VNG Realisatie

# Principes voor de digitale samenleving

## Deel 1 De digitale openbare ruimte

# Principes voor de digitale samenleving

## Deel 1 De digitale openbare ruimte

## 1. Inleiding

**De VNG heeft samen met gemeenten 'Principes voor de digitale samenleving' ontwikkeld. Dit biedt gemeenten een gezamenlijk kader en ambities voor de omgang met dilemma's rondom digitalisering en publieke waarden. De eerste tranche Principes die zijn ontwikkeld richt zich op dataverzameling en -gebruik in de openbare ruimte. Met deze Principes hebben de Nederlandse gemeenten één gemeenschappelijke basis voor de uitvoering van behoorlijk datagebruik in de openbare ruimte.**
**Op de Buitengewone Algemene Ledenvergadering van 29 november 2019 vraagt de VNG de leden deze Principes vast te stellen.**

### Wat verstaan we onder 'principes' en wat betekent een commitment?

De *Principes* zijn fundamentele kaders om publieke waarden zoals autonomie, privacy en controle op technologie te realiseren[1]. Zij bieden gemeenten een kader, vervat in ambities en doelstellingen, om publieke waarden zo goed mogelijk te borgen. Bijvoorbeeld in situaties waar bestuurlijke afwegingsruimte bestaat, omdat er niet direct wet- en regelgeving voor handen is om de weg te wijzen. Of in situaties waar innovatie technisch en wettelijk gezien kan én mag, maar waar ethisch toch haken en ogen aan zitten.
Principes moeten hier niet worden opgevat als 'in principe', maar als beginselen. Gemeenten committeren zich aan deze Principes voor de digitalisering van de openbare ruimte. In elk geval als het gaat om eigen initiatieven, maar gemeenten stimuleren dit nadrukkelijk ook bij andere partijen. Commitment aan deze Principes betekent niet dat gemeenten hier al honderd procent aan kunnen voldoen. Het zijn ambities waar gemeenten gezamenlijk achter staan en de komende jaren hard aan zullen werken om ze te realiseren.

## 2. Lokale uitvoeringsregels

De Principes zijn geen uitvoeringsregels of maatregelen. Sommige gemeenten hebben daarvoor eigen varianten ontwikkeld voor hun digitaliseringsopgaven (in de openbare ruimte). Veel van deze (en internationale) initiatieven zijn als input voor de Principes gebruikt en zijn een lokale keuze voor invulling of uitbreiding van de Principes. Voorbeelden hiervan zijn het IoT Charter en Open Data Principles Eindhoven, Tada Manifest Amsterdam, Dataprincipes VSNU, Open en Weerbaar Manifest Nijmegen, Eurocities Data Principles, IoT Guidelines New York City.
Bij elk Principe is voldoende vrijheid overgelaten voor vertaling naar de praktijk. 'Hoe' gemeenten de Principes handen en voeten kunnen geven in de uitvoering en welke maatregelen en spelregels gebruikt kunnen worden, staat in de Toelichting met voorbeeldsituaties. Uitvoering zal ook continu onderwerp van gesprek moeten zijn tussen gemeenten onderling en partners.

1. Est, R. van, E. de Bakker, J. van den Broek, J. Deuten, P. Diederen, I. van Keulen, I. Korthagen & H. Voncken (2018). Waardevol digitaliseren – Hoe lokale bestuurders vanuit publiek perspectief mee kunnen doen aan het 'technologiespel'. Den Haag: Rathenau Instituut,uit https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2019-03/Rathenau%20Instituut_Waardevol_digitaliseren.pdf

## 3. De 'Principes voor de digitale samenleving'

### I. Van maatschappelijke waarde

*Dataverzameling en -gebruik in de openbare ruimte moet ten dienste staan van het maatschappelijk belang en bijdragen aan de leefbaarheid van dorpen en steden. Gemeenten stimuleren andere partijen om dit ook voorop te stellen.*

**Uitleg en implicatie**
De openbare ruimte en diensten ten behoeve van ons welzijn en de leefbaarheid worden steeds meer digitaal. Gemeenten maken gebruik van technologie en data als middelen, waar dat het welzijn van inwoners en de leefbaarheid kan verbeteren. Zij faciliteren en stimuleren ook andere partijen in data en ICT innovaties om maatschappelijk belang voorop te stellen. Daarbij worden individuele belangen en vrijheden van medeoverheden, inwoners, onderzoeksinstellingen en marktpartijen mee gewogen.

### II. Rechten over data geregeld

*Data is open, inzichtelijk en gedeeld, tenzij wet- en regelgeving, veiligheidsrisico's of beschikkingsrechten op de data dit beperken. Een individu heeft beschikkingsrecht[2] op data over hem of haar en beslist of dit gedeeld mag worden met anderen en wat er verder mee gebeurt, tenzij wet- en regelgeving dit beperken.*

**Uitleg en implicatie**
Open data stimuleert innovatie en samenwerking. Marktpartijen, overheden, (kennis)instellingen en inwoners zijn allen producenten van data. Data in de stad is daarom zoveel mogelijk van iedereen en voor iedereen. Gemeenten stellen, waar proportioneel, zoveel mogelijk de gegevens uit de eigen sensoren als open data beschikbaar, onder beperking van de wetten Hergebruik van overheidsinformatie, Wob/Woo en de AVG en waar dat geen risico's oplevert voor (openbare) veiligheid en privacy. Gemeenten stimuleren anderen dit ook te doen. Waar nodig beschermen zij rechten en belangen op data van individuen, instellingen en bedrijven. Dit in het kader van verantwoord datadelen. Daarom maken gemeenten vooraf afspraken met partijen. Bijvoorbeeld over condities voor datahergebruik, toezicht en data kwaliteit.

