Deloitte.

Verantwoord datagebruik door de overheid: kansen, uitdagingen en oplossingen



Roos de Jong, Ronald Brouwer, Hilary Richters, Kees Verhoeven en Jeroen Jansen

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Hoofdstuk 1	4
Hoofdstuk 2	7
Hoofdstuk 3	11
Hoofdstuk 4	15
Bijlage	22
Literatuur	29
Colofon	31

De hoofdstukken in deze bundel, zijn samengesteld uit eerder gepubliceerde blogs uit 2022 en 2023; personen die zijn geciteerd, kunnen inmiddels vanuit een andere functie mogelijk anders tegen de materie aankijken.

Introductie

Voorwoord

Internet, de cloud, kunstmatige intelligentie... We produceren, verzamelen en bewerken meer gegevens ('data') dan ooit. Data maken het mogelijk om patronen te herkennen, gebeurtenissen te begrijpen en de toekomst in kaart te brengen. Dit biedt grote kansen voor overheden die beleid maken en uitvoeren. Zo kunnen data helpen de energietransitie te versnellen, het onderwijs te verbeteren en de volksgezondheid te stimuleren — om maar een paar voorbeelden te noemen.

Tegelijkertijd brengt het op steeds grotere schaal inzetten van data ook risico's met zich mee. Data kunnen verouderd of selectief verzameld zijn. Daarbij zijn modellen altijd een versimpeling van de werkelijkheid die kunnen leiden tot onterechte conclusies. Wanneer we een systeem een opdracht geven of een algoritme formuleren, bepalen we ook welke kenmerken of variabelen relevant zijn. Dat kan leiden tot zogenaamde biases, die bepaalde groepen mensen benadelen. Het stelt de overheid voor enorme uitdagingen, zoals de afgelopen jaren bleek uit onderzoeken van de Tweede Kamer zoals beschreven in Ongekend Onrecht en Klem tussen balie en beleid.

Om de kansen van data te benutten en de risico's te beperken, is er behoefte aan verantwoord datagebruik. Dit is een wat abstracte term die we moeten concretiseren en uitwerken om er in de praktijk mee aan de slag te kunnen. En waar we het hebben over 'data' moeten we ons realiseren dat het maar al te vaak gaat over gegevens van en over mensen. "De overheid is blind geweest voor het feit dat achter elk (persoons)gegeven een mens schuilgaat en dat de waarborgen voor het uitwisselen, gebruiken en koppelen van gegevens daarmee ook waarborgen voor mensen zijn", schrijft de parlementaire enquêtecommissie in 'Blind voor mens en recht'.

Aan deze uitdagingen levert Deloitte graag een bijdrage. Daarom publiceren wij deze bundel over verantwoord datagebruik door de overheid. We starten met een verkenning op hoofdlijnen van het datavraagstuk en het spanningsveld dat de publieke inzet van data kan opleveren. Vervolgens maken we een analyse van verschillende stappen in de zogenaamde dataketen, waarbij we een aantal risico- beslismomenten blootleggen. Daarna zetten we de stap naar oplossingsrichtingen, waarbij we ons onder meer hebben laten inspireren door een *by design*-benadering binnen datagedreven organisaties. We ronden af door deze handvatten een organisatorische vertaling te geven. Specifiek gaan we in op het stelsel van Chief Data Officers (CDO) dat de rijksoverheid momenteel ontwikkelt.

In de bijlage hebben we een overzicht toegevoegd van *good practices*: voorbeelden van de geslaagde inzet van data en algoritmes door de overheid. De lijst is zeker niet uitputtend, maar de vele inspirerende initiatieven vormen het bewijs dat verantwoord datagebruik in de praktijk op tal van manieren mogelijk is — en vaak al plaatsvindt.

Dat is ook het doel van deze bundel: dat iedereen die aan de slag wil met data binnen de overheid zich hierdoor kan laten inspireren. Uiteraard staan wij graag ter beschikking om mee te denken en te helpen zodat de Nederlandse overheid in de komende jaren nog beter omgaat met data.



Jeroen Jansen

Partner & Industry Leader Government
& Public Services, Risk Advisory, Deloitte

jerojansen@deloitte.nl

Hoofdstuk 1

Daadkracht, ok. Maar is het ook datakracht?

Data en technologie: ze creëren nieuwe kansen en veranderen organisatieprocessen en bedrijfsmodellen binnen de overheid. Hoe verhoudt zich de opdracht van de overheid tot de middelen waarover zij beschikt? En hoe benutten we de volledige potentie ervan? Vooraf zullen we moeten bedenken wat wenselijk en toelaatbaar is.

De overheid een partij die veel data creëert, ophaalt en gebruikt. Sinds jaar en dag baseren bestuurders, ambtenaren en volksvertegenwoordigers hun beleid op inzichten uit data. De schaal en snelheid van digitale technologieën zijn dusdanig dat overheden voor nieuwe uitdagingen staan in het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Om op een verantwoorde manier te innoveren en te experimenteren moeten we soms open normen en niet-sluitende wettelijke kaders interpreteren en concretiseren. Dat vraagt tijd, ruimte en vermogen van de betrokkenen om de mogelijke impact voor verschillende groepen en belanghebbenden te overdenken. En dat staat op gespannen voet met de daadkrachtcultuur om acute of slepende maatschappelijke problemen snel op te lossen.

Waardevol maar ook risicovol

Met alles wat we doen, creëren we data. Daarmee deelt iedere burger bewust of onbewust allerlei gegevens met private partijen én overheden op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. Ondertussen zien politiek en bestuur zich geconfronteerd met de wens en noodzaak tot het voorkomen van onwenselijke gebeurtenissen. Denk aan terroristische aanslagen of een virusuitbraak. Vanuit de opdracht die de overheid heeft, is het logisch dat zij data wil inzetten om grip te houden op de samenleving.

Criminaliteit bestrijden, energie besparen, optimale logistieke processen inrichten: datatoepassingen komen voort uit een veelheid van drijfveren. Lokale bestuurders maken hun steden ‘slim’ en dat levert nieuwe inzichten op waarmee je op onveilige situaties kunt anticiperen en reageren. In het kader van leefbaarheid, duurzaamheid en sociaal welzijn, biedt de inzet van data geweldige mogelijkheden.

De wettelijke basis om data in te zetten is niet altijd even duidelijk



Echter, de praktijk is vaak weerbarstig. De wettelijke basis om data in te zetten is niet altijd even duidelijk. Hierdoor zitten er risico’s aan de inzet van datatoepassingen door publieke organisaties. Het recente verleden heeft dat ook bewezen. Neem SyRI, het Systeem Risico Indicatie van het Ministerie van Sociale Zaken, dat gericht is op het voorkomen van bijstandsfraude. Dat is — ondanks protest uit de Tweede Kamer, media en burgerrechten-organisaties — pas stilgelegd toen een rechter het begin 2020 verbood. De wetgeving erachter bleek in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

'Uitlegbaar' is nog niet genoeg

Maar ook publieke datatoepassingen gericht op het helpen van burgers en verbeteren van de dienstverlening zijn zeer complex. Neem bijvoorbeeld de pilot 'Telefonisch innen' van het Centraal Justitieel Incassobureau. Het idee was om met behulp van AI mensen uit problematische schulden te houden. Ambtenaren zouden op tijd mensen kunnen benaderen en hen maatwerk bieden. Tijdens het ontwerp is specifiek gekozen voor een 'uitlegbaar' algoritme. Toch zijn er veel dilemma's en vraagstukken naar boven gekomen die inherent zijn aan de inzet en uitvoer van een dergelijke dataoplossing in het publieke domein. Denk aan discriminatie, transparantie, kennis en kunde.

Deze voorbeelden geven aan dat er weliswaar veel waardevolle toepassingen zijn van data om de burgers en de overheid te helpen bij de uitvoering van hun taak. Maar het is ook complex. En dan hebben we het tijdsaspect in deze nog niet eens genoemd. Niet zelden moet er op korte termijn een oplossing komen.

Wetgeving als vangrails

Wetsvoorstellen die nieuwe mogelijkheden of bevoegdheden scheppen, leiden vaak tot maatschappelijke beroering en stevig politiek debat. Voorbeelden hiervan zijn de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de Wet computercriminaliteit III en de corona-app. Stuk voor stuk was in deze gevallen sprake van goede intenties en intensieve gedachtewisseling. Hoge colleges van staat, toezichthouders en maatschappelijke organisaties adviseerden voorafgaand aan de democratische besluitvorming. Ook was — in meer of mindere mate — sprake van een brede maatschappelijke discussie. Die discussie neemt ook toe met de steeds prominentere rol van data en technologie. Daar heeft de AVG meer concrete duiding aan gegeven. De complexiteit van de vraagstukken is nu duidelijker en er groeit bewustwording bij burgers.

Helaas heeft de inzet van data in een aantal gevallen geleid tot aanzienlijke maatschappelijke schade.



Als we met een data-gerelateerde toepassing aan de slag gaan, hebben we te maken met een ongekende schaal en snelheid. Een bepaalde analyse kan in één keer grote groepen mensen in verschillende categorieën indelen — en daar vervolgens consequenties aan verbinden. Dat is aantrekkelijk, maar het vormt ook een risico wanneer de tijdsdruk hoog is en de capaciteit ontbreekt om gevolgen vooraf te overdenken. Of om adequaat in te grijpen bij ongewenste effecten in de praktijk. Het is de uitdaging om met overheidsinstrumenten de risico's te beheersen en om ze even snel mee te laten ontwikkelen met de wens om te kiezen voor data-oplossingen.

De praktijk is dat bestuurders, ambtenaren en volksvertegenwoordigers onverminderde ambities en geloof hebben in data-uitwisseling en gebruik. Zo publiceerde het Ministerie van Justitie en Veiligheid vorig jaar de Wet Gegevensverwerking Samenwerkingsverbanden. Deze wet biedt honderden overheidsinstanties de mogelijkheid om talloze databestanden uit te wisselen en te verwerken. Met als doel bijvoorbeeld georganiseerde criminaliteit te bestrijden. De haast onbegrensde mogelijkheden van deze data-wet verdienen uitgebreide waarborgen om te zorgen dat de geschiedenis zich niet herhaalt.

