



DE OVERHEID ALS PARTNER BIJ DATADELEN

Een verkenning naar de rol van
de overheid bij datadeelsystemen

DIGICAMPUS

DE OVERHEID ALS PARTNER BIJ DATADELEN

**Een verkenning naar de rol van
de overheid bij datadeelsystemen**

DIGICAMPUS

COLOFON

Auteurs

Thanim de Vries - van Dokkum, Christian Verhagen en Nitesh Bharosa

Met dank aan

Maarten Jonker (Belastingdienst)

Rogier de Boer (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat)

Reinier van der Heijden (Hypotheek Data Netwerk)

Theo Hooghiemstra (Hooghiemstra & Partners)

Roxane Daniels & Dirk van Brederode (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

Tim Hehenkamp (Jumbo Supermarkten)

Reviewers

Ard-Pieter de Man (Vrije Universiteit Amsterdam)

Bram Klievink (Universiteit Leiden)

Katinka Petronia (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Frans Hietbrink (Belastingdienst)

Chantal van der Wijst (Digicampus en Belastingdienst)

Wendy van Donge (Digicampus en Logius)

Alexander Hielkema (Logius)

Erwin Kaats (Logius)

Ontwerp

Carola Straatman grafisch ontwerp

INHOUD

Voorwoord - Datadeling vereist transformatie	6
1. Inleiding	10
De rol van de overheid bij datadeling	11
De opbouw van de paper	14
2. Wat is datadeling?	16
De economische en maatschappelijke waarde van datadeling	17
De organisatie van datadeling in datadeelsystemen	18
Datadeelsystemen zijn nooit af	19
3. Welke onderdelen beschrijven een datadeelsysteem?	24
Datadeelsystemen	25
I. Context	27
II. Technologie	29
III. Governance	32
Voorzieningsystemen en data-ecosystemen	35
4. Bestuurders en experts over datadeling in de toekomst	40
Doorbreken dogmatisch denken tussen overheid en markt	41
Sturen op gemak om datadeling te organiseren	44
Digitale identiteit als randvoorwaarde voor datadelen	47
Organiseren van datadelen als proces van sympathieke onvermijdelijkheid	50
Datadeling als essentieel onderdeel van de economie	52
Er moet voor iedereen waarde in datadeling zitten	55
5. Conclusies en aanbevelingen	58
Conclusies	59
Ontwikkelingen	60
Aanbevelingen	61
Reflectie	62
Bijlagen	64
Bijlage A - Begrippenkader	65
Bijlage B - Noten	66
Bijlage C - Verder lezen	69
Bijlage D - Totstandkoming	70

Voorwoord



Prof.dr.ir. Marijn Janssen

Hoogleraar ICT & Governance,
Technische Universiteit Delft
Bestuurslid Digicampus

Datadeling vereist transformatie

Data is de basis voor het aanpakken van sociale problemen en de basis voor innovatie. In 2020 hebben we gezien dat data essentieel is voor het bestrijden van pandemieën. In dit kader werd in 2011 “Data is the new gold” geponeerd door Neelie Kroes de toenmalige vicevoorzitter van de Europese Commissie.

Data delen op papier doen we al heel lang. Veelal moesten mensen het papier kopiëren, meedragen of met de post versturen om deze te delen. Om te zorgen dat de data ook betrouwbaar was werden er allerlei zekerheden ingebouwd. Denk aan beveiligingskenmerken in documenten en steekproeven om te kijken of de data correct was. Over de gevolgen van onjuiste data zijn vele films gemaakt. Data wordt gebruikt als een representatie van de werkelijkheid, maar zoals met elke representatie leidt dit tot kwaliteitsvragen. Data en de werkelijkheid zijn nooit volledig gelijk met elkaar, alleen al omdat de werkelijkheid continue verandert. Daarom moeten we bij datadeling altijd controles uitvoeren op de kwaliteitsaspecten zoals juistheid, volledigheid en tijdigheid van de gedeelde data. Het inbouwen van zekerheden en het steekproefsgewijs controleren van data is ook nodig in het digitale tijdperk. Wel is de schaal, snelheid en de manier van datadelen veranderd.

Digitale datadeling vereist nieuwe besturingsmodellen, het begrijpen van de afhankelijkheden met data aanbieders, softwareleveranciers, gebruikers en een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden. Het gebruik van het woord 'partner' in de 'overheid als partner bij datadelen' drukt uit welke rol de overheid kan spelen. Zij heeft veel data, maar zeker niet alle data. Data van de overheid kan voor andere spelers nuttig zijn en vice versa. Maar het delen van data buiten de overheid is een nieuwe ontwikkeling, deze vraagt om een transformatie op hoe er gestuurd wordt op datadeling. Het gaat niet alleen meer om het technisch faciliteren van data-overdracht middels digitale infrastructuren. Het wordt steeds belangrijk om sector-overstijgend afspraken te maken omtrent besluitvorming, innovatie en het borgen van maatschappelijke waarden zoals transparantie, privacy en de soevereine mens. Het realiseren van deze waarden in datadeling is geen sinecure, de inrichting van datadeling vereist dat deze zaken in detail bekeken worden. Voor datadeling moet per situatie (lees sector, context en handeling) bekeken worden op welke wijze datadeling het beste technisch en operationeel vormgegeven kan worden. Publiek-private afsprakenstelsels zijn een passend middel om de transformatie te versnellen en datadeling in de toekomst te organiseren.

Om de transformatie een handje te helpen is het goed om een brede dialoog te starten op de verschillende aspecten van datadeling. Dat is precies wat deze paper doet, het brengt een stukje theorie en praktijk bij elkaar en legt de stand van zaken rond datadeling bloot.

1

Inleiding

De behoefte aan het vastleggen en delen van data is heel oud en gaat terug naar het moment dat de noodzaak ontstond om voedselvoorraden vast te leggen. Voedsel heeft namelijk waarde en waarde werd al snel belast. Rond 3000 v.Chr. ontwikkelden Soemerische belastinginners het spijkerschrift. Het spijkerschrift bevatte symbolen voor schapen, graanzakken en dergelijke en werd geschreven op kleitabletten. Dankzij het spijkerschrift en de kleitabletten konden de Soemeriers hun handels-transacties, voorraden en regels in data vastleggen en deze met elkaar delen. De samenleving werd geordend door middel van data, waarbij het registreren en delen van data zorgt voor groei en vooruitgang.

Vandaag de dag drijven we nog steeds handel en betalen we nog steeds belasting. De behoefte aan het vastleggen en delen van data is in onze moderne samenleving nauwelijks veranderd. De middelen waarmee we dit doen zijn door diverse innovaties, zoals de boekdrukkunst en computers, wel veranderd. In plaats van spijkerschrift en kleitabletten gebruiken we nu onder meer gegevensstandaarden en het internet om data te delen en onze transacties digitaal af te doen.

De rol van de overheid bij datadeling

Publieke organisaties zijn data-intensieve organisaties. Data is de basis voor publieke dienstverlening, zaakafhandeling en besluitvorming. Hierdoor is er al veel aandacht voor datadeling bij de overheid. En toch, is het delen van data buiten de overheid is een nieuwe ontwikkeling. Dit onderschrijft ook de 'Kamerbrief visie Regie op Gegevens'. Het belang van datadeling buiten de overheid is de laatste jaren steeds verder toegenomen als gevolg van de kansen die ontstaan zijn door digitalisering, zoals ook benadrukt wordt in de Data Agenda Overheid en de Nederlandse visie op datadeling tussen bedrijven. De begin 2020 gepubliceerde Europese Datastrategie roept lidstaten op om samen te werken aan een Europees datagestuurde economie. Datadeling wordt bestempeld als een randvoorwaarde voor het voorop lopen op de toepassing van kunstmatige intelligentie (AI) - zonder data kunnen zelflerende algoritmen niet leren. Binnen een interne markt voor data kunnen gegevens binnen de hele EU en door alle sectoren heen vrij stromen.

Maar om wat voor data gaat het dan? Je kunt data op meerdere manieren classificeren. De classificatie stelt vervolgens eisen aan hoe datadeling ingericht moet worden. We kennen classificaties als:

- open vs. vertrouwelijke data,
- publieke vs. commerciële data,
- transactie vs. geaggregeerde data,
- persoonsgebonden vs. niet-persoonsgebonden data.

Voor elke klasse geldt dat je wil weten of data *betrouwbaar* is. Als er geen zekerheid is over de betrouwbaarheid, dan heb je weinig aan de data en eventuele data-analyses, al worden deze uitgevoerd door zelflerende algoritmen. De overheid kan een rol spelen bij het inbouwen van zekerheden in datadeling. Je kunt zekerheden over de betrouwbaarheid krijgen op basis van diverse maatregelen, zoals authenticatie van de bron, versleutelde data-uitwisseling, validatie en verbandscontroles. Als het gaat om datadeling tussen bedrijven (B2B) speelt de overheid een beperkte rol, o.a. door het beschikbaar stellen van het Kamer van Koophandel handelsregister waarin alle bedrijven en rechtspersonen ingeschreven staan. Alle organisaties die deelnemen aan het maatschappelijk verkeer staan in dit register. Dit bevordert transparantie bij het zakendoen.

Als het gaat om persoonsgebonden data, worden aanvullende eisen gesteld bij datadeling zoals vastgesteld in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Als het om commerciële data richting overheden gaat, stelt de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (onderdeel van de Algemene wet bestuursrecht) eisen aan de openstelling van de elektronische weg. In 2021 zal de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer in werking treden. Overheden moeten dan een grotere rol spelen in het inbouwen van zekerheden in datadeling. Neem het voorbeeld van het delen van data met publieke organisaties zoals gemeenten en de Belastingdienst. Hieraan kunnen rechtsgevolgen hangen, bijvoorbeeld het weigeren van een vergunning of het opleggen van een hogere belastingaanslag. In deze gevallen is het garanderen van de betrouwbaarheid van de data noodzakelijk. Dit wordt gedaan door zekerheden in te bouwen voor de partijen die de data delen. Een voorbeeld hiervan zien we terug in Standard Business Reporting, waarbij via een afsprakenstelsel en onderliggende specificaties zekerheden worden afgedwongen door eisen te stellen aan onder andere de authenticatie van partijen, externe controles (bijv. door accountants), de technische checks in het datadelingsproces en de vormvereisten voor de data. Wanneer partijen via een afsprakenstelsel en technische specificaties hoge eisen stellen aan

datadeling spreken we van gekwalificeerde datadeling¹. Gekwalificeerde datadeling geeft vertrouwen aan partijen dat ze veilig en met rechtszekerheid data kunnen delen. Vertrouwen is een belangrijke voorwaarde om online zaken te kunnen doen en dient dan ook een breed publiek belang. Dit roept de vraag op welke rol de overheid speelt bij gekwalificeerde datadeling en de totstandkoming daarvan. Moet de overheid voorzieningen leveren die vertrouwde datadeling mogelijk maken, of moet de overheid de kwalificatie-eisen stellen waardoor vertrouwen ontstaat? In welke gevallen geldt dit? En wat is daar vervolgens voor nodig?

Recent zijn er verschillende onderzoeken gedaan naar datadeling, waarbij ook de rol van de overheid is benoemd.² Daarbij wordt met name de noodzaak voor samenwerking en gekwalificeerde datadeling benadrukt. Er wordt echter geen antwoord gegeven op de vraag in welke omstandigheden een actieve of passieve rol van de overheid gewenst is binnen deze datasamenwerkingsverbanden. Er is ten aanzien van dit onderwerp nog niet veel onderzoek verricht naar de rollen van verschillende actoren bij de vorming en werking van dit soort datasamenwerkingsverbanden.³

Deze paper beoogt een bijdrage te leveren door de rol van de overheid als partner bij datadeling te duiden, en daarmee datadeling te bevorderen. Hiertoe is deze paper opgebouwd langs vier vragen:

1. Wat is datadeling?
2. Welke onderdelen beschrijven een datadeelsysteem?
3. Welke ontwikkelingen binnen datadeelsystemen zien experts in de praktijk?
4. Welke aangrijpingspunten zijn er om datadeling in de toekomst te organiseren?

Met het beantwoorden van bovenstaande vragen ontstaan inzichten in de organisatie van datadeling en de rol van de overheid daarbij. Dit onderwerp is echter bijzonder complex. In de praktijk is de huidige uitingsvorm van datadeelsystemen een door de tijd ontstane vervlechting van contextspecifieke kenmerken, technologische keuzes en de besturingskeuzes van het domein. Het is vrijwel onmogelijk om volledig recht te doen aan deze complexiteit binnen de kaders van deze paper. Deze paper bouwt voort op bestaande inzichten en is bedoeld als aanzet in de dialoog tussen publieke en private organisaties over hoe datadeling in de toekomst georganiseerd moet worden en wat dit betekent voor de rol van de overheid, in de wetenschap dat dit geen *one-size-fits-all* verhaal is.

Datadeling staat centraal in deze paper. Er wordt niet ingegaan op hoe data vervolgens wordt toegepast en de voorwaarden die daaraan worden gesteld, zoals bij het gebruik van algoritmes. Al heb je data van de juiste kwaliteit, maar als de algorithmen niet kloppen, heb je daar nog niks aan.

De opbouw van deze paper

In hoofdstuk twee wordt het begrip datadeling nader beschreven en hoe datadeling op dit moment in Nederland is georganiseerd. In hoofdstuk drie wordt vervolgens een analysekader voor datadeelsystemen aangereikt, waarmee een antwoord wordt geboden op de vraag uit welke onderdelen een datadeelsysteem bestaat. Hoofdstuk vier bevat inzichten van experts en belanghebbenden uit de praktijk, die voor deze paper zijn geïnterviewd. Er is gevraagd naar hun visie op datadeling, relevante ontwikkelingen en de rol van de overheid. Deze paper sluit af met een reflectie in hoofdstuk vijf, waarmee aangrijpingspunten worden aangereikt om datadeling in de toekomst te organiseren. Afsluitend worden enkele suggesties gedaan voor vervolgvragen op basis van de bevindingen.

2

Wat is datadeling?

Onder datadeling wordt in deze paper verstaan: het delen van digitale data en de wijze waarop dat technisch en bestuurlijk is georganiseerd. Dit kunnen omzetcijfers zijn in een boekhoudpakket, maar ook gegevens over je rijgedrag die door de auto worden vastgelegd. Technisch gezien zijn het nullen en enen die zonder context niet veel zeggen. Wanneer context en betekenis worden toegevoegd ontstaat informatie, en daarmee de mogelijkheid om tot nieuwe inzichten te komen.

