



Datastrategie

Handvatten voor het opstellen van een
gemeentelijke datastrategie

Colofon

Opdrachtgever: Vereniging Nederlandse Gemeenten, Dirk van Brederode

Auteurs: Marit van Driel, Arne den Heijer en Gijs de Groot

Inhoud

1	Over deze handreiking als hulp bij het opstellen van een datastrategie	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Context	4
1.3	Scope	5
1.4	Leeswijzer	5
2	De waarde van data	6
2.1	Digitalisering binnen gemeenten	6
2.2	Toepassing van data in de beleidscyclus	6
2.3	Voorbeelden van datatoepassingen uit de gemeentelijke praktijk	7
3	Een datastrategie helpt!	9
3.1	Wat is een datastrategie?	9
3.2	Waarom een datastrategie?	10
3.3	Looptijd datastrategie	10
3.4	Wie mag erover beslissen, wie doet mee en wie heb je nodig?	10
4	Een datastrategie opstellen: 8 stappen	12
	Bijlagen	18
	Bijlage 1: Relevante definities	19
	Bijlage 2: Verdiepende informatie	23
	Bijlage 3: Relevante documentatie	29

1

Over deze handreiking als hulp bij het opstellen van een datastrategie

1.1 Aanleiding

In een tijdperk waarin data een cruciale rol speelt in beleidsvorming, efficiënte dienstverlening en het nemen van weloverwogen beslissingen, is het opstellen van een doordachte datastrategie essentieel voor gemeenten.

Deze handreiking is ontworpen om gemeenten te stimuleren en te begeleiden bij het formuleren van een effectieve datastrategie. Het geeft niet alleen inzicht in het waarom van een datastrategie, maar fungeert ook als een kompas voor gemeenten om te bepalen wat er in die datastrategie moet komen te staan en hoe zij deze kunnen opstellen.

1.2 Context

Gemeenten staan voor diverse digitale uitdagingen in de huidige tijd, waarin technologische ontwikkelingen snel evolueren en maatschappelijke verwachtingen veranderen. Onderstaand een overzicht van uitdagingen voor gemeenten. Uit deze voorbeelden blijkt: digitaal transformeren, daaraan valt niet te ontkomen. Veel van de digitale uitdagingen hebben een groot datacomponent. Dit maakt dat het wenselijk en noodzakelijk is om een datastrategie te hebben voor het prioriteren en bepalen van de koers voor de komende jaren:

Toepassen datagedreven werken bij complexe maatschappelijke opgaven

Datagedreven werken biedt kansen voor kwaliteit en betrouwbaarheid, doordat het inzicht geeft in hoe kansrijk mogelijke oplossingsrichtingen voor maatschappelijke opgaven zijn. Het beleid kan zo dus succesvoller worden. De uitdaging voor gemeenten is om data dusdanig in te zetten, dat de kwaliteit en het succes van beleid optimaal wordt ondersteund.

Toepassen van datagedreven werken op uitvoering van beleid

Uitvoering van beleid is mensenwerk, ondersteund met automatisering, algoritmes en data. Dit gaat heel vaak goed, maar soms ook fout. De uitdaging voor gemeenten is om mensenwerk in de uitvoering te ondersteunen door verantwoord datagebruik.

Publieke waarden, ethisch kader: verantwoord datagebruik

Er is een aantal voorbeelden bekend van datagebruik dat niet het gewenste effect had, waarvan de toeslagenaffaire het meest bekende is. Overheden dienen de publieke waarden en digitale grondrechten in acht te nemen bij uitvoering van beleid. Dit ter bescherming van inwoners. Uitdaging voor gemeenten is om vanuit een ethisch kader te werken bij het toepassen van data en datagedreven werken.

De schaal van gemeenten, de kracht van gezamenlijk werken; kosten; tempo van ontwikkeling

Datagedreven werken ontwikkelt zich razendsnel. Dit maakt het voor gemeenten onmogelijk om 'alles' zelf bij te houden, wat noopt tot samenwerking. Afgelopen jaren zijn diverse succesvolle gezamenlijke initiatieven opgestart, zoals de voorziening Gezamenlijke

Gemeentelijke Uitvoering. De uitdaging is om de vele gemeentelijke initiatieven te bundelen en gezamenlijk verdere ontwikkeling in te zetten met gezamenlijke middelen en een hoger tempo.

Interbestuurlijk werken: gezamenlijke basis van gegevens

Uiteraard kan het rijk ook zorgen voor het aanjagen van deze ontwikkelingen. Echter: hier volstaat eerder een interbestuurlijke aanpak. Bij 'de omkering' hoort dat gemeenten hier het voortouw in kunnen nemen. De uitdaging is om te bewaken dat de Rijksinitiatieven de gemeenten ondersteunen, in plaats van tegenwerken.

Al met al staan gemeenten voor tal van digitale uitdagingen. Het effectief omgaan met deze uitdagingen vereist een strategische benadering, continue evaluatie en aanpassing aan de veranderende (digitale) omgeving en nauwe betrokkenheid van zowel het bestuur als de gemeenschap.

1.3 Scope

Datagedreven werken vereist en veronderstelt dat de data die daarvoor nodig is beschikbaar is. In de praktijk blijkt in nagenoeg alle gevallen waar men datagedreven aan de slag wil met een vraagstuk dat niet alle data toegankelijk is. Of dat data wel toegankelijk is, maar niet gestandaardiseerd of niet van het gewenste of benodigde kwaliteitsniveau. Naast de uitdaging van het implementeren van datagedreven werken en het formuleren van een strategie om dit te bewerkstelligen, hebben we als gemeenten ook een andere uitdaging: de organisatie van het aanbod van data. Dit is een wezenlijk ander vraagstuk, waar zowel interbestuurlijk als binnen de VNG beelden over bestaan en doelstellingen voor zijn neergelegd. Deze richten zich voornamelijk op de realisatie van een Federatief Datastelsel waarin data bij de bron ontsloten wordt. Gemeenten hebben een grote rol als bronhouder in dit Federatief Datastelsel.

In deze handreiking focussen we op de behoefte-kant, namelijk het gebruik van data oftewel het datagedreven werken. Er wordt beschreven hoe men tot een strategie kan komen om datagedreven te werken. Voor de organisatie van het aanbod van data is ook een strategie nodig, maar daar wordt in dit document niet dieper op ingegaan. In het kader van het tot stand komen van het FDS zullen hiervoor door VNG op een later moment handreikingen gepubliceerd worden.

1.4 Leeswijzer

Deze handreiking is opgedeeld in vijf hoofdstukken. Na deze inleiding, volgt er een dat ingaat op De waarde van data in de beleidscyclus. Hoofdstuk 3 behandelt wat een datastrategie is en waarom het helpt. In hoofdstuk 4 zijn handvatten te lezen die helpen bij het opstellen van een datastrategie. Definities en een overzicht van relevante documentatie zijn terug te vinden in de Bijlagen.

2

De waarde van data

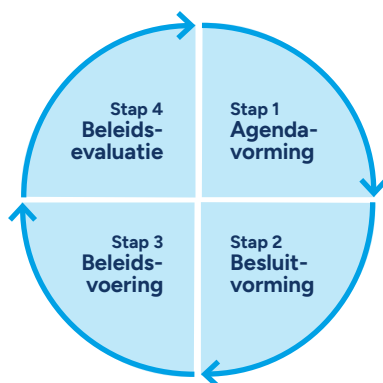
Dit hoofdstuk schetst de waarde van data in de beleidscyclus en geeft voorbeelden van datatoepassingen uit de gemeentelijke praktijk. Meer informatie over de ins en outs van een datastrategie vind je in hoofdstuk 3. Handvatten en stappen voor het opstellen van een datastrategie zijn beschreven in hoofdstuk 4.

2.1 Digitalisering binnen gemeenten

Elke gemeente zit tegenwoordig in een digitale transformatie met de ambitie om data en techniek standaard in te zetten voor een betere dienstverlening, kwalitatieve besluitvorming, het analyseren en meten van effect van beleid en het voldoen aan wet- en regelgeving. Bij gemeenten gaat het niet alleen om het adopteren van nieuwe technologieën, maar dus ook om het heroverwegen van de manier waarop diensten worden geleverd en interacties plaatsvinden binnen de gemeenschap. Dit kan onder andere door middel van het genereren, gebruiken en analyseren van data binnen de beleidscyclus. Data heeft nu al veel waarde voor gemeenten in de vorm van diverse toepassingen, een datastrategie helpt om dat te versterken.

2.2 Toepassing van data in de beleidscyclus

Data speelt een waardevolle rol in de beleidscyclus (zie figuur hiernaast) door beleidsmakers te voorzien van feitelijke informatie en inzichten en daarmee ondersteuning bij het nemen van beslissingen. Het zal, bij correct gebruik, de dienstverlening kwalitatief verbeteren en een cruciale rol spelen in elke fase van de beleidscyclus. Door besluitvorming die is gebaseerd op (goede) data te integreren in de beleidscyclus, kunnen beleidsmakers op basis van feitelijke informatie weloverwogen beslissingen nemen, de impact van beleidsmaatregelen maximaliseren en de algehele doeltreffendheid van het beleidsproces verbeteren.



Voorbeelden hiervan zijn:

- Data kan worden gebruikt om problemen in kaart te brengen. Door data te verzamelen en te analyseren, kunnen beleidsmakers een dieper inzicht krijgen in de aard en omvang van een probleem, waardoor ze beter begrijpen wat er op lokaal, regionaal of nationaal niveau speelt.
- Tijdens de beleidsontwikkeling biedt data een basis voor het informeren en vormgeven van beleidsinitiatieven. Het stelt beleidsmakers in staat om trends, patronen en oorzaken te identificeren, wat essentieel is bij het opstellen van effectieve beleidsmaatregelen die aansluiten bij de daadwerkelijke behoeften van de samenleving.

