



Rapport

Data van Derden – *the missing link?*

Report

Third Part Data – the missing link?

Version containing an English translation of the management summary

Rapportage opgesteld als onderdeel van het Basisprogramma Geonovum Kennisvragen GI-Beraad

Geonovum

Versie
eindversie



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
Management Summary (translation in English)	5
Ten geleide	7
1 De stand van het 'data van derden land'	8
1.1 Inleidende opmerkingen	8
1.2 De eerste beelden	8
1.3 Om mee te nemen naar het volgende hoofdstuk	9
2 Wat werkt en wat niet?	10
2.1 Inleidende opmerkingen	10
2.2 Een beetje 'data-economie'	10
2.2.1 De baten	10
2.2.2 De kosten	10
2.3 Analyse van de transactiekosten	11
2.3.1 De transactiekosten van het vinden van de ruilpartner	11
2.3.2 De transactiekosten van het komen tot een overeenkomst	11
2.3.3 De transactiekosten van de uitvoering	12
2.4 Toepassing van de transactiekostentheorie op geïnterviewde overheidsorganisaties	12
2.5 Om mee te nemen naar het volgende hoofdstuk	14
3 En wat nu?	15
3.1 Inleidende opmerkingen	15
3.2 De wensenlijstjes	15
3.3 Nieuwe rollen, nieuwe verantwoordelijkheden nieuwe regels	15
3.4 What is next?	16
Bijlage 1 – Lijst van geïnterviewden	17
Bijlage 2 – Schematisch overzicht van uitkomsten interviews	18
Bijlage 3 – Interviewverslagen	22



Managementsamenvatting

De achtergrond

Data die ingezet kan worden voor de uitvoering van publieke taken wordt steeds vaker ook door andere partijen dan de overheid ingewonnen soms als bijproduct van hun kernprocessen (denk aan Tomtom-achtige partijen) soms uit liefhebberij (zoals wandelaars die samen OpenStreetMap actualiseren) en soms met een specifieke missie (het meten van geluidswaarden door burgers die rond Schiphol wonen).

De overheid kijkt met recht likkebaardend naar deze data, maar realiseert zich ook dat haar positie en rol daarmee verandert: de beschikkingsmacht, die ze heeft als ze zelf inwint, is niet vanzelfsprekend. Dit heeft tal van implicaties voor de stevig verankerde verantwoordelijkheden van een overheid, zoals kwaliteitsgaranties en continuïteit van levering en dienstverlening, verantwoording en openbaarheid, het toestaan van hergebruik en handhaving van eerlijke marktomstandigheden.

Deze studie inventariseert wat er op dit vlak al gebeurt en inventariseert de vragen en wensen. Daartoe zijn tien overheidsorganisaties uit alle bestuurslagen geïnterviewd. De focus ligt daarbij op 'niet-traditionele' arrangementen: we kijken dus niet zo zeer naar klassieke inkoop van data en verkrijging op grond van een wettelijke verstrekking-verplichting maar wel naar 'publiek-private-samenwerkingsvormen'. Daarbij ligt de nadruk, gezien de missie van Geonovum, vooral op die arrangementen waar locatie een cruciale rol speelt.

De beelden

Gebruik door de overheid van data van derden is *hot*, zo blijkt uit de interviews. Eenieder ziet de kansen, maar er zijn ook veel vragen. Sommigen worden daardoor weerhouden volgende stappen te zetten, terwijl anderen juist de ruimtes benutten. Voorts bestaan er grote verschillen in rijpheid van de initiatieven variërend van wat voorzichtig projectmatig proberen (RIVM, RWS-CIV en RWS-Klimaatmonitor) tot integratie in de kernprocessen (CBS, NDW). Strikte binding aan de wettelijke taak en kaders spelen daarbij een belangrijke rol (RIVM, CBS, Kadaster).

Aan de kant van de derden zijn het vooral spelers uit hoogtechnologische en ietwat oligarchische markten die tot uitruil overgaan. Vaak maken ze gebruik van eigen infrastructuur. Niet de data is hun winstmaker, maar de diensten die ze daarbovenop leveren. De motieven tot het aangaan van een arrangement – deze vindt veelal met gesloten beurzen plaats – variëren: 'positieve publiciteit', 'data opschonen', AVG-compliance checks, maar ook de notie dat de verstrekking leidt tot innovatie binnen de overheid hetgeen tot een verdere groei van de relevante markt kan leiden.

Voorwaarde is wel steeds dat beide partijen de wil en de wederzijdse verwachting hebben dat de transactie het begin is van een langdurige relatie en dat de relatie ook op de langere termijn waarde blijft leveren. Dit vereist dus niet alleen inlevingsvermogen in de behoeftes van de derden maar ook het vermogen deze behoeftes duurzaam te bevredigen.

Transactiekosten als verklarende factor

Zoals gezegd zijn er grote verschillen zichtbaar tussen de geïnterviewde overheidsorganisaties. Hoe zijn die te verklaren? Als we ervan uitgaan dat aan beide kanten van de transactie geen verwervingskosten zitten, zijn uitsluitend de transactiekosten van belang: als deze lager zijn dan het voordeel dat partijen verkrijgen dan komt de transactie tot stand. Deze transactiekosten bestaan uit drie componenten: de kosten voor het vinden van een ruilpartner, de kosten voor het maken van de afspraken en de uitvoeringskosten.

Daarvoor geldt:

- Naarmate de groep betrokken partijen kleiner is zullen de transactiekosten voor het vinden van de ruilpartner lager zijn, vooral als partijen al wat met elkaar hebben.
- De betrokken data zijn van grote invloed op de transactiekosten voor de afstemming. Dit geldt zowel voor de te formuleren standaarden als ook voor het adresseren van juridische complicaties. De juridische ruimte en de aanwezigheid van (gevoelige) persoonsgegevens bepaalt in hoge mate de kosten van – en in feite de kansen op – de transactie.
- Overheidsorganisaties met een bestaande en hoogwaardig technische infrastructuur en ervaring en kennis op het gebied van data-management zijn bij uitstek geschikt. Wel moet ook de interne organisatie hierop afgestemd zijn en bestaat er idealiter interne druk (taakstelling of leiderschap) om tot arrangementen te komen.
- Niettemin kunnen ook kleine partijen tot (indirecte) arrangementen komen. Goede relaties met afnemers en sectorale knooppunten zijn daarbij cruciaal.

De verlanglijstjes

Wensenlijstjes van de geïnterviewden duiden op een behoefte aan meer ruimte, duidelijkheid, tijd en geld om dit terrein verder te verkennen. Tegelijkertijd vraagt men ook om een politiek-ethische discussie rond de nieuwe rolverdelingen: hoe moet het vacuüm opgevuld worden dat de terugtrekkende overheid achterlaat, hoe moeten de nieuwe demarcatielijnen getrokken worden?



Deze discussie moet gaan over de waarden die wij belangrijk vinden, de (nieuwe) belangen die we collectief willen beschermen en de nieuwe normering die hieruit komt. De noodzaak van heroriëntatie geldt niet slechts voor de overheid. De herverkaveling van taken en verantwoordelijkheid zou ertoe moeten leiden dat bedrijven zich ook (meer) verantwoordelijk gaan voelen voor de publieke zaak, al was het maar onder druk van de marktwerking en de *power of the crowd*.

Nieuwe demarcatielijnen

Men realiseert zich dat duurzame borging van de rolverdeling noodzakelijk is omdat de grondslagen voor de huidige arrangementen (de wederzijdse belangen, het leiderschap daarop) niet voor de eeuwigheid zijn. Het lijkt waarschijnlijk dat daarbij een soortement driedeling ontstaat.

Allereerst is er een bepaald gedeelte van de publieke taak die dusdanig cruciaal is (zoals bijvoorbeeld veiligheid en waterbeheer) dat de overheid daar niet afhankelijk mag zijn van data van derden en dus grotendeels eigen infrastructuur en inwinningsprocessen aldaar moet behouden.

Aan de andere kant van het spectrum ligt een gebied waar het vanuit efficiency-oogpunt de markt 'het van de overheid mag overnemen'. De aanwezigheid van waakhonden, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens en de Autoriteit Consument en Markt, zou moeten volstaan om de publieke belangen te waarborgen en zo nodig te verdedigen.

Het middengebied is het 'spannende' stuk. Hier is het gehalte van het potentiële publieke belang van de door derden ingewonnen data dusdanig groot dat het logisch lijkt 'deze markt' te reguleren. Het ligt daarbij voor de hand te zoeken naar bestaande hefboomen die de overheid heeft en die onomstreden zijn, zoals bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid van de overheid bij het toelaten van voertuigen tot de Nederlandse openbare weg. Hierbij zou regelgeving kunnen afdwingen dat toegang van het voertuig tot de openbare weg ook betekent dat de overheid toegang tot en gebruik van (een gedeelte van) de door de sensoren van het voertuig ingewonnen data verkrijgt.

Hoe verder

Het is boven iedere twijfel verheven dat het publiek gebruik van data van derden een gebied is van grote potentie en dat nadere verkenning een evidente volgende stap is. Daarbij zijn verschillende ontwikkelingen denkbaar: in meer detail uitzoeken hoe het juridisch zit (op het middengebied); welke ethische discussie hiermee samenhangt; experimenteren welke domeinen en thema's zijn het meest kansrijk (fysiek, energietransitie, wonen, mobiliteit).

Uiteraard moet hierbij ook verbinding gezocht worden met recente andere data-gerelateerde beleidsinitiatieven, zoals de Nationale Data Agenda, de nota Digitale Overheid en de Nationale Digitaliseringsstrategie. In deze beleidsnota's zijn veel van de hierboven gesignaleerde vraagstukken terug te vinden. Een aantal leden van het Beraad voor Geo-informatie is voornemens de vraagstukken middels een aantal *use cases* proefondervindelijk te concretiseren. Op deze manier kan het Beraad een onderbouwde, aan de praktijk getoetste bijdrage leveren aan het beantwoorden van deze belangrijke vragen.



Management Summary (translation in English)

The Background

Data that can be used for the performance of public tasks is increasingly being collected by parties other than the government (=third party data), sometimes as a by-product of their core processes (like data produced by TomTom), sometimes as a hobby (such as pedestrians updating OpenStreetMap) and sometimes with a specific mission (measuring noise values by citizens living in the area of the Dutch main airport *Schiphol*).

Quite rightly the government looks at these data with great interest also realizing that its position and role is changing as a result: the powers differ from the situation where it collects the data itself. This has quite some implications for its responsibilities, such as quality guarantees and continuity of delivery and service provision, accountability and publicity, allowing reuse and maintaining fair market conditions.

This study takes stock of what is already happening in this area and lists the questions and wishes. To this end, 10 Dutch governmental organizations from all levels of government have been interviewed.¹ We thereby focused on so called 'non-traditional' arrangements: situations where there is an exchange of value between the public and private sector not being based on a purchase agreement or a legal obligation to provide these data. Clearly, in view of Geonovum's mission, we have put emphasis on those arrangements where location data plays a crucial role.

The current state of affairs

Judging from the interviews held governmental use of third party data is hot, but there are also many questions. Some of these questions are preventing governments from taking the next steps, while others are reaping the opportunities. There are major differences in the maturity of the initiatives, varying from cautious project-based trials (RIVM, RWS-CIV and RWS Climate Monitor) to integration into the core processes (CBS, NDW). Also strict adherence to the legal task and frameworks play an important role (RIVM, CBS, Cadaster).

Looking at the private sector we mainly see players from high-tech and somewhat oligarchic markets that are willing to enter into such arrangements. Often they can rely on their own infrastructure. In fact their services built on top of the data makes them profitable. Their motivations for entering into an arrangement vary ranging from 'positive publicity', 'data cleaning', AVG compliance checks, but also the notion that the provision leads to innovation within the government, which can lead to further growth of the markets relevant to these players.

An underlying prerequisite for the establishment of these arrangements is that both parties have the will and the mutual expectation that the transaction is the start of a long-term relationship and that the relationship will continue to deliver value in the longer term. Accordingly, from the side of the public sector this requires not only empathy with the needs of these third parties but also the ability to satisfy those needs in the longer term.

Transaction costs as an explanatory factor

As mentioned, there are large differences between the government organizations interviewed. How can these be explained? If we assume that there are no acquisition costs on either side of the transaction, only the transaction costs are important: if these are lower than the benefit that parties (on both sides) obtain, then the transaction is concluded. These transaction costs consist of three components: (1) the costs of finding an exchange partner, (2) the costs of making the agreements and (3) the costs of executing the agreement.

Looking closely at the 10 cases we can draw the following conclusions:

- The smaller the group of parties involved, the lower the transaction costs for finding the exchange partner, especially if the parties already have worked together in the past.
- The data involved will have a major impact on the transaction costs related to the fine tuning of supply and demand. This applies both to the standards to be set as well as to addressing legal complications. In particular the presence of (sensitive) personal data determine to a large extent the costs of - and in fact the chances of - the transaction.
- public sector organisations with an existing and high-quality technical infrastructure and experience and knowledge in the field of data management are ideally suited. However, the internal organization must

¹ The following 10 public sector organisations have been interviewed (Dutch name in brackets + link to English webpage if available): (1) The Statistical Office ([CBS](#)) (2) The Cadaster (het Kadaster) (3) The Climate Monitor ([Klimaatmonitor](#)) (4) National Data Warehouse for Traffic Information ([NDW](#)) (5) The Province of Zuid Holland ([Provincie Zuid-Holland](#)) (6) National Institute for Public Health and the Environment ([RIVM](#)) (7) Department of Waterways and Public Works ([RWS \(CIV\)](#)) (8) The Association of Dutch Municipalities ([VNG](#)) (9) The Regional Water Authority 'Zuiderzeeland' ([Waterschap Zuiderzeeland](#)) (10) the municipality of Amsterdam ([gemeente Amsterdam](#)).



also be geared to this and, ideally, there is internal pressure (budgetary pressure and leadership) to set up these arrangements.

- Nevertheless, even small parties can come to (indirect) arrangements. Existing good relationships with customers and sectoral nodes are crucial in this respect.

The wish lists

Wish lists from the interviewees indicate a need for more space, clarity, time and money to further explore this area. At the same time, they also call for a political-ethical discussion about the new division of roles: how to fill the vacuum left by the retreating government, how to draw the new lines of demarcation?

This discussion must be about the values we consider important, the (new) interests we want to protect collectively and the new standards that emerge from this. The need for reorientation does not only apply to the public sector side. The reallocation of tasks and responsibility should lead to companies feeling (more) responsibility for public tasks.

New demarcation lines

Judging from the successful arrangements parties from both sides realize that there is a need to establish a more sustainable division of roles as the current basis for the arrangements (the mutual interests, the leadership thereon) are not for eternity. In this context, it seems likely that a kind of 'three-way division' will arise.

First of all, there is a certain part of the public task that is so essential (such as public safety and water management) that the government cannot be dependent on data from third parties and must therefore always rely on its own infrastructure and data collection processes.

At the other end of the spectrum lies an area where, from the point of view of efficiency, the market may 'take over from the government'. The presence of watchdogs, such as the Personal Data Authority and the Consumer and Market Authority, should be sufficient to safeguard and, if necessary, defend public interests.

The middle area is the 'exciting' area. Here the level of potential public interest in the data collected by third parties is so high that it seems logical to regulate 'this market'. It would be obvious to look for existing levers that the government has and that are uncontroversial, such as, for example, the government's responsibility for allowing vehicles onto the Dutch roads. In this respect, regulations could be enforced to the effect that access of the vehicle to the public road also means that the government obtains access to and use of (part of) the data collected by the vehicles sensors.

What's next

It is beyond doubt that public use of third party data is an area of great potential and that further exploration is an obvious next step. Various lines of development are conceivable in this respect: exploring the legal position in more detail; what are the ethical dimensions to be set; experimenting in domains and themes are most promising (for instance in energy transition, housing, mobility).

Furthermore, it goes without saying that a link must be sought with recent other Dutch data-related policy initiatives, such as the National Data Agenda, the Digital Government memorandum and the National Digitization Strategy. Many of the issues identified above are touched upon in these policy documents. A number of members of the Dutch Geo-information Council (*GI-Beraad*) have already indicated that they will seek to experiment through a number of use cases. In this way, the Council can further contribute to addressing these important questions.



Ten geleide

Achtergrond

Data is cruciaal voor het goed functioneren van de overheid in al haar geledingen en in alle fasen van de beleidscyclus. Daarbij zien we dat voor de overheid door private partijen verzamelde data steeds vaker een aantrekkelijk alternatief zijn ten opzichte van het zelf inwinnen van de benodigde data.

This makes perfect sense: als inwinning, verzameling en verspreiding door niet-overheidsorganisaties beter of goedkoper gedaan kan worden en het voldoet aan de eisen die uit de publieke taak voortvloeien, waarom zou een overheid daar dan geen gebruik van maken? Hetzelfde geldt uiteraard voor data die op dit moment nog niet ingewonnen wordt, maar wel voor de overheid kan bijdragen aan het uitoefenen van haar taken.

Natuurlijk heeft dit wel tot gevolg dat daar waar traditioneel de overheid heer en meester was over de data die ze nodig had voor de uitoefening van haar publieke taken – ze verzamelde deze zelf of kocht deze in – deze beschikkingsmacht thans niet meer vanzelfsprekend is. Dit heeft tal van implicaties voor de stevig verankerde verantwoordelijkheden van een overheid, zoals kwaliteitsgaranties en continuïteit van levering en dienstverlening, verantwoording en openbaarheid, het toestaan van hergebruik en handhaving van eerlijke marktomstandigheden.