De intentie is goed, behoedzaamheid is vereist

Het eerdergenoemde voorbeeld van een datatoepassing van het Ministerie van Sociale Zaken is een voorbeeld van goede intenties die uiteindelijk niet in overeenstemming bleken met de wet. Er is sprake van zowel een schaalsprong als een stroomversnelling op het gebied van het verzamelen, analyseren en toepassen van data. Die grote beschikbaarheid vraagt om een zorgvuldige vertaalslag van wettelijke kaders en een goede gebruiksaanwijzing in de uitvoeringspraktijk. In een toenemende cultuur van politieke daadkracht, steeds complexere beleidsketens en vaak schaarse kennis over de aard van de technologie, is nieuwe behoedzaamheid gerechtvaardigd.

Wie op een berg data zit, krijgt namelijk een ander handelingsperspectief: beschikken over data heeft invloed op de wijze waarop we vraagstukken benaderen. En onvoorziene bijvangsten kunnen vervolgacties bepalen. Data kunnen de realiteit sneller of nauwkeuriger helpen weergeven, maar ze kunnen die ook vertekenen. Er is inspanning nodig om data op de juiste waarde te schatten, het volledige potentieel te benutten en onvoorziene effecten of zelfs perverse prikkels te voorkomen.

Hier ligt een spanningsveld dat vraagt om besef van het effect en de reikwijdte van een data-oplossing. En om een goede inrichting van processen, regie en commitment — op een manier die recht doet aan de complexe organisatie van de overheid en aan de complexe vraagstukken waarmee ze te maken heeft. Met als inzet dat we het potentieel van data kunnen omzetten in een positieve kracht.

Hoofdstuk 2

Stellen we de goede vragen? En trekken we de juiste conclusies?

Als we tot verantwoorde datapraktijken willen komen, kunnen we er niet omheen: we moeten keuzes zichtbaar maken. Elke stap die we zetten heeft invloed op het proces en op de uitkomst. Gelukkig geldt ook hier: begrip van het probleem is al de helft van de oplossing.

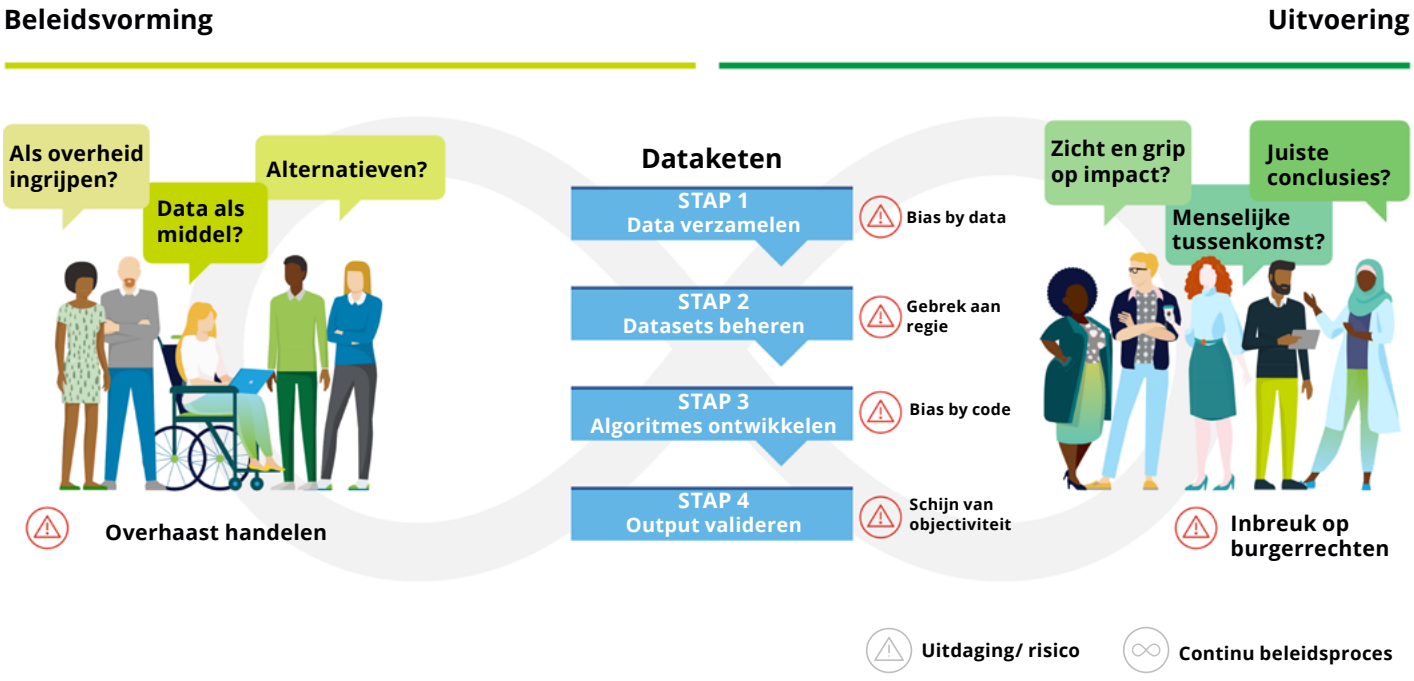
Unieke positie maakt het complex

De overheid heeft een unieke positie en een complexe organisatiestructuur. Diverse onderdelen en niveaus zijn betrokken bij het uitvaardigen van wetten, uitvoeren van beleid en toezien op naleving. Rijksoverheid, provincies en gemeenten en tal van organisaties en instanties die deel uitmaken van de overheid werken samen en leggen allerlei datakoppelingen aan. Data spelen een rol bij onder ander het uitgeven van paspoorten en rijbewijzen, het verlenen van vergunningen, het uitkeren van toeslagen en incasseren van boetes.

Als consument zijn we gewend om te kunnen overstappen naar een concurrent. We kunnen afzien van een product of dienst. Maar in het geval van overheidsdiensten is er geen alternatieve dienstverlener en het afstaan van data is vaak geen vrije keuze. Wanneer je als burger geen informatie verschaft over je persoonlijke situatie, kom je niet in aanmerking voor een uitkering en krijg je ook geen vergunning voor de verbouwing van je huis.

Vragen en stappen in beeld

Tegen die achtergrond en dat monopolie van de overheid krijgen beslissingen in de dataketen kleur. Het loont om de overheidsbesluitvorming op te delen in verschillende stappen: zo komen de toepassing van data, de dataketen en de bijbehorende uitdagingen scherper in beeld.



Figuur 1: Dataketen als onderdeel van overheidsbesluitvorming

De visualisatie laat het zien: de dataketen start met en mondt uit in keuzes gemaakt door mensen over mensen. Door de lange weg en vele beslismomenten van begin tot einde kan de uitkomst heel anders zijn dan de intentie. Of zijn gevolgen onvoorzien. Tijdens de beleidsvorming stuit de overheid op een aantal cruciale keuzes op het gebied van verantwoord datagebruik. Wij schreven al eerder over de inzet van AI binnen de overheid en de ontwikkeling van een algoritmekader. Grip op de kwaliteit en professionaliteit van data staat niet los van de bredere politieke debatten en de weerbarstige uitvoeringspraktijk. Er zijn verschillende bestuursorganen, publieke en private informatiebronnen betrokken. Dat maakt zorgvuldige gegevensuitwisseling en transparante besluitvorming behoorlijk complex. Laten we de onderwerpen en vragen doorlopen die we in de visualisatie tegenkomen. Om te beginnen rondom beleidsvorming.

Vraag 1. Moeten we als overheid ingrijpen?

Zoals gezegd, de roep om actie bij maatschappelijke vraagstukken klinkt luid, de druk op politici en bestuurders om met data aan de slag te gaan is hoog. Is de overheid aan zet? En zo ja, hoe? Het is — ook los van de datacomponent — een actueel en politiek thema. En pas nadat de eerste twee vragen beantwoord zijn, komt het middel in zicht dat we willen inzetten, met als mogelijkheid een dataoplossing.

Vraag 2. Gaan we data als middel inzetten?

Uit daadkracht of modern bestuur lijkt een datatoepassing vaak aantrekkelijk. Ook de wens tot innoveren of het benutten van technologische mogelijkheden kan een drijfveer zijn. Zeker bij data die al 'in huis' zijn, is de drempel laag om ze in te zetten. Je beschikt als overheid over een enorme hoeveelheid data en je wilt daadkracht tonen. De valkuil van 'beschikbaarheid' kan maken dat we van het middel een doel op zich maken en niet meer nadenken over alternatieven die zelfs als ouderwets worden beschouwd. Een mooi voorbeeld is het rode potlood bij verkiezingen. Deze 'ouderwetse' manier van stemmen is volgens deskundigen nog altijd de meest veilige.

Vraag 3. Is er behoefte aan een alternatief?

De vraag om na te denken over een alternatieve oplossing en de verhouding tussen doel en middel is gerechtvaardigd. Ter vergelijking: de vloer is nat — aha, een helder probleem: laten we gaan dweilen. Of zeg je: de vloer is nat — hoe komt dat eigenlijk? Het dak is lek. Je kunt alleen omlaag kijken, maar je kunt ook omhoog kijken. Oftewel, reik niet direct naar een datatoepassing, maar breng eerst het grotere probleem in kaart. Om mogelijk tot de conclusie te komen dat het probleem een andere oplossing vraagt. En dat brengt ons bij de dataketen.

Stap 1. De samenstelling van de juiste datasets

Is de uitkomst wel de wens tot een specifieke dataoplossing? Dan markeert dat de eerste stap in de dataketen, met een duik dieper in de techniek: het verzamelen van data. De totstandkoming van een dataset is het startpunt én het zwaartepunt in de dataketen. Het verzamelen van data uit de databerg gebeurt met een bepaald doel. Dit vormt een belangrijk beslismoment, want als dit niet doordacht, doelgericht en ethisch verantwoord gebeurt, kan een onrepresentatieve dataset ontstaan. Meer focus van de politie op specifieke postcodes leidt bijvoorbeeld tot oververtegenwoordiging van bepaalde groepen of kenmerken in politieregisters. Hier is het principe van *bias by data* aan het werk.

