met de juiste middelen en mandaat stelt de overheid in staat meer en sneller gebruik te maken van beschermde data voor het oplossen van multidimensionale, maatschappelijke vraagstukken, terwijl de privacy gewaarborgd blijft.

Alleen een '**betrouwbare derde partij**' (zie voorbeeld CBS hieronder) kan encryptie, pseudonimisering, koppeling en anonimisering uitvoeren. Deze betrouwbare derde partij moet namelijk door **alle partijen vertrouwd worden** om privacygevoelige data mee te delen ('gevaarlijk aanleveren'). De datagebruiker hierin vertrouwen zou de privacy van individuen wiens data wordt gedeeld schaden. Tegelijkertijd moet de betrouwbare derde partij in staat zijn om de data geanonimiseerd af te leveren ('ongevaarlijk afleveren'). De verschillende bronhouders kunnen dit niet, omdat koppeling van de verschillende bronnen alleen voorafgaand aan de anonimisering kan plaatsvinden.

De rol van 'betrouwbare derde partij' zou zeer hands-on moeten worden ingevuld, en volgens de hoogste standaarden, zoals opgenomen in bijvoorbeeld de 'European Statistics Code of Practice'<sup>60</sup>. Gecontracteerde data engineers zullen zelf (veel) koppelingen tussen datasets maken vóór deze aan gebruikers aan te bieden. Dit is een actieve rol in vier stappen: het ophalen van data uit verschillende bronnen, het koppelen van de bronnen op privacygevoelige sleutels (bijv. BSN), anonimiseren en/of aggregeren om privacygevoelige informatie te verwijderen, en (als laatste) deling met de eindgebruiker. Door deze

---

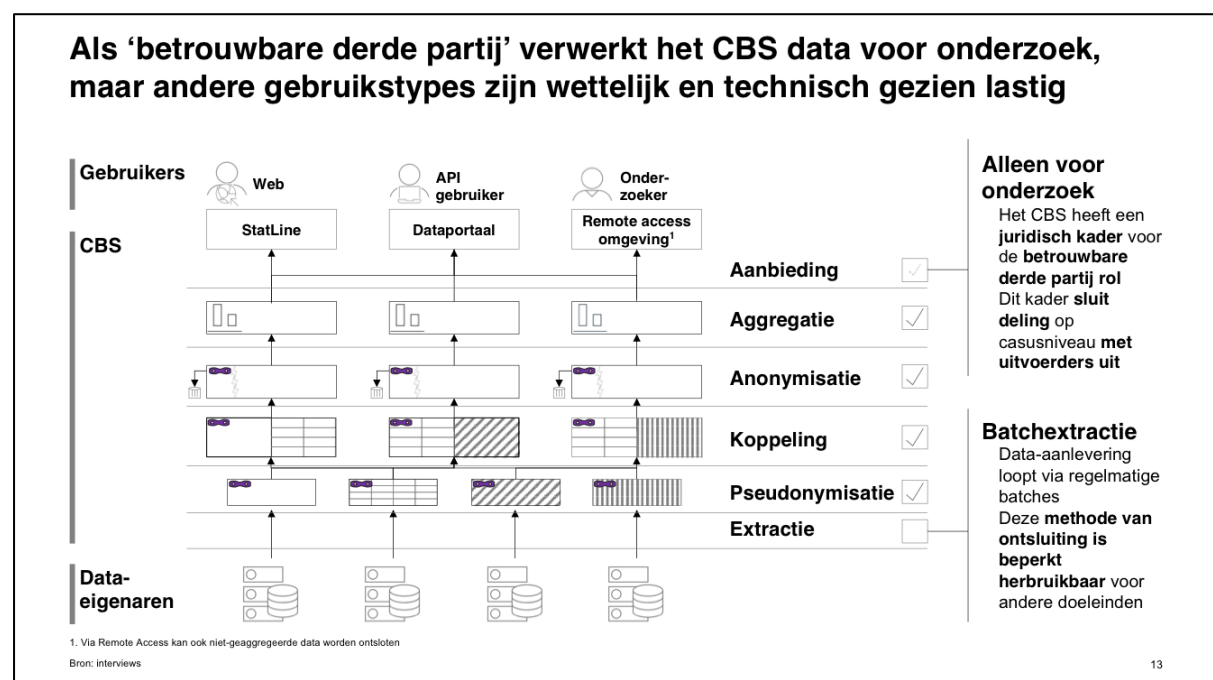
<sup>60</sup> Zie de 'European Statistics Code of Practice' [link](#)

arbeidsintensieve functies zelf te vervullen (waarbij wel gebouwd kan worden op koppelingen ontwikkeld voor eerdere toepassingen) blijft het gebruik van beschermde data in het federatief datastelsel laagdrempelig voor nieuwe gebruikers. Het alternatief is meer ruwe data en geautomatiseerde koppelingsmethoden aan te bieden, maar daarbij is een zeer actieve rol in toegangsbeheer onontkoombaar. Beide invullingen vereisen een sterke organisatie met een stabiele opbouw aan dataspecialisten en een significante tijdsinvestering.

Het CBS is een goed voorbeeld van een ‘betrouwbare derde partij’ dat ook de kracht van een normatief hoogstaand juridisch kader illustreert. Het mag privacygevoelige data alleen koppelen voor geanonimiseerd onderzoek met wetenschappelijke of beleidsonderzoeken. **Het CBS vormt als het ware al een dataknooppunt** voor statistische data. Vanwege zowel de technische expertise als de hoge normatieve standaarden (zoals vastgelegd in de ‘code of practice’) moet worden overwogen om de rol uit te breiden en verbindingen te leggen met databronnen buiten het CBS, puur voor statistische doeleinden, zodat de hele publieke sector en uiteindelijk burgers de vruchten kunnen plukken van de hoge normatieve, technische en ethische standaarden waar het CBS zelf aan is gebonden.

Voor de uitvoering zijn echter ook encryptie en koppeling van privacygevoelige data noodzakelijk, maar dan op casusniveau. Vaak is het doel een multidimensionaal beeld van de casus. Soms komen uit analyses van geanonimiseerde datasets inzichten of relaties voort die in de uitvoering moeten worden toegepast.

Neem bijvoorbeeld een Machine Learning-model getraind op opgeloste zaken uit het verleden om signalen van mensenhandel te herkennen. Om met het model een risicoschatting te maken voor een nieuwe casus is dezelfde gekoppelde informatie (bijv. leeftijd, locatie, nationaliteit) over deze casus nodig als over de casus waarmee het model verbanden uit opgeloste zaken heeft geleerd. De data voor de nieuwe casus moet veilig door de uitvoerder onder een wettelijk kader worden opgevraagd en gekoppeld.



Er is dus ook een gedegen en gedragen juridisch kader nodig voor een 'betrouwbare derde partij' binnen het federatieve datastelsel om te verzekeren dat privacygevoelige data kan worden geleverd vanuit verschillende bronnen ('gevaarlijk aanleveren') voor koppeling, anonimisering en veilige verstrekking aan een eindgebruiker ('ongevaarlijk afleveren'). Dit kader moet bruikbaar zijn voor zowel analyse op gehele datasets als uitvoering op casusniveau.

### 7.2.2. *Verschaf gereedschap*

Een centraal aanbod van gecertificeerd veilige infrastructuur en benodigde software, een '**datagereedschapskist**', zou een grote doorbraak betekenen voor dataspecialisten bij de overheid. Dit is vergelijkbaar met een werkplek toegesneden op dataspecialisten in verschillende rollen, maar vraagt bij verstandige inkoop veel minder eigen beheer dan een 'normale' werkplek. Een centraal alternatief zou organisaties helpen veel sneller met data aan de slag te gaan en veelvuldig leergeld uitsparen.

Een gereedschapskist met infrastructuur en software voor dataspecialisten zou zich moeten richten op vier typen gebruikers die soms overlappen en wiens behoeften gedetailleerd in kaart moeten worden gebracht in de context van concrete datatoepassingen:

#### **1. Business Intelligence & analyse:**

- Maken van visualisaties, rapportages en dashboards om beleidsformulering, beleidsuitvoering en bedrijfsvoering te informeren
- Voorbeelden van gereedschap: PowerBI, Excel, SQL<sup>61</sup>

#### **2. Programmatische verwerking & analyse:**


- Geautomatiseerde verwerking en opwerking van grote hoeveelheden data om patronen te leren en toe te passen (bijv. door Machine Learning / AI)
- Voorbeeld van gereedschap: JupyterHub, RStudio, Databricks

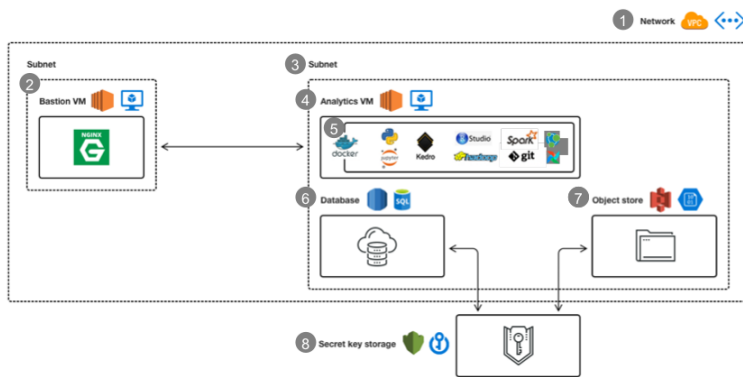
---

<sup>61</sup> Gebruikte termen zijn technisch van aard en toegelicht in de appendix

## Blueprints/Logical

Logical diagram of what you get with each deployment

Blueprints: 



### What you get

- 1 Virtual private cloud
- 2 Bastion jump-box
- 3 Public/private subnets
- 4 Analytics virtual machine
- 5 Analytics container per user
- 6 Databases
- 7 Object stores
- 8 Secrets management