Inwoners hebben regie op de eigen gegevens.[3] Bijvoorbeeld: een inwoner heeft zijn kenteken afgegeven om mee te doen aan een 'spits mijden' programma. De inwoner beslist wat er verder nog met zijn kenteken mag worden gedaan. Niet in alle gevallen heeft een inwoner volledig beschikkingsrecht en zeggenschap op data over hem/haar, bijvoorbeeld door beperkingen in wetgeving over vernietiging van data of rechtmatige gronden voor verwerking.

2. Vaak wordt in dit geval gesproken over 'eigenaarschap' van data. Dit bestaat juridisch niet. Daarom gebruiken we de term beschikkingsrecht.
3 https://rog.pleio.nl/file/download/57899614/ICTU%20ROG%20Rapport%20Kader%20voor%20RoG.pdf

## III. Toegankelijke en veilige digitale infrastructuur

*De digitale infrastructuur voor dataverzameling en -(her)gebruik is voor iedereen goed beschikbaar en toegankelijk. De gebruikte technologie is veilig, inzichtelijk, koppelbaar en kent "open interfaces", "open protocollen". Zij is ingericht conform wet- en regelgeving rond privacy en security en maakt gebruik van (open) standaarden.*

### Uitleg en implicatie

De digitale infrastructuur is voor iedereen inzichtelijk, bruikbaar en toegankelijk. Wet- en regelgeving en risico's op (openbare) veiligheid kunnen aanleiding geven om hiervan af te wijken. Met een inzichtelijke en flexibele infrastructuur, gebouwd op heldere afspraken, (technische) standaarden en open informatiemodellen, kan een lock-in worden voorkomen, wordt de toegang tot de infrastructuur en hergebruik van verzamelde data gefaciliteerd. Ook wordt daarmee de samenwerking tussen partijen gestimuleerd.

De digitale infrastructuur is veilig. Gemeenten passen 'privacy by design' toe bij het ontwerp en gebruik van apparaten en toepassingen in de openbare ruimte. Bijvoorbeeld om rechten van inwoners om zich te onttrekken en te worden vergeten en voldoende doelbinding te waarborgen. Opslag, verwerking en beheer van data is ingericht volgens wet- en regelgeving, in Nederland afgesproken open standaarden en kaders zoals de Baseline Informatiebeveiliging Overheden. Dit om de validiteit, integriteit en de betrouwbaarheid van de data te waarborgen.

## IV. Partijen verbonden

*Marktpartijen, instellingen, overheden en inwoners werken samen waar dat voor hen wenselijk, respectievelijk nodig is. Zij zijn allen leveranciers en/of gebruikers van netwerkvoorzieningen, de apparatuur, de connectiviteit en de 'slimme' diensten. Gemeenten regisseren en reguleren waar nodig en mogelijk, het gebruik, de toegang, de inrichting, beschikbaarheid en de veiligheid van de digitale infrastructuur.*

### Uitleg en implicatie

Samenwerking vraagt om een publiek privaat ecosysteem waarin de gemeente zich actief inzet vanuit verschillende rollen. Zij verbindt overheden, inwoners, marktpartijen, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties om afspraken te maken over rollen, uitvoering en randvoorwaarden. Gemeenten onderling werken samen om hierin één lijn te trekken.

Iedereen moet zich bij inzet van technologie en data aan wet- en regelgeving houden. Bij dilemma's waar (nog) geen wet- of regelgeving voor handen is om uitkomst te bieden, of waar wetgeving tegenstrijdig is, hebben dataverzamelende partijen meer afwegingsruimte. Gemeenten (onder anderen) zijn verantwoordelijk voor de inrichting en het gebruik van de fysieke openbare ruimte. Zij zijn ook mede ver-

antwoordelijk voor de digitale infrastructuur in de openbare ruimte. Gemeenten (i.s.m. andere overheden) stellen (ethische) kaders op. Samen met partners worden spelregels en afspraken gemaakt rondom de inrichting, het beheer, standaarden en het gebruik van de infrastructuur.

Gemeenten zullen, waar dit inwoners, ondernemers en anderen raakt, de dialoog stimuleren en bescherming bieden. Alle belangen moeten worden meegenomen en afgewogen om te komen tot een ethisch verantwoorde keuze en bijbehorende randvoorwaarden bij verzamelen van data en de inzet van technologie in de openbare ruimte.

- Gemeenten organiseren op lokaal niveau het gesprek met stakeholders.
- Gemeenten delen dilemma's, overwegingen en besluiten onderling.
- De VNG ondersteunt gemeenten bij dilemma's op landelijk niveau.
- Waar nodig ontwikkelen gemeenten, gefaciliteerd door VNG, 'jurisprudentie' op specifieke dilemma's.

## V. Transparantie centraal

*Marktpartijen, instellingen, overheden en inwoners zijn zoveel mogelijk transparant over apparatuur en technologie in de openbare ruimte. Gemeenten stimuleren hen om dit te doen.*

### Uitleg en implicaties

In de digitale samenleving wekken overheden, marktpartijen en instellingen vertrouwen door transparant te zijn in hun processen en gegevens. Gemeenten zijn daarom transparant over de door hen gebruikte technologieën en de digitale infrastructuur rondom dataverzameling, datagebruik en datadelen in de openbare ruimte. Bijvoorbeeld door 'open' te zijn over de aan internet gekoppelde apparaten zij in de openbare ruimte plaatsen, die gegevens verwerken (via camera's en sensoren) of toegang bieden tot diensten (via beacons). Locatie en metadata (bijv. wie meet, wat voor data, met welk doel) worden zoveel mogelijk openbaar gepubliceerd en geregistreerd, waar het algemeen belang zich daar niet tegen verzet. Transparantie kan bijvoorbeeld risico's opleveren voor privacy en veiligheid. Andersom geldt dat veiligheid niet altijd boven privacy mag gaan. Het 'algemeen belang' is afhankelijk van de lokale situatie en belangenafweging. Inwoners zijn geïnformeerd en kunnen invloed uitoefenen. Gemeenten motiveren anderen om ook zoveel mogelijk transparant te zijn.