Data wordt steeds meer elektronisch vastgelegd en gedeeld. Mensen regelen meer zaken online en diensten - zoals het aanvragen van zorg of het huren van een woning - worden datagedreven opgezet. Steeds meer organisaties vervangen balies, winkels en formulieren door digitale alternatieven. Om zaken online te regelen, wordt steeds vaker vereist dat data wordt gedeeld (zoals wie je bent, waar je woont, wat je telefoonnummer is enz.).

Inmiddels is datadeling de ruggengraat geworden voor de uitvoering van veel publieke taken zoals belastingheffing en vergunningverlening. Dit levert economische en maatschappelijke waarde op voor zowel burgers, bedrijven als overheden. Hierbij worden wel eisen gesteld aan hoe data op een efficiënte en veilige manier kan worden gedeeld. Tussen overheden onderling en tussen de overheid, burgers en bedrijven.

Dit hoofdstuk gaat in op de waarde van datadeling, en hoe datadeling op dit moment in Nederland is georganiseerd.

De economische en maatschappelijke waarde van datadeling

De economie heeft zich de laatste jaren getransformeerd van een productie-, naar een diensteneconomie, tot een digitale data-economie. Een steeds groter deel van de economie is gebaseerd op data en vervangt de traditionele economie van producten en diensten. Nederland kent een hoge digitaliseringsgraad en behoort tot de top 3 sterkste digitale data-economieën van Europa.⁴ De waarde van de data-economie is dan ook enorm. In de Europese Unie is deze waarde op dit moment 300 miljard euro, oftewel is 2,4% van het bruto binnenlands product. Over vijf jaar wordt het zelfs driemaal zoveel geschat.⁵ Data is het bloed van deze economie waarbij datadeling vergeleken kan

worden met de bloedsomloop. Enerzijds leidt dit delen van data tot financieel-economische waarde. Processen worden efficiënter en er ontstaat ruimte voor innovaties en slimme toepassingen die zorgen voor meer gemak bij burgers en bedrijven. Anderzijds geeft het veilig en vertrouwd delen van data invulling aan publieke waarden zoals rechtszekerheid en autonomie. Het waarborgt dat data op een correcte wijze wordt gedeeld en stelt burgers en bedrijven in staat om grip te houden op hun eigen data. Dit door inzicht hierin te krijgen of door het zelf kunnen bepalen wie toegang heeft tot de data.

Bij datadeling kan het lastig zijn om zeker te weten dat de partij aan de andere kant is wie hij zegt te zijn en of het bericht goed en volledig overkomt, zonder dat iemand meekijkt of iets aanpast. Er is dan ook behoefte aan zekerheden die ervoor zorgen dat data veilig en vertrouwd gedeeld kunnen worden. Gezien het groeiend aantal zaken waarbij data gedeeld wordt, is het veilig en vertrouwd delen daarvan een maatschappelijk belang geworden. Om dit maatschappelijke belang te behartigen is een systeem nodig waarin vertrouwen en publieke waarden zijn geborgd.

Publieke waarden zijn duurzame opvattingen over wat van belang is voor de samenleving en in samenhang daarmee de rol en opstelling van de publieke functionarissen die deze waarden moeten behartigen.⁶ Oftewel het publiek belang en de wijze waarop een overheid deze bewaakt.

De realisatie van publieke waarden komt echter steeds vaker tot stand in een gemengd veld, waarin naast de overheid ook burgers, ondernemers, markt-partijen en maatschappelijke organisaties in allerlei verbanden acteren.⁷ Voor de behartiging van publieke belangen binnen dit gemengd veld moeten publieke en private verantwoordelijkheden zodanig toebedeeld zijn dat de overheid haar verantwoordelijkheid zo goed mogelijk kan waarmaken.⁸ De vraag is echter welke toedeling van verantwoordelijkheden leidt tot een zo goed mogelijk resultaat. Bovendien kan de optimale toedeling door de tijd veranderen. Verantwoordelijkheden ten aanzien van datadeling kunnen worden belegd via verschillende uitvoeringsmodaliteiten, oftewel datadeel-systemen. Hier wordt later in deze paper verder op ingegaan.

De organisatie van datadeling in datadeelsystemen

Op dit moment is datadeling in Nederland binnen de verschillende domeinen op verschillende manieren georganiseerd. In sommige domeinen - zoals retail - zie je vaak dat een dominante schakel in de keten (zoals supermarkten) via

een eigen infrastructuur datadeling organiseert. In andere domeinen - zoals bij jaarrekeningen richting de KVK - zie je een combinatie van een gedeelde generieke infrastructuur (Digipoort⁹) als onderdeel van een afsprakenstelsel (SBR - Standard Business Reporting). In datadeelsystemen wordt samen gestuurd op interoperabiliteit en de borging van veiligheid, juistheid en rechtmatigheid van datadeling. Deze samenwerkingen zijn vaak ontstaan binnen verschillende sectoren met een specifiek doel, bijvoorbeeld betalen (iDeal), de zorg (MedMij) of het delen van financiële berichten (SBR). Tabel 1 biedt een overzicht van enkele datadeelsystemen.

De tabel op pagina 18 en 19 geeft een overzicht van enkele datadeelsystemen, maar deze lijst is zeker niet uitputtend. Het illustreert wel de verwevenheid tussen datadeelsystemen en het maatschappelijk verkeer in verschillende domeinen. Ook illustreert het dat er niet één soort datadeelsysteem bestaat - we komen allerlei soorten in de praktijk tegen. Soms stoelt de datadeling enkel op een technisch data-uitwisselingsprotocol zoals bij de ADN, waarbij het protocol toeziet op een beveiligd datatransport van A naar B. Soms gaat het om een complexe gedeelde proces-infrastructuur zoals Digipoort die niet alleen een deel van het transport van data faciliteert, maar ook functies zoals authenticatie, berichtcontrole, archivering en datavalidatie. En dan op zeer grote schaal voor verantwoording in meerdere domeinen (o.a. belastingen, wonen, onderwijs, jaarrekeningen). Andere functies rond datadeling worden in de ketens van deze domeinen gefaciliteerd door commerciële software, internet, Diginetwerk, Belastingdienstpoort en intranet. En voor de inrichting van enkele functies binnen datadeling worden soms ook verschillende afsprakenstelsels gebruikt: bij SBR wordt voor authenticatie geleund op Public Key Infrastructure Overheid (PKIo). Een datadeelsysteem kan dus worden vormgegeven door één of meerdere afsprakenstelsels. SBR is een afsprakenstelsel waarop diverse datadeelsystemen worden gebaseerd zoals de jaarrekening-keten, fiscale ketens en bancaire ketens.

Datadeelsystemen zijn nooit af

Veel van de huidige datadeelsystemen zijn in de tijd ontwikkeld en gegroeid waarbij inrichtings- en besturingskeuzes zijn gemaakt op basis van hoe de wereld er destijds uit zag. De wereld is de laatste jaren echter snel veranderd. Mede door de ontwikkeling van de technologie achter datadeling (bijvoorbeeld nieuwe interface standaarden) en nieuwe regels voor datadeling (zie bijvoorbeeld de AVG, eIDAS en PSD2) ontstaat de noodzaak voor verandering, zonder van tevoren exact te weten hoe datadeling in de toekomst het best georganiseerd kan worden.

SECTOR	Datadeelsysteem bevat onder meer de volgende onderdelen:
Energie	Energie Data Services Nederland (EDSN) verwerkt gegevens in haar systemen die nodig zijn voor de centrale marktfacilitering van de energiesector. Denk hierbij aan gegevens over energie-aansluitingen en het verbruik. Deze gegevens - inclusief persoonsgegevens - verwerkt EDSN in opdracht van de netbeheerders. www.edsn.nl
Telecom	COIN ondersteunt end-to-end interoperabiliteit van telecommunicatiediensten en dragen bij aan marktwerking, zodat consumenten en bedrijven kunnen overstappen van aanbieder. De COIN-diensten zijn toegankelijk via het COIN-webportaal of één van de COIN-API's. De COIN-API's maken het mogelijk om een geautomatiseerde koppeling te realiseren met de diensten van COIN. www.coin.nl
Zorg	Het Landelijk Schakelpunt (LSP) is een zorginfrastructuur: een netwerk waar zorgaanbieders op kunnen aansluiten. LSP faciliteert o.a. dat de huisarts en de apotheker elk een dossier over hun patiënten bij kunnen houden. Onderdelen van het LSP zijn: UZI-servercertificaat en een UZI-zorgverlenerpas (voor identificatie en versleutelde datadeling) en technische en organisatorische eisen voor goede en veilige uitwisseling van medische gegevens. www.vzvz.nl
Hypotheek	Hypotheek Data Netwerk (HDN) faciliteert het aanvraag-, acceptatie- en beheerproces van hypotheek- en hypotheekgerelateerde producten. Hiertoe ontwikkelt en beheert HDN de standaarden (o.a. berichtstandaarden) voor veilige digitale communicatie in de financiële keten. www.hdn.nl
Bancair/ afhandeling financiële transacties	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) Netwerk faciliteert datadeling ten behoeve van financiële transacties. De belangrijkste onderdelen van SWIFT zijn een berichtenplatform, een digitale infrastructuur om berichten te valideren en te routeren, en een reeks berichtstandaarden. www.swift.com

SECTOR	Datadeelsysteem bevat onder meer de volgende componenten:
Bancair: business to bank reporting	SBR Nexus beheert de Bancaire Infrastructurele Voorzieningen (BIV) als tussenliggende voorziening voor het delen van o.a. kredietrapportages. Hierbij is SBR Nexus deelnemer in het SBR-afsprakenstelsel en gebruikt daarvan onder andere dataspecificaties zoals de Nederlandse Taxonomie. Het SBR-afsprakenstelsel leunt zelf ook op andere afsprakenstelsels (zie hieronder) www.sbrnexus.nl
Verantwoording (business to government)	Logius beheert Digipoort: een tussenliggende digitale infrastructuur die onder meer wordt gebruikt voor het delen van verantwoordingsinformatie. Hierbij is Logius deelnemer in het SBR-afsprakenstelsel en gebruikt daarvan onder andere dataspecificaties zoals de Nederlandse Taxonomie. SBR wordt vormgegeven vanuit het SBR-afsprakenstelsel (die zelf ook leunt op andere afsprakenstelsels, waaronder PKI, Digikoppeling en Diginetwerk). www.logius.nl/diensten/digipoort/
Internationale Handel	Via het Single Window voor maritiem en lucht kunnen bedrijven maritieme en logistieke data delen met onder meer Douane, Rijkswaterstaat, Koninklijke Marechaussee/Zeehavenpolitie. Dit datadeelsysteem bestaat onder andere uit berichtstaanderden (gebaseerd op WCO-datamodel), een digitale infrastructuur (o.a. berichtcontrole en duplicatie voor routing naar meerdere ontvangers) en interface specificaties. www.belastingdienst.nl
Verzekeringen	Het Assurantie Data Netwerk (ADN) is een belangrijk datadeelsysteem voor verzekeraars, tussenpersonen, expertise-bureaus en schadeherstellers. Zij wisselen via ADN gestructureerde berichten (o.b.v. het EDIFACT Standaard) uit met elkaar, zoals polisaanvragen en -mutaties, nota's, expertiseopdrachten en expertiserapporten. www.sivi.org
Gov-to-gov	Diginetwerk is een afsprakenstelsel voor het koppelen van besloten netwerken van de overheid. Via één koppeling kunnen overheidsorganisaties onderling data delen. www.logius.nl/diensten/diginetwerk/

Tabel 1 - voorbeelden van enkele bekende datadeelsystemen

Bovendien gaan ontwikkelingen zoals artificiële intelligentie en blockchain razendsnel en kunnen de komende jaren de wijze waarop data wordt gedeeld radicaal beïnvloeden. Er ontstaan nieuwe mogelijkheden om data vanuit de bron te delen waarbij burgers en bedrijven zelf grip houden op hun data. We zien oproepen om data eenmalig aan te leveren en meervoudig te gebruiken (The Once Only Principle¹⁰) en zoveel mogelijk data uit de basisregistraties als authentieke bronnen te hergebruiken¹¹. Ook ontwikkelt de markt zich en komen er steeds meer private partijen die inspelen op deze ontwikkelingen en innovatieve oplossingen voor datadeling aanbieden. Naast deze nieuwe mogelijkheden nemen echter ook de risico's van datadeling toe. Criminelen zien steeds vaker een verdienmodel in het ontvreemden of muteren van data. Dit stelt nieuwe eisen aan de waarborging van betrouwbaarheid en veiligheid van datadeling in de digitale wereld, waarbij dezelfde zekerheden worden verwacht als nu in de fysieke wereld¹².

Het volgende hoofdstuk gaat nader in op hoe datadeelsystemen zijn georganiseerd en waar mogelijk aangrijpingspunten zitten om doorontwikkeling mogelijk te maken.

3

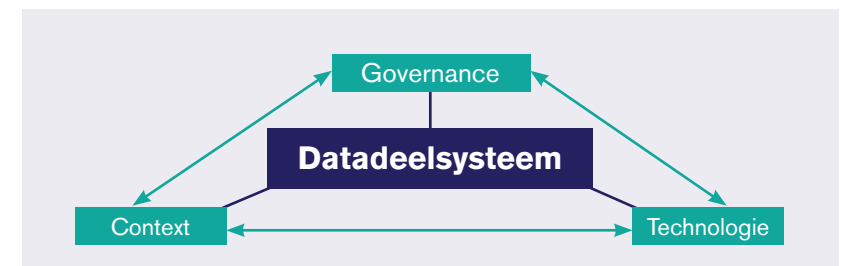
Welke onderdelen beschrijven een datadeelsysteem?

In dit hoofdstuk komen inzichten uit de literatuur en van deskundigen samen in een analysekader. Dit kader is bedoeld als instrument om een datadeelsysteem te beschrijven en te analyseren. Hiermee ontstaat inzicht in de aangrijpingspunten die bestuurders in staat stellen om het datadeelsysteem door te ontwikkelen en de aansluiting te behouden met ontwikkelingen eromheen.