14

Figuur 6.2.2.1 Voorbeeld werkplek voor programmatische verwerking en analyse

### 3. Event gedreven datagebruik:

- Reactie op en verwerking van data zodra die realtime binnenkomt
- Voorbeeld van gereedschap: Kafka

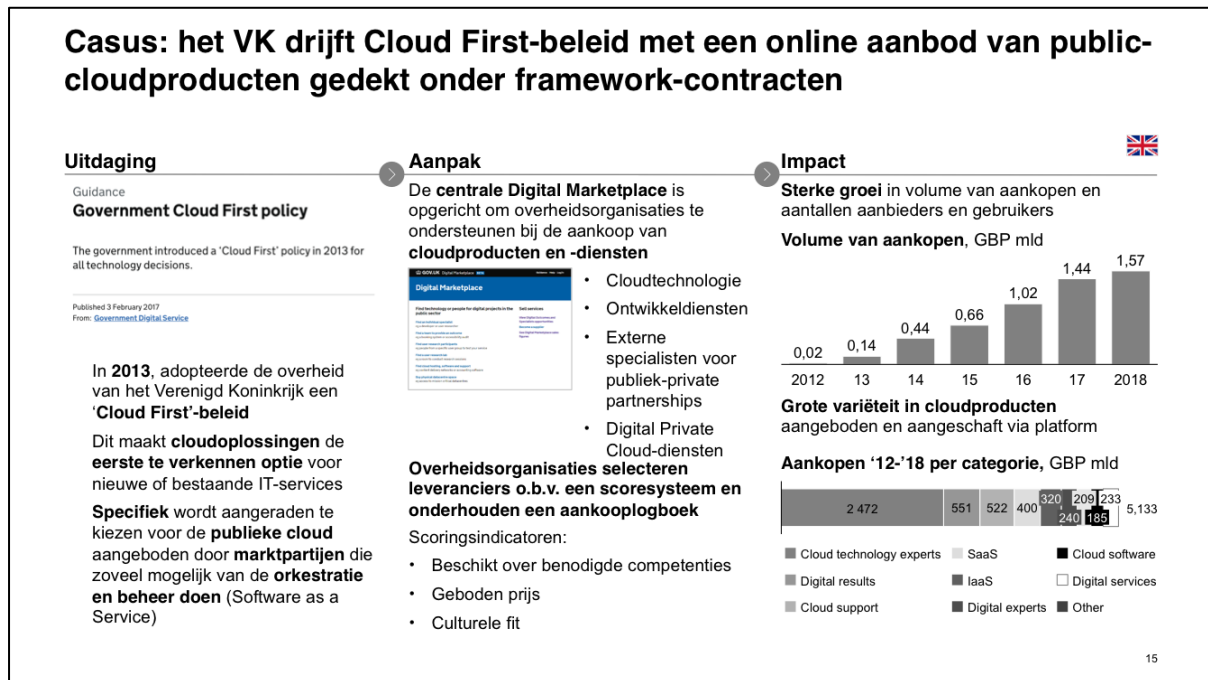
### 4. Softwareontwikkeling & inproductiename:

- Schrijven, testen en uitrollen van softwareproducten (applicaties)
- Voorbeeld van gereedschap: Github, CircleCI, Virtual Machines

De enquête<sup>20</sup> onder dataprofessionals werkzaam voor de overheid geeft blijk van een gevarieerde technologiebehoefte. Er wordt met name gevraagd om infrastructuur en software voor programmatische verwerking en analyse (bijvoorbeeld Machine Learning) en softwareontwikkeling en inproductiename (bijvoorbeeld apps bouwen en hosten). Een specifiek technologieaanbod kan het beste worden geformuleerd en uitgebreid aan de hand van concrete praktijkbehoeften.

Een 'datagereedschapskist' als publieke optie zou (waar mogelijk) **open-sourceproducten** moeten aanbieden. Staatssecretaris Knops onderstreepte deze 'open, tenzij'-aanpak in een beleidsbrief van april 2020 om de broncodes ontwikkeld met open-source-tooling te kunnen vrijgeven. Andere voordelen van open source zijn een verlaagd risico op 'vendor lock-in', meer advies en ervaringen van andere gebruikers online, en de mogelijkheid tot aanpassingen naar specifieke behoeften, indien nodig. Waar praktische open-sourceoplossingen bestaan, zijn ze vaak een goede optie voor de gereedschapskist.

Tegelijkertijd is samenwerking nodig met één of meerdere Public Cloud-providers<sup>62</sup> om zo **veel mogelijk van de orkestratie en beheer uit te besteden**.<sup>63</sup> Zelfs pure technologiebedrijven kiezen bijna nooit voor het zelf uitvoeren van deze activiteiten, omdat dit onnodig veel middelen, kennis en ervaring vraagt. Op schaal is het extreem inefficiënt om laag in de stack zelf de uitvoering te doen. Daarnaast brengt het significante beveiligingsrisico's met zich mee. De casus van het Verenigd Koninkrijk (figuur 6.2.2.2) toont hoe nuttig Public Cloud-partners kunnen zijn om open-source datagereedschap op schaal veilig en efficiënt te kunnen aanbieden. Zorg er wel voor dat daarbij voldaan wordt aan de eisen van de Nederlandse overheid.



Figuur 6.2.2.2 Internationale casus: het Verenigd Koninkrijk heeft een centrale marktplaats van goedgekeurde producten en diensten van public cloud-aanbieders

Het aanbod van datagereedschap kan worden ontwikkeld aan de hand van concrete projecten gericht op maatschappelijke opgaven, waarbij de gereedschapskist stapsgewijs uitgebreid wordt samen met gebruikers. In de loop van de tijd ontstaan dan verschillende modellen om gebruikers te ondersteunen:

- Standaardcontracten** met één of meer goedgekeurde Public Cloud-partner(s) (instapmodel). Hiermee kan decentraal veel tijd worden bespaard aan onderhandelingen en veiligheidstoetsing van geboden oplossingen.

<sup>62</sup> Zie verklarende woordenlijst (Appendix)

<sup>63</sup> Dit hoeft niet tegenstelling te staan tot een voorkeur voor open source. Stel bijvoorbeeld dat er behoefte is aan een databaseproduct; PostgreSQL is hiervoor een veelgebruikte open-sourceoptie. Als PostgreSQL wordt betrokken bij een Public Cloud-provider zorgt deze voor het operationele beheer: beveiliging van en software-updates voor de omgeving(en) waar de database draait, het maken van back-ups, het inschakelen van nieuwe kopieën om stijgend gebruik aan te kunnen, en het identiek houden van de verschillende kopieën (replicatie). Tegelijkertijd is de gekozen database open source en kan deze indien wenselijk gemigreerd worden naar een andere aanbieder of eigen beheer.

- b. Infrastructuur en software in een standaardpakket als **Software as a Service (SaaS)**. Dit kan worden aangeboden in de vorm van standaard definitiebestanden voor de gekozen Cloud-aanbieder(s) (Infrastructure as Code), zodat aanpassingen makkelijk door eindgebruikers kunnen worden voorgesteld. Dit resulteert in een steeds rijkere variatie aan standaardpakketten om uit te kiezen.
- c. **Infrastructure as a Service (IaaS)** om gebruikers te voorzien van gecertificeerde veilige infrastructuurcomponenten (bijvoorbeeld servers) die zij zelf beheren en waarop zij zelf software installeren. Deze optie biedt ruimte aan de individuele gebruiker om de infrastructuur in te richten, maar zoveel decentrale verantwoordelijkheid kan het moeilijk maken om de veiligheid te certificeren. Om toch tegemoet te komen aan gebruikers met speciale eisen kan ook voor een vervangend model van maatwerk op aanvraag worden gekozen.

### 7.2.3. *Beleg bij interbestuurlijke dataorganisatie*

De systeemfuncties gedetailleerd beschreven in de voorgaande delen van Sectie 6.2 zullen niet vanzelf ontstaan. Een interbestuurlijke dataorganisatie zou de opzet van systeemfuncties moeten verzorgen en hun ontwikkeling moeten bewaken. Naast juridische en beleidsmatige kennis zijn uitvoerende dataspecialisten cruciaal. De ontwikkeling van het federatieve datastelsel en de 'datagereedheidskist' vindt immers stap-voor-stap plaats in de context van concrete datatoepassingen. De interbestuurlijke dataorganisatie levert mensen en middelen om bij het maken van een nieuwe datatoepassing herbruikbare systeemfuncties op te leveren zoals bijvoorbeeld ontsloten bronnen en Infrastructure-as-Code-recepten voor de datagereedheidskist. Zo blijft de focus liggen op praktische waarde.

Bij de ontwikkeling van het federatieve datastelsel draagt een interbestuurlijke dataorganisatie zorg voor gegevensmanagement, de herbruikbaarheid van dataontsluitingen, semantiek, API-strategie, architectuur voor 'regie op gegevens', en onderhoud en curatie van het centrale publicatiepunt voor datakennis. Daarnaast vormt zij een 'betrouwbare derde partij' die beschermde data koppelt voor eindgebruikers, of besteedt deze rol uit aan een partij als het CBS. Ook verzorgt een interbestuurlijke dataorganisatie de uitrol van een gemeenschappelijk systeem voor identificatie en toegang.

Voor de lancering van de datagereedheidskist onderhandelt de centrale dataorganisatie standaardcontracten met voorkeursleveranciers, en ontwikkelt en onderhoudt het aanbod in concrete projecten. Gebruikers krijgen ondersteuning voor de datagereedheidskist het liefst zoveel mogelijk van de leverancier, maar kunnen met mate en tegen vergoeding centraal worden ondersteund.