# Nut en noodzaak van Principes voor de digitale samenleving

**Deze toelichting biedt meer achtergrond en inkleuring bij de Principes voor de digitale samenleving. Waarom zijn deze principes opgesteld, wat zijn relevante ontwikkelingen en waar gaan die precies over? Verder wordt het proces van afgelopen jaar om te komen tot gemeenschappelijke Principes kort toegelicht en de samenhang met vergelijkbare initiatieven op verschillende overheidsniveaus (internationaal, Europees, nationaal en lokaal). Tot slot geven we twee voorbeelden uit de praktijk uit het whitepaper 'Sensoren en de rol van gemeenten'. Dit stuk gaat niet in op de Principes zelf (zie daarvoor de bijlage "Principes voor de digitale samenleving").**

## Inleiding

De digitalisering van onze samenleving gaat gepaard met soms lastige technische, sociale, juridische en ethische vraagstukken. Bijvoorbeeld wanneer het gaat over de inzet van nieuwe technologieën en het verzamelen van data in de openbare ruimte. De gemeenten Amsterdam en Eindhoven hadden rondom dit thema in 2017 vier principes ontwikkeld. De VNG heeft in mei 2018 een ledenbrief[4] naar alle gemeenten gestuurd over deze principes en de noodzaak om deze te herijken en door te ontwikkelen naar een gedragen set voor alle gemeenten; steden én dorpen. Daarnaast heeft de VNG Commissie Informatiesamenleving op 16 januari 2019 het whitepaper 'Sensoren en de rol van gemeenten' vastgesteld waarin de gemeentelijke dilemma's in de praktijk zijn verkend. In het whitepaper doen gemeenten een aantal aanbevelingen, waaronder de noodzaak van gezamenlijke principes specifiek op dit thema als één kader voor alle gemeenten.

Op advies van de Commissie is begin 2019 een werkgroep van gemeenten opgericht voor de ontwikkeling van gezamenlijke principes. Wethouder Jim Janssen is afgevaardigd als voorzitter van de werkgroep 'Principes voor de digitale samenleving'. Deze werkgroep bestaat uit bijna 30 leden van gemeenten, Nationale Politie, provincie, universiteit en Rijk/BZK. De VNG legt namens de gemeenten deze Principes aan alle leden op de BALV 2019 om vast te stellen. Deze informatie staat ook in twee animaties op de VNG website.

## De samenleving digitaliseert

Het gebruik van nieuwe technologieën, apps, platforms, met verzamelde data over onszelf en onze fysieke leefomgeving, beheerst in toenemende mate de samenleving. Dit levert nieuwe data op, biedt ruimte om databronnen met elkaar te verknopen en data te hergebruiken. Daardoor kunnen we nieuwe inzichten op doen en oplossingen ontwikkelen voor maatschappelijke vraagstukken tussen verschillende sectoren. De overheid is er (samen met anderen) verantwoordelijk voor dat dit op een fatsoenlijke en verantwoorde manier gebeurt.

Het rapport "Opwaarderen" van Het Rathenau Instituut stelt dat technologieën de komende jaren de digitale samenleving verder vorm zullen geven en dat dit maatschappelijke en ethische uitdagingen meebrengt[5]. De afhankelijkheid van data en digitale diensten voor individuen en organisaties neemt namelijk sterk toe. Ook de gevaren. Er zijn inmiddels voldoende publiek bekende voorbeelden over misbruik van data, variërend van diefstal van data of identiteit, tot het gijzelen van apparatuur en bestanden en afpersing. Ook neemt de macht toe van organisaties die beschikken over data. Het gebruik van digitale diensten betekent veelal ook het afgeven van persoonsgebonden of - gerelateerde data. Het gebruik van slimme apparaten als sensoren en gezicht

4. VNG Ledenbrief 2 mei 2018, *Principes voor de digitale stad*
5. Kool, L., J. Timmer, L. Royakkers en R. van Est, *Opwaarderen - Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving.* Den Haag, Rathenau Instituut 2017, https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2018-02/Opwaarderen_FINAL.pdf

herkennende camera's bedreigt onze vrijheid van bewegen (privacy) en oordeelsvorming ('nudging'). Het is van groot belang dat de overheid van Nederland daar positie inneemt: welke vrijheden moeten gewaarborgd worden? Welke digitale omgangsvormen hanteren we? Welke beschikkingsrechten liggen er op data? En, welke wet- en regelgeving en gedragsregels horen daarbij? Belangrijke publieke waarden zoals privacy, autonomie en veiligheid kunnen onder druk komen te staan. Ook gemeenten en hun bestuurders hebben een rol in het borgen van publieke waarden bij gebruik van data in de samenleving.[6]