- Bij de implementatie van beleid helpt data bij het monitoren van de voortgang en het meten van de impact van beleidsmaatregelen. Door het gebruik van prestatie-indicatoren en meetbare doelstellingen kunnen beleidsmakers de effectiviteit van hun initiatieven volgen en, indien nodig, aanpassingen doorvoeren.
- Data vormt de basis voor evaluaties van beleidsresultaten. Het stelt beleid en uitvoering in staat om te beoordelen in hoeverre gestelde doelen zijn bereikt en om lessen te trekken uit wat wel of niet heeft gewerkt. Deze inzichten zijn cruciaal voor het bijstellen en verbeteren van beleid.
- Ook in het beheer en onderhoud van de openbare ruimte is data van grote toegevoegde waarde. Voor het opstellen van effectieve beheerprogramma's is data essentieel.
- Het gebruik van data in de beleidscyclus bevordert transparantie en betrokkenheid van burgers. Door gegevens openbaar te maken en toegankelijk te maken voor het publiek, kunnen burgers de besluitvorming beter begrijpen en deelnemen aan het democratische proces.
- Data biedt inzicht in de beschikbaarheid en allocatie van middelen. Het stelt beleid en uitvoering in staat om middelen efficiënter te beheren door ze toe te wijzen aan gebieden of programma's die het meeste baat hebben bij investeringen.
- Geavanceerde datatechnieken, zoals voorspellende analyse, kunnen beleid en uitvoering helpen om op trends en toekomstige uitdagingen te anticiperen. Dit kan bijdragen aan een proactieve beleidsvorming in plaats van reactief handelen.
- Data kan ook worden gebruikt voor risicobeheer. Het identificeren van potentiële risico's op basis van historische data, stelt beleid en uitvoering in staat om preventieve maatregelen te nemen en mogelijke problemen te verminderen.

2.3 Voorbeelden van datatoepassingen uit de gemeentelijke praktijk

Hieronder een aantal voorbeelden, waarbij de waarde van data wordt getoond.

Het Wmo-voorspelmodel

Gemeenten geven uitvoering aan de wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), en willen daar zo gericht mogelijk invulling aan geven. Met het Wmo-voorspelmodel kunnen gemeenten op wijk- en gemeenteniveau voorspellen hoeveel mensen de komende vijf jaar naar verwachting gebruik maken van Wmo-voorzieningen. Het Wmo voorspelmodel geeft gemeenten hiermee meer stuurinformatie om de uitgaven binnen het sociaal domein beheersbaar te houden. Het voorspelmodel is ontwikkeld door de gemeente Den Haag, samen met de VNG opgeschaald en nu beschikbaar voor alle gemeenten.

Digital Twins

Gemeenten staan voor grote opgaven in de fysieke leefomgeving, die allemaal op elkaar ingrijpen: denk aan de energietransitie, woningbouw, klimaatadaptatie of ruimtelijke ordening. Om overzicht te houden op die ruimtelijke opgaven, werken verschillende gemeenten aan een digitaal 3D-model van de stad, ook wel 'digital twin' genoemd. In een digital twin kun je de samenhang tussen de verschillende opgaven overzien, wat nuttig is voor beleidsvorming en bestuurlijke advisering. Een digital twin kan de uitvoering ondersteunen, bijvoorbeeld bij het voorbereiden op extreem weer (wateroverlast, hittestress). En een 3D weergave ondersteunt gemeenten bij het vormgeven van goede participatie, bijvoorbeeld bij de Omgevingswet.

Gemeentelijke monitor sociaal domein

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor zorg en ondersteuning op basis van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Het gaat daarbij onder meer om voorzieningen als bijstandsuitkeringen, jeugdhulp en hulp bij huishouden. De Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) geeft een beeld van de situatie van het sociaal domein in elke gemeente. Met de monitor kunnen gemeenten:

- signaleren, sturen en beleid herformuleren;
- de gemeenteraad en de burger voorzien van (verantwoordings)informatie;
- hun inzicht vergroten door gemeentelijke prestaties te beoordelen en onderling te vergelijken.

Datavoorziening Energietransitie Gebouwde Omgeving

Om wijken en buurten aardgasvrij te maken moeten de gemeenten de transitievisie warmte en uitvoeringsplannen opstellen. Voor het maken van die plannen is informatie nodig, zoals eigenschappen van gebouwen, de energie-infrastructuur, gemiddeld energieverbruik of het risico op energiearmoede. De Datavoorziening Energietransitie Gebouwde Omgeving (DEGO) biedt gemeenten informatie om deze plannen op te stellen en te onderbouwen met cijfers. DEGO combineert bronnen die landelijk beschikbaar zijn, waardoor gemeenten niet zelf op zoek hoeven naar de juiste data.



3

Een datastrategie helpt!

Dit hoofdstuk gaat dieper in op wat een datastrategie is, waarom een datastrategie helpt en hoe je de looptijd en betrokkenen bepaalt. Hoofdstuk 4 biedt een overzicht van de stappen die gezet kunnen worden voor het opstellen van een datastrategie.

3.1 Wat is een datastrategie?

Een datastrategie is een (lange termijn) plan dat de visie, doelstellingen, principes en richtlijnen van een organisatie beschrijft met betrekking tot het beheer, gebruik en exploitatie van data. Het is een strategisch kader dat de weg effent om effectief datamanagement en -gebruik in te zetten bij maatschappelijke opgaven. Hierbij worden risico's van datagebruik goed afgewogen. Een strategie zorgt ervoor dat er gehandeld wordt vanuit één gezamenlijke visie. Om (verder) te kunnen bouwen aan een datagedreven organisatie is het handig om te weten wat het startpunt is. Hiervoor kan het uitvoeren van een datavolwassenheids-scan als basis nuttig zijn. Meer informatie over wat een datavolwassenheidsscan is en hoe je deze inzet, wordt beschreven in stap 3 (Vertrekpunt in beeld brengen met een datavolwassenheidsscan) van het opstellen van een datastrategie.

Wat is datagedreven werken?

In beleidsdocumenten van overheidsorganisaties zien we vaak de onderstaande definitie van datagedreven werken terugkomen:

Datagedreven werken is werken op basis van feiten, die gebaseerd zijn op tot informatie verwerkte data, en samen met domeinkennis en kennis uit de samenleving op de juiste manier geïnterpreteerd worden tot bruikbare inzichten en kennis. Om op basis van deze inzichten een zo geïnformeerd mogelijk besluit te nemen, met een hogere waarde voor de samenleving.

De VNG geeft de voorkeur aan het begrip 'opgavegericht en verantwoord datagedreven werken' (kort: datagedreven werken)¹. De inzet van data is namelijk geen doel op zich. Datagedreven werken betekent dat men stuurt op informatie, kennis en menselijke afwegingen. Daardoor wordt er **niet** gesproken van datagestuurde werken. Verder geven maatschappelijke opgaven richting aan de inzet van data waardoor het allereerst opgavegericht werken is. Daarnaast moet het werken van data binnen bepaalde juridische en ethische kaders waarbij publieke waarden geborgd zijn. Hierdoor gebeurt het ook verantwoord.

Het definiëren van begrippen is belangrijk en schept duidelijkheid. Daarom wordt er in [Bijlage 1: Relevante definities](#) een overzicht gegeven van begrippen en definities die in deze handreiking gebruikt worden.

¹ Er zijn veel begrippen in omloop omtrent datagedreven sturen of andere ontwikkelingen omtrent dit begrip. Bureau [Berenschot](#) heeft hier uitgebreid onderzoek naar gedaan.

3.2 Waarom een datastrategie?

Data biedt grote kansen bij de aanpak van maatschappelijke opgaven en de uitvoering van gemeentelijke taken. Een datastrategie geeft richting aan het datagedreven werken (zie het blauwe kader voor een definitie) binnen de gemeentelijke organisatie en draagt bij aan het realiseren van de visie op data- en informatiegebruik in de organisatie. Het creëert samenhang in de al bestaande data-initiatieven en richt deze op de gemeenschappelijke doelen van de gemeente.

Een goed doordachte datastrategie stelt een gemeente in staat om data te analyseren en te interpreteren, waardoor beter inzicht ontstaat in gemeentelijke processen en dienstverlening. Dit leidt tot weloverwogen besluitvorming op basis van feitelijke informatie. Het stelt een gemeente daarnaast in staat om technologie effectief in te zetten bij het bereiken van strategische doelen en sneller te reageren op veranderingen in de omgeving, zoals demografische verschuivingen, economische veranderingen of noodsituaties.

3.3 Looptijd datastrategie

De looptijd van de datastrategie – de termijn waarbinnen de gemeente de gestelde doelen wil bereiken – is afhankelijk van een aantal factoren:

- **Snelheid ontwikkelingen digitalisering:** de ontwikkelingen rondom digitalisering gaan ontzettend snel. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkelingen met betrekking tot Large Language Models zoals ChatGPT. ChatGPT is in 2022 gelanceerd en wordt nu al veelvuldig gebruikt bij dagelijkse werkzaamheden.
- **Doorlooptijd implementatie:** de implementatie van een datastrategie raakt de hele organisatie². Hierdoor kan het veel voeten in de aarde hebben om iedereen mee te krijgen en met de implementatie te kunnen beginnen.
- **Aansluiting op andere visies/doelstellingen:** hoe sluit de datastrategie aan op andere beleidsplannen, college-akkoord of ontwikkelingen in de gemeente, en wat zijn daar de looptijden van? Dit maakt mogelijk dat er aangesloten kan worden op dat jaartal.

De looptijd van een datastrategie wordt lokaal bepaald en kan verschillen per gemeente. Grof gezegd kan er gekozen worden voor een korte termijn, een lange termijn of beide. Bij de keuze is het goed om een aantal dingen in het achterhoofd te houden:

- **Voor de korte termijn:** het is wijs om na te gaan of de gestelde doelen haalbaar zijn in die gekozen periode. Is het realistisch dat de doelstellingen in relatief korte tijd behaald worden, wetend dat het mogelijk de hele organisatie raakt?
- **Voor de lange termijn:** is er flexibiliteit in de datastrategie ingebouwd, zodat er ingespeeld kan worden op nieuwe technologische ontwikkelingen of veranderingen in de lokale context (bijv. verkiezingen)?