Als laatste faciliteert een interbestuurlijke dataorganisatie zaken als kennisdeling. Hierbij zijn rollen zoals transitiebegeleiding, faciliteren en adviseren van belang. De dataorganisatie functioneert als een dataloket met hands-on ondersteuning middels een stelselinformatiepunt waarmee dataspecialisten op weg worden geholpen. Daarnaast zorgt zij ervoor dat er een helder overzicht is van wie welke rollen binnen de overheid invult<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Zie invulling van strategische rollen in 'Verkenning Ecosysteem voor een Datagedreven Overheid', ABDTOPConsult, waaronder de rol voor het CBS.



In alle gevallen werkt een interbestuurlijke dataorganisatie nauw samen met eindgebruikers van de systeemfuncties, zoals departementen, met focus op het toevoegen van waarde.

### 7.3. Naar waarde in de domeinen

Momentum voor de veranderingen beoogd in deze datastrategie ontstaat door maatschappelijke waarde met data te leveren. Die waarde kan alleen in de praktijk gerealiseerd worden. Stappen naar een integraal afgewogen besluitvorming en -cultuur (6.1), en systeemfuncties (6.2) moeten in de praktijk nuttig blijken en moeten de ontwikkeling en opschaling van datatoepassingen versnellen en verbeteren.

De focus moet liggen op concrete maatschappelijke waarde in de vorm van use cases, toepassingen van data en analysemethoden om een maatschappelijke opgave aan te gaan. Stel per domein een routekaart van use cases op en voer deze uit. Het leeuwendeel van de maatschappelijke waarde ligt namelijk in het verbeteren van processen binnen domeinen als Gezondheid, Mobiliteit, Landbouw, etc. Deze waarde kan gerealiseerd worden met data-ecosystemen binnen deze domeinen. Daar werken verschillende organisaties samen richting gemeenschappelijke doelen, of herhalen zij juist dezelfde processen voor hun eigen burgers, bedrijven, locaties of sensors. Bouw in deze use cases **tegenspraak** in, zodat bij elke use case integrale afwegingen worden gemaakt om tot optimale maatschappelijke waarde te komen terwijl benodigde waarborgen ingebouwd worden. Tegenspraak betekent dat betrokkenen die aan use cases werken een breed spectrum aan gezichtspunten inbrengen; inhoudelijke expertise (bijv. techniek, privacy), vertegenwoordiging van beleid, uitvoering en toezicht voor het betreffende onderwerp én burgers, bedrijven.

Door use cases te realiseren, kan de overheid zowel systeemfuncties als nieuwe capaciteiten binnen de deelnemende organisaties ontwikkelen. Het federatieve datastelsel en de datagereedheidskist moeten groeien met elke nieuwe use case. Use cases zijn de perfecte omgeving om nieuwe kennis en expertise op te bouwen en te testen. Binnen domeinen kunnen in de loop van de tijd kenniscentra worden ingezet, mogelijk in samenhang met AI, waar werkgroepen zich ook richten op toepassingsgebieden.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> NLAI Coalitie, Toepassingsgebieden ([link](#))

## Win momentum voor data door maatschappelijke waarde te leveren in de domeinen en ontwikkel zo nieuwe kennis en kunde

|  | Van...   | Naar...  |
|--|--|--|
| <br><b>Waarde</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Vele initiatieven, maar <b>beperkte focus op de opgave</b> en beperkt integraal perspectief op burgers/bedrijven</li> <li><b>Organisatiegrenzen hinderen</b> oplossingen</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Uitgesproken <b>ambitie per domein</b> vastgelegd in een <b>routekaart van use cases</b></li> <li><b>Focus op maatschappelijke opgaven</b> van burgers/bedrijven over silo's heen</li> </ul>  |
| <br><b>Levering</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Veel pilots</b> met data, maar <b>moeite</b> om resultaten naar de praktijk te brengen en <b>op te schalen</b> door technische en wettelijke horden</li> <li>Focus op technische oplossingen - <b>eindgebruikers vaak te laat betrokken</b></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Centrale dataorganisatie ontwikkelt mee</b> aan datatoepassingen om...</li> <li>... te <b>versnellen</b> op wettelijk en technisch vlak</li> <li>... <b>herbruikbaarheid te borgen</b> (van bijv. dataaansluiting)</li> </ul>                    |
| <br><b>Leiderschap</b>  | <p><b>Beperkte kennis</b> van de waarde van data binnen de <b>toplaag van de overheid</b>, waardoor het volle potentieel voor data binnen beleidscyclus niet wordt benut</p>   | <p><b>Dataleiderschap</b>, door actief aantrekken van datatalent in toplaag van de organisatie en structurele, gedegen, liefst verplichte bijscholing</p>  |
| <br><b>Expertise</b>    | <p>Beperkte beschikking <b>over benodigde dataexpertise</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Te weinig kennis</b> van datagebruik bij <b>middenmanagement</b></li> <li><b>Dataspecialisten aantrekken en vasthouden moeilijk</b></li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>'<b>Vertalers</b>' in <b>middenmanagement</b> door opleiden en actief aantrekken</li> <li><b>Aantrekkelijkere werkgever</b> voor dataspecialisten door beurzen, samenwerking met onderwijs en private sector, en flexibele carrièrepaden</li> </ul> |
| <br><b>Ontwikkeling</b> | <p><b>Weinig incentives</b> voor ambtenaren om <b>dataopleidingen</b> te volgen</p>  | <p><b>Datacertificeringen</b> voor ambtenaren, behaald in databootcamps passend bij positie/graad</p>  |

16

Figuur 6.3.1 Beoogde veranderingen om maatschappelijke waarde te leveren in de domeinen

### Aandachtspunten in huidige situatie

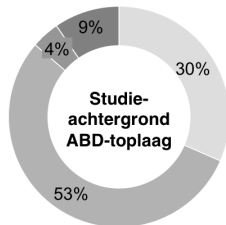
De huidige sturing op data is organisatorisch en wettelijk versnipperd, waardoor samenhang en eenduidigheid vaak ontbreken. Er vinden veel initiatieven plaats, wat goed is. De focus op de maatschappelijke opgave is echter beperkt, juist omdat deze vaak organisatiegrenzen overstijgt. Integraal perspectief op burgers of bedrijven kan sterker; denk hierbij bijvoorbeeld aan de schuldhulpverlening. Mensen zijn akkoord met het delen van hun data aan een gemeentelijke hulpverlener, maar toegang tot de relevante data, bijvoorbeeld van het CAK of de Belastingdienst, is niet of slecht mogelijk.

Veel van de initiatieven hebben de vorm van pilots, maar overheidsorganisaties hebben vaak moeite om de resultaten en initiatieven op te schalen. Dat komt omdat de technische en wettelijke randvoorwaarden om een datatoepassing in productie te brengen significant hoger zijn dan in de pilot fase. Systeemfuncties zijn nodig om aan randvoorwaarden voor productie en opschaling te voldoen. Deze systeemfuncties zijn op dit moment onvoldoende geborgd.

Datakennis binnen de bestuurslaag van veel overheidsorganisaties is op dit moment nog vaak te beperkt. Zo heeft bijvoorbeeld slechts 9% van de huidige toplaag van de Algemene Bestuursdienst (ABD) een exacte achtergrond en was 16% van het totaal genoten vakkenpakket tijdens de studie datagerelateerd (zie Figuur 6.3.2). Dat hoeft geen probleem te zijn, omdat generalisten nodig blijven op het hoogste niveau, maar onderschrijft wel het belang van interne bijscholing van deze groep op het gebied van data. Grotere datakennis en inzicht in de waarde van data binnen is nodig om data een natuurlijker onderdeel te maken van de beleidscyclus.

## Datakennis binnen de ABD-toplaag moet omhoog, zodat er beter kan worden gestuurd op datagedreven werken

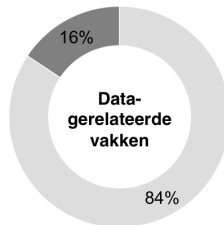
9% van de ABD-toplaag heeft een exacte achtergrond, 53% heeft een sociale achtergrond (n=76)



Geesteswetenschappen  
 Sociale wetenschappen<sup>1</sup>  
 Medicijnen  
 Exacte en formele Wetenschappen

1. Sociale Wetenschappen: 50% Economie, 25% Politicologie, 25% overig  
 Bron: LinkedIn search ABD-toplaag

16% van het totaal genoten vakkenpakket van deze groep was datagerelateerd (n=76)



Niet datagerelateerd  
 Datagedrevenheid

Het overgrote deel van de ABD-toplaag heeft een niet-exacte/niet-datagerelateerde achtergrond

9%, oftewel 6 personen hebben een exacte opleiding, waarvan er slechts 1 computer science studeerde

Meer dan de helft (53%) heeft een achtergrond in sociale wetenschappen, waarbij economie en politicologie het sterkst vertegenwoordigd zijn

Slechts 16% van het totaal genoten vakkenpakket van deze groep had iets met data te maken

17

Figuur 6.3.2 Resultaten van een LinkedIn analyse m.b.t. de studieachtergrond van de toplaag van de ABD

Veel overheidsorganisaties ervaren moeite om datatalent te vinden en vast te houden, ondanks de aantrekkingskracht die het werken aan maatschappelijke opgaven voor een vaak jonge groep pas afgestudeerden heeft. In een kleine survey zegt slechts 24% high potential dataspecialisten werkzaam buiten de overheid (wat relevant is gezien de grote snelheid waarmee jong ICT-talent van werkgever wisselt) de overheid als een aantrekkelijke werkgever te zien (zie Figuur 6.3.3). Zij zien organisatiestructuren en -cultuur als belangrijkste redenen voor deze beperkte aantrekkelijkheid. Het Rijks ICT Gilde groeit wel hard, juist door dataspecialisten een rijksbrede structuur te bieden en op projectbasis rijksbreed in te zetten bij zinvolle en cruciale IT-trajecten. Daarnaast ziet jong datatalent veelal onvoldoende carrièreperspectief binnen de overheid. Dit beeld valt of staat bij het vermogen van de overheid om praktische maatschappelijke waarde te realiseren met datatoepassingen op schaal en door het creëren van een uitdagend leerklimaat.