Inhoud en focus

Deze studie inventariseert wat er op dit vlak al gebeurt. Welke arrangementen tussen de overheid en derden er al bestaan, hoe zijn de (rechten op) toegang tot en gebruik van data geregeld, wordt het huidige instrumentarium dat de overheid ten dienste staat als afdoende ervaren, en zo nee, welke deficiënties worden gevoeld en wat is ter zake het verlanglijstje.

De focus ligt daarbij op 'niet-traditionele' arrangementen: we kijken dus niet zo zeer naar klassieke inkoop van data en verkrijging op grond van een wettelijke verstrekings-verplichting maar wel naar 'publiek-private-samenwerkingsvormen' zoals uitruil van data, samen delen, ruil van data tegen diensten en dergelijke. Daarbij ligt de nadruk, gezien de missie van Geonovum, vooral op die arrangementen waar locatie een cruciale rol speelt. Voorts zijn de geïnterviewden veelal werkzaam bij organisaties die lid zijn van het Beraad voor Geo-Informatie (GI-beraad)

De aanpak

Ter uitvoering van deze studie hebben we in de herfst van 2018 een rondje langs de velden gemaakt en tien overheidsorganisaties geïnterviewd die in kwalitatieve of kwantitatieve zin significante data van derden gebruiken (of zouden kunnen gebruiken) voor de uitoefening van hun publieke taken. De uitkomsten van deze interviews hebben we vervolgens samengevat en gepresenteerd aan een oploopje van de geïnterviewden op 10 december 2018, waarna de rapportage is afgerond en is aangeboden aan het GI-beraad.

De structuur

Hoofdstuk 1 beschrijft 'de stand van het land' op basis van de beelden die uit de interviews naar voren zijn gekomen. In hoofdstuk 2 gaan we op zoek naar de oorzaken van de verschillen in ontwikkeling en snelheid en proberen we patronen te ontwaren die te maken hebben met de betrokken overheidsorganisatie, de derde(n) en de data. Hoofdstuk 3 tenslotte kijkt naar voren: wat zijn de wensen van de geïnterviewden en wat zouden raadzame vervolgstappen zijn?

Marc de Vries en Julie Albers, Geonovum



1 De stand van het 'data van derden land'

1.1 Inleidende opmerkingen

Om te snappen wat er al gebeurt beschrijven we in dit hoofdstuk kort welke 'data van derden arrangementen' we hebben aangetroffen bij de geïnterviewde overheidsorganisaties. Het gaat daarbij dus om samenwerkingsverbanden tussen overheidspartijen en niet-overheidspartijen ('derden') – waarbij de overheidsorganisatie, ter uitvoering van haar publieke taken, data gebruikt van derden en waarbij het arrangement op iets anders is gebaseerd dan een inkooprelatie (bijvoorbeeld een gemeente die data van Cyclomedia koopt) of een wettelijke verplichting (bijvoorbeeld de belastingdienst die een aangifte ontvangt van een bedrijf). We kiezen daarbij voor een 'vertellende' stijl. Teneinde ook een synoptisch beeld te geven van de uitkomsten per organisatie bevat [bijlage 2](#) een puntig schematisch overzicht ([Bijlage 3](#) bevat alle integrale interviewverslagen).

Om dit beeld te krijgen hebben we in de herfst van dit jaar interviews gehouden met medewerkers van tien overheidsorganisaties, te weten: het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Kadaster (Kadaster), Rijkswaterstaat Klimaatmonitor (RWS-Klimaatmonitor), Rijkswaterstaat Centrale Informatievoorziening (RWS-CIV), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Waterschap Zuiderzeeland (Zuiderzeeland) en de gemeente Amsterdam (Amsterdam), Nationale Databank Wegverkeersgegevens (NDW) en de Provincie Zuid-Holland (Zuid-Holland)². Op basis van deze beelden zullen we vervolgens in hoofdstuk 2 nagaan of er patronen te ontwaren zijn in de geconstateerde verschillen in ontwikkeling (snelheid, rijpheid).

1.2 De eerste beelden

Hieronder volgt dus een samenvatting van de eerste beelden van de betrokken partijen. De focus ligt daarbij op de overheidsorganisaties, maar we duiden ook nog kort de derden.

A. De overheidsorganisaties

CBS

Het CBS heeft de afgelopen jaren in hoog tempo het gebruik van data van derden ontwikkeld, niet in de laatste plaats vanwege de innovatiemogelijkheden en de budgettaire druk haar bedrijfsprocessen efficiënter uit te voeren. De leveranciers zijn vaak hoogtechnologische bedrijven (of koepelorganisaties) uit goed georganiseerde sectoren, zoals het bankwezen, de telecommunicatie, transport en vervoer. In ruil voor gebruik van de data voor statistische doeleinden heeft het CBS ook echt wat te bieden: kwaliteitscontroles, standaardisatie van gegevens, AVG-compliance checks en publiciteit. De afdeling die deze statistiek bedrijft - *CBS Center for Big Data Statistics* – neemt inmiddels een strategische positie in binnen de organisatie.

NDW

Ook het NDW heeft de afgelopen jaren tal van arrangementen opgezet met een toenemend aantal hoogtechnologische marktpartijen dat actief is op of rond het Nederlandse wegnnet, zoals TomTom en Flitsmeister. Vooral het 'data-voor-diensten-concept' heeft hierin een katalyserende rol gespeeld: in ruil voor het volledig vrijgeven van NDW-gegevens (aangevuld met wat service) waren bedrijven bereid om niet diensten en data te leveren ten behoeve van de publieke zaak. Daarbij trad de overheid ook terug: afgesproken werd dat zij nog slechts ging over verkeersmanagement terwijl de verkeersinformatie aan de marktpartijen werd gelaten. Deze uitruil heeft er inmiddels toe geleid dat op basis van de *Floating Car Data* de dekking van de NDW met gebruikmaking van deze 'private infrastructuur' meer dan vertwaalfvoudig is.³

RWS-Klimaatmonitor

RWS Klimaatmonitor heeft zich de afgelopen tien jaar ontwikkeld tot een alom gewaardeerd thematisch verzamel- en distributiepunt van klimaat gerelateerde informatie, waaronder energiegegevens. Afnemers bevinden zich zowel in de publieke als private sector. Het zou graag zelf samenwerkingsverbanden aangaan met marktpartijen in haar domein (zoals energieleveranciers en netwerkbeheerders), maar mede gezien de geringe omvang van de organisatie (twee fte's) maakt het dankbaar gebruik van de door grote knooppunten (zoals het CBS en de NDW) verzamelde gegevens van deze marktpartijen om deze vervolgens op te werken tot hoogwaardige informatie voor haar eigen doelgroepen.

² [Bijlage 1](#) bevat een overzicht van de personen die we bij deze organisaties hebben gesproken. We zullen hierna deze organisaties steeds duiden met hun verkorte namen.

³ In den beginne (2007) kon de NDW, op basis van haar eigen infrastructuur, (via haar negentien wegbeheerders) 4.000 kilometer weg afdekken. Inmiddels wordt met behulp van de private partijen 50.000 kilometer weg beslagen.



Kadaster

De ruimte van het Kadaster om met niet-overheidspartijen onorthodoxe arrangementen te sluiten is beperkt: zij is met handen en voeten gebonden aan haar strikte wettelijke taak, zeker waar het de vertrouwensfunctie van haar registraties aangaat. Dat neemt niet weg dat zij in het verleden wel heeft samengewerkt met OpenStreetMap (OSM). Bij het digitaliseren van de topografische kaarten hebben zij een ruil gedaan: het Kadaster mocht de verzameling straatnamen van OSM gebruiken om de kaartkwaliteit (vooral binnen de bebouwde kom) te verbeteren en OSM mocht gebruik maken van de topografische kaart als basis (deze was toen nog niet als open data beschikbaar). Voorts worden terugmeldingen van burgers gebruikt om de kwaliteit van de registraties verder te verbeteren.

RWS-CIV

Ofschoon RWS-CIV bij uitstek een data- en kennisintensieve organisatie is, staat daar het op niet-traditionele wijze samenwerken met niet-overheidspartijen nog in de kinderschoenen (traditionele samenwerkingsvormen zijn er te over: RWS koopt grootschalig data in van marktpartijen). Men heeft wel wat projecten gedaan, maar deze worden dan vervolgens niet geïntegreerd in de kernprocessen. Hierbij spelen onder meer juridische vraagstukken een belangrijke rol (bescherming persoonsgegevens, markt-overheid) naast zorgen over kwaliteit en continuïteit (men gaat vooralsnog liever op zeker).

RIVM

Ook bij het RIVM komt de samenwerking met niet-overheidspartijen nog niet echt van de grond. Dat wil niet zeggen dat men het niet probeert. In de afgelopen jaren zijn tal van projecten ondernomen waarbij derden data leverden aan het RIVM, onder meer over luchtkwaliteit (mede in samenwerking met enkele *smart city* gemeentes) en volksgezondheid (via zorgverzekeraars en ziekenhuizen). Zeker waar het infectieziekten en vaccinologie aangaat vormen de regels over bescherming van persoonsgegevens – het gaat hier dikwijls over zogenaamde gevoelige gegevens waarvoor een verzwaaard regime geldt – inmiddels een flinke horde voor het systematisch en grootschalig verkrijgen, analyseren en bewaren van data. Dit terwijl men de maatschappelijke baten hoog inschat.

Zuiderzeeland

Bij waterschap Zuiderzeeland zou men ook graag samenwerkingsverbanden met burgers en bedrijven aangaan. Momenteel is het echter nog zeer karig. Weliswaar wordt af en toe de burger betrokken bij inwinning – waterkwaliteit in de Amsterdamse grachten, grondwaterpeil in Loosdrecht, kwaliteit van afvalwater in Almere – maar dat lijkt meer gericht op het betrekken van burgers dan dat het om de data gaat.

Zuid-Holland, Amsterdam en VNG

De gesprekken met Zuid-Holland, Amsterdam en de VNG gingen vooral over uit te zetten beleid en niet over concrete initiatieven. De uitkomsten daarvan komen later aan de orde in hoofdstuk 3.

B. De derden

Dit onderzoek heeft zeer bewust alleen ingezoomd op de overheidsorganisaties. Dat neemt niet weg dat uit de interviews uiteraard wel naar voren komt welke derden nu partij zijn bij deze arrangementen.

Kijken we naar de wederpartijen van het NDW en het CBS dan zien we dat het gaat om hoogtechnologische bedrijven in gereguleerde en/of relatief oligarchische markten (bancaire diensten, vervoer en transport, nutsbedrijven, telecomunicatie). Ze maken vaak gebruik van eigen (of ingehuurde) landsdekkende infrastructuur die hen in staat stelt grootschalig en continu data in te winnen. Deze data vormt evenwel niet de echte toegevoegde waarde, deze zit veel meer in de diensten die bovenop de data zijn ontwikkeld. Dikwijls is het bedrijf dan ook enigszins verticaal geïntegreerd. Dit heeft tot gevolg dat het delen van deze data, uiteraard met bepaalde waarborgen, geen gevaar vormt voor hun business cases. Integendeel, ze hebben juist baat bij het (gecontroleerd) delen van deze data via een vertrouwd kanaal. Deze baten kunnen bestaan uit meer efficiency in de sector als geheel en het aanwakkeren van innovatie aan de kant van de overheid waarop deze bedrijven, langs de lijnen van open data, dan weer additionele diensten kunnen ontwikkelen.

Een andere groep bestaat uit *civil society*-achtige partijen, zoals de hierboven genoemde OSM, maar bijvoorbeeld ook burgers die meewerkten aan het meten van luchtkwaliteit in samenwerking met het RIVM en enkele gemeentes. Deze partijen worden gebonden door een gezamenlijk streven. Hun omvang en samenstelling is evenwel volatiel en het onderhouden van het netwerk is een uitdaging op zich.

1.3 Om mee te nemen naar het volgende hoofdstuk

Gebruik van data van derden leeft bij alle geïnterviewden, ook op beleidsmatig niveau (Amsterdam, VNG, Provincie Zuid-Holland). Eenieder ziet de kansen, maar er zijn ook veel vragen (RWS-CIV, Zuiderzeeland). Sommigen worden daardoor weerhouden volgende stappen te zetten, terwijl anderen juist de ruimtes die daardoor ontstaan benutten. We zien dan ook grote verschillen in rijpheid van de initiatieven variërend van wat voorzichtig projectmatig proberen (RIVM, RWS-CIV en RWS-Klimaatmonitor) tot integratie in de kernprocessen (CBS, NDW). Strikte binding aan wettelijke taak en kaders speelt daarbij een belangrijke rol (RIVM, CBS, Kadaster). Aan de kant van de derden zijn het vooral spelers uit hoogtechnologische markten die tot uitruil overgaan.



2 Wat werkt en wat niet?

2.1 Inleidende opmerkingen

Nu we geconstateerd hebben dat er grote verschillen in snelheid en rijpheid zijn bij het gebruik van data van derden, gaan we in dit hoofdstuk op zoek naar de patronen: waarom gaat het in het ene geval voorspoedig en in het andere geval helemaal niet. De uitkomsten daarvan stellen ons in staat die gebieden/sectoren/toepassingen te duiden waar de potentie zit en tevens belemmeringen te identificeren. Deze vormen dan de opmaat voor het formuleren van een 'weg naar voren' zoals we in hoofdstuk 3 zullen doen. Ter detectie van de patronen zullen we de transactiekosten centraal stellen en daarom starten we met een stukje economische theorie rond data.

2.2 Een beetje 'data-economie'

Als we de hiervoor beschreven arrangementen in alle eenvoud bekijken dan gaat het goed beschouwd steeds om ruil: de derde verstrekt data en krijgt daar iets voor terug van de overheidsorganisatie. Deze ruil komt alleen tot stand wanneer beide partijen voordeel hebben: voor *beide* partijen moeten de baten groter zijn dan de kosten.

2.2.1 De baten

Voor de overheidsorganisatie geldt dat deze aan de 'ontvangende' kant zit: het verkrijgt de data waarmee het haar taken effectiever en efficiënter kan uitvoeren. Deze is dus simpel. Voor de derde ligt het wat anders, aangezien deze in de transactie aan de leverende kant zit: het verstrekt data aan de overheid. Zoals geschetst in het vorige hoofdstuk komen haar baten van de ruiltransactie terug in diverse vormen. Zo zagen we bij het CBS dat marktpartijen graag de samenwerking voor public relations doeleinden benutten of de data ter verwerking aanbieden om de kwaliteit te verhogen of om na te gaan of deze AVG-compliant zijn. Bij de wederpartijen van de NDW lagen de baten vooral in de hoek van het vergroten van markt-efficiëntie en innovatie binnen de overheid.

2.2.2 De kosten

Voor de lasten moeten we een onderscheid maken tussen de verwervingskosten en de transactiekosten.

Voor de overheidsorganisaties geldt dat ze geen verwervingskosten hoeft te betalen. Weliswaar moet ze wat terugdoen maar deze tegenprestatie kan vaak 'automatisch' en zonder noemenswaardige additionele kosten geleverd worden.⁴ Kortom de verwervingskosten van de overheidsorganisatie kunnen we waarschijnlijk op nul inschatten (resteert de transactiekosten, zie hieronder).

Voor het inschatten van de kosten van de derde data-leverancier moeten we ons even verdiepen in de bijzondere economische eigenschappen van digitale data: non-exclusiviteit, non-rivaliteit en minieme marginale productiekosten.

Immateriële goederen zoals data zijn non-exclusief. Dat wil zeggen dat levering van data aan de één, levering aan een ander, in praktische zin, niet uitsluit. Daarnaast hoeft deze tweede levering geen afbreuk te doen aan de marktwaarde van deze data. Sterker nog, soms neemt deze waarde juist toe als deze door een toenemend aantal afnemers gebruikt wordt. Fysieke goederen hebben deze eigenschappen niet. Kortom afnemers zijn niet noodzakelijkerwijs rivalen. Voorts kent data, binnen digitale netwerken, een bijzondere kostenstructuur. De zogenaamde *first copy costs* zijn hoog, maar de reproductiekosten van alle volgende exemplaren zijn zeer laag en in de praktijk gelijk aan nul. Dat betekent dat de kosten van productie *als deze eerste kopie eenmaal gemaakt is* geen rol meer mogen spelen bij beslissingen die in de toekomst liggen omdat, economisch gezien, deze kosten als *sunk costs* beschouwd moeten worden. Ze zijn immers al gemaakt en een extra kopietje kost niets meer.

Dit impliceert dat als data eenmaal voor de eerste keer geproduceerd is – en we gaan er uiteraard vanuit dat de transactie *sec* waarde oplevert voor beide partijen – de transactiekosten beslissend worden voor het al dan niet plaatsvinden daarvan. Immers, de overheid betaalt niets en de marktpartij heeft de kosten toch al gemaakt.

