

Loonaangifteketen en Open data



Auteur:

Dr. René Matthijsse RE
Fontys Hogescholen

Onderzoeksteam:

- Mr. Paul Vincken
- Mr. Erik van der Starre
- Dr. Tanya Gelsema
- Dr. René Matthijsse RE

datum : 13 oktober 2016

1

De Loonaangifteketen streeft ernaar om mee te bewegen met de informatiemaatschappij en staat voor de opgave om zich te ontwikkelen tot een open, transparant, dynamisch en verbonden publiek-privaat samenwerkingsverband, dat snel en modern communiceert met de samenleving.

2

In toenemende mate worden nieuwe vragen aan de Loonaangifteketen gesteld en ontstaan zelfstandige dataprocessen in de samenleving die de beleidsdoelen van de Loonaangifteketen raken en beïnvloeden.

3

De data die beschikbaar komen als open data en andere bronnen uit de omgeving bieden de Loonaangifteketen de kans om eigen data te verrijken, zodat de ketenpartijen effectiever en efficiënter kunnen opereren.

“De Loonaangifteketen heeft een gidsfunctie op het gebied van Open data en privacy”.

*Hans Leijtens, directeur-generaal Belastingdienst
september 2016*

Inhoudsopgave

Voorwoord

Deel 1 : Vooronderzoek

1. Inleiding
2. Context: de Loonaangifteketen
3. Onderzoek en verantwoording
4. Open data in de publieke sector
5. Argumentatie voor gezamenlijke koers

Deel 2 : Empirisch onderzoek

6. Interviews en eerdere verkenningen
7. Kernpunten uit workshop en werklunch met ecosysteem partners
8. Uitkomsten discussie Open data tijdens Najaarsconferentie

Deel 3 : Conclusies en advies

9. Conclusies
10. Advies: voorgestelde roadmap

Bijlagen:

- Deelnemers workshop
- Deelnemers werklunch
- Geraadpleegde literatuur
- Data als grondstof

Voorwoord

Voor u ligt de rapportage van het onderzoek “Loonaangifteketen en Open data”. De aanleiding voor dit onderzoek ligt besloten in het jaarplan Loonaangifteketen 2016, waarin geconstateerd is dat geëvalueerd dient te worden wat de mogelijkheden en gevolgen zijn van de ontwikkelingen op het gebied van Open data voor de loonaangifteketen. Aan Fontys Hogescholen is gevraagd om dit vraagstuk nader uit te werken in een multidisciplinair onderzoek. De centrale vraagstelling is als volgt geformuleerd :

“Op welke wijze en in hoeverre kan de loonaangifteketen met behulp van Open data toepassingen maatschappelijk relevanter worden door met Open data haar directe en indirecte impact te vergroten ?”

De loonaangifteketen is een van de grootste financiële- en informatieketens van de overheid. De eigenaren van de loonaangifteketen zijn het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV) en de Belastingdienst.

De loonaangifteketen is overigens groter dan alleen de keteneigenaren. De notie is ontwikkeld dat de loonaangifteketen een ecosysteem vormt met vele in- én externe ketenpartners.

De ambitie van dit onderzoeksproject is het verkrijgen van meer inzicht in de NL Open data ontwikkelingen voor zover relevant voor (het ecosysteem van) de loonaangifteketen en haar toekomstige ambities. Daarnaast is de doelstelling het stimuleren van bewustwording bij en verbinding tussen alle ketenpartners van de loonaangifteketen in het licht van actuele ontwikkelingen in de informatiesamenleving en technologie. Deze inzichten en co-creatie kunnen bijdragen aan het vergroten van de directe en indirecte maatschappelijke impact.

Het uitvoeren van dit verkennend onderzoek heeft geleid tot betere inzichten op dit gebied en het realiseren van een roadmap “LAK Open data”, waarin de nadruk ligt op de vraag op welke wijze (het ecosysteem van) de loonaangifteketen de vruchten van deze nieuwe vormen van beschikbare data kan benutten. De roadmap omvat een voorstel voor een procesaanpak en de organisatie en uitvoering van verkenningen en uitwerkingen. Hiermee wordt inzicht gegeven in de thema’s en vraagstukken die aan de orde kunnen komen in relatie tot de doelstellingen van de loonaangifteketen.

De loonaangifteketen streeft ernaar om mee te bewegen met de informatiemaatschappij en staat voor de opgave om zich te ontwikkelen tot een open, transparant, dynamisch en verbonden publiek-privaat samenwerkingsverband, dat snel en modern communiceert met de samenleving.

De voorgestelde roadmap is gericht op de vraag hoe de partijen binnen (het ecosysteem van) de loonaangifteketen omgaan met Open data. De keteneigenaren waren tot voor kort nagenoeg de enige partijen die op serieuze schaal data vroegen en aanboden als het ging om data met betrekking tot werk, inkomen (en vermogen). De ontwikkelingen in de informatiemaatschappij, in wet- en regelgeving en in de samenwerking tussen markt en overheid brengen hierin echter snel verandering. In toenemende mate komen andere informatiebronnen beschikbaar, worden nieuwe vragen aan de keteneigenaren en de ketenpartners gesteld en ontstaan zelfstandige dataprocessen in de maatschappij die de beleidsdoelen van de overheid raken en beïnvloeden.

De voorgestelde roadmap “LAK Open data” schetst de gewenste veranderingen en de bijbehorende transitiepaden om gebruik te kunnen maken van de nieuwe bronnen, in te kunnen spelen op nieuwe en veranderende behoeften en de positie en rol van de loonaangifteketen te bepalen om het publiek belang vanuit de beleidsdoelen van de rijksdienst te borgen.

Het onderzoeksteam wil haar erkentelijkheid uitspreken aan alle betrokkenen, die op directe of indirecte wijze een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit onderzoeksrapport.

Deel 1 Vooronderzoek

1 Inleiding

De samenleving verandert voortdurend. De opmars van informatietechnologie is gigantisch en het gebruik van allerlei nieuwe en krachtige toepassingen vindt steeds meer zijn weg in de dagelijkse praktijk van mensen en hun handelingen. Onder invloed van informatie- en communicatietechnologie, onderwijs en media, internationalisering en individualisering veranderen de verwachtingen die burgers van hun overheid hebben. De Nederlandse overheid onderneemt daarom stappen om de relaties tussen overheid en burgers meer open te maken: zij haalt actiever ideeën en opvattingen op en gebruikt deze; is transparanter over wat er binnen de overheid gebeurt; informeert mensen passender en eenvoudiger; stelt data ter beschikking voor hergebruik om innovatie en ondernemerschap te stimuleren; en staat open voor vernieuwing. Dit gebeurt vanuit de overtuiging dat de verhoudingen tussen overheid en burgers opener kunnen en moeten worden dan ze tot nu toe zijn. Deze moderne informatiesamenleving heeft veel effect op overheden. Door technologische trends zoals Open data, de cloud, sociale media en mobiele apparaten ontstaan nieuwe verhoudingen tussen inwoners, ondernemers en overheid. Dit brengt nieuwe uitdagingen voor de overheid; hoe ontsluit zij de grote hoeveelheid informatie?

Dit onderzoek betreft Open data, maar wat zijn precies Open data? Het begrip is onderhevig aan velerlei definities, waarbij de definitie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ in Nederland het meest wordt gehanteerd. In deze verkenning is, tegen de achtergrond van de Loonaangifteketen, voor een variant gekozen:

Open data zijn data die vrij gebruikt kunnen worden, hergebruikt kunnen worden en opnieuw verspreid kunnen worden door iedereen - onderworpen enkel, in het uiterste geval, aan de eis tot het toeschrijven en gelijk delen.

- Beschikbaarheid en Toegankelijkheid: de data moeten in hun geheel beschikbaar zijn, en voor niet meer dan een redelijke productieprijs, bij voorkeur door middel van downloaden via het internet. De data moeten ook beschikbaar zijn in een handige en modificeerbare vorm.

¹ Open data zijn bronnen van onbewerkte overheidsinformatie:

- die openbaar zijn;
- waar geen auteursrecht of andere rechten van derden op berust;
- die bekostigd zijn uit publieke middelen, beschikbaar gesteld voor de uitvoering van die taak;
- die bij voorkeur voldoen aan 'open standaarden' (geen barrières voor het gebruik door ICT-gebruikers of door ICT-aanbieders) en die bij voorkeur computerleesbaar zijn, zodat zoekmachines informatie in documenten kunnen vinden."

- Hergebruik en herverspreiding: de data moeten aangeboden worden onder voorwaarden die hergebruik en herverspreiding toestaan, daarbij ook het samenvoegen met andere datasets inbegrepen.
- Universele deelname: iedereen moet de data kunnen gebruiken, hergebruiken en herverspreiden - er moet geen discriminatie bestaan van een bepaalde onderneming of van personen of groepen. Bijvoorbeeld, 'niet-commerciële' beperkingen die 'commercieel' gebruik voorkomen, of beperkingen voor het gebruiken van de data voor bepaalde doeleinden (e.g. alleen in het onderwijs), zijn niet toegestaan.

Het is belangrijk om helder te hebben wat Open betekent en waarom deze definitie wordt gebruikt. Hiertoe bestaat een simpel antwoord: interoperabiliteit. Interoperabiliteit duidt op het vermogen van diverse systemen en organisaties om samen te werken. In dit geval gaat het om de mogelijkheid om verschillende datasets te kunnen combineren. Interoperabiliteit is van belang omdat het ervoor zorgt dat verschillende componenten kunnen samenwerken. Dit vermogen om te 'componentiseren' en het 'samenpluggen' van componenten is essentieel voor het bouwen van grote, complexe systemen.

Wereldwijd worden allerlei initiatieven ontplooid om overheidsdata open te stellen voor gebruik door derden. Op dit moment voltrekt zich een 'beweging' naar meer openheid van Nederlandse overheden. Het hergebruik van overheidsdata kan veel positieve economische en maatschappelijke effecten opleveren. Ook vanuit de politiek wordt de druk steeds groter om een actief Open data beleid in te voeren; vanaf januari 2015 is invoering immers verplicht. Het voeren van een Open data beleid heeft invloed op het imago van overheidsinstanties. Uiteraard is de invloed op het imago afhankelijk van het gekozen beleid en het gekozen scenario. Het niet voeren van een Open data beleid kan leiden tot het mislopen van belangrijke kansen zoals een betere samenwerking tussen markt en overheid, het leggen van partnerverbanden met bijvoorbeeld kennisinstellingen, imagoverbetering en vooral het bieden van meer transparantie. Open data biedt de kans om een overheid te realiseren waarbij de markt zelf diensten kan ontwikkelen die goed aansluiten op informatievrage vanuit de samenleving zonder dat de overheid hierin hoeft te sturen of financieel hoeft bij te dragen. Een ander positief effect kan zijn dat burgers en bedrijfsleven zelfstandig of georganiseerd gaan participeren in planvormingsprocessen, waarbij de overheid niet langer de regie hoeft te hebben maar faciliteert dat de juiste partijen aan tafel komen te zitten en toetst of de doelstellingen worden nagestreefd.

Open data zijn een heel concrete en vaak gekozen aanvliegroute voor “Open Overheid”. Open data zijn kortweg data die door computers kunnen worden gelezen en herbruikbaar zijn zonder beperkingen. Dat houdt ook in dat (in het geval van de overheid) de data geen geld mogen kosten, te meer omdat er al voor is betaald via de belastingen. In het “Actieplan Open overheid 2016-2017” staan de ambities en concrete acties van het kabinet en haar partners beschreven als het gaat om het invullen van een Open overheid. Hiermee geeft het uitvoering aan de eerder geformuleerde visie Open overheid. Dit betekent het streven naar een transparante overheid, welke zoveel mogelijk informatie en data aan de samenleving beschikbaar stelt; een overheid die samenwerkt met tal van maatschappelijk betrokken partijen en deze faciliteert; en een toegankelijke overheid, die openstaat voor iedereen.

De samenleving heeft belang bij Open data. Deze Open data kunnen van verschillende partijen komen: van de overheid, de semipublieke sector, het bedrijfsleven en burgers. Ook de rijksoverheid beschikt over een schat aan data. Veel van deze data zijn relevant voor burgers, bedrijven en medeoverheden. In toenemende mate biedt de rijksoverheid haar eigen data over bijvoorbeeld onderwijs, resultaten van inspecties en de besteding van belastinggelden op een “open” manier aan. Het vrijgeven van data door de overheid biedt kansen om publieke dienstverlening te verbeteren, om besparingen op te sporen en om de interne efficiëntie van overheidsorganisaties te verbeteren. Inzicht in de beschikbare data en informatie van de overheid kan bijdragen aan kostenreductie en aan verbetering van beleidsprocessen. Als overheden ertoe overgaan hun uitgaven en beleidsresultaten in de vorm van Open data aan te bieden, kunnen burgers de activiteiten van de overheid veel directer gaan volgen dan nu het geval is. De overheid wordt dan transparanter. De regering moedigt daarom overheden en bestuursorganen aan tot het ter beschikking stellen van Open data.

Het vrij aanbieden van data en het combineren van verschillende data kan verder leiden tot nieuwe ideeën, innovatie en economische groei. Informatie en kennis zijn immers in toenemende mate van belang om de kwaliteit van beleid en van de uitvoering van beleid te verbeteren. Informatie is een belangrijk “productiemiddel” geworden. Het gebruik van Open data heeft een directe relatie met de rol/positie van een overheidsorganisatie in de informatiesamenleving. Door deze data te verbinden aan data/informatie van in- en externe partners en partijen kan maatschappelijk meerwaarde worden gecreëerd in de vorm van betere afstemming, samenwerking, een betere uitvoering van de publieke en private taken en mogelijk een stimulering van marktwerking. Uitgangspunt blijft steeds de wettelijke kerntaak van ieder organisatie-onderdeel, inclusief vertrouwelijkheid, compliance en privacy.