## Het grootste deel van de dataspecialisten ziet de overheid als minder aantrekkelijke werkgever

47% van de respondenten (n=20) vindt de overheid niet aantrekkelijk als werkgever



Bron: Survey onder high potential dataspecialisten (n=20)

Het beeld dat zij hebben van de organisatiestructuur, -cultuur en het carrièreperspectief zijn de belangrijkste redenen hiervoor

**39%** **Organisatiestructuur**  
Statisch, 'langzaam'

**33%** **Organisatiecultuur**  
Weinig innovatief, weinig uitdagend

**17%** **Carrièreperspectief**  
Te weinig gelegenheid tot zelfontplooiing / fasttracking carrière

...Als resultaat kiezen dataspecialisten vaak eerder voor een groot techbedrijf dan voor de overheid

Bijna de helft ziet de overheid als onaantrekkelijke werkgever

Met name het imago van de overheid m.b.t. organisatiestructuur en -cultuur worden als knelpunten bestempeld

Zelfontplooiingsmogelijkheden lijken niet afdoende, waardoor zij eerder kiezen voor een groot techbedrijf om hun carrière te kickstarten

18

Figuur 6.3.3 Uitkomsten survey onder high potential dataspecialisten buiten de overheid (n=20)

### Aanbevelingen

Definieer een set (prioriteits-)domeinen en een routekaart van data use cases per domein, geordend op waarde. Voer deze use cases vervolgens uit en monitor de uitvoering. Met resultaten wordt momentum gewonnen, worden systeemfuncties opgebouwd en wordt dataexpertise ontwikkeld en gebonden. Specifiek gaat het om de volgende vijf aanbevelingen:

1. **Streef naar waarde:** breng de waarde per domein in kaart in de vorm van use cases en committeer stakeholders aan een gezamenlijke ambitie en tijdslijn.
2. **Vul systeemfuncties in:** betrek de centrale dataorganisatie bij de use cases om deze te versnellen en de herbruikbare elementen te borgen (bijv. bronontsluiting).
3. **Ontwikkel dataleiderschap:** ontwikkel de vraag naar datagedreven beleid en datatoepassingen door op leiderschapsniveau talent aan te trekken, een fast-track te bieden en met bootcamps en trainingen te ontwikkelen.
4. **Bind datatalent:** trek jong datatalent aan door beurzen, opleidingsbudget, partnerschappen (met bedrijven en wetenschap) en interdepartementale mobiliteit. Focus specifiek op het aantrekken en opleiden van 'vertalers' in het middenmanagement.
5. **Beloon ontwikkeling:** institutionaliseer en erken leeractiviteiten op datagebied in de vorm van waardevolle datacertificaten bij het uitstippelen van een carrièrepad gericht op data binnen de overheid.

#### 7.3.1. Streef naar waarde

Een focus op maatschappelijke waarde is het fundament van deze nationale datastrategie. Waarde is het einddoel, het echte 'waarom', maar ook het ingrediënt dat nodig is om momentum te creëren en data relevant te maken op het hoogste niveau. Er moet een praktische ambitie worden uitgesproken, inclusief een tijdslijn voor de realisatie van die waarde om elkaar op te kunnen aanspreken.

De benodigde ambities overstijgen organisaties en silo's. In domeinen zit het leeuwendeel van de maatschappelijke waarde. Een domein is een verzameling van processen waarmee maatschappelijke waarde wordt geleverd op hetzelfde onderwerp. De prioriteitsdomeinen gedefinieerd door de Europese Unie (zie Figuur 4.2) kunnen tot voorbeeld dienen, maar zullen moeten worden geëvalueerd en aangepast naar de Nederlandse context. Maatschappelijke waarde zit met name op domeinniveau, door een drietal voordelen. Ten eerste stoelen processen in hetzelfde domein veelal op dezelfde (soort) databronnen en vakken die onmisbaar is om data te vertalen naar verbeteringen in de praktijk. Ten tweede zijn bij maatschappelijke opgaven vaak meerdere organisaties met verschillende rollen betrokken. Zie bijvoorbeeld de schuldhulpverlening waar de gemeente, zorgverzekeraar, huisvester en nog tientallen andere instanties allemaal een rol spelen. Ten derde kunnen succesvolle datatoepassingen vaak domeinbreed worden uitgerold naar alle organisaties binnen dat domein die verantwoordelijk zijn voor hetzelfde proces. Zie bijvoorbeeld MedMij, de standaard voor het uitwisselen van gegevens in de gezondheidszorg, die is uitgerold naar zorgaanbieders en individuele dienstverleners over heel Nederland.

Het advies is om ambities met de stakeholdergroep per domein vast te leggen in een routekaart van use cases. Dit heeft de vorm van een tijdslijn van te realiseren datatoepassingen, gedefinieerd op het juiste detailniveau. In eerste instantie moeten use cases kunnen worden vergeleken op potentiële waarde, inspanning om deze waarde te realiseren, vereiste randvoorwaarden en grootste risico's. Hiermee kan een routekaart worden ingetekend. In tweede instantie moeten de eerste gekozen use cases gedetailleerd worden tot op het niveau dat een team hiermee aan de slag kan. Op dit punt kan en zal de routekaart nog veranderen door allerlei kansen en uitdagingen die aan het licht komen. Het betrekken van de eindgebruikers is in dit stadium cruciaal.

Om de routekaart van use cases te gaan uitvoeren, zijn middelen en mensen nodig, waaronder dataspecialisten. In eerste instantie komen deze uit de stakeholdergroep die zich heeft gecommitteerd aan de domeinambitie. In tweede instantie kunnen dataspecialisten worden toegevoegd vanuit de interbestuurlijke dataorganisatie. Zij hebben dan een duale taak (verder gedetailleerd in Sectie 6.3.2): de realisatie van de datatoepassing en het ontwikkelen/opbouwen en uitbreiden van systeemfuncties als het federatieve datastelsel en de datagereedschapskist. De ervaring leert dat het beste kan worden gewerkt met fulltime betrokken teamleden in een agile ritme.



**Rol: Databoord (triple helix samenstelling)**

- **Ambassadeur** die 'de inspirerende visie' neerzet vanuit gemeenschappelijke opgaven én waarbij publieke waarden centraal staan;
- **Verbinder** die met gevoelde urgentie vanuit 'burgers en bedrijven' passende initiatieven, projecten en toepasbare kennisproducten op de juiste tafel(s) agendeert, gericht op waarde-creatie voor koplopers, slimme volgers én het peloton;
- **Comité van aanbeveling** dat zorgt voor samenwerking met bedrijfsleven en wetenschap, voor samenwerking met toekomstige deelnemers, afnemers en gebruikers ten behoeve van versnelling en opschaling;
- **Kennisagent** die het proces van innovatie en leren van elkaar organiseert, **bijdraagt aan beleid / kaderstelling**.

14 OBDO 19-11-2020

Figuur 6.3.1.1 Governance ecosysteem<sup>66</sup>

### 7.3.2. Vul systeemfuncties in

Systeemfuncties, zoals de groei van het federatief datastelsel en het centrale publicatiepunt, worden vanuit de use cases opgezet. Ook de datagereedheidskist wordt via use cases getest en doorontwikkeld. Medewerkers vanuit de interbestuurlijke dataorganisatie doen mee aan use cases om vanuit de behoefte uit de praktijk systeemfuncties te realiseren. Zij zorgen voor praktische faciliterende hulp bij de use cases, zoals hulp met bronontsluiting.

Om dit meer praktisch toe te lichten wordt in deze sectie door middel van een **use case** uitgewerkt hoe de ambitie er in de praktijk uitziet. De keuze voor een use case is tweeledig. Enerzijds moet deze bijdragen aan een maatschappelijke noodzaak, anderzijds moet deze zorgen dat systeemfuncties worden ingericht. De use case in deze sectie omvat het gebruik van **rioolwatermetingen in de bestrijding van (toekomstige) pandemieën**.

Het resultaat van de use case ziet er als volgt uit: de overheid is in 2025 vele malen beter voorbereid op eventuele nieuwe pandemieën. Via sensoren die met elkaar communiceren, wordt in heel Nederland realtime data verzameld vanuit upstream rioolwatermetingen. Via deze metingen verkrijgt de overheid actuele inzichten in de mate van aanwezigheid van genetisch materiaal dat gelinkt kan worden aan een virus. Deze data wordt vervolgens via een toegangspunt gedeeld met instanties die een rol spelen in de bestrijding van een pandemie (bijvoorbeeld het RIVM). Op die manier verkrijgen de juiste instanties binnen de overheid **(tijdig) beter inzicht** in de eventuele verspreiding van een virus. De overheid handelt **sneller en effectiever** en voert **beleid op basis van feiten en kennis**. Het proactieve beleid van de overheid, en daarmee het succes van deze use case, is mogelijk gemaakt doordat systeemfuncties zijn toegepast en aangescherpt:

- Via de 'regelgevende testomgeving' is verzekerd dat de use case snel is ingevoerd en opgeschaald, door constructieve advisering over wet- en regelgeving en de mogelijkheden voor het gebruik van data in deze use case.