Datadeelsystemen

De wens om data te kunnen delen stelt eisen aan de techniek zodat verschillende computersystemen onderling kunnen communiceren. Datadeling is echter niet enkel een technologisch vraagstuk. Het vereist ook dat er afspraken worden gemaakt over de governance, zoals hoe bijvoorbeeld besluitvorming, beheer en financiering plaatsvinden. Zowel de technologische als governance laag zijn daarom relevant bij het beschrijven van hoe datadeling tot stand komt. Deze staan echter niet op zichzelf, maar worden beïnvloed door de context zoals wet- en regelgeving of de belangen van partijen die data delen. Wanneer die belangen sterk uiteenlopen, zal besluitvorming wellicht complexer zijn dan wanneer er een duidelijk gemeenschappelijk belang is. En wanneer datadeling gewenst is, vanwege een sterk publiek of economisch belang, maar niet van de grond komt, kan de overheid datadeling stimuleren. Door bijvoorbeeld het opstellen van wetgeving, verstrekken van subsidies of door het zelf te organiseren.

De technologie, de governance en de context kunnen dan ook niet los van elkaar worden gezien. Ze interacteren en beïnvloeden elkaar, waardoor een verandering in de één kan leiden tot een verandering in de ander. Tezamen vormen ze een geordend en samenhangend geheel rondom datadeling.



Figuur 1 Datadeelsysteem

Er zijn verschillende soorten datadeelsystemen denkbaar. In alle gevallen blijft de organisatie van het delen van data maatwerk. Een *one-size-fits-all* oplossing bestaat niet. In onderstaande tabel is het model nader uitgewerkt om inzicht te krijgen in de onderdelen van een datadeelsysteem en de samenhang daartussen.

Onderdelen van datadeelsysteem	Beschrijving	Classificatie of invulling
I. CONTEXT		
a. Aard van de data	De mate waarin de data kritiek is voor de uitvoering van taken met een fundamenteel publiek belang.	Hoog Midden Laag
b. Vereiste kwalificaties	De mate waarin zekerheden en controles nodig zijn in de data-keten (van bron tot en met verwerkingsproces). Voorbeelden van benodigde zekerheden zijn identiteit en bevoegdheid.	Hoog Midden Laag
c. Doelconsensus	De mate waarin de doelen en middelen van partijen in een datadeelsysteem overeenstemmen. In veel ketens is er een dominante ketenpartij die als selecterende of allocerende schakel standaarden kan opleggen aan de rest van de keten.	Hoog Midden Laag
d. Regulering	De mate waarin wet- en regelgeving een dwingend karakter heeft bij het delen van data.	Hoog Midden Laag
e. Volwassenheid van de markt	De mate waarin de markt in staat is diverse oplossingen te bieden voor de realisatie van de digitale infrastructuur.	Hoog Midden Laag
f. Datakwaliteit	De mate waarin data op meerdere dimensies (o.a. actualiteit, juistheid, herleidbaarheid, nauwkeurigheid en verwerkbaarheid) geschikt is voor datadeling.	Hoog Midden Laag
II. TECHNOLOGIE		
a. Gegevens	De wijze waarop de uit te wisselen data wordt gedefinieerd (syntax en semantiek).	Ongestructureerd Gestructureerd
b. Processen	De inrichtingslogica en stappen in de workflow die nodig zijn om data te delen (zowel heen/ aanlevering als terug/ mededeling). Hierbij zijn diverse classificaties mogelijk.	Diverse invullingen mogelijk waaronder: Push versus pull, Reactief (trigger of event) versus Proactief (data-gedreven), en Kluis (eigen dataopslag) versus Sluis (toestemming geven om data op te halen).
c. Techniek	De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de technische functies ¹³ in datadeelsystemen.	Standaarden APIs Voorzieningen (o.a. portaal, datakluis, app, digitale infrastructuur of taxonomie)
III. GOVERNANCE		
a. Besturingsmodel	De wijze waarop het systeem wordt bestuurd (vanuit het perspectief van de overheid) en de rolverdeling tussen publiek en privaat.	Hiërarchisch Netwerk Markt
b. Bekostigingsmodel	De wijze waarop het systeem en de onderdelen daarvan worden bekostigd, en daarmee de herkomst van de middelen.	publiek privaat publiek-privaat
c. Toezicht	De wijze waarop toezicht en controlemechanismen in het systeem zijn georganiseerd en belegd.	Onafhankelijk toezicht-houder interne toezicht-houder zelfregulering

Tabel 2. Onderdelen van een datadeelsysteem

De context is niet of slechts in beperkte mate direct te beïnvloeden. Zo kosten regulering en het bewegen van de markt in het algemeen veel tijd. Daarom vormt de context tot op zekere hoogte de kaders voor keuzes over technologische inrichting en de governance. De wijze waarop in het datadeelsysteem de functies van de digitale infrastructuur zijn ingericht, kan bijvoorbeeld niet meer passend zijn wanneer er marktpartijen komen met concurrerende oplossingen. Tegelijkertijd zijn technologische keuzes in de meeste gevallen beperkt door eerdere keuzes (legacy) waardoor het doorvoeren van verandering tijd kost. Hetzelfde geldt voor de governance. Wanneer er meer vertrouwen en doelconsensus ontstaan, kan het toezicht meer door zelfregulering worden vormgegeven. Andersom kan bijvoorbeeld het falen van de markt leiden tot een meer sturende rol binnen de governance van de overheid. Hieronder worden de afzonderlijke onderdelen nader toegelicht.

I. CONTEXT

De wijze waarop in een datadeelsysteem data wordt gedeeld, is in sterke mate afhankelijk van contextvariabelen zoals de volwassenheid van de markt en het juridisch kader waarbinnen het systeem opereert. Deze variabelen zijn - zeker op korte termijn - niet of nauwelijks te beïnvloeden en zijn daardoor zowel onderdeel als kaderscheppend voor de totstandkoming van datadeelsystemen.

1a. Aard van de data

Afhankelijk van het soort data zijn er contextuele beperkingen of vereisten ten aanzien van het delen van data. Dit is in sterke mate bepalend voor de wijze waarop datadeling vormgegeven wordt. Bijvoorbeeld: van data die kritiek is voor het functioneren van de rechtsstaat (zoals authentieke data in de basisregistraties) mag verwacht worden dat er andere overwegingen zijn bij het uitbesteden aan de markt dan wanneer het gaat om bijvoorbeeld mobiliteitsdata. Ook kan de data een hoog vertrouwelijkheidsniveau hebben, zoals bijzondere persoonsgegevens of data die staats- of bedrijfsgeheime informatie bevat.

1b. Vereiste kwalificaties

Bij datadeling in de digitale wereld speelt vertrouwen een belangrijke rol: wie zit achter de data? Welke stappen heeft de data afgelegd? Zeker als het gaat om datadeling met en tussen overheden, worden er wettelijke vereisten neergezet. Hierbij worden hoge eisen gesteld aan de functies in de datadeelsystemen, waaronder authenticatie, autorisatie, berichtcontrole en validatie.

Ic. Doelconsensus

Partijen die deelnemen aan een datadeelsysteem kunnen gelijksoortige doelen hebben, maar deze kunnen ook ver uiteenlopen. In het laatste geval is de kans groot dat besluitvorming minder eenvoudig is, bijvoorbeeld over hoe de financiering tot stand komt. Doelconsensus is overigens geen garantie voor onderling vertrouwen, maar kan hier wel aan bijdragen. Vertrouwen is de bereidheid van een partij om kwetsbaar te zijn, voor de acties van een andere partij in de verwachting dat de ander handelt in lijn met de afspraken, ongeacht het vermogen om die andere partij te controleren¹⁴. Minder onderling vertrouwen leidt dan ook tot meer behoefte aan *checks en balances* en vice versa.

Id. Regulering

Het delen van data wordt gereguleerd door wet- en regelgeving. Voorbeelden hiervan zijn het verplicht stellen van standaarden, of kaders waarbinnen datadeling moet worden georganiseerd, zoals rondom privacy of informatiebeveiliging. Welke wetgeving leidend is, hangt deels ook af van de aard van de data; bijvoorbeeld of het persoonlijke data of niet-persoonlijke data betreft. Persoonlijke data is een rekbaar begrip, maar omvat alle data die herleidbaar is naar een persoon, ook wanneer de data gepseudonimiseerd is. Het delen van persoonlijke data wordt sinds de inwerkingtreding van de AVG in belangrijke mate daardoor gereguleerd. Ten aanzien van niet-persoonlijke data heeft de Europese Commissie (EC) op 13 september 2017 een nieuwe verordening voorgesteld als onderdeel van de Digital Single Market-strategy¹⁵ van de EC. Deze verordening heeft als doel om vrij verkeer van niet-persoonlijke data binnen de EU mogelijk te maken.

Daarnaast kan wetgeving ook betrekking hebben op de functies die gebruikt worden bij datadeling. Zo is in september 2018 de Europese eIDAS-verordening (Electronic Identities And Trust Services) ingegaan. Onderdeel van de verordening is het grensoverschrijdend gebruik van Europees erkende inlogmiddelen.

Naast generieke wet- en regelgeving is er ook domeinspecifieke regulering, zoals de invoering van PSD2 in het financieel domein. PSD2 is de herziene versie van de Payment Services Directive (2007). Dit is de Europese wet (richtlijn) voor het betalingsverkeer van consumenten en bedrijven.

Ie. Volwassenheid van de markt

De markt omvat private actoren, zoals bedrijven en stichtingen, die oplossingen kunnen aanbieden voor de wijze waarop de functies van datadeelsystemen worden ingericht. Zo is iDIN een dienst van de banken waarmee consumenten zich online kunnen identificeren. Daarnaast neemt ook de vraag naar generieke betrouwbare oplossingen toe. Zo riepen eind 2019 een aantal belangenverenigingen het ministerie van BZK op om een publiek online identificatiemiddel te realiseren.¹⁶ Bij een gebrek aan aanbieders ontstaat het risico dat er voor dit soort behoefte geen oplossing vanuit de markt komt of dat er een ongewenste afhankelijkheid ontstaat van één of een aantal aanbieders. Ook kan dit de aanleiding zijn om het systeem op een (technologisch) andere wijze in te richten.

If. Datakwaliteit

Hoewel we steeds meer data hebben en delen, is het geen garantie dat de data van hoge kwaliteit is. Datakwaliteit omvat *fit for purpose* (geschiktheid voor een bepaald doel). De geschiktheid kan afhangen van diverse variabelen, waaronder juistheid, relevantie, actualiteit, nauwkeurigheid en verwerkbaarheid. Er zijn diverse modellen in de literatuur voor het analyseren en verbeteren van de datakwaliteit¹⁷. Voor datadeling moet data bovendien 'FAIR' zijn: vindbaar (Findable), toegankelijk (Accessible), uitwisselbaar (Interoperable) en herbruikbaar (Reusable) voor zowel mens als machine.¹⁸ Wanneer de kwaliteit van data laag is, zijn aanvullende (fysieke) controles en handelingen (bijvoorbeeld triangulatie met andere bronnen) noodzakelijk in het datadeelsysteem.

II. TECHNOLOGIE

Het veilig en vertrouwd delen van data vereist een datadeelsysteem waarmee invulling wordt gegeven aan functies waarmee partijen zich bijvoorbeeld kunnen identificeren. Het datadeelsysteem heeft tot doel om interoperabiliteit te creëren. Interoperabiliteit is het vermogen van verschillende systemen om met elkaar samen te werken.¹⁹ Dit is niet alleen een technologisch vraagstuk, het heeft ook betrekking op de organisatie.^{20 21} De wijze waarop dit vorm krijgt, wordt beïnvloed door zowel technologische als sociale innovaties.²² Die technologie valt uiteen in drie lagen die in elkaar grijpen: gegevens, processen en techniek.

Ila. Gegevens

Gegevens kunnen ongestructureerd (bijv. in PDF, een digitale presentatie of een afbeelding van het papieren document) of gestructureerd worden uitgewisseld (met meta-data en definities). Het verwerken van ongestructureerde gegevens in een ongestructureerd document vereist echter nog steeds menselijke handelingen. Denk aan het invoeren van deze gegevens in een computersysteem om ze vervolgens te kunnen opslaan, analyseren of bewerken. Gestructureerde data uitwisseling biedt voordelen zoals automatische validatie en verwerking. Dit kan bijvoorbeeld met XML of daarop gebaseerde standaarden zoals XBRL. Om aan te kunnen geven welke gegevens(elementen) elektronisch worden uitgewisseld, kan gebruik worden gemaakt van een schema of taxonomie waarin de gegevenselementen zijn vastgelegd en beschreven; een soort gegevenswoordenboek. Een schema of taxonomie kan elektronisch beschikbaar worden gesteld op een website. De uit te wisselen gegevens worden voorzien van een label dat verwijst naar de taxonomie en daarmee worden de gegevenselementen eenduidig gedefinieerd. Om partijen die open data publiceren te stimuleren om hun data in een zo herbruikbaar mogelijk formaat beschikbaar te stellen, heeft Tim Berners-Lee een vijfsterrenmodel voorgesteld.²³ De sterren beslaan een spectrum van ongestructureerde data (één ster, bijvoorbeeld een vrij toegankelijke JPEG of PDF) naar gestructureerde Linked Open Data (vijf sterren, open format, gestructureerde data met data links naar andere databronnen).

IIb. Processen

Op hoofdlijnen zijn er twee modellen voor datadeling: het push-model (aanleveren) en het pull-model (ophalen of inzien/view only, bijv. via een app of webportaal). Binnen deze modellen zijn er nog verschillende smaken, waaronder request & response, submit & process, fire & forget, extract-transform-load. Dit kan binnen één technische sessie (synchrone communicatie) of middels meerdere technische sessies (asynchrone communicatie). Binnen deze smaken zijn er diverse stappen of controles te onderscheiden, waaronder samenstellen van rapportagegegevens en bericht, digitaal ondertekenen, opzetten van een versleutelde verbinding, authenticatie, autorisatie, overdracht, validatie, acceptatie, verwerking en analyse van data²⁴. Over datadeelsystemen heen zal je verschillen zien in welke stappen/controles terugkomen. Dit hangt o.a. af van de context, aard/gevoeligheid van de data en de wettelijk vereiste zekerheden in de keten²⁵. In veel

datadeelsystemen gaan ook berichten terug. Het type berichten die teruggaan kunnen inhoudelijk zijn (het antwoord, een besluit of een mededeling) of technisch/procesmatig (bevestiging van ontvangst, foutmelding of status van de aanlevering). In sommige datadeelsystemen heb je additionele complexiteit aangezien een partij (bijv. een ondernemer) een intermediair (bijv. de accountant) inschakelt om namens de ondernemer berichten aan te leveren en te ontvangen. Om dit te organiseren is het noodzakelijk om vooraf te kunnen controleren of een intermediair gemachtigd is om namens een ander te handelen.