3.4 Wie mag erover beslissen, wie doet mee en wie heb je nodig?

De politiek

De praktijk leert dat de datastrategie bestuurlijk vastgesteld wordt door de gemeenteraad. De datastrategie raakt namelijk het politiek-bestuurlijke domein. Data en technologie (en de inzet daarvan) zijn niet neutraal en zijn van invloed op het leven inwoners. Data geeft een bepaalde werkelijkheid weer doordat sommige aspecten wel worden gemeten en andere niet. Dit gegeven vraagt om een politieke afweging van de gemeenteraad en is dan ook waardegeladen. Daarnaast is het ook wenselijk om politiek-bestuurlijke aandacht te krijgen. Het idee kan nog leven dat datagedreven werken gaat over de laptops, telefoons en tablets waarmee gewerkt wordt. De datastrategie heeft echter impact op alle domeinen van de organisatie en niet alleen gevolgen voor de bedrijfsvoering en ICT-dienstverlening. Politiek-bestuurlijke aandacht vanuit de gemeenteraad helpt bij het ontwikkelen van dit besef.

² Bij stap 2 Draagvlak creëren wordt een uitgebreide schets van diverse mogelijke betrokkenen weergegeven.

De lijnorganisatie

Het directieteam van een gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen en realiseren van de datastrategie. Meestal is het opdrachtgeverschap gedelegeerd aan de CIO, een directeur of portefeuillehouder ICT. Het stellen van strategische doelen doen directie, management en strategen samen, waarbij ze begeleid worden door informatiemanagers en data-adviseurs.

De informatievoorzieningsketen

Kennis en ervaring met betrekking tot datagedreven werken en ICT zit in deze keten. Deze ondersteunende keten begeleidt de lijnorganisatie bij het tot stand komen van de datastrategie.

(ICT-)leveranciers

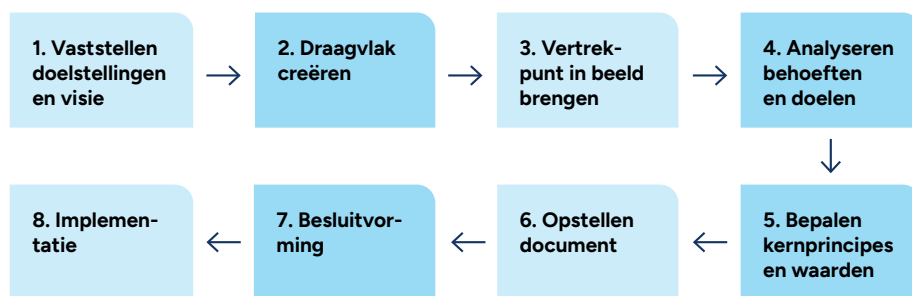
Het is van groot belang dat leveranciers bij het opstellen en het realiseren van de datastrategie worden bevroegd of ze de noodzakelijke veranderingen kunnen doorvoeren en of dat haalbaar is binnen de gestelde looptijd van de datastrategie.



4

Een datastrategie opstellen: 8 stappen

Het opstellen van een datastrategie is voor een gemeente een complex proces dat zorgvuldige planning en betrokkenheid van belanghebbenden vereist. Onderstaand schema helpt een gemeente in acht stappen op weg. Hoewel het een lineair proces is op papier, zal in de praktijk blijken dat het opstellen van een datastrategie een iteratieve activiteit is. De stappen zijn na de figuur verder uitgewerkt. Voor een aantal stappen is verdiepende informatie opgenomen in de bijlagen. Mocht dit het geval zijn, dan is er in de betreffende stap een verwijzing naar de bijlagen opgenomen.



1. Vaststellen doelstellingen en visie

Bij het schrijven van een datastrategie is het goed om doelstellingen vast te stellen op basis van een visie. Een visie biedt een referentiekader en een gemeenschappelijk beeld op de waarde van het gebruik van data is essentieel voor het succesvol plannen, implementeren en handhaven van een effectieve datastrategie. Het biedt een duidelijk kompas en stelt de organisatie in staat om gericht en samenhangend te werken aan het realiseren van haar datadoelstellingen. Het hebben van een stip op de horizon zorgt voor een duidelijk punt waar naartoe gewerkt kan worden. Bij het opstellen van deze visie, is het goed om op de hoogte te zijn van de context waarin de datastrategie wordt opgesteld. In [bijlage 2](#) is daarom meer informatie te vinden over de (impact van) kaders, wetten en regels van Europa en Nederland.

Overigens kan een visie op data ook los van de datastrategie ontwikkeld worden, bijvoorbeeld als onderdeel van een breder visievormingstraject. In de datastrategie is het dan van belang om aan te sluiten op andere relevante visiedocumenten en de wens/noodzaak om datagedreven te werken te verbinden aan de bredere visie. Daarnaast is de realisatie belangrijk dat datagedreven werken een breed vraagstuk is. Het gaat niet alleen over data-oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken, maar ook over zaken als leiderschap, processen, organisatie, cultuur, datamanagement, privacy en ethiek.

Activiteit: de doelstellingen van de datastrategie definiëren op basis van een visie op hoe de gemeente data beoogd inzetten om haar doelen te bereiken en wat daarbij komt kijken. Belanghebbenden zoals bestuurders, medewerkers (experts en gebruikers) en burgers betrekken bij dit proces.

2. Draagvlak creëren

Een datastrategie raakt verschillende interne en externe betrokkenen. Dit vraagt dat er bij elke stakeholder gekeken wordt hoe zij beïnvloed worden, hoe zij betrokken moeten worden (van informeren, co-creëren tot besluitvorming) en in welke fase (tijdens totstandkoming van de inhoud of bij de implementatie). Door betrokkenen aan de voorkant te betrekken wordt er al draagvlak gecreëerd en de implementatie vergemakkelijkt.

Bij het opstellen van een datastrategie is het belangrijk om te kiezen wie de (belangrijkste) doelgroep is van het document. Ter inspiratie hierna een overzicht van mogelijke betrokkenen bij het opstellen van een datastrategie. De invulling hiervan is lokaal maatwerk:

Gemeenteraad en bestuur:

De gemeenteraad is betrokken bij de besluitvorming. Daarnaast zijn er politiek-bestuurlijke betrokkenen, zoals wethouders.

- **Dataspecialisten:**

Datagedreven werken raakt uiteraard de bedrijfsvoering van de organisatie. Binnen deze sector werkt het personeel dat al ervaring heeft met het werken met data. Er kan gedacht worden aan de ICT-afdeling en team geo-informatie.

- **Beleidsvorming & uitvoering:**

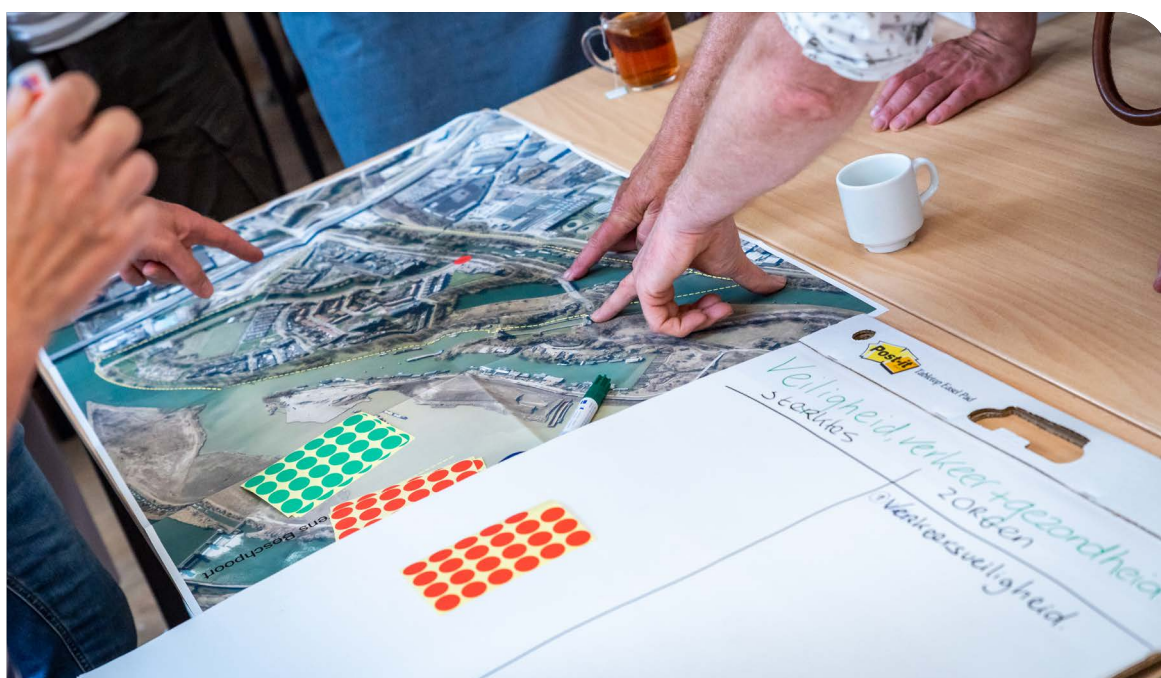
Zeker niet alleen de ICT-afdeling wordt geraakt door de datastrategie. Wanneer de maatschappelijke opgaven centraal staan en er dus opgegevericht datagedreven gewerkt wordt, worden alle terreinen, afdelingen en personeel van de organisatie geraakt. Beleidsmakers en -uitvoerders zullen gefocust zijn op de dataoplossingen zelf en moeten meegenomen worden in het belang van de zaken die nodig zijn om deze te realiseren (denk aan technologie, expertise, processen, waarborgen etc.).