<sup>66</sup> Presentatie OBDO 20/11/2020, "Verkenning Ecosysteem voor een Datagedreven Overheid", ABDTOPConsult

- Het datamanifest is toegepast en alle (betrokken) overheidsinstanties zijn zich bewust van de spelregels omtrent het gebruik van data en er zijn zowel in de interpretatie als in de beleidsvorming specialisten die de vertaalslag van (relevante) rioolwaterdata naar beleid kunnen maken.
- De data uit alle sensoren wordt samengebracht in een centraal toegangspunt. Hier kunnen overheidsinstanties als het RIVM efficiënt gekoppelde data opvragen over verschillende domeinen heen.
- De dataspecialisten binnen de overheid beschikken in een veilige omgeving over de juiste gereedschapskist om analyses te doen (voor beleidsvorming).

Er is een transparante en effectieve samenwerking op het gebied van data delen. Deze samenwerking wordt ondersteund door de dataorganisatie.

### 7.3.3. *Ontwikkel dataleiderschap*

De overheid moet datatalent opbouwen en aantrekken in **leiderschapsrollen**. Een goed voorbeeld van een land waar datakennis onder het leiderschap zijn vruchten heeft afgeworpen is Singapore, waar premier Lee Shien Loong, met een achtergrond in wiskunde en informatica, sterk heeft bijgedragen aan het vormen van een solide nationale digital, AI en datavisie.<sup>67</sup> De Nederlandse overheid kan dit dataleiderschap op drie manieren realiseren (voortbouwend op, of aansluitend bij bestaande initiatieven):

- a. Aantrekken van **5-10 top-datatalenten** binnen de ABD-laag van de overheid uit de overheid zelf of uit het bedrijfsleven. Maak als eerste een functieschets waar deze talenten aan moeten voldoen.
- b. Creëren van een **fast-track voor leiderschap** voor medior en senior dataspecialisten die de slag willen maken van functioneel expert naar een leidinggevende positie (bijvoorbeeld professionals uit het huidige Rijks ICT Gilde (RIG) of de I-Interim pool). In Singapore is een specifiek 'ICT & Smart systems-track' opgezet binnen het 'Public Service Leadership'-programma dat is bedoeld om professionals met werkervaring binnen korte termijn in leiderschapsposities binnen de overheid te plaatsen. Ook in de VS, Ierland en Argentinië bestaan soortgelijke programma's.<sup>68</sup>
- c. Bijscholen (op structurele basis) van het bestaande leiderschap door middel van een **databootcamp** (bijvoorbeeld in samenwerking met de RijksAcademie voor Digitalisering en Informatisering Overheid (RADIO) of door aan te sluiten bij de cursussen die zijn ontwikkeld voor deelnemers van het I-Traineeship), **meeloopdagen** binnen datagedreven projecten van de overheid (bijvoorbeeld projecten die worden opgezet binnen het I-Partnerschap of projecten die worden uitgevoerd door het RIG) en eventueel via **externships** bij private techpartijen.

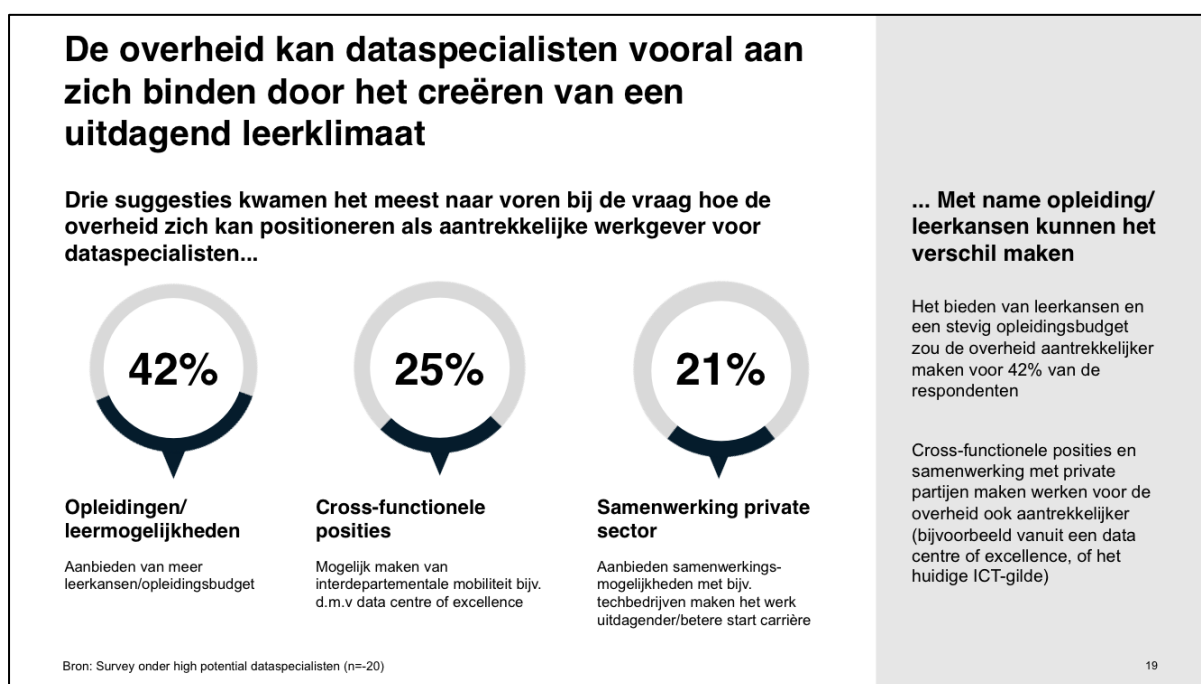
---

<sup>67</sup> Website Singaporese overheid ([link](#)), en artikel: ([link](#))

<sup>68</sup> Overheidswebsite Singapore ([link](#)), OECD, 'Digital Government Review of Argentina' (2018), ([link](#))

### 7.3.4. Vind en bind datatalent

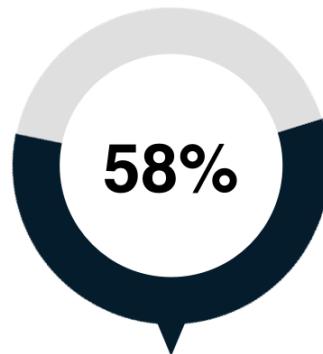
De overheid moet meer concrete stappen zetten om op korte termijn meer **datatalent** aan te trekken en te behouden. Om ervoor te zorgen dat de overheid hierin slaagt, is het o.a. belangrijk dat deze zich positioneert als aantrekkelijke werkgever voor **dataspecialisten**, door te focussen op opleidingskansen, cross-functionele posities en samenwerking met de private sector (zie Figuren 4.1.6 en 4.1.7). Daarnaast is uit gesprekken met experts en een enquête onder dataspecialisten binnen de overheid (n=50) gebleken dat de overheid zich moet richten op het aantrekken van **professionals** die een brug kunnen slaan tussen data en beleid: 'vertalers', waardoor het opdrachtgeverschap van de overheid ten aanzien van dataspecialisten wordt verbeterd (zie Figuur 6.3.4.2).



Figuur 6.3.4.1 Gesprekken experts en uitkomsten enquête onder high potential dataspecialisten buiten de overheid (n=20)



## De overheid moet vooral investeren in ‘vertalers’ die beleid en uitvoering dichterbij elkaar brengen



‘Op dit moment heeft de overheid vooral een gebrek aan ‘vertalers’, datagedreven beleidsmakers/medewerkers’

Bron: Survey onder dataspecialisten binnen de overheid (centraal en lokaal) (n=50)

20

Figuur 6.3.4.2 Gesprekken experts en uitkomst van enquête onder dataspecialisten binnen de overheid (n=50)

De overheid moet op dit vlak de volgende zes stappen zetten (waar mogelijk aansluitend bij, of aanvullend op I-initiatieven die op dit moment al lopen):

- a. Overweeg om beurzen ter beschikking stellen aan excellente eindexamenleerlingen, om hen te stimuleren een datagerelateerde opleiding te kiezen. De studenten met een beurs worden gedurende hun studie informeel opgeleid binnen de overheid door middel van stages (meeloop- en afstudeerstages, bijvoorbeeld binnen het recent opgezette I-Partnerschap). Vanuit deze stages kan vervolgens worden gekeken of en hoe deze studenten binnen de overheid kunnen worden geplaatst als starter. Het idee van beurzen kan ook gebruikt worden voor schaarste op andere vlakken, zoals software ontwikkeling of cyber-security.
- b. De bestaande samenwerkingsverbanden met het **hoger onderwijs**, zoals binnen het I-Partnerschap, kunnen worden uitgebreid. De overheid committeert zich aan het bieden van instroomtrajecten/-opdrachten, waarbij deze junior professionals worden opgeleid door medior en senior medewerkers. Instroom van deze starters zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren via het I-Traineeship.
- c. De overheid moet (meer) posities creëren die **interdepartementale mobiliteit** mogelijk maken voor dataspecialisten (zie Figuur 6.3.4.1). Niet alleen worden dit soort posities als aantrekkelijk beschouwd, dataspecialisten bouwen ook cross-domeinkennis en een breed netwerk op, dat zorgt voor meer kruisbestuiving en integraliteit binnen de overheid.<sup>69 70</sup> Een goed voorbeeld van zo'n programma is Canada's 'Free Agents'-programma en de 'GC Talent Cloud', waarin ambtenaren op

<sup>69</sup> Survey high potential dataspecialisten (n=20)

<sup>70</sup> OECD, Digital Government Studies, *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector - The role of data in building trust* (2019), [link](#)

projectbasis werken aan de hand van interesses, kennis en kunde.<sup>71 72</sup> Het Rijks ICT Gilde zou een goed potentieel platform kunnen zijn voor een dergelijk initiatief binnen het Rijk.