IIc. Techniek

De technische laag is de onderlaag waarmee datadeling technisch is georganiseerd. Het gaat onder meer om de protocollen, applicaties, (integratie) software, servers, databases en netwerken die de hierboven genoemde processen uitvoeren. Dit maakt het vaak moeilijk om processen van techniek te onderscheiden. In de meeste architectuur plaatjes worden keurig diverse lagen onderscheiden. In de praktijk ziet het plaatje eruit als lasagna waarin de lagen verweven zijn. Een relevant onderscheid in datadeelsystemen is Human-to-System (H2S) versus System-to-System (S2S) datadeling. Bij een H2S model worden diverse processen, waaronder de samenstelling van een bericht, door de mens uitgevoerd in een webportaal of een app. Kenmerkend voor H2S modellen is dat de mens de data invoer doet (data intypen of uploaden in een formulier). Bij een S2S model gebruikt de aanleveraar gespecialiseerde software waarin de te delen data al is klaargezet en gevalideerd waardoor de aanlevering makkelijker gaat. In sommige datadeelsystemen (zoals de inkomstenbelasting) bestaan beide modellen, zowel H2S en S2S. De keuze voor H2S en S2S hangt deels af van het aanbod van commerciële softwarepakketten voor data aanlevering.

Waar het gaat om de Rijksoverheid zien we dat steeds meer met technische bouwblokken wordt gewerkt. Deze bouwblokken zijn opgenomen in de GDI (Generieke Digitale Infrastructuur)²⁶ en worden ingevuld door afspraken, standaarden²⁷ en voorzieningen. Daar waar afspraken en standaarden het proces van datadeling organiseren, betreffen de voorzieningen de ICT om data te kunnen delen. In het algemeen wordt daarbij door de overheid steeds vaker het standpunt ingenomen dat afspraken prevaleren boven standaarden, en standaarden boven voorzieningen.²⁸ De keuze hoe de techniek vormgegeven wordt en de keuzes daarbinnen, is afhankelijk van factoren in de context en beïnvloedt de wijze waarop het systeem wordt bestuurd.

III. GOVERNANCE

Governance gaat over de besturing van een datadeelsysteem in een multi-actor context. Het verwijst naar de configuratie van juridische en sociale mechanismen voor het coördineren en beschermen van de partijen, de bijdragen, de verantwoordelijkheden en verdeling van beloningen van hun gezamenlijke activiteiten (zie o.a. Todeva e.a. 2005). De essentie van governance is de focus op het besturen van mechanismen die niet berusten op een beroep op de autoriteit en sancties van de overheid.²⁹ Sancties kunnen wel onderdeel zijn van de governancestructuur, maar de structuur wordt niet extern opgelegd. Er zijn meerdere vormen waarop samenwerking in datadeelsystemen vorm kan krijgen. De beschrijving van de governance is hieronder opgedeeld in de feitelijke besturing, de bekostiging en de wijze van toezicht.

IIIa. Besturingsmodel

Sturing van datadeelsystemen door de overheid kent drie typen; hiërarchische sturing, netwerk- en marktsturing. Hiërarchisch betekent dat de overheid een sturende rol heeft bij het delen van data en daarvoor ook de verantwoordelijkheid naar zich toe trekt. Netwerksturing is een meer horizontale vorm van sturing waarbij de overheid hooguit een coördinerende rol heeft. Bij marktsturing wordt het geheel overgelaten aan de markt. De overheid staat op afstand en kan toezicht houden, maar ook als gelijkwaardig deelnemer participeren binnen het systeem.

Deze rollen kunnen naar drie besturingsvormen vertaald worden³⁰:

1. Leiderorganisatienetwerk (hiërarchisch)

Een van de deelnemers neemt de leiding, neemt de belangrijkste beslissingen en coördineert de activiteiten.

2. Netwerk administratieve organisatie (netwerk)

Een aparte administratieve entiteit stuurt het netwerk en de activiteiten aan, met een bestuur bestaande uit vertegenwoordigers uit het netwerk.

3. Zelfregulerend netwerk (markt)

Deelnemers besluiten en coördineren activiteiten in gezamenlijkheid, decentraal.

Welk van deze vormen van besturing het best passend is, is het resultaat van de context en de technologie van het datadeelsysteem. Zo kunnen wet- en regelgeving of de volwassenheid van de markt-invoel hebben op de rol van de overheid in datadeelsystemen.

IIIb. Bekostigingsmodel

De bekostiging van het systeem hangt samen met de wijze waarop de besturing is vormgegeven. Bekostiging is echter ook een op zichzelf staand sturingsmechanisme. De bekostiging kan publiek, privaat of een combinatie daarvan zijn. Afhankelijk van de fase waarin een datadeelsysteem zich bevindt, kan het bekostigingsmodel wijzigen. Zo kan bijvoorbeeld in de initiatiefase het delen van data gestimuleerd worden door het - tijdelijk - publiek te bekostigen.

IIIc. Toezicht

Ieder systeem van datadeling is onderhevig aan toezicht waarbij mechanismen zorgdragen voor de juiste werking van het systeem. Een mechanisme kan een onafhankelijke toezichthouder zijn, die kan ingrijpen in het systeem wanneer daar aanleiding toe is. Een ander mechanisme is zelfregulatie wanneer er onderling checks en balances zijn die een goede werking van het systeem afdwingen.

Bovenstaande onderdelen kunnen op allerlei verschillende manieren worden ingevuld. Zoals ook eerder aangegeven is daarbij niet één manier de beste. Er zijn wel een aantal archetypen denkbaar waarin de invulling van de onderdelen min of meer intern consistent is. Hieronder worden twee uitersten van dit soort archetypen verder uitgewerkt ter illustratie.

Voorzieningsystemen en data-ecosystemen

In algemene zin zijn er twee type datadeelsystemen te onderscheiden, waartussen een scala aan *hybride* varianten (die elementen uit beide type bevatten) bestaan. Deze twee typen zijn:

1. Voorzieningsstelsel
2. Data-ecosysteem

Een voorzieningsstelsel wordt gekenmerkt door een centrale en soms hiërarchische aansturing waarbij, wanneer we spreken over publieke datadeling, de overheid een sturende rol heeft. Dit systeem past bijvoorbeeld in

situaties wanneer er sprake is van een onvolwassen markt. De overheid realiseert vanuit het publiek belang zelf als *launching customer* voorzieningen en stimuleert of verplicht partijen om aan te sluiten.

Een data-ecosysteem wordt vaak decentraal gedragen door de deelnemers. De term ecosysteem komt uit de biologie. Het beschrijft de wisselwerking tussen organismen en hun omgeving binnen een afgebakend gebied. Kenmerkend is dat deze systemen zelfregulerend en zelfvoorzienend zijn. Een data-ecosysteem kent tot op zekere hoogte dezelfde kenmerken. Het betreft de samenwerking tussen meerdere partijen die onderling data delen en dit mogelijk maken vanuit een gezamenlijk belang waarbij datadeling het hoger liggend goed is. Binnen het ecosysteem is sprake van evenwicht tussen de wijze waarop datadeling is ingericht en wordt bestuurd. Daarbij zijn er mechanismen die dit evenwicht bewaken, zoals onderlinge afspraken.

Zoals eerder gesteld is er geen *one-size-fits-all* systeem en blijft het organiseren van datadeling in alle gevallen maatwerk. Beide bovenstaande datadeelsystemen kunnen goed functioneren en het publiek belang waarborgen. Ontwikkelingen zoals in de technologie, in de markt of vanuit wet- en regelgeving bepalen de mate waarin het systeem functioneert. Zo kunnen technologische of marktinnovaties zorgen voor kostenefficiëntere oplossingen wat leidt tot een heroverweging van in het verleden gemaakte inrichtingskeuzes. Datadeelsystemen zijn dan ook dynamisch en bewegen mee met de ontwikkelingen in de tijd, waarbij de balans gezocht moet worden in de context, technologie en governance van het systeem. Dit verloopt doorgaans eerder evolutionair dan revolutionair, omdat er vrijwel zelden sprake is van een *greenfield*-situatie. Vaak is er immers al geïnvesteerd in technologische oplossingen en zijn er keuzes gemaakt ten aanzien van de governance, zoals de bekostiging. Deze zijn niet van de ene op de andere dag aan te passen.

De rol van de overheid binnen deze datadeelsystemen wordt deels bepaald door de tijdgeest. Politieke, sociaal-economische en technologische ontwikkelingen zorgen door de tijd heen voor nieuwe verhoudingen in de maatschappij. Dit vertaalt zich door in de rol en opstelling van de overheid in publieke-private samenwerkingen, zoals datadeelsystemen. Daarbij is door de tijd heen een tendens te zien van een sturende overheid naar meer een faciliterende overheid (zie het kader).

De rol van de overheid bij datadeling door de tijd

De rol van de overheid bij datadeling is en blijft maatwerk. In algemene zin heeft de rol van de overheid in de samenleving zich de laatste decennia ontwikkeld van een meer klassiek hiërarchische overheid naar een overheid die steeds meer een partner is in publiek-private netwerken. Steeds vaker worden daarbij in gezamenlijkheid doelen nagestreefd op basis van wederzijdse afspraken in plaats van als gevolg van verticale overheidssturing. Dit is geen op zichzelf staande ontwikkeling, maar mede het gevolg van technologische innovaties en het effect daarvan op de overheid.

In onderstaand assenstelsel zijn twee variabelen weergegeven waarmee vier vormen van overheidssturing cq rollen worden gedefinieerd. De verticale as gaat over sturing op randvoorwaarden (onder) versus resultaten. De horizontale as gaat over de taakopvatting die opschuift vanuit de overheid naar de samenleving.



Figuur 2 Vier vormen van overheidssturing (gebaseerd op: Van der Steen et al, 2014)

1. 1960-1980: De rechtmatige overheid

In de jaren '60 is het fundament gelegd voor datadeelsystemen met de introductie van grote mainframes en gemeenschappelijke registers. Deze automatisering leidde tot uniformering en standaardisering van de data, met name om statistiek te kunnen bedrijven en belastingen te heffen. De rol van de overheid was met name gericht op het verzamelen van data en het verder standaardiseren van de wijze waarop data werd vastgelegd. Zo werd een bedrijvenregister opgesteld op basis van opgaven van bedrijven:

Gebruikmaking van een gemeenschappelijk register voor de enquêtering ten behoeve van verschillende statistieken impliceert een uniformering van teleenheden c.q. waarnemingseenheden en van activiteitstypering. (CBS Jaarverslag 1967). Data was voor de overheid vooral een bron voor het invullen van toezicht, sturing en verantwoording.

2. 1980-1990: De presterende overheid

Technologische, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen hebben in deze periode een vlucht genomen. De komst van de PC en computernetwerken zorgde ervoor dat ICT in toenemende mate werd gezien als meer dan automatisering van de status quo maar ook mogelijkheden bood voor samenwerking en het gestructureerd delen van informatie. Prestatiesturing en kantoorautomatisering deden zijn intrede. Data werd nog steeds vooral verzameld door de overheid om optimalisatie mogelijk te maken.

3. 1990-2010: De samenwerkende overheid

De komst van internet en e-mail zorgen voor een revolutie bij het digitaal zakendoen en het delen van data met de overheid. De digitale één loket-gedachte werd geïntroduceerd en de focus lag vooral op het realiseren van een reductie van ICT kosten en regeldruk, zoals in 2000 treffend verwoord in het Actieprogramma Elektronische Overheid: *Het is economisch zeer van belang dat transacties met de overheid snel en accuraat kunnen worden afgehandeld. Internet/e-mail maken het nu mogelijk om los van tijd en plaats met de overheid tot zaken te komen. Het real time and online elektronisch zakendoen met de overheid is een duidelijk voorbeeld hoe ICT kan leiden tot verlagen van de transactiekosten.* Netwerksturing en een nauwere samenwerking tussen publieke en private partners kwam daarbij centraal te staan. De overheid kreeg een regierol waarbij de basis werd gelegd voor de huidige e-overheid.

4. 2010-nu: De responsieve overheid

De verdere digitalisering en de opkomst en razendsnelle ontwikkelingen van datatechnologie zorgen voor een dataficatie³¹ van de samenleving en de economie. Datadelen is niet langer een middel voor automatisering of het digitaliseren van bestaande processen, maar is de ruggengraat van veel publieke taken en een bron van economische groei. Naast kansen brengt deze tijd van dataficatie ook uitdagingen met zich mee waardoor er meer aandacht ontstaat voor het borgen van publieke waarde in de digitale samenleving. Vanuit de overheid wordt steeds vaker de samenwerking gezocht met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om kansen te benutten en grip te houden op de risico's. De overheid heeft al veel ervaring op het gebied van publiek-private samenwerking. Het nieuwe hieraan is de opkomst van GovTech. GovTech verwijst naar digitale oplossingen die burgers/ondernemers kunnen gebruiken om te interacteren met (semi)publieke instellingen. Waar vroeger de overheid met balies, webportalen en achterliggende IT-systemen de interacties tussen burgers/ondernemers en overheden faciliteerde, zien we dat steeds meer marktpartijen alternatieve oplossingen bieden aan burgers en ondernemers. We zien steeds meer startups die GovTech aanbieden. Bijvoorbeeld bij het aanvragen van een huurwoning of het maken van een financieel overzicht ten behoeve van schuldhulpverlening. Door informatietechnologie - zoals Apps, cloudcomputing, APIs, data-analytics, machine learning of een combinatie van voorgaande - op een slimme wijze in te zetten beloven GovTech aanbieders meer gebruiksgemak, snellere resultaten en meer regie op gegevens. Mede dankzij Europese verordeningen zoals eIDAS zie je ook een opkomst van qualified trust serviceproviders - marktpartijen die vertrouwensdiensten zoals inlogmiddelen en digitaal ondertekenen bieden aan burgers, bedrijven en overheden. Dit is relatief nieuw, en velen verwachten nog dat de overheid dit soort diensten levert.

Om effectief te zijn hebben GovTech oplossingen goede data nodig. Daarbij komt het initiatief voor datadeling vaker uit de markt. We zien nu al allerlei pilots met GovTech waarbij aanbieders via een GovTech oplossingen data ophalen bij de overheid. Datadeling buiten de overheid is een nieuwe ontwikkeling. De verwachting is dat overheden eerst reflecteren op wat GovTech aanbieders nodig hebben en onderzoeken of het goed zit met publieke waarden zoals privacy en gelijkheid. Eventueel kunnen publieke instanties gaan besluiten om meer faciliterend op te treden, nadat is besloten wat wel en wat niet toelaatbaar is.