Wat zijn dan die transactiekosten? Dat zijn de kosten die gemaakt worden om het ruilen *zelf* mogelijk te maken. Deze kunnen verder onderverdeeld worden in de kosten die iemand maakt om (1) een ruilpartner te vinden, (2) om tot een overeenkomst te komen en (3) om de overeenkomst af te handelen. Een simpel voorbeeld: als je je huis verkoopt heb je te maken met alle drie: je betaalt Funda voor het tonen van je

⁴ Overigens begrepen we van RWS-Klimaatmonitor dat ter zake van een dataset over zonnepanelen het CBS wel extra kosten moet maken. Enkele gemeentelijke afnemers van Klimaatmonitor ware echter bereid deze rekening op te pakken omdat de baten van het hebben van deze gegevens opwoog tegen deze extra kosten.



huis, je betaalt een makelaar om te onderhandelen met de koper, en je betaalt de notaris om het verplichte contractuele werk te doen.⁵

Deze economische eigenschappen van data impliceren dus dat we onze analyse volledig kunnen richten op de transactiekosten aan de kant van de overheidsorganisatie en de betrokken derde. De veronderstelling is daarbij wel dat de overheidsorganisatie, ofschoon ze niets betaalt aan de derde toch waarde levert én er voor de derde geen goedkoper alternatief bestaat. Dat is, gezien de grote stappen die vele overheidsorganisaties gezet hebben op het gebied van open data de afgelopen jaren, geen vanzelfsprekendheid. Vele organisaties (Zuiderzeeland, RWS-CIV, Kadaster, NDW, RIVM, RWS-Klimaatmonitor) stellen hun gegevens voor niets beschikbaar voor hergebruik en hebben daarmee voor een deel hun kruit verschoten. Daarmee is niet gezegd dat dit een slechte keuze is. Integendeel, vele studies hebben de netto macro-economische waarde aangetoond van het vrijgeven van data door overheden. Maar zoals zo vaak zijn er *side effects* die goed beschouwd daarop in mindering gebracht zouden moeten worden.

2.3 Analyse van de transactiekosten

Hierna zullen we dus steeds de transactiekosten als verklarende factor hanteren bij het analyseren van de arrangementen die al dan niet tot stand zijn gekomen. We zullen daarbij steeds kijken waarmee de transactiekosten samenhangen en daarbij zijn drie 'veroorzakers' aan te wijzen: de eigenschappen van de overheidsorganisatie, de eigenschappen van de derde en de eigenschappen van de data.

2.3.1 De transactiekosten van het vinden van de ruilpartner

Om te ruilen moet de overheidsorganisatie een ruilpartner kunnen vinden.⁶

En hier wringt al voor een paar organisaties de schoen. We nemen hierbij Zuiderzeeland en RIVM als voorbeelden. De burger zou voor hen de meest logische data-leverancier zijn: gezamenlijk zouden zij een hoogwaardig meetnetwerk kunnen vormen. Deze burgers zijn echter niet georganiseerd, ze zijn niet opgelijnd om deze rol te vervullen en er is eigenlijk ook geen data-knooppunt voorhanden waar deze data samenkomen.⁷ Daarom zien we ook dat initiatieven geïnitieerd door deze organisaties de projectfase niet overleven: de kosten de gelegde relaties – die veelal op een individueel niveau liggen – te onderhouden zijn simpelweg te hoog. Dit geldt waarschijnlijk overigens ook voor de participerende burger. De oplossing is mogelijk gelegen in het (aanzienlijk) verhogen van de waarde voor de burger, bijvoorbeeld door hem geldelijk gewin in het vooruitzicht te stellen (bijvoorbeeld verlaging van de waterschapsbelasting).

Overigens zien we wel dat het probleem van diversiteit en veelheid van ruilpartners soms opgelost kan worden met de hulp van een organisatie die wel in staat is om dit netwerk te onderhouden. Mooie voorbeeld daarvan is RWS-Klimaatmonitor die dankbaar gebruik maakt van de capaciteiten van het NDW en het CBS.

Aan de andere kant van het spectrum vinden we de NDW. De partijen waarmee zij zaken kan doen zijn haar bekend en in omvang beperkt. Bovendien heeft zowel zijzelf als haar leveranciers de afgelopen jaren geleerd wat ze aan elkaar hebben en is er dus wederzijds vertrouwen ontstaan. In zekere zin geldt dit ook voor het CBS, alhoewel die in meerdere sectoren opereert (in vergelijking tot de NDW) en de ene sector wat verder in de adoptiecyclus is dan de ander. Voor zowel de NDW als het CBS geldt voorts dat beide te maken hebben met marktpartijen die een relatief hoge organisatiegraad hebben: velen hebben (een vorm van) een koepelorganisatie wat het vinden van ruilpartners uiteraard aanzienlijk vergemakkelijkt, alhoewel dit wel afhankelijk is van de eenstemmigheid van de leden.

Boeiend genoeg geldt de aanwezigheid van goed georganiseerde sectoren ook voor partijen als RWS-CIV en het Kadaster. We zullen echter hierna zien dat er andere transactiekosten zijn die hen (thans nog) weerhouden grootschalig aansluiting te zoeken.

2.3.2 De transactiekosten van het komen tot een overeenkomst

Zonder overeenstemming geen transactie. Dat vereist een proces van afstemming en uiteindelijk het vinden van een gemeenschappelijk compromis dat beide partijen nog steeds voldoende waarde biedt ten opzichte van de kosten die samenhangen met het naleven van dat compromis.

Bij het komen tot een overeenstemming spelen standaarden een zeer belangrijke rol. Het CBS omschreef dit proces als het vinden van de *sweet spot*: de convergentie van de data moet dusdanig zijn dat de overheidsorganisatie er iets aan heeft terwijl aan de andere kant van de derde niet gevraagd kan worden

⁵ Nota bene: deze transactiekosten zijn dus *niet* de kosten die 'de leverende partij' maakt om de tegenprestatie (de betaling van de koopprijs) te verkrijgen. Dus in ons voorbeeld: de waarde – de koopprijs van het huis – die de verkoper aan de koper levert behoort niet tot de transactiekosten.

⁶ Uiteraard geldt hetzelfde voor de data-leveranciers: als zij met tal van overheidspartijen moeten gaan handelen zullen ze snel afhaken.

⁷ Uiteraard zouden zorgverzekeraars en ziekenhuizen logische data-partners zijn voor het RIVM maar hier zitten de eigenschappen van de data in de weg (zie hierna).



veel aan de data te sleutelen. Dit speelt uiteraard nog meer als verschillende partijen uit een sector aan tafel zitten. Afhankelijk van de hefboom die het heeft kan een koepelorganisatie hier soms een nuttige rol in spelen. Ook het NDW wees op het belang van standaarden (technisch, semantisch, uitwisseling).

Daar komt uiteraard ook bij dat partijen over en weer zullen willen vaststellen dat de plannen allemaal door de beugel kunnen. Bij deze *compliance* test zullen vragen aan de orde komen als: is derde de rechthebbende? Blijft het arrangement binnen de lijnen van markt & overheid-regels? En *last but not least* worden de regels van de AVG niet geschonden?

Dit laatste aspect is van groot belang en is ook praktisch in alle interviews genoemd. Zeker nu de regels over bescherming van persoonsgegevens er niet simpeler op zijn geworden en het bereik van de regeling is vergroot, zal dit een belangrijk onderwerp (en mogelijk groot struikelblok) zijn. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat data die (ook) persoonsgegevens bevatten in aanmerking komen voor dergelijke transacties. Immers, het zal veelal gaan om een verwerking met een ander doel dan het doel waarvoor de gegevens zijn ingewonnen.

Overigens speelt bij alle overheidsorganisaties dat zij steeds zullen moeten nagaan of de activiteiten binnen hun wettelijke taak vallen. Dat geldt in het bijzonder voor beheerders van essentiële infrastructuur zoals de basisregistraties. Sommigen van hen, zoals het Kadaster maar ook de Kamer van Koophandel, kennen, ten aanzien van een aantal van hun registraties, expliciete wettelijke beperkingen waardoor ook op dit gebied uitgebreid juridisch advies benodigd zal zijn.

Het tegenovergestelde geldt in zekere mate voor het CBS. Haar wettelijke taak is het nu eenmaal om goede statistiek te bedrijven ten faveure van de BV Nederland. Binnen dit ruime mandaat kan het dingen met data – ook binnen de context van de AVG – die anderen niet kunnen. Deze ruimte leidt niet alleen tot lagere juridische transactiekosten (vooral ook omdat tal van vragen al beantwoord zijn) maar biedt in zeker zin ook een *safe haven* voor derden (en ook overheidsorganisaties) die meer met hun data willen.

Dit alles impliceert voorts dat partijen de garantie moeten hebben dat de transactie geen eenmalige gebeurtenis is. Omdat de transactiekosten van het afstemmen hoog kunnen zijn, is het alleen efficiënt als partijen over en weer het vertrouwen hebben dat zij een langdurige relatie aangaan waarbij de continuïteit van dataleveranties van de juiste kwaliteit gegarandeerd is.

2.3.3 De transactiekosten van de uitvoering

Als de partner is gevonden en de afspraken zijn gemaakt, moeten deze natuurlijk ook nog uitgevoerd worden.

Het hebben van bestaande infrastructuur, in de meest brede zin van het woord, voor de uitvoering – bij beide partijen – lijkt een voorwaarde voor succesvolle implementatie van een arrangement. Dit impliceert dat de productiestraten en -processen voor de data er goed beschouwd al liggen (en voldoende capaciteit hebben) en de kennis en kunde aanwezig is om de nieuwe transactie naadloos te integreren in bestaande routines. Na inrichting moeten de incrementele uitvoeringskosten van de transactie naar nul gaan.

Dit betekent ook dat er geen gedoe van moet komen en uitlevering een gestandaardiseerde en geautomatiseerde routine moet worden. Naleving van de afspraken moet vanzelfsprekend zijn, hetgeen een wederkerige afhankelijkheid op lange termijn veronderstelt. Beheer op de arrangementen moet dan ook dusdanig zijn dat plooiën snel gladgestreken kunnen worden.

Voorts spelen ook de interne veranderkosten hierbij een grote rol. Mooi voorbeeld is RWS-CIV: op zich lijkt de organisatie goed gepositioneerd om met tal van partijen nieuwe arrangementen aan te gaan maar het lijkt erop dat de *opportunity* kosten van het veranderen van bestaande werkwijze dusdanig hoog worden geacht dat men er (vooralsnog) liever niet aan begint. Daar komt bij dat veel processen te maken hebben met nationale veiligheid waardoor men huiverig is voor te veel frivoliteiten.

Ook zal de interne organisatiestructuur tot hogere transactiekosten kunnen leiden. Dit speelt zeker een rol bij de waterschappen. We hebben daar immers 21 stuks van. Dit zal geen positieve impact hebben op de transactiekosten voor het bereiken van onderlinge overeenstemming. Hetzelfde zal gelden voor samenwerkingsverbanden van gemeentes.

2.4 Toepassing van de transactiekostentheorie op geïnterviewde overheidsorganisaties

Leggen we nu deze transactiekosten op de geïnterviewde overheidsorganisaties, dan ontstaat het volgende beeld en patroon



Overheidsorganisatie	Transactiekosten			Overall beoordeling
	Vinden ruilpartner	Sluiten overeenkomst	Uitvoering overeenkomst	
<i>CBS</i>	Laag Partijen melden zich spontaan bij CBS.	Laag - middel CBS heeft dit ingeregeld en haar wettelijke taak laat ruimte. In sommige sectoren moet standaardisatie nog plaatsvinden.	Laag Hoogwaardige infrastructuur en kennis en invoeging in bestaande processen.	Grote potentie gezien ervaring, infrastructuur en wettelijke taak; ook als leverancier/ <i>broker</i> aan andere overheidsorganisaties.
<i>NDW</i>	Laag Marktpartijen zijn bekend en relaties bestaan al.	Middel Weliswaar waren er al standaarden maar wel markt & overheid vragen. Weer geen persoonsgegevens.	Laag Hoogwaardige infrastructuur en kennis en invoeging in bestaande processen.	Goed voorbeeld voor andere sectorale knooppunten; behoud waarde-propositie naar marktpartijen cruciaal.
<i>RWS-CIV</i>	Laag Met vele marktpartijen bestaan al relaties.	Middel Standaarden moeten mogelijk nog verder bepaald worden. Veel juridische rompslomp.	Hoog Organisatie en processen zijn ingericht op klassieke transacties Grote organisatie, veel schijven.	Groot potentieel maar zit nog aan het begin van de adoptiecyclus, uitdagingen liggen op intern vlak.
<i>RWS-Klimaatmonitor</i>	Hoog Vele verschillende partijen.	Hoog Vele standaarden waarover overeenstemming bereikt zou moeten worden. Mogelijk persoonsgegevens.	Hoog Geen eigen infrastructuur.	Ondanks 3 x hoog in staat data van derden te gebruiken door goede samenwerking met grote knooppunten.
<i>Kadaster</i>	Laag – hoog Afhankelijk van de toepassing: iedereen kent het Kadaster, maar een groot verschil of je met burgers of met woningbouwverenigingen schakelt. Kosten samenwerking met OSM zullen laag zijn geweest.	Hoog Waarschijnlijk hoge juridische <i>compliance</i> -kosten vanwege nauwe en kritische wettelijke taak.	Laag Hoogwaardige infrastructuur en kennis en invoeging in bestaande processen.	Net als CBS groot potentieel; wettelijke taak is een kans maar ook een belemmering; op lange termijn nationaal koppelpunt voor digitale openbare ruimte gegevens.
<i>RIVM</i>	Middel – hoog Middel voor samenwerking met professionele partijen (verzekeraars, ziekenhuizen), maar hoog indien met burgers geschakeld wordt.	Hoog Veel juridisch werk in verband met persoonsgegevens. Weinig standaarden.	Middel Weliswaar eigen infrastructuur maar met veel gaten. Ook waarschijnlijk veel inregelkosten.	Breed aandachtsgebied vormt uitdaging; niet altijd vanzelfsprekend koppelpunt; ook veel juridische belemmeringen.
<i>Zuiderzeeland</i>	Middel Er bestaat een directe band met burgers onder wettelijke taak.	Hoog Standaarden zullen nog gemaakt moeten worden. Ook veel juridisch werk, maar mogelijk geen persoonsgegevens.	Hoog Organisatie en processen zijn hier niet op ingericht.	Veel te winnen bij brede verspreiding sensoren onder burgers; uitdagingen op interne vlak.



2.5 Om mee te nemen naar het volgende hoofdstuk

Als we ervan uitgaan dat aan beide kanten van de transactie geen verwervingskosten zitten, dan zijn uitsluitend de transactiekosten van belang: als deze lager zijn dan het voordeel dat partijen verkrijgen komt de transactie tot stand. Deze transactiekosten bestaan uit drie componenten: de kosten voor het vinden van een ruilpartner, de kosten voor het maken van de afspraken en de uitvoeringskosten. Daarvoor geldt:

- Naarmate de groep betrokken partijen kleiner is en/of goed georganiseerd zijn, zullen de transactiekosten voor het vinden van de ruilpartner lager zijn, vooral als partijen al wat met elkaar hebben.
- De betrokken data zijn van grote invloed op de transactiekosten voor de afstemming. Dit geldt zowel voor de te formuleren standaarden als ook voor het adresseren van juridische complicaties. De juridische ruimte en de aanwezigheid van (gevoelige) persoonsgegevens bepaalt in hoge mate de kosten van – en in feite de kansen op – de transactie.
- Overheidsorganisaties met een bestaande en hoogwaardig technische infrastructuur en ervaring en kennis op het gebied van data-management zijn bij uitstek geschikt. Wel moet ook de interne organisatie hierop afgestemd zijn en bestaat er idealiter interne druk (taakstelling of leiderschap) om tot arrangementen te komen.
- Niettemin kunnen ook kleine partijen tot (indirecte) arrangementen komen. Goede relaties met afnemers en sectorale knooppunten zijn daarbij cruciaal. Voorwaarde is wel steeds dat beide partijen de wil en de wederzijdse verwachting hebben dat de transactie het begin is van een langdurige relatie en dat de relatie dus ook op de langere termijn waarde blijft leveren. Dit vereist dus niet alleen inlevingsvermogen in de behoeftes van de derden maar ook het vermogen deze behoeftes te bevredigen.



3 En wat nu?

3.1 Inleidende opmerkingen

In het eerste hoofdstuk hebben we gezien dat er bij diverse overheidsorganisaties veel interesse bestaat om data van derden te gebruiken voor de uitoefening van hun publieke taken en dat de ene organisatie veel verder is dan de andere. In het vorige hoofdstuk gingen we op zoek naar verklaring achter deze verschillen aan de hand van de verschillen in transactiekosten. Dat leverde een beeld op van de relatie tussen deze transactiekosten en de eigenschappen van de betrokken overheidsorganisatie, de derde en de data. We trokken hieruit de conclusie dat het ene ecosysteem zich beter leent voor het sluiten van arrangementen dan de ander.

Maar hoe nu verder? Wat zijn de wensen van de overheidsorganisaties en welke overkoepelende vragen komen daaruit voort en wat zouden daarom logische vervolgstappen kunnen zijn? Dat zijn de vragen die in dit laatste hoofdstuk beantwoord worden.

3.2 De wensenlijstjes

In de eerste plaats blijken praktisch alle geïnterviewde organisaties op zoek naar 'de duurzame business case': een propositie richting de derden waarvan men data wil betrekken die een solide fundament schept voor een langdurige relatie die de benodigde continuïteit en de kwaliteit van dataleveranties waarborgt.

Veel organisaties zijn dan ook op zoek naar meer ruimte. In feite zou men graag als pure civiele contractpartij met derden praten en onderhandelen maar de realiteit is nu eenmaal dat men van de overheid is en daarmee gebonden is aan strengere regels. Vooral de regels rond aanbesteding en markt & overheid werden genoemd en, meer in algemene zin, de toepasselijkheid van bestuursrecht op de arrangementen inclusief de regels van openbaarheid en hergebruik als data het overheidsdomein binnenkomen.

Een tweede alom gehoorde wens is dat er meer duidelijkheid zou moeten zijn over wat mag en niet mag. In veel gevallen gaat dit over de regels over de verwerking van persoonsgegevens maar vaak ook over markt & overheid-vraagstukken. Deze regels worden als complex ervaren. Daar komt nog bij dat de lijn van de organisatie – en in ieder geval die van de juridische afdeling – risicomijdend is terwijl het zoeken naar arrangementen juist wat stoutmoedigheid vereist.