Stap 2. Datasets correct gebruiken

De volgende stap is het beheren en onderhouden van datasets. Wanneer een dataset zorgvuldig is samengesteld voor een bepaald doel, kun je daar vervolgens niet zomaar elke analyse op loslaten. Niet alleen vanwege de verplichte binding met het doel, ook vanwege de samenstelling van de dataset: zo'n set moet de juiste kenmerken hebben voor de data-analyse die je wilt maken. De selectie van beslissende kenmerken of variabelen — welke data heb je nodig? — is afhankelijk van de vraag. Datasets kun je dus niet zonder meer hergebruiken en verrijking van datasets zonder regie wil je óók voorkomen.

Soms houden medewerkers vast aan eigen bestanden of ze omzeilen mappenstructuren en procedures door *workarounds*. Dat vergroot de kans op gebrekkig databeheer, veiligheidsrisico's en foutieve inzichten. Datagedreven werken is een werkwijze die je niet gedeeltelijk kan doorvoeren in een organisatie. Het kan alleen als iedereen meegaat, in alle lagen en op alle niveaus. Vaak is de uitdaging niet een gebrek aan kennis, maar het volledig kunnen doorvoeren van datagedreven werken.

Stap 3. Algoritmes ontwikkelen

Een volgend beslismoment draait om manieren van dataverwerking. Daarvoor ontwikkelen we vaak een algoritme. Bij de term algoritme houden we hier de definitie aan van de Algemene Rekenkamer: een set van regels en instructies die een computer geautomatiseerd volgt bij het maken van berekeningen om een probleem op te lossen of een vraag te beantwoorden.

Dat gaat gepaard met keuzes en waardeoordelen: welke factoren wegen mee en hoe zwaar? Hoe ga je om met gradaties en foutmarges? Behalve *bias by data* is er namelijk ook *bias by code*. Willekeurigheid en historische, menselijke vooringenomenheid kunnen opnieuw opduiken in datasets, maar ook in beslisregels. Bedoelingen zijn niet altijd zwart/wit of een-op-een te vertalen in code. Over gradaties en prioriteiten en relevantie van persoonlijke of contextfactoren valt te discussiëren. En die discussie moeten we intensief voeren.

Stap 4. Output valideren

Het laatste beslismoment is het valideren en weergeven van output. De manier waarop we cijfers in grafieken of tabellen inzichtelijk maken of visualiseren, is zelden neutraal. Door cijfers op een statistisch onjuiste manier weer te geven, kan een onjuist beeld ontstaan. Daarnaast zijn bepaalde presentaties van data niet voor iedereen even goed te begrijpen. De schijn van objectiviteit en 'meten is weten', leidt tot risico's. Het interpreteren van data-analyses is mensenwerk en vraagt om kennis over de context en bescheidenheid. Waarvoor is de analyse geschikt? Waarvoor niet? En worden die beperkingen ook meegenomen in de uitvoering? Het is niet eenvoudig om dit goed te doen en te organiseren. Zelfs met goede intenties kunnen onzorgvuldige verwerking en presentatie kwalijke gevolgen hebben. Een grafiek met verkeerde schaal of een vergelijking van verkeerde grootheden kan de werkelijkheid flink vertekenen. En zo brengt het eind van de dataketen ons bij het benutten van de output.

Vraag 4. Verbinden we er de juiste consequenties aan?

Na deze vier stappen gaan overheidsorganisaties aan de slag met de inzichten uit de data. Beleidsmakers maar ook baliemedewerkers moeten gaan handelen op basis van bepaalde conclusies uit systemen. Dit is het moment waarop we maatschappelijke en menselijke consequenties verbinden aan inzichten uit data: deze output markeert het einde van de dataketen. Hier gaan we over van de wereld van dataprofessionals naar de wereld van ambtenaren die in contact staan met de burgers en bedrijven die de overheid bedient.

Vraag 5. Is er menselijke tussenkomst nodig?

Neem een verzekering of toeslag die wordt geweigerd: *computer says no*. Maar voor zowel ambtenaar als burger is vaak niet duidelijk waarom dit zo is. Betekenisvolle menselijke tussenkomst en uitvoering op maat zijn daarom nodig. Net als uitlegbaarheid en omkeerbaarheid van automatische besluiten. Maar... ga er maar aan staan.

Want de zogeheten *automation bias* kan ons te afhankelijk maken van geautomatiseerde hulpmiddelen en beslissingsondersteunende systemen. We gaan dan meer waarde hechten aan de suggesties van een geautomatiseerd systeem dan aan de suggesties van een mens. Soms draait de bewijslast zelfs om: wie durft nog in te gaan tegen een conclusie van het systeem? En dan is er nog het verschijnsel van de dwingende ketenbesluitvorming. Dan worden we te afhankelijk van eerdere besluiten waardoor 'bureaucratische kortsluitingen' ontstaan. Denk aan foutieve gegevens die moeilijk te corrigeren zijn en die automatisch opduiken ter ondersteuning van diverse overheidstaken.

Zo verdwijnen de grip en het zicht — wie controleert er, wie evalueert, wie regisseert en ga zo maar door. Dit raakt diverse organisaties. Bij de overheid heeft dit uiteindelijk gevolgen voor het functioneren van onze rechtsstaat.

Vraag 6. Trekken we wel de juiste conclusies?

We zien dus dat er in overheidsbesluitvorming veel gebeurt op verschillende niveaus. Dataoplossingen vormen vaak een antwoord op bredere maatschappelijke uitdagingen. Hiervoor zoeken we verbindingen tussen verschillende databronnen en organisaties. We doen ons best om dit verantwoord te organiseren. Maar er zijn veel beslismomenten waarop het mis kan gaan, zoals ook de tabel hieronder weergeeft. Bij elke vraag en elke stap zullen we ons moeten blijven afvragen of we de juiste conclusies trekken en de juiste keuzes maken — niet alleen aan het begin van de keten.

Beslismomenten	Betrokkenen	Fase in beleidsvorming	Uitdaging/risico
Als overheid ingrijpen	Samenleving & politiek	Agenderen & beleidsontwikkeling	Maakbaarheidsreflex, overhaast handelen
Data als middel	Bestuurders	Beleidsontwerp & keuze van instrumenten	Ontbreken van voldoende wettelijke basis en toetsing, stuwmeer aan data
Dataverzameling & -beheer	Dataprofessionals	Beleidsontwerp & keuze van instrumenten	Verouderde datasets, niet- representatieve datasets, onvoldoende regie
Dataverwerking & -analyse	Dataprofessionals	Beleidsontwerp & keuze van instrumenten	Discriminatie, vertekeningen in representatie van data
Data-interventies & consequenties	Ambtenaren & burgers	Beleidsuitvoering & evaluatie	Menselijke tussenkomst, *checks & balances*, onvoorziene effecten

Tabel 1: Overzicht van beslismomenten en uitdagingen

Hoofdstuk 3

Concrete oplossingen voor een duurzame datacultuur

Om de complexe datapuzzel met succes te leggen, moeten we niet alleen oog hebben voor techniek maar ook voor de organisatie en de mensen. Door een integrale aanpak en een by design-benadering kunnen we de kwaliteit van data en uitvoering waarborgen. Op weg naar een duurzame datacultuur.

Collectief eigenaarschap en voldoende tijd

Om als overheid verantwoord beleid te maken met data als middel is een *by design*-aanpak nodig. Daarbij moeten we als beleidsmakers de tijd nemen om voorgenomen dataoplossingen te toetsen op kwaliteit, integriteit en mogelijke consequenties. De nieuwe taken en bevoegdheden in het datatijdperk vergen zorgvuldigheid en de juiste expertise. Verschillende scenario's moeten we structureel in kaart brengen zodat we weloverwogen en transparante keuzes kunnen maken.

Wat is *by design*?
Een *by design*-aanpak neemt niet-functionele eisen mee in ontwerp- en bedrijfsprocessen en in nieuwe datagedreven technologieën of diensten. Digitale ethiek, gegevens-bescherming en informatiebeveiliging vormen vanaf het begin een integraal onderdeel, wat zorgt voor creatievere oplossingen die de samenleving als geheel ten goede komen.

Het is belangrijk om samen met de uitvoerende instanties van meet af na te denken over mogelijke oplossingsrichtingen, beleid en regelgeving. Ter vergelijking: als je in een restaurant één minuut voor sluitingstijd nog een bestelling doet, kan je de kok daarmee in een lastig parket brengen. Hoewel alle ingrediënten en keukengerei aanwezig zijn, heeft de kok er al acht uur op zitten. Bovendien moet het restaurant zich aan de sluitingstijd houden. Hoe kom je dan nog tot een passende oplossing voor alle partijen?

Door gezamenlijk te starten met het oplossen van de uitdaging, gaat iedereen de complexiteit en mogelijkheden zien van een datagedreven oplossing. Dit kan door aan de voorkant voldoende ruimte te maken voor de uitvoeringstoets. Dan zijn de gevolgen van keuzes beter te overzien en ontstaat er meer draagvlak voor de oplossingen in de hele keten.

Vijf pijlers voor een integrale aanpak

Om met technologie betere diensten te kunnen leveren, moeten we onderdelen zoals data en AI verankeren in de organisatie. Ook overheidsorganisaties zullen moeten transformeren. Geen losse projecten maar een samenhangende manier van denken en werken, door de hele organisatie heen. Deze transformatie kent vijf pijlers:



Strategie: doelstellingen zorgvuldig definiëren en steun krijgen van belanghebbenden.



Processen: eerlijk en legitiem data verzamelen en ontsluiten en data omzetten in informatie én actie door samenwerking en effectieve feedbackmechanismen.



Mensen: werken in gemengde teams met kennis van de technologie, ontwerp- en communicatievaardigheden en politiek-bestuurlijke sensitiviteit.



Data: oog hebben voor de data-behoefte en data-kwaliteit, naleving van regelgeving en ethische implicaties van het gebruik van interne en externe databronnen.



Technologie: een IT-omgeving/architectuur vormgeven met overheidsorganisaties en externe technologiepartners om ambities te ondersteunen.

Deze vijf pijlers zijn essentieel om tastbare voordelen te halen uit data. Behalve een integrale en gezamenlijke aanpak intern, is 'van buiten naar binnen denken' cruciaal. Ook dit is een onderdeel van de cultuuromslag die nodig is bij elke individuele dataoplossing. We moeten binnen ontwerpprocessen nadenken over de impact op alle betrokkenen en de omgeving waarin we de dataoplossing toepassen. Hoewel dataoplossingen technische expertise vereisen, is er ook sociaal en ethisch bewustzijn nodig om te voorkomen dat de 'data-bril' vertekent waardoor waarden in het geding kunnen komen.