De opkomst van GovTech weerspiegelt de grotere transformatie die in de publieke sector gaande is: van een overheid die zelf digitale voorzieningen ontwikkelt en in de lucht houdt naar publiek-private afsprakenstelsels waarin overheden kaders stellen en toezicht houden. Een mooi voorbeeld van deze beweging zien we in de kamerbrief 'Andere toelatingssystematiek inlogmiddelen voor burgers' waarbij de Staatsecretaris ervoor kiest om *“private inlogmiddelen voor burgers via een systeem van open toelating (erkenning) te gaan verwerven”*.

Kijkend naar de rol van de overheid bij datadeling door de tijd heen in Figuur 2 is een verschuiving te zien van linksonder naar linksboven, naar rechtsboven richting rechtsonder.

Kortom, datadeling bestaat uit verschillende componenten waarbij de technologie, de governance en de context niet los van elkaar kunnen worden gezien. De verandering van de één kan leiden tot een verandering van de ander waarmee ook de rol van de overheid bij datadeling onderhevig is aan ontwikkelingen in het datadeelsysteem. Het analysekader zoals geschetst in dit hoofdstuk zal gezien de complexiteit niet volledig zijn. Het reikt een aantal aangrijpingspunten aan om datadeling in de toekomst te organiseren. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op ervaringen van bestuurders en experts uit de praktijk om ontwikkelingen in kaart te brengen langs de lijnen van dit analysekader.

4

Bestuurders en experts over datadeling in de toekomst



Theo Hooghiemstra, oprichter en directeur van Hooghiemstra en Partners, is expert op het gebied van datadeling, en in het bijzonder in de gezondheidszorg. Daarnaast is hij expert en bestuurder van MedMij. Vanuit die rol is hij aangesloten bij de datadeelcoalitie. Tevens is hij lid van de Commissie van Deskundigen voor Toezicht op de Elektronische Toegangsdiensden.

Doorbreken dogmatisch denken tussen overheid en markt

“Datadeelsystemen zijn niet statisch, ze bewegen zich door de tijd heen”, betoogt Theo Hooghiemstra. Een mooi voorbeeld hiervan is ICANN³². “Dat is nu het meest briljante afsprakenstelsel. Er gaat het meeste geld in om, heeft de meeste invloed en is het meest lichtvoetig.” Om daar te komen, is het afsprakenstelsel in 1998 opgericht onder toezicht van het Amerikaanse ministerie van Handel. Vervolgens is het geprivatiseerd en maakt het nu gebruik van een multistakeholdermodel met afvaardigingen van overheden, bedrijven, burgers, wetenschappers, mensenrechtenorganisaties en kunstenaars. Ze komen vier keer per jaar bij elkaar en sluiten af met een groot feest waar alle deelnemende partijen samen aan mee doen. “Alles is open”, aldus Theo Hooghiemstra.

Narrow-minded

De openheid van geest bij de deelnemers aan het afsprakenstelsel ICANN zien we bij de deelnemende partijen, aan de op papier zo mooi en transparant uitzijende afsprakenstelsels, in Nederland maar zelden. “Er wordt nog heel

narrow-minded gedacht, zowel bij overheden als bij marktpartijen." Overheden denken in veel gevallen dat met het verstrekken van een subsidie de markt wel in beweging komt. Marktpartijen gaan er op hun beurt van uit dat zodra de overheid betrokken is, er sprake is van bureaucratie, starheid en traagheid. Het frappante is dat overheden op deze manier ook naar elkaar kijken. Er is een aantal grote machtsblokken binnen de overheid - de grote uitvoeringsorganisaties en een aantal ministeries - die zelf de regie willen houden bij datadeling. Ze wijzen naar elkaar alsof de ander de boel frustreert. "Deze strijd om zelf de regie te houden binnen de overheid en het narrow-minded denken, maakt dat het open stelsel denken nog best wel ver weg is". Om dit te doorbreken, moet er eerst het besef komen dat meer samenwerking tussen overheden en tussen de overheid en markt nodig is.

"Voor moderne datadeling zijn afspraken nodig tussen overheden en marktpartijen. Overheden zijn echter gewend om te werken op basis van loyaliteit, terwijl bedrijven werken op basis van afspraken. Overheden en marktpartijen staan nu dan ook nog té vaak tegenover elkaar. Overheden willen grip houden, maar hebben ook een interne machtsstrijd. De markt kan innovatieve oplossingen bieden, maar falen soms waardoor publieke belangen in het gedrang komen. Om datadeling in de toekomst te organiseren moeten we het dogmatisch denken tussen overheid en markt doorbreken."

Publiek belang en marktfalen

"Er is heel veel intellect en innovatie in de markt die je kan gebruiken om datadeling op een goede en veilige manier te organiseren." Toch zijn er goede redenen voor de overheid om niet alles aan de markt over te laten. Bijvoorbeeld wanneer er een publiek belang in het geding is. Van een publiek belang is sprake bij marktfalen. "Waar publieke belangen moeten worden beschermd, moet de overheid een rol pakken. Maar dit hoeft geen regierol te zijn. Je wilt het zo open mogelijk maken. De overheid moet dan niet regisseren, maar faciliteren. En soms reguleren." Faciliteren kan ook betekenen dat de overheid onafhankelijk toezicht inricht en de organisatie van datadeling verder aan de markt overlaat, "zoals ik in mijn advies aan het ministerie van BZK heb voorgesteld ten aanzien van het afsprakenstelsel rond e-factureren."³²

Een onafhankelijk systeem van checks en balances ontbrak daar in belangrijke mate waardoor ik heb voorgesteld dat de overheid zo'n systeem van checks en balances (inclusief toezicht) tenminste zou moeten faciliteren." Als de markt het laat afweten of er is te weinig voortgang dan moet de overheid instappen. "Bijvoorbeeld in de zorg waar marktpartijen en zorgaanbieders elkaar in hun greep houden, is de overheid nodig om dit te doorbreken. Soms zijn wetten noodzakelijk of het verplicht stellen van informatiestandaarden. Dit is dan wel een ultimatum remedium. En ook een wet is niet statisch. Na een tijdje is die wellicht niet meer nodig of aan vervanging toe."

Modern en vertrouwd datadelen

Voor datadeling is vertrouwen nodig, zeker in de zorg. Publieke waarden moeten daarbij worden beschermd. Dat betekent ook dat principes als 'registreren aan de bron' en 'eenmalig vastleggen' worden gebruikt bij datadeling, net als data protection by design. De technologie daarvoor is er, maar deze wordt nog onvoldoende benut. "Ook worden nu vooral gestructureerde data gedeeld, of digitale documenten, zoals een pdf. Modern datadelen gaat juist ook om ongestructureerde data met behulp van zoekmachines te delen. Dit neemt een enorme vlucht." Daarbij moeten we ons wel realiseren dat datadeling geen wondermiddel is voor alle kwalen. "We moeten niet zoveel mogelijk data delen, maar vertrouwd data delen."



Maarten Jonker, Chief Information Officer van de Belastingdienst, is nauw betrokken bij datadeling en de organisatie daarvan bij de Belastingdienst. Naast zijn operationele verantwoordelijkheid zet hij ook op strategisch niveau de lijnen uit voor datadeling in de toekomst. Voor de Belastingdienst werkte hij bij onder andere bij Achmea als IT en programma-manager.

Sturen op gemak om datadeling te organiseren

“Vroeger kreeg je uitsluitend een blauwe envelop door de bus. Die papieren stroom zijn we aan het digitaliseren, want alleen een blauwe envelop als vorm van datadeling volstaat niet meer”, begint Maarten Jonker. Om te beginnen is het volume van het dataverkeer enorm toegenomen. Als je bijvoorbeeld kijkt naar de Douane zie je dat de komst van e-commerce en partijen als Alibaba en Amazon ervoor zorgt dat massaliteit van stromen toeneemt. We gaan naar steeds meer system-to-system datadeling en real time-verwerking in plaats van batch-verwerking. Dit stelt eisen aan de infrastructuur. “We moeten dan ook kritisch kijken naar hoe we dit gaan organiseren”.

Paradigmashift

De Belastingdienst en Douane zijn bij uitstek grote dataverwerkers. Via oplossingen als Standard Business Reporting (SBR), Single Window en portalen worden jaarlijks miljarden berichten uitgewisseld. De massaliteit van de datadeling (zoals aangiftes en aanslagen) vraagt dat we differentiëren en standaardiseren, niet alleen in het berichtenverkeer, maar ook in de berichten zelf. De vraag die ik mezelf wel eens stel: ‘Welk deel van het berichtenverkeer moet je blijven doen? En waar kan je stoppen met berichtenverkeer?’

Het massaal en real-time delen van data stelt steeds hogere eisen aan de organisatie, en bovendien nemen risico's voor privacy en beveiliging toe. “Je kunt gehackt worden, er kan gefraudeerd worden en er zijn datalekken mogelijk”. Dit voorkom je deels door minder data heen en weer te versturen en direct data uit bronsystemen te gebruiken. Neem het voorbeeld van de voorgevulde aangifte. Als belastingdienst zorgen wij voor de dataverzameling en analyse, we vragen mensen alleen om nog een controle uit te voeren. Door processen slimmer in te richten en het makkelijker te maken voor mensen om met ons te interacteren verminderen we juist de uitwisseling van data. Hierdoor kunnen we de kwaliteit beter bewaken en beperken we de risico's. “Banken zijn hier al ver mee, bij de Belastingdienst zijn we hiermee bezig, dit vraagt een paradigmashift”.

“Het begrip datadelen betekent momenteel data versturen van A naar B. Dan weet je niet zeker of die data ook gelijk blijft. Datadelen in de toekomst kan zijn dat je allebei naar hetzelfde kijkt en er tegelijkertijd aan kunt werken.”

Apps en portalen

Met het gebruik van apps en portalen is veel datadeling op de manier waarop we dat voorheen deden niet meer nodig. Dit geldt voor burgers en bedrijven. Voor burgers zijn er daarnaast altijd alternatieven nodig, bijvoorbeeld voor burgers die nog onvoldoende digivaardig zijn om gebruik te maken van dit soort oplossingen. In een portaal zoals een ‘mijn-omgeving’ kunnen veilig en direct data worden gedeeld. “Je kunt daarbij fouten voorkomen, voorinvullen, makkelijker machtigen, etcetera.” Bovendien weet je direct of het bericht is aangekomen. Op termijn zou dit nog verder kunnen ontwikkelen naar een situatie waarin data real-time wordt gedeeld en bewerkt. Nu is het zo dat aan twee kanten (bijvoorbeeld Belastingdienst en bedrijven) een dossier aanwezig is, waardoor data en informatie op twee plaatsen staat. “Het zou mooi zijn als we - wat je in bedrijven al ziet - gemeenschappelijk over dezelfde informatiepositie beschikken. Hierdoor kan er informatie verwerkt worden in een gezamenlijk bestand, waardoor er een gezamenlijk informatiepositie ontstaat.” Een soort *open sharepoint*, niet zozeer voor het uitwisselen van informatie, maar het delen van informatie.

Fit for purpose

Door datadeling veel meer decentraal - via apps en portalen - te organiseren ontstaat de vraag wat nog generiek moet zijn. "Bij de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) moeten we dan ook vooral vanuit burgers en bedrijven kijken naar wat generiek georganiseerd moet worden, en of dit ingevuld kan worden met afspraken of centrale voorzieningen. De GDI is daarbij geen doel op zichzelf, maar draagt bij aan betrouwbaar en veilig datadelen." Het doel is om uiteindelijk soepel communicatieverkeer te hebben tussen burger, bedrijven en overheid. "Onze datastrategie is dan ook om *fit for purpose* te zijn. Datadeling moet aansluiten bij de behoeftes van burgers en bedrijven en daar moeten we ook de ruimte voor bieden". Er zijn verschillende middelen om data te delen, en dat kan ook een softwarepakket zijn van een marktpartij. "Om datadeling in de toekomst meer en beter te organiseren, is sturing op gemak voor burgers en bedrijven een belangrijke invalshoek".



Reinier van der Heijden is algemeen directeur van Hypotheken Data Netwerk (HDN), een vereniging die datadeling mogelijk maakt binnen de financiële keten.

Digitale identiteit als randvoorwaarde voor datadelen

"Als je een huis koopt, wordt er heel veel data van je gevraagd. Die data moet veilig en betrouwbaar bij de hypotheekverstrekker terecht komen. Daar is wel een gemeenschappelijke taal voor nodig", legt Reinier van der Heijden uit. Hypotheken Data Netwerk (HDN) zorgt voor veilige en betrouwbare datadeling bij onder andere het afsluiten van hypotheeklen. Daarvoor levert HDN een netwerk om data versleuteld te delen en een standaard. Dit is een gemeenschappelijke taal, zodat de ene partij met de andere partij kan 'praten'. Op deze manier vindt ongeveer 85% van het totale verkeer in het hypotheeklandschap plaats.

Overheid, pak door!

In de begintijd van het internet zagen grote hypotheekaanbieders meerwaarde in het standaardiseren en delen van data. "Die gezamenlijke behoefte in de markt heeft geresulteerd in HDN". Het doel daarbij is, om partijen op een goede, veilige en efficiënte manier met elkaar te laten communiceren. "HDN is een hypotheek data-ecosysteem waarin partijen onderling samenwerken met een gemeenschappelijk doel; het hypotheekproces voor de klant en alle

stakeholders zo efficiënt mogelijk inrichten. Dat betekent dus ook het delen van data die nodig zijn voor een hypotheek". Dit gebeurt zoveel mogelijk digitaal en in nauwe samenwerking met de makelaardij, het notariaat en het kadaster. "In het hypotheekproces is veiligheid en zekerheid van groot belang. Hypotheken gaan over veel geld en er worden veel persoonlijke gegevens uitgewisseld. Je wilt niet dat daar iets mis mee gaat en dus zijn er zekerheden in het proces nodig. Het proces loopt echter spaak doordat burgers onvoldoende in staat zijn om zich online te identificeren." Het online identificeren en authenticeren is van groot belang. Er is zekerheid nodig over of de persoon aan de andere kant ook is wie hij zegt te zijn. Zeker bij zoiets als hypotheken. Daarmee is het een randvoorwaarde om verdere data te delen. Er ligt hier een belangrijke taak voor de overheid om dit geregeld te krijgen. Niet alleen voor hypotheken, maar ook voor andere sectoren. Op basis hiervan kan dan verder worden gebouwd aan veilige en betrouwbare datadeling. Om snel met een goede oplossing te komen bij dit soort essentiële functies moet de overheid wel doorpakken. "Er zijn de laatste jaren wel acties ondernomen, maar er is te weinig voortgang geweest. Het is belangrijk dat de overheid nu met een duidelijke visie doorpakt. Als dat niet gebeurt, ontstaat er namelijk een gat waar commerciële partijen in kunnen springen (denk aan Facebook, Google etc). Dat vind ik zorgelijk."