Dit sluit ook aan op de behoefte aan meer lange termijnvisie van het hogere management op dit dossier. Het opzetten van arrangementen is in feite vergelijkbaar met het opzetten van infrastructuur en dat vereist wat denkwerk over *the day after tomorrow* en, aansluitend, bestuurlijke commitment en wat geld met een hekje eromheen.

Het leggen van verbinding met 'de mensen waar we het voor doen' werd daarbij dikwijls als sleutel genoemd. Dit zou de benodigde externe druk kunnen scheppen om intern de bakens te verzetten. Wel vreest men daarbij de AVG. Ook interne druk zou kunnen werken – bijvoorbeeld taakstelling om processen efficiënter en effectiever uit te voeren – mits dan wel lange termijn middelen vrijgemaakt worden om de transitie te realiseren.

Voorts realiseert men zich ook dat het terugtreden van de overheid – door het inwinnen van data over te laten aan anderen – gepaard moet gaan met het formuleren en scheppen van een beheerarrangement dat waarborgen schept voor kwaliteit, continuïteit en beheersmacht. Dit zetten we nader uiteen in de volgende paragraaf (wederom gebaseerd op de afgenomen interviews).

3.3 Nieuwe rollen, nieuwe verantwoordelijkheden nieuwe regels

Doordat de overheid in feite een stap terug doet, verliest het daarmee ook een stuk beschikkingsmacht. Dat vereist dan een heroriëntatie op taken en verantwoordelijkheden van zowel overheid als de betrokken derden. Immers de marktrationaliteit is niet die van de overheid.

De eerste constatering is dat de overheid afhankelijker wordt en dit kan op gespannen voet komen te staan met de zekerheden die de overheid zoekt vanuit haar publieke taak. In feite vraagt dit om een heroverweging en nieuwe demarcatie. Hoe zou deze moeten lopen?

Allereerst is er een stuk van de publieke taak dat van onwrikbaar nationaal belang is – zoals veiligheid, mobiliteit, waterbeheer – en waarbij het ongewenst is om op een of andere manier afhankelijk te zijn van anderen (dan mede-overheden). Daarmee hangt samen dat er een categorie essentiële data is (en bijbehorende infrastructuur en processen) die van de overheid is en moet blijven. Beschikkingsmacht over deze data ligt volledig bij de overheid maar mogelijk kan een gedeelte daarvan als open data beschikbaar gesteld worden.



Vervolgens is er een tweede categorie van data die weliswaar belangrijk is maar waarbij het niet cruciaal is dat de overheid deze (volledig) zelf inwint. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om gegevens over wegbeheer, zoals bijvoorbeeld de stroefheid van de weg, storende reclameborden, een onlogisch sorteervlak. Voor deze categorie zou het raadzaam zijn wetgeving te maken die in feite leidt tot verplichte inwinning en levering aan de overheid. Hierbij kan aansluiting gezocht worden bij bestaande processen en infrastructuur: denk hierbij aan verplichte installatie van sensoren in auto's bij toelating in Nederland en levering van gegevens door fabrikanten of importeurs of garages. Uiteraard moeten hiervoor afspraken gemaakt worden over standaardisatie, kwaliteit, continuïteit en mogelijk ook over dekking van kosten.

Tenslotte is er een categorie data waarbij de overheidsbelangen dusdanig klein zijn dat het inwinnen volledig aan de markt kan worden overgelaten. De overheid betaalt dan, net als iedere andere afnemer, gewoon de marktprijs (of komt tot arrangementen zoals hierboven beschreven). Beschikkingsmacht over de data ligt volledig bij de marktpartijen. Uiteraard houdt de overheid wel een rol bij het bewaken van andere belangen, zoals in ieder geval het functioneren van de markt en het verwerken van persoonsgegevens (maar mogelijk kan daar nog meer spelen zoals het bewaken van integriteit en 'de waarheid').⁸

Het trekken van deze nieuwe demarcatielijnen moet plaatsvinden op basis van een politieke discussie. Deze moet gaan over de waarden die wij belangrijk vinden, de (nieuwe) belangen die we collectief willen beschermen en de nieuwe normering die hieruit komt.⁹ De noodzaak van heroriëntatie geldt niet slechts voor de overheid. De herverkaveling van taken en verantwoordelijkheid zou ertoe moeten leiden dat bedrijven zich ook (meer) verantwoordelijk gaan voelen voor de publieke zaak, al was het maar onder druk van marktwerking en de *power of the crowd*.

3.4 What is next?

Het is boven iedere twijfel verheven dat het publiek gebruik van data van derden een gebied is van grote potentie en dat nadere verkenning een evidente volgende stap is. Daarbij zijn verschillende ontwikkelingen denkbaar: in meer detail uitzoeken hoe het juridisch zit (op het middengebied); welke ethische discussie hiermee samenhangt; of experimenteren welke domeinen en thema's zijn het meest kansrijk zijn (het fysiek domein (in samenhang met de Omgevingswet), energietransitie, wonen, mobiliteit)?

Uiteraard moet hierbij ook verbinding gezocht worden met recente andere data-gerelateerde beleidsinitiatieven, zoals de Nationale Data Agenda, de nota Digitale Overheid, de Nationale Digitaliseringsstrategie. Het GI-beraad heeft dit punt ter discussie geagendeerd voor haar eerste bijeenkomst in 2019. In deze beleidsnota's zijn veel van de hierboven gesignaleerde vraagstukken terug te vinden. Een aantal leden van het Beraad voor Geo-informatie is voornemens de vraagstukken middels een aantal *use cases* proefondervindelijk te concretiseren. Op deze manier kan het Beraad een onderbouwde, aan de praktijk getoetste bijdrage leveren aan het beantwoorden van deze belangrijke vragen.

⁸ Denk hier bijvoorbeeld aan een situatie dat een marktdeelnemer een verkeersroute voorstelt die langs een aantrekkelijk wegrestaurant of een schoolplein voert, maar die objectief gezien niet de kortste is of langs een schoolplein voert.

⁹ Doordenkend langs deze lijn heeft Amsterdam het beleidsprincipe geformuleerd dat alle data die in haar openbare ruimte wordt ingewonnen 'van de stad zijn'. Het daadwerkelijk waarmaken is uiteraard een tweede, maar het principe ligt er en wordt momenteel geoperationaliseerd (onder meer door middel van een op te zetten sensorregister en het opstellen van een sensorverordening).



Bijlage 1 – Lijst van geïnterviewden

De navolgende personen hebben meegewerkt aan de interviews:

Naam organisatie	Namen personen	Functie
Centraal Bureau voor de Statistiek	Wim Vosselman	Directeur Leefomgeving
	Magchiel van Meeteren	Managing Director CBS Center for Big Data Statistics
	May Offermans	Plaatsvervangend Directeur Beleidsadvies
	Gert Buiten	Project Manager & Senior Statistician
Het Kadaster	Martin Salzmann	Concernstrateeg
Klimaatmonitor	Gert Nijssink	Programma Advisor bij Rijkswaterstaat Leefomgeving en verantwoordelijk voor de Klimaatmonitor
Nationale Databank Wegverkeersgegevens	Frits Brouwer	Directeur
Provincie Zuid-Holland	Jan van Ginkel	Concerndirecteur en Loco-Provincie-Secretaris
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	Inez Joung	Chief Data Officer
	Patrick Brooijmans	Senior Informatiemanager
Rijkswaterstaat Centrale Informatie Voorziening	Erik Blaakman	Afdelingshoofd Datamanagement Center
	Michel Ausems	Alliantiemanager
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Nathan Ducastel	Directeur Beleid/Informatiesamenleving
Waterschap Zuiderzeeland met medewerking van Waternet (Waterschap Amstel, Gooi en Vecht) en Waterschap Vechtstromen	Jaap van der Veen	Programmadirecteur
	Jacco Kroon	Productowner Waterinfrastructuur
	Bert Ludikhuize	Strategisch Adviseur Informatiemanagement
Gemeente Amsterdam	Theo Veltman	Innovation rainmaker CTO Innovatieteam



Bijlage 2 – Schematisch overzicht van uitkomsten interviews

De tabel hieronder geeft een schematisch en synoptisch overzicht van de uitkomsten van de interviews. Deze zijn per interview geclusterd op basis van een omschrijving van (1) de initiatieven waarbij data van derden worden gebruikt, (2) de gegevens die gebruikt worden, (3) wat de ingerichte arrangementen zijn, (4) de betrokken derden, (5) de gepercipieerde obstakels, (6) de toekomstbeelden en -wensen, en (7) een *door ons gedane* rijpheidsinschatting.

Organisatie	Beschrijving initiatieven	Soort gegevens	Arrangement	Betrokken derden	Gepercipieerde obstakels	Toekomstbeelden en -wensen	Inschatting rijpheid
Centraal Bureau voor de Statistiek	- Diverse grootschalige en langdurige arrangementen met bedrijven, koepelorganisaties en netbeheerders. - Iedere sector met maatschappelijk relevante data die openbaar kunnen worden gemaakt, is interessant.	Grote hoeveelheden dynamische data die door bedrijven/sectoren als bijproduct van processen worden ingewonnen.	- Uitruil & win-win situatie: bedrijven krijgen een kwaliteits- en AVG-conformiteitscheck, en het draagt bij aan hun PR en marketing <i>exercise</i>. - CBS ontwikkelt zich als statistiek hun richting de overheid t.b.v. BV Nederland. - Veel mogelijkheden dankzij wettelijk taak van het CBS.	- Hoogtechnologische markten met bestaande waardeketens. - Bedrijven die infrastructuur hebben om data in te winnen, en waar de toegevoegde waarde in het veredelen van de data zit. - Bij voorkeur koepelorganisaties en branches waar standaardisatie heeft plaatsgevonden. - Voorbeelden: Nederlandse Vereniging van Banken, Cargonaut, Dun & Bradstreet, Translink, PostNL, FedEx, tankpassen.	- Non-exclusiviteit (openbaarheid). - Continuïteit. - Privacy/AVG-conformiteit. - Regels van markt en overheid. - Traagheid van wetgeving.	- CBS evolueert richting een regiefunctie op gebied van dataverzameling en standaardisatie. - Groter en autonoom R&D budget om fundamenteel en visionair te beleggen in de organisatie. - Groter mandaat voor toegang tot data.	Ver gevorderd in <i>maturity phase</i> ; organisatorisch ingebed. Dit dankzij continuïteit, vertrouwen, technische infrastructuur en lage transactiekosten die CBS biedt.
Het Kadaster	- Uitwisseling met andere overheden. - Samenwerking met derden wanneer diens data als aanvullende kwaliteitsverhoging op hun eigen data werkt. - Mondjesmaat samenwerking met derden of interactie met burgers. Voornamelijk om kwaliteit van gegevens te verbeteren.	Adres- en topografie gegevens. Binnen kaders van projecten, maar wel landsdekkend.	- Uitruil met andere overheden. - Uitruil met community-gedreven OpenStreetMap. - Openstellen van data voor burgers in ruil voor (eventuele) terugkoppeling.	- Andere overheidspartijen. - Samenwerking met OpenStreetMap. - Terugmeldvoorziening voor burgers voor de BGT en BAG.	Toegang tot informatie: van de architect die beschermd wordt door het intellectueel eigendomsrecht, tot Bouwend Nederland dat lang niet altijd data wil delen. Hier valt dus nog veel winst te halen wat betreft efficiëntie.	- Verschuiving van proces-georiënteerd naar object/subject-georiënteerd. - Het Kadaster gaat van registreren van data naar beheren van object; opzetten van nieuwe gedeelde geo-informatiestructuren. - In het kader van Omgevingswet en 3D geo: bouwdoos en energietransitie,	Nog in beperkte mate. Ingekaderd door haar eigen missie: alle registraties en gegevens vanuit het Kadaster moeten kloppen. Zodoende kunnen data van derden alleen gebruik worden indien sprake is van een solide kwaliteitswaarborging, of als aanvulling op haar eigen data. Tegelijkertijd is er een



						inclusief nieuwe infrastructuur.	duidelijke ontwikkelijn in het openzetten van data, en worden mogelijkheden voor de nabije toekomst geïdentificeerd.
Klimaat-monitor (RWS)	- Thematisch verzamelpunt dat informatie verzamelt en distribueert wat vanuit burgerbelang erg belangrijk is. - Vraag- en aanbod gedreven, deels om energietransitie te faciliteren en inzicht te verschaffen. - Deels projectmatig.	Vrij grote hoeveelheden data die door andere partijen toch al worden verzameld. Voornamelijk energiegegevens met locatie-component. Wel enigszins privacy gevoelig.	- Slim samenbrengen, combineren, opwerken, verwerken en distribueren van data. - CBS en NDW fungeren als dataverschaffers en tussenpersonen: halen ruwe data binnen, en spelen die schoongemaakt door naar de Klimaatmonitor. - Ook vraag-gestuurd: doelgroep betaalt kosten voor waardevolle informatie.	- Data komt veelal van overheden, semi-publieke bronnen zoals netbeheerders en knooppunten van datahouders met data uit de private sector (deze laatste bijv. via CBS en NDW). - Doelgroepen: decentrale overheden, (internationale) media, energie coöperaties, bedrijven, consultants, onderwijssector.	Herleidbaarheidseis: het herleiden van relevante informatie per individu, woning, bedrijf of voertuig mag momenteel niet openbaar worden gemaakt. Dit is een belemmering bij bijvoorbeeld de energietransitie.	- Opheffen van herleidbaarheidseis. - Energietransitie: inzicht in data van duurzame energie; gedrags- of motivatiecomponent van burgers monitoren. - Mobiliteit: inzicht in vervoersbewegingen, FCD en gsm data. - Eisen aan energiebeleid in vergunningen voor bedrijven. - Toegang tot mobiele telefoongegevens.	- Wat betreft de tegenstelling beperkte menskracht versus groot bereik is de rijpheid al vergesloerd. - Waardevolle informatie waar doelgroep duidelijk voor bereid is voor te betalen. - Tegelijkertijd wordt financiering nu per project geregeld; voor een hogere rijpheid zouden inregelkosten idealiter uit een algemene pot moeten komen.
Nationale Databank Wegverkeersgegevens	- Publiek samenwerkingsverband tussen 19 wegbeheerders die data delen. - Constante uitwisseling van datastromen.	- Grote hoeveelheden data, zowel hoog dynamisch met tijdsgebonden relevantie als data die later tevens relevant zijn. - Hoge inwincapaciteit. - Vrijwel anoniem. Waarde zit in de massa, niet in individuele gegevens.	- Data voor diensten-concept: NDW managet open data portaal met gratis extra services voor bedrijven; in ruil leveren bedrijven tegenprestatie in de vorm van een product of dienst. Oftewel een verschuiving van een open data relatie naar een afhankelijkheidsrelatie. Business case zit in de services, niet in de ruwe data. - Inkoop in concurrentie van FCD van bedrijven zoals TomTom en Flitsmeister. - Hier maken overheden weer gebruik van. Er is dus een	- Wegbeheerders. - Bedrijven in mobiliteit (e.g. Flitsmeister, TomTom).	- Afhankelijkheid van de overheid van het bedrijfsleven; overheid stoot taken af en vergroot daarmee haar eigen afhankelijkheid. - De positie van de overheid t.o.v. publiek belang en waarborging van openbare orde en veiligheid komt hiermee in het geding.	- Duidelijke afbakening van data die de overheid wel of niet moet hebben. - Wettelijke verankering van data die cruciaal zijn voor overheidstaak: openbare orde en veiligheid. - Toezicht op data ingewonnen door de markt.	- Vergesloerd. Zeer hoge inwincapaciteit, dankzij bestaande infrastructuur en slimme samenwerking met marktpartijen. - Hoog-dynamische data met grote publieke waarde. - Tegelijkertijd ook voor een groot deel nog uitwisseling met andere overheidspartijen. - Zorgen over de positie en afhankelijkheid van de overheid van het bedrijfsleven.