Met name de snelheid, schaal en grenzeloosheid van dataoplossingen worden nog te vaak onderschat en moeten beter worden afgewogen. We zullen ons er continu van bewust moeten zijn dat het niet alleen gaat om de technologie, maar ook om de omgeving en het gedrag van de gebruiker.

Zo kan de inzet van gezichtsherkenning voor authenticatie of identificatie op vliegvelden de doorstroming versnellen. Tegelijkertijd is gebleken dat deze technologie niet even goed werkt voor alle huidskleuren en gelaatskenmerken. Met welke gezichten is het model getraind? In wat voor een omgeving? En heel praktisch: in een ruimte waar 's ochtends volop zonlicht naar binnen valt maar 's middags niet, kan het lastig zijn om de apparatuur goed af te stellen. We moeten alert blijven om iets werkend te krijgen in een specifieke context — ook door heldere afspraken te maken rondom fysieke en sociale aspecten.

Om ervoor te zorgen dat de gedeelde waarden, zoals non-discriminatie, sociale rechtvaardigheid en privacy, leidend blijven bij de inzet van dataoplossingen, moeten we onze doelen en middelen kritisch vanuit verschillende perspectieven blijven toetsen. Tunnelvisie en vooringenomenheid zijn te voorkomen door een — in meerdere opzichten — divers team, een organisatiecultuur waarbinnen iedereen zich kan uitspreken en het betrekken van externe experts.

Procedures die ook echt werken

Meestal ligt de focus op het bedenken van nieuw beleid. Toch zijn het uitvoeren van bestaand beleid en een goed beheer van de benodigde informatie ter ondersteuning van de primaire processen vaak belangrijker. Het is cruciaal dat we data op robuuste wijze ontsluiten, bewaren en benutten. Hierbij moeten de datakwaliteit en het data-eigenaarschap goed geborgd zijn voor een betrouwbare en effectieve dataketen. Bovendien spelen bij de verwerking van persoonsgegevens continu vraagstukken rondom gegevensbescherming en informatiebeveiliging een rol: denk aan doelbinding, dataminimalisatie en goed management van identificatie en toegang. Hierbij is het belangrijk om te kijken naar zowel technische als organisatorische maatregelen, zoals de AVG ook voorschrijft.

Vaak gaat de aandacht vooral uit naar technische componenten zoals afgeschermde omgevingen en anonimiseren, maar de gedragscomponent is minstens zo belangrijk. Een voorbeeld: haast bij ieder datalek blijkt dat een menselijke misser de oorzaak is, zoals te brede toegang tot vertrouwelijke gegevens of het ongecontroleerd delen en kopiëren van bestanden.

Net als bij fysieke hygiëne is ook datahygiëne een kwestie van ervaring en opvoeding.



We hebben procedures nodig, waarbij het succes valt of staat met een aantal voorwaarden. Allereerst moet de leiding van de organisatie het goede voorbeeld geven en de juiste prioriteiten stellen. Bij veel publieke instanties is nog veel winst te behalen door meer bestuurlijke betrokkenheid bij goed databeheer, zoals de Onderzoeksraad voor Veiligheid in 2021 vaststelde in zijn rapport over het Citrix-lek bij de overheid. Op de tweede plaats moeten we een *by design*-aanpak implementeren. Met goede *tooling* en werkwijze, robuuste en tijdige data-ontsluiting en goed ingerichte processen voor data-deling kunnen we de aandacht voor verantwoord datagebruik integreren in ontwikkelprocessen. Ten derde is het zaak dat procedures tot stand komen in nauw overleg met de professionals voor wie ze bedoeld zijn en in een taal die voor hen begrijpelijk is. Zo zorgen we dat de doelgroep erin gelooft — en procedures niet enkel opvolgt uit angst voor de consequenties of nalaat vanuit gemakzucht.

Niet verdwalen in de checklists en assessments

Een bepaalde data-uitkomst vraagt om een gedegen menselijk oordeel. Om inzichten uit data zorgvuldig weer te geven en te interpreteren, moeten gebruikers inzichten uit data op waarde leren schatten. Het is zoeken naar een model dat recht doet aan de maatschappelijke complexiteit maar ook aan de kernbeginselen van ons rechtssysteem. Want iedereen is onschuldig tot het tegendeel is bewezen. Alles wat de overheid doet moet gebaseerd zijn op de wet. En het doel heiligt niet zondermeer het middel.

Een valkuil is dat organisaties het overzicht kwijtraken en verdwalen in het woud aan checklists en impact assessments. Deze valkuil kunnen we vermijden door toegankelijke handleidingen, praktische werkwijzen, een geïntegreerde *by design*-aanpak en goede begeleiding op de datawerkvloer. Bijvoorbeeld door een datakwaliteitsraamwerk dat datadefinities en regels controleert en signalen afgeeft.

Het laatste woord is aan de mens

Hoewel dataoplossingen technisch van aard zijn, hebben ze uiteindelijk tot doel om het leven van echte mensen en bedrijven te verbeteren. Dit gaat niet vanzelf goed. Het vraagt naast bijsturing tijdens het beleidsproces ook om zorgvuldige weging aan het einde ervan. Om te zorgen dat correcte conclusies ook correct gebruikt worden, zijn maatschappelijke antennes, goed functionerende *checks and balances* en betekenisvolle menselijke tussenkomst nodig.

De geschiedenis heeft uitgewezen dat computers op basis van datasets en algoritmes ‘nee’ kunnen zeggen tegen een toelage of vergunningsaanvraag terwijl de praktijksituatie een menselijk ‘ja’ rechtvaardigt. Daarom moeten we mensen laten beslissen over mensen en daarom moeten we het zo organiseren dat we de computer waar nodig kunnen terugfluiten.

We moeten de computer kunnen terugfluiten.



Om dit te bereiken is proactief een maatschappelijke antenne nodig en reactief een sterke rechtsstaat. Het vraagt om een overheid die met haar beleid, wetten en regels goed aansluit op het doenvermogen en de zelfredzaamheid van burgers. Die ervoor waakt kwetsbare groepen te hard te straffen en die kiest voor oplossingen die niet erger zijn dan de kwaal. We moeten dus een goed gevoel voor de doelgroep van het beleid krijgen, bijvoorbeeld door burgercontacten, focusgroepen en ambtenaren die getraind zijn om signalen tijdig op te pikken.

Steeds vaker kunnen we klantsignalen integraal analyseren door meerdere databronnen te combineren. We brengen inzichten over de 'reis' van burger bij elkaar om hun ervaringen te verbeteren. Het kan publieke organisaties effectiever maken: door dit zogeheten klantsignaalmanagement te combineren met een heldere methodiek en een overzichtelijk stappenplan om op basis van klantsignalen de dienstverlening te verbeteren.

Organiseer voldoende tegenkracht

Daarnaast moeten we voldoende interne tegenkracht organiseren. Een uitvoeringsorganisatie moet opgedane ervaringen en inzichten effectief kunnen terugkoppelen aan het ministerie waar het beleid vandaan komt. Een data-liaison-officer kan hierbij voor korte lijnen zorgen. En iemand of een afdeling moet vervolgens een bepaald besluit kunnen controleren, heroverwegen en terugdraaien.

Als deze interne lijn het probleem niet kan voorkomen, moeten we het probleem rechtzetten door middel van rechtsbescherming. Een kernaspect hiervan is dat klachten van burgers leiden tot correcties door toezichthouders en inspecties, door organisaties als de Nationale Ombudsman en de Algemene Rekenkamer en in het uiterste geval door rechters. Dit is essentieel. In een land waarin overheden hun beleid moeten uitleggen en burgers hun recht kunnen halen, is de kans op grote data-incidenten significant kleiner. Dat vraagt om een overheid met lerend vermogen en de bereidheid om beleid aan te passen. Net als het faciliteren van monitoring en evaluatie zonder het gelijk vergaand te juridiseren. Ook voor routes om problemen recht te zetten, zijn een robuuste dataketen en informatieoverdracht onmisbaar, zoals we al eerder zagen in de visualisatie van de waardeketen.

Learning by doing en good practices

Wanneer het beleid in theorie goed is, kan het in de praktijk toch verkeerd gaan door een verkeerde uitvoering. Om dit te voorkomen moeten data-intensieve organisaties de juiste prioriteiten stellen en voldoende middelen vrijmaken. Richtlijnen en procedures, net als cursussen en trainingen, kunnen een gevoel oproepen van bureaucratie — toch helpen ze om daadwerkelijk beter met data te werken. Maar hoe belangrijk een goede voorbereiding ook is, werken met data is *learning by doing*. Een duurzame en ethische datacultuur komt tot stand door klein te beginnen, bewuste stappen te zetten en consequenties van keuzes in de praktijk te monitoren. Leren van elkaar, gezamenlijke leergangen en accreditaties binnen de overheid: ze bieden een stimulans om tot *good practices* te komen.

Hoofdstuk 4

Spin in het web: de sleutelrol van de Chief Data Officer

Steeds meer data, steeds meer toepassingen: hoe benutten we de kansen en beperken we de risico's? Ministeries en grote uitvoeringsinstanties stellen een Chief Data Officer aan. Deze persoon speelt een sleutelrol bij het waarborgen van verantwoord datagebruik. Een overzicht van persoonlijke ervaringen en praktische handvatten.

De Chief Data Officer (CDO) is een cruciale schakel in het web van data en algoritmes, opererend tussen de organisatielagen en de controlelijnen. Om te voorkomen dat de CDO een manusje-van-alles wordt, is het belangrijk om deze veelzijdige rol duidelijk af te bakenen. Zowel in taken als in werkwijze en locatie.

Grote organisaties, grote uitdagingen

Overheidsorganisaties willen technologie en data inzetten voor maatschappelijke doelstellingen zoals gezondheidszorg of veiligheid. Het is daarbij van belang om fundamentele waarden zoals privacy en zelfbeschikking te bewaken.