"Zorg voor een digitale identiteit waarmee burgers in staat zijn om eigen data uit overheidsbronnen op een veilige manier te delen."

Houtje-touwtje situaties

Het is vooral belangrijk dat de overheid het beleid bepaalt en kaders stelt op functies die generiek en essentieel zijn voor datadeling, zoals online identificatie en authenticatie. "DigiD kan niet in alle gevallen gebruikt worden. Hierdoor kun je je soms niet identificeren. Er ontstaan houtje-touwtje situaties om identiteit te kunnen vaststellen. Burgers moeten zich nu soms wel vier keer via de e-mail met een kopie paspoort identificeren bij het afsluiten van een hypotheek." Door heldere richtlijnen en kaders vanuit de overheid te bepalen, kan de markt passende oplossingen ontwikkelen. Hierbij kunnen ook zaken zoals het digitaal veilig ondertekenen door een consument worden meegenomen. Iets waar op Europees niveau al sinds 2014 wetgeving voor is (EIDAS). Laten we nu ook op nationaal niveau doorpakken.

Digitale consent

Data delen met de overheid is soms omslachtig, zeker bij het kopen van een huis. "Communicatie met de Belastingdienst gaat nu vaak nog op papier, met soms wekenlange doorlooptijden". Op termijn moeten burgers zelf eenvoudig data kunnen delen door toestemming te geven aan een organisatie om deze gegevens op te halen. Hiermee blijven burgers zelf eigenaar van hun data en kunnen ze deze eenvoudig delen met bijvoorbeeld hun adviseur of de hypotheekverstrekker. "Als de overheid dit landelijk organiseert, kunnen marktpartijen zorgen dat het ook echt gaat werken." Burgers zijn daarmee in staat om met een druk op de knop gegevens voor een hypotheek snel en foutloos ter beschikking te stellen. Samen met de overheid die de regie neemt, kunnen we snel tot een veilige, efficiënte oplossing komen. Toepasbaar in meerdere branches. "Wat HDN betreft liever vandaag nog dan morgen!"



Roxane Daniels is Teamleider bij de directie Informatiesamenleving en Dirk van Brederode is Programmamanager Smart Society bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Beide zijn vanuit hun rol betrokken bij datadeelinitiatieven binnen en tussen gemeenten.



Organiseren van datadelen als proces van sympathieke onvermijdelijkheid

“Overheden zien steeds beter de waarde van data en hoe data kan bijdragen aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Datadeling wordt dan ook steeds belangrijker. Maar ook begint men te beseffen dat veel van die waardevolle data niet bij de overheid, maar vaak bij bedrijven ligt”, vertelt Roxane Daniels. VNG is erop gericht om gemeenten te helpen om data op een goede en veilige manier te delen. “Dat doen we bijvoorbeeld met Commonground, een infrastructuur met standaarden, principes en uitgangspunten om data tussen gemeenten te delen.” Tegelijkertijd is het naast zo’n technologische infrastructuur ook belangrijk om het gesprek aan te gaan. “Daarbij is het belangrijk om een goed evenwicht te vinden tussen de belangen van de overheid en die van het bedrijfsleven”, vult Dirk van Brederode aan.

Versnipperd juridisch landschap

Bij datadeling zijn allerlei wettelijke en andere juridische bepalingen van toepassing. Zeker bij gemeenten waar datadeling al snel gaat over burgers. Met name data die worden verzameld en gedeeld via bijvoorbeeld sensoren in de buitenruimte. Deze zijn onderhevig aan verschillende juridische regimes.

“Dit maakt het enorm complex om data te kunnen delen en te gebruiken.” Tegelijkertijd roert ook Europa zich op het gebied van datadeling. “De rechten van burgers worden beter beschermd, door bijvoorbeeld de AVG, maar burgers worden ook meer in de regie gezet.” Het landschap rond datadeling is hierdoor steeds meer versnipperd geraakt. “De centrale regie op het datavraagstuk ontbreekt.”

Meer als één overheid opereren

‘De overheid’ bestaat niet. “Binnen de overheid bezit iedereen eigen data en het is heel moeilijk die data te delen, ook onderling.” De overheid moet dan ook veel meer als één organisatie gaan opereren en soepeler omgaan met onderlinge datadeling. Zeker tussen de verschillende bestuurslagen. Daarbij moeten er ook duidelijke principes komen hoe we omgaan met data, bijvoorbeeld bij data die wordt verzameld in de publieke ruimte. Dit kan ook betekenen dat aanvullende regulering nodig is, maar wel vanuit een centrale regie. “Dit vraagt ook een sterkere rol en meer ondersteuning van het Rijk, maar die ontbreekt tot nu toe nog vaak.”

“Datadeling vraagt samenwerking tussen overheid en markt. Zie dit als een slinger, een pendulum waarin een evenwicht gezocht wordt. Enerzijds zijn heldere kaders nodig vanuit de overheid en anderzijds voldoende ruimte voor bedrijven om met oplossingen te komen.”

Samenwerking en balans

Het goed organiseren van datadeling is enorm complex. “We moeten ons dit realiseren en ook accepteren.” Tegelijkertijd kan er enorm veel van elkaar worden geleerd door onderlinge uitwisseling. Ook naar andere datadeelsystemen. Dit kan alleen als er ook interoperabiliteit is tussen organisaties. “Dit begint met elkaar aan tafel gaan.” Hierbij is het belangrijk dat overheden en bedrijfsleven samen optrekken. Het volledig overlaten van datadeling aan de markt brengt het risico op een vendor lock met zich mee. Het beperkt de innovatie doordat kleine startups geen ruimte krijgen om met betere oplossingen te komen. “Overheden moeten echter ook niet vanuit een ivoren toren verplichtingen of standaarden opleggen zonder de markt te betrekken.” Overheid en bedrijfsleven hebben elkaar nodig bij het delen van data. Cocreatie kan een resultaat zijn. Soms is het hoogst haalbare om gezamenlijk te concluderen dat datadeling nodig is, maar dat we nog niet weten hoe. “Het is een proces van sympathieke onvermijdelijkheid, iedereen mag meedoen, maar er moet aan het einde van de rit wel een oplossing liggen.”



Rogier de Boer is programma-manager Data Delen bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en vanuit die rol betrokken bij de Data Sharing Coalition (Datadeelcoalitie voor bedrijven). Deze coalitie werkt aan een generiek afsprakenstelsel om makkelijk, veilig en vertrouwd data tussen sectoren te kunnen delen. De coalitie is een groeiend samenwerkingsverband bestaande uit datadeelinitiatieven, brancheverenigingen, kennisinstellingen, bedrijven en experts, vanuit de markt.

Datadeling als essentieel onderdeel van de economie

“Datadeling is een essentieel onderdeel van onze economie. Er wordt al heel veel data gedeeld, maar dat kan nog veel beter: meer, efficiënter en veiliger”, begint Rogier de Boer. EZK richt zich met name op datadeling tussen bedrijven. Hoe kan meer datadeling bijdragen aan de digitale economie door dit te stimuleren en te faciliteren. “Daarbij is de overheid slechts één van de spelers en in het algemeen meer een verbinder dan een initiator.”

Faciliteren en stimuleren

“Het is een illusie dat de overheid altijd nodig is om datadeling te organiseren.” Er zijn veel initiatieven binnen sectoren om datadeling te verbeteren en er zijn sectorspecifieke uitdagingen die partijen in een sector zelf moeten oplossen. Denk aan het vaststellen van definities en het stellen van eisen aan een uitwisselingsformaat. Vanuit een helikopterperspectief zie je dat partijen in

verschillende sectoren aan dezelfde soorten vraagstukken werken, maar dat ze dat niet van elkaar weten. Voorbeelden hiervan zijn het ontwikkelen van oplossingen voor identificatie/authenticatie, consent management en metadata. “De rol van de overheid is daarbij in beginsel het faciliteren en stimuleren van datadeling door partijen met elkaar te verbinden. Zo vinden ze niet allemaal het wiel opnieuw uit. In specifieke gevallen kan worden overgegaan tot het opleggen van verplichtingen. Dit moet dan wel goed onderbouwd en gelegitimeerd kunnen worden.” Dit kan bijvoorbeeld wanneer er sprake is van marktfalen of als publieke belangen geschaad worden. “Hierbij kan gedacht worden aan oneerlijke concurrentie of belemmering van de innovatie doordat kleine partijen de markt niet kunnen betreden.” In de meeste gevallen is de rol van de overheid echter beperkt tot het verbinden en harmoniseren van bestaande initiatieven. Ook kan de overheid helpen om de kaders te scheppen waarbinnen bedrijven data kunnen delen.

“De overheid moet kritisch nadenken over haar rol bij het organiseren van datadeling en zich daarbij realiseren dat haar rol door de jaren verandert. Anders is de oplossing van vandaag opeens het probleem van morgen”

Grip op data organiseren

Een basisvoorwaarde bij datadeling is dat partijen grip houden op de data. “Wat grip betekent, is overigens niet altijd precies gedefinieerd. Dit hangt namelijk ook af van de context en van het soort data. Persoonsgegevens vragen bijvoorbeeld vaak om meer grip dan niet-persoonsgegevens.” Om grip op de mix van persoons- en niet-persoonsgegevens te krijgen is er nog vrij weinig in de praktijk geregeld. “De AVG biedt wel een goede basis en zorgt voor inzicht hoe data verwerkt wordt. In de praktijk geeft het nog onvoldoende concrete handvatten om de verwerking echt te kunnen beïnvloeden.” De overheid kan hier een belangrijke voorbeeldrol vervullen, door grip op data voor burgers goed te organiseren. Tegelijkertijd is het voor overheden ook lastig om zelf als een soort launching customer te fungeren. “Er wordt continu met een vergrootglas naar de overheid gekeken waardoor experimenten vaak lastig of zelfs niet van de grond komen”. Bovendien heeft de overheid bij datadeling meerdere petten op. “In sommige ketens ziet de overheid erop toe dat data op een wettelijke manier wordt gedeeld. In andere ketens is de overheid data aanbieder of data afnemer.” Dit maakt het soms lastig om een standpunt in te nemen.

Exitstrategie

Datadeling is een complex vraagstuk en de rol van de overheid in het systeem verandert langzaam in de tijd. Er kunnen bijvoorbeeld goede redenen zijn om als overheid zelf (tijdelijke) oplossingen of voorzieningen op te zetten en te beheren. Denk aan beschikbare oplossingen in de markt. De vraag is dan wel hoe lang je als overheid aan een (tijdelijke) eigen oplossing moet vasthouden. Om deze vraag te beantwoorden moet je regelmatig polsen hoe volwassen marktoplossingen al zijn. “Daarbij zie je ook een soort natuurlijk proces, waarin de overheid na verloop van tijd bepaalde taken over kan dragen aan de markt als de tijd daar rijp voor is.” De snelheid waarmee de dataeconomie zich ontwikkelt is enorm. “We moeten ons daarbij realiseren dat datadeling complex is. Datadeling binnen een sector is al ingewikkeld. Datadeling tussen verschillende sectoren is nog ingewikkelder. Maar datadeling in de hele economie is bijna niet te bevatten complex. Een oplossing die eeuwig stand gaat houden bestaat dan ook niet”. En als je als overheid vooraf te hoge eisen stelt aan een datadeelsysteem, kan het al gauw zo zijn dat er weinig partijen overblijven die een oplossing kunnen leveren. Voor je het weet kom je in een soort vendor lock-in met een niet goed passende oplossing. Je hebt de innovatie van de markt continue nodig om het businessmodel achter datadeling valide te houden door de tijd heen. “Of je nou zelf een oplossing ontwikkelt of dat aan de markt overlaat, het is in beide gevallen daarom noodzakelijk om vooraf een exitstrategie voorhanden te hebben waarmee je nieuwe oplossingen de ruimte kunt geven. Anders ontstaat een situatie waarin geen sprake is van marktfalen maar van overheidsfalen.”



Tim Hehenkamp is Executive Director Technology & Data bij Jumbo Supermarkten.

Hij is verantwoordelijk voor technologie en data bij Jumbo Supermarkten.

Er moet voor iedereen waarde in datadeling zitten

Data-uitwisseling is een kernproces van de supermarktbranche geworden. De hele keten heeft een steeds grotere behoefte aan informatie. Van klanten die de oorsprong van producten willen weten, wat de precieze samenstelling is en in hoeverre die bij hun leefstijl past, tot de eisen die robotisering van distributiecentra stelt aan de juistheid en volledigheid van afmetingen van artikelen. Supermarkten zijn hiermee onderdeel geworden van een data-ecosysteem. De databehoeftte ontwikkelt zich razendsnel, zo is het aantal kenmerken dat van supermarktartikelen wordt vastgelegd in enkele jaren verviervoudigd. Veel van die informatie wordt door leveranciers doorgegeven aan de retail en aan de klant. Andersom zijn fabrikanten geïnteresseerd in gegevens over het aankooppatroon van hun producten. “Gezamenlijke standaardisatie van deze kenmerken en een systematische uitwisseling zijn een randvoorwaarde”, stelt Hehenkamp. “We zijn immers niet de enige speler in het ecosysteem”.

Denken in gedeelde belangen

Om te garanderen dat producten altijd voorradig zijn wordt actuele voorraad-data gedeeld met leveranciers. “We proberen tot een gezamenlijke forecast te komen zodat in de keten op één versie van de waarheid kan worden gestuurd.” Zowel supermarkten als leveranciers willen immers volle schappen. Dit gedeelde belang legt een fundament voor de technische en organisatorische inrichting van data-uitwisseling. Pas wanneer iedereen het belang en het nut ervan inziet, kun je succesvolle oplossingen uitrollen. Hierbij moet je ook flexibel zijn. Leveranciers zijn verschillend en hebben ook hun eigen systemen, processen en voorkeuren.