			afhankelijkheidsrelatie ontstaan, niet alleen meer een open data concept.				
Provincie Zuid-Holland	Data-gedreven-werken komt nog vrijwel niet voor. Als het al gebeurt, is dit voornamelijk interbestuurlijk in operationele ketens.	Gestructureerde data.	Uitwisseling tussen overheidsorganisaties.	N.v.t.	- Verandering van informatieposities, en het overnemen van overheidstaken door bedrijven zonder borging vanuit de overheid. Dit leidt tot vraagstukken over <i>governance</i> processen en -structuren, en demarcatie. - Publieke taak van de overheid leidt tot nieuwe ethische discussie over waarden en normering.	- Politieke en ethische discussie op regionaal, nationaal en Europees niveau. - Identificatie door bestuur waar ruimte en energie zit, zoals <i>smart mobility</i>. - Bewustwording scheppen d.m.v. onderwijs.	Nog niet vergesvorderd, staat nog aan het begin van het proces.
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	- Projectmatige initiatieven om m.n. burgers te betrekken bij metingen. - Eenmalig en individuele toestemming is vereist. - Drie domeinen: infectieziekten en vaccinologie, volksgezondheid, en milieu en veiligheid.	Incidentele data. Of sterk persoonsgebonden (bijv. in gezondheidszorg), of niet-individuele data gemeten door burgers of gemeentes (bijv. luchtkwaliteit en emissies).	- Projecten in milieuhoeck waarbij RIVM burgers/gemeentes metingen laat doen. - Data van ziekenhuizen en zorgverzekeraars in volksgezondheidhoeck. Zit een prijskaartje aan. - Soms met CBS als <i>broker</i>.	- Overheden zoals gemeentes en provincies. - Ziekenhuizen en zorgverzekeraars (Vektis, NIVEL). - Burgers.	- Beperking door data zelf: vaak gaat het om zeer persoonsgevoelige gegevens (m.n. in de volksgezondheidshoeck). Zodoende zijn projecten vaak eenmalig, en moet op individueel niveau toestemming worden gevraagd. Dit brengt hoge transactiekosten met zich mee. - Geen afhankelijkheidsrelatie richting derden, wederom m.n. in de zorghoeck. Dit zijn dus geen uitruil-, maar eenrichtingsverkeer-constructies. - Er is geen centraal punt of infrastructuur met de marktpartijen.	- Toegang tot mobiele telefoongegevens. - Een koppelpunt voor persoonsgevoelige data waarbij een nummer als <i>primary key</i> functioneert, i.p.v. een naam (bijv. BSN of telefoonnummer), om AVG-problematiek te omzeilen. - Betere samenwerking inclusief duidelijke afkadering met CBS.	<i>Maturity phase</i> nog niet vergesvorderd. Ideeën zijn er, maar het organiseren van de infrastructuur en definiëren van de verschillende rollen is nog in een beginstadium. De machtsstructuren en aard van de data staan dit in de weg.
Rijkswaterstaat Centrale Informatie Voorziening	Mondjesmaat samenwerkingen gebaseerd op contracten met private partijen; altijd eenmalig.	Grote hoeveelheden data, niet hoog-dynamisch. Bijv. Actueel Hoogtebestand Nederland,	Samenwerkingsverband en (allianties) met mede-overheidsorganen.	Mede-overheidsorganen, bijv. ministeries, provincies, waterschappen, het Kadaster, de Marine.	Samenwerking met meerdere partijen is ingewikkeld wegens teveel uiteenlopende belangen.	Organisatie van data in één omgeving om deze publiek-privaat beschikbaar te hebben, met eenduidige regels over privacy, inkoop-	Grote partij met vergesvorderde infrastructuur en bestaande relaties. Heeft zelf ook de



	Vier hoofdnetwerken: wegen, water, scheepvaart en het areaal.	Nationale Wegenbestand, waterstanden, luchtfoto's van water en wegen, bodemhoogtes.	- Contracten met private partijen; transactiemodel. - Laat anderen ook gebruik maken van zelf-ingewonnen data.	- CycloMedia, OpenStreetMap, Flitsmeister, SkyGeo. - Havenbedrijven. - Buitenlandse overheden, zoals de Vlaamse regering.	- Juridische obstakels, zoals de Mededingingswet en Europese aanbestedingsregels, leiden tot eenmalige projectmatige samenwerkingen. - Gebrek aan garantie van kwaliteit en continuïteit bij data van derden. - Privacy regelgeving.	en verdienmodellen etc. - Regisseursrol zal blijven; inwinning en handmatige analyse zal door anderen gedaan worden. - Toegang tot mobiele telefoongegevens. - Wegennetwerk heeft grootste kans op publiek-private data-uitruil.	capaciteit om veel in te winnen. - Tegelijkertijd belemmert organisatiestructuur en wetgeving tot verder kijken dan bestaande relaties. - Legacy probleem: gebaseerd op traditionele modellen, er zijn nog geen standaarden ontwikkeld en hoge veranderkosten.
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	<i>Governance checks and balances</i> moet gedefinieerd worden. - De overheid moet garanties en eisen aan data stellen: beschikkingsmacht, privacy en kwaliteit, waarborging van het proces van inwinning.	- Duidelijk rol voor de VNG in het samen organiseren, informatie en kennis delen op gemeentelijk niveau, en agenderen namens gemeentes bij het Rijk. - Eenduidige visie op drie-eenheid van data, identiteit en algoritmen.	N.v.t.
Waterschappen (Zuiderzeeland, Waternet, Vechtstromen)	- Eigen open data beleid, en meten zelf al veel. Gaat ook richting sensortechnologie. - Projecten met, maar voornamelijk vóór derde partijen.	<i>Real time</i> data, bijv. van energiegemalen voor APX index, of voor neerslag radarbeelden. - Kleine hoeveelheden, laag-dynamische data, bijv. via burgermetingen.	- Data die voortkomen uit eigen metingen worden met andere partijen gedeeld, zoals neerslagmetingen of energiegemalen. - Projecten met burgermetingen voor participatie en betrokkenheid. Meer uit draagvlak- dan informatieoogpunt. Momenteel eenrichtingsverkeer.	- Mede-overheidsorganen, bijv. RWS, of gemeente Amsterdam. - KNMI, APX index, verzekeringsmaatschappijen, burgers.	- De 21 waterschappen opereren autonoom, dus maken hun eigen beleidskeuzes. Collectieve afspraken zijn een uitdaging. Tegelijkertijd ook gebonden aan de wettelijke taakomschrijving. - Beginnende van behoorlijk bestuur verhouden zich moeilijk tot creatieve arrangementen. - Het sterke belang van veiligheid botst soms met creativiteit. - Als overheid wil je niet afhankelijk van één partij worden. Experimenten blijven dus in buitensfeer.	- Iedereen een beetje waterbeheerder, zowel burgers als bedrijven. Rol van data bij bijv. weersextremen uitbreiden; burgers meer informatie laten inwinnen, in ruil voor reductie. - Meer informatie over waterkwaliteit uitgeven. - Inzicht in bewegingen van mensen, in geval van calamiteiten.	- Eigen infrastructuur, net als wederpartijen. Geen afhankelijkheidsrelatie, want eigen budget. Echter geen inherente, externe of budgettaire druk tot grote verandering of creativiteit. - Tegelijkertijd wel erkenning dat data van derden in toenemende mate gebruikt gaan worden, want data inwinnen is geen primaire taak van een waterschap.



Bijlage 3 – Interviewverslagen

Voor Wim Vosselman, Magchiel van Meeteren, May Offermans & Gert Buiten – CBS
Betreft Verslag interview studie 'Data en derden – *The missing link?*'
Datum 12 november 2018 (v2)
Van Marc de Vries en Julie Albers

Introductie en context

Het verslag hieronder vormt een puntige samenvatting van het interview met Wim Vosselman (Directeur Leefomgeving), Magchiel van Meeteren (Managing Director CBS Center for Big Data Statistics), May Offermans (Plaatsvervangend Directeur Beleidsadvies) en Gert Buiten (Project Manager en Senior Statistician) van het [Centraal Bureau voor de Statistiek](#) (CBS) afgenomen op 9 oktober 2018 in het kader van de studie 'Data en derden – *The missing link?*'.

Daarin onderzoeken we welke huidige data-arrangementen tussen de overheid en derden bestaan, hoe de (rechten op) toegang tot en gebruik van data zijn geregeld, welke deficiënties gevoeld worden en wat ter zake de wensen zijn (van de overheidsorganisaties).

De interviews vormen de basis voor de op te stellen rapportage die eind dit jaar gereed zal zijn. Alle geïnterviewden zullen nog uitgenodigd worden voor een boeiend en gezellig oploopje dat begin december gehouden zal worden.

Verslag op hoofdlijnen

De beelden van de heren Vosselman, Van Meeteren, Offermans en Buiten ten aanzien data van derden zijn als volgt:

1. In het kader van het streven naar innovatie is het CBS jaren geleden reeds gestart met het gebruik van data van derden (niet zijnde overheidsorganisaties), met name door het Center for Big Data Statistics. Zo bestaan er al diverse grootschalige arrangementen met bedrijven, koepelorganisaties (zoals de [Nederlandse Vereniging van Banken](#)) en stroomleveranciers (netbeheer).
2. In de arrangementen die het CBS met bedrijven opzet, is betalen voor data een *last resort*: liever gaat het CBS een langdurige relatie aan waarbij alle partijen wat te winnen hebben.
3. De insteek van het CBS en bedrijven verschillen. Het CBS wil functioneren als een (statistiek)hub richting de overheid, met onder meer deze data van bedrijven, uiteindelijk gericht op het verbeteren van de Nederlandse samenleving.
4. De motivatie van bedrijven om hun data beschikbaar te stellen is anders. Vaak kunnen zij op deze wijze de kwaliteit van hun data toetsen, AVG-conformiteit checken, of gebruik maken van CBS-*tooling*. Ook is het voor veel bedrijven vaak een gunstige *public relations exercise*: een bedrijf kan zo haar bereidheid tonen om data te delen in het kader van het maatschappelijk verantwoord ondernemen.
5. Het helpt daarbij als de sector of branche zo georganiseerd is dat het CBS afspraken met één partij kan maken, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de Nederlandse Vereniging van Banken. Is er in de sector een minder hoge organisatiegraad, dan helpt het als één (groot) schap over de dam is, want dan volgen er meestal meer. Het is altijd zoeken naar de 'sweet spot': de plek waar de verschillende belangen convergeren, daar vind je elkaar.
6. Voorbeelden van bestaande arrangementen: [Cargonaut](#) (*real-time floating* data van het vervoer van grote goederen van en naar Schiphol), [Dun & Bradstreet](#) (data uit de financiële sector), [Translink](#) (data in de mobiliteitssector) [PostNL](#) en [FedEx](#) voor economische indicatoren; en tankpassen (waarbij het logo van de dataleverancier wordt gebruikt).
7. Iedere sector is voor het CBS potentieel interessant: zolang een bedrijf maatschappelijk relevante data heeft en die openbaar kan maken, zijn ze welkom.
8. Een belangrijke voorwaarde is wel - ingegeven vanuit de publieke taak van het CBS - dat ieder arrangement non-exclusief is: de uitkomsten van de bewerkingen moeten openbaar zijn, hoewel er wel gradaties zijn in wat er (gratis) gepubliceerd wordt.
9. Een andere indicator bij de beoordeling van een mogelijk arrangement is of het bedrijf continuïteit van data kan waarborgen: statistiek gaat nu eenmaal vaak over tijdreeksen van data en als dat niet geboden kan worden, moet het CBS zich afvragen of het arrangement de moeite waard is. Hier gaat veel vooronderzoek aan vooraf: de structuren moeten worden opgezet, en privacy moet goed geregeld zijn. Als een partij data levert, garandeert het CBS dat de data veilig is.
10. Binnen het CBS is experimenteerruimte om op andere manieren data in te winnen. Het scheelt immers geld en tijd als je data ergens anders aftapt, bijvoorbeeld op geaggregeerd niveau. Het CBS benut de experimenteerruimte dan weer om aan de data te klussen, omdat het niet altijd zeker is wat voor data je krijgt en wat je daarmee kan.



11. Goed beschouwd is de drive om met data van derden te werken dus een combinatie van experimenteerdrijf vanuit het CBS, gezond eigen belang vanuit marktpartijen om wat te doen, en druk vanuit de politiek om meer te doen met minder middelen.
12. In dat kader streeft het CBS naar standaardisatie (semantisch en qua methodiek van verwerking), dit is immers een voorwaarde om data te kunnen vergelijken. Het liefst kom je in overleg met partijen, waaronder marktpartijen, tot dergelijke afspraken. Dit kan ook via wetgeving (AMvB) maar dat kost veel tijd en het CBS moet een duidelijke business case maken. Overigens worden de facto standaarden toch vaak (uiteindelijk) wettelijk geregeld, dat wordt door alle betrokkenen op prijs gesteld (dan is het maar helder). Echter, in het huidige datalandschap is wetgeving veel te langzaam.
13. Kijkend naar de toekomst, verwacht men dat het CBS steeds meer een *center of (data) gravity* zal worden – want data trekt meer data aan – met het CBS zelve als de spin in het web van het ecosysteem van data. Daarmee zal het CBS steeds meer een regiefunctie krijgen op het gebied van dataverzameling en standaardisatie. Dit past ook in de ontwikkeling waarbij het traditionele gebruik van statistiek aan het veranderen is: alles moet datagedreven zijn.
14. Bovenaan het wensenlijstje staat een groter en autonoom R&D budget. Het gaat niet alleen over *the day after tomorrow*, maar ook over vijf jaar, waarbij men het liefst de ruimte heeft om een visionair traject te bewandelen en fundamenteel kan beleggen in de organisatie; en veilig ontwikkel- en inregelgeld heeft voor de innovaties die men pleegt. Daarnaast zou het CBS graag een groter mandaat krijgen om toegang tot data te hebben, bijvoorbeeld geïnspireerd op het Estlandse model (waar het CBS de regisseur/architect voor de nationale data infrastructuur is).



Voor Martin Salzmann – Het Kadaster
Betreft Verslag interview studie 'Data en derden – *The missing link?*'
Datum 4 november 2018 (v3)
Van Marc de Vries en Julie Albers

Introductie en context

Het verslag hieronder vormt een puntige samenvatting van het interview afgenomen met Dr. Martin Salzmann (Concernstrateeg) bij het Kadaster afgenomen op 21 september in het kader van de studie 'Data en derden – *The missing link?*'.

Daarin onderzoeken we welke huidige data-arrangementen tussen de overheid en derden bestaan, hoe de (rechten op) toegang tot en gebruik van data zijn geregeld, welke deficiënties gevoeld worden en wat ter zake de wensen zijn (van de overheidsorganisaties).

De interviews vormen de basis voor de op te stellen rapportage die eind dit jaar gereed zal zijn. Alle geïnterviewden zullen nog uitgenodigd worden voor een boeiend en gezellig oploopje dat begin december gehouden zal worden.

Verslag

1. Als algemene notie: relatief gezien loopt Nederland wat betreft het delen van data voorop. Waar binnen veel landen in Europa nauwelijks data worden uitgewisseld tussen overheidsorganisaties, laat staan met derden, bestaan in Nederland al allerlei ketens waarin (met name geo-)data worden verzameld die het Kadaster assembleert en distribueert. Dit geldt ook voor het gebruik van data van derden binnen de overheid. Hoewel de standaardisering en beschikbaarheid soms te wensen over laten, zijn dit slechts volgende fasen op de weg naar volwassenheid.
2. De heer Salzmann noemt twee voorbeelden van gebruik van data van derden.
 - a. Terugmeldingen basisregistraties
Het Kadaster heeft de Landelijke Voorzieningen voor Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) en de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) in beheer. Dit zijn gegevensbestanden die heel Nederland beslaan en als open data beschikbaar voor hergebruik zijn. De afgelopen jaren is hiervoor een eenvoudige terugmeldvoorziening ontwikkeld, waarbij een gebruiker op de kaart aanwijst wat niet klopt. In de praktijk melden ook burgers veel dingen terug, wat het Kadaster eigenlijk niet verwacht had. De uitdaging is om dit zo te organiseren dat die meldingen ook verwerkt worden, omdat burgers anders niet geneigd zijn iets terug te melden. Daarnaast leiden ook kwaliteitsmetingen tussen registraties en mutatiesignaleringen tot aanpassingen. Er is zodoende al sprake van interactie met de buitenwereld om de kwaliteit van gegevens te verbeteren.
 - b. [Open Street Map](#)
Het tweede voorbeeld betreft de samenwerking met Open Street Map bij de digitalisering van de topografische kaarten. In de bebouwde kom waren voorheen de wegen niet benoemd. Om dat te verbeteren heeft het Kadaster een uitruil met OpenStreetMap opgezet, waarbij het Kadaster diens gegevens over straatnamen heeft gebruikt om de kaarten te verbeteren, en OpenStreetMap gebruik mocht maken van de topografische kaart als basis. Inmiddels is de BGT open data en kan OpenStreetmap die vrijelijk gebruiken.
3. Kijkend naar de toekomst maakt de heer Salzmann onderscheid tussen de korte en lange termijn.
 - a. Korte termijn
Een uitdaging op de korte termijn is het duurzaam beleggen van innovaties, zoals bij bijvoorbeeld een 3D productiestraat waar je in grootschalige topografie kunt bouwen *en* beheren. Hierbij zijn probleem-eigenaars en belanghebbenden nodig: partijen met stevige belangen die zich hieraan willen committeren. Tegelijkertijd loopt men er tegenaan dat bijvoorbeeld het gebruiken van gegevens uit een model van een architect (zoals een BIM-model) conflicteert met het intellectueel eigendomsrecht van de architect.

In het kader van de Omgevingswet en 3D geo (tjidslijn: 2019-2020) springen twee dossiers in het oog met grote publieke belangen waarin een samenwerking met de private sector voor de hand ligt. Ten eerste is daar het bouwdoos: bouw-informatie strookt niet altijd met geo-informatie. Omdat de vele verschillende partijen, waaronder bijvoorbeeld Bouwend Nederland, lang niet altijd onderling data willen delen, is toegang een probleem en valt er nog veel winst te behalen wat betreft efficiëntie. Het publieke belang is hoe dit vorm te geven waarbij de overheid een partij zoekt die het praktisch beheer kan doen (zoals het Kadaster). Het tweede dossier is de



energietransitie. Om dit te bewerkstelligen zullen particulieren zelf energie-elementen (bijvoorbeeld warmtepompen) in hun huis gaan bouwen. Dergelijke infrastructuren zouden opnieuw gemodelleerd en in kaart gebracht moeten worden in samenwerking met netbeheerders zoals Enexis, Stedin en Alliander.

b. Lange termijn

Op dit moment is dataverzameling en datagebruik proces georiënteerd. Op termijn verwacht de heer Salzmann een verschuiving van proces naar object (of subject): informatie wordt gekoppeld aan een object. Zo kan bij bijvoorbeeld de koop van een huis de notaris van tevoren al vaststellen of de verkoper en koper *legally fit* zijn, de bank bekijkt of de klant *financially fit* is voordat een hypotheek wordt verstrekt, en of het pand in kwestie *physically fit* is wordt van tevoren bij een bouwtechnische keuring vastgesteld. In andere woorden: nu creëert het proces het object, maar dan *triggert* het object of subject het proces.