> *We willen beleid voeden met data, effectiviteit van beleid monitoren met data en beleid gaat inhoudelijk ook steeds vaker over data. We moeten als organisatie dus steeds meer data-minded worden.*
>
> **Tim de Groot**
> CDO bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Onder coördinatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties wordt onderzocht hoe de rol en positie van Chief Data Officers rijksbreed valt vorm te geven. Het plan is dat elk ministerie en elk van de zes grootste uitvoeringsorganisaties — Belastingdienst, UWV, DUO, Rijkswaterstaat, RVO, Politie — een eigen CDO krijgt. Dit volgt op de eerdere formalisatie van de functies van departementale Chief Information Officer en Chief Information Security Officer. In veel organisaties bestaat de C-suite al uit verschillende 'chiefs', waaronder ook een Chief Technology Officer en Chief Privacy Officer.

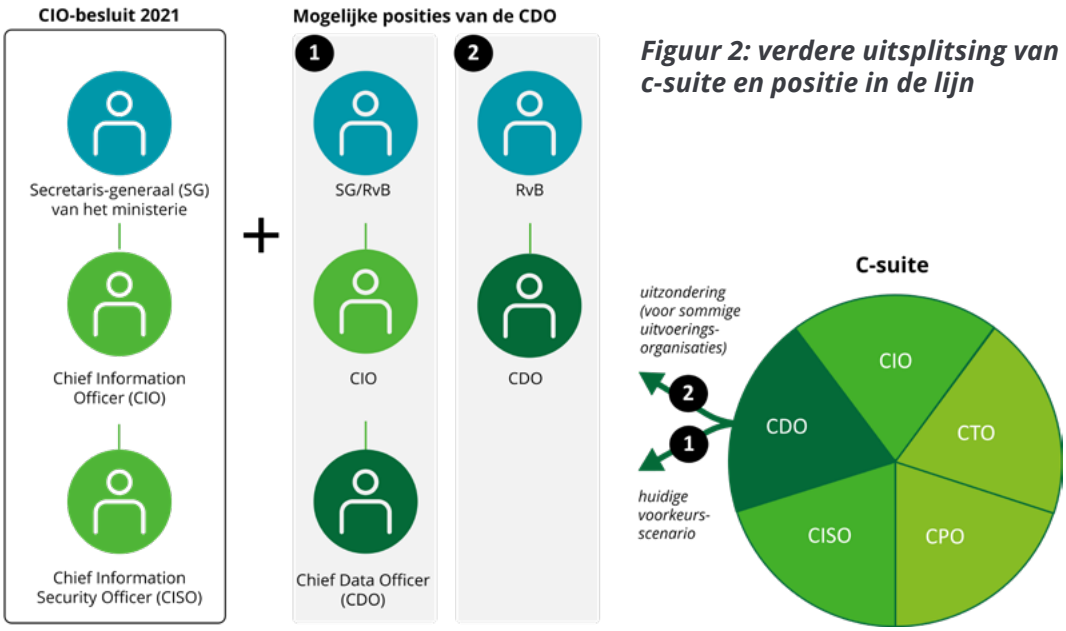
De rol van de CDO binnen de C-suite

In de wereld van grote ICT-systemen krijgen data steeds vaker een hoofdrol. Om succesvol te zijn met data zijn beheersbare processen voor het ontsluiten van gegevens een must, inclusief heldere definities, ambtelijk vakmanschap en goede controlemechanismen. Voor de CIO is dit domein inmiddels te breed geworden. Afhankelijk van de situatie is specialisatie nodig en kan het voorkomen dat de CIO, bijvoorbeeld in grote uitvoeringsorganisaties, meer samenwerkt met de CTO. De verzelfstandiging van de CDO-rol is daarom een logische en noodzakelijke stap.

> *Het was een revolutie toen de CIO officieel werd ingesteld. Het was een belangrijke volwassenheidsstap om een informatietechnologiespecialist aan de bestuurstafel te hebben. Nu datagestuurd werken zo'n vlucht neemt en data de voornaamste grondstof worden, zien we ook een verzelfstandiging van de CDO-rol.*

Wim Stolk
Coördinator team Data & Algoritmes bij CIO-Rijk

De samenstelling van de C-suite verschilt per organisatie, daarom is ook de positie van de CDO steeds net iets anders. Meestal valt de CDO onder de CIO, maar soms staan ze op gelijke voet. Ministeries en uitvoeringsorganisaties maken hierin verschillende keuzes, afhankelijk van hun structuur, cultuur en specifieke situaties. Onafhankelijk van de inrichting is heldere afstemming tussen de C-rollen in elke organisatie cruciaal, naast een duidelijke organogram en takenpakket.



Figuur 2: verdere uitsplitsing van c-suite en positie in de lijn

Hoe de CDO de rol invult, bijvoorbeeld meer offensief of defensief, varieert per context. Sommige CDO's richten zich meer op ethische of juridische aspecten, terwijl anderen een achtergrond hebben in techniek of data science. Beide profielen hebben hun voordelen en in elk scenario werkt de CDO nauw samen met andere chief officers in de C-suite.

Doelgericht aan de slag op vier terreinen

Bij het vormgeven van het CDO-stelsel is door het ministerie van BZK een heldere structuur aangebracht in de vorm van vier essentiële gegevensbeleidsterreinen. Deze indeling helpt om een gemeenschappelijk begrip te vormen van de aspecten waarop een CDO zich moet richten.

Gegevensbeleidsterrein	Omschrijving
Gegevenstyperingsbeleid	Dit gaat over het typeren van gegevens om te bepalen welke beveiligingsniveaus en verwerkingsgrondslagen nodig zijn. Ook gaat het over definities en betekenissen (semantiek) van woorden, symbolen en grafische weergaven van data die context afhankelijk kunnen zijn.
Gegevenskwaliteitsbeleid	Hierbij staat de kwaliteit van gegevens centraal, zoals juistheid en actualiteit, maar ook aspecten als traceerbaarheid en begrijpelijkheid. Dit terrein omvat eisen aan gegevens en de verantwoordelijkheden die daarbij horen, vanaf de initiële registratie tot aan de praktische toepassing.
Gegevensdelingsbeleid	Dit terrein richt zich op de wijze van gegevensuitwisseling met burgers, binnen overheidsinstanties of met private partijen. Het gaat hier ook om het corrigeren van gegevens en de verantwoordelijkheden van zowel de verstrekker als de ontvanger. Belangrijke aspecten zijn juridische, organisatorische, semantische, technische, culturele en financiële interoperabiliteit.
Gegevensgebruiksbeleid	Dit terrein focust op hoe gegevens worden toegepast, bijvoorbeeld door regels toe te passen op de data of analyses te maken. Het gebruik van gegevens voor primaire processen of rapportages voor sturing en verantwoording valt hier ook onder.

Tabel 2: vier beleidsterreinen

"Wij gebruiken een universeel raamwerk en we gaan uit van vier gegevens-beleidsterreinen waar van alles in zit. Deze hoofdindeling is niet gepubliceerd of formeel vastgesteld, maar het dient nieuwe CDO's binnen diverse ministeries en uitvoeringsorganisaties om de grote gemeenschappelijke delers te vinden en de eerste concrete stappen te zetten."

Wim Stolk
Coördinator team Data & Algoritmes bij CIO-Rijk

De gegevensbeleidsterreinen vereisen duidelijke taken en verantwoordelijkheden, rekening houdend met juridische, ethische, organisatorische, semantische, technische en financiële aspecten. Om dit in grote datagedreven organisaties goed te regelen, is op rijksniveau het zogenaamde '*three lines model*' gangbaar. De CDO speelt hierin een integrale rol.

Drijvende kracht vanuit de tweede lijn

Het is verleidelijk om de CDO een vaste plek te geven binnen de tweede lijn van het '*three lines model*'. Tegelijkertijd kan de CDO betrokken zijn bij het bepalen van de koers, het goedkeuren van plannen en het uitoefenen van toezicht. Om verwarring en ineffectiviteit te voorkomen, is het van belang dat een organisatie duidelijkheid schept over de specifieke taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen. Een heldere afbakening van rollen stelt de CDO in staat om als verbinder tussen de verschillende linies te functioneren.

"Als CDO heb ik een overwegend stuwende rol en zoek ik naar kansen om beleid te verbeteren. Ik richt me op de interne organisatie en oefen invloed uit door kaders op te stellen waar dataoplossingen aan moeten voldoen. Ik ben er niet primair op uit om te zeggen dat we meer of minder moeten doen met data, maar zie het vooral als besturingsvraagstuk. Ik wil als CDO met minimaal één been in de derde line-of-defence staan."