In kleine stapjes samen vooruit

Standaardisatie van gegevens is binnen de retail al lange tijd gebruikelijk, denk maar aan de ‘streepjescode’. Dit is een internationale standaard van GS1 die iedereen heeft geadopteerd, omdat zij het gezamenlijk belang zagen. Er is echter nog veel potentie voor verdere standaardisatie. Momenteel legt de sector bijvoorbeeld de laatste hand aan het uitwisselen van mediagegevens zoals productafbeeldingen van a-merken, die sinds de opkomst van e-commerce erg belangrijk zijn geworden. “Iedereen heeft die afbeelding nodig en een fles cola is een fles cola. Er is met zo’n foto vrijwel geen concurrentievoordeel te halen door die foto zelf te maken. Dit soort informatie is dan zeer geschikt voor datadeling in de keten.” Het is wel veel werk: er moeten definities worden bepaald waar iedereen zich in kan vinden en systemen ingericht om informatie uit te wisselen. Dit vraagt investeringen die niet altijd direct een business case hebben. Bovendien opereren veel leveranciers internationaal, soms wereldwijd. Dit maakt besluitvorming complex. “Je kunt als supermarkt niet de standaarden opleggen, we moeten er met de sector samen over beslissen. En als je lokaal voorop wilt lopen moet je soms afwijken van standaarden die breder worden gehanteerd. Dit vergt veel overleg.” De sector moet daarom in kleine stapjes vooruit.

“Give to get. In ruil voor data moet je waarde teruggeven. Het moet in balans zijn. Dat geldt voor consumenten die aan de kassa staan, maar ook voor burgers richting de overheid”

Klant wil persoonlijke dienstverlening mits de privacy geborgd is

In veel sectoren komt men tot het inzicht dat sommige data ook commercieel potentieel heeft. Met verkoopdata kun je de vraag voorspellen en lege schappen voorkomen. “Voeg je met een nieuw artikel meer keuze toe, of meer van hetzelfde? Met klantdata kan je ook persoonlijker adviseren en producten of diensten onder de aandacht brengen die iemand mogelijk interessant vindt.” Hier bevindt zich een spanningsveld tussen de mogelijkheden die data biedt en de eisen en wensen omtrent bijvoorbeeld privacy. “Klanten zijn bereid data te delen, mits daar concrete waarde tegenover staat. Dat kan korting zijn, of een inspirerend recept, of iets dat het boodschappen doen makkelijker maakt, zoals zegels digitaal sparen in plaats van plakken. Maar het moet in balans zijn: *give to get*.” Goede privacybescherming is daarbij een absolute randvoorwaarde. “Het laatste dat je wilt is het vertrouwen van je klant verliezen.”

Consumenten vinden het steeds belangrijker dat er verantwoord met hun data wordt omgesprongen. De mogelijkheden om dit als gebruiker in te stellen nemen toe, maar die worden niet altijd gebruikt. “Wie neemt een zaterdagavond om de privacyinstellingen van je online accounts écht door te nemen? Ik denk dat de consument hier uiteindelijk ontzorgd wil worden. Je moet er gewoon op kunnen vertrouwen dat de terms and conditions kloppen en er geen addertjes onder het gras zitten. Recente wetgeving zoals de AVG draagt hier zeker aan bij. Op deze koers moeten we verder, waarbij er overigens voldoende oog moet blijven voor wat er wél mag. Klanten verwachten namelijk ook gemak en willen niet telkens dezelfde gegevens in hoeven vullen.” Dit geldt niet alleen voor supermarkten, maar ook voor dienstverleners in de publieke en private sector. “Ook overheden zouden de kracht van data meer kunnen benutten. Waarom zou je de werkzame mechanismen van een goed loyaliteitsprogramma niet breder in de maatschappij inzetten? Waarom spaar ik bijvoorbeeld geen punten als ik buiten de spits reis? Privacy is vaak een showstopper, maar als de security- en privacy-criteria goed zijn ingevuld en er voldoende waarde voor burgers tegenover staat zouden dit soort oplossingen best geaccepteerd kunnen worden. Maar de spelregels moeten op orde zijn. Dit kan een individuele marktpartij niet alleen realiseren. Een uitgelezen kans voor de overheid.”

5

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Data is hot. Of je het nou aan bestuurders vraagt of de literatuur bekijkt, datadeling is een populair onderwerp. Dit komt mede doordat data een voorwaarde is voor transformatie naar meer datagedreven werken, gepersonaliseerde diensten of businessmodel innovatie. Burgers, bedrijven en overheden zijn onderdeel geworden van een groot data-ecosysteem dat in veel opzichten nog versnipperd is. De databehoeft ontwikkelt zich razendsnel, mede doordat nieuwe technologieën voortdurend nieuwe kansen met zich meebrengen. Dit schept ook verwachtingen richting overheden die over veel data beschikken. Maar het delen van data buiten de overheid is een nieuwe ontwikkeling. En zoals bij veel nieuwe ontwikkelingen heb je een fase van de kat uit de boom kijken, programma's opstarten en gesprekken voeren. We zijn op dit moment in die fase enhoelang die fase gaat duren weet niemand. Datadeling, zeker waar het gaat om persoonlijke data, is een complex thema en vraagstukken rondom regie en privacy maken de discussie niet makkelijk. Maar in een wereld, waarin mensen (dus ook bestuurders en beleidsmakers) via hun smartphone gewend zijn geraakt aan eenvoudige en slimme apps en bijna directe resultaten en satisfactie, wil vrijwel iedereen snel door naar de volgende fase. Een fase waarin data frictieloos door sectoren heen gedeeld wordt voor de beste en meest persoonlijke dienstverlening zonder onnodige administratieve rompslomp, met oog voor publieke waarden en gepaste regie vanuit het individu.

Hoe komen we daar? Een sleutelwoord uit de interviews en de literatuur is samenwerking. Het liefst publiek-privaat, dwars door sectoren en waar nodig generiek en sector-specifiek op de relevante onderdelen van een datadeelsysteem. Hoe deze samenwerking vorm gaat krijgen is nog te bezien. Een mogelijke route is via Rijksprogramma's die zich richten op datadeling zoals bijvoorbeeld Regie op Gegevens, Standard Business Reporting of het Programma Data delen. Een tweede route is vanuit sectorspecifieke initiatieven, zoals in het zorg- of hypotheekdomein. Een derde route is vanuit publiek-private coalities op de onderdelen van datadeelsystemen, bijvoorbeeld op vertrouwensdiensten zoals authenticatie en digitaal ondertekenen. Alle drie de routes worden nu parallel gevolgd en alle drie kunnen leiden tot een of meerdere afsprakenstelsels voor datadeling. We sluiten dan ook af met een oproep aan de spelers in alle drie de routes: communiceer en verbind waar mogelijk.

Ontwikkelingen

Naast bovengenoemde conclusies observeren we de volgende ontwikkelingen rond datadeling.

1. De ecosysteem benadering wordt dominant en biedt nieuwe kansen om data te benutten. Als je boeken over datadeling van een decennium geleden leest, dan lag de nadruk op informatieketens en ketenintegratie (ook wel bekend als applicatie-integratie). De focus lag op het transporteren van data van A naar B, zodat vooraf gedefinieerde processen (o.a. analyses, controles en beoordeling) kunnen worden uitgevoerd. Mede door de ontwikkelingen op het gebied van cloud-analytics en data-platformen ontstaan er ook mogelijkheden om data elders te laten analyseren of controleren. We zien ook dat er minder 'ruwe' data wordt uitgewisseld. In plaats daarvan delen we alleen de resultaten van analyse processen (performance indicators of verified claims). Datadeling van A naar C en dan van C naar B is ook mogelijk en is misschien ook goedkoper. Dit biedt nieuwe kansen.
2. De positie van de burger en ondernemer komt meer centraal te staan. Burgers willen en krijgen steeds meer regie over hun eigen gegevens. Deze positie is versterkt door de komst van onder meer de AVG die de rechten van burgers ten aanzien van gegevensbescherming beter beschermt. Tegelijkertijd stimuleert de AVG ook datadeling met onder andere het recht op inzicht en op dataportabiliteit. Dit katalyseert de roep om digitale datakluisen voor burgers en ondernemers, een breuk ten opzichte van de huidige praktijk van organisatie specifieke klantportalen.

Voorwaarden voor het benutten van de ontwikkelingen:

1. Datadeling vraagt wederkerigheid

Datadeling is geen vanzelfsprekendheid. De technologie maakt het mogelijk dat data gedeeld kan worden, maar partijen moeten ook bereid zijn om data te delen. Deze bereidheid kan in sommige gevallen worden afgedwongen, maar dit is lang niet altijd mogelijk of voldoende efficiënt. De bereidheid om vrijwillig (zonder verplichtstelling) data te delen wordt echter groter naarmate dit gemakkelijker is.

2. Vertrouwensdiensten als voorwaarden voor datadeling

In de zoektocht naar oplossingen voor datadeling en meer regie spelen zekerheden op digitale identiteiten en toestemmingen (consent-management) een sleutelrol. Dankzij de eIDAS verordening zien we een opkomst van marktpartijen³³ die vertrouwensdiensten (o.a. inloggen, ondertekenen, archiveren en versleuteld uitwisselen) kunnen bieden aan burgers, ondernemers en overheden. Het maken van sector-overstijgende afspraken

over de adoptie van deze vertrouwensdiensten laat nog op zich wachten. Een mogelijke doorbraak is het besluit van de staatsecretaris om "private inlogmiddelen voor burgers via een systeem van open toelating (erkenning) te gaan verwerven"³⁴. De rol van kadersteller staat hier centraal.

In de praktijkcases en literatuur die onderliggend zijn aan deze paper wordt de rol van de overheid beschreven op een schaal van kaderstellend en faciliterend tot eigenaar en beheerder. Kaders (waaronder wet- en regelgeving) worden door vrijwel iedereen als belangrijk onderkend om datadeling te organiseren. De mate waarin de overheid een actieve rol speelt (of zou moeten spelen) is onder andere afhankelijk van de vraag of datadeling ook tot stand komt zonder actieve inmenging van de overheid of dat er sprake is van marktfalen. Dit vindt plaats wanneer de markt onvoldoende in staat is om datadeling te organiseren terwijl datadeling wel gewenst is vanuit een publiek belang. Publiek belang is dan ook een randvoorwaarde voor de overheid om actief deel te nemen binnen een datadeelsysteem. Zo kan in het geval van marktfalen en publiek belang de overheid tijdelijk als launching customer een datadeelsysteem initiëren. Tegelijkertijd is er een meer algemene tendens van verticale naar horizontale sturing bij datadeling. Samenwerking wordt steeds belangrijker en aansturing (bijvoorbeeld het opleggen van standaarden via wet- en regelgeving) is alleen effectief in uitzonderlijke gevallen.

Hoewel de visies op zowel datadeling als de rol van de overheid uiteenlopen is er wel een gedeeld beeld van de kansen en noodzaak van datadeling (zie onder meer de stukken in bijlage C). Het realiseren van deze kansen vergt in een aantal gevallen een kritische zelfreflectie ten aanzien van de organisatie en werking van bestaande datadeelsystemen. Keuzes over de technologie en de governance moeten daarbij periodiek herijkt worden aan de hand van veranderingen in de omgeving.

Aanbevelingen

Datadeling in de toekomst vraagt vandaag actie. Daarbij doen we de volgende twee aanbevelingen ten aanzien van het bevorderen en organiseren van datadeling:

1. Investeer in publiek-private afsprakenstelsels op basis van wederkerigheid, vertrouwen en belangen

De markt vervult een belangrijke rol bij de ontwikkeling van technologische innovaties die bijdraagt aan datadeling. Dit kan alleen als er heldere kaders zijn waarbinnen data veilig en conform de wet kan worden gedeeld. De groei in het volume van datadeling en het toenemend belang van data

maken een nauwe samenwerking tussen publieke en private partijen steeds belangrijker. Zo kan data efficiënt, veilig en vertrouwd worden gedeeld. Deze samenwerking kan alleen tot stand komen wanneer afspraken en standaarden het resultaat zijn van afgewogen belangen en geaccepteerd worden. Publiek-private afsprakenstelsels zijn hiervoor een beproefde aanpak. Hierbij kennen we zowel domeinspecifieke afsprakenstelsels (bijvoorbeeld Medmij voor het zorgdomein) als domein-overstijgende afsprakenstelsels (bijvoorbeeld het stelsel van basis-registraties). Afsprakenstelsels lenen zich bij uitstek voor een diverse en behoeftegerichte rol van overheden. Overheden kunnen de rol van trekker, datapartner, (data)leverancier en toezichthouder hebben. Veranderingen in de omgeving gaan leiden tot veranderingen in het datadeelsysteem en de benodigde rol van overheden. Het is dan ook van groot belang om continu de *fit* te bewaken met de omgeving.

2. Biedt bestuurlijke experimenteerruimte om te leren

Wie welke rol moet gaan spelen in een datadeelsysteem is vooraf lastig te bepalen. Terwijl nieuwe beleidsambities (zoals koploper worden op de toepassing van AI en burgers meer regie geven) en technische oplossingen (bijvoorbeeld datakluisen) aan de deur kloppen, zie je vooral discussie over wie welke rol moet pakken, wat publiek en wat privaat geregeld moet worden en hoe je de publieke waarden borgt. De praktijk is echter dat niemand exact weet wat nodig is, wat al goed werkt en wat nog experimentele technologie is. Veel nieuwe technologieën zijn zo disruptief dat we nog nauwelijks ervaring en referentiemateriaal hebben. Om erachter te komen wat werkt en welke rollen ingevuld moeten worden adviseren we bestuurders om experimenteerruimte te bieden. Dit betekent ook toegang bieden tot test-voorzieningen en registers voor experimenteerdoeleinden. Door te leren van ervaringen kan passend beleid worden ontwikkeld.

Reflectie

Met deze paper willen we een bijdrage leveren aan het bevorderen van datadeling door de rol van de overheid als partner bij datadeling te duiden. Met de introductie van het datadeelsysteem en de uiteenzetting hiervan in de hoofdstukken 2 en 3, is geprobeerd om inzicht te geven in het begrip datadeling, hoe dit vorm krijgt en welke afhankelijkheden er binnen een dergelijk systeem zijn. Met de inzichten, suggesties en ideeën van deskundigen (zoals beschreven in hoofdstuk 4) willen we de bestaande inzichten omtrent datadeling verrijken. Ook kijken we naar de toekomst van datadeling en de rol van de overheid daarbij.

Binnen de kaders van deze paper is het echter vrijwel onmogelijk om recht te doen aan de complexiteit van het gehele vraagstuk over de rol van de overheid binnen datadeling. Deze paper bouwt voort op bestaande inzichten en is bedoeld als aanzet in de dialoog bij bestuurders en andere geïnteresseerden over de organisatie van datadeling en wat dit betekent voor de rol van de overheid.