## De openbare ruimte digitaliseert

Gemeenten vragen zich daarom af wat hun rol is, en dan met name als het gaat om het verzamelen en gebruik van data in de openbare ruimte. Gemeenten zetten sensoren in om bijvoorbeeld luchtkwaliteit te meten of passantentellingen te doen voor binnenstadmonitoring. Daarnaast wordt data in en over de openbare ruimte verzameld omdat er geld mee kan worden verdiend. We kennen bijvoorbeeld situaties waarin commerciële partijen sensortoepassingen hebben ontwikkeld, zoals slimme digitale billboards of wifi-tracking in winkelgebieden. Ook zetten inwoners sensoren in om data over hun leefomgeving te verzamelen en wetenschaps- en onderzoeksinstellingen doen dit voor fundamenteel onderzoek.[7]

Gemeenten (onder anderen) hebben de taak om te zorgen voor een toegankelijke en veilige fysieke openbare ruimte. Dit geldt ook voor de toegankelijkheid en veiligheid van de digitale openbare ruimte. Gemeenten hebben bijvoorbeeld de taak om het fysieke wegennetwerk, verkeersregels voor veiligheid en fatsoenlijk gebruik te organiseren. Zij hebben (samen met anderen) ook een regisserende en regulerende rol bij de inrichting van de digitale infrastructuur in de openbare ruimte en het gebruik daarvan. Veel innovatieve projecten en dienstverlening worden niet door de overheid ontwikkeld. Inwoners verwachten van de overheid dat zij zelf zorgvuldig omgaat met dataverzamelen en gebruik, én dat zij ervoor zorgt dat anderen dit ook doen. Tot slot hebben lokale en landelijke marktpartijen belang bij een goede en veilige digitale infrastructuur. Digitalisering levert namelijk een steeds grotere bijdrage aan de economische ontwikkelingen en het vestigingsklimaat, zowel lokaal als landelijk. Dat maakt dat de digitale openbare ruimte en infrastructuur een gedeelde verantwoordelijkheid is van overheden, bedrijfsleven en kennisinstanties.

## Andere initiatieven op verschillende niveaus (lokaal, nationaal, EU, internationaal)

Op verschillende overheidsniveaus worden er beginselen, principes, digitale 'rechten' geformuleerd rondom de inrichting van de digitale infrastructuur, de openbare ruimte en de informatiesamenleving: internationaal, in Europa, nationaal en lokaal. Voor al dit soort initiatieven geldt dat we de Principes voor de digitale samenleving hieraan blijven toetsen én ze ook inbrengen als gemeentelijke input. Dit gebeurt bijvoorbeeld al voor de Code Goed Openbaar Bestuur van het Rijk. Het kabinet wil aspecten van 'modern openbaar bestuur' en 'moderne democratie' en de waardenvraagstukken die daarbij aan de orde zijn, ophalen vanuit de praktijk en aan de hand van dialoog over verschillende invalshoeken van goed openbaar bestuur neerleggen in een Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CGDOB). De Principes zijn input vanuit de lokale praktijk voor de Code.

### Internationaal

Amsterdam, Barcelona en New York City hebben de *Declaration of Cities Coalition for Digital Rights* opgesteld en ondertekend. In deze declaratie komen zij op voor 'grondrechten' in de digitale infrastructuur en roepen zij andere steden op om deze declaratie ook te ondertekenen. De declaratie is zodoende een voorbeeld van een internationale coalitie die beginselen formuleert en is hier te

6. Est, R. van, E. de Bakker, J. van den Broek, J. Deuten, P. Diederen, I. van Keulen, I. Korthagen & H. Voncken (2018). *Waardevol digitaliseren – Hoe lokale bestuurders vanuit publiek perspectief mee kunnen doen aan het 'technologiespel'*. Den Haag: Rathenau Instituut, https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2019-03/Rathenau%20Instituut_Waardevol_digitaliseren.pdf
7. Yeh, A., D. van Barneveld, D. Corver, *Sensoren en de rol van gemeenten*, Den Haag, VNG Realisatie 2018

vinden. De steden die zich hieraan hebben verbonden, pleiten ervoor dat in de digitale openbare ruimte, maar ook de digitale wereld en het internet in het algemeen, grondrechten nodig zijn om burgers te beschermen. De Principes voor de digitale samenleving passen hier uiteraard goed onder en kunnen worden gezien als een verdere invulling van digitale 'grondrechten'.

### Europees

Ook op Europees niveau vinden er dergelijke samenwerkingen plaats. De EUROCITIES principles on citizen data zijn geïnitieerd door Barcelona, Edinburgh, Eindhoven en Gent, en zijn specifiek gericht op datagebruik. De bedoeling van deze principes is om als houvast en uitgangspunt te dienen voor eventuele wetgeving, maar om tegelijkertijd ruimte te laten voor lokale invulling. De Principes voor de digitale samenleving hebben o.a. de Eurocities Principles als input gebruikt. De regiegroep verkent de mogelijkheden om de Nederlandse Principes ook op EU niveau in te brengen.

### Nationaal

Deze Principes voor de digitale samenleving zijn het eerste initiatief van gemeenten voor een gedeeld kader op de (ethische, organisatorische, juridische, technische) uitdagingen die digitalisering en technologie met zich meebrengen. Met deze eerste tranche Principes hebben gemeenten samen 'digitalisering van de openbare ruimte' opgepakt. De ambitie is om ook in volgende tranches gezamenlijke Principes te realiseren op onderwerpen als A.I., algoritmen, gezichtsherkenning enz.

### Lokaal

Uiteindelijk dienen internationale, Europese en landelijke principes/beginselen/uitgangspunten op lokaal niveau verder uitgewerkt te worden. Een vorm waarin dat kan is door van 'breed en abstract' naar 'nauw en concreet' te werken in fasen. Steden als Eindhoven en New York City hebben bijvoorbeeld de abstracte principes uitgewerkt in meer praktische richtlijnen voor Internet of Things. Amsterdam heeft daarnaast ook het TADA Manifest, algemene uitgangspunten voor datagebruik in de stad in het algemeen.