In een brief uit november 2013 van Minister Plasterk aan de Tweede Kamer én in het actieplan Open Overheid 2014-2015 worden drie thema's met acht sporen toegelicht:

Thema: Data aanbod vergroten en verbeteren:

1. Data aanbod vergroten en uitbreiden
2. Gevolgen van Open data voor eigen organisatie in kaart brengen

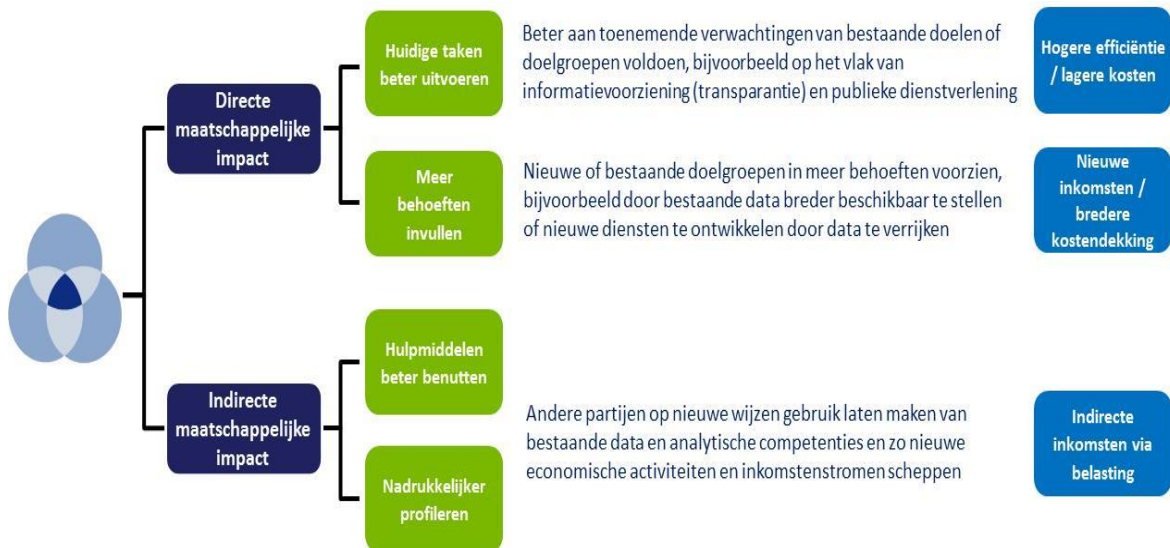
Thema: Ervaringen delen, voorbeelden uitwisselen en kennisagenda

3. Leer en expertisecentrum voor open overheid
4. Maatschappelijke kosten/baten analyse

Thema: Gebruik Open data bevorderen en vergroten, zowel maatschappelijk als commercieel

5. Maatschappelijke vraagstukken benadering gaat door
6. Samenwerken met het bedrijfsleven
7. Bekendheid van open overheidsdata vergroten
8. Beter gebruik door de overheid van haar "eigen" data

Om voor burgers en bedrijfsleven het inzicht in de inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid te vergroten, heeft het ministerie van Financiën in een vijfjarenplan concrete doelen gesteld voor financiële transparantie. Voor zover instanties dit nog niet hebben gedaan zullen zij in overeenstemming met de Nationale Open data agenda (NODA) een tijdschema vermelden over de ontsluiting van hun Open data. De toenemende beschikbaarheid van verschillende data biedt veel mogelijkheden, óók voor de loonaangifteketen. De loonaangifteketen beschikt over veel data en regisseert een aantal maatschappelijk relevante registraties op het gebied van werk en inkomen.



Figuur 1: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Nolan & Norton, 2014

Deze notitie voorziet in een aansluiting van de loonaangifteketen op deze ontwikkelingen door het opstellen van een roadmap. Een roadmap “LAK Open data” stelt de loonaangifteketen in staat om verkenningen te doen op het gebied van Open data, versterking van de interne samenwerking en aansluiting bij lopende ontwikkelingen van diverse overheidsinstanties en marktpartijen te realiseren

De grootste waarde van het gebruik van Open data zit juist in de primaire procesketens van de partners en eigenaren in de loonaangifteketen (dienstverlening, beleidsontwikkeling, evaluatie van beleid, uitvoering en toezicht). Deze roadmap omvat een voorstel voor een procesaanpak en de organisatie en uitvoering van verkenningen en uitwerkingen. Hiermee wordt inzicht gegeven in de thema’s en vraagstukken die aan de orde kunnen komen in relatie tot de doelstellingen van de loonaangifteketen.

2 Context: de Loonaangifteketen

2.1 De interne loonaangifteketen: samenwerkingsverband van drie keteneigenaren

De loonaangifteketen is de financiële en gegevensaorta van Nederland en vervult een maatschappelijke functie in de uitvoering van diverse wettelijke (inkomensafhankelijke) taken. Het belang van de loonaangifteketen staat inmiddels buiten kijf. In de loonaangifteketen gaat bijna 156 miljard euro om aan loonbelastingen en premies (Rijksbegroting 2017) én vinden circa 20 miljard gegevens hun weg naar de diverse publieke en private afnemers.

Missie en visie

De loonaangifteketen is de financiële- en gegevensaorta van Nederland en vervult een maatschappelijke functie in de uitvoering van diverse wettelijke (inkomensafhankelijke) taken. De omgeving ziet de loonaangifteketen als een autoriteit op het gebied van gegevensmanagement en ketensamenwerking. Zij is de expert/partner waar het gaat om gegevens over dienstverbanden, lonen, verzekeringsplicht en premieplicht. Door hergebruik van geregistreerde gegevens bespaart de overheid op uitvoeringskosten en worden burgers en bedrijven ondersteund in het voldoen aan wettelijke verplichtingen en het realiseren van wettelijke rechten. De loonaangifteketen maakt het de Nederlandse overheid en de Nederlandse burger en ondernemer makkelijker.

UWV, de Belastingdienst en CBS willen de loonaangifteketen als financiële- en gegevensaorta van Nederland steeds robuuster maken. Dit betekent enerzijds het vergroten van het adaptievermogen van de loonaangifteketen met betrekking tot toekomstige ontwikkelingen en (wets-)wijzigingen en anderzijds de ambitie om het (meervoudig) gebruik van de gegevens uit de loonaangifteketen te maximaliseren, zodat maximale maatschappelijke efficiency en toegevoegde waarde worden bereikt. Vanuit het besef onderdeel te zijn van een groter geheel, wordt vanuit de loonaangifteketen de samenwerking versterkt met de verschillende externe stakeholders, zoals burgers en bedrijven, softwareontwikkelaars, intermediairs en afnemers, maar ook met collega (basis)registraties.

Vanuit haar expertise en ervaring wil de loonaangifteketen een kenniscentrum worden voor ketenbreed gegevensmanagement en ketensamenwerking en actief bijdragen aan de doorontwikkeling van deze kennis terreinen en daarmee aan een betrouwbare, veilige en betaalbare digitale overheid.

De hoofdpodracht van de loonaangifteketen is te zorgen voor de instandhouding en ongestoorde voortgang van de bestaande processen, de gegevens- en de geldstroom. De hiervoor noodzakelijke werkprocessen en systemen moeten daarbij adequaat blijven functioneren. Dat betekent het huis op orde houden waar het gaat om de logistiek en de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving.

Na jaren van opbouw heeft de loonaangifteketen in 2010 een stabiele status bereikt. Dit is aanleiding om ook de relevante externe omgeving, zoals aanleveraars en afnemers, meer bij de keten te betrekken. Dit is niet alleen nuttig maar ook noodzakelijk: nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot nieuwe uitdagingen. Denk daarbij aan de automatisering, de digitalisering en de robotisering van de arbeidsmarkt. Voorts - deels als gevolg daarvan - de flexibilisering van die arbeidsmarkt met de daarbij behorende veranderingen op het gebied van de sociale zekerheid en het pensioen. Maar ook de versnelling in de digitalisering die leidt tot een digitale netwerkeconomie en informatiesamenleving 2020. En in het verlengde daarvan de toenemende gegevensbehoefte van zowel keteneigenaren als afnemers en burgers; de dataficering van de maatschappij, inclusief de discussie over Open data. Dit alles noopt tot heroriëntatie op de focus en op de visieontwikkeling richting 2020.

Wanneer in deze verkenning wordt gerefereerd aan de term “(loonaangifte)keten” wordt hier bedoeld de keten voor zover deze valt onder de keteneigenaren. De term “ecosysteem (van de loonaangifteketen)” wordt gebruikt voor het gehele netwerk van partijen dat relevant is voor en invloed heeft op het loonaangifteproces in Nederland.

2.2 Het ecosysteem van de loonaangifteketen: de interne keten mét de externe partners

De loonaangifteketen heeft sinds 2006 verschillende fasen doorgemaakt in haar ontwikkeling. Nadat de drie keteneigenaren Belastingdienst, CBS en UWV geruime tijd de focus hebben gehad op de (ontwikkeling van de) onderlinge samenwerking en vooral op het werkend en stabiel krijgen van de keten, is de keten zich momenteel aan het openen naar de buitenwereld. Andere partijen dan de keteneigenaren hebben namelijk ook een grote rol in de werking van de keten. Er wordt gezocht naar mogelijkheden om de relatie met die partijen in kaart te brengen, de relatie te verstevigen en op zoek te gaan naar de belangrijkste hefboomen in dat hele netwerk om de ketenprestatie te vergroten. In dat kader is een experiment gestart om te onderzoeken of het denken in ecosystemen daarbij kan helpen.

Meer concreet zijn de belangrijkste speerpunten:

- gezamenlijke lobby op punten die voor iedereen van belang zijn (privacywetgeving; het loonbegrip)
- investeren in de kennis over vaktechnische inhoud en elkaars proces
- investeren in de bekendheid van de loonaangifteketen en partijen ervan bewust maken dat ze onderdeel zijn van een ecosysteem
- experimenteren met onder andere het beschikbaar stellen van meer én Open data. Dit kan partijen verleiden mee te doen met de keten en/of tot de ontwikkeling van nieuwe diensten leiden.

2.3 Rol van het Ketenbureau loonaangifteketen

Het Ketenbureau loonaangifteketen vormt het staforgaan van de loonaangifteketen en entameert en coördineert vanuit die rol de samenwerking tussen de drie keteneigenaren. Het ketenbureau speelt daarnaast een cruciale rol bij het regisseren en faciliteren van de innovatie in de loonaangifteketen als digitaal informatiestelsel of ecosysteem. De loonaangifteketen is nog onbekend bij veel partijen die wel in het ecosysteem zitten. Het vergroten van de bekendheid van de loonaangifteketen in het ecosysteem kan via het mechanisme van relatie-opbouw het hele systeem waarschijnlijk verstevigen. Gezamenlijke lobby, investeren in wederzijdse kennis en experimenteren met het beschikbaar stellen van meer en Open data zijn relevante aanbevelingen. Deze aanpak zal helpen om snel en eenvoudig een eerste stap te zetten met het denken in termen van een ecosysteem.

De wensen van de afnemers blijven gericht op een optimale kwaliteit van de gegevens, waarbij tevens steeds hogere eisen worden gesteld aan de actualiteit. De snelheid van activiteiten in de maatschappij maakt dat een gegeven van een maand geleden al als te oud beschouwd kan worden. Er wordt alles aan gedaan om de logistiek zodanig in te richten dat hogere kwaliteit gepaard gaat met een hogere 'doorloopsnelheid' en daarmee een hogere actualiteitswaarde. Dit vergt van de loonaangifteketen in de komende jaren een stevige inspanning.

3 Onderzoek en verantwoording

3.1 Doelstelling

De ambitie van dit onderzoeksproject is het verkrijgen van meer inzicht in de NL Open data ontwikkelingen voor zover relevant voor het ecosysteem van de loonaangifteketen en haar toekomstige ambities. Daarnaast is de doelstelling het stimuleren van bewustwording en verbinding bij ketenpartners in het licht van actuele ontwikkelingen in de informatiesamenleving en technologie. Deze inzichten en co-creatie kunnen bijdragen aan het vergroten van de directe en indirecte maatschappelijke impact.

De doelstelling van dit verkennend onderzoeksproject is te komen tot betere inzichten op dit gebied en het realiseren van een roadmap “LAK Open data”, waarin de nadruk ligt op de vraag op welke wijze het ecosysteem van de loonaangifteketen de vruchten van deze nieuwe vormen van beschikbare data kan benutten. De roadmap omvat een voorstel voor een procesaanpak en de organisatie en uitvoering van verkenningen en uitwerkingen. Hiermee wordt inzicht gegeven in de thema's en vraagstukken die aan de orde kunnen komen in relatie tot de doelstellingen van de loonaangifteketen.

3.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

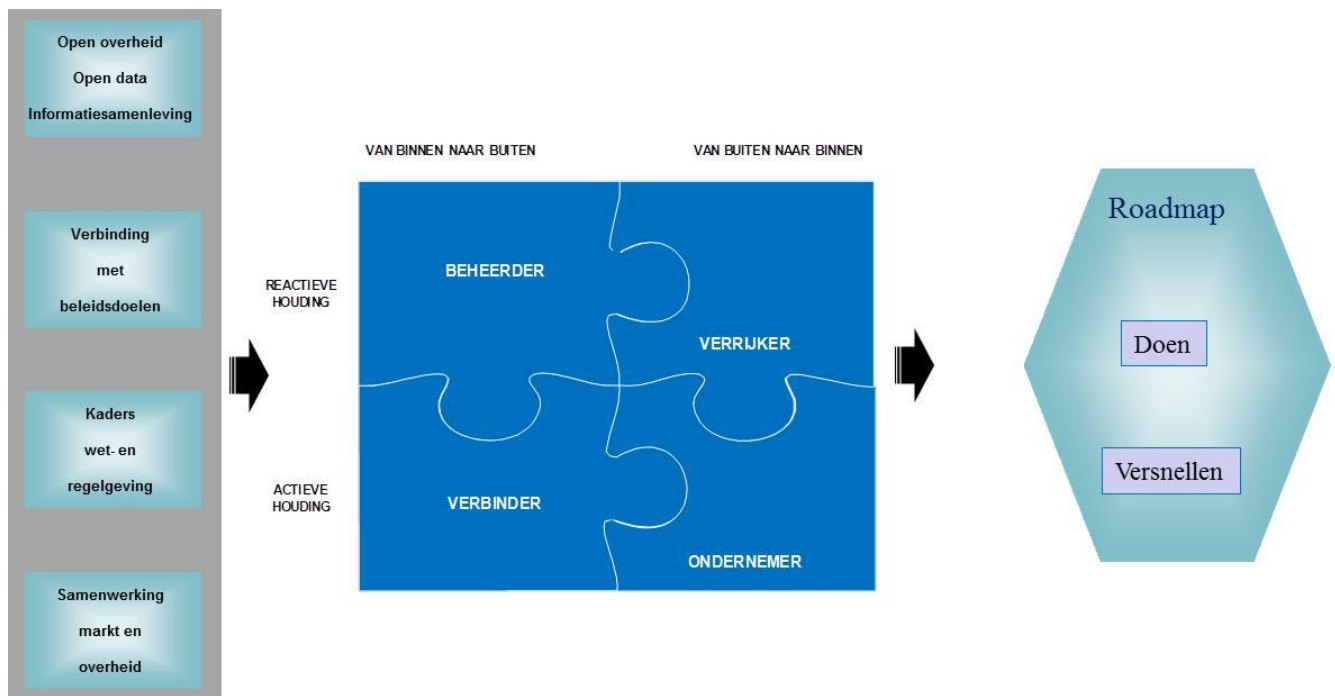
Op welke wijze en in hoeverre kan de loonaangifteketen met behulp van Open data toepassingen maatschappelijk relevanter worden door met Open data haar directe en indirecte impact te vergroten?

Deze vraagstelling is opgesplitst in onderstaande deelvragen:

- Wat is de actuele stand van zaken wat betreft Digitale Overheid 2017 en het Open data programma voor zover relevant voor de loonaangifteketen?
- Wat zijn de standpunten, overwegingen en potentiële mogelijkheden ten aanzien van Open data bij de loonaangifteketen en haar ketenpartners?
- Kunnen de speerpunten en activiteiten gericht op bewustwording en ontwikkeling samengevat worden in een roadmap?

Deze notitie kan vanwege de beschikbare doorlooptijd niet geheel volledig zijn en de volle breedte afdekken, maar biedt voldoende aanzet en ruimte om in de loop van 2016 en volgende jaren aangevuld te worden.