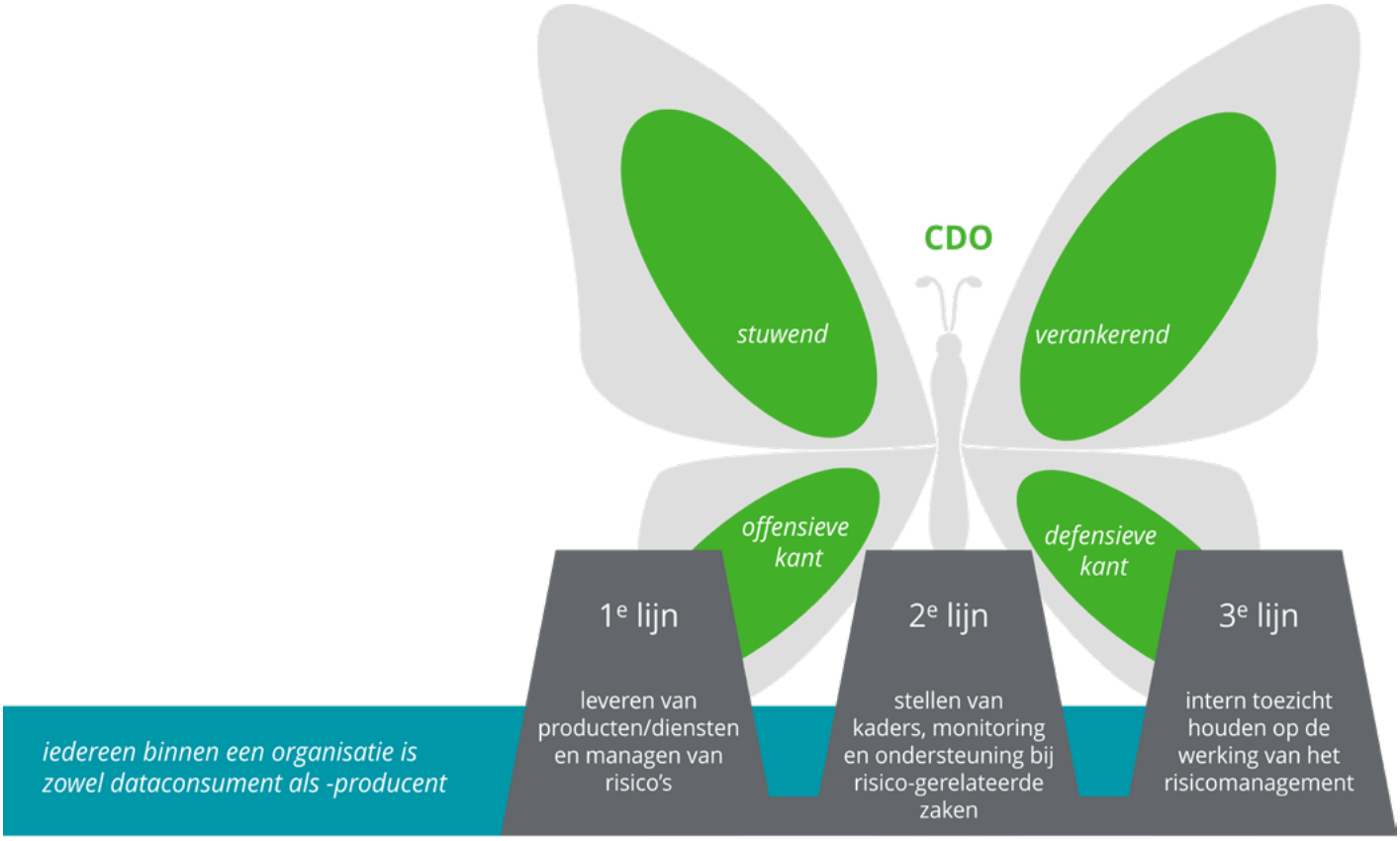
Tim de Groot

CDO bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De CDO ondersteunt de business (eerste lijn) door het ontwikkelen van kaders en richtlijnen (tweede lijn), die houvast bieden. Begrijpt hoe verantwoordelijk om te gaan met data en het inrichten van processen in datateams. Weet aan welke eisen te voldoen vanuit het toezicht (derde lijn). En kan helpen de benodigde kennis op beide niveaus te organiseren.

De spil tussen de *three lines*

De hoofdrol van de CDO binnen de *three lines* loopt langs de tweede lijn, onder meer door expertise in te brengen, kansen en risico's af te wegen en kaders te stellen. Maar de CDO werkt ook samen met de eerste en de derde lijn. Waar de CPO een duidelijke collega in de derde lijn heeft in de vorm van de Functionaris Gegevensverwerking, heeft de CDO dat niet. De CDO kan echter wel vanuit een beheersperspectief meedenken over de kennis en ervaring die de organisatie nodig heeft om data optimaal te benutten, kaders op te stellen en de naleving ervan te monitoren. Zeker in een agile werkomgeving, waar veel beslissingen in de eerste lijn genomen worden, kan de CDO helpen de benodigde expertise in de development teams te integreren of een onafhankelijk expertisecentrum op te zetten.



Figuur 3: rol van de CDO en verhouding tot het three lines model

Drie succesfactoren

Om de CDO in staat te stellen de gewenste sleutelrol succesvol te vervullen, doen wij nog drie aanbevelingen.

1. **Laat de specifieke organisatie leidend zijn**
Elke CDO heeft verantwoordelijkheden binnen de vier gegevensbeleidsterreinen, maar de rol kan sterk variëren door factoren zoals historie, cultuur, sectorale context, datavolwassenheid en organisatiedynamiek. Belangrijke verschillen om rekening mee te houden: beleid versus uitvoering, controle versus ondersteuning en externe versus interne gerichtheid. De Kamer van Koophandel verkoopt data om de begroting rond te krijgen. Het ministerie van Justitie en Veiligheid verzamelt data als onderdeel van de controlefunctie. En het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zet ze in om alle volksgezondheidspartijen beter te laten functioneren. Ook ontwikkelingen in kunstmatige intelligentie en informatiehuishouding beïnvloeden de rol van de CDO.

> *De CDO moet wat mij betreft geen rol, maar een functie zijn. Er is sprake van een takenpakket waarop iemand aangenomen dient te worden. Er zullen verschillende types CDO zijn vanwege verschillen per ministerie of uitvoeringsorganisatie, maar het algemene profiel zal in de komende vijfentwintig jaar evolueren: van generalist tot manager aan de bestuurstafel tot megaspecialist voor de moeilijkste vragen.*
>
> **Wim Stolk**
> Coördinator team Data & Algoritmes bij CIO-Rijk.

Hoewel er een 'blauwdruk' wordt ontwikkeld voor de CDO binnen het Rijk, is het belangrijk om ruimte te laten voor diversiteit en lokale nuances binnen ministeries en uitvoeringsorganisaties.

2. **Kopieer niet een-op-een de CDO uit het bedrijfsleven**
Een CDO moet bijdragen aan een goede balans van datagebruik, met respect voor ethische en juridische kaders. Natuurlijk, er zijn overeenkomsten tussen de private en publieke sectoren, zoals de ambitie om een goede dienstverlening te bieden. En stuwende (offensieve), verankerende (defensieve) en procesmatige beginselen zijn voor zowel de private als publieke sector van belang. Toch kunnen de afwegingen sterk verschillen. De taken en dynamiek voor een overheids-CDO kunnen we dus niet zondermeer kopiëren vanuit het bedrijfsleven.

3.

Verklein de afstand tussen beleid en uitvoering

Hoewel elke situatie anders is, is het streven steeds om te komen tot praktische dataoplossingen die aansluiten bij de behoeften van de samenleving, opdrachtgevers en de organisatie. Als betrokken en kundige verbinder zet de CDO zich van A tot Z in voor verantwoordelijk datagebruik, dat maatschappelijke kansen creëert en democratische rechten respecteert. Zo speelt de CDO een belangrijke rol in het overbruggen van de kloof tussen enerzijds beleid en wetgeving en anderzijds de praktijk van de uitvoering.

Dit proces begint bij het vaststellen van heldere definities en goed overzicht van de data die nodig zijn voor het beleidsdoel. Bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving zouden we daarom meer aandacht moeten hebben voor het formuleren van eenduidige definities van cruciale begrippen en het identificeren van relevante indicatoren. 'Downstream', bij de uitvoerders, zijn consequenties van onheldere taxonomieën en gebrekkige datakwaliteit direct voelbaar.

De alertheid op psychologische valkuilen bij het toewijzen van gewicht aan data, de vertaling naar en weergave van inzichten: ze zijn momenteel nog te vaak een 'expertise' — en daarmee nog geen vanzelfsprekendheid in de business. Daarom is het nodig dat de CDO meekijkt met de business en zelfs degene kan zijn die een no-go uitspreekt.

> *Op dit moment klop ik als CDO nog vaak op de deur bij anderen, maar de werkprocessen dwingen de betrokkenheid van de CDO-office inmiddels steeds meer af. We geven niet alleen maar vooraf kaders en uitgangspunten mee en geven later ons 'datakwaliteitsstempeltje'. Nee, we denken en ontwikkelen ook echt mee om zaken de juiste kant op te krijgen.*
>
> **Vanessa Visser**
> CDO bij de Kamer van Koophandel.

Wezenlijke bijdrage aan verantwoord datagebruik

CDO's kunnen alleen een centrale rol spelen als ze de tussenliggende managementlagen effectief kunnen ondersteunen en vormgeven. Dit vereist een sterk team binnen het CDO-office, bestaande uit adviseurs, projectmanagers en ondersteuners. Ook directe toegang tot de directie of het bestuur is van essentieel belang. Wanneer CDO's op deze wijze staan opgesteld, kunnen zij een wezenlijke bijdrage leveren aan een verantwoord gebruik van data door de overheid.

Bijlage

Good practices op een rij

In aanloop naar deze bundel organiseerden we vanuit Deloitte een aantal bijeenkomsten met directeuren van ministeries, grote uitvoeringsorganisaties en toezichthouders om nut en noodzaak van datagebruik te doordenken. In de zomer van 2022 was staatssecretaris Digitalisering Alexandra van Huffelen te gast om haar visie te geven op dit vraagstuk. Naast een introductie van de kaders uit haar hoofdlijnenbrief (maart 2022) en de Werkagenda Digitalisering riep ze de aanwezigen op om ook te komen met positieve voorbeelden van data- en algoritme-inzet. In het najaar vervolgden we de brainstorm over *good practices* en succesfactoren van dataoplossingen.



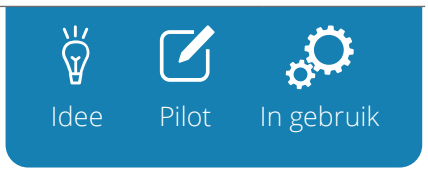
Beeld: terugkoppeling over inspirerende datatoepassingen - © Martijn Beekman (v.l.n.r.: Jeroen Jansen, Hilary Richters, Alexandra van Huffelen, Roos de Jong, Charlotte Hobé en Kees Verhoeven)

Onderstaande voorbeelden zijn bedoeld als bron van inspiratie. Het is zeker geen complete lijst: zo zijn er geen voorbeelden op het gebied van de energietransitie, burgerparticipatie, onderwijs en zorg — terwijl die er wel degelijk zijn. Ook verschilt de status van de voorbeelden. Soms gaat het om een pilot, in andere gevallen is het al jaren praktijk. Soms gaat het om grote hoeveelheden data en geavanceerde algoritmes, maar er zijn ook eenvoudige, kleinschalige toepassingen.

Toch, bij alle verschillen hebben deze ruim twintig voorbeelden één ding gemeen: ze laten zien dat verantwoord datagebruik in de praktijk goed mogelijk is — en dat de overheid steeds beter leert omgaan met data.