- d. Het talent kan een uitgebreid jaarlijks **opleidingsbudget** aangeboden krijgen dat zowel binnen als buiten de overheid kan worden gespendeerd, om continuous learning te bevorderen. Dit moet breed worden uitgedragen naar potentiële werknemers, aangezien dit wordt gezien als een van de belangrijkste redenen om voor een organisatie te gaan werken (zie Figuur 6.3.4.1).<sup>73</sup>
- e. Er moeten strategische samenwerkingen worden aangegaan met 5 tot 10 grote **private en semi-private partijen** om datatalent te delen en gezamenlijk op te leiden. Denk hierbij aan grote (tech)bedrijven, die baat hebben bij een link met de overheid (zie Figuur 5.1.7).
- f. De overheid moet actief investeren in het aantrekken en opleiden van '**vertalers**' (zie Figuur 6.3.4.2). Dit zijn professionals die in staat zijn om code te lezen, bekend zijn met de toepassing hiervan en de vertaalslag kunnen maken naar hoe data van toegevoegde waarde kan zijn voor de publieke zaak. Dit kan gerealiseerd worden door mensen die al in dienst zijn bij de overheid een specifiek opleidingstraject aan te bieden (bijvoorbeeld afzwaaiende I-Trainees, werknemers van I-Interim of het Rijks ICT-Gilde of andere beleidsmedewerkers met interesse) en/of externe experts aan te trekken.

### 7.3.5. *Investeer in talent breder dan alleen binnen de Nederlandse overheid.*

Datatalent is cruciaal voor de overheid om meer datagedreven te gaan werken en haar eigen datatoepassingen te ontwikkelen. Ook de aanbevelingen in deze datastrategie, zowel om systeemfuncties op te bouwen in 6.2 als om waarde in de praktijk te realiseren in 6.3, articuleren een grote behoefte aan dataspecialisten. Overheidsorganisaties staan zeker niet alleen in deze behoefte, ook de private sector staat te springen om data- en ICT-specialisten.<sup>74</sup>

De overheid moet zich inzetten om binnen de gehele Nederlandse beroepsbevolking dataexpertise en -kennis te versterken om de huidige krapte op de arbeidsmarkt rondom jong ICT-talent tegen te gaan. Hiervoor kan de overheid bijvoorbeeld een **fonds** beschikbaar stellen, mogelijk samen met het UWV en onderwijspartijen. Dit is een idee dat verder uitgewerkt kan worden.

---

<sup>71</sup> OECD, 'Case Study Free Agents and GC Talent Cloud – Canada' (2018), ([link](#)), '

<sup>72</sup> OECD, 'Free Agents and GC Talent Cloud, Observatory of Public Sector Innovation' (2016), ([link](#))

<sup>73</sup> Survey onder high potential dataspecialisten (n=20)

<sup>74</sup> 70% van de huidige ICT-vacatures is moeilijk te vullen. De vraag naar ICT-specialisten binnen de overheid zal de komende jaren blijven groeien door o.a. de uitstroom van 30% van de ICT-specialisten vergrijzing van het werknemersbestand, bron: Transitieplan I-Partnerschap (Februari 2020)

### 7.3.6. Beloon ontwikkeling

De overheid moet ambtenaren met een beleidsfunctie stimuleren om hun datakennis te versterken en op peil te houden. Om dit te institutionaliseren en erkenning te geven aan de ondernomen leeractiviteiten kunnen **datacertificaten** in het leven worden geroepen.<sup>75</sup> Voorbeelden van leeractiviteiten zijn 'bootcamps', externe datagerelateerde cursussen, het bijwonen van lezingen/evenementen, het uitvoeren van een project waarbij data een belangrijke rol heeft, eventueel in samenwerking met RADIO. Deze certificaten kunnen onderdeel worden van het persoonlijk ontwikkelingsplan en geïntegreerd in de jaarlijkse persoonlijke evaluatie.

---

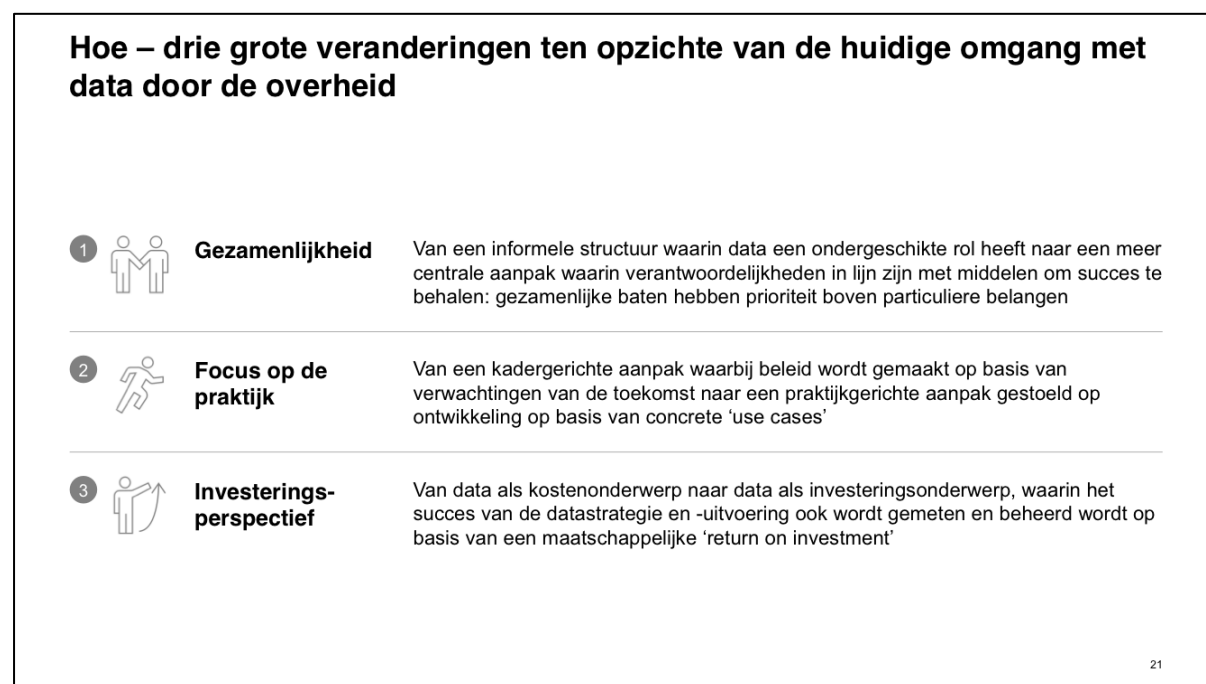
<sup>75</sup> Een methode om werknemers te stimuleren 'werkend te leren' volgens het Arboportaal van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bron: 'Vijf tips om leren en ontwikkeling onder werknemers te stimuleren' (2019), ([link](#))

## 8. Eerste stappen op weg naar de ambitie: de aanpak

De Interbestuurlijke Datastrategie Nederland bevat grote ambities en concrete aanbevelingen voor verantwoordelijk data-gedreven werken, systeemfuncties en waarde in de domeinen. Dit hoofdstuk richt zich op het 'hoe', en wel in twee vormen. Ten eerste worden een aantal basisprincipes besproken die de aanpak gedurende de hele strategie zouden moeten kenmerken: gezamenlijkheid, focus op de praktijk en het investeringsperspectief. Ten tweede wordt gekeken naar enkele concrete stappen die ingezet zijn om voorbij de strategiefase te komen.

### 8.1. Principes voor de aanpak

Een gemeenschappelijke ambitie en concreet handelingsperspectief bieden richting, maar *hoe* je je daarheen begeeft is minstens zo belangrijk. Zelfs de beste plannen zijn moeilijk uit te voeren zonder een gedeelde set principes om context, kansen en uitdagingen mee te interpreteren en prioriteren. Drie principes zouden leidend moeten zijn bij de implementatie van deze datastrategie.



Figuur 7.1.1 Principes voor de aanpak

Gezamenlijkheid omvat de wil om op het gebied van data samen significante resultaten te bereiken en capaciteiten op te bouwen; van experimenteren in een informele structuur naar een meer centrale aanpak en duidelijke verantwoordelijkheden. Focus op de praktijk beschrijft de meetlat waarnaast de resultaten moeten worden gelegd. Alle acties moeten uiteindelijk bijdragen aan het leveren van praktische maatschappelijke waarde in use cases. Het investeringsperspectief vraagt een nieuwe kijk. Datatoepassingen zijn investeringskansen die vragen om een gewogen beoordeling, geïnformeerd door verschillende perspectieven (financieel, maatschappelijk, juridisch en ethisch).

### 8.1.1. Gezamenlijkheid

Overheidsorganisaties en projecten handelen grotendeels in isolatie van elkaar en op basis van vrijwilligheid als het gaat over data. Er beginnen meerdere pilots, maar er komen er weinig tot implementatie en zeer weinig worden er uitgerold naar hun volle potentie. Het VNG-Common Ground-principe, 'eenmalig ontwikkelen, gefaseerd meervoudig uitrollen en doorontwikkelen,' is in de praktijk vaak nog ver weg. Ook zit er weinig groei in de snelheid waarin datatoepassingen worden ontwikkeld, omdat kennis slecht wordt geborgd en weinig wordt gedeeld. Dit moet gezamenlijk gebeuren om beter van elkaar te leren en systeemfuncties op te bouwen die elk nieuw project weer een beetje sneller maken.

Zulke gezamenlijke belangen nastreven betekent ook gezamenlijke verantwoordelijkheid. Om deze in goede banen te leiden, is centrale sturing nodig. Ieder onderdeel uit de datastrategie heeft daarom een eigen 'natuurlijke eigenaar' nodig. Deze overheidsinstantie is het beste gepositioneerd om de leiding te nemen in de uitvoering van de desbetreffende aanbeveling. Idealiter is de natuurlijke eigenaar al betrokken bij een bestaand initiatief waarop de aanbeveling voortbouwt. De natuurlijke eigenaar wordt vervolgens voorzien van de nodige formele invloed en middelen. Dit is geen vrijblijvende opdracht, en de natuurlijke eigenaar moet worden klaargestoomd voor succes. Gezamenlijkheid in de omgang met data binnen de overheid vraagt dus om een verschuiving van een vrijblijvende structuur naar een meer gestuurde structuur.