Bij de uitvoering van het onderzoek is het volgende onderzoekmodel als startpunt gehanteerd:



Figuur 3 : Ministerie van Infrastructuur en Milieu, KPMG en Rijkswaterstaat, 2014

3.3 Onderzoeksplan

De volgende stappen in het onderzoeksproces zijn uitgevoerd:

1. Goedkeuring van het onderzoeksplan “LAK Open data” door Ketenbureau loonaangifteketen (Paul Vincken) en Fontys Hogescholen (René Matthijsse).
2. Bestudering van brondocumenten en verkennende interviews binnen het Ketenbureau loonaangifteketen, Belastingdienst, UWV, CBS en overige gesprekspartners; documentatie van belangrijkste bevindingen.
3. Uitvoering van een impactanalyse op hoofdlijnen aan de hand van de verkregen informatie.
4. In workshop sessie(s) met ketenpartners delen en afstemmen van belangrijkste bevindingen, analyses en conclusies.

5. Voorleggen en bespreken van de tussentijdse bevindingen tijdens de Najaarsconferentie van de loonaangifteketen op 7 september 2016 in Zeist.
6. Definitieve documentatie van beleidsmatige en inhoudelijke conclusies met aanbevelingen.

3.4 Onderzoeksteam

Voor dit onderzoek is een onderzoeksteam samengesteld met leden uit verschillende organisaties (Ketenbureau loonaangifteketen, CBS en Fontys Hogescholen), die gezamenlijk dit onderzoeksproject tot uitvoering brengen. Het onderzoeksteam bestaat uit de volgende personen:

- | | |
|---------------------------|------------------------------------|
| ○ Dr. René Matthijsse RE | Fontys Hogescholen HFM |
| ○ Mr. Paul Vincken | Ketenbureau loonaangifteketen |
| ○ Mr. Erik van der Starre | Ketenbureau loonaangifteketen |
| ○ Dr. Tanya Gelsema | Centraal Bureau voor de Statistiek |

Het onderzoeksteam dankt Lotte Peeters, die na het afronden van haar studie Accountancy aan Fontys Hogescholen, het projectteam heeft ondersteund.

4 Open data in de publieke sector

4.1 Open overheid

De overheid ontkomt er niet aan meer open te worden. Verschillende ontwikkelingen maken dat onontkoombaar, van technische ontwikkelingen tot de groeiende verwachting qua openheid in de samenleving (burgerpanel open overheid, 2015). De maatschappij verandert voortdurend. Onder invloed van informatie- en communicatietechnologie, onderwijs en media, internationalisering en individualisering veranderen de verwachtingen die burgers van hun overheid hebben. De Nederlandse overheid onderneemt daarom stappen om de relaties tussen overheid en burgers meer open te maken: zij haalt actiever ideeën en opvattingen op en gebruikt deze; is transparanter over wat er binnen de overheid gebeurt; informeert mensen passender en eenvoudiger; stelt data ter beschikking voor hergebruik om innovatie en ondernemerschap te stimuleren; en staat open voor vernieuwing. Dit gebeurt vanuit de overtuiging dat de verhoudingen tussen overheid en burgers opener kunnen en moeten worden dan ze tot nu toe zijn.



Figuur 4: Ministerie van BZK, Open overheid in actie, Actieplan 2016-2017, december 2015

Met het eerste Actieplan Open Overheid (2014-2015) heeft Nederland bewust een aantal stappen gezet in de richting van het vergroten van de transparantie en openheid binnen de Nederlandse overheden. In het Actieplan Open Overheid staan de ambities en concrete acties van het kabinet en haar partners beschreven als het gaat om het invullen van een Open overheid. Hiermee geeft

het uitvoering aan de eerder (september 2013) geformuleerde Visie Open Overheid. Dit betekent het streven naar een transparante overheid, welke zoveel mogelijk informatie en data aan de samenleving beschikbaar stelt; een overheid die samenwerkt met tal van maatschappelijk betrokken partijen en deze faciliteert; en een toegankelijke overheid, die openstaat voor iedereen.

Het actieplan 2016-2017 “Open overheid in actie” bevat concrete acties van overheden en maatschappelijk betrokken partijen om openheid over de eigen organisatie te bevorderen. Bij het opstellen is de samenleving breed betrokken en heeft een multi-stakeholder consultatieronde plaatsgevonden. Op basis van alle suggesties, ideeën en lessen die zijn getrokken uit het vorige actieplan, zijn de focus en de acties in dit actieplan bepaald. Hierin wordt de nadruk gelegd op het actief openbaar maken van meer overheidsinformatie en -data en het stimuleren van een open houding bij ambtenaren. Bovendien worden met dit actieplan ook de mogelijkheden van Open data verkend voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Het actieplan heeft hierbij aandacht voor zowel het stimuleren van openheid op rijksniveau als op lokaal niveau. Dit is immers de overheid die het meest dichtbij staat voor de burger.

Openbaarheid gaat over een behoorlijke omgang tussen burger en overheid. Binnen de overheid wordt daarom gewerkt aan het bewustzijn van verschillende rollen en wijzen van betrekken van de samenleving in beleid en andersom: het aansluiten op initiatieven in de samenleving.

Openbaarheid gaat immers niet alleen om het openbaar stellen van overheidsgegevens. Naast Open data werkt de overheid ook aan actieve openbaarheid van niet gestructureerde informatie, zoals beleidsrapporten. Tenslotte zijn mensen in Nederland steeds hoger opgeleid, mondiger en willen meer invloed uitoefenen op besluitvormingsprocessen. Om een beeld te krijgen van wat er zich afspeelt in het openbaar bestuur en de overheidsorganisatie en om zelf hierover een oordeel te kunnen vormen is het daarom belangrijk dat burgers toegang hebben tot informatie.

Een Open overheid is niet (alleen) een kwestie van techniek, maar juist ook van een andere houding en gedrag van de overheid. Maatschappelijke organisaties stellen in hun manifest “Onze overheid, onze informatie” (september 2015) dat de overheid meer vaart moet maken met het beschikbaar stellen van data. Het ministerie van Financiën heeft voor het beschikbaar stellen van alle financiële gegevens binnen de Rijksoverheid een meerjarenplan afgesproken met alle departementen. Ook zijn nu, dankzij de inspanningen van de Open State Foundation en het Centraal Bureau voor de Statistiek, op lokaal niveau allerlei financiële Open data beschikbaar voor derden. Dit is een mijlpaal richting meer financiële transparantie. Het actieplan pakt door op deze successen en verkent daarnaast op kleine schaal de mogelijkheden die er zijn met Open data voor

het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, zoals de beoogde vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven.

Het actieplan 2014-2015 heeft aansluitend hierop invulling gegeven aan het streven van 'openbaar, tenzij...', daar waar het gaat om het beschikbaar stellen van overheidsinformatie. Het principe van 'open by design', dat onderdeel uitmaakte van dat actieplan, blijkt echter in de praktijk nog lastig toe te passen. Niet alleen roept het vragen op omtrent welke informatie nu wel of niet openbaar kan zijn, ook blijken informatiesystemen nog niet naar dit principe gebouwd te zijn. Bovendien gaat openbaarheid van informatie gepaard met soms kostbare investeringen. Het vertalen van de theoretische mogelijkheid naar de toepassing in de praktijk, is dan ook nog een van de grootste uitdagingen in het kader van een Open overheid. De vindbaarheid van informatie is daarbij minstens zo belangrijk. De agenda Digitaal 2017 was om deze reden onderdeel van het vorige actieplan. Deze agenda heeft tot doel te komen tot een toegankelijke, digitale overheid in 2017 met vindbare overheidsinformatie.

4.2 Informatiegedreven overheid

Volgens het toonaangevende WRR-rapport "*i*Overheid" (2011) en de vele publicaties sindsdien is de overheid veranderd in een netwerk van informatiegedreven organisaties. De informatiestromen lopen binnen en tussen verschillende overheden en ook over verschillende beleidsterreinen heen. En steeds vaker worden de grenzen tussen publieke en private sector overschreden. Dit is de nieuwe wereld van de informatie-overheid. Er vindt hierbij een koerswijziging plaats van een overwegend technische benadering naar een informatieperspectief. Met de toenemende informatiestromen wordt het op orde brengen van de papieren en digitale informatie een steeds grotere uitdaging. Strategisch informatiebeleid is een essentiële voorwaarde voor een betere samenwerking tussen overheidsorganisaties en private partijen. Voor het afbreken van oude muren en ingesleten processen is de actieve participatie van bestuurders noodzakelijk. Zonder bestuurlijk commitment en doorzettingsmacht zal de dagelijkse IT-praktijk gepaard blijven gaan met traagheid, onoverzichtelijkheid en vrijblijvendheid

Door een overvloed aan informatie veranderen het functioneren en het karakter van zowel de samenleving als de overheid. Soms is dit duidelijk aanwijsbaar, maar soms gebeurt het ook op een meer sluipende wijze. In een moderne *i*Overheid worden diensten steeds meer vanuit het perspectief van de gebruikers ontworpen en krijgen burgers en bedrijfsleven gepersonaliseerde

manieren voor interactie en het verrichten van transacties met de overheid. De inzet van ICT biedt kansen voor beleidsterreinen zoals zorg, onderwijs, veiligheid en verkeer, maar stelt het openbaar bestuur ook voor nieuwe fundamentele vragen. Voor de verdere digitalisering van bedrijfsvoering en publieke dienstverlening is het daarom van groot belang dat de overheid zelf beseft een informatiegedreven overheid te zijn, haar informatiebewustzijn vergroot, en haar bestuurlijke kaders en organisatie daarop aanpast.

Hoewel het sturen op de verdere ontwikkeling van de informatieoverheid maar ten dele mogelijk is, want het is ook een organisch groeiproces, laat de overheid kansen liggen om deze in goede banen te leiden. De effecten, die digitalisering heeft op het functioneren van de overheid, zijn nog onvoldoende onderkend of waargenomen. De discussie blijft vaak steken in de benodigde technologie, of in financiële vraagstukken, en wellicht te weinig in doelstellingen en structuur.

De druk op een beter presterende en informatiegedreven overheid is bijzonder hoog. Gebruik van Open data heeft een directe relatie met de rol, positie en dienstverlening van overheden. Er ontstaan nieuwe mogelijkheden om taken en verantwoordelijkheden in de maatschappij terug te leggen. De grote waarde zit daarbij in ketens. Overheidsinstanties zullen dus moeten samenwerken met private partijen. De wisselwerking tussen overheid en bedrijfsleven vormt de echte katalysator voor Open data.



Figuur 5 : Matthijse, R.P.H.M. ; Open Data en keteninformatiemanagement. Tijdschrift *i*Bestuur, maart 2015

De beschikbaarheid van innovatieve technologieën zoals sociale netwerken heeft de verwachtingen van de burgers op het punt van responsiviteit bij het gebruik van allerlei onlinediensten vergroot. Er is bijvoorbeeld volgens ECP-EPN (Platform voor de InformatieSamenleving) duidelijk behoefte aan een opener model voor ontwerpen, produceren en leveren van onlinediensten met gebruikmaking van de mogelijkheid tot samenwerking tussen én met burgers, ondernemers en het maatschappelijk middenveld. De combinatie van nieuwe technologieën, open specificaties, innovatieve architecturen en de beschikbaarheid van overheidsinformatie kunnen voor burgers en bedrijfsleven een meerwaarde opleveren. Evident is dat deze trends en ontwikkelingen direct invloed uitoefenen op de rol, organisatie en dienstverlening van overheden, maar ook op de relatie tussen overheid en burgers en bedrijfsleven.

Voor de verdere digitalisering is het beleidsmatig relevant dat de overheid zelf beseft een *i*Overheid te zijn, die gekenmerkt wordt door informatiestromen en informatienetwerken, en waarbij de overheid haar bestuurlijke kaders en organisatie daarop aanpast. Het koppelen en uitwisselen van informatie gaat gepaard met de erosie van schotten tussen beleidsterreinen, tussen overheidsorganisaties en tussen de publieke en private sector. Deze schotten worden in toenemende mate, ook in de publieke opinie, gezien als een sta-in-de-weg voor bestuurlijke daadkracht. De populariteit van gegevensuitwisseling binnen ketens en netwerken, gefaciliteerd door unieke registratienummers en authentieke registraties, maakt dat informatie eenvoudig over traditionele grenzen heen vloeit; dit ondanks het feit dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en betrouwbaarheid daarvan niet zijn doorontwikkeld. Overheidsorganen met zeer verschillende taken en doelstellingen maken steeds vaker gebruik van dezelfde informatiebronnen voor zowel publieke dienstverlening als bedrijfsvoering en management control. De inhoudelijke uitdaging vereist, dat de overheid haar informatisering op de politieke en bestuurlijke agenda voldoende ruimte biedt en dat de betrokken partijen met elkaar in gesprek gaan.

Digicommissaris planvorming

Onder regie van de Digicommissaris zijn vanaf 2015 belangrijke stappen gezet voor het beheer en het gebruik van de voorzieningen van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI). De invloed van technologische ontwikkelingen op ons maatschappelijk leven wordt steeds groter: mogelijkheden van digitalisering kleuren in snel tempo de wijze waarop mensen en organisaties opereren, kennis en informatie delen. De samenleving maakt een digitale revolutie door. De Digicommissaris stelt jaarlijks, in samenwerking met medeoverheden, zelfstandige bestuursorganen, uitvoeringsorganisaties en departementen, een meerjarig Digiprogramma op.

In het Digiprogramma 2016-2017 zijn de ambities en activiteiten van de Nederlandse overheid voor de komende twee jaar gebundeld en wordt gerapporteerd over het voorgaande jaar. De overheid borgt daarin waar nodig het publiek belang, ook van diegenen die minder digitaal vaardig zijn en stelt de mens centraal in een samenhangende, overheidsbrede digitale dienstverlening. Voor 2016 en 2017 ligt de opgave in overheidsbreed gebruik, doorontwikkeling en innovatie van de GDI en de structurele financiering hiervan.

4.3 Kaders vanuit wet- en regelgeving

Zowel internationaal (EU, VS) als nationaal hebben bestuurders steeds meer aandacht voor Open data. Aangevoerd door landen als het VK, de VS en Australië is het (her)gebruik van overheidsinformatie wereldwijd hoog op de politieke agenda terecht gekomen. Dit wordt enerzijds gestimuleerd door de gedachte dat openheid en transparantie bijdragen aan de bevordering van de democratie en de efficiëntie en effectiviteit van de overheid. Uitgangspunt daarbij is dat de overheid informatie proactief vrijgeeft. Anderzijds wordt aan Open data ook een omvangrijke economische impact toegekend. In december 2011 lanceerde Europees Commissaris Kroes haar Open data plannen, waaronder het initiatief tot het herzien van de EU Richtlijn Hergebruik. In diverse studies wordt geclaimd, dat hergebruik van overheidsinformatie tientallen miljarden euro economische groei gaat genereren in de EU. Sindsdien zijn onder meer binnen het EU programma Horizon2020 meerdere nationale en internationale initiatieven opgestart.

Departementen hebben de ambitie om de maatschappelijke relevantie en publieke dienstverlening te vergroten door middel van nieuwe datasets en informatiediensten. Departementen met hun agentschappen en ZBO's bezitten een veelheid aan potentieel waardevolle datasets, die een impuls kunnen geven aan economische bedrijvigheid en tot een efficiëntere en effectievere uitvoering van de publieke taak kunnen leiden. Diverse beleidssectoren zetten stappen op dit gebied. Voorbeelden zijn BZK (ePrivacy), Veiligheid & Justitie (data in het holster), IenM (bereikbaarheid) en VNG (smart cities). Realisatie van deze ambitie gaat niet vanzelf. Rekening moet worden gehouden met de ontwikkelingen in de informatiemaatschappij en de veranderingen in de relatie tussen markt en overheid. De traditioneel autonome positie van overheden zal snel onderdeel worden van een dynamisch publiek-privaat ecosysteem en met andere omstandigheden.