Deze paper kan daarnaast ook worden gezien als eerste aanzet naar meer onderzoek naar de rol van de overheid omtrent datadeling. Wanneer de kennis over de rol van de overheid binnen datadeling zich ontwikkelt, dan kan dit van betekenis zijn voor verdere beleidsvorming rondom bekostiging, wet- en regelgeving, standaardisering en regulering ten gunste van de digitale samenleving. Hopelijk heeft deze paper een betekenis in de aansporing van andere onderzoekers omtrent dit thema, zodat we de kennis over de complexiteit van datadeling en de rol van de overheid hierin verder kunnen versterken. Dit is van groot belang voor zowel de overheid als de markt om in te kunnen spelen op gewenste mogelijkheden en kansen binnen de digitalisering.

Deze paper wordt afgesloten met een overzicht van mogelijke vervolgvragen die zijn ontstaan gedurende het onderzoek. Deze vragen worden gepresenteerd als suggesties voor vervolgonderzoek:

1. Is een classificatie van datadeelsystemen mogelijk om archetypes te identificeren op basis van omgevingsfactoren? Het resultaat hiervan zou een handreiking kunnen zijn voor het reflecteren op (bestaande) datadeelsystemen in de vorm van bijvoorbeeld een volwassenheidsmodel voor datadeelsystemen.
2. Wat zijn de belangrijkste sturingsinstrumenten voor de overheid om datadeling te organiseren en welke van deze instrumenten is het meest effectief?
3. Zijn marktfalen en publiek belang (als triggers voor een actievere overheidsrol in een datadeelsysteem) nader te definiëren in objectieve criteria?

Met deze paper en de beantwoording van bovenstaande vragen is het vraagstuk omtrent datadeling nog niet beslecht. Er is meer aandacht, meer onderzoek en meer discussie nodig over hoe datadeling in de toekomst georganiseerd moet worden. Daarbij moeten nieuwe technologieën worden beproefd door samenwerking tussen overheid, markt en burger. Digicampus faciliteert dit als ontmoetingsplek en samenwerkingsplatform voor datadeling in de toekomst.

Bijlagen

Bijlage A - Begrippenkader

BEGRIP	DEFINITIE
Aangrijpingspunt	Een sturingsinstrument die ervoor zorgt dat een datadeelsysteem in beweging komt.
Afsprakenstelsel (kort: stelsel)	Het afsprakenstelsel is een set van technische, functionele, juridische, bestuurlijke en organisatorische afspraken voor datadeling (of een functie daarin zoals identificatie en authenticatie). Soms spreekt men van een stelsel (van afspraken).
Analysekader	Een samenstelling van onderdelen die gebruikt kunnen worden om een datadeelsysteem te beschrijven en te analyseren/vergelijken.
Data-deelsysteem	De configuratie (implementatie) van technologie en governance ten behoeve van datadeling in een bepaalde sector of domein.
Data-ecosysteem	Een decentrale configuratie van het datadeelsystemen waarbij (zoveel als mogelijk) functies ten behoeve van datadeling decentraal (publiek-privaat) worden aangeboden.
Digitale infrastructuur	De technische inrichting van één of meer functies in datadeling, waarmee processen als aanleveren en mededelen worden gefaciliteerd.
Gekwalificeerde datadeling	Datadeling via een datadeelsysteem die voldoet aan hoge eisen op o.a. authenticatie, autorisatie, vertrouwelijkheid en beschikbaarheid.
GovTech	GovTech verwijst naar digitale oplossingen die burgers/ ondernemers kunnen gebruiken om te interacteren met (semi)publieke instellingen.
Technologie	Verwijst naar informatietechnologie oftewel alles wat te maken heeft met de geautomatiseerde verwerving en verwerking van data.
Voorziening	De (technische) inrichting van één of meer functies in datadeling. Voorbeelden zijn een portaal, digitale infrastructuur of een taxonomie. Bij een centrale voorziening is er maar één partij die de voorziening (als shared service) aanbiedt.

Bijlage B - Noten

1. Beelen, W. (2019, 21 januari). 'Afspraken boven standaarden boven voorzieningen'. Geraadpleegd op 16 april 2020, van <https://www.computable.nl/artikel/expertverslag/overheid/6545949/4573232/afspraken-boven-standaarden-boven-voorzieningen.html>
2. Berlo, D. (2012). Wij, de overheid. Cocreatie in de netwerksamenleving. Ambtenaar20.nl; Van der Steen, M., R. Peeters en M. van Twist (2010). De boom en het rizoom: overheidssturing in een netwerksamenleving. Den Haag: Ministerie van VROM; Castell
3. Digitale overheid. (2019, 23 april). Beleidskader digitale basisinfrastructuur. Geraadpleegd op 16 april 2020 van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/07/01/beleidskader-digitale-basisinfrastructuur/beleidskader-digitale-basisinfrastructuur.pdf>
4. Digitale overheid. (z.d.). Basisinfrastructuur. Geraadpleegd op 16 april 2020, van <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/dienstverlening-aan-burgers-en-ondernemers/gdi-voorzieningen/>
5. Digitale overheid. (z.d.). Data agenda overheid. Geraadpleegd op 16 april 2020, van <https://www.digitaleoverheid.nl/dossiers/data-agenda-overheid/>
6. Digitale overheid. (z.d.). Overheidsdata kwalitatief verbeteren en efficiënter benutten. Geraadpleegd op 16 april van <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/nieuwe-technologieen-data-en-ethiek/data-agenda-overheid/overheidsdata-kwalitatief-verbeteren-en-efficiënter-benutten/>
7. European Commission. (z.d.). Shaping Europe's digital future. Geraadpleegd op 17 april 2020, van <https://ec.europa.eu/digital-single-market/>
8. Europol. (2019). The Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA). Geraadpleegd op 17 april 2020, van https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/iocta_2019.pdf
9. Goldkuhl, G. (2009). Innovation in a regulated environment?—Legal barriers for e-government development. *International Journal of Public Information Systems*, 5(2).
10. Husselaar, J. (2019, 19 november). Thuiswinkel.org stuurt brandbrief over online identificatie naar minister. Geraadpleegd op 16 juli van: <https://www.thuiswinkel.org/nieuws/4251/thuiswinkel-org-stuurt-brandbrief-over-online-identificatie-naar-minister>
11. Innopay. (2018). Generiek afsprakenstelsel voor datadeelinitiatieven als basis van de digitale economie. Geraadpleegd op 16 april 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/12/30/generiek-afsprakenstelsel-voor-datadeelinitiatieven-als-basis-van-de-digitale-economie/Onderzoek+datadelen+MKB.pdf>
12. Klievink, B., & Janssen, M. (2014). Developing multi-layer information infrastructures: Advancing social innovation through public-private governance. *Information Systems Management*, 31(3), 240-249.
13. Lee c.s. (2002) Data quality Assessment. *Communications of the ACM*. Vol 45 (4). pp 211-2018.
14. Logius. (z.d.) Standaarden en stelsels. Geraadpleegd op 16 april 2020, van <https://www.logius.nl/diensten-van-logius/standaarden-en-stelsels>
15. Logius. (z.d.). Standaarden en stelsels. Geraadpleegd op 16 juli 2020, van <https://www.logius.nl/diensten-van-logius/standaarden-en-stelsels>
16. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2018). Generiek afsprakenstelsel voor datadeelinitiatieven als basis van de digitale economie. Geraadpleegd op 16 april 2020, van
17. Nederland Digitaal. (2019). De Nederlandse visie op datadeling tussen bedrijven. Geraadpleegd op 16 april 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/02/01/de-nederlandse-visie-op-datadeling-tussen-bedrijven/de-nederlandse-visie-op-datadeling-tussen-bedrijven.pdf>
18. PBLQ. (2019). Analyse Governance afsprakenstelsels voor Programma Regie op Gegevens. Geraadpleegd op 16 april 2020, van <https://rog.pleio.nl/file/download/57899832/Analyse%20Governance%20afsprakenstelsels%20voor%20Programma%20Regie%20op%20Gegevens.pdf>
19. Provan, K. G., & Kenis, P. N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
20. Rutgers, M. (2011). Het Pantheon van de Publieke Waarden. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Filosofie van het Openbaar Bestuur aan de Universiteit van
21. Scholl, H. J., & Klischewski, R. (2007). E-government integration and interoperability: framing the research agenda. *International Journal of Public Administration*, 30(8-9), 889-920.
22. Schoorman, F. D., Mayer, R. C., & Davis, J. H. (2007). An integrative model of organizational trust: Past, present, and future.
23. Steen, van der, M., Peeters R., Van Twist, M. (2010). De Boom en het Rizoom. (Een essay in opdracht van het Ministerie van VROM). Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
24. Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50(155), 17-28.
25. Susa, I., Pardo, T. A., Janssen, M., Adler, N., Verhulst, S. G., & Harbour, T. (2018). A Research Roadmap to Advance Data Collaboratives Practice as a Novel Research Direction. *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)*, 14(3), 1-11. Amsterdam op vrijdag 11 februari 2011.

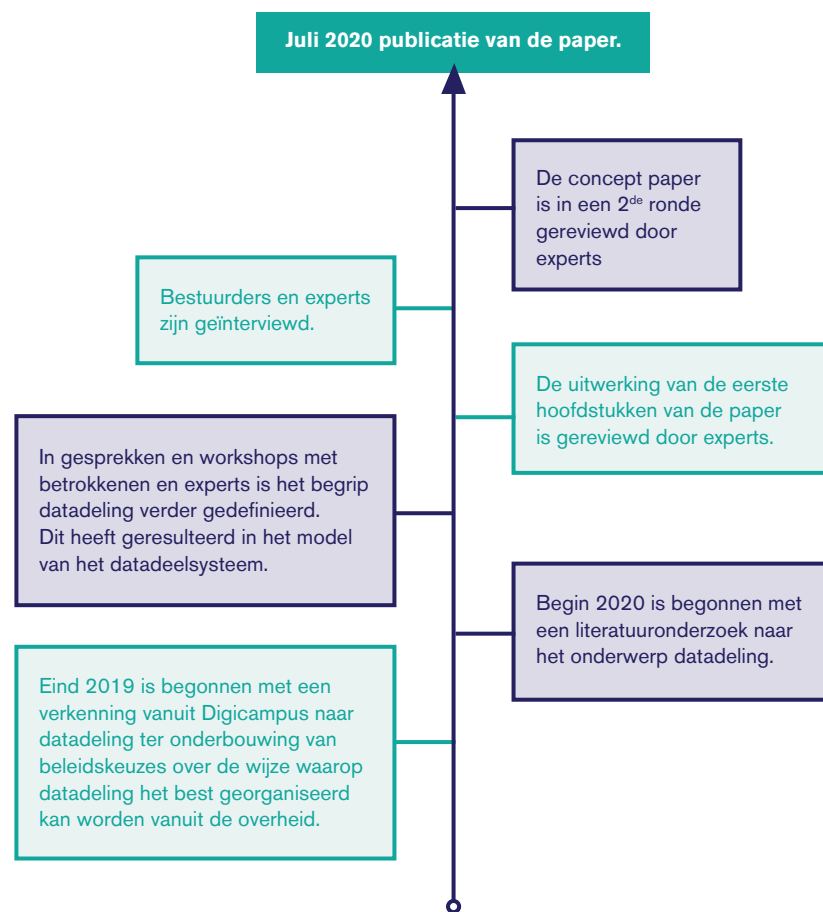
26. Todeva, E., en D. Knoke, 2005, Strategic alliances and models of collaboration, Management Decision, Vol 43, No. 1, p. 123-148
27. Van der Steen, M., M. Hajer, J. Scherpenisse, O.J. van Gerven & S. Kruitwagen (2014). Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving. Den Haag: nsob.
28. van Wijk c.s. (2016). Qualified information exchange - 21st Century Business Reporting. Big Bites Publishers
29. Von der Leyen, U. Voorzitter van de Europese Commissie, bij de presentatie van de Europese Datastrategie op 19 februari 2020. European Commission. (2020, 19 februari). Press remarks by President von der Leyen on the Commission's new strategy: Shaping Europe's Digital Future. Geraadpleegd op 17 april 2020, van https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_20_294/SPEECH_20_294_EN.pdf
30. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Het borgen van publiek belang. WRR, 2000. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). Het borgen van publiek belang. Den Haag: Sdu Uitgevers.
31. Dataficeren verwijst naar het verzamelen van data over van alles (o.a. via sensoren in apparaten).
32. Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) is een non-profitorganisatie. Ze beheren de topleveldomeins (zoals .nl) en coördineren alle bestaande internetadressen. De besturing is georganiseerd in een 'multistakeholder'-model.
33. Zie voor een overzicht: <https://webgate.ec.europa.eu/tl-browser/#/tl/NL>
34. Zie kamerbrief: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/07/05/kamerbrief-over-andere-toelatingssystematiek-inlogmiddelen-voor-burgers>

Bijlage C - Verder lezen

DOCUMENT (te downloaden via hyperlink)	INTERESSANTE PUNTEN
NL DIGITAAL 2020 - Actualisatie Data Agenda Overheid	• Beargumenteerd het belang van data en datadeling voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. • Bevat concrete actiepunten.
Verantwoord datadelen voor AI - Nederlandse AI Coalitie	• Beargumenteerd waarom datadeling belangrijk is voor de doorontwikkeling van AI. • Beschrijft een aanpak van de IST naar SOLL op basis van een ecosysteem benadering.
Europese datastrategie - Europese Commissie	• Beschrijft de Europese Ambities op het gebied van data. • Bevat een overzicht van drempels en acties.
Beleidsbrief Regie op Gegevens: nadere uitwerking	• Bevat de beleidsvoornemens op de regie van burgers op de eigen persoonlijke gegevens. • Beschrijft de aanpak op hoofdlijnen om deze te realiseren.
Generiek afsprakenstelsel voor datadeelinitiatieven als basis van de digitale economie.	• Oproep voor een generiek afsprakenstelsel voor datadeling. • Beschrijft diverse technische-, juridische- en operationele belemmeringen voor datadeling.
Nederlandse Digitaliseringsstrategie 2.0	• Beschrijft de prioriteit op het gebied van digitalisering. • Biedt een overzicht van relevante programma's, samenwerkingsverbanden en initiatieven.

Bijlage D - Totstandkoming

Het schrijven van de paper heeft plaatsgevonden in de eerste helft van 2020. Onderstaand proces geeft weer hoe de paper tot stand is gekomen waarbij gebruik is gemaakt van achtereenvolgens literatuuronderzoek, workshops en interviews.



E-mail

info@digicampus.tech

www.digicampus.tech