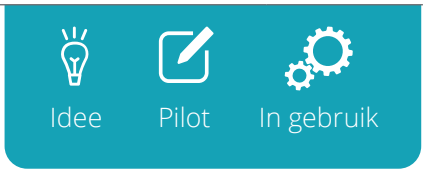
Sociale en klassieke grondrechten versterken

Doel dat wordt nagestreefd met de data-oplossing	Wijze waarop data- bestanden en algoritmes worden ingezet	Waarom is het succesvol en heeft het positieve impact?	Status
Discriminatie bestrijden	Algoritme dat systematische discriminatie opspoort in grote uitvoeringssystemen. Fraude opsporen versus stelselmatige discriminatie opsporen.	AI kan **menselijke voorin- genomenheid blootleggen** en zo helpen voorkomen.	
Inkomens- ondersteuning huishoudens	Een algoritme dat SZW inzet om “niet gebruik van uitkeringen zoals AOW” in kaart te brengen. Een SVB/UWV pilot om te zoeken naar mensen die recht hebben op aanvullende inkomensonder- steuning. Dit vindt plaats op basis van een privacy-by-design-aanpak.	Het is gericht o**p helpen in plaats van straffen**; mensen krijgen waar ze recht op hebben. Het lost een **herkenbaar en omvangrijk probleem** op: het gaat om tienduizenden huishoudens. Het vergroot het **vertrouwen van burgers**.	
Effectiever aangifte doen	DAangifte keuzehulp Politie. Ter voorkoming van aangiftes die niet in behandeling genomen kunnen worden. Het gaat om twee algoritmes: • Een zelflerend algoritme op basis van aangiftecijfers: • Een beslisboom om mensen naar alternatieven, zoals bijvoor- beeld verzekeraars, te leiden.	Het biedt **alternatieven** om een zaak af te handelen. Het geeft **een gevoel van rechtvaardigheid**. Het is gebaseerd op veel **weten- schappelijk onderzoek** (ICAI lab politie).	



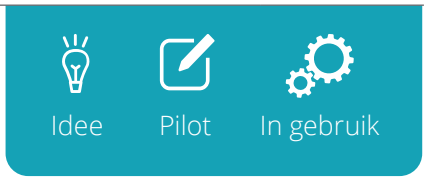
Verbeteren leefomgeving, natuur en dierenwelzijn

Doel dat wordt nagestreefd met de data-oplossing	Wijze waarop data- bestanden en algoritmes worden ingezet	Waarom is het succesvol en heeft het positieve impact?	Status
Onderhoud openbare en ondergrondse ruimte	Databases met meldingen over de openbare ruimte bij gemeenten.	De burger kan zijn **melding en de afhandeling inzien**. De gemeente kan **efficiënter plannen** op basis van sturingsinfo.	
Graafschades in beeld brengen	Graafschades met bijbehorende kenmerken beschikbaar stellen via een app.	Actueel inzicht in de schadehistorie helpt om **nieuwe schades te voorkomen**. Dit bevordert de **continuïteit van essentiële diensten** (leveringszekerheid), **veiligheid van omgeving en betrokkenen**, **beter milieu** en **minder financiële schade** (herstel- kosten).	
1. Burgers en gemeenten informeren over locaties van antennes 2. Burgers en gemeenten informeren over straling en EMV (AvD)	1. Database om intern de ontwikke- ling van antennes te monitoren en om extern beschikbaar te stellen via de website. 2. Database om intern de metingen te monitoren en om extern beschikbaar te stellen via de website.	Gemeenten en burgers **objectieve en feitelijke informatie aanreiken**. Samenwerking tussen gemeenten, burgers, wetenschap, operators en toezichthouder (AvD).	
PDOK (publieke data op de kaart)	Dataservices (vooral van Kadaster) die herbruikbaar zijn in andere gevallen; met name gericht op “op de kaart” (leefomgeving). Het wordt gebruikt door Flitsmeister, Google Maps, etc.	Dit voorziet in een **enorme behoefte**: 6 miljard bevragingen per jaar. Het is een open data toepassing.	
Fysieke en digitale verkeer optimaliseren	Meten/monitoren plus sturen van het wegverkeer in Nederland, bijvoorbeeld op de ringweg Amsterdam, Rotterdam en Den Haag.	Verkeersstromen **optimaliseren**. **Preventie van** filevorming. Hier zit veel wetenschap onderzoek achter.	



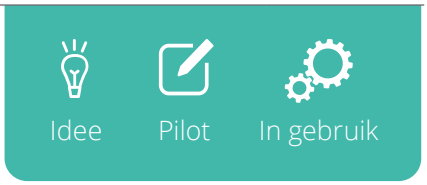
Verbeteren leefomgeving, natuur en dierenwelzijn

Doel dat wordt nagestreefd met de data-oplossing	Wijze waarop data- bestanden en algoritmes worden ingezet	Waarom is het succesvol en heeft het positieve impact?	Status
Grote evenementen zoals Formule 1, Songfestival, Sail, Koningsdag, etc. veilig laten verlopen en inzicht in de ruimte op de digitale snelweg.	Een app die een compleet beeld geeft van alle antennes en makkelijk benaderbaar is in het veld. Dit helpt om vergunningen voor evenemen- ten veilig (zonder interferentie/ storing) te kunnen verlenen. • Om effectief en efficiënt toezicht te houden tijdens het evenement.	Het helpt preventief en tijdens grote evenementen om (frequentie) **storingen te voorkomen**. Hierdoor draagt het bij aan de connectiviteit van **een veilig en verbonden Nederland**, de **fysieke veiligheid van de bezoekers en de economische belangen van de evenementen**.	
Doorstroom en veiligheid op het water bevorderen (door juist ingestel- de maritieme communicatie-apparatuur)	Door het koppelen van AIS-metingen en AIS registraties wordt er vast- gesteld of de instellingen van de apparatuur overeenkomen met de registraties bij RDI. Indien deze niet overeenkomen, worden binnen- vaartschippers per email hierover geïnformeerd met verzoek dit aan te passen en uitleg over de te volgen stappen.	Het is gericht op **proactief infor- meren en helpen van registratie- houders** in plaats van beboeten. Juist ingestelde communicatieapparatuur **voorkomt botsingen** en **sneller hulp in geval van noodsituaties**.	
Dieren beschermen	Camera's in slachthuizen; machine learning om beelden te analyseren	Dierenwelzijn is **voor veel mensen belangrijk**.	
Early warning system ontbossing	Ontbossing voorspellen op basis van satellietgegevens.	**Tijdig ingrijpen** bij illegale kap voor bijvoorbeeld aanleg van infrastructuur.	
Precisielandbouw	Satellietbeelden om beter te bemesten.	**Potentie maximaal benutten**.	



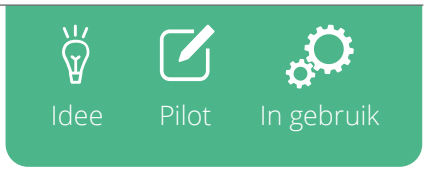
Markten en systemen optimaliseren

Doel dat wordt nagestreefd met de data-oplossing	Wijze waarop data- bestanden en algoritmes worden ingezet	Waarom is het succesvol en heeft het positieve impact?	Status
Matching op arbeidsmarkt	Vaardig met vaardigheden. AI inzetten voor competent NL. Opzet competentieregister met o.a. SZW, TNO.	Er is grote **behoefte vanuit de markt**. Arbeidspotentieel (mensen in WW, zoekers) **matchen** op competenties die ze hebben.	
Onbenut arbeidspotentieel in kaart brengen	Data verzamelen en analyseren tegen het personeelstekort.	**Oplossen van groot maat-schappelijk probleem**.	
Vluchtelingen een passende plek bieden	AI-inzet bij het plaatsen van vluchtelingen.	**Beter laten aansluiten van mens en opvanglocatie**.	
Betrouwbare overheids-informatie	The billion prices project to improve macro-economic measure- ment (in Argentinië). Een project van hoogleraar Alberto Cavallo aan de MIT in 2013/14 waarbij grote hoeveelheden macro-economische data verzameld werden.	**Bestrijden van desinformatie**. Het **vertrouwen in de overheid** herstellen.	
Verantwoordelijk datagebruik	JenV Datalab. Hub space: samen innoveren met beschikbare data.	**Legitimiteit-by-design:** privacy, veiligheid en ethiek borgen. **Kwaliteit van werken verbeteren;** learning by doing. Kunnen **aantonen** dat je het volgens regels hebt gedaan.	
Verspreiding van het virus voorkomen	Een sterk IT project om de Corona Melder app te ontwikkelen.	Mensen attent maken op een verhoogd risico van corona besmetting, zodat zij zich lieten testen en zo de verspreiding van corona in te dammen.	



Criminaliteit bestrijden

Doel dat wordt nagestreefd met de data-oplossing	Wijze waarop data- bestanden en algoritmes worden ingezet	Waarom is het succesvol en heeft het positieve impact?	Status
Cyberweerbaar- heid Nederland verhogen	Cyclotron - het actief delen van cyberthreatintel (indicatoren van aanvallen) tussen private en publieke partijen. Aangejaagd door het Strategisch Overleg Cyberdrei- gingen, waarin NCTV, NCSC, AIVD, MIVD, Nationale Politie en OM deelnemen.	**Samenwerken** t.b.v. vergroten nationale veiligheid in brede zin. **Data niet herleidbaar naar de bron**; Mogelijke inzet van multiparty computation.	
Financiële criminaliteit bestrijden	Ma3tch. Technologie ontwikkeld bij het Financial Intelligence Net van de EU (FIU NET).	**Privacy enhancing technology**; hit/no hit system zonder overdracht van persoonsgegevens.	
Effectiever toezicht op bedrijven	In het toezicht ontwikkelen en gebruiken van algoritmen voor detectie, patroonherkenning, fraudetoezicht energiehandel.	**Betere detectie van fraude.**	



Inzichten op basis van de good practices

De good practices laten zien dat de inzet van data en algoritmes heel positief kan uitpakken voor de individuele burger en de samenleving als geheel. Naast het stellen van kaders om onwenselijke uitkomsten te voorkomen, zoals het kabinet beoogt met de Werkagenda Digitalisering, is het goed om te leren van de kern van positieve data-initiatieven. Dit perspectief zouden we graag willen inbrengen als extra dimensie aan het beleid voor verantwoord datagebruik door de overheid.