Open data zijn een nieuw instrument dat uitstekend ingezet kan worden voor het oplossen van

(beleids-)vraagstukken, het bereiken van (beleids-)doelstellingen en het realiseren van bezuinigingen. De grootste hergebruikwaarde van Open data zit in de primaire ketens van de publicerende overheidsorganisatie zelf. Open data zijn daarentegen niet alleen voorbehouden aan overheden, maar kunnen ook ter beschikking worden gesteld aan private organisaties en individuele burgers. Open data komen ter beschikking van derden zodat er nieuwe toepassingsvormen voor kunnen worden gemaakt. Open data zijn voor de gewone burger niet leesbaar en worden pas transparant als ze in de context gevisualiseerd worden. Het is overigens zeker niet vanzelfsprekend dat data die openbaar zijn, ook hergebruikt mogen worden. Of data openbaar zijn, wordt in Nederland hoofdzakelijk bepaald door de Wet openbaarheid bestuurlijke informatie (Wob), de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de EU Verordening Gegevensbescherming. Verzameling van informatie is inherent aan de uitvoering van deze wet- en regelgeving. Niet alle data kunnen zomaar als Open data worden bestempeld. Door wet- en regelgeving worden grenzen gesteld, onder meer in de sfeer van privacy en auteursrecht. In het kader van intellectueel eigendom zijn het Auteursrecht en Databankenrecht het belangrijkste. Er zijn daarnaast bijzondere openbaarheidsregimes die weer eigen openbaarheidsregels hebben, zoals de gemeentewet, de SUWI wetgeving en andere relevante (toekomstige) regelgeving op het gebied van privacy en het ter beschikking stellen van (overheids-)data.

4.4 Samenwerking markt en overheid

Overheden dienen in te spelen op ontwikkelingen zoals Open data en sociale media. Net als bij het bedrijfsleven is bij de overheid sprake van een koersverlegging, namelijk een kanteling vanuit een technische benadering naar een informatieperspectief ten behoeve van publieke dienstverlening. Evident is dat deze trends direct invloed uitoefenen op de rol, organisatie en dienstverlening van overheden, maar ook op de relatie tussen overheid, burgers en bedrijfsleven. Digitalisering en grootschalige informatiestromen dwingen tot een herbezinning op de rol van de overheid. Deze digitale transformatie kan niet los gezien worden van de veranderingen die zich breder in de *i*-Samenleving afspelen. Kenmerkend voor de veranderende samenleving is dat de burger zelf initiatieven neemt. Het initiatief ligt minder vanzelfsprekend bij de overheid, de regie ook niet. Het eigenaarschap verschuift steeds meer.

Zoals eerder vermeld zit de grootste waarde van het gebruik van Open data van de loonaangifteketen in de primaire procesketens van de ketenpartners van de loonaangifteketen.

De huidige benadering van Open data binnen de loonaangifteketen is gericht op het openstellen van de eigen en nog niet verrijkte data.

Bij de opening van het symposium ter gelegenheid van het 10-jarig bestaan van de loonaangifteketen formuleerde de directeur-generaal van de Belastingdienst Hans Leijtens het als volgt: “de Loonaangifteketen heeft een gidsfunctie op het gebied van Open data en privacy”.

Als gekeken wordt naar de ambities van de loonaangifteketen op het terrein van Open data in het algemeen, dan komen twee speerpunten naar voren:

1. Open data van binnen naar buiten: de bestaande ambitie als aanbieder van data, met focus op interne samenwerking en actieve samenwerking met relevante marktpartijen.
2. Open data van buiten naar binnen: de (deels) nieuwe ambitie in gebruik van data van anderen en participatie in data van de loonaangifteketen, waarbij ruimte gecreëerd moet worden om te experimenteren met markt, overheid en kennisinstututen.

Elk speerpunt is opgedeeld in een aantal ambitieniveaus. De ketenpartners van de loonaangifteketen zitten op dit moment echter niet allemaal op hetzelfde niveau. Dit geldt zowel voor de interne als voor de externe ketenpartners, dus voor het hele ecosysteem. Voor elke ketenpartner zou eerst bepaald kunnen worden op welk niveau hij thans opereert en welke ambitie hij nastreeft.

De trend is de kanteling van overheidsgegevens voor intern gebruik naar extern gebruik voor publieke dienstverlening; en vervolgens naar het bedrijfsleven, voor het maken van nieuwe informatieproducten. Er bestaat voldoende aanleiding om binnen kaders zo veel mogelijk overheidsinformatie via open standaarden beschikbaar te stellen voor doorontwikkeling in nieuwe informatieproducten door het bedrijfsleven. De economische waarde van het hergebruik van overheidsdata wordt in verschillende studies hoog ingeschat. Zowel de overheid als de samenleving profiteren van Open data, die helpen bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en het genereren van economische bedrijvigheid. In die zin kunnen Open data de overheid helpen om haar beleid effectiever en efficiënter uit te voeren. Op deze wijze fungeren Open data als voeding voor meer samenhang tussen de *i*Overheid en de *i*Samenleving.

De inhoudelijke uitdaging vereist dat de overheid bij de verdere informatisering diverse kenmerken van informatie, veel bewuster dan nu het geval is, in acht neemt. Daarbij gaat het om processen van verwerking en gebruik van gegevens. Overheidsorganen met zeer verschillende taken en doelstellingen maken steeds vaker gebruik van dezelfde informatiebronnen. De verantwoordelijkheid voor (de juistheid van) de informatie is echter niet scherp belegd, waardoor burgers er rekening mee moeten houden dat 'hun' informatie in publieke en private handen een eigen leven kan gaan leiden. Als de overheid dit niet regelt, zullen derden hiermee aan de slag gaan met mogelijk minder valide informatie op basis waarvan de koppen in de kranten zullen worden bepaald, een soort incidentenpolitiek op basis van onjuiste gegevens.

4.5 Stand van zaken bij de keteneigenaren

Belastingdienst

Begin 2015 is vastgesteld dat ten aanzien van Open data de Belastingdienst te maken heeft met de geheimhouding van art.67 AWR, met name wat betreft de persoonsgebonden gegevens. Dit zijn wel gegevens die voor de samenleving interessant kunnen zijn. De Belastingdienst, wil graag een bijdrage leveren aan het gebruik van deze gegevens als Open data, maar dan op een zodanige wijze dat deze nooit naar individuele personen te herleiden zijn. Afgesproken is, dat de Belastingdienst het aanbieden van deze gegevens niet zelf ter hand zal nemen, maar dit door CBS laat doen. Dit waarborgt kwaliteit vanwege een eenduidige bron en professionele anonimisering. Dat laatste is uiterst complex, vergt expertise die niet beschikbaar is bij en ook geen kerntaak is van de Belastingdienst.

Gegevens die niet onder art. 67 AWR vallen kunnen beschikbaar worden gesteld als Open data. Dat geldt in ieder geval op het vlak van dienstverlening, toezicht en prestaties van de dienst. Het zou goed zijn om, in een uit te voeren verkenning, mogelijkheden te onderzoeken alsook met uitgangspunten te komen voor het openen van data.

UWV

In het Meerjaren Technologieplan 2014-2017 wordt de opkomst van Open data gesignaleerd en geduid. Tegen de achtergrond van de verschillende uitdagingen waar UWV voor staat wordt aangegeven dat UWV geen voortrekkersrol op Open data zal innemen.

Op dit moment heeft UWV nog geen formeel-bestuurlijk beleidsstandpunt ingenomen ten opzichte van Open data. Op ambtelijk niveau is er een werkgroep opgericht ('coalition of the willing'). Deze werkgroep heeft eind 2015 een werkdocument opgesteld met daarin uitgangspunten en handvatten voor de diverse bedrijfsonderdelen van UWV op het gebied van Open data. UWV hanteert in de praktijk de definitie van Open data, zoals die is vastgelegd in de Kamerbrief van BZK d.d. 30 mei 2011. Daarbij gaat het uiteraard om openbare overheidsgegevens. Privacygevoelige gegevens worden per definitie buiten beschouwing gelaten. Net zoals de Belastingdienst beschikt UWV over een veelvoud van persoonsgebonden informatie die niet zonder een geborgde anonimisering openbaar gemaakt kan worden.

Vooralsnog beschouwt UWV CBS als hoofdkanaal voor het ter beschikking stellen van Open data. Mocht deze route om specifieke redenen niet zinvol en nuttig zijn, dan hebben de bedrijfsonderdelen de ruimte om binnen eigen prioriteitstelling en het bestaan van een sterke maatschappelijke relevantie voor het ter beschikking stellen van datasets eigen keuzes te maken. Via het kanaal van CBS levert UWV op dit moment al Open data op het gebied van werk en inkomen². Daarnaast verstrekt UWV arbeidsmarktinformatie via het eigen kanaal³.

Het interne gesprek over Open data bij UWV is in de zomer van 2016 gevoerd naar aanleiding van de uitvoeringstoets Open overheid. Open data wordt als een verbijzondering gezien van Open overheid. UWV staat zoals gezegd positief in de beweging naar meer transparantie en het ter beschikking stellen van informatie aan de maatschappij. De wet Open overheid heeft naar het oordeel van UWV in de huidige vorm een grote impact op de organisatie, zowel op het vlak van ICT en budget.

CBS

CBS heeft een lange traditie van het verwerken en ontsluiten van statistische gegevens. CBS is een van de leidende partijen binnen de overheid op het gebied van Open data. Door alle data die op Statline staan open te hebben gemaakt is er een schat aan informatie via Open data beschikbaar gekomen. De statistische data over de arbeidsmarkt zijn daarmee ook via Open data beschikbaar.

De gegevens uit de loonaangifteketen vormen de basis voor veel arbeidsmarktstatistieken. De Statistiek Werkgelegenheid en Lonen publiceert over aantallen banen van werknemers en bijbehorende lonen en baankenmerken. Verrijking van de gegevens uit de loonaangifteketen met

² Zie bijvoorbeeld: <https://data.overheid.nl/data/dataset?q=UWV> en <https://data.overheid.nl/data/dataset/sociale-zekerheid-kerncijfers>

³ Zie bijvoorbeeld: <http://www.uwv.nl/overuw/kennis-cijfers-en-onderzoek/statistische-informatie/atlas-sv-2015.aspx>

gegevens uit andere bronnen maakt het mogelijk verder te detailleren naar bijvoorbeeld cao-informatie, economische activiteit en persoonskenmerken. Ook zijn daardoor statistieken over regionale werkgelegenheid en woon-werkverkeer mogelijk. Hiernaast zijn de gegevens uit de loonaangifteketen input voor de gegevens over arbeidsvolume en werkzame personen in de Nationale Rekeningen. De uitkomsten van deze statistieken zijn voor iedereen beschikbaar via de elektronische databank StatLine van CBS. Deze data zijn ook als Open Data beschikbaar via de applicatie CBS Open Data StatLine. Hier kunnen de gegevens als bulkgegevens gedownload worden voor hergebruik.

Naast deze statistieken op geaggregeerd niveau stelt CBS de gegevens uit de loonaangifteketen ook als (gaafgemaakte en geanonimiseerde) microdata voor onderzoek beschikbaar. Enerzijds voor CBS-onderzoekers die hiermee andere statistieken verrijken (bijvoorbeeld statistieken over de arbeidsmarktpositie van schoolverlaters) of CBS-onderzoekers die in opdracht van derden (bijvoorbeeld ministeries) maatwerkgegevens samenstellen. Anderzijds stelt CBS de microdata (onder voorwaarden) ook beschikbaar voor onderzoekers van externe partijen zoals universiteiten om hun eigen onderzoek mee te doen of om samen met CBS te publiceren (bijvoorbeeld de publicatie 'Dynamiek op de Nederlandse Arbeidsmarkt' van TNO en CBS). Een mogelijkheid daarbij is dat externe partijen hun eigen (door CBS geanonimiseerde) gegevens verrijken met de gegevens uit de loonaangifteketen.

5 Argumentatie voor gezamenlijke koers

De loonaangifteketen⁴ streeft ernaar om mee te bewegen met de moderne informatiemaatschappij en staat voor de opgave om zich te ontwikkelen tot een open en transparant samenwerkingsverband, dat snel en modern communiceert met de samenleving. De doelstellingen van de loonaangifteketen voor het omgaan met data in de informatiemaatschappij zijn kort samengevat:

- Het stimuleren van interne samenwerking en elkaar beter leren kennen door loonaangifteketen-brede uitvoering.
- Voldoen aan de moderne verwachtingen van een informatiegedreven samenleving: naar een open en transparant publiek-privaat samenwerkingsverband.
- Invulling geven aan de kansen en mogelijkheden voor de ketenpartners van de loonaangifteketen: kennis en ervaring opdoen om een actieve rol te spelen bij het inwinnen, de analyse en het beschikbaar stellen van verrijkte datasets.

Het is niet mogelijk om alle kennis en ervaring in eigen huis te organiseren. Uitgangspunt is om duurzame samenwerkingsverbanden aan te gaan met publieke en private organisaties die op deze punten aan de loonaangifteketen complementair zijn. Binnen dit verband afspraken maken over het delen/uitwisselen van resources en wederzijdse deelname aan innovatieprogramma's is een must. Om een dergelijke samenwerking te bevorderen dienen, naast periodieke bijeenkomsten om de voortgang te bespreken, op regelmatige basis themasessies te worden ingepland waarbij ingegaan wordt op een specifiek thema en waarbij issues bespreekbaar worden gemaakt voor kennisuitwisseling en programmamanagement.

Een intensivering en vernieuwing van samenwerking binnen het ecosysteem van de loonaangifteketen is nodig om de kerntaken beter en efficiënter uit te voeren. Naar verwachting gaat deze beoogde samenwerking een positieve bijdrage leveren aan de realisatie van de beleidsagenda van de loonaangifteketen. Natuurlijk moeten de collectieve belangen van de ketenpartners gewaarborgd blijven. De ontwikkeling van een nieuw beleid voor Open data past hier goed bij, waarin de loonaangifteketen samen met burgers en bedrijfsleven in co-creatie

⁴ Jaarplan LAK 2016, december 2015

initiatieven ontplooit. De loonaangifteketen kan maatschappelijk relevanter worden door met datasets en/of informatie over werk en inkomen haar directe en indirecte impact te vergroten. De contouren van het ontwikkelingsproces in een samenwerkingsverband in het kader van een Open data initiatief zien er als volgt uit:

- Afstemming op departementaal, bestuurlijk en beleidsniveau.
- De roadmap vereist governance en management; daarvoor wordt een herkenbaar coördinatiepunt ingericht met een programma-/roadmap manager (Lijnmanagersoverleg).
- De aansturing en invulling van de roadmap wordt vastgesteld in nauw overleg met het Ketenbureau loonaangifteketen.
- Er zijn onderzoekstrajecten (leren en kennis opbouwen, ervaring ontsluiten) en er zijn concrete doe-projecten (concrete toepassingen). In ieder doe-project zit ook een vorm van kennisopbouw die zoveel mogelijk collectief voor de ketenpartners van de loonaangifteketen (in- en extern) wordt gemaakt.
- Er wordt een coördinatiepunt ingericht, waar kennis/ervaring en leerelementen worden verzameld en uitgewisseld, waar de coördinatie van verkenningen en onderzoeken plaatsvindt, tevens liaison voor kennisuitwisseling.
- Voorlichting en informatie-uitwisseling door middel van loonaangifteketen brede bijeenkomsten (kennisnetwerk en leeractiviteiten); gedacht kan ook worden aan gebruik van een website waarop de beschikbare kennis wordt ontsloten.