Waar gezamenlijke en individuele belangen tegelijk worden nagestreefd is een significant niveau van opdrachtgeverschap noodzakelijk. Teams die use cases proberen op te lossen en daarmee systeemfuncties helpen ontwikkelen, verdienen eenduidige sturing van een brede groep belanghebbenden. De gezamenlijke doelen voor Nederland en de overheid als geheel zullen soms boven individuele belangen moeten gaan. Tegelijkertijd moeten individuele overheidsorganisaties resultaat in de praktijk in het vizier te houden.

Gezamenlijkheid betekent ook het doorvertalen van het beleid en de ambities vanuit de EU naar de Nederlandse context met een proactieve aanpak, ook richting de EU. Een interbestuurlijke dataorganisatie kan hierin ook een leidende rol pakken.

### 8.1.2. Focus op de praktijk

Niets blijkt zo belangrijk als de praktijk. De dagelijkse realiteit moet beter worden voor de eindgebruikers (burgers, bedrijven, ambtenaren) en ontwikkelaars van datatoepassingen. Snellere besluitvorming en betere systeemfuncties zijn alleen nuttig als het in de praktijk makkelijker wordt om maatschappelijke waarde uit data te halen. Focus op de praktijk is een basisprincipe.

Om dit te bewerkstelligen is op het gebied van data een verschuiving nodig van een kadergerichte aanpak, waarbij beleid wordt gemaakt op basis van verwachtingen van de toekomst, naar een praktijkgerichte aanpak die evalueert op basis van de ontwikkelingen in concrete use cases. Deze aanpak is een expliciete keuze. Met 'groot denken' zijn de ambities in deze strategie tot stand gekomen, maar met 'klein doen' gaan de resultaten behaald worden. In kleine stappen aan de hand van use cases worden concrete verbeteringen van maatschappelijke opgaven gerealiseerd.

Specifieke use-cases worden geselecteerd om in de praktijk twee soorten mijlpalen te realiseren. Enerzijds moet een use case maatschappelijke waarde realiseren door een maatschappelijk vraagstuk (noodzaak) aan de orde te stellen, anderzijds moet de use case aan de ontwikkeling van een of meer systeemfuncties raken. Daarnaast wil deze strategie relevant zijn voor de praktijk. Maatschappelijke opgaven die nu spelen, zoals de energietransitie, woningbouw, ondermijning en tegengaan van fraude, zijn relevant voor de selectie van use cases, evenals de belangrijkste thema's van het volgende kabinet. Ook kunnen use cases in specifieke regio's plaats vinden om zo concreet mogelijke inzichten te krijgen.



Figuur 7.1.2.1 Use case-voorbeelden

Een algemene richtlijn voor de selectie van use cases valt samen te vatten als:

- Sluit aan bij een urgente maatschappelijke opgave of behoefte (bijv. ondermijning, beter uit de crisis komen, realtime data voor beleidskeuzes over een pandemie)
- Selecteer ~75% kleinere use cases primair op slagingskans om met succes momentum te bouwen
- Selecteer ~25% ambitieuze use cases om grote maatschappelijke waarde te realiseren
- Elke use case draagt bij aan het inrichten van een of meer van de systeemfuncties

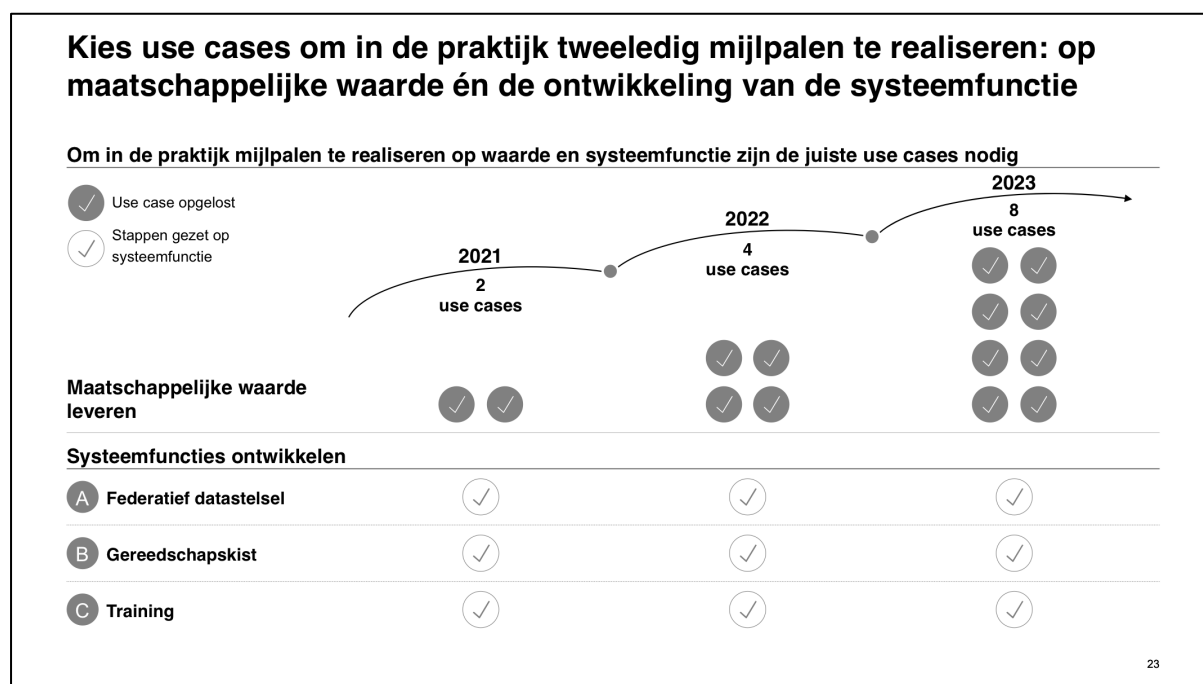
Tot slot informeert een focus op de praktijk ook wie de meest natuurlijke eigenaar is van de uitvoering van een use case. Centrale ondersteuning kan in vele vormen: middelen, specialisten voor het team, technologie, het helpen wegnemen van barrières en interbestuurlijke commitment. Maar eigenaarschap van de use case moet zo lokaal en zo dicht bij de praktijk als mogelijk. Als er in de praktijk geen interesse of enthousiasme is voor een datatoepassing, dan is het waarschijnlijk geen goed idee. Naar hetzelfde principe moeten eindgebruikers in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken bij het ontwerp en de ontwikkeling van nieuwe datatoepassingen.

### 8.1.3. Investeringsperspectief

Om met ‘klein doen’ zowel maatschappelijke waarde te leveren als systeemfuncties voor versnelling te ontwikkelen, is een investeringsperspectief aan de start nodig. De juiste inzet van data en het combineren van data uit verschillende domeinen, vakgebieden en organisaties kan van grote waarde zijn voor het oplossen van maatschappelijke opgaven en het verbeteren van de dienstverlening van de overheid.

Het succes van de datastrategie moet worden gemeten en gestuurd op basis van een maatschappelijke ‘return on investment’. Investing vraagt om een gewogen beoordeling, geïnformeerd door verschillende perspectieven en bekeken over de gehele levensduur van een potentiële datatoepassing.

Investeringsperspectief vraagt ook om een portfolio van initiatieven. Niet enkel grote projecten, maar een rollende agenda (roadmap) met een horizon van drie jaar. Zowel de resultaten voor de concrete doelstellingen van de use cases als de invulling van de systeemfuncties waaraan ze moeten bijdragen worden gemonitord, zodat tussentijds kan worden bijgestuurd.



Figuur 7.1.3.1 Evalueer use cases op directe resultaten maar ook op de ontwikkeling van systeemfuncties

Tenslotte kijkt een goede investeerder bij een nieuw project niet alleen naar het idee, de klant en de financiële prognose, maar expliciet ook naar het team. Een goede investeerder steunt alleen teams met duidelijke drive en commitment. Zo moet ook naar use cases worden gekeken. Start alleen wanneer de betrokken organisaties en individuen enthousiast zijn en bereid zijn zich vooraf te committeren aan opschaling bij succes.

### 8.2. De komende periode

Om de Interbestuurlijke Datastrategie Nederland van de grond te krijgen zijn al concrete eerste stappen gezet. Maar mensen en overheidsorganisaties moeten blijvend worden

betrokken om het draagvlak te bevestigen en verbreden. Het is ook van belang om over te stappen van vergaderen in groot comité naar verantwoordelijkheid voor specifieke onderwerpen.

#### 8.2.1. Draagvlak

Deze datastrategie is opgesteld in een interbestuurlijk gremium met vertegenwoordigers uit een breed scala aan ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen. Toch loont het om het draagvlak nog verder te verbreden, juist nu er een duidelijke richting staat. Verbintenis met partijen met een systeemverantwoordelijkheid (bijv. de Autoriteit Persoonsgegevens), maar ook uitvoeringsorganisaties gespecialiseerd in data (bijv. het CBS) is cruciaal. Ook voor de uitwerking van specifieke aanbevelingen in deze strategie loont het om aansluiting te zoeken bij natuurlijke eigenaren.