Belangrijke kenmerken en succesfactoren

Uit dit overzicht van good practices komt een aantal succesfactoren naar boven. Het zijn de die een aantal keer terugkomen en daardoor een positieve invloed lijken te hebben op de kans data- of algoritmegebruik in de praktijk positief uitpakt. Dit zijn de belangrijkste:

1. Ondersteunen/helpen in plaats van controleren/ afstraffen. Door te kiezen voor data- toepassingen om de situatie van burgers te verbeteren of te ondersteunen, heeft het een positieve impact en is de kans op het benadelen van burgers veel kleiner.

2. Direct en concreet effect voor burger (een individu). Met als onderdelen:
   - Het vertrouwen en het rechtvaardigheidsgevoel herstellen.
   - Het gemak vergroten en/of gedoe oplossen.
   - Alternatieven aanreiken om alsnog het beoogde doel te bereiken.

3. Een maatschappelijk probleem oplossen, aansluiten bij een grote behoefte. Met als kenmerken:
   - Het beschermen van belangrijke maatschappelijke waarden/idealen (gelijke behandeling, nationale veiligheid, natuurbehoud, etc.).
   - Een preventieve werking, het voorkomen ellende/problemen (zoals ongelukken en storingen).
   - Zaken optimaliseren/processen sturen zonder teveel te nudgen vraag en aanbod, behulpzame bieden).
   - De overheid beter laten functioneren, publieke dienstverlening verbeteren van data en beter samenwerken).

4. Een goede wetenschappelijke basis, onderzoekservaring. Het gebruiken objectieve en feitelijke informatie.

5. Transparantie en openheid (open mogelijk). Zowel richting controleurs parlement en toezichthouders als burgers en bedrijven, zodat deze weten met (hun) data gebeurt.

Literatuur

Ongekend Onrecht, Verslag parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag
https://files.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf

Klem tussen balie en beleid
https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225_eindrapport_tijdelijke_commissie_uitvoeringsorganisaties.pdf

Blind voor mens en recht, Rapport parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening
https://files.tweedekamer.nl/sites/default/files/2024-02/Rapport%20PEFD%20Blind%20voor%20mens%20en%20recht%2026022024.pdf

Juridische aspecten van algoritmen die besluiten nemen, Een verkennend onderzoek, Universiteit Utrecht en Montaigne Centrum
https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2417/2947_volledige_tekst_tcm28-452340.pdf (p. 141)

Algoritmes afwegen, Verkenning naar maatregelen ter bescherming van mensenrechten bij profilering in de uitvoering, Rathenau Instituut
https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2022-07/Algoritmes_afwegen_rapport_Rathenau_Instituut.pdf (p. 32)

Rechtbank: SyRI-wetgeving in strijd met recht op privacy, persbericht van de Digitale overheid
https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/SyRI-wetgeving-in-strijd-met-het-Europees-Verdrag-voor-de-Rechten-voor-de-Mens.aspx

Besluit van 1 september 2014 tot wijziging van het Besluit SUWI in verband met regels voor fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens met inzet van SyRI
https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2014-320.html

A Convention to protect your rights and liberties, Europees Verdag voor de Rechten van de Mens
https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/home

Debat over wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, Eerste Kamer der Staten-Generaal
https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20210608/debat_over_wijziging_van_de_wet_op

Wet op de computercriminaliteit III, Eerste Kamer der Staten-Generaal
https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34372_computercriminaliteit_iii

Tijdelijke wet notificatieapplicatie covid-19, Eerste Kamer der Staten-Generaal
https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35538_tijdelijke_wet

Voldoen aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)
https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/privacy-en-persoonsgegevens/voldoen-aan-de-avg

Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, Eerste Kamer der Staten-Generaal
https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35447_wet_gegevensverwerking_door

Wie vormen de overheid?
https://www.overheid.nl/wie-vormen-de-overheid

Waarom stemmen we in 2021 nog niet met stemcomputers of digitaal?, de Volkskrant
https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/waarom-stemmen-we-in-2021-nog-niet-met-stemcomputers-of-digitaal~bfe607ad/

Algoritmes getoetst, De inzet van 9 algoritmes bij de overheid, Algemene Rekenkamer
https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2022/05/18/algoritmes-getoetst

Van idee tot en met uitvoeringstoets, Rapport over doorontwikkeling van samenspel tussen beleid en uitvoering in beleidsontwikkeling bij de Belastingdienst
https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/03/bijlage-2-vgr-van-idee-tot-en-met-uitvoeringstoets

Kwetsbaar door software, Lessen naar aanleiding van beveiligingslekken door software van Citrix
https://onderzoeksraad.nl/onderzoek/kwetsbaar-door-software-lessen-naar-aanleiding-van/

Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
https://www.wrr.nl/adviesprojecten/doenvermogen/documenten/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen

Chief Data Officer (CDO): aanjager van de datagedreven organisatie?, Digitale overheid
https://www.digitaleoverheid.nl/led-nieuws/chief-data-officer-cdo-aanjager-van-de-datagedreven-organisatie/

Colofon

Over de auteurs

Onze inzichten kunnen je helpen bij het creëren van verantwoorde datapraktijken. Als je op zoek bent naar een sparringpartner of concrete handvatten, neem dan gerust contact op.



Roos de Jong

Roos maakt onderdeel uit van het *Privacy & Digital Regulations Team* van Deloitte en begeleidt organisaties bij de ontwikkeling en het gebruik van data en digitale technologieën, zoals artificiële intelligentie. Haar kracht is om mensen van de techniek, het beleid en de toepassingscontext met elkaar te verbinden. Met deze betrokkenen zoekt zij naar verantwoorde keuzes in het ontwerp van de technologie, de benodigde afspraken in de omgeving en de mogelijkheden om het gewenste gedrag van gebruikers te stimuleren. Roos slaat de brug tussen (wetenschappelijk) onderzoek en concrete acties in de dagelijkse praktijk van organisaties in zowel de publiek als private sector.

roodejong@deloitte.nl



Ronald Brouwer

Ronald is een doelgerichte dataprofessional met meer dan 15 jaar ervaring in het creëren van solide datapijplijnen en het toepassen van verschillende modelleringstechnieken (o.a. AI) om inzichten te genereren, zodat klanten met vertrouwen handelen bij het nemen van (verantwoorde) beslissingen. Hij geeft leiding aan een team van ongeveer 35 dataprofessionals met een focus op de publieke sector die klanten ondersteunen en begeleiden bij het gebruik van data om transparanter en burgergerichter te worden, waarbij datakwaliteit hoog in het vaandel staat. Hij heeft een wetenschappelijke achtergrond in het wiskundig modelleren van stabiliteit en sedimentdynamiek van kustgebieden en het monitoren daarvan met o.a. drones, waaruit zijn interesse in machine learning en AI is ontstaan. Zijn ervaring als professioneel hockeyer (o.a. Olympisch zilveren medaille) maakt dat hij sterk gelooft in de kracht van het bouwen van sterke en effectieve teams om complexe problemen op te lossen door de unieke kwaliteiten van mensen naar boven te halen.

robrouwer@deloitte.nl



Hilary Richters

Met meer dan 18 jaar ervaring in het uitvoeren en managen van omvangrijke projecten op nationaal en internationaal niveau, is Hilary een gedreven professional met expertise in data & technologie, digital ethics, compliance & risicomanagement en fraudeonderzoek. Hilary is Director binnen Deloitte, maakt onderdeel uit van het Privacy & Digital Regulations team en is verantwoordelijk voor het onderwerp Digitale Ethiek binnen Deloitte. Het team ondersteunt private en publieke organisaties bij de (ethische) vraagstukken rondom digitale transformaties, data-gedreven werken, privacy en Europese digitale wetgevingen en digitale weerbaarheid. Op de werkvloer en in haar vrije tijd is Hilary daarnaast fanatiek pleitbezorger van de kracht en het belang van inclusie en diversiteit

hrichters@deloitte.nl



Kees Verhoeven

Kees is eigenaar van Bureau Digitale Zaken. Na zijn studie economische geografie zette Kees zich namens MKB-Nederland jarenlang in voor ondernemers in het midden- en kleinbedrijf. Toen hij in 2010 in de Tweede Kamer kwam voor D66 zag hij de grote invloed van digitale technologie op onze samenleving. Na jarenlange inzet om dit onderwerp hoger op de politieke agenda te krijgen, nam hij in 2021 afscheid van de politiek. Sindsdien draagt hij als ondernemer met kennis van bedrijfsleven, besluitvorming en digitalisering bij aan de digitale transformatie van ons land. Sinds oktober 2022 is Kees parttime onderdeel van het Risk Advisory team van Deloitte.

kverhoeven@deloitte.nl



Jeroen Jansen

Jeroen is vanuit Deloitte Risk Advisory verantwoordelijk voor de dienstverlening aan de overheid. Deze dienstverlening loopt van algemeen risicomanagement en beheersing, cyberveiligheid, verantwoord data gebruik tot reputatie en crisismanagement. Vanuit zijn kennis en ervaring, zowel vanuit publiek als privaat perspectief, focust Jeroen op de transformaties die de Nederlandse overheid op dit moment doormaakt. Dat kan zijn op het gebied van meer data gedreven werken, veiligheid, de menselijke maat, een meer veerkrachtige overheid dan wel een betere beheersing van projecten en programma's.

jerojansen@deloitte.nl

Deloitte.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the "Deloitte organization"). DTTL (also referred to as "Deloitte Global") and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about to learn more.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our global network of member firms and related entities in more than 150 countries and territories (collectively, the "Deloitte organization") serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 312,000 people make an impact that matters at www.deloitte.com.

This communication and any attachment to it is for internal distribution among personnel of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its global network of member firms and their related entities (collectively, the "Deloitte organization"). It may contain confidential information and is intended solely for the use of the individual or entity to whom it is addressed. If you are not the intended recipient, please notify us immediately by replying to this email and then please delete this communication and all copies of it on your system. Please do not use this communication in any way.

None of DTTL, its member firms, related entities, employees or agents shall be responsible for any loss or damage whatsoever arising directly or indirectly in connection with any person relying on this communication. DTTL and each of its member firms, and their related entities, are legally separate and independent entities.

© 2024. For information, contact Deloitte Global