Communicatie is cruciaal. Bij interne communicatie en samenwerking ligt de focus op stakeholders binnen het ecosysteem van de loonaangifteketen en binnen de direct betrokken ketenpartners. Interne samenwerking gaat uit van het delen van kennis en het afstemmen van doelstellingen en acties. Bij de externe samenwerking en communicatie ligt de focus op andere overheden en externe partijen en op andere programma's en initiatieven binnen de overheid. Externe samenwerking gaat uit van het organiseren van ruimte om samen met Open data aan de slag te gaan met concrete uitwerkingen. Het motto is voortbouwen op kennis en ervaring die aanwezig is bij partners en niet alles zelf opnieuw ontdekken. Wie de externe partijen zijn voor deze roadmap dient bij aanvang van het project in kaart te worden gebracht. Binnen het ecosysteem van de loonaangifteketen is de ervaring en bekendheid met Open data sterk verschillend. Voorgesteld wordt om een loonaangifteketen-breed event te organiseren waarin de roadmap, concrete stappen met Open data, en kansen en effecten daarvan binnen het ecosysteem van de loonaangifteketen gedeeld worden.

Kennisontwikkeling en het opdoen van ervaringen zijn belangrijk om een actieve rol te kunnen spelen met verrijkte datasets. Gezien de eigenschappen van haar eigen datasets hebben de ketenpartners van de loonaangifteketen een goede uitgangspositie om meerwaarde te creëren met data. Door vanuit vraagarticulatie te redeneren, tijdig partijen te betrekken en initiatieven op beheersbare wijze uit te werken, kan deze meerwaarde gerealiseerd worden. Dit betekent dat de loonaangifteketen meer zal samenwerken met private partijen die over relevante data beschikken en/of overheidsdata kunnen gebruiken voor innovatieve toepassingen, rekening houdend met privacy aspecten.

De doelstelling blijft het verkrijgen van meer inzicht in en het starten van nieuwe initiatieven met NL Open data ontwikkelingen voor zover relevant voor de loonaangifteketen en haar toekomstige ambities. Daarnaast is de doelstelling het stimuleren van bewustwording (verbinding) bij ketenpartners van loonaangifteketen van actuele ontwikkelingen in de samenleving en technologie. Deze inzichten en co-creatie kunnen bijdragen aan het vergroten van de directe en indirecte maatschappelijke impact.

Deel 2 : Empirisch onderzoek

6 Interviews en eerdere verkenningen

6.1 UWV

Bij UWV zijn diverse gesprekken gevoerd: met een beleidsadviseur, een manager en een medewerker van de Data Office UWV en een tweetal adviseurs van Gegevensdiensten. De gesprekken waren informatief en de gesprekspartners waren goed op de hoogte van Open data als maatschappelijke beweging en de stand van zaken rondom Open data binnen UWV. Uit deze gesprekken is naar voren gekomen dat UWV doende is met het vormen van beleidskeuzes.

Vooruitlopend op de bestuurlijke meningsvorming is een interne werkgroep opgericht waarin medewerkers van de afzonderlijke divisies en een aantal stafdirecties zich rond het thema van Open data hebben verzameld ('coalition of the willing'). Deze werkgroep heeft een intern beleidsdocument opgesteld met daarin een definiëring/begrenzing van het begrip van Open data en de voorlopig gekozen looprichting van de organisatie. Ter voorbereiding op en aanscherping van de eigen gedachtenvorming zijn sprekers van andere organisaties die al wel ervaring hebben met het ter beschikking stellen van Open data uitgenodigd.

Wat opvalt is dat de verschillende gesprekspartners zeer positief staan ten opzichte de mogelijkheden die Open data bieden. De gesprekspartners zijn unaniem van mening dat Open data een duidelijke meerwaarde kunnen leveren aan de BV Nederland.

UWV hanteert de definitie van Open data zoals gedefinieerd door BZK, maar houdt de blik breder dan dat. In het voorlopig kader 'Handreiking Open data UWV', dat op ambtelijk niveau is opgesteld, wordt aangesloten bij de definitie zoals het ministerie van BZK heeft opgesteld. Onderscheid wordt gemaakt tussen 'Open data' enerzijds en 'Open overheidsinformatie' anderzijds.

Nadrukkelijk wordt gesteld dat privacygevoelige informatie in beginsel wordt uitgesloten voor Open data. In de praktijk worden data van UWV ter beschikking gesteld. Het betreft uitkomsten van onderzoek dat door UWV wordt uitgevoerd op het gebied van onder andere de arbeidsmarkt, de sociale atlas, verantwoordingsinformatie en uitvoeringsbesluiten. Die informatie valt onder het begrip 'open overheidsinformatie'.

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat UWV, gezien de doelstelling van de organisatie en de prioriteitstellingen waar de organisatie voor staat, op dit moment geen voortrekkerspositie inneemt op het gebied van Open data. UWV volgt op dit moment, mede gezien het feit dat er nog

geen formeel beleidsstandpunt heeft ingenomen, de ontwikkelingen, maar neemt geen voortrekkersrol in.

Open data kunnen zeker behulpzaam zijn bij het verbeteren van de kwaliteit van gegevens. Doordat informatie extern ter beschikking wordt gesteld, zal dat een positieve uitwerking hebben op de kwaliteit van gegevens ('vreemde ogen dwingen'). Belemmerend is dat de technische omgeving van UWV vaak nog niet ingericht is op het gemakkelijk ter beschikking stellen van datasets. Ook wordt als nadeel ervaren dat de baten van het ter beschikking stellen van Open data niet bij de organisatie zelf, maar juist buiten de organisatie liggen. Verder wordt opgemerkt dat de mogelijkheden en prioriteiten van het ter beschikking stellen van Open data per organisatieonderdeel kunnen verschillen. Bij de verschillende gesprekspartners lijkt enige reserve te bestaan rondom Open data in relatie tot de loonaangifteketen. Dat heeft vooral te maken met de soort van informatie die in de loonaangifteketen is besloten (privacygevoelige, persoonsgebonden informatie).

6.2 CBS

CBS heeft als kerntaak het publiceren van betrouwbare en samenhangende statistische informatie, die inspeelt op de behoefte van de samenleving. CBS heeft de afgelopen periode 3856 statistische tabellen met daarin 14 miljard cellen, als Open data ter beschikking gesteld. Deze tabellen zijn gelinkt aan data.overheid.nl. Hiermee is ruim 50% van de op dit moment beschikbare Open data op data.overheid.nl afkomstig van CBS (Algemene Rekenkamer, april 2016). Via het Open data portaal van CBS kan iedereen die dat wil onbeperkt beschikken over grote hoeveelheden data van CBS. Gezien de ervaring met het verwerken van data en de ervaring rond het beschikbaar stellen van Open data, is CBS bij uitstek geschikt om overheidsorganisaties te helpen bij het beheer, het werken met, en het open maken van hun datasets.

Allereerst kan CBS meerwaarde bieden op het gebied van Open data bij het werken met privacygevoelige data: data over personen, huishoudens, bedrijven. Daarnaast heeft CBS veel kennis op het gebied van metadata. Een derde unieke positie van CBS is dat de organisatie de mogelijkheid heeft om data te koppelen alvorens de data open te maken. Tenslotte beschikt CBS over de techniek om datasets in de vorm van Open data beschikbaar te stellen aan de buitenwereld.

CBS wil deze kennis en ervaring graag ter beschikking stellen voor anderen door advisering, dienstverlening en services. Advisering bestaat uit het helpen van andere organisaties om hun

data zelf open te maken. Dit kan gebeuren door voorlichting, meedenken, meeschrijven aan een plan, cursussen op gebied van privacy bescherming en beveiligen van statistische data of toetsen van resultaten. Bij advisering blijft de verantwoordelijkheid van het open maken van de data bij de eigenaar van de data. CBS kan ook de verantwoordelijkheid voor het open maken overnemen door de dataset geschikt te maken om als Open data ter beschikking gesteld te worden. CBS garandeert daarbij de statistische beveiliging, ook in relatie tot andere datasets. Naast het ter beschikking stellen van losse datasets van een enkele partij, kan CBS desgewenst de data ook verrijken, koppelen met andere data. Combinatie van data is vaak aanzienlijk waardevoller dan de som der delen.

6.3 Belastingdienst

Eind 2014 is gestart met het opzetten van een verkenning naar Open data bij de Belastingdienst. Doel van deze werkgroep was om in eerste instantie vooral te kijken naar de kansen en mogelijkheden van Open data en na te gaan hoe en op welke manier ontsluiting verder kan worden opgepakt, passend bij de prioriteiten die de Belastingdienst stelt in onder meer de investerings agenda. In deze verkenning is onder meer gekeken naar het ontsluiten van niet-persoonsgebonden informatie.

In een korte notitie wordt achtergrondinformatie gegeven over Open data en de wijze waarop de werkgroep Open data heeft verkend wat het ontsluiten van Open data voor de Belastingdienst kan betekenen. Persoonsgebonden gegevens vallen niet onder het regime van Open data. Juist over dit soort gegevens beschikt de Belastingdienst in grote mate. Omdat de Belastingdienst, maar ook UWV en SVB die in een vergelijkbare positie verkeren, graag een bijdrage willen leveren aan het gebruik van deze gegevens als Open data op een zodanige wijze dat deze nooit naar individuele personen te herleiden zijn, is gezamenlijk het gesprek met CBS aangegaan.

Afgesproken is, dat de uitvoeringsorganisaties het aanbieden van deze gegevens niet zelf ter hand zullen nemen, maar dit door CBS laten doen. Dit waarborgt kwaliteit vanwege een eenduidige bron en professionele anonimisering.

De uiteindelijke conclusie (maart 2015) is, dat ten aanzien van Open data de Belastingdienst te maken heeft met de geheimhouding van art. 67 AWR. Gegevens die niet onder art. 67 AWR vallen, kunnen wel beschikbaar worden gesteld als Open data, met name op het vlak van dienstverlening, toezicht en prestaties van de dienst. In een uit te voeren nadere verkenning dienen mogelijkheden onderzocht te worden alsook uitgangspunten geformuleerd te worden voor het openen van data. Een deel van de beantwoording vraagt om een meer

proefondervindelijke benadering. Naar aanleiding daarvan heeft de werkgroep gekozen voor een pragmatische aanpak (proeftuinen) om de mogelijkheid te bezien (een) dataset(s) als Open data beschikbaar te stellen en te publiceren. Deze proeftuinen zullen vervolgens dienen om kennis en ervaring op te doen en om onderzoeksvragen te beantwoorden. In aanvulling op deze startinformatie zijn vervolgens diverse verdiepende gesprekken met medewerkers van de Belastingdienst gevoerd.

6.4 Loonaangifteketen

De loonaangifteketen heeft sinds 2006 verschillende fasen doorgemaakt in haar ontwikkeling. Nadat de drie keteneigenaren BD, CBS en UWV geruime tijd de focus hebben gehad op de (ontwikkeling van de) onderlinge samenwerking en vooral op het werkend en stabiel krijgen van de keten, is de keten zich momenteel aan het openen naar de buitenwereld. Andere partijen dan de keteneigenaren hebben namelijk ook een grote rol in de werking van de keten. Er wordt gezocht naar mogelijkheden om de relatie met die partijen in kaart te brengen, die relatie te verstevigen en op zoek te gaan naar de belangrijkste hefboomen in dat hele netwerk om de ketenprestatie te vergroten. In dat kader is een experiment gestart om te onderzoeken of het denken in ecosystemen daarbij kan helpen.

Dit heeft geleid tot de volgende bevindingen en aanbevelingen:

- Het holistische beeld, dat ontstaat door op ecosysteemniveau te denken in plaats van sequentieel in termen van een keten, maakt dat nieuwe relaties en verbetermogelijkheden zichtbaar worden.
- De vertegenwoordigers van de partijen uit het veld begrijpen niet altijd wat de taken van de keteneigenaren zijn: de loonaangifteketen is voor veel partijen nog een black box; de rol van de individuele keteneigenaren kunnen ze niet of nauwelijks benoemen; het identificeren van gemeenschappelijke belangen is nog een open speelveld.
- Wellicht de belangrijkste opbrengst ligt op het vlak van relatieopbouw. Er is een begin gemaakt met het kijken vanuit een ander perspectief dan voorheen. De primaire focus lag niet binnen de loonaangifteketen, maar op het holistische niveau van het ecosysteem. Ook voor de deelnemers was dit een nieuw en verrassend perspectief. Begrip dat iedereen moet inschikken om tot een beter geheel te komen, is nodig. Partijen ontdekten ook enkele gezamenlijke belangen. Er blijkt verder behoefte te zijn aan nader contact en meer 'nice-to-know' informatie dan alleen 'need-to-know' informatie.

De belangrijkste verbeteracties zijn als volgt vastgesteld:

- Gezamenlijke lobby op punten die voor iedereen van belang zijn (privacywetgeving; loonbegrip).
- Investeren in de kennis van de vaktechnische inhoud en elkaars proces.
- Maak de keten veel breder bekend dan nu en maak partijen ervan bewust dat ze onderdeel zijn van een ecosysteem.
- Experimenteren met onder andere het beschikbaar stellen van meer én Open data. Dit kan partijen verleiden mee te doen met de keten en/of tot de ontwikkeling van nieuwe diensten leiden.

7 Kernpunten uit workshop en werklunch met partners uit ecosysteem

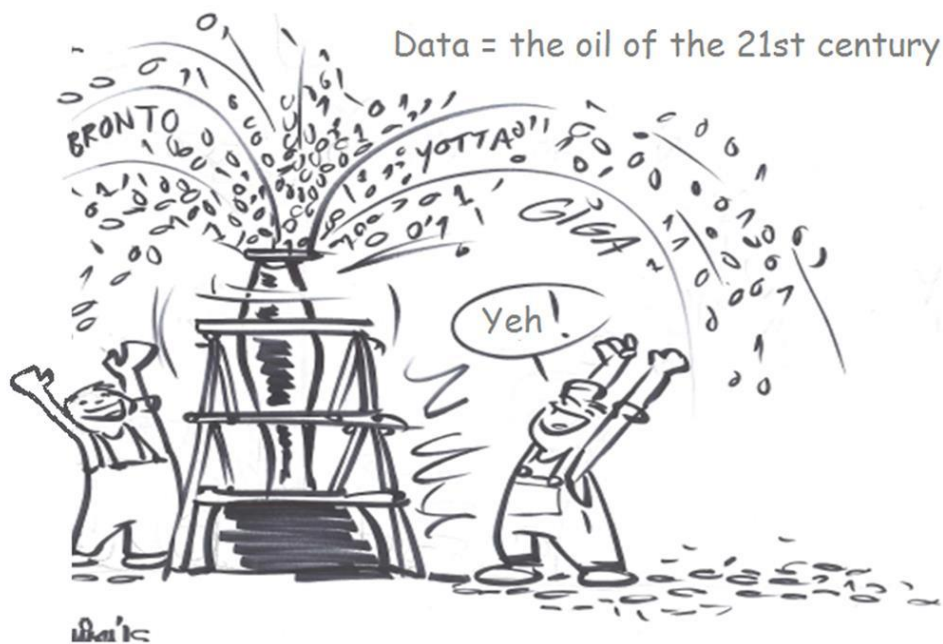
7.1 Doelstelling van workshop

De doelstellingen van de workshop op 2 juni 2016 zijn kort geformuleerd :

- *het verkrijgen en met elkaar delen van inzichten en ervaringen bij het verkennen van mogelijke ontwikkelscenario's wat betreft Open data*
- *het versterken van verbindingen tussen verschillende ketenpartners*

7.2 Aanleiding

De traditioneel autonome positie van de ketenpartners van de loonaangifteketen wordt meer en meer onderdeel van een dynamisch ecosysteem met andere omstandigheden. Het gebruik van Open data en de daarbij behorende kennis biedt in dit perspectief veel mogelijkheden. Veel organisaties zijn op dit moment druk aan de slag om na te gaan hoe hier op ingespeeld en goed gebruik van gemaakt kan worden. De reacties laten zien dat gebruik moet worden afgezet tegen de rol/positie van een organisatie. Gebruik van Open data is niet alleen een functioneel/technisch vraagstuk maar ook een normatief/maatschappelijk/cultureel en bestuurlijk/organisatorisch vraagstuk. Gebruik van Open data heeft dus een directe relatie met de rol/positie van een overheidsorganisatie in een netwerkmaatschappij.