- **Samenwerkingspartners per opgave:**

Gemeenten werken samen met hun partners aan maatschappelijke opgaven. Er kan gedacht worden aan netbeheerders, woningbouw-corporaties en ketenpartners in de zorg.

- **Leveranciers:**

Doordat datasets steeds groter en complexer worden en het verzamelen van data vaker dure of specialistische apparatuur vereist, zijn gemeenten vaker aangewezen op bedrijven die hierin gespecialiseerd zijn. De keuzes die leveranciers hebben gemaakt met betrekking tot hun oplossingen, kunnen ertoe leiden dat gemeenten geen volledige toegang hebben tot gemeentelijke data. Er speelt dus ook een markt-overheidsvraagstuk. Dit geldt voor zowel leveranciers van data als van IT-toepassingen.



- **Maatschappelijke organisaties:**

In de datastrategie kunnen er doelen gesteld worden aan de digitalisering van de samenleving en de inwoners van de gemeente. Er kan dan bepaald worden of en hoe inwoners betrokken kunnen worden. Wellicht zijn er in de gemeente ook (maatschappelijke) organisaties actief rond data/digitalisering.

Activiteit: identificeren van alle belanghebbenden die betrokken moeten worden bij het opstellen en uitvoeren van de datastrategie. Bepalen per belanghebbende hoe belangrijk deze is en welke invloed deze heeft. Dit bepaalt de wijze waarop belanghebbenden betrokken worden bij de totstandkoming van de datastrategie.

3. Vertrekpunt in beeld brengen met een datavolwassenheidsscan

Om inzichtelijk te maken waar de gemeente staat en op welke specifieke elementen geïnvesteerd wordt, is het uitvoeren van een datavolwassenheidsscan waardevol. De uitkomsten van de scan vormen het vertrekpunt voor de datastrategie. De volwassenheidsscan geeft ook inzicht in mogelijke doelen voor de gemeente in de vorm van hogere niveaus van datavolwassenheid (bijv. de gemeente scoort nu 2 op een schaal van 5 en wil doorgroeien naar niveau 4). Een dergelijke scan kan dus gebruikt worden als inspiratie voor het concretiseren van de doelen van de datastrategie. Ook geeft het inzicht in de gebieden (bijv. data awareness, capaciteit of juist technologie) waarop (het meest) geïnvesteerd wordt. Van belang is dat de organisatie een volwassenheidsmodel kiest dat past bij de scope van de datastrategie. Voor hele grote organisaties is het waardevol om per organisatieonderdeel een scan uit te voeren. De verschillen tussen onderdelen zijn immers vaak groot, waardoor een totaalbeeld vertekent en onvoldoende aanknopingspunten biedt voor de datastrategie.

Voor het uitvoeren van de datavolwassenheidsscan zijn verschillende handvatten beschikbaar:

- [VNG Kennisnetwerk Data & Samenleving](#) biedt een overzicht van ervaring met en inzicht in door gemeenten gebruikte datavolwassenheidsscans
- Het Kenniscentrum Interbestuurlijke Datastrategie (IBDS) ontwikkelde de [Beslischulp datavolwassenheid](#). Deze beslischulp biedt handelingsperspectieven door de routes te beschrijven naar een volgend niveau van datavolwassenheid te komen.

Activiteit: starten met het uitvoeren van een volwassenheidsscan datagedreven werken binnen de organisatie. Dat geeft inzicht in de huidige stand van zaken op dit onderwerp en geeft focus op de doelen en benodigde investeringen in de datastrategie.

4. Analyseren behoeften en doelen

Nadat het vertrekpunt in beeld is, is het zaak om de doelen te bepalen die met de datastrategie behaald dienen te worden en welke behoeften en wensen bijdragen aan de realisatie hiervan. Deze doelen zijn afhankelijk van de lokale politiek-bestuurlijke context van de gemeente. Elke gemeente heeft een ander vertrekpunt. Er zijn twee categorieën doelen. Enerzijds kunnen doelen zich richten op gemeentelijke organisatie zelf. Anderzijds kunnen doelen zich richten op de inwoners van de gemeente. Hierna zijn ter inspiratie voorbeelden van beide type doelen opgenomen.

Voorbeelden doelen gericht op de gemeentelijke organisatie³

- Opgavegericht datagedreven werken op een verantwoorde manier: de maatschappelijke opgave staat centraal (opgavegericht), terwijl tegelijkertijd oog is voor kansen en risico's van datagedreven werken (verantwoord).
- Bouwen aan een moderne gemeente, die volledig in dienst staat van de inwoners: inwoners verwachten oplossingsgerichte, begrijpelijke en gebruiksvriendelijke dienstverlening en dat

³ Deze voorbeelden komen onder andere uit de datastrategie/Digitale Agenda van [Amsterdam](#), [Den Haag](#) en [Rozendaal](#).

hun gegevens 100% veilig zijn. Data geeft inzicht in de effectiviteit van de bedrijfsvoering, maakt verbeteringen mogelijk en geeft richting aan beter gefundeerde besluiten.

- Werken aan een duurzame dataorganisatie als fundament: zo kan betrouwbare, actuele en relevante data verzameld en geanalyseerd worden. Dit wordt bereikt door het invullen van een aantal belangrijke randvoorwaarden, namelijk: datagovernance, investeren in datavakmanschap en -ethiek, voldoende mensen en middelen, verbeteren van de data- en analysekwaliteit en het creëren van een data-ecosysteem en een veilige en toegankelijke landingsplaats voor data. Burgers en bedrijven en de interne organisatie doelmatig en kostenbewust te bedienen. Richten op datgene wat écht moet en wat past bij de schaal van de gemeente.

Voorbeelden doelen gericht op inwoners/de samenleving

Data over de gemeente beschikbaar stellen aan de gemeente: data moet toegankelijk zijn voor de gemeente, haar bewoners en haar bestuurders. Bedrijven die over deze data beschikken moeten de toegang hiertoe vergroten. Denk aan de gelijke informatiepositie zoals genoemd in de omgevingswet.

- Inwoners krijgen meer zeggenschap over hun data: inwoners moeten kunnen (mee) bepalen wat er met data over hen gebeurt en wie toegang heeft tot deze data.
- Met data over de gemeente meer waarde creëren voor de gemeente: het is belangrijk praktisch aan te tonen welke maatschappelijke vraagstukken opgelost worden en hoe inwoners, ondernemers, bezoekers en partners daar beter van worden. Daarbij geeft data ook inzicht aan de mensen in de stad. Door data te delen komen ook zij in een betere informatiepositie.
- Voor de inwoners een betrouwbare overheid zijn en blijven.

Activiteit: de doelen bepalen die met de datastrategie bereikt worden, zowel voor de gemeentelijke organisatie als voor inwoners/de samenleving.

5. Bepalen waarden en kernprincipes

De digitale transitie voltrekt zich in een hoog tempo. Nederland is een koploper en weet de kansen van digitalisering vaak uitstekend te verzilveren. Dit succes heeft als keerzijde dat publieke waarden soms in het gedrang komen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door online verspreiding van desinformatie, door privacy-schendingen, cybercrime, de (data)macht van grote technologiebedrijven en het gebruik van discriminerende algoritmen⁴. Bij het opstellen van een datastrategie is het van belang publieke waarden in acht te nemen. Bij het opstellen van de visie (stap 1), zijn er waarschijnlijk al uitgangspunten gedefinieerd die bepaalde waarden in zich hebben.

Zorg in deze stap voor aansluiting bij deze uitgangspunten en kleur de gekozen waarden verder in en licht deze toe. In [bijlage 2](#) staat een aantal handvatten voor hoe dit te doen.

Dataprincipes

Naast publieke waarden zijn er ook dataprincipes die van belang zijn voor een datastrategie en daar een plek in kunnen krijgen. In [bijlage 2](#) worden een aantal dataprincipes toegelicht.

Data ethiek

Naast het borgen van publieke waarden en toepassen van dataprincipes is ook digitale ethiek van belang. Digitale ethiek bestaat niet uit een eenmalige check aan de start van een dataproject, maar vraagt blijvende aandacht van de organisatie van begin tot het eind. Technologie, zoals kunstmatige intelligentie (AI) en algoritmen, verandert snel, wat het noodzakelijk maakt dat ethiek blijvend aandacht krijgt. Een ethische commissie of een Chief Ethics Officer kan de gemeente door middel van advies ondersteunen bij het maken van afwegingen en het nemen van besluiten over ethische vraagstukken met betrekking tot het gebruik van data en nieuwe technologie.

4 Letterlijke tekst uit de werkgenda waardegedreven digitaliseren van MinBZK.

De [handreiking Digitale Ethiek](#) helpt gemeenten op weg met dit thema en geeft concrete tips.

Activiteit: bepalen welke publieke waarden centraal staan in de datastrategie en afwegingen hiertussen maken. Tevens vaststellen hoe dataprincipes en digitale ethiek een plek dienen te krijgen in de datastrategie

6. Opstellen document

In deze zesde stap wordt het document van de datastrategie opgesteld in samenwerking met bijvoorbeeld strategen uit de lijnorganisatie, zodat het een strategie wordt van iedereen in de organisatie. Beschrijf in het document de inhoudelijke doelen en de koers, maar ook wie welke verantwoordelijkheid heeft gedurende de realisatie (de organisatie en sturing). Als onderdeel hiervan kan ook een roadmap op hoofdlijnen opgenomen worden, waarin wordt beschreven welke stappen er nodig zijn om de doelen in de datastrategie te realiseren en wat dit vraagt van de organisatie (bijv. qua capaciteit, budget etc.). Dit creëert draagvlak voor de implementatie als vervolgstap en vormt de basis voor een implementatieplan, waarin de hoofdlijnen tot in detail zullen worden uitgewerkt (zie stap 8). Het is belangrijk dat alle stakeholders zich herkennen in het stuk en hun rol kunnen/willen pakken gedurende de realisatie. De invulling hiervan is afhankelijk van de lokale context. Aandachtspunten daarbij zijn de looptijd, besluitvorming en het betrekken van de omgeving.