## Bestuurlijke dilemma's

Bij toepassing van de Principes of vertaling naar praktische richtlijnen, kan de lokale uitvoering tussen gemeenten uiteen lopen en zullen vraagstukken aan de orde komen die niet direct een éénduidig antwoord kennen. Bij dit soort dilemma's is vaak een bestuurlijke afweging nodig. Om gemeenten houvast te bieden moeten we ervaringen met uitvoeringsdilemma's delen tussen gemeenten. Dat biedt duidelijkheid en geeft richting. Bij dilemma's zijn de Principes het startpunt van de afweging en het zoeken naar de best mogelijke aanpak. Dat stimuleert meer gelijkheid tussen gemeenten. Er moet kennis worden verzameld over dilemma's en beschikbaar gemaakt voor bestuurders en adviseurs, lokaal en landelijk door een goed toegankelijke website of platform en/of vraagbaak. De regie- en werkgroep 'Principes voor de digitale samenleving' kan zo'n rol vervullen.

Op de volgende pagina leest u twee voorbeelden uit het Whitepaper 'Sensoren en de rol van gemeenten' van bestuurlijke dilemma's waar gemeenten een eigen lokale invulling aan hebben gegeven.

### *Dilemma bij Principe 5 - Transparantie versus veiligheid van een persoon (privacy) en maatschappij (security)*

**Voorbeeld van lokaal beleid: Waar dit geen risico's oplevert voor veiligheid en privacy, moet iedereen kunnen weten wie, met welke sensoren, waar in de openbare ruimte, met welk doel, welke gegevens verzamelt. Maar ook of de sensortoepassingen via algoritmes, kunstmatige intelligentie of menselijke tussenkomst, menselijk gedrag beïnvloeden ('nudging') of aansturen.**

Gemeenten willen transparant zijn over dataverzameling en locatie op meta-niveau. Vaak is er een streven om volledig transparant te zijn over de plek van sensoren, tenzij uit een risico-evaluatie blijkt dat het beter is om in algemene zin transparant te zijn. Gemeenten willen transparant zijn over het doel en de middelen van dataverzameling (waarom iets gemeten wordt, gekoppeld aan beleidsdoelen), maar niet altijd over de exacte locatie. Welke informatie wordt gegeven bepalen we op lokaal niveau afhankelijk van de risico's. Bij het publiceren van data maakt een gemeente een zorgvuldige afweging tussen enerzijds transparantie en anderzijds het voorkomen van maatschappelijke onrust, onveiligheid en privacy.

Een voorbeeld van een lokale oplossing is bijvoorbeeld de pilot voor een sensorenregister die de gemeente Eindhoven en het Kadaster hebben opgezet voor de vaste sensoren in de openbare ruimte op Stratumseind in Eindhoven. Ook de gemeente Amsterdam heeft een sensorenregister waarin zij de 'slimme apparaten' (sensoren, camera's) – en de locatie daarvan – registreert. In diezelfde gemeente wordt nu ook gepleit voor de ontwikkeling van een 'data kill switch', waarbij inwoners ervoor kunnen kiezen dat van hen geen data wordt verzameld (je wordt niet 'gevolgd'). Daarnaast heeft Geonovum in 2017 de Handreiking 'Spelregels Data in de Openbare Ruimte' opgesteld. Een belangrijk onderdeel daarvan is de 'concept sensordataverordening'. In het landelijke politiek debat is ondertussen het voorstel opgeworpen om een 'algoritme-waakhond' in het leven te roepen met als taak alle algoritmes en datasets van overheden én bedrijven te controleren.

### *Dilemma bij Principe 2 – 'Open data' vs. verdienmodellen van marktpartijen*

**Voorbeeld van lokaal beleid: Alle data die is verzameld in de openbare ruimte is open data is publiek goed en staat ter beschikking van ons allemaal, tenzij het persoonsgegevens betreft of het anderszins op grond van wet- en regelgeving niet mag.**

De verzamelde data is niet automatisch openbaar of 'open'. Gemeenten hebben echter vaak wel de overtuiging dat data verzameld in de openbare van ruimte een publiek goed is en dus van ons allemaal (mits het geen persoonlijke data betreft). Vanuit die overtuiging hebben gemeenten vaak de wens om zoveel mogelijk data open (te laten) stellen, mede ten behoeve van de innovatie. Tegelijkertijd hebben gemeenten rekening te houden met verdienmodellen van marktpartijen en dat juridisch bezien er geen wet- en regelgeving of grondrechten bestaan op het zogenaamde 'eigenaarschap' op data.

Een lokale oplossing waar het de gemeente zelf betreft, is een kwestie van gewoon 'doen' en data open stellen. Waar het anderen betreft, maken gemeenten vaak afspraken met marktpartijen in de vorm van overeenkomsten of convenanten/manifesten. Deze kunnen echter alleen ingezet worden bij initiatieven waarbij de gemeente een relevante rol speelt. Bovendien is het geen eenzijdig proces; voor alle partijen moet er voldoende in zitten om tot een overeenkomst of convenant te komen.