De rol van het Kadaster verandert dan van het registreren en bijhouden van data naar het beheren (en bewaken) van de kenmerken van een object. De kerntaak hierbij is om *trust* te behouden en die te laten doorwerken in andere domeinen. Dit hoeven niet slechts authentieke gegevens te zijn, maar kunnen ook data van derden behelzen. In een dergelijke wereld wordt de informatie van derden en van de overheid gecombineerd. Daarbij wordt *validatie* belangrijk: duidelijk moet zijn of de rechten op en in de gegevens van het Kadaster of van derden zijn. In een dergelijke informatiemaatschappij zou het Kadaster een rol kunnen spelen bij het opzetten van gedeelde geo-informatie infrastructuren, bijvoorbeeld binnen de bouw- of energiewereld, en daarbij aangeven welke vragen beantwoord kunnen worden met de informatie voorhanden.



Voor Gert Nijsink – Klimaatmonitor
Betreft Verslag interview studie 'Data en derden – *The missing link?*'
Datum 4 november 2018 (v3)
Van Marc de Vries en Julie Albers

Introductie en context

Het verslag hieronder vormt een puntige samenvatting van het interview met Gert Nijsink, Programme Advisor bij Rijkswaterstaat Leefomgeving en met name verantwoordelijk voor de [Klimaatmonitor](#), afgenomen op 9 oktober 2018 in het kader van de studie 'Data en derden – *The missing link?*'.

Daarin onderzoeken we welke huidige data-arrangementen tussen de overheid en derden bestaan, hoe de (rechten op) toegang tot en gebruik van data zijn geregeld, welke deficiënties gevoeld worden en wat ter zake de wensen zijn (van de overheidsorganisaties).

De interviews vormen de basis voor de op te stellen rapportage die eind dit jaar gereed zal zijn. Alle geïnterviewden zullen nog uitgenodigd worden voor een boeiend en gezellig oploopje dat begin december gehouden zal worden.

Verslag op hoofdlijnen

De beelden van de heer Nijsink ten aanzien van data van derden zijn als volgt:

1. De Klimaatmonitor is in 2009 als kleine website begonnen en is naderhand uitgebreid, bijvoorbeeld met informatie over energiegebruik. De monitor bestaat in feite uit overheidsinformatie die uit diverse bronnen komt, en die dan gecombineerd wordt tot zinvolle doelindicatoren. Dit is niet altijd 100% onderbouwd, maar je hebt meer aan een goede schatting dan aan niets.
2. De Klimaatmonitor is thans ondergebracht bij RWS, dat een schakelpunt vormt tussen vraag en aanbod van 400 gemeentes. De doelgroep van Klimaatmonitor zijn de decentrale overheden (gemeentes en provincies), maar ook (internationale) media, energie coöperaties, bedrijven en consultants weten de monitor goed te vinden. Dit resulteert in een paar duizend unieke gebruikers per maand, ook uit onverwachte hoek (zo komt 20% uit de onderwijshoek).
3. De beheerkosten voor de Klimaatmonitor zijn niet significant groot: voor een paar ton per jaar draait het. Met 3 fte wordt het in de lucht gehouden. Dan zijn er nog de externe kosten voor de licentie en ondersteuning voor de software; de meeste kosten worden door de opdrachtgevers betaald.
4. Het merendeel van de data die de Klimaatmonitor binnenkrijgt, komt van overheden. Een belangrijke semi-publieke bron zijn netbeheerders, dus de transporteurs/eigenaren van het netwerk, die ruwe data aan het CBS leveren. Deze komen vervolgens bij de Klimaatmonitor.
5. Aan de andere kant komen data binnen via afspraken die gemaakt worden met knooppunten van datahouders die hun data uit de private sector halen, zoals de NDW en het CBS. De Klimaatmonitor wint deze data dus niet *zelf* in, maar zorgt dat een andere partij dat doet en daar geld voor krijgt. Vervolgens zorgt de Klimaatmonitor dat deze data bij de juiste gebruiker terecht komt. Deze manier geeft ook een garantie van kwaliteit en borging. Het CBS en de NDW hebben dankzij hun wettelijke taak veel meer mogelijkheden, en kunnen bijvoorbeeld data van netbeheerders inwinnen (wat RWS niet zou mogen, omdat alleen CBS die bevoegdheid heeft).
6. Op deze manier data verzamelen is de efficiëntste manier: het team van de monitor heeft niet de kennis en contacten in huis om dergelijke data zelf te verzamelen en te verwerken. Deze positie ten opzichte van de dataverschaffers en tussenpersonen als CBS en NDW is ook waar de monitor goed in is.
7. Het CBS functioneert als databron, en verwerkt die data die RWS niet kan verzamelen. RWS vult ontbrekende gegevens op basis van bijschattingen aan. Die bijschattingen zijn maximaal 20% van de doelindicator waarin ze gebruikt worden, en worden niet separaat als bijschatting gepubliceerd. Ook past RWS de data ieder jaar aan de hand van de herindeling van gemeentes aan. Vervolgens combineert RWS de data en werkt ze op tot doelindicatoren, verwerkt deze in informatieproducten, en distribueert deze naar de gebruikers. Voor een opdracht bij het CBS om datasets te verkrijgen, betaal je soms alleen voor het inregelen van het specifieke systeem, dus voor de innovatie. In sommige gevallen moet ook voor de jaarlijkse uitvoering betaald worden.
8. Een voorbeeld is een initiatief dat werd opgestart nadat een populaire dataset (zonnepanelen) wegviel: de koppen werden bij elkaar gestoken en er werd een opdracht verstrekt aan het CBS en binnen een paar weken werden de kosten opgevangen door 40 gemeentes. De andere 360 gemeentes liften weliswaar gratis mee, maar dit lijkt niet tot scheve ogen te leiden – sommige gemeentes zijn op bepaalde gebieden koplopers, anderen niet. De achterliggende gedachte van een dergelijk project: je weet dat je aan de vraag voldoet, omdat elke gebruiker ervoor betaalt, en je creëert iets voor de BV Nederland.
9. De heer Nijsink ziet twee belangrijke sectoren waar data van derden belangrijk zullen worden. De eerste is hernieuwbare energie:
 - a. Gas en elektriciteit: krijgt nu gegevens via miljoenen gas- en elektriciteitsmeters. Bij hernieuwbare energie zijn/worden dit echter veel minder installaties, denk aan een paar duizend windturbines en biogasinstallaties. Daardoor is herleidbaarheid naar individuele eigenaren een groter probleem. Een bron in de sector, bijvoorbeeld een branchevereniging, die hiervoor gegevens beschikbaar zou kunnen stellen, zou waardevol zijn.



- b. Windenergie: via Windstats, een service van een bedrijf dat data van windturbines beschikbaar stelt tegen kostprijs. Dit gaat dus buiten het CBS om.
- 10. De andere tak van sport is mobiliteit. In dit kader zou de NDW een soort CBS-achtige rol kunnen vervullen, dus data inwinnen en/of verwerken, bijvoorbeeld van *floating car data* en gsm data. Ook vervult de NDW voor RWS de rol van tussenpersoon: voor bijvoorbeeld een samenwerking met TomTom, kan de NDW dat (in elk geval in theorie) rechtstreeks inkopen.
- 11. In het kader van het Klimaatakkoord is een samenwerkingsverband ontstaan om de datavoorziening te verbeteren, bestaande uit CBS, RVO, Kadaster, PBL en RWS (VIVET, verbetering informatievoorziening energietransitie). De informatie zou zodanig verbeterd moeten worden dat ook (hardere) afspraken tussen het Rijk en gemeentes gemonitord kunnen worden.
- 12. Wensenlijstje:
 - a. Energie: een gedrags- of motivatiecomponent van burgers monitoren. Dit gaat om attitude en woonkenmerken. Vragen als: wat vinden mensen, wat willen ze, wat kunnen ze betalen, hebben ze een eigen woning of een huurwoning, leiden dan tot: hoe ziet de groep burgers en hun woningen eruit, wat voor attributen zijn er te verzamelen. Oftewel waar zitten concentraties van burgers die aan bepaalde eisen voldoen en hoe kunnen gemeenten daarop inspelen. Dit is niet alleen nodig om de transitie in te zetten, maar ook om deze achteraf te beheren.
 - b. Mobiliteit: dit groeit nog steeds, terwijl op gas en elektriciteit al (soms fors) bespaard wordt, dus op dit systeem zou je meer zicht moeten hebben. Ook voor RWS als traditionele organisatie die meer aan duurzaamheid moet gaan doen, zou het nuttig zijn om data te krijgen van private partijen die nauwkeurig zicht hebben op vervoersbewegingen op het gebied van mobiliteit, inclusief voetgangers en fietsers. Op dit moment worden er in samenwerking met CBS al enquêtes uitgevoerd om uit te vinden welke soorten vervoersbewegingen gemaakt worden.
 - c. Eisen aan vergunningen: provincies en gemeenten die vergunningen verlenen aan bedrijven, kunnen eisen aan het energiebeleid stellen. Dat gebeurt nu nauwelijks, dus zou meer inzicht in hun gebruik nuttig zijn om gericht te handhaven.
- 13. Al met al: veel informatiebehoeftes in de energietransitie stuiten op het probleem van de herleidbaarheidseis, waardoor gedetailleerd zicht op relevante informatie per woning, bedrijf of voertuig niet openbaar gemaakt mag worden. Als daar verandering in aangebracht zou moeten worden, is een wetswijziging nodig.



Voor Frits Brouwer – NDW
Betreft Verslag interview studie 'Data en derden – *The missing link?*'
Datum 14 november 2018 (v4)
Van Marc de Vries en Julie Albers

Introductie en context

Het verslag hieronder vormt een puntige samenvatting van het interview met Frits Brouwer, directeur van de Nationale Databank Wegverkeersgegevens ("NDW") afgenomen op 2 oktober 2018 in het kader van de studie 'Data en derden – *The missing link?*'.

Daarin onderzoeken we welke huidige data-arrangementen tussen de overheid en derden bestaan, hoe de (rechten op) toegang tot en gebruik van data zijn geregeld, welke deficiënties gevoeld worden en wat ter zake de wensen zijn (van de overheidsorganisaties).

De interviews vormen de basis voor de op te stellen rapportage die eind dit jaar gereed zal zijn. Alle geïnterviewden zullen nog uitgenodigd worden voor een boeiend en gezellig oploopje dat begin december gehouden zal worden.

Verslag op hoofdlijnen

De beelden van de heer Brouwer ten aanzien van data van derden zijn als volgt:

1. De NDW is een publiek samenwerkingsverband van negentien wegbeheerders. Al deze partijen wisselen, via NDW, hun ingewonnen informatie met elkaar uit, hetgeen frictie voorkomt en veel efficiëntie creëert. Bijna alle data is ook nog eens open data; dit via één loket doen is efficiënt voor de wegbeheerders, maar ook gemakkelijk voor de marktpartijen.
2. Het wegendomein is een populaire sector. Er is al veel bestaande infrastructuur en er zijn veel auto's waarmee van alles op datagebied gedaan kan worden. Er is een hoge bezettingsgraad en er zijn al allerlei bedrijven actief. Het is een groeiende sector, want data voor mobiliteit wordt steeds belangrijker. Hiermee groeit het samenwerkingsverband dat NDW is, ook almaar.
3. Toen NDW werd opgericht, was er een beperkte markt die gedomineerd werd door de overheid. De overheid bezat bijna alle meetgegevens (lussen, camera's, etc.) en bepaalde waar gemeten werd (in totaal over zo'n 4.000 km).
4. De nadruk lag op hergebruik en het functioneerde op basis van een betaalconstructie (een relatief klein bedrag). Daartoe was een besluit genomen over de rolverdeling: de overheid ging over Verkeersmanagement (o.a. verkeerscentrales), en bedrijven over Verkeersinformatie. Zo kregen bedrijven steeds meer eigen gegevens, kwam er meer informatie waar bruikbaarheidsvragen aan vast kleefden, en moesten data echt open worden, zonder betaling.
5. Dit leidde (inmiddels bijna 10.000 km) tot een eerste innovatie vanuit NDW: het data voor diensten-concept. Het idee was dat NDW een open data portaal managede met gratis extra services (nalevering, helpdesk, push-berichten, etc.) voor de bedrijven, in ruil waarvoor bedrijven een tegenprestatie in de vorm van een product of dienst leverden die ten goede kwam aan de publieke zaak. Zo zijn er bedrijven die experimentele software verstrekken, speciale kwaliteitscontroles doen op NDW-data of gratis bedrijfscursussen aanbieden.
6. Vervolgens kwam FCD (*Floating Car Data*), met bedrijven als TomTom en Flitsmeister, die via hun applicaties veel meer gegevens verzamelden over een veel groter gebied (zo'n 50.000 km). Deze data koopt NDW inmiddels in concurrentie in, waarmee dus een geheel andere rol en informatiepositie is gecreëerd.
7. Een voorbeeld van dit laatste is de provincie Zuid-Holland, waar besloten is om de verkeerscamera's voor het bepalen van reistijden niet meer te vervangen. ZH werkt dus voor dit doel uitsluitend op basis van andermans gegevens. Dit betekent dat de DRIPs niet meer worden aangestuurd door verkeerscamera's maar door FCD. Dit kent natuurlijk ook een risico: als de leveranties wegvallen kan de provincie nergens op terugvallen.
8. Dit betekent dat de afhankelijkheid van de markt steeds meer toeneemt, en de overheid beter moet bedenken wat voor rol ze wil hebben. De vraag is, nu onze afhankelijkheid van data steeds groter wordt, wat de overheid in eigen hand wil en moet houden, bijvoorbeeld wat de openbare veiligheidsrol is die ze moet behouden. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat de overheid een eigen nationaal doorstroommeetnet behoudt (een vergelijkbare constructie zoals bij het KNMI voor de situatie met 'code rood'), voor het geval het bedrijven-meetnet zou uitvallen.
9. Een ander punt is dat de hoeveelheid data toeneemt: denk daarbij aan doorstroming, maar ook aan weg reparaties of bermonderhoud. Dit leidt tot de discussie van wie die data zijn: van de leverancier, installateur, eigenaar, bestuurder, of de overheid?
10. Op de vraag hoe de overheid daar grip op krijgt, zijn twee antwoorden denkbaar. Variant 1 is dat de overheid de 'hoofdprijs' gaat betalen: bedrijven bezitten de data, en de overheid koopt in wat ze nodig heeft voor haar publieke taak. Dit is echter geen wenselijke positie voor de overheid. Variant 2 is afdwingen: een auto wordt alleen op de weg toegelaten als deze sensoren heeft die per tijdseenheid een bepaalde hoeveelheid data aan de overheid geven. Dit kan dan via de RDW (Dienst Wegverkeer) geregeld worden. Het gaat niet zozeer om *real-time* data, maar om data die later ook nog nuttig is: bijvoorbeeld stroefheid van de weg, storende reclameborden voor verkeersveiligheid of een onlogisch



- sorteervlak. Hierbij komen ook minder privacy-issues kijken. Frits pleit voor regelgeving om op wettelijke wijze variant 2 af te dwingen, om zo de taak van de overheid te bevorderen.
11. Tegelijkertijd moet je voor een cruciaal onderwerp als mobiliteit geen complete afhankelijkheid van bedrijven creëren: er is een kernset van gegevens (en bijbehorende infrastructuur en processen) die van de overheid is en van de overheid moet blijven. Voor hoog-dynamische facetten, zoals navigatie, wordt de overheid steeds minder belangrijk, maar informatie die na een week of maand nog steeds relevant is, moet van de overheid zijn. Zo bezien zijn er drie niveaus te onderscheiden:
 - a. Er moet een basale infrastructuur zijn voor het inwinnen van data betrekking hebbend op de belangrijkste taken zoals openbare orde en veiligheid. Deze data heeft de overheid onder alle omstandigheden nodig, dus dat moet in eigen beheer georganiseerd, en niet gereguleerd worden.
 - b. Data voor de overige publieke taken van de overheid, zoals wegbeheer, verkrijg je door een wettelijke verplichting te stellen (conform de afdwing-variant die hierboven is beschreven). Belangrijk hierbij is dat er grenzen voor privacy worden gesteld, dus de overheid moet bijvoorbeeld niet bijhouden waar iemand precies gereden heeft, wie er in de auto zat etc.
 - c. Overige data die de overheid niet nodig heeft, kunnen door de markt ingewonnen worden. Echter moet de overheid wel bewaken wat de markt met die informatie doet (denk aan privacy, integriteit, security, etc.).
 12. Een voorbeeld van door de markt ingewonnen data die de overheid moet controleren, is dat de overheid auto's langs de veiligste route (niet langs een school) of de kortste route (minder uitstoot) zou willen sturen. Google (Waze) zou echter een deal kunnen sluiten om auto's vaker een route langs een McDonalds voor te stellen. Dit valt dus in het domein van bedrijven, maar er is nog steeds een publiek belang voor de overheid om dergelijke mechanismen te monitoren en te controleren. Dit kan op twee manieren: of je bekijkt de software van een dergelijk bedrijf, of je monitort dit aan de hand van hoe auto's feitelijk rijden.
 13. Openbare orde en veiligheid vormt de basis van de publieke taak van de overheid, dus hier grip op houden is in het publiek belang van Nederland. Mobiliteit is een cruciaal domein voor Nederland, dus het is erg belangrijk om te bedenken waar de kwetsbaarheden zitten.