Figuur 6 Bron: Internet

De loonaangifteketen kan maatschappelijk relevanter worden door met datasets haar directe en indirecte impact te vergroten. Zij wil immers voldoen aan de verwachtingen van de samenleving c.q. een informatiemaatschappij. Het functioneren en het karakter van de samenleving en de overheid veranderen namelijk in hoog tempo door een toename in informatie. De ontwikkeling van een nieuw beleid voor zowel gebruik van data door de ketenpartners van de loonaangifteketen als het vergroten van (her)gebruik van data van de loonaangifteketen door anderen past hier goed bij.

Tegen deze achtergrond is vanuit verschillende ervaringen en theorieën een open discussie gevoerd gericht op de vraag hoe een verbinding kan worden gemaakt tussen de visies met betrekking tot Open data en de weerbarstige dagelijkse praktijk.

De workshop is gestart met een discussie over de stelling, dat de loonaangifteketen maatschappelijk relevanter kan worden door met data haar directe en indirecte impact te vergroten. Deze discussie is gevoerd aan de hand van het schema op bladzijde 12.

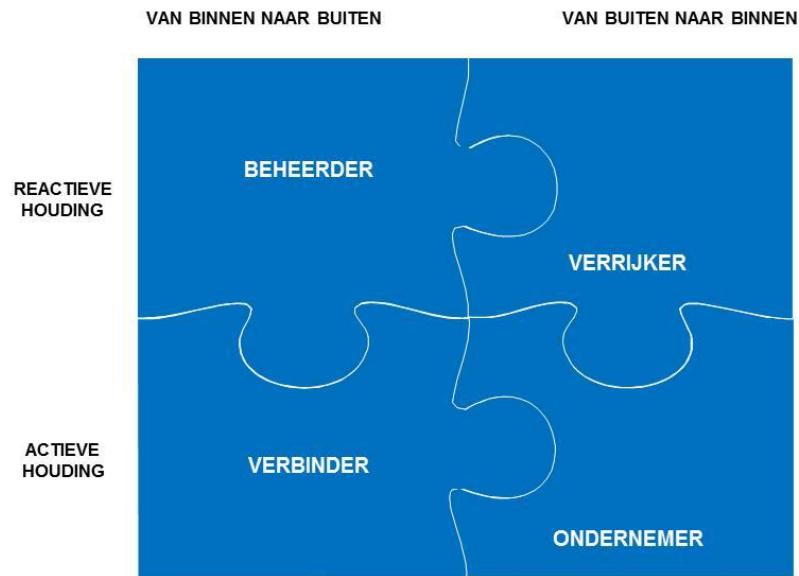
Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De loonaangifteketen streeft ernaar om mee te bewegen met de informatiemaatschappij en staat voor de opgave om zich te ontwikkelen tot een open, transparant en verbonden publiek-privaat samenwerkingsverband, dat snel en modern communiceert met de samenleving.
- In toenemende mate komen andere bronnen binnen de loonaangifteketen beschikbaar, worden nieuwe vragen aan de loonaangifteketen gesteld en ontstaan zelfstandige dataprocessen in de maatschappij, die de beleidsdoelen van de loonaangifteketen raken en beïnvloeden.
- De data die beschikbaar komen als Open data en andere bronnen uit de omgeving bieden de loonaangifteketen de kans om eigen data te verrijken, zodat de in- én externe ketenpartijen effectiever en efficiënter kunnen opereren.

7.3 Gehanteerd discussiemodel

In het kader van dit onderzoek is gekozen wordt voor een groeimodel van (1) traditioneel verbinden vanuit het beschikbare interne aanbod van data, via (2) een traject van gelijktijdig leren en doen, naar (3) verrijking met het externe beschikbaar aanbod van data. Een maximaal strategisch effect wordt bereikt zodra in wederkerigheid vraag en aanbod van data op elkaar worden afgestemd. De benutting van data is dus veeleer een groeimodel dan een big bang scenario, waarbij in één klap alle data van de loonaangifteketen openlijk beschikbaar gesteld zouden worden. In nadrukkelijke samenwerking met bedrijfsleven en medeoverheden wordt de uitwerking (proof of concept) opgesteld. De wisselwerking tussen partijen is de katalysator. Daarnaast is een zekere balans via een beheersbaar groeimodel vanuit bedrijfsvoeringsoptiek wenselijk om sterk oplopende kosten te vermijden.

Het volledige onderzoekmodel is toegelicht aan de aanwezige interne en externe ketenpartners. Bij deze workshop is met name geconcentreerd op het middelste gedeelte van dit onderzoekmodel. Dit gedeelte betreft de vier mogelijke rollen en/of posities die de loonaangifteketen kan doorontwikkelen.



Figuur 7 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, KPMG en Kenniskamer, 2014

De partijen binnen het ecosysteem van de loonaangifteketen kunnen verschillende rollen aannemen, afhankelijk van de (ontwikkelingen in de) beleids-/uitvoeringscontext. De vier roldefinities worden als volgt kort samengevat:

A. Beheerder

Vervult 'op verzoek' behoeften van bestaande doelgroepen direct gerelateerd aan uitvoering van kerntaken met het intern beschikbare aanbod.

B. Verrijker

Vervult 'op verzoek' behoeften van bestaande doelgroepen direct gerelateerd aan uitvoering van kerntaken met een op basis van externe bronnen verrijkt aanbod.

C. Verbinder

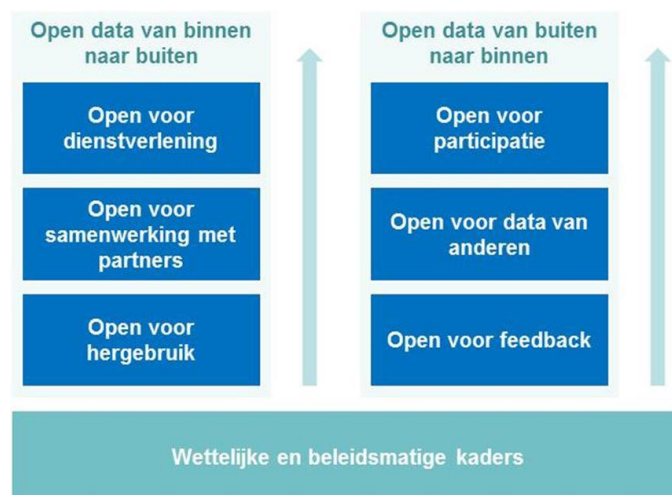
Speelt proactief in op bredere behoeften van bestaande en nieuwe doelgroepen gerelateerd aan kerntaken en daarbuiten met het intern beschikbare aanbod.

D. Ondernemer

Speelt proactief in op bredere behoeften van bestaande en nieuwe doelgroepen gerelateerd aan kerntaken en daarbuiten met een op basis van externe bronnen verrijkt aanbod.

Bij de discussie aan de hand van het afgebakende onderzoekmodel is rekening gehouden met de twee meest belangrijke toepassingen van data, namelijk:

- Open data van binnen naar buiten
- Open data van buiten naar binnen



Figuur 8 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, KPMG en Kenniskamer, 2014

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt, dat bij de loonaangifteketen veelal sprake is van persoonsgebonden informatie, in tegenstelling tot objectgebonden informatie.

7.4 Aanbodzijde: stellingen en bevindingen

Stellingen aanbodzijde

- Versterking van data-uitwisseling tussen de ketenpartners binnen het informatiestelsel van de loonaangifteketen is de eerste stap naar het beschikbaar stellen van Open data aan burgers en bedrijfsleven.
- Het aanbieden van Open data zal de samenwerking tussen ketenpartners van de loonaangifteketen versterken om tot een mooi gezamenlijk aanbod te komen.
- Er is geen behoefte aan een eigenstandig informatiekanaal van de loonaangifteketen voor Open data; dergelijke informatie moet door Belastingdienst, UWV en CBS zelf worden uitgedragen.
- Privacy bescherming is een belangrijke randvoorwaarde bij het openstellen van Open data vanuit de loonaangifteketen, maar binnen de kaders bestaat ruimte.

Stellingen vraagzijde

- Op basis van beschikbaar gestelde informatie kunnen marktpartijen op hun beurt nieuwe informatie genereren die voor de overheid bruikbaar is voor het monitoren van beleidsvragen / -uitvoering, zoals bijvoorbeeld in de zorgsector.
- Door decentralisatie van rijkstaken en verantwoordelijkheden ontstaat steeds meer vraag naar Open data vanuit de lokale overheden, bijvoorbeeld in het kader van het Sociaal Domein.
- Vragende partijen hebben moeite om hun vraag naar specifieke informatie te articuleren, want de overheid heeft de potentiële mogelijkheden onvoldoende toegelicht.
- Er is geen behoefte aan geaggregeerde gegevens, maar alleen aan individuele gegevens op persoonsniveau: loonaangifte gegevens zijn alleen waardevol wanneer het gegevens van individuele personen betreft.

7.5 Samenvatting kernpunten uit workshop

Bij de discussie over de stellingen tijdens de workshop zijn aan de hand van het besproken onderzoekmodel de volgende bevindingen en kernpunten naar voren gekomen.

Noties vooraf:

Het is belangrijk om een goede balans te vinden in de vragen: welke gegevens wil je uitwisselen én op welk niveau ga je gegevens uitwisselen? De gegevens binnen de loonaangifteketen zijn “goud”. Belangrijk is de actualiteit van de gegevens. Daar zit vaak de meerwaarde in. Uiteindelijk zou je naar een “real time city” moeten streven.

De loonaangifteketen werkt thans nog met gesloten, persoonsgebonden gegevens, enkel transparant voor het betrokken individu. Geanonimiseerde en geaggregeerde gegevens, niet herleidbaar tot personen, komen ter beschikking via CBS.

Veel data zijn derhalve gesloten beschikbaar. Er is behoefte aan verbreding. Gesloten data kunnen we samen oppakken met afnemers (AOL) en dataleveranciers (salarisadministrateurs en softwareontwikkelaars) en de maatschappij (inhoudingsplichtigen en burger).

- Er bestaat ruimte voor een nadere verkenning naar de invulling van de rollen Beheerder en Verbinder (van binnen naar buiten) alsmede de rol van Verrijker (van buiten naar binnen).
- Het ligt vooralsnog NIET voor de hand om de rol van Ondernemer nader te verkennen (van buiten naar binnen). Belangrijke vraag hierbij is de vraag naar het eigenaarschap van de data: ligt dat bij de burger, bij de beheerder? Zodra dat duidelijk is, is er een basisvoorwaarde van een correcte data-uitwisseling vervuld. Voorkomen moet worden dat de burger denkt: “wie gaat er met mijn gegevens aan de haal?”. “Gewin, gemak, genot en eigen voordeel” zijn hierbij voor de burger bepalend, benevens aan de andere kant negatieve effecten.
- De rol van informatiediensten en transactiediensten wordt cruciaal door de verwachte ontwikkelingen in wet- en regelgeving, de toename van gegevensuitwisseling en de ambities wat betreft de kwaliteit van data. De veiligheid zit in de interactie tussen de partijen (“civil rights”), die wel georganiseerd dient te worden.

- Ketenpartijen gedragen zich autonoom ten dienste van doelbinding (wettelijke taken). Ook als gevolg van taakstellingen, focus op verplichtingen en primaire taken. Open data lijken thans nog vooral het terrein van de ketenpartner CBS, echter de loonaangifteketen kan en moet een aanjagende rol gaan spelen in de Open data activiteiten van alle ketenpartners. Maak Open data onderdeel van het beleidskader; immers data/informatie zijn/is strategisch. Dat geeft ruimte om data verder te verspreiden. Het item wordt daardoor ook meer intrinsiek voor de organisaties en de medewerkers.
- Er wordt een tegengestelde beweging geconstateerd: de maatschappij/de politiek/ de overheid/ (en soms ook) de burger wil enerzijds investeren in Open data en het accepteren daarvan, zelfs op persoonsgebonden niveau; anderzijds wordt de (internationale) privacywetgeving strikter. Privacy is weliswaar een legitiem argument, maar juridificatie moet je verminderen; beter is het om meer in te zetten op afsprakenkaders en controle op naleving. De overheid dient hier een leidende rol te pakken en echt te besturen.
- Zowel de vraag naar gegevens als de actualiteit en de kwaliteit van deze gegevens nemen in een gestaag tempo toe. Ook wijzigingen in wet- en regelgeving zullen in de praktijk leiden tot schuivende panelen bij het hergebruik van Open data. Onlangs heeft bij voorbeeld het Parlement ingestemd met een tweetal gegevensgerichte wetten: de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (Quotumwet) en de Wet Tegemoetkomingen Loondomein (WTL). Voor de uitvoering van deze wetten worden gegevens uit de loonaangifteketen afgenomen. Het zal naar verwachting niet bij deze twee wetten blijven.
- De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze wetgeving (Quotumwet en WTL) ligt overigens veelal niet bij de loonaangifteketen. Het kan voorkomen dat de uit de loonaangifteketen afgenomen gegevens grondslagbepalend zijn in de gegevensafnemende wetgeving. Integrale verrijking van data en nieuwe informatiediensten kunnen daarbij leiden tot additionele eisen op het gebied van privacy en veiligheid.
- Een bijgewerkt gegevensmodel zou de loonaangifteketen in de fase van de uitvoeringstoets kunnen helpen. Bij de totstandkoming van gegevensgerichte wetgeving wordt in de uitvoeringstoets onderzocht of de inhoudelijke kwaliteit van de ter beschikking gestelde gegevens voldoende is voor het doel ten behoeve waarvan de gegevens worden afgenomen. Deze toets maakt onderdeel uit van het kwaliteitsbeleid van de loonaangifteketen.