Ook heeft een groep gemeenten een verkenning gedaan naar de mogelijkheden om lokaal beleid en spelregels te vervatten in een verordening. Deze 'concept sensordataverordening' bevat ook een optionele vergunningplicht waarmee een verbod wordt vastgesteld om zonder een door de overheid verleende vergunning sensordata te verzamelen. Aan een vergunning kunnen vervolgens weer voorschriften verbonden worden. Een bijzondere kanttekening hierbij is dat het echter niet mogelijk lijkt via (lokale) regelgeving in het algemeen iedereen te verplichten 'hun' data als open data aan eenieder ter beschikking te stellen.

# Begrippenlijst

**Om de 'Principes voor de digitale samenleving' beter te duiden is deze begrippenlijst toegevoegd. Deze begrippenlijst heeft als doel om begrippen te verhelderen in de context van de digitale samenleving, omdat sommige termen multi-interpretabel kunnen zijn. Het is NIET bedoeld om een formele definitie te geven van begrippen, maar moet gebruikt worden als leeswijzer voor een beter begrip van en inkleuring van de Principes. Waar nuttig verwijzen we ook naar andere bestaande kaders en standaarden voor begrippen.**

## Begrippen

### 1. Maatschappelijk of algemeen belang

In generieke zin is de definitie van 'maatschappelijk belang', 'in het belang van het publiek'. In specifieke situaties heeft dit natuurlijk weinig betekenis en hebben we nadere invulling nodig. Wie is 'het publiek'? Welke 'belangen' hebben we het over? Wat 'maatschappelijk belang' is, verschilt per situatie, periode, locatie enz. Invulling is dus afhankelijk van lokale maatschappelijke uitdagingen, prioriteiten, politieke keuzes enz.

### 2 Digitale infrastructuur

In de digitale samenleving wordt in toenemende mate data verzameld, gedeeld en gebruikt door 'slimme' apparaten en diensten waar inwoners gebruik van maken. De *digitale* infrastructuur omvat die delen die ter beschikking staan aan toepassingen van en voor inwoners, organisaties ( waaronder bedrijven, de gemeente zelf) en bezoekers:

- Netwerkvoorzieningen
- Dataverzamelende apparaten
- Platformen voor toepassingen

Om dit te illustreren kan de metafoor van het wegennet worden gebruikt, met bijbehorende verkeersregels die voor iedereen gelden. Zolang de weg en de verkeersregels uniform zijn, weet iedereen waar hij aan toe is en kan iedereen een voertuig aanschaffen die geschikt is voor deze wegen om iets te vervoeren.

De digitale infrastructuur kan worden gezien als de snelweg waarover data zich verplaatst. Ook bij de digitale infrastructuur horen regels over gebruik van data, wie wel en wie niet gebruik mag maken van de infrastructuur en onder welke voorwaarden. Ook de digitale infrastructuur hoort uniform te zijn zodat voor iedereen helder is wat hij moet regelen om data te kunnen verplaatsen over deze 'snelweg'.
Net als het wegennet bestaat de digitale infrastructuur ook uit 'toegangswegen', 'verkeersregels' en een 'wegdek'.
'Toegangswegen' zijn de dataverzamelende apparaten (o.a. sensoren, camera's, verlichting, laadpunten, wifi-hotspots).
Het 'wegdek' kan worden gezien als netwerkvoorzieningen, zoals vaste en draadloze netwerken (glasvezel, WiFi, LoRa, 5G).
'Verkeersregels' zijn de afspraken waar partijen zich aan houden bij toelevering en gebruik van data om diensten te ontwikkeling. Een dataplatform kan als middel dienen om deze afspraken uit te voeren. De data infrastructuur (van bijvoorbeeld een dataplatform) kan bestaan uit bijvoorbeeld algoritmes, informatiemodellen, data standaardisatie en koppelvlakken voor uitwisseling van data.

### 3. Beschikbaar en toegankelijke digitale infrastructuur

Dit gaat over een goed dekkende, aanwezige, werkende digitale infrastructuur en over de bereikbaarheid en bruikbaarheid daarvan. Men moet er 'makkelijk' gebruik van kunnen maken. Bijvoorbeeld omdat voor de inrichting gebruik is gemaakt van open standaarden, zodat iedereen er

data kan verplaatsen/gebruiken en toepassingen kan ontwikkelen die gebruik maken van de infrastructuur. Als er hoge kosten verbonden zijn aan het gebruik, is dit bijvoorbeeld niet 'goed' toegankelijk voor iedereen.

### 4. Flexibiliteit

De mate waarin de digitale stad aanpasbaar is aan onzekere, veranderende omstandigheden. Hierbij kan worden gedacht aan het rekening houden met technische ontwikkelingen en nieuwe gewenste toepassingen in de toekomst. Dat betekent dat je de digitale infrastructuur misschien wel zoveel mogelijk modulair inricht en flexibiliteit houdt ten aanzien van eventuele vervanging van onderdelen, zonder dat het geheel aangepast moet worden. Flexibel houdt ook in dat we kunnen voldoen aan connectiviteitsbehoefte in de toekomst. De infrastructuur wordt bijvoorbeeld voorbereid op de uitrol van 5G.

### 5. Koppelbaarheid

De mate waarin delen van de digitale stad kan samenwerken met andere delen, in of buiten de digitale stad, voor het leveren van gecombineerde functies. Dit betekent het kunnen koppelen van een applicatie aan de infrastructuur en het gebruik kunnen maken van de beschikbare data. Om dat te bereiken is nodig dat data ook gestandaardiseerd zijn, bijvoorbeeld om een vergelijking te kunnen maken tussen twee dataverzamelingsinitiatieven die hetzelfde meten.