Het uitvoeringsplan voor de datastrategie kan worden opgesteld. Een aantal elementen vereisen echter ook politiek draagvlak en keuzes om door te kunnen gaan in een nieuw kabinet:

- De ambitie
- Aanstellen van een primus inter pares / aanjager op interbestuurlijk niveau
- Toestemming en financiering voor het inrichten van systeemfuncties en ondersteuning van specifieke use cases

En de mate waarin de ambitie van deze datastrategie gerealiseerd kunnen worden, is natuurlijk afhankelijk van de middelen die hiervoor beschikbaar gesteld worden.

#### 8.2.2. De eerste stappen

In navolging van de Data Agenda Overheid zal uw Kamer regelmatig worden geïnformeerd over de monitoring en de geleerde lessen.

Op de korte termijn is het mogelijk gebleken om binnen de huidige beleidskaders de volgende stappen te zetten:

1. Pilot adviesfunctie verantwoord datagebruik (juridisch / ethisch / technisch)
2. Publicatiepunt Datacatalogus (aansluiten catalogi Gemeenten, CBS, stelselcatalogus op publicatiepunt data.overheid.nl)
3. Ondersteunen use cases in een 'regelgevende testomgeving' (technische ondersteuning + vertaling naar systeemfuncties en bestaande trajecten)
4. Toewerken naar gedragen basisprincipes datagebruik

#### 8.2.3. Samenhang met andere trajecten

Er bestaan veel verschillende initiatieven binnen de overheid met betrekking tot digitalisering, data en AI. De werkwijze van het gebruiken van use cases als vliegwiel voor de ontwikkeling van systeemfuncties is een werkwijze die ook gezien kan worden in de AI-strategie, de NDS, en in de doorontwikkeling en vernieuwing van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) in het Meerjarenprogramma Infrastructuur Digitale Overheid (MIDO). Het ligt voor de hand dat er in use-cases, zoals schuldhelpverlening of de energietransitie, relevante lessen kunnen worden getrokken voor de datastrategie, de AI –strategie, digitale dienstverlening en de doorontwikkeling van de GDI. En dat vernieuwde elementen van de GDI, het toekomststelsel basisregistraties, regie op gegevens en digitale identiteit of de data-deelcoalities in de AI coalitie, belangrijke onderdelen zijn van systeemfuncties in deze



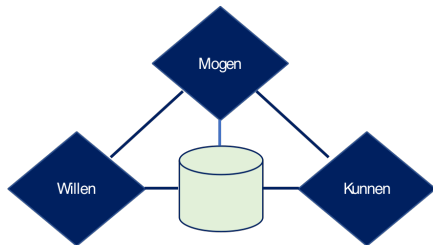
datastrategie. Nauwe samenwerking tussen deze trajecten en de datastrategie vindt daarom al plaats.

Deze datastrategie komt ook tegemoet aan een van de aanbevelingen van het rapport Werk aan Uitvoering, namelijk het opstellen van een Datastrategie. Er worden momenteel grote stappen gezet in de verbetering van de dienstverlening en informatiehuishouding. Deze interbestuurlijke datastrategie is daar integraal onderdeel van.

## Appendix B: Afwegingskader Data Overheid

Ter ondersteuning van de beoordeling van potentiële datatoepassingen wordt gewerkt met een afwegingskader. Het afwegingskader is bedoeld als gespreksleidraad bij het (her)gebruik van data binnen de overheid. Het gesprek dient plaats te vinden tussen functionarissen die verschillende perspectieven en belangen in de organisatie

vertegenwoordigen, zoals privacy officers, data stewards en vertegenwoordigers vanuit de business. Door gebruik van het kader ontstaat een eerste beeld van de belangrijkste afwegingen en haalbaarheid van een datatoepassing. De haalbaarheid valt uiteen in drie hoofdvragen<sup>76</sup>:



### 1. *Mag data (her)gebruikt worden?*

Deze vraag betreft het mogen in de zin van wet- en regelgeving. Hierbij moet gedacht worden aan wettelijke kaders, zoals op het gebied van privacy, informatiebeveiliging of domeinspecifieke wetgeving. Hulpmiddelen bij het beantwoorden van deze vraag zijn onder meer het 'Afwegingkader voor datadeling' van IenW of de DPIA (in het geval van persoonsgegevens). Ondersteuning binnen de organisatie kan worden gezocht bij de privacy officer of security information officer.

### 2. *Kan data (her)gebruikt worden?*

Deze vraag betreft de borging van het veilig en verantwoord datagebruik en delen van data, inclusief datakwaliteit. Is de data bijvoorbeeld voldoende accuraat en actueel voor het beoogd gebruik? Hulpmiddelen bij het beantwoorden van deze vraag zijn onder meer assessments van de datakwaliteit. Ondersteuning binnen de organisatie kan worden gezocht bij de data steward of BI / dataorganisatie.

### 3. *Is het wenselijk om data te (her)gebruiken? (wat is de ambitie?)*

Deze vraag betreft de bereidheid en wenselijkheid van het (her)gebruik van data. Hierbij kan worden gedacht aan wat met de data bereikt moet worden, maar ook aan ethische normen, politiek en maatschappelijk draagvlak, reputatierisico, etc. Hulpmiddelen bij het beantwoorden van deze vragen zijn onder meer de principes en afwegingen uit het datamanifest, toetsingskaders voor algoritmes<sup>77</sup> en intern beleid. Ondersteuning binnen de organisatie kan worden gezocht bij de ambtelijk eindverantwoordelijke, afhankelijk van de impact van de datatoepassing.

Indien bepaalde voorwaarden voor datadeling van toepassing zijn, zoals sectorspecifieke wetgeving. In het afwegingskader dienen deze opgenomen te worden.

---

<sup>76</sup> Zie ook de WMK-toets: Willen, Mogen, Kunnen ([link](#))

<sup>77</sup> Nu in ontwikkeling

## BIJLAGE BIJ HET AFWEGINGSKADER

### Afwegingskader Data Overheid

Het kader bestaat uit een aantal algemene vragen ten aanzien van de datatoepassing (het dataproject) en drie afwegingsvragen om tot een eerste beeld van de haalbaarheid te komen. Voor het beantwoorden van de afwegingsvragen zijn verschillende kaders en tools beschikbaar.

#### 1. Projectdefinitie

*Wat is het doel van het project? (zo concreet mogelijk beschrijven wat het project oplevert in termen van maatschappelijke of financiële waarde)*

*Wie zijn betrokken en wat is hun rol? (denk aan dataleveranciers, data-eigenaren, andere overheden, private partijen en belanghebbenden zoals burgers en bedrijven)*

*Welke data betreft het? (denk aan (bijzondere) persoonsgegevens, bedrijfsgevoelige informatie, private data etc.)*

#### 2. Afwegingen<sup>78</sup>

Score (0 – 5)

Mogen data  
(her)gebruikt worden?



Score (0 – 5)

Kunnen data  
(her)gebruikt worden?



Score (0 – 5)

Willen we data data  
(her)gebruikt worden?



<sup>78</sup> Bij afwegingen of iets mag volgens de wet zal de score naar alle waarschijnlijkheid ofwel 0 ofwel 5 zijn.

**3. Oordeel**

**Mogelijk voorwaarden bij hergebruik**

## Appendix C: Verklarende woordenlijst

| Woord                        | Betekenis  |
|------------------------------|--|
| Anonimisering                | Het bewerken van data zodat de natuurlijke personen daarin niet of niet langer kunnen worden geïdentificeerd, ook niet door het combineren van nog wel aanwezige kenmerken of verbinding met aanvullende gegevens. Anonimisering is per definitie een onomkeerbaar proces. |
| API                          | Afkorting voor Application Programming Interface: een gestructureerd en gedocumenteerd koppelvlak voor communicatie tussen verschillende (onderdelen van) software-applicaties.  |
| Artificial Intelligence (AI) | (Het ontwikkelen van) computersystemen die geautomatiseerd taken vervullen normalerwijs geassocieerd met menselijke intelligentie zoals bijvoorbeeld visuele herkenning, spraakherkenning, probleemoplossing, en vertaling.  |
| Business intelligence        | Het geautomatiseerd omzetten van gegevens uit de eigen organisatie in kennis en informatie ter ondersteuning van waardevolle handelingen of keuzes   |
| Data Engineer                | Specialist die grote hoeveelheden data efficiënt kan verzamelen, bewerken en opslaan   |
| Data Scientist               | Onderzoeker die met statistische methoden, processen en systemen grote hoeveelheden data analyseert en interpreteert   |
| Federatief datastelsel       | Het federatief model laat opslag en beheer van data lokaal aan bronhouders, maar faciliteert datagebruik over bronnen heen, centraal door een interoperabel systeem van afspraken en oplossingen op ontsluiting, toegang, annotatie en koppeling                           |
| Machine Learning             | Machine learning is een vorm van kunstmatige intelligentie gericht op het bouwen van systemen die van de verwerkte data kunnen leren of data gebruiken om beter te presteren   |
| Metadata                     | Gegevens die “data” beschrijven zoals bijvoorbeeld definities, structuur, oorsprong, en kwaliteit  |
| Open source                  | Software waarvan de broncode vrij toegankelijk is gemaakt voor gebruik, distributie en aanpassing  |
| PowerBI                      | Interactieve software voor het visualiseren van data   |

|                  |   |
|------------------|---|
| Pseudonimisering | Het bewerken van persoonsgegevens op zodanige wijze dat deze niet meer aan een specifiek natuurlijk persoon kunnen worden gekoppeld zonder aanvullende gegevens   |
| Public Cloud     | De Cloud is een manier om computersystemen, met name gegevensopslag en rekenkracht, op aanvraag beschikbaar te maken voor gebruikers zonder dat zij hierbij hardware of software zelf hoeven te beheren. Public Cloud behelst het aanbod van deze diensten door externe partijen. |
| SQL              | Afkorting voor Structured Query Language: een computertaal om databases efficiënt aan te sturen en te bevragen  |