Voor Jan van Ginkel – Provincie Zuid-Holland
Betreft Verslag interview studie 'Data en derden – *The missing link?*'
Datum 2 oktober 2018 (v1)
Van Marc de Vries

Introductie en context

Het verslag hieronder vormt een puntige samenvatting van het interview met Jan van Ginkel (Concerndirecteur en Loco-Provincie-Secretaris van de provincie Zuid-Holland) afgenomen op 26 september 2018 in het kader van de studie 'Data en derden – *The missing link?*'.

Daarin onderzoeken we welke huidige data-arrangementen tussen de overheid en derden bestaan, hoe de (rechten op) toegang tot en gebruik van data zijn geregeld, welke deficiënties gevoeld worden en wat ter zake de wensen zijn (van de overheidsorganisaties).

De interviews vormen de basis voor de op te stellen rapportage die eind dit jaar gereed zal zijn. Alle geïnterviewden zullen nog uitgenodigd worden voor een boeiend en gezellig oploopje dat begin december gehouden zal worden.

Verslag op hoofdlijnen

De beelden van de heer van Ginkel ten aanzien data van derden zijn als volgt:

1. 'Data-gedreven-werken' stelt in wezen nog niet veel voor. Als er al data gedeeld worden is dat vooral interbestuurlijk in operationele ketens waar het dan vooral om gestructureerde data gaat. Het gebruik door overheden van data van derden en laat staan het toepassen van slimme analyses komt nauwelijks van de grond.
2. Dit staat in schril contrast met hetgeen (enkele grote) technologiebedrijven doen waarmee wezenlijke belangen van bestuursinstellingen in toenemende mate op de tocht komen te staan. De informatieposities veranderen dusdanig dat deze bedrijven overheidstaken overnemen, zonder de borging die een overheid kan bieden (de marktrationaliteit is niet die van de publieke zaak). Denk hierbij aan keuzevrijheid, waarheidsbewaking, neutraliteit, bescherming van zwakkeren, garanties omtrent continuïteit van informatie en diensten etc.
3. Als we deze lijnen doortrekken leidt dat tot prangende en urgente vragen van morele en ethische aard en legt het de zwakheden bloot van bestaande *governance*-processen en -structuren. Vanuit haar verantwoordelijkheid voor de publieke taak en de bescherming van de belangen van haar burgers en bedrijven *moet* de overheid hierop handelen en ruimte terugnemen dan wel anders invullen.
4. Dat begint met een politieke discussie over wat we willen: het gaat over waarden die we belangrijk vinden en die beschermd moeten worden. Deze wordt aangezwengeld *as we speak* (WRR, Rathenau, Raad van State, diverse datanota's) en moet meer urgentie en zichtbaarheid krijgen, immers ruimte bestaat alleen bij begrenzing daarvan. Dit moet leiden tot nieuwe normering: wat mag in deze tijd en wat mag niet? Die keuzes moeten gemaakt worden, in feite is het standaardisatie van ethiek. Uiteraard ligt hier ook een taak voor Brussel.
5. Daarnaast moet het bestuur identificeren waar maatschappelijk de ruimte en de energie zit en deze verder aanjagen: iedereen kan bijdragen vanuit zijn eigen perspectief. Data is daarbij cruciaal want dat stelt je in staat om dicht op de huid van de betrokkenen te organiseren.
6. Denk daarbij aan toepassingen die ons allemaal raken en waarbij de overheidsbelangen en burgerbelangen groot zijn, zoals *smart mobility*. Ook het onderwijs biedt aanknopingspunten om bewustwording te scheppen: je leert niet alleen lezen en schrijven, maar ook 'data basics'.



Voor Inez Joung en Patrick Brooijmans – RIVM
Betreft Verslag interview studie 'Data en derden – *The missing link?*'
Datum 29 november 2018 (v3)
Van Marc de Vries

Introductie en context

Het verslag hieronder vormt een puntige samenvatting van het interview met Inez Joung (Chief Data Officer) en Patrick Brooijmans (Senior Informatiemanager) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu ([RIVM](#)) afgenomen op 18 oktober 2018 in het kader van de studie 'Data en derden – *The missing link?*' (Willem Steenis (Chief Information Officer) was helaas verhinderd).

Daarin onderzoeken we welke huidige data-arrangementen tussen de overheid en derden bestaan, hoe de (rechten op) toegang tot en gebruik van data zijn geregeld, welke deficiënties gevoeld worden en wat ter zake de wensen zijn (van de overheidsorganisaties).

De interviews vormen de basis voor de op te stellen rapportage die eind dit jaar gereed zal zijn. De uitkomsten zullen gepresenteerd en bediscussieerd worden tijdens een oplooppje bij Geonovum op 10 december waarvoor alle geïnterviewden zijn uitgenodigd.

Verslag op hoofdlijnen

1. Inwinnen en gebruik van data hangt uiteraard altijd samen met de aandachtsgebieden van het RIVM. Grof gezegd beslaan deze drie domeinen: infectieziekten en vaccinologie, volksgezondheid en milieu en veiligheid.
2. Kijken we naar het gebruik van data van derden dan doet het RIVM al het een en ander met open data, die vooral beschikbaar komen via partners als gemeentes en provincies. Maar ook gebruikt het RIVM hoge resolutie satellietbeelden.
3. Het RIVM wint ook veel eigen data in, bijvoorbeeld in de hoek van luchtkwaliteit en emissies. Hiervoor hebben ze een heel eigen meetnetwerk. Voor volksgezondheid zijn er bevolkingsstudies, de zogenaamde cohort-studies (het volgen van een onderzoekspopulatie voor 25-30 jaar), maar ook straling en geluid (alhoewel voor die laatste categorie nog geen data verzameld wordt, maar voorspellingen gedaan worden).
4. In de milieuhoeft heeft het RIVM een emissie-registratie, waarbij het RIVM via diverse bronnen probeert te begrijpen wie en wat invloed heeft op de luchtkwaliteit. Daarbij zijn allerlei projecten: initiatieven van steden of bezorgde burgers die aankloppen, of projecten die het RIVM zelf opzet, zoals ice packs tijdens hittegolven of een oproep aan mensen om niet in open water te zwemmen i.v.m. de E. coli bacterie. Ook was er een opzetje om rond de vuurwerkperiode fijnstof via goedkope sensoren te meten. En er is een [kennisportaal](#) 'samen meten aan luchtkwaliteit'. Kortom, de processen zijn ernaar om dingen te organiseren, dus de vraag is: hoe regelen en organiseren we de infrastructuur?
5. In de hoek van de zorg en gezondheid is het veel ingewikkelder. Om hier waardevolle data te hebben, moet met zeer gevoelige medische dus persoonsgegevens gewerkt worden. Dat wordt met de burger afgestemd, ook aan de CIW kant (vaccins, screeningsprogramma's), maar die *informed consent* moet op individueel niveau worden gegeven. Ook is dit incidenteel: voor elk onderzoek moet opnieuw toestemming worden gevraagd, omdat data maar voor één onderzoek gebruikt mogen worden en de randvoorwaarden hiervoor telkens weer anders zijn. En er moet altijd een *what's in it for me* in zitten, dus probeer je mensen na afloop feedback en inzicht over het onderzoek te geven.
6. Er gebeurt al wel wat: data van ziekenhuizen en zorgverzekeraars zijn erg interessant voor het RIVM. Dat is echter wel op persoonsniveau, dus is uitwisseling in het kader van de AVG steeds lastiger. Voor de AVG was de WBP er al, maar toen was het nog toegestaan om **servergegevens te anonimiseren**, en vervolgens data aan elkaar kon linken voor onderzoek. Dat zijn nu ook persoonsgegevens geworden. Vaak is wel het mogelijk om toegang te krijgen tot data in kader van wetenschappelijk onderzoek, maar mét een prijskaartje (soms alleen handlingskosten, dus de kosten om de datasets zo klaar te zetten dat je er wat mee kan, soms ook meer). Ook zijn de data niet altijd ideaal –voor bijvoorbeeld huisartsen is er [NIVEL](#), maar dat is niet landsdekkend en is dus alleen nuttig voor veelvoorkomende ziekten. Zorgverzekeraars werken via de overkoepelende organisatie [Vektis](#). Maar ook hier geldt: het gaat op een ad-hoc basis, per onderzoek, en er kunnen geen automatische afspraken gemaakt worden. Voor elk idee moet het RIVM toestemming vragen.
7. Als Rijksoverheid wordt het RIVM ook geacht alle data die met publiek geld zijn verkregen te publiceren. Soms vraagt men zich af of dat handig is, want dan maak je het private partijen wel heel makkelijk.
8. Aan de kant van *citizen science* is het RIVM in het eerste stadium bezig met sensordata en *smart emissions*. Hierin haken ze aan op lokale initiatieven, met een aantal gemeentes, op projectgebonden basis. Het RIVM speelt dan bijvoorbeeld een rol in het kalibreren van de sensoren. Op dit moment is het meetnet nog vrij grof, dus het is niet uitgesloten dat ze gebruik gaan maken van sensoren die niet tot hun eigen meetnet behoren. Er is een behoefte om de data te verdichten met *smart city* en burgermetingen.



9. Ook dit moet juridisch afgedicht worden met een handtekening. Het blijft gesteggel van wie de data zijn en waar ze naartoe gaan. Het RIVM heeft geen ambitie om een landelijk register voor dergelijke praktijken te worden, maar wil de data wel graag gebruiken om duiding te geven.
10. Mobiele telefoongegevens zijn de heilige graal voor alle onderzoeksdomeinen. Voor alle drie is het belangrijk om te weten waar mensen zich bevinden, en is er een behoefte aan zowel geaggregeerde data(stromen) als data op individueel niveau. Vanuit de hoek van infectieziekten kan zo onderzocht worden hoe infectieziekten zich verspreiden, als meer bekend is over de contactdichtheid van mensen, en kan je verspreidingsmodellen berekenen. Vanuit de volksgezondheidhoek kan je lichaamsbeweging meten door het correleren van gedrag en verplaatsing. Vanuit de milieuhoeck zou je de luchtkwaliteit kunnen relateren aan het effect dat het op mensen heeft – niet langer alleen gerelateerd aan waar ze wonen, maar juist ook waar ze werken.
11. Er wordt momenteel gewerkt aan een concept om een app te bouwen om data van individuele burgers te kunnen verzamelen, en die ook weer terug te koppelen. Denk bijvoorbeeld aan gebruik maken van GPS, metingen doen, berichten en vragenlijsten sturen. Echter werkt ook dit weer op basis van toestemming, en werkt dit alleen in combinatie met een externe sensor omdat de sensoren in huidige telefoons voor bijvoorbeeld emissies nog niet goed genoeg zijn.
12. Echter blijft de vraag bij burgermetingen altijd: is het goed genoeg qua kwaliteit, consistentie en continuïteit – of is er nog een eigen meetnet nodig? Het RIVM moet namelijk paraat staan als het nodig is, bijvoorbeeld als er een ramp gebeurt. Je weet nooit wat er wanneer kan gebeuren.
13. Het RIVM kan ook een aanvraag bij het CBS voor data doen. De mogelijkheden hangen af van de afspraken die het CBS qua toestemming met een andere partij heeft gemaakt (of het CBS dat moet vragen of het RIVM zelf). Er zijn verschillende pogingen tot samenwerkingen gedaan, bijvoorbeeld met Telfort en Vodafone, via het CBS en hun big data center. Het RIVM zou graag *real life* data willen hebben om bijvoorbeeld voor de luchtkwaliteit te waarschuwen, of een live tekenradar.
14. Samenwerking met het CBS heeft voordelen, omdat deze een wettelijke bevoegdheid heeft en, binnen deze grenzen, meer mogelijkheden heeft databronnen te linken ook al gaat het om persoonsgegevens. Het RIVM maakt graag gebruik van deze structuren, maar dan is het wel belangrijk dat het RIVM wel zelf de interpretatie kan blijven doen (voor haar specifieke taken). Het zou goed zijn de rollen helder te maken.
15. In de toekomst zou het RIVM graag toegang tot telefoondata willen hebben, wat kansen biedt voor alle drie de onderzoeksdomeinen. Ook zou een makkelijk koppelpunt voor data handig zijn, waarbij niet de naam, maar een nummer als *primary key* gebruikt wordt – zoals het BSN of een telefoonnummer.



Voor Eric Blaakman en Michel Ausems – RWS CIV
Betreft Verslag interview studie 'Data en derden – *The missing link?*'
Datum 14 november 2018 (v4)
Van Marc de Vries en Julie Albers

Introductie en context

Het verslag hieronder vormt een puntige samenvatting van het interview met Eric Blaakman (Afdelingshoofd Datamanagement Center) en Michel Ausems (Alliantiemanager) bij Rijkswaterstaat Centrale Informatie Voorziening ("RWS CIV") afgenomen op 1 oktober 2018 in het kader van de studie 'Data en derden – *The missing link?*'.

Daarin onderzoeken we welke huidige data-arrangementen tussen de overheid en derden bestaan, hoe de (rechten op) toegang tot en gebruik van data zijn geregeld, welke deficiënties gevoeld worden en wat ter zake de wensen zijn (van de overheidsorganisaties).

De interviews vormen de basis voor de op te stellen rapportage die eind dit jaar gereed zal zijn. Alle geïnterviewden zullen nog uitgenodigd worden voor een boeiend en gezellig oploopje dat begin december gehouden zal worden.

Verslag op hoofdlijnen

De beelden van de heren Blaakman en Ausems ten aanzien van data van derden zijn als volgt:

1. Vanuit het Datamanagement Center zelf wordt geen data ingewonnen, maar het is wel de afdeling die een breed overzicht heeft van alle data die RWS heeft en hoe die binnenkomen. Ongeveer de helft van de data wordt door CIV ingewonnen; de andere helft komt via projecten buiten CIV om binnen.
2. RWS doet momenteel al veel met data van derden, maar dan voornamelijk met mede-overheidsorganen. Hier worden samenwerkingsverbanden (allianties) afgesloten. Met private partijen wordt nog nauwelijks samengewerkt.
3. Waar dit wel gebeurt, worden er contracten afgesloten: RWS en de private partij leveren beide een deel, en vormen samen het grote geheel. De Mededingingswet vormt hierbij een belemmering: er mag alleen met private partijen samengewerkt worden als er een concreet project of innovatie aan ten grondslag ligt, en dit gebeurt eenmalig binnen een bepaald tijds kader.
4. Voorbeelden van inwinning-, verwerkings- en beheerrelaties zijn:
 - a. Het Actueel Hoogtebestand Nederland ([AHN](#)) is een samenwerking tussen waterschappen, provincies en RWS. De drie partijen hebben een sleutelverdeling qua financiën en rollen: allen leveren een bijdrage en verdelen de kosten. RWS brengt het totaalplaatje naar buiten. Dit bestand is openbaar.
 - b. Luchtfoto's en 360 graden beelden van het water en de weg. Die laatste categorie wordt ingekocht van [CycloMedia](#), via een licentie die alleen voor RWS voor deze opdracht geldt.
 - c. Nationale Wegenbestand ([NWB](#)): Open Street Map samenwerking, waarbij de data van de community als controlemiddel en signaalfunctie fungeren. *Bottle necks* hierbij zijn het gebrek aan garantie van kwaliteit en continuïteit.
 - d. [Flitsmeister](#): een op community gebaseerde verkeers- en navigatieapp. RWS levert de gegevens van de rijstroken (rode kruizen of groene pijlen) aan Flitsmeister.
 - e. Een samenwerking met de Hydrografische Dienst van de Marine, waarin beide partijen de meetprogramma's op elkaar af stemmen, data delen en samen vakkennis behouden.
 - f. [Het Kadaster](#): kennisbehoud op het gebied van inwinnen (dus niet zozeer het inwinnen zelf).
 - g. Met de waterschappen worden onder andere waterstanden aan de waterkant ingewonnen. Voorheen werd dit apart gemeten. De afstemming zit in de standaardisatie en gebruikseisen, door gemeenschappelijke delers te vinden.
 - h. Vlaanderen: om de bodem in de Westerschelde constant in kaart te brengen, is RWS een samenwerking aangegaan met de Vlaamse regering om bodemhoogtes in te winnen en die data te delen. Zo worden nieuwe ENC's (*electronic nautical charts*) gegenereerd die schepen aan boord hebben.
 - i. De havens van Rotterdam, Amsterdam en Eemshaven: deze samenwerking focust op de niet-commerciële, nautische tak van de havenbedrijven.
5. RWS laat in bepaalde constructies ook andere partijen meeliften op producten die zij produceren tegen een integrale kostprijs. Een voorbeeld is een nautische kaart van de binnenvaart, die op grond van Europese regels wordt bijgehouden. Partijen die hiervan gebruik maken zijn waterschappen, gemeentes, provincies, havenbedrijven en Rijksoverheden. RWS mag deze productie doen omdat de publieke taak wordt gediend (nautische veiligheid).
6. Bij RWS zijn vier hoofdnetwerken: wegen, water, scheepvaart en het areaal. Het wegennetwerk is het meest kansrijke domein om samenwerkingen met private partijen voor gebruik van data op te zetten. Het is namelijk het meest populair, zichtbaar, politiek belangrijk (veiligheid), de technologie is al aanwezig in de autosystemen en er zijn al veel private partijen betrokken. RWS zou bijvoorbeeld geïnteresseerd zijn in samenwerking met partijen als TomTom en Flitsmeister om de informatiestroom te versoepelen, en met *smart mobility* informatie gebruiken van mobiele telefoons en *smart devices*, waarbij de burger als partij gaat meespelen.