### 6. Openbare ruimte

Volgens de definitie van de Wet openbare manifestaties: een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. In het algemeen valt bij openbare plaatsen te denken aan de plaatsen 'waar men komt en gaat', oftewel 'de straat' of 'de weg' in de ruime zin van het woord (*Kamerstukken II* 1985/86, 19427, 3, p. 15). Concreet gaat het om wegen en pleinen die voor eenieder vrij toegankelijk zijn. Daarnaast omvat het begrip nog een aantal andere plaatsen die een met de weg vergelijkbare functie vervullen en daarom in het 'verlengde' van de weg kunnen worden aangemerkt. Als voorbeelden kunnen worden genoemd openbare plantsoenen, speelweiden, parken en de voor eenieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, van winkelgalerijen, van stationshallen (niet de perrons) en van vertrek- en aankomsthallen van vliegvelden. Ook de voor eenieder vrij toegankelijke wateren, zoals waterwegen en recreatieplassen, zijn veelal aan te merken als openbare plaatsen (*Kamerstukken II* 1985/86, 19427, 3, p. 15 en 16).
Concreet voorbeeld: een sensor in een reclamezuil in een stationshal bevindt zich in de openbare ruimte. Een sensor in een reclamezuil in een particulier kantoorpand bevindt zich niet in de openbare ruimte.
Dit roept tegelijkertijd de vraag op of voor de 'digitale' openbare ruimte een ruimere opvatting zou moeten gelden. Om een voorbeeld te noemen; een sensor hangend aan een particulier winkelpand, geldt niet als 'openbare ruimte' volgens wettelijke definitie. Tegelijkertijd heeft die sensor invloed op de 'openbare ruimte' want hij verzamelt wel data op straat. Regelgeving hierover ligt momenteel echter buiten de juridische bevoegdheden van gemeenten.

### 7. Openbare (digitale) veiligheid

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een veilige, fysieke leefomgeving. De kwaliteit hiervan kan onder druk komen te staan door verschijnselen als woonoverlast, burengerucht, drank- en drugsoverlast in uitgaansgebieden. Ook kunnen fysieke kenmerken van de woonomgeving onveilige situaties opleveren, bijvoorbeeld onderhoud van groen, aanpak zwerfvuil, verlichting van achterpaden e.d.. Inbreuk op de fysieke kwaliteit zijn onder meer ook vernielingen, graffiti, zwerfvuil en andere tekenen van verloedering. woninginbraak, kelderboxinbraak, auto-inbraak, diefstal[8]. De openbare ruimte digitaliseert. De gemeente zelf maakt bijvoorbeeld gebruik van dataverzameling en technologie om bovenstaande problemen aan te pakken. De gemeente is (samen met anderen) verantwoordelijk voor de inrichting van de fysieke openbare ruimte, en dus ook voor de digitale veiligheid van de openbare ruimte.

8. "Kernbeleid veiligheid" VNG Handreiking voor gemeenten, 2017, https://vng.nl/files/vng/kernbeleid-veiligheid-2017.pdf

## 8. EU en landelijke wet- en regelgeving[9]

De meest relevante wet- en regelgeving:

- Universele verklaring voor de rechten van de mens
- Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
- Grondwet.
- AVG en Uitvoeringswet AVG
- Wetboek van strafrecht (hacken)
- Arrest van het Europese Hof van de Rechten van de Mens (identiteitsfraude)
- Databankenwet
- Archiefwet
- Wet gegevensverwerking en meldplicht cybersecurity
- Wet Open Overheid

## 9. Standaarden

Dit zijn internationale of landelijke (technische) standaarden op bijvoorbeeld apparatuur en architectuur, maar betreft ook semantische, kwaliteits- of beveiligingsstandaarden.

## 10. (Slimme) Apparaten (sensoren, camera's, beacons)

- Vast-verbonden en mobiele sensoren die met een vooraf bepaald doel voor dataverzameling en toepassing in de openbare ruimte zijn geplaatst. Dit geldt bijvoorbeeld wel voor drones, maar niet voor alle sensoren in mobiele telefoons. Sensoren die worden ingezet om passanten te tellen middels het tracken van wifi-signalen uit mobiele telefoons, vallen hier overigens wel onder. Satellietdata en luchtfoto's worden ook verzameld met sensoren, maar die sensoren vallen niet binnen de scope van 'openbare ruimte'.
- De principes gelden alleen voor sensoren die data verzamelen die elders wordt opgeslagen. Dus er moet een relatie zijn tussen het meten van iets en het opslaan van de data van de daarbij horende gegevens. Bijvoorbeeld een bewegingssensor die een deur voor je open maakt, valt hier niet onder, maar het systeem dat op basis van de toegangsbadge toegang verschaft tot bepaalde ruimte en dit opslaat wel.
- Ook apparaten die onder gemeentelijke verantwoording zijn geplaatst en waarvan de gemeente opdrachtgever is, vallen hieronder.
- Camera's zijn optische sensoren en vallen ook hieronder.

## 11. Beschikbaarheid van data

De mate waarin data op een willekeurig tijdstip ingezien kan worden. Dit betekent zowel raadpleegbaar, maar ook voldoende informatief, leesbaar en begrijpelijk voor iedereen.

## 12. Gesloten en open data

Data verzameld in de openbare ruimte. Daarbij kan lokaal verder worden aangescherpt wat hier wel en niet onder valt. Bijv. data in systemen rondom openbare orde en veiligheid (aansturing van bruggen, tunnels, VRI) ofwel IoT in bedrijfsvoering en gebruik, zijn van een andere orde dan data over de luchtkwaliteit of verkeersdoorstroom. Onderscheid wordt daarom gemaakt in open en gesloten data, waarbij de keuze altijd afhankelijk is van bijvoorbeeld risico's op veiligheid.