Activiteit: opstellen van het datastrategie document met betrokken belanghebbenden. Hierin hebben de uitkomsten van stappen 1 t/m 5 een plek.

7. Besluitvorming

In deze stap wordt vastgesteld hoe de besluitvorming gaat lopen binnen de gemeente en is het zaak ruim de tijd te nemen voor feedback, het doorvoeren van aanpassingen en accordering.

Activiteit: vaststellen van de datastrategie op het juiste niveau in de organisatie.

8. Implementatie

Nadat de datastrategie is opgesteld en vastgesteld, komt de implementatiefase. Er zijn verschillende opties om van papier naar praktijk te komen, bijvoorbeeld het uitwerken van een implementatieplan of het aanstellen van een kwartiermaker voor het in gang zetten van de implementatie. De volgende aandachtspunten zijn van belang bij implementatie:

- (Opnieuw) draagvlak creëren voor de concrete realisatie en implementatie van de datastrategie. Deze implementatie raakt mens, techniek, proces, organisatie en cultuur en vraagt veel tijd.
- Er moet aanvullend budget worden vrijgemaakt of gebruik gemaakt worden van bestaande budgetten (zoals de bestaande budgetten voor ICT en basisregistraties, opleidingsbudgetten, onderzoeksbudgetten, etc.)
- Zijn bestaande sturingsstructuren voldoende of moet aanvullend portfoliomanagement ingericht worden om te sturen op de doelstellingen? Met welke projecten wordt begonnen? Hoe loopt de implementatie in de tijd (planning)?
- Hoe loopt het verantwoordingsproces? Aan wie wordt verantwoording afgelegd en hoe vaak?
- Bemensing: wie voert de implementatie van de datastrategie uit? Hierbij kan gedacht worden aan een eigen programmateam of juist een samenwerking tussen medewerkers uit verschillende onderdelen uit de organisatie. Is de benodigde kennis en ervaring aanwezig? Zijn er nieuwe functies of rollen nodig? Denk daarbij ook aan een Chief Data Officer (CDO).

Gemeenten hoeven het wiel niet opnieuw uit te vinden. Er kan veel geleerd worden van andere gemeenten. Zie hiervoor het [Kennisnetwerk Data en Samenleving](#).

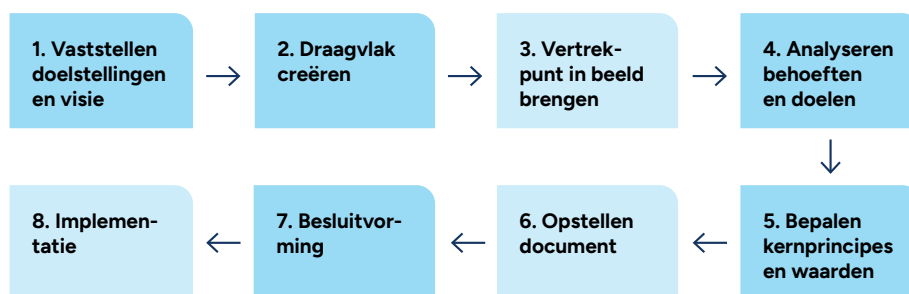
Risico's met betrekking tot datagedreven werken

Datagedreven werken brengt risico's met zich mee. Bij het opstellen en implementeren van een datastrategie is het goed om bewust te zijn van deze risico's:

- Als belangrijke belanghebbenden, zoals bestuurders, afdelingshoofden en medewerkers, niet voldoende betrokken zijn bij het opstellen van de datastrategie, kan er weerstand ontstaan en kan de implementatie moeilijker worden. Het is daarom belangrijk om gedegen verandermanagement, communiceer met alle belanghebbenden duidelijk over de voordelen van de datastrategie en betrek medewerkers bij het proces.
- Het ontbreken van interne expertise op het gebied van databeheer, analyse en technologie kan de ontwikkeling en implementatie van de datastrategie belemmeren. Overweeg daarom het aantrekken van externe adviseurs, het trainen van personeel of het opzetten van samenwerkingsverbanden om de nodige expertise te verkrijgen.
- Onjuiste, onvolledige of verouderde data kan leiden tot onnauwkeurige analyses en besluitvorming. Het implementeren van strikte normen voor datakwaliteit, regelmatig uitvoeren van controles en investeren in datareinigingsprocessen helpt dit te voorkomen.
- Onvoldoende beveiliging van gegevens kan leiden tot datalekken, inbreuken op privacy en reputatieschade. Duidelijke beveiligingsprotocollen en -maatregelen, waaronder encryptie, toegangscontrole en regelmatige beveiligingsaudits helpen bij het voorkomen hiervan.
- Het ontbreken van voldoende budget voor technologische infrastructuur, training en personeel kan het succes van de datastrategie beperken. Het helpt om een gedetailleerd budgetplan op te stellen, mogelijke financieringsbronnen te identificeren en de return on investment (ROI) van de datastrategie aan te tonen.
- Niet voldoen aan wet- en regelgeving op het gebied van gegevensbescherming en privacy kan juridische problemen en boetes veroorzaken. Daarom is het goed om samen te werken met juridische experts om ervoor te zorgen dat de datastrategie in overeenstemming is met relevante wet- en regelgeving. Ook is het van belang om duidelijke ethische richtlijnen opstellen voor gegevensgebruik.
- Snelle technologische veranderingen kunnen leiden tot veroudering van de huidige technologieën. Daarom is het goed om trends in de gaten te houden, te investeren in flexibele en schaalbare technologieën en regelmatige evaluaties en updates van de technologische infrastructuur te plannen.

Activiteit: een implementatieplan opstellen voor de datastrategie en deze uitvoeren. Hierbij kan het opstellen van een roadmap, waarin concrete projecten/werkpakketten zijn uitgezet in de tijd, helpen. Ben tijdens de implementatie bewust van de risico's en benoem mitigerende maatregelen.

Hieronder nogmaals de acht stappen voor het opstellen van een datastrategie.



Bijlagen

Bijlage 1: Definities omtrent data en datagedreven werken	19
Bijlage 2: Verdiepende informatie bij de 8 stappen voor het opstellen van een datastrategie	23
Bijlage 3: Relevante documenten en rapporten die kunnen helpen bij het schrijven van een datastrategie	29



Bijlage 1:

Relevante definities

In dit document worden de meerdere begrippen en definities gebruikt. Hieronder wordt een aanzet gegeven voor het toelichten van verschillende begrippen en definities rondom data en datagedreven werken.

Data, informatie, kennis

Om hierna goed het verschil tussen datagedreven en informatiegestuurd te begrijpen, is het verschil tussen data, informatie en kennis van belang.

Data

Data is een synoniem voor gegevens en is een representatie van informatie. Data volgt uit een beschrijving van de werkelijkheid. Die beschrijving kan bestaan uit bijvoorbeeld nummers, teksten of afbeeldingen. Als data geïnterpreteerd wordt, ontstaat informatie.

Informatie

Informatie komt tot stand doordat feiten, cijfers en waarnemingen (data) geordend, geanalyseerd en in context geplaatst worden; hierdoor krijgt data betekenis en waarde. Door informatie kan er kennis ontstaan.

Kennis

Wanneer informatie aangevuld wordt met ervaringen en toepassingen leidt het tot kennis. Informatie is een groot onderdeel van kennis, maar kennis is ook sterk persoonsgebonden. Informatie wordt namelijk in de juiste context geplaatst door eerder opgedane ervaringen en inzichten. Kennis wordt gebruikt voor beslissingen of acties.

Kennis, data en informatie zijn dus samenhangende begrippen, met wezenlijke verschillen zijn. Data is de basis, informatie is de context en kennis is de toepassing.

Datagedreven werken vs. datagestuurd werken vs. informatiegestuurd werken

Er zijn veel begrippen in omloop omtrent datagedreven sturen of andere ontwikkelingen omtrent dit begrip. Berenschot⁵ heeft hier uitgebreid onderzoek naar gedaan. De meest voorkomende zijn 'datagedreven sturing' en 'informatiegestuurd werken'. Tabel 1 geeft dit weer.

	Sturen	Werken
Datagedreven	Datagedreven sturing	Datagedreven werken
Informatie-gestuurd(e)	Informatiegestuurd sturen	Informatiegestuurd werken

Tabel 1. Basisbegrippen die bij gemeenten gehanteerd worden.

5 In het rapport van Berenschot (2018) [Datagedreven sturing bij gemeenten](#), wordt dit verschil tussen sturing en datagedreven werken mooi geduid in hoofdstuk 2.

Datagedreven - datagestuurd

Datagedreven is niet hetzelfde als datagestuurd. Datagestuurd duidt aan dat de data stuurt en gevonden correlaties zonder reflectie en verrijking leiden tot (des)informatie. Datagedreven betekent echter dat mensen sturen en dus niet data zelf. Er wordt dus eerst nog een menselijke tussenkomst vereist voordat er een beslissing gemaakt kan worden.

Datagedreven & informatiegestuurd

We beschreven eerder: data is de basis, informatie de context en kennis de toepassing. Dit is van belang om het verschil tussen datagedreven en informatiegestuurd te onderkennen. Bij datagedreven dient data als startpunt voor beslissingen en een eerste uitgangspunt voor beleid. Voordat er een datagedreven beslissing genomen kan worden, is er wel een menselijke tussenkomst nodig. Bij informatiegestuurd werken is dat niet (altijd) het geval. Informatie kan namelijk ontstaan doordat data in context geplaatst wordt. Er zijn echter ook andere bronnen waardoor informatie ontstaat. Informatiegestuurd werken kan dus ook niks met data te maken hebben.