- Het besef dient zich te ontwikkelen dat informatie maatschappelijke, sociale en economische waarde heeft. De trends richting een volwassen informatiesamenleving zetten druk op de publieke sector en op het openbaar bestuur in een ongekend hoog tempo. Het volstaat niet meer om vanuit de overheid alleen maar te reageren op deze impulsen. Deze bevinding ligt in lijn met de doelstellingen van een Open Government.
- Bij de discussie is een belangrijke randvoorwaarde voor realisatie en uitvoering naar voren gekomen, namelijk dat de deelnemende ketenpartijen in de praktijk te maken hebben met verschillende culturele en organisatorische spanningsvelden zoals de kloof tussen beleid en uitvoering.
- Het is van belang om het vermogen te bezitten om de juiste aanpak te kiezen. Dit vergt overzicht, inzicht, creativiteit maar ook kennis van mogelijke keerzijden. Bijvoorbeeld, recent onderzoek en ervaringen in het buitenland laten zien dat het aanbieden van Open data ook achterdocht kan oproepen.
- De robuuste massale processen en de datasets vormen een zeer belangrijke en strategische asset. Gezien de eigenschappen van hun eigen datasets hebben de partijen binnen het ecosysteem van de loonaangifteketen een goede uitgangspositie om meerwaarde te creëren met data. Door vanuit behoeften te redeneren, tijdig partijen te betrekken, wisselwerking over elkaars informatiepositie te entameren en initiatieven op beheersbare wijze uit te werken, kan deze meerwaarde gerealiseerd worden.
- De partijen binnen de loonaangifteketen zullen naar verwachting op termijn meer samenwerken met publieke en private partijen, die over relevante data beschikken en/of overheidsdata willen en kunnen gebruiken voor innovatieve toepassingen, rekening houdend met aspecten van privacy en veiligheid. De verantwoordelijkheid, het initiatief en de verbindende rol liggen vooralsnog bij de overheid.
- Deelnemende organisaties hebben in de praktijk te maken met verschillende spanningsvelden zoals:
 - Het wenselijke: wat willen wij van politieke doelstellingen en strategische doelen.
 - Het noodzakelijke: wat moeten wij doen vanuit de verwachtingen en eisen van de samenleving en vanuit de maatschappelijke randvoorwaarden.

- Het haalbare: wat kunnen wij gegeven de huidige organisatorische, financiële, ambtelijke en wettelijke competenties.

- o Binnen de context van de loonaangifteketen betekent Innovatiemanagement, dat een omgeving wordt gecreëerd om de leer/doen combinatie in de praktijk te brengen. In deze omgeving kunnen onderdelen van het ecosysteem van de loonaangifteketen, de in- én externe ketenpartijen, gezamenlijk leren en doen. Op deze wijze wordt de kennis over data en toepassingen verder ontwikkeld en worden stapsgewijs verbeteringen in de datasets en uitvoering van taken doorgevoerd.

- o De partijen binnen het ecosysteem van de loonaangifteketen hebben behoefte én dienen meer aandacht te besteden aan samenwerking, communicatie en voorlichting onderling, bijvoorbeeld door middel van regelmatige informatiebijeenkomsten.

Validatie tijdens Werklunch op 9 juni 2016

Deze kernpunten uit de workshop zijn in een open dialoog gevalideerd tijdens een werklunch met in- en externe ketenpartners in het kader van “Overleg over de keten heen” op 9 juni 2016 in Utrecht. De tussentijdse conclusies zijn besproken en onderschreven.

8 Uitkomsten discussie Open data tijdens Najaarsconferentie

In de najaarsconferentie Loonaangifteketen in september 2016 zijn de voorlopige resultaten van dit onderzoek in een inleiding voor het voetlicht gebracht en vervolgens in een discussieronde besproken. De discussie vond plaats aan de hand van een viertal vragen:

- Reacties op de inleiding en suggesties bij de aanbevelingen
- Ideeën over (on)mogelijkheden op het gebied van Open data in relatie tot de loonaangifteketen
- Hoe verhoudt zich privacy & veiligheid tot Open data in relatie tot de loonaangifteketen
- Welke concrete mogelijkheden zijn er voor het initiëren van een kleinschalig doorbraakproject op het gebied van Open data in de loonaangifteketen

In de discussieronde is naar voren gekomen dat het begrip Open data voor velen nog onbekend is. Men worstelt met een exacte definiëring van Open data. Een gedragen definitie bevordert een verder gesprek over Open data in de context van de loonaangifteketen. Een grote meerderheid ziet overigens zeker mogelijkheden voor het ter beschikking stellen van Open data en is nieuwsgierig naar dit fenomeen.

Open data zijn bevorderlijk voor het verder versterken van de loonaangifteketen; niet alleen voor afnemers en de maatschappij, maar zeker ook voor de keteneigenaren zelf. Open data kunnen ook een nieuwe vraag en nieuwe afnemers genereren, zonder dat een duidelijk beeld hoeft te bestaan wie exact deze data kunnen gaan gebruiken. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen die andere overheidsorganisaties hebben met het ter beschikking stellen van Open data. De discussiegroepen denken daar echter niet uniform over. Er wordt ook opgemerkt dat juist eerst in beeld moet worden gebracht aan welke data behoefte bestaat, voordat deze aan de maatschappij ter beschikking worden gesteld.

Voorts wordt opgemerkt dat het ter beschikking stellen van Open data bevorderlijk is voor de kwaliteit van gegevens. Zonder goede, betrouwbare data immers is het ter beschikking stellen van data niet zinvol.

Ook wordt gesproken over de vraag wie nu eigenlijk eigenaar is van de gegevens. Zijn dat de organisaties die deze informatie beheren, of zijn het juist de burgers en de bedrijven die deze informatie hebben geleverd? En zou het dan niet zinvol zijn om burgers en bedrijven de regie te geven over de mate van publicatie van deze data? En verder: wie bepaalt de privacygevoeligheid van deze data; is dat de burger of het bedrijf, of is dat de overheid?

Breed wordt een spanning gevoeld tussen Open data en de privacy van burgers en bedrijven. Dat is ook een ethische kwestie, waarvan de dilemma's van te voren moeten zijn doorgesproken. Het is in ieder geval van belang dat deze betrokkenen weten aan wie welke gegevens worden verstrekt. Mogelijk kan het stringent anonimiseren van gegevens en het aggregeren van gegevens een mogelijkheid bieden om toch privacygevoelige gegevens als Open data ter beschikking te stellen. CBS heeft daartoe de kennis in huis.

Er worden door de aanwezigen verschillende mogelijkheden genoemd die kunnen dienen als doorbraakprojecten, zoals het ter beschikking stellen van (interne) controles die in de keten worden gebruikt, het verstrekken van logistieke data (hebben geen beperkingen op het gebied van privacy), het ter beschikking stellen van gegevens ten behoeve van het 3e WW-jaar en informatie waardoor bedrijven zelf kunnen bezien in hoeverre de combinatie van BSN en geboortedatum juist is.

Tot slot wordt de suggestie gedaan om te onderzoeken in hoeverre de keten zelf gebruik kan maken van Open data van anderen.

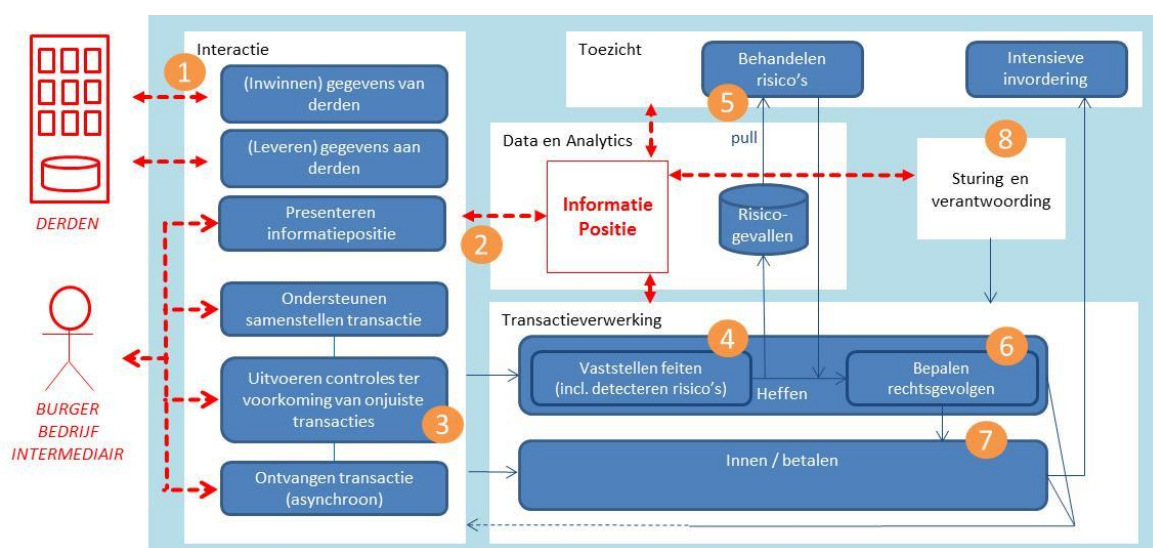
Deel 3 : Conclusies en advies

9 Conclusies

9.1 Inleiding

Het functioneren en het karakter van de samenleving en de overheid verandert in hoog tempo door een toename in informatie. De ontwikkeling van een nieuw beleid voor Open data past hier goed bij, waarin de overheid samen met burgers en bedrijfsleven in co-creatie initiatieven ontplooit. De loonaangifteketen speelt een cruciale rol in de informatie-infrastructuur van Nederland en wil voldoen aan de verwachtingen van een volwassen informatiesamenleving. De loonaangifteketen kan maatschappelijk relevanter worden door met datasets haar directe en indirecte impact te vergroten. Het Ketenbureau loonaangifteketen stimuleert en ondersteunt deze initiatieven.

Een belangrijke basis voor het uitbouwen naar een dynamische loonaangifteketen in de toekomst is neergelegd in de (concept) Houtskoolschets Loonaangifteketen. Deze houtskoolschets wordt thans verder uitgewerkt in samenwerking met interne en externe ketenpartijen. De robuuste massale processen in deze ontwikkeling dienen in samenhang te worden gezien met de relevante datasets en met de context waarin processen en informatiemanagement plaatsvinden.



Figuur 9 Houtskoolschets Loonaangifteketen, 2016

Vanuit de verschillende interviews, de bevindingen uit de workshop en de werklunch, en de discussies tijdens de Najaarsconferentie zijn vanuit dit onderzoek conclusies getrokken. De belangrijkste conclusies hebben betrekking op de volgende themagebieden en worden als volgt kort samengevat.

9.2 Conclusies

Zoektocht naar de juiste weg

De voornaamste observatie is, dat de verschillende partijen binnen het ecosysteem van de loonaangifteketen bezig zijn met een zoektocht naar de juiste weg. Het onderwerp Open data is politiek/bestuurlijk, economisch en maatschappelijk relevant vanuit ontwikkelingen in informatiesamenleving en wet- en regelgeving. Toch blijkt het moeilijk om hiermee op de juiste wijze om te gaan, vooral ingegeven door de verschillende interpretaties over de mogelijkheden en onmogelijkheden van de wet- en regelgeving rondom privacy.

Deze verkenning naar de mogelijke rollen van de loonaangifteketen heeft een waardevolle roadmap met actielijnen opgeleverd (proof of concept). Echter de bevindingen en ideeën passen op dit moment nog niet in de bestuurlijke agenda, mede vanwege andere prioriteiten. Het is daarom relevant en gewenst om de thematiek rond Open data op de bestuurlijke agenda te zetten met het verzoek om bestuurlijk commitment en besluitvorming door het Kernteam. Gelijktijdig kunnen enkele voorbereidende en randvoorwaardelijke activiteiten geïnitieerd worden, met name gericht op awareness en kennisdeling binnen het ecosysteem. Het LMO zou als kristallisatiepunt voor deze awareness fase benoemd kunnen worden.

Rollenmodel en verkenning naar aanvullende rollen

In de zoektocht naar besluitvorming en draagvlak op bestuurlijk- en beleidsniveau wat betreft Open data bestaat ruimte voor een nadere verkenning naar de invulling van de rollen Beheerder en Verbinder (van binnen naar buiten) alsmede de rol van Verrijker (van buiten naar binnen). Van overheidsinstanties mag verwacht worden dat zij maximale inspanningen verrichten op het gebied van open overheid en eigen informatiebeheer (corporate data management) en dat hierdoor de rol van Beheerder eigenlijk vanzelfsprekend is. Er bestaat vanuit overheid en samenleving een sterk pleidooi dat in het kader van Open Overheid en Open data de rol van

Verbinder in de komende jaren verder wordt uitgebreid. Ook binnen het ecosysteem van de loonaangifteketen wordt geconstateerd dat diverse ketenpartners meer aandacht aan Verbinding dienen te besteden.

Niemand in Nederland heeft meer informatie op het gebied van werk en inkomen in beheer dan de (keteneigenaren van de) loonaangifteketen. Verrijking van deze informatie vindt thans voornamelijk plaats door één van de keteneigenaren, CBS. De vraag die hierbij opgeld doet is, of ook de andere keteneigenaren in de rol van Verrijker kunnen en willen treden. Integrale verrijking zal daarbij zeker leiden tot additionele eisen op het gebied van privacy en veiligheid.

Het ligt vooralsnog NIET voor de hand om de rol van Ondernemer nader te verkennen (van buiten naar binnen). De rol van Ondernemer past niet in de wettelijke taakstelling en doelbinding van de grote ketenpartijen. Uitzondering is mogelijk CBS.

Informatiediensten, kwaliteit en gegevensmodel

De rol van informatiediensten en transactiediensten wordt cruciaal door de (verwachte) ontwikkelingen in wet- en regelgeving, de toename van gegevensuitwisseling en de ambities op het vlak van de kwaliteit van data. Het bestaande geautomatiseerde datamodel van de gegevensvoorzieningen van de keteneigenaren is de kern. Gegevensarchitectuur, gegevensinfrastructuur, datamodellen en koppelvlakken vereisen bijzondere aandacht. De behoeften veranderen in de tijd, waarvoor het datamodel de gewenste harmonisatie en flexibiliteit moet hebben. De gegevens worden gebruikt in ketenprocessen en moeten dus voldoen aan de eisen van integriteit, continuïteit en betrouwbaarheid. Attributen, eigenaarschap en verrekeningsmodel dienen nader te worden uitgewerkt.

Verschillende onderdelen van de keteneigenaren overwegen nu stappen met Open data en met de herstructurering van het Enterprise Data Management (EDM). Deze stappen zijn verschillend van aard: variërend van het organiseren van het intern datamanagement voor de uitvoering van het primaire proces tot het toepassen van Open data en het koppelen met nieuwe bronnen. Deze stappen vinden onafhankelijk van elkaar plaats in eigen tempo en eigen ambitie. Een roadmap geeft ruimte voor deze individuele stappen, maar tegelijk faciliteert een roadmap de loonaangifteketen onderdelen om de eigen processen te verbeteren en kennis te delen.

Hierbij dient rekening te worden gehouden met aspecten van privacy en veiligheid. Deze aspecten hoeven echter niet in alle gevallen een show-stopper te zijn. De veiligheid zit in de interactie tussen de partijen, die wel georganiseerd dient te worden.