7. Ook voor het areaal ziet RWS mogelijkheden met name waar het de controle van kunstwerken aangaat (tunnels, bruggen, sluizen, waterkeringen etc.). Momenteel worden die met inspecties gecontroleerd, maar in dit kader zouden sensoren en satellietbeelden van toegevoegde waarde kunnen zijn. RWS heeft een samenwerkingsovereenkomst met EZK om Insar beelden in te kopen. Deze inwinning (en verrijking) is deels aan een private partij uitbesteed (SkyGeo).
8. Het eerste grote obstakel is dat een samenwerking met meerdere partijen opzetten ingewikkeld is. Bij het voorbeeld van het areaal had RWS de ambitie om dit groter, met meerdere partijen aan te pakken, maar dat duurde te lang. Met andere partijen erbij wordt de granulariteit van data te groot of te klein, en moet je teveel wensen en financiële belangen verenigen. Tussen twee Rijksoverheden gaat dat simpelweg sneller.
9. Een tweede probleem is dat de samenwerking met een private (niet-overheids) partij al snel gevoelig wordt. Wegens de Europese aanbestedingsregels is dit alleen toegestaan in projectvorm voor een vaste en afgebakende periode. De scheiding tussen markt en overheid is te strikt.
10. Ten derde zal privacy nog lang een belemmering vormen. RWS denkt dat de wereld een stuk vlotter en veiliger zou kunnen worden als meer informatie open kan worden gedeeld.
11. Als toekomstbeeld ziet RWS CIV data in steeds grotere hoeveelheden en van betere kwaliteit op zich afkomen. De vraag is hoe al die data zo georganiseerd wordt dat ze publiek-privaat beschikbaar is. Idealiter is alle data beschikbaar in één grote omgeving. Van daaruit kunnen dan nieuwe privacy regels, inkoop- en verdienmodellen bedacht worden. In hoeverre RWS die data kan gebruiken, zal afhangen van de kwaliteitseisen: frequentie, actualiteit, nauwkeurigheid.
12. Hiermee zal de rol van RWS CIV ook veranderen: de regisseursrol van het netwerk zal blijven, maar ze zullen minder zelf inwinnen en handmatig analyseren. In plaats daarvan zullen data-analisten (geautomatiseerde) analyses doen. Een kwart van RWS wordt BI en data-lab waarin naar trends en analyses wordt gekeken. Zo zullen bijvoorbeeld verkeersongevallen geregistreerd worden, of verkeersmanagement bij grote evenementen plaatsvinden.
13. Op dit moment is RWS CIV hier nog niet klaar voor. De processen zijn nog niet klaar, de regels zijn ontoereikend ingedeeld (betreffende privacy, toegang tot en beschikkingsmacht over data, aanbestedingsregels en marktwerving), en er liggen standaardisatievraagstukken.



Voor Nathan Ducastel – VNG
Betreft Verslag interview studie 'Data en derden – *The missing link?*'
Datum 10 oktober 2018 (v2)
Van Marc de Vries en Julie Albers

Introductie en context

Het verslag hieronder vormt een puntige samenvatting van het interview met Nathan Ducastel (Directeur Beleid/Informatiesamenleving) van de [Vereniging van Nederlandse Gemeenten](#) (VNG) afgenomen op 10 oktober 2018 in het kader van de studie 'Data en derden – *The missing link?*'.

Daarin onderzoeken we welke huidige data-arrangementen tussen de overheid en derden bestaan, hoe de (rechten op) toegang tot en gebruik van data zijn geregeld, welke deficiënties gevoeld worden en wat ter zake de wensen zijn (van de overheidsorganisaties).

De interviews vormen de basis voor de op te stellen rapportage die eind dit jaar gereed zal zijn. Alle geïnterviewden zullen nog uitgenodigd worden voor een boeiend en gezellig oploopje dat begin december gehouden zal worden.

Verslag op hoofdlijnen

1. Het primaat van de overheid als inwoner van data ten behoeve van de uitvoering en het verrichten van de publieke taak verdwijnt. Private en individuele dataverzameling neemt een vlucht. Mensen gaan data steeds meer zelf oogsten en produceren. De overheidsrol hierin neemt af en wordt doorbroken: overheidsbronnen van data worden gemeentegedeeld, want de openbare beschikbaarheid van data gaat zich verder ontwikkelen. Hierdoor gaat een maatschappelijke beweging ontstaan die je als overheid niet kan noch wil moeten tegenhouden.
2. Dit vraagt om een nieuwe insteek. Zowel vanuit een gebruikersperspectief – welke partij heeft beschikking over de 'betere' data – en vanuit een efficiëncyperspectief – moeten we als overheid nog investeren in het verzamelen van data, of juist inzetten op kaderen en gebruiken.
3. De *drivers* vanuit de dienstverlening en veiligheid (vanuit de overheid) gaan alle data gebruiken die gebruikt mogen worden. We komen in een periode waarin je alle mogelijke data gaat gebruiken om tot een beter beleid te komen, bijvoorbeeld om fraude en ondermijning tegen te gaan. Dan laat je je als overheid niet beteugelen, maar wil je alle bronnen gebruiken waar je toegang toe hebt. Voorbeelden: Jeugdzorg gebruikt LinkedIn en andere *social media*; huisjesmelkers kijken naar Airbnb.
4. Vanuit de VNG, en de overheid in het algemeen, betekent dat wel dat je bepaalde garanties en eisen aan die data moet stellen. Je moet je altijd afvragen wat een gratis dienstverlening waard is: hoe robuust is het, hoe is de continuïteit die daarmee gepaard gaat, en krijg je op object-, individueel of geaggregeerd niveau data? Er moet bijvoorbeeld toegang tot en beschikkingsmacht van de data geregeld worden. Het is de bedoeling dat de data van de overheid is: niet dat data die in allerlei hoedanigheden verzameld worden, dan toch van de leverancier blijken te zijn (voorbeeld: slimme lantaarnpaal). Ook moeten er garanties voor privacy en kwaliteit zijn, en waarborging van het proces en de inwinning.
5. Of het ook een mogelijkheid is om bedrijven publieke verantwoordelijkheid te geven, blijft nog een vraag. *There's no free lunch*: voor wat hoort wat. Bedrijven willen iets terug hebben voor die data, maar hun *supply* kan gekleurd zijn met het oog op hun business. Met sommige sectoren is het ook moeilijk afspraken maken (bijvoorbeeld met de bankensector).
6. Een andere vraag is waarom bedrijven die data aan de overheid zouden geven, en niet simpelweg rechtstreeks aan de burger. Denk aan Flitsmeister. Zulke *crevices* moeten wel helder worden. Ondernemingsperspectief met winstmaximalisatie blijft belangrijk, maar er moeten wel afspraken zijn over de duur en kwaliteit.
7. Het is voor te stellen dat bedrijven betrokken worden in beleidsprocessen, die meer *fact-based* worden en waarin gebruik gemaakt gaat worden van private data. Maar dan moet er wel duidelijk onderscheiden worden of en wanneer die private data gebruikt en/of gedeeld gaan worden. Een voorbeeld zijn de data van de Albert Heijn bonuskaart: die zou Albert Heijn kunnen delen met de overheid, om in bepaalde wijken een preventiebeleid op te zetten om veranderingen in eetgedrag te bewerkstelligen. Maar omdat er zo een andere vorm van doelbinding ontstaat, moet daar een *governance checks and balances* op komen te zitten.
8. De rol van de VNG hierin draait om samen organiseren. Gemeentes kunnen ontwikkelen en experimenteren, maar vanuit de leden moet er samen gewerkt worden om standaarden of afspraken te maken. De VNG zorgt dat informatie en kennis gedeeld worden (voorbeeld: spelregels voor de *smart society* zijn via een ledenbrief gedeeld). Mochten er dan alomvattende obstakels zijn, dan wordt de VNG een belangenbehartiger om die bij het Rijk op de agenda te krijgen.
9. De beweging is *bottom-up*: er ontstaan clusterings op gemeenteniveau, en op het moment dat er voldoende draagvlak en behoefte ontstaan om het op te schalen, is de VNG het juiste vehikel om dat politiek bij het Rijk te agenderen. Als bijvoorbeeld de G4 of de G40 iets van groot belang vindt, toetst de VNG of het van belang is voor alle gemeentes of alleen voor die groep. De VNG wil namelijk een vereniging van alle gemeentes zijn, wat betekent dat sommige onderwerpen een groter belang krijgen dan anderen. Afhankelijk daarvan wordt de rol van de VNG die als lobbyist richting Den Haag.



Agenderen is wel een lastige rol, want als van alles is opgetuigd maar het blijkt politiek niet te spelen, kom je niet verder.

10. Ook heeft de VNG een overlegplatform met leveranciers geheten [leveranciersmanagement](#). Dit platform met 30-40 partijen komt maandelijks bij elkaar. Deze lijn kan dus ook richting Den Haag ingezet worden.
11. Een wens voor de toekomst is dat uit deze studie een eenduidige visie op de drie-eenheid van data, identiteit en algoritmen komt, en de manier om daarmee om te gaan. Data in relatie tot sensordata in relatie tot *the Internet of Things*, de ontwikkeling van een (elektronische) identiteit, etc. Het moet duidelijk worden wie welke verantwoordelijkheden heeft, en het opnieuw vinden van een evenwicht tussen overheid-bedrijfsleven-burger. Die driehoek moet gekalibreerd worden.



Voor Jaap van der Veen, Jacco Kroon en Bert Ludikhuize – Waterschappen
Betreft Verslag interview studie 'Data en derden – *The missing link?*
Datum 16 november 2018 (v1)
Van Marc de Vries en Julie Albers

Introductie en context

Het verslag hieronder vormt een puntige samenvatting van het interview met Jaap van der Veen (Programmadirecteur bij [Waterschap Zuiderzeeland](#)), Jacco Kroon (Productowner Waterinfrastructuur bij [Waternet](#) (Waterschap Amstel, Gooi en Vecht)) en Bert Ludikhuize (Strategisch Adviseur Informatiemanagement bij [Waterschap Vechtstromen](#)) afgenomen op 14 november 2018 in het kader van de studie 'Data en derden – *The missing link?*'.

Daarin onderzoeken we welke huidige data-arrangementen tussen de overheid en derden bestaan, hoe de (rechten op) toegang tot en gebruik van data zijn geregeld, welke efficiënties gevoeld worden en wat ter zake de wensen zijn (van de overheidsorganisaties).

De interviews vormen de basis voor de op te stellen rapportage die eind dit jaar gereed zal zijn. Alle geïnterviewden zullen nog uitgenodigd worden voor een boeiend en gezellig oloopje dat begin december gehouden zal worden.

Verslag op hoofdlijnen

1. Digitale transformatie is een thema dat leeft binnen de organisatie. Er moet op een andere manier bekeken worden hoe data die de waterschappen nu nog zelf inwinnen, straks na te zijn ingewonnen door een ander gebruikt kunnen worden.
2. De waterschappen beschikken over veel data, en waar het kan wordt een open data beleid gehanteerd.
3. De waterschappen winnen veel data in rondom hun assets en houden dat ook bij. Tegelijkertijd is er een enorme honger naar meer data. Echter dat hebben en verwerken van data is niet de primaire taak, dat is het zijn van een waterschapsvoorziening. Er komt dus een ontwikkeling aan dat data van derden gebruikt gaan worden, want als er al een partij is die een dergelijk databestand heeft, is het veel makkelijker om daar gebruik van te maken dan het zelf in te winnen.
4. De waterschappen bewegen zich zodoende in een spectrum. Aan de linkerkant van het spectrum bevindt zich het waterschap, die data zelf inwint ten behoeve van kerntaken. In het midden bevindt zich een gebied waar in samenwerking met andere partijen data wordt ingewonnen maar waar het waterschap nog steeds de regie en verantwoordelijkheid over heeft. Helemaal rechts staan uitwisselingen van data met derden waar je bij de inwinning de regie loslaat, maar wel gebruik maakt van de data.
5. De vraag is hoe je je kernprocessen, zoals waterbeheer (kwantitatief en veiligheid) hier tegenover zet. Aan de overheidskant van het spectrum zijn eisen om je gegevens op orde te hebben; maar wellicht is dat te optimaliseren door stapjes naar rechts te maken. De vraag is wat er überhaupt aan data aanwezig is rondom je *assets* (wat jij niet inwint, maar een ander wel), en welke elementen en omstandigheden voor het waterschap belangrijk zijn.
6. De waterschappen meten zelf al heel veel, bijvoorbeeld d.m.v. drones of GPS sensoren. Metingen 'van buiten' door drones of satellieten zijn meer een bevestiging van wat ze al weten – en vaak zelf beter doen. Ook schuiven de waterschappen nadrukkelijk de kant van sensortechnologie op, bijvoorbeeld op het vlak van waterkwaliteit of dijken.
7. Er worden al wel diverse projecten ondernomen met/voor derde partijen. Voorbeelden zijn de [VaarWater app](#) in Amsterdam, die op basis van sensoren drukte in de grachten meet voor handhavers; en een handhavingsboot met sensoren die de waterkwaliteit meet in de grachten. Ook doen de waterschappen neerslagmetingen, waarover nu gesprekken met het KNMI zijn om haar radarbeelden voor gemeentes te verbeteren; het doorgeven van *real time* data van energiegemalen op de APX index om te voorspellen hoe en wanneer het gemaal moet draaien op basis van de afgelopen dagen (en deze externe partij helpt dan om winst te maken op energie, e.g. wanneer de waterschappen het in- en verkopen). Ook wordt er met verzekeringsmaatschappijen overlegd vanuit de gemeente Amsterdam: de data van waterschappen zijn waardevol voor hen om een inschatting te maken van de premies in relatie tot de waarde van bebouwing en risico's van ernstige wateroverlast.
8. Anderzijds zijn er ook projecten in samenwerking met burgers. Echter zijn die qua kwaliteit meestal geen toevoeging, maar draait het meer om participatie en betrokkenheid; zoals [Het Schone Water](#) experiment om Amsterdammers de waterkwaliteit van de grachten te laten meten (meer uit draagvlak- dan informatie oogpunt); burgers die het grondwaterpeil bij Loosdrecht meten; of het 'Toon water'-experiment waarbij burgers in Almere zelf verantwoordelijk zijn om te rapporteren over de waterkwaliteit van afvalwater m.b.v. sensoren.
9. Objecten die geschikt zouden kunnen zijn om data mee te krijgen, zijn satellieten (bv. om de kleur van sloten te controleren op het bespuiten van gewassen); GPS-gestuurde landbouwmachines; sensoren in riolen die aangeven of de temperatuur stijgt of de buis zakt; data van nutsbedrijven voor inzicht hoeveel water er gebruikt wordt of hoeveel afval er in het water zit.
10. Echter is er een aantal belemmeringen om data arrangementen grootschalig op te pakken.
 - a. Ten eerste zijn er 21 autonome waterschappen in Nederland, die elk een eigen begroting, financiering (gedragen door belastingen, geen fonds) en gebied met een andere context hebben. Ondanks een redelijke mate van beleidsvrijheid wat betreft de besteding van het geld,



- is dit wel gebonden aan een wettelijke taakomschrijving. Afhankelijk van het onderwerp is het mogelijk om collectieve afspraken te maken (bijvoorbeeld bij het [AHN](#)).
- b. Ten tweede loopt men in het opzetten van arrangementen op tegen beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het gelijkheidsbeginsel: als je op plek 1 met een bedrijf tot een arrangement komt, moet je op plek 2 datzelfde doen en dat schrikt bedrijven vaak af. Als je creativiteit wilt aanboren, moet je het op verschillende plekken anders kunnen organiseren met bedrijven en bewoners. Dat zit niet in het DNA van de waterschappen, en verhoudt zich moeilijk met de overheid die binnen dat kader van beginselen en haar wettelijke taken functioneert.
 - c. Ten derde is er het issue van veiligheid, en de angst voor hackers. ICT-afdelingen zijn vaak terughoudender. Hun positie in de organisatie qua normen en waarden staat ver af van de meer creatieve mensen die een stapje verder willen.
 - d. Tenslotte wil je als overheid niet afhankelijk zijn van één partij, maar dat maakt het organiseren wel ingewikkelder als je dit operationeel wilt krijgen. Zo blijven, op dit moment, de experimentjes in de buitensfeer.
11. Wensen voor de toekomst:
- a. In toenemende mate inwoners en bedrijven betrekken; iedereen een beetje waterbeheerder laten zijn. Denk aan weersextremen waarbij het zorgvuldig omgaan met water en de verdeling ervan steeds belangrijker wordt. Hierbij wil men zoeken naar een rol die data daarin zou kunnen spelen (bv. regenprognoses, voorspellingen voor gemalen, water slim verdelen, of zelfs waterbeprijzing). Of burgers die recreëren in natuurgebieden nabij de omgeving van waterobjecten de ogen en oren in het veld laten zijn voor onderhoud en gebruik. Je zou je zelfs kunnen voorstellen dat mensen die hiervoor data leveren, op een zeker moment in ruil een reductie in waterschapslasten krijgen.
 - b. Op basis van data over waterkwaliteit voorspellen waar men wel of niet veilig kan zwemmen. Waterschappen weten veel meer dan ze kunnen communiceren, maar momenteel kan dergelijke informatie vaak niet gedeeld worden. Dat heeft te maken met het bestuurskeurslijf waar ze in zitten en verantwoordelijkheden, bv. van de provincie, of EU-wetgeving.
 - c. Voor de taak van het waterschap zou het interessant zijn om te weten waar mensen zijn, en dan met name in calamiteitssituaties (zoals wateroverlast of overstromingen). Het snappen van bewegingen van mensenmassa's, en die kunnen registreren door goede aanwijzingen te geven zou relevant zijn – ook voor de veiligheidsregio's.