Sturen - werken

Het onderscheid tussen 'werken' en 'sturen' gaat voornamelijk over het niveau waarop met data gewerkt wordt. 'Werken' gaat over gericht handelen op basis van data. Het is dus meer op tactisch/operationeel niveau (uitvoering en operationele processen). 'Sturing' vindt plaats op strategisch/tactisch niveau (bestuur, management en beleid). Op basis van data worden er beslissingen genomen.

Opgavegericht & verantwoord datagedreven werken

De VNG geeft de voorkeur aan het begrip 'opgavegericht en verantwoord datagedreven werken' (kort: datagedreven werken). Het is namelijk geen doel op zich om data in te zetten. Maatschappelijke opgaven geven richting aan de inzet van data waardoor het allereerst opgavengericht werken is. Daarnaast moet het werken van data binnen bepaalde juridische en ethische kaders waarbij publieke waarden geborgd zijn. Hierdoor gebeurt het ook verantwoord.

Gegevenshuishouding

Gegevenshuishouding kan gedefinieerd worden als: "Alle gegevens in een organisatie, inclusief bijbehorende functies zoals uitvragen, registratie, controle, uitwisselen en onderhoud"⁶. De gegevenshuishouding zegt ook iets over de manier waarop een organisatie met haar gegevens omgaat; de systemen waarmee de data in de organisatie wordt gecreëerd, vastgelegd en bewerkt. Er kan meer waarde uit data gehaald worden als de gegevenshuishouding (en daarmee de basis) op orde is. Een hoge kwaliteit van de gegevenshuishouding is nodig voor goede dienstverlening aan burgers en bedrijven en voor efficiënt samenwerkende overheidsorganisaties.

Informatiepositie

Geïnformeerde beslissingen en handelingen vergen een sterke informatiepositie. De informatiepositie zegt namelijk iets over of je als organisatie kan voldoen aan de informatiebehoefte die er is. Een sterke informatiepositie betekent dan ook dat bijvoorbeeld een gemeente meer vragen kan beantwoorden en minder vaak voor verrassingen staat. De informatiepositie kan versterkt worden door middel van vraagarticulatie. Hiermee breng je de informatiebehoefte scherp in beeld en weet je welke data nodig is. Naast het beschikken over de juiste data(bronnen) is het ook het hebben van kennis van belang; hierdoor kan data ook ingezet worden waardoor de informatiepositie versterkt wordt. De positie waarin je je bevindt, beïnvloedt de mate waarin je (als gemeente) informatie kunt verkrijgen, dan wel reeds in bezit of toegang toe hebt.

6 [Gegevensmanagement NORA](#)

Open standaarden

Een standaard is een afspraak die is vastgelegd in een specificatiedocument. Om gegevens uit te wisselen moeten ICT-systemen dezelfde standaard hebben geïmplementeerd. Voorwaarde is dan wel dat het specificatiedocument vrij te verkrijgen is. Het gebruik van open standaarden verbetert deze communicatie omdat de ICT-systemen elkaar begrijpen. Dit bevordert en vergemakkelijkt het hergebruik van data. Daarnaast bespaart het kosten en verlicht het de administratieve lasten. Tot slot zorgen open standaarden ook voor leveranciersafhankelijkheid. Open standaarden zijn namelijk niet software specifiek en kunnen door iedere ICT-leverancier worden ingebouwd in een ICT-systeem⁷.

Open source software

Open source betekent dat de broncode van bijvoorbeeld een website, programma of app vrij beschikbaar is. Iedereen kan de broncode lezen, aanpassen en verspreiden. Dit betekent dat de broncode vrij toegankelijk en herbruikbaar moet zijn⁸.

Open standaarden gaan dus over gegevensuitwisseling en dat ICT-systemen tussen elkaar goed communiceren, terwijl open source software over objecten gaat en software op een ICT-systeem zelf.

Open data

Onder open data wordt data verstaan die openbaar beschikbaar gesteld wordt in machineleesbare formaten, vrij van auteursrechten zonder beperkingen of kosten⁹. Er zijn een aantal voordelen verbonden aan open data. Allereerst vergroot open data de transparantie in het overheidshandelen en de accountability. Daarnaast kunnen andere partijen van de data gebruik maken waardoor het kan leiden tot economische en maatschappelijke innovatie. Verder leidt het tot een effectievere en efficiëntere overheid doordat data benut kan worden om de eigen bedrijfsvoerings- en dienstverleningsprocessen te verbeteren: kosten omlaag, prestaties omhoog.

AVG: privacy by design vs. privacy by default

Artikel 25 van de AVG gaat over "Gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen". Het gaat dan over 'privacy by design' en 'privacy by default'. Ondanks dat het de termen in één titel staat, hebben ze verschillende betekenissen^{10, 11}.

Privacy by design

Privacy by design gaat over gegevensbescherming door ontwerp. Het doel is om in een vroeg stadium zorgvuldige omgang met persoonsgegevens af te dwingen. Bij de ontwikkeling van producten en diensten moet er al aandacht zijn voor privacy. Er kan bijvoorbeeld afgevraagd worden of er voor het product of de dienst wel echt persoonsgegevens verwerkt moeten worden of dat er gewerkt kan worden met volledig geanonimiseerde gegevens. Daarnaast zorgt privacy by design voor dataminimalisatie. In het ontwerp moet gewaarborgd worden dat er niet méér persoonsgegevens verwerkt worden dan strikt noodzakelijk voor het doel van de verwerking.

Privacy by default

Privacy by default gaat over gegevensbescherming door standaardinstellingen en kan als onderdeel gezien worden van privacy by design. Privacy by default vereist dat de standaardinstellingen zo privacyvriendelijk mogelijk zijn. Er moet bijvoorbeeld voor

7 Meer informatie [open standaarden](#)

8 Meer informatie [open data](#)

9 [Van open data naar samen data delen](#)

10 Meer informatie verschil [privacy by design en by default](#)

11 Meer informatie [privacy by design en by default](#)

gezorgd worden dat persoonsgegevens nooit standaard openbaar zichtbaar zijn. Burgers/gebruikers moeten actief kiezen voor het breder delen van hun gegevens waardoor de privacy standaard zo hoog mogelijk is.

Kunstmatige Intelligentie (AI)

Artificial Intelligence is een intelligent systeem dat zelfstandig taken kan uitvoeren in complexe omgevingen en de eigen prestaties verbeterd door te leren van ervaringen. Het fenomeen dat een systeem/machine zelf kan leren heet 'machine learning'. Door een algoritme meer en meer voorbeelden te laten zien, wordt het steeds beter in een betreffende taak¹².

12 Meer informatie [AI](#)

Bijlage 2:

Verdiepende informatie

In hoofdstuk 4 worden acht stappen benoemd die helpen bij het opstellen van een datastrategie. In deze bijlage wordt verdiepende informatie gegeven bij het uitvoeren van een aantal van deze stappen. Bijlage 3 gaat verder in op bestaande documentatie die ondersteunend kan zijn bij het opstellen van een datastrategie.

Europese en Nederlandse kaders voor digitalisering

Bij het opstellen van een datastrategie is het van belang om met (de impact van) kaders, wetten en regels rekening te houden. Gemeenten hebben te maken met een veelheid aan generieke informatiewetten die ze moeten uitvoeren. Denk aan de Archiefwet, de Wet open overheid en de AVG. Deze wetten staan veelal op zichzelf en richten zich op het behalen van één of meerdere doelstellingen en dragen daarbij individueel bij aan het realiseren van overkoepelende publieke waarden als: transparantie, privacy, duurzame toegankelijkheid, inclusie, informatieveiligheid en dienstverlening. In het VNG rapport [‘Analyse naar de samenhang tussen generieke informatiewetten’](#), specifiek bijlage II, is een overzicht opgenomen van geldende generieke wetten en regels met relatie tot informatiehuishouding van gemeenten.

De nationale wetgeving op het gebied van digitalisering is voornamelijk een vertaling van Europese wetgeving. Tussen nu en 2026 krijgen gemeenten te maken met een groot aantal nieuwe wetten. Deze worden in dit hoofdstuk kort besproken. De Europese Commissie heeft een aantal regelgevende initiatieven (wetten) ontplooid waarmee de digitale toekomst van Europa wordt vormgegeven. Het programma dat als gids moet dienen voor de digitale transformatie van de Europese Unie in 2030 wordt ook wel Digital Decade genoemd. Deze (nieuwe) wet- en regelgeving heeft rechtstreekse impact op de digitaliseringsopgave van gemeenten. VNG wil die impact op hoofdlijnen al in beeld hebben en maakte daarom de [Analyse samenhang Europese Digitale wetgeving](#). Hierin staat onder andere wat er in hoofdlijnen wijzigt in de werkwijze van gemeenten door deze wetten en wat deze veranderingen betekenen voor de gemeentelijke organisatie. In aanloop naar de implementatie van deze wetgeving kunnen gemeenten voortbouwen op de ervaring met implementatie van de AVG. Onderstaande afbeelding geeft een overzicht van wetten, regels en onderliggende normen die relevant zijn voor gemeenten, inclusief een aantal bestaande wetten zoals de AVG (Europese variant: General Data Protection Regulation, GDPR).

Privacy & Data Protection <ul style="list-style-type: none">• GDPR• E-Privacy Verordening	Cybersecurity <ul style="list-style-type: none">• Cybersecurity Act• NIS Directive 2• Cyber Resilience Act	Data & Information Exchange <ul style="list-style-type: none">• Single Digital Gateway• Open Data Directive• Data Governance Act• Data Act• European Data Spaces	Artificial Intelligence <ul style="list-style-type: none">• Ai act
---	---	---	---

Electronic Identification (E-IDAS) <ul style="list-style-type: none"> E-IDAS 2.0 	Urban Air Mobility <ul style="list-style-type: none"> Regulations on UAS and on the rules to operate with them. Regulations on the U-Space 	Consumer Protection & Regulation of Platforms <ul style="list-style-type: none"> Digital Services & Digital Market Acts. 	
--	---	--	--

Onderstaand een schematische weergave van de Europese digitale wetten en hun invloed op gemeentelijke onderwerpen en werkwijzen.