- Open data: Voor iedereen toegankelijk. 'Open' volgens de FAIR uitgangspunten: findable, accessible, interoperable en re-usable. Open wil niet zeggen 'altijd gratis beschikbaar'. Gemeenten bepalen zelf in welke situaties op welke wijze zij data open stellen of partijen daartoe stimuleren.
- Gesloten data: uitsluitend toegankelijk voor daartoe geautoriseerde personen en/of organisaties.

9. Hoogeveen, H.J., A. Nijboer, J.W. Wesselink, J. van Winkel. *Smart en Leefbaar - Belangen borgen in de digitaliserende gemeente*. Future City Foundation. https://future-city.nl/wp-content/uploads/smartenleefbaar.pdf

## 13. Beschikkingsrechten op data

Rechten om te bepalen wie, wanneer en waar beschikbaarheid heeft over data en het recht om die data te wissen, te gebruiken of te delen.

In de context van de digitale samenleving wordt hiervoor vaak het begrip 'eigenaarschap' van data (van wie is de data?) gebruikt. Juridisch bezien is 'eigenaarschap' van data niet mogelijk. Data wordt niet gezien als een 'goed' waarover eigendom mogelijk is.

Verder wordt in de context van gegevens van en over inwoners vaak gesproken over 'regie op de eigen gegevens'. Ook als het gaat om data uit de openbare ruimte over inwoners, hebben inwoners regie op hun gegevens, in lijn met de uitgangspunten van het programma Regie op gegevens. Zie: https://rog.pleio.nl/news/view/57899615/voorstudie-naar-een-kader-voor-regie-op-gegevens)

## 14. Data 'over' een individu

In de digitale samenleving zien we dat niet alleen persoonsgegevens in de zin van de AVG gevoelige informatie bevat en bescherming nodig heeft. Ook gegevens over inwoners die niet direct een persoonsgegeven zijn kunnen, gecombineerd met andere gegevens (al dan niet over de inwoner), alsnog een persoonsgegeven dan wel gevoelige of persoonlijke informatie opleveren over de inwoner. Denk aan gegevens die een profiel maken: wie ben je, hoe lang ben je, welke relaties heb je met andere personen, welke rechten (bijv. uitkering, autokenteken/eigendom voertuig) en plichten (bijv. schulden) heb je? Maar ook data over je handelen: je bevindt je zelf ergens, maakt gebruik van voorzieningen, je gebruikt producten en diensten enz.

## 15. (Data) ecosysteem

Een ecosysteem dat de data-uitwisseling tussen (private en publieke) partijen stimuleert en faciliteert met primair als doel om partijen te prikkelen data onderling te delen, data-diensten te ontwikkelen (voor inwoners) en zo de leefbaarheid te vergroten. Een data ecosysteem wordt gevormd door afspraken rondom de interactie tussen deze partijen om dit in goede banen te leiden. Zie ook het rapport 'Regie op data uit de stad'[10] van VNG Realisatie.

## 16. Transparant over dataverzameling en gebruik

Informatie en communicatie over de verzamelde data zijn toegankelijk en begrijpelijk. We zijn zoveel mogelijk helder over:

- Wie de data verzamelt
- Wat/welke data er wordt verzameld
- Voor wie de data toegankelijk is
- In welke standaarden de data beschikbaar is
- Waarom data wordt verzameld
- etc.

Daarnaast hanteren we bijvoorbeeld voor applicaties, technologieën en algoritmen de uitgangspunten in FACT: Fair, Accurate, Confidential and Transparant. Oneerlijke uitkomsten worden vermeden, ook al zijn ze correct op basis van beschikbare data en modellen. We zijn nauwkeurig in toepassing van data zodat misleidende conclusies vermeden worden. We gaan op veilige en gecontroleerde wijze om met gegevens, zodat vertrouwen niet wordt geschaad. Uitkomsten van bijvoorbeeld gebruikte algoritmen kunnen op zodanige manier worden uitgelegd en begrepen, dat ze betrouwbaar zijn.

10. Maltha, S., P.J. de Boer, M. Driesse, N. Jelicic. *Regie op de data uit de stad.* VNG Realisatie i.s.m. Stichting Stedenlink, 2019.

## 17. Privacy by design

In een vroeg stadium (van het proces) worden zowel technisch als organisatorisch een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens afgedwongen. In de eerste fase van ontwikkeling van producten en diensten is direct aandacht voor privacy en privacy-verhogende maatregelen. Dit kan bijvoorbeeld door de volgende uitgangspunten te hanteren.

- **Minimaliseren**: beperk zo veel mogelijk de verwerking van persoonsgegevens.
- **Scheiden**: scheid de verwerking van persoonsgegevens zo veel mogelijk van elkaar.
- **Abstraheren**: beperk zoveel mogelijk het detail waarin persoonsgegevens worden verwerkt.
- **Verbergen**: bescherm persoonsgegevens, of maak ze onherleidbaar of onobserveerbaar. Voorkom dat persoonsgegevens openbaar worden.
- **Informeren**: informeer gebruikers over de verwerking van hun persoonsgegevens.
- **Controle geven**: geef gebruikers controle over de verwerking van hun persoonsgegevens.
- **Afdwingen**: committeer je aan een privacy vriendelijke verwerking van persoonsgegevens en dwing deze af.
- **Demonstreren**: toon aan dat je op een privacy vriendelijke wijze persoonsgegevens verwerkt.

**Vereniging van**
**Nederlandse Gemeenten**
VNG Realisatie

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 82 00
info@vng.nl

oktober 2019
Foto omslag: Hollandse Hoogte

vngrealisatie.nl