Thema	Wet	Belangrijkste onderwerp
Identiteit	<i>eIDAS 2.0</i>	Regulering van: <ul style="list-style-type: none"> Elektronische identificatiemiddelen (eID's) Elektronische vertrouwensdiensten Elektronische attestatie van attributen Wallet
Digital gateway	<i>SDG</i>	Eén digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten
Data	<i>DGA</i>	Kaders voor: <ul style="list-style-type: none"> Hergebruik van beschermde overheidsgegevens Datadeeldiensten Data altruïsme Europees Comité gegevensinnovatie
	<i>DA</i>	Kaders voor: <ul style="list-style-type: none"> Delen van data tussen bedrijven en consumenten (B2C) en tussen bedrijven en bedrijven (B2B) Beschikbaarstellen data bij een uitzonderlijk behoefte/situatie Dataportabiliteit Interoperabiliteit
	<i>Open data richtlijn</i>	<ol style="list-style-type: none"> Beschikbaar stellen realtime data High Value Data Sets Data beschikbaar maken die publiek belang dienen Verdere beperking van exclusieve overeenkomsten bij beschikbaarstelling van data
	<i>Data Spaces</i>	De eerste dataspace's: <ul style="list-style-type: none"> Gezondheid Mobiliteit Industrie Financiële diensten Energie Landbouw Green Deal Overheid Vaardigheden (onderwijs en arbeidsmarkt)

Thema	Wet	Belangrijkste onderwerp
AI	<i>AI-act</i>	<p>Kaders voor AI-systemen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grondrechten en waarden • Rechtszekerheid garanderen om investeringen en innovatie te wrgemakkelijken; • Beheer en handhaving bestaande wetgeving inzake grondrechten en w i lig he idsvoorschriften • Ontwikkeling eengemaakte markt vergemakkelijken en voorkomen van marktversnippering • Conformiteitsbeoordelingen van hoog-risicosystemen met AI
Platform	<i>DSA</i>	<p>Vier categorieën partijen waarvoor verschillende regels gelden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tussenhandelsdiensten die netwerkinfrastructuur aanbieden: internetproviders, domeinnaamregistrators, waaronder ook: 2. Hostingdiensten zoals cloud- en webhostingdiensten, waaronder ook: 3. Onlineplatforms waar verkopers en consumenten samenkomen, zoals onlinemarktplaatsen, appstores, deeleconomieplatforms en sociale media platforms 4. Zeer grote onlineplatforms vormen een bijzonder risico wat betreft de verspreiding van illegale inhoud en het toebrengen van schade aan de maatschappij. Er zijn specifieke regels vastgesteld voor platforms die meer dan 10% van de Europeanen (dus 45 miljoen gebruikers) bereiken.
	<i>Urban air mobility</i>	<p>Regulering van onbemande voertuigen,</p> <ul style="list-style-type: none"> • veilige uitvoering van de gewenste operatie • technische eisen • verkeersleidingssysteem waar noodzakelijk
Privacy en Security	<i>Cyberbeveiligingsverordening</i>	<p>Europees kader op het gebied van cyberbeveiligingscertificering</p>
	<i>NIS 2</i>	<p>Voor gemeenten die als AED zijn aangemerkt geldt, dat het beheersorgaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Genomen maatregelen voor het risicobeheer op het gebied van cyber-beveiliging goedkeuren, toezicht moeten houden op de uitvoering ervan en zijn verantwoordelijk voor de niet-naleving door de entiteiten van de verplichtingen. • Specifieke opleidingen moet volgen om voldoende kennis en vaardigheden te verwerven om risico's en beheerspraktijken op het gebied van cyberbeveiliging en de gevolgen ervan voor de activiteiten van de entiteit te kunnen opsporen en beoordelen.
	<i>ePrivacy verordening</i>	<p>Bescherming van persoonsgegevens rond de elektronisoh e communicatie</p>

Publieke waarden en dataprincipes

Publieke waarden

Hetgeen waardevol is voor de samenleving krijgt vorm in publieke waarden, denk aan o.a. transparantie en bestaanszekerheid. Er zijn verschillende soorten waarden. Zo zijn er waarden om te beschermen (privacy, autonomie, bestaanszekerheid en wonen), maar ook waarden om na te streven (rechtvaardigheid, effectiviteit, betrouwbaarheid en duurzaamheid). Als overheidsorganen dienen gemeenten de publieke waarden en digitale grondrechten in acht te nemen bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Dit ter bescherming van de inwoners. Gemeenten hebben een takenpakket dat altijd ten dienste staat van maatschappelijke opgaven. Sommige taken zijn erg "gevoelig" omdat het bijv. (kwetsbare) personen raakt, terwijl bij andere taken minder 'mis' kan gaan omdat er puur sprake is van objecten bijv. in de openbare ruimte. Publieke waarden gelden daarbij als kader. Een kader dat voortdurend gehanteerd dient te worden. Er zijn genoeg negatieve voorbeelden bekend van datagebruik dat niet het gewenste effect had. Eén daarvan is de toeslagenaffaire. Veel inwoners zijn diepgaand getroffen door het niet voldoende aanhouden van publieke waarden bij het gebruik van data. Het is zaak van deze ervaringen te leren.

Waarden wegen

Data is niet neutraal: het is geen waardenvrije weergave van de wereld. Doordat met analyses alleen zichtbaar wordt wat is gemeten, geeft de gebruikte data vorm aan wat er met deze inzichten gedaan kan worden. Dit gegeven vraagt om een politieke afweging. Technologie heeft de schijn neutraal te zijn, maar schijn bedriegt. Het afwegen van waarden (bijv. efficiëntie vs. toegankelijkheid) is essentieel bij het verantwoord gebruik van data (zie het blauwe kader voor een voorbeeld van een waardenconflict). Niet alles wat technisch kan met data, is wenselijk. Daarom is het belangrijk dat gemeenten transparant zijn over de gemaakte waardenafwegingen. Dit draagt bij aan het vertrouwen in de overheid en de controleerbaarheid van de gebruikte technieken.

Het [rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur¹³](#) (ROB) richt zich op legitimiteit van het gebruik van data door overheden. Gemeenten vervullen een voortrekkersrol bij die inzet van data. Zij boeken daarmee successen, maar leren ook lessen als het gaat om waarde afwegingen. De VNG ziet dit rapport als uitnodiging om met de ROB en het rijk, maar ook met inwoners, bedrijven en kennisinstellingen samen verder te werken aan een verantwoorde inzet van sturen met data en digitale technologie.

Voorbeeld: waardenconflict privacy en veiligheid¹⁴

Een gemeente wil het aantal zakkenrollers in een risicogebied aanpakken. Ze willen BOA's uitrusten met camera's ondersteund door een geavanceerde kunstmatige intelligentie die zakkenrollers in de menigte kunnen herkennen via gezichtsherkenning en lichaamstaal analyse. Deze aanpak zet de privacy van inwoners onder druk om zo de veiligheid van inwoners te verbeteren. Is dit proportioneel?

Het kan legitiem zijn, maar daar dient dan wel zorgvuldig over gesproken te worden aan de hand van het bredere publieke waarden kader.

13 [Advies Sturen of gestuurd worden? Over de legitimiteit van sturen met data | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur \(raadopenbaarbestuur.nl\)](#)

14 Deze en andere waardenspanningen worden toegelicht in de VNG [Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek](#)

Lijst met waarden¹⁵

Publieke waarden geven ruimte voor specifiekere morele waarden die, afhankelijk van de context, verschillend ingevuld en afgewogen kunnen worden. Hieronder staat een lijst waarden als voorbeeld:

- Privacy
- Veiligheid
- Autonomie
- Controle over technologie
- Menselijke waardigheid
- Rechtvaardigheid
- Machtsevenwicht
- Non-discriminatie
- Legitiem en gecontroleerd
- Open en transparant
- Proportionaliteit
- Betrouwbare overheid

Dataprincipes

Naast publieke waarden zijn er ook dataprincipes die van belang zijn voor een datastrategie en daar een plek in kunnen krijgen. Hierna staan een aantal dataprincipes toegelicht.

FAIR

Op initiatief van de Universiteit van Leiden is een reeks principes bedacht om de maatschappelijke uitdagingen en kansen van digitalisering te begrijpen en te sturen, waaronder de FAIR-principes¹⁶. Deze zijn bedacht om onderzoeken en data-analyses te beoordelen op juistheid, betrouwbaarheid en waarheidsgetrouwheid. FAIR is een acroniem voor:

- **Findable:** data moet eenvoudig door zowel mensen als computersystemen te vinden zijn op basis van metadata.
- **Accessible:** data moet toegankelijk zijn, ook op de lange termijn. Hierdoor kan data eenvoudig worden benaderd en/of gedownload.
- **Interoperable:** data moet uitwisselbaar en geschikt zijn om door zowel mensen als computersystemen met andere datasets te kunnen worden gecombineerd.
- **Re-usable:** data moet herbruikbaar zijn. Dat wil zeggen geschikt voor gebruik in toekomstig onderzoek en voor verdere verwerking.

Common Ground¹⁷

Een leidend inrichtingsprincipe voor veel gemeenten is Common Ground. Deze informatiekundige visie is ontstaan vanuit de behoefte van onder andere gemeenten. Zij ervaren dat ze een nieuwe, moderne, gezamenlijke informatievoorziening nodig hebben voor het uitwisselen van gegevens. Het huidige stelsel voor gegevensuitwisseling maakt het namelijk lastig om snel en flexibel te vernieuwen, te voldoen aan privacywetgeving en efficiënt om te gaan met data. Dat staat de verbetering van de gemeentelijke dienstverlening in de weg. Het uiteindelijke doel van Common Ground is het eenvoudiger, sneller en slimmer oplossen van grote maatschappelijke opgaven.

15 Een greep komt uit [rapport 'Opwaarderen'](#) van het Rathenau Instituut, [Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren](#) en [manifest 'tada – duidelijk over data'](#)

16 Universiteit Leiden heeft ook principes bedacht voor algoritmen, systemen en de digitale samenleving. Zie de [dataprincipes](#)

17 Meer informatie [Common Ground](#)

De hervorming van de gemeentelijke informatievoorziening conform de principes van Common Ground zorgt ervoor dat er op een andere manier om wordt gegaan met gegevens. Zo wordt data losgekoppeld van werkprocessen en applicaties. Daarnaast wordt data bevraagd bij de bron, in plaats van deze veelvuldig te kopiëren en op te slaan. Om dit te realiseren, werken partijen samen op basis van vier uitgangspunten:

- data wordt uniform gemaakt;
- data wordt opgehaald met API's (software waarmee systemen data onderling kunnen uitwisselen);
- er wordt gewerkt met één gemeenschappelijke integratielaag;
- data blijft zo veel als mogelijk in de bron.

Federatief Datastelsel

Voor de aanpak van maatschappelijk opgaven is steeds meer data nodig. Het Federatief Datastelsel (FDS) is de manier waarop we de benodigde data interbestuurlijk gaan organiseren. De uitgangspunten die gemeenten met de visie Common Ground hebben neergelegd, hebben hierin ook interbestuurlijk een landingsplek gevonden. De komende tijd staat in het teken van de verdere uitwerking en concretisering van het concept van het federatief organiseren van data, de FDS kaders en de realisatie ervan. Dit zal de komende jaren interbestuurlijke inspanningen vergen.

Samenvattend beschrijft het FDS de wijze waarop we als overheid data organiseren. Daarbij ontwikkelen we een afsprakenstelsel dat het mogelijk maakt data uit zelfstandige registraties en databronnen in samenhang te ontsluiten en gebruiken voor een verscheidenheid aan toepassingen. Het federatieve model zorgt voor een modulaire opbouw en een duidelijke splitsing tussen beheer van data enerzijds en het verstrekken daarvan anderzijds. Het federatieve model laat de verantwoordelijkheid voor opslag en beheer van data aan datahouders. Gebruik van data vanuit verschillende bronnen wordt mogelijk gemaakt door bindende afspraken en standaarden over onder meer de wijze van het ontsluiten van data, het verkrijgen van toegang tot data en het onderling koppelen van data uit verschillende bronnen.

Bijlage 3:

Relevante documentatie

Gemeenten hoeven het wiel niet opnieuw uit te vinden, maar zij kunnen een datastrategie bouwen op bestaande funderingen. Uit de maatschappij komen verschillende initiatieven tot stand met betrekking tot digitale innovatie en data. Onder andere de VNG, de landelijke overheid en de wetenschap hebben veel op papier gezet. Hieruit is een selectie gemaakt van de toonaangevende documenten.

Relevante documentatie vanuit de VNG

Een taak van de VNG is kennisdeling. Hierdoor is er veel geschreven over data, ethiek in de digitale samenleving en digitale veiligheid.

VNG-datastrategie

Om overzicht te creëren geeft de [VNG-datastrategie](#) richting aan de activiteiten van VNG rondom data en datagedreven werken. Daarbij wordt er ingezet op opgavegericht en verantwoord datagebruik. De maatschappelijke opgave staat centraal (opgavegericht), terwijl er tegelijkertijd oog is voor de kansen en risico's van datagedreven werken (verantwoord). Met deze manier van werken wordt er bijgedragen aan een betrouwbare overheid en een sterke lokale bestuurslaag. Er zijn ambities uitgewerkt voor 2030 en een agenda voor 2023-2027 om die stip op de horizon te bereiken.

Er is ook een community opgestart voor datagedreven gemeenten. Het Kennisnetwerk Data en Samenleving bestaat uit meet-ups, kopgroepen en een online forum waar onder andere vragen gesteld kunnen worden. Door te registreren en in te loggen op de [Pleio-pagina](#) wordt men op de hoogte gesteld van de activiteiten. Dit zal ook de vindplaats worden van bestaande datastrategieën en bruikbare datavolwassenheidsscans.

VNG position paper Federatief Datastelsel 'Data-aanbod: zo maken we het toegankelijk'

In dit paper beschrijft VNG de uitgangspunten voor een werkend Federatief Datastelsel voor gemeenten. Hiermee geeft de VNG richting aan de organisatie van het aanbod van data voor maatschappelijk opgaven en de wijze waarop dit aanbod georganiseerd moet worden.¹⁸

Principes voor de Digitale Samenleving

Deze principes zijn samen met gemeenten opgesteld. Het zijn fundamentele kaders om publieke waarden zoals autonomie, privacy en controle op technologie te realiseren. Zij bieden gemeenten een kader, vervat in ambities en doelstellingen, om publieke waarden zo goed mogelijk te borgen. De principes geven richting voor de inzet van digitalisering en innovatieve technologie in de openbaar toegankelijke ruimte. Daarnaast zijn ze unaniem door gemeenten vastgesteld.

Digitale Veiligheid

De Agenda Digitale Veiligheid beoogt een handelingsperspectief te bieden voor lokale bestuurders bij vraagstukken rondom digitale veiligheid. Daarnaast bevat deze agenda de ambities om te komen tot digitaal veilige gemeenten en de daarbij behorende onderwerpen. Hierdoor wordt er getracht om toekomstperspectief te bieden voor gemeentebestuurders zodat zij kunnen werken aan een lokaal krachtige digitale overheid.

18 [VNG Position Paper Data-aanbod: zo maken we het toegankelijk, 2023.](#)

Rond de agenda is er ook een [community](#) opgestart. Dit bestaat onder andere uit een forum, verschillende themagroepen en een kennisbank.

Daarnaast heeft de VNG ook een [informatiebeveiligingsdienst \(IBD\)](#). De IBD ondersteunt gemeenten bij preventie, detectie, coördinatie en kennisdeling op het gebied van informatiebeveiliging. Ook biedt de IBD-ondersteuning bij de bescherming van persoonsgegevens.

Digitale Grondrechten en Ethiek

Met deze agenda leggen gemeenten gezamenlijk hun ambities vast voor wat betreft het beschermen van grondrechten en het borgen van publieke waarden in de informatiesamenleving. Deze agenda vormt kortom het fundament om de komende jaren te werken aan het beschermen van grondrechten en het borgen van publieke waarden bij de inzet van digitale technologieën. Bovendien worden er drie methoden gegeven die handelingsperspectief bieden aan gemeenten en vormen zij een invulling van de verschillende manieren waarop en domeinen waarbinnen de VNG opereert.

Digitale grondrechten en ethiek is een veld in ontwikkeling. Het is daarom van belang om bestaande kennis met elkaar uit te wisselen. Dankzij de [Community Digitale Grondrechten en Ethiek](#) weten professionals in het veld elkaar makkelijk te vinden.

Relevante documentatie vanuit de landelijke overheid

Interbestuurlijke Datastrategie

Met de [Interbestuurlijke Datastrategie \(IBDS\)](#) zetten rijk, gemeenten, waterschappen, provincies en uitvoeringsorganisaties samen in op verantwoord datagebruik voor maatschappelijke opgaven. Deze interbestuurlijke datastrategie schetst op hoofdlijnen hoe de overheid deze kansen vaker en beter kan realiseren, waarbij risico's van datagebruik goed worden afgewogen. Er kan hierop aangesloten worden. Daarnaast bevat de strategie de ambitie en verbetervoorstellen om te komen tot een zogenoemde waardegedreven inzet van data bij het probleemgericht werken aan maatschappelijke opgaven.

In opdracht van het Ministerie van BZK werkt ICTU aan de uitvoering van de IBDS vanuit het programma Realisatie IBDS. Zo heeft zij een [toolbox verantwoord datagebruik](#) ontwikkeld. In de toolbox is een collectie van instrumenten te vinden, die organisaties op weg kan helpen om data op een verantwoorde manier te gebruiken. Het geeft praktische handvatten om dat projectmatig, zorgvuldig en systematisch aan te pakken.

Werkagenda Waardegedreven Digitaliseren

In deze werkagenda worden vijf programmalijnen/ambities genoemd met betrekking tot digitaliseringsbeleid. Deze worden onderverdeeld in ambities aangaande het Digitaal Fundament en de Digitale Overheid. De ambities omtrent het eerste thema zijn ook relevant voor gemeenten. Hierin wordt namelijk gesproken over dat iedereen mee kan doen in het digitale tijdperk, de digitale wereld kan vertrouwen en regie heeft op het digitale leven.

Relevante documentatie uit de wetenschap

Rapport 'Opwaarderen'

Onderzoekers van het Rathenau Instituut hebben een rapport geschreven over het borgen van publieke waarden in de digitale samenleving. Zij hebben hierin onderzocht welke technologieën de komende jaren naar verwachting de digitale samenleving verder vormgeven en welke maatschappelijke en ethische uitdagingen die ontwikkelingen oproepen. Het laat echter ook zien dat onder andere de overheid nog niet voldoende is toegerust om met deze nieuwe vragen om te gaan. Hierdoor komen belangrijke publieke waarden en mensenrechten onder druk te staan. Met de juiste acties vanuit onder andere de overheid kan de digitale samenleving een verantwoorde opwaardering gegeven worden.

Rapport 'Waardevol digitaliseren'

Een ander rapport dat het Rathenau Instituut geschreven heeft heet 'Waardevol digitaliseren'. Hier wordt onder andere ingegaan op de maatschappelijke uitdaging die digitalisering met zich meebrengt. Daarnaast beschrijft het rapport dat digitalisering aan tal van publieke waarden raakt. Gemeenten kunnen vanuit publiek perspectief de negatieve gevolgen van digitalisering verzachten en tegelijkertijd digitale technologie inzetten om de gemeentelijke dienstverlening te verbeteren. Zij kunnen dus richting geven aan digitalisering.



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

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

info@vng.nl

oktober 2024