Gegevensgerichte wet- en regelgeving

De gegevens uit de loonaangifteketen worden steeds vaker gebruikt voor de uitvoering van gegevensgerichte wetgeving. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze wetgeving ligt veelal niet bij de loonaangifteketen. Het kan voorkomen dat de uit de loonaangifteketen afgenomen gegevens grondslagbepalend zijn in de gegevensafnemende wetgeving. Dit kan zelfs wanneer deze gegevens binnen de loonaangifteketen slechts van bijkomstige aard zijn. Ook kan het voorkomen dat tegemoetkomingen of heffingen gebaseerd op deze gegevensafnemende wetgeving rechtstreeks worden uitbetaald of geheven. Bij de totstandkoming van dergelijke gegevensgerichte wetgeving wordt in de uitvoeringstoets onderzocht of de inhoudelijke kwaliteit van de ter beschikking gestelde gegevens voldoende is voor het doel ten behoeve waarvan de gegevens worden afgenomen. Deze toets maakt onderdeel uit van het kwaliteitsbeleid van de loonaangifteketen. Een (nieuw) datamodel zou de loonaangifteketen in de fase van de uitvoeringstoets kunnen helpen bij de normering van de gewenste gegevenskwaliteit, de toetsing aan de norm en de beantwoording van de vraag of er voldoende borging, sturing en monitoring op de gegevenskwaliteit kan plaatsvinden.

Wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen in de uitvoering leiden tot schuivende panelen bij het hergebruik van Open data. Zowel de vraag naar gegevens als de kwaliteit van deze gegevens nemen in een gestaag tempo toe. Onlangs heeft het Parlement ingestemd met een tweetal gegevensgerichte wetten: de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeprekten (Quotumwet) en de Wet Tegemoetkomingen Loondomein (WTL). Voor de uitvoering van deze wetten worden gegevens uit de loonaangifteketen afgenomen. Het zal naar verwachting niet bij deze twee wetten blijven. Het is namelijk de ambitie van het Kabinet om de gegevens- en informatiehuishouding van de overheid verder te stroomlijnen en hergebruik van gegevens mogelijk te maken. De huidige Polisadministratie levert een substantiële bijdrage aan deze ambitie. De Minister van Sociale Zaken heeft dan ook in een brief van 4 april 2016 aangegeven dat hij inzet op het verder verbeteren en optimaliseren van de huidige Polisadministratie.

Aansluiting tussen informatiesamenleving en open overheid

In het actieplan Open overheid 2016-2017 staan de ambities en concrete acties van het kabinet en haar partners beschreven als het gaat om het invullen van een Open overheid. Hiermee geeft

het uitvoering aan de eerder geformuleerde Visie Open Overheid. Dit betekent het streven naar een transparante overheid, welke zoveel mogelijk informatie en data aan de samenleving beschikbaar stelt; een overheid die samenwerkt met tal van maatschappelijk betrokken partijen en deze faciliteert; en een toegankelijke overheid, die openstaat voor iedereen.

Het besef dient zich te ontwikkelen, dat informatie maatschappelijke, sociale en economische waarde heeft. De trends in de moderne informatiesamenleving zetten druk op de publieke sector en op het openbaar bestuur in een ongekend hoog tempo. Het volstaat niet meer om alleen maar passief te reageren op deze impulsen. Het is daarbij overigens niet altijd wenselijk en ook niet altijd nodig, dat alle overheidsinformatie steeds openbaar is. Het is echter wel heel belangrijk dat goed wordt onderscheiden welke informatie wel en niet openbaar is. Met publiek geld gefinancierde informatie en producties dienen in beginsel openbaar te zijn, tenzij zwaarwegende belangen als privacy of veiligheid zich daartegen verzetten.

Organiseren van de samenwerking en communicatie

Het is onmogelijk om alle kennis en ervaring in eigen huis te organiseren. Dat betekent dat er duurzame samenwerkingsverbanden worden aangegaan door en mét publieke en private organisaties die op bepaalde punten complementair zijn. Maak bijvoorbeeld binnen dit verband afspraken over het delen/uitwisselen van resources en deelname aan innovatieprogramma's als Horizon 2020⁵.

Innovatiemanagement houdt in dat een omgeving wordt gecreëerd om de leer/doen combinatie in de praktijk te brengen. In deze omgeving kunnen onderdelen van het ecosysteem van de loonaangifteketen, de ketenpartijen, gezamenlijk leren en doen, wordt de kennis over data verder ontwikkeld en worden stapsgewijs verbeteringen in de datasets en uitvoering van taken doorgevoerd.

Samenwerking gaat uit van het delen van kennis, het benoemen van kennisvelden en het afstemmen van doelstellingen en acties. Met interne communicatie en samenwerking ligt de focus op stakeholders binnen het huidige ecosysteem van de loonaangifteketen. Met externe samenwerking en communicatie ligt de focus op stakeholders binnen andere ministeries en externe partijen en op andere programma's en initiatieven binnen de overheid. Externe

⁵ European Union; Horizon2020

samenwerking gaat uit van het organiseren van ruimte om samen met Open data aan de slag te gaan.

Om samenwerking te bevorderen dienen er, naast periodieke bijeenkomsten om de voortgang te bespreken, op regelmatige basis thema sessies vanuit (het ketenbureau van) de loonaangifteketen te worden georganiseerd en/of gefaciliteerd waarbij ingegaan zal worden op een specifiek thema en waarbij issues voorgelegd kunnen worden.

Doorbraakprojecten op basis van roadmap

Open data hangen samen met wisselende en sterk verschillende vraagstukken in beleid en uitvoering van beleid en ontwikkelingen op inhoud en toepassing. Uit de ontwikkelingen volgen een aantal basiseisen waaraan de aanpak moet voldoen: faciliteren en stimuleren van de verbreding, tegelijkertijd leren en doen, interne samenwerking versterken, recht doen aan eigen identiteit van de rollen van de verschillende keteneigenaren en ketenpartners van de loonaangifteketen.

Ontwikkelingen op het gebied van Open data (en big data) gaan zo snel dat we met zekerheid kunnen zeggen dat er steeds wijzigingen en toevoegingen in de aanpak zullen moeten plaatsvinden. Het is noodzakelijk om Open data in de reguliere processen te verankeren zodat ook in de toekomst aan het principe “open, tenzij” voldaan blijft worden.

Geconcludeerd wordt om bij de realisatie van de roadmap niet een strak gestructureerde projectaanpak te hanteren, maar om op organische wijze de ambitie per doorbraakproject in kaart te brengen, klein te starten, en snel op te schalen. Langs deze weg van een voortschrijdende roadmap met “learn – scale-up - accelereren” wordt mogelijk gemaakt het Open data beleid in de reguliere processen te verankeren en werkende voortgang te boeken. Om de samenhang en het totaalzicht op de ontwikkelingen te houden is (enige vorm van) coördinatie noodzakelijk.

De roadmap is een iteratief proces van gelijktijdig leren (verkennen, onderzoeken) en doen (concrete uitwerkingen in projecten). Bij de uitvoering van de projecten wordt gaandeweg kennis verkregen van en ervaring opgedaan met de relevante vraagstukken (onderscheid tussen kennisprojecten en doe-projecten). De verkenningen maar ook de uitwerkingen zijn gericht op randvoorwaardelijke aspecten zoals kennisontwikkeling, beheersbaarheid en cultuur.

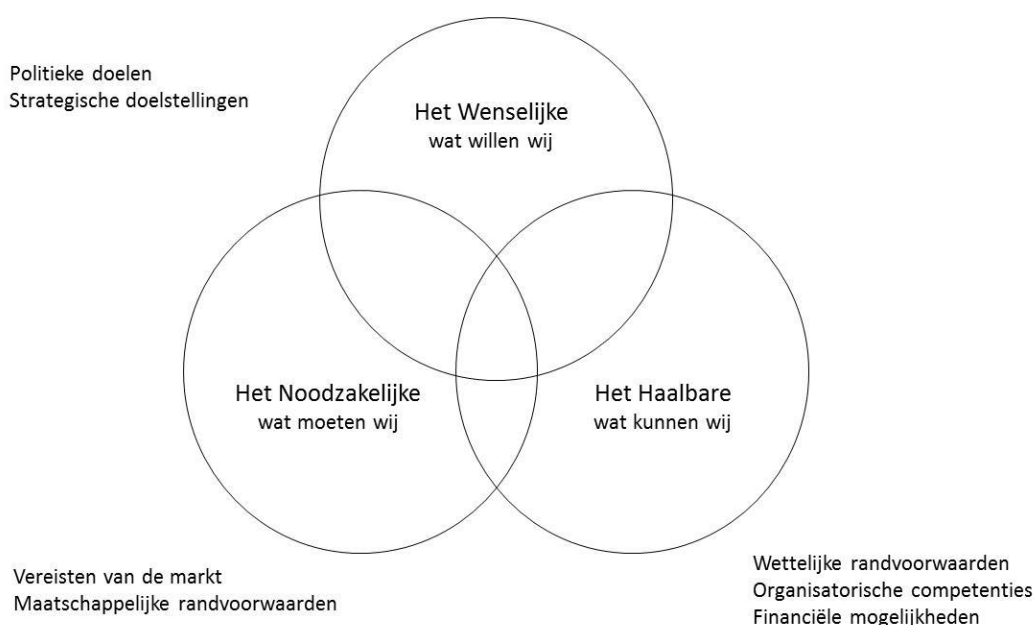
Vanuit het besef dat de ketenpartners van de loonaangifteketen in een verschillende ontwikkelingsfase zitten en een verschillend kennisniveau hebben, wordt voorgesteld om

keteneigenaren en ketenpartners ieder één of meer doorbraakprojecten te laten uitwerken waarin zij nu al stappen hebben gezet. Hierdoor wordt een snelle doorstart mogelijk gemaakt en kan deze opgedane kennis en kunde ecosysteem-breed met elkaar gedeeld en hergebruikt worden. Een aantal doorbraakprojecten wordt overkoepelend opgepakt.

10 Advies: voorgestelde roadmap

10.1 Diversiteit in belangen

In toenemende mate komen andere informatiebronnen beschikbaar, worden nieuwe vragen aan de keteneigenaren en de ketenpartners gesteld en ontstaan zelfstandige dataprocessen in de maatschappij die de beleidsdoelen van de overheid raken en beïnvloeden.



Figuur 10 SIOO; De Loonaangifteketen als ecosysteem, 2016 (bewerkte versie)

De voorgestelde roadmap is gericht op de vraag hoe het ecosysteem van de loonaangifteketen omgaat met data. De keteneigenaren waren tot voor kort nagenoeg de enige partijen die op serieuze schaal data vroegen en aanboden als het ging om data met betrekking tot werk, inkomen (en vermogen). De ontwikkelingen in de informatiemaatschappij, in wet- en regelgeving en in de samenwerking tussen markt en overheid brengen hierin snel verandering. De loonaangifteketen streeft ernaar om mee te bewegen met de informatiemaatschappij en staat voor de opgave om zich te ontwikkelen tot

een open, transparant en verbonden publiek-privaat samenwerkingsverband, dat snel en modern communiceert met de samenleving.

De roadmap “LAK Open data” schetst de gewenste veranderingen en de bijbehorende transitiepaden om gebruik te kunnen maken van de nieuwe bronnen, in te kunnen spelen op nieuwe en veranderende behoeften en de positie en rol van de loonaangifteketen te bepalen om het publiek belang vanuit de beleidsdoelen van de rijksdienst te borgen.

10.2 Typering van activiteiten : Doen en Versnellen

De opzet voor de roadmap is gestructureerd langs twee lijnen met ieder een verschillend projectkarakter, namelijk: “DOEN” en “VERSNELLEN”.



Figuur 11 Onderscheid tussen Doen en Versnellen

In de lijn “DOEN” ligt de nadruk op actiegerichtheid. Doorbraakprojecten zijn gericht op het realiseren van concrete resultaten en het opdoen van ervaring met Open data aan de hand van concrete situaties binnen de onderscheiden rollen van Beheerder, Verbinder, en Verrijker. Hier vormt het creëren en aantonen van de meerwaarde van “anders omgaan met data” het primaire doel.

De tweede lijn betreft “VERSNELLEN”. Een aanverwante doelstelling is het opdoen van relevante kennis en leerprocessen, en om aan de hand van deze leerprocessen beter zicht te krijgen op de

randvoorwaardelijke vraagstukken die een effectieve inzet en combinatie van Open data in de weg staan. Het uitwerken van deze randvoorwaarden om daarmee de realisatie van de doen-projecten te versnellen, vormt de doelstelling van de lijn “versnellen”. Een aantal van deze vraagstukken is bekend. Hierbij valt onder meer te denken aan:

- Het zoeken naar en creëren van motivatie en draagvlak op departements-, beleids- en bestuurlijk niveau bij de moederorganisaties
- Versterking van verbinding tussen de partners binnen het ecosysteem van de loonaangifteketen
- Omgaan met samenwerking tussen markt en overheid
- Formuleren van gedragscode ter bescherming van privacy, compliance en ethiek
- Beschikbaar hebben van kennis en ervaring met data-analyse
- Ontwikkelen van juridische en financiële kaders
- Beschikking hebben over de juiste datakwaliteit en -infrastructuur.

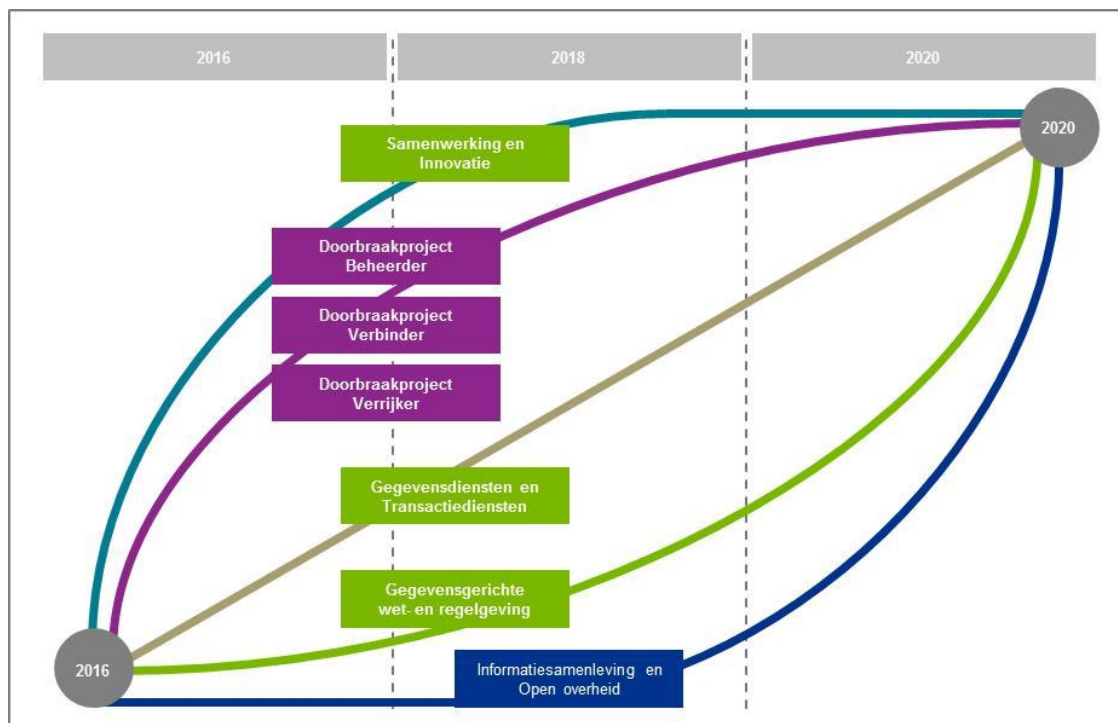
De lijnen “DOEN” en “VERSNELLEN” vullen elkaar aan.

10.3 DOEN (doorbraakprojecten)

In aansluiting op de eerdere bevindingen, analyse en conclusies worden de volgende actielijnen (“doen”) voorgesteld:

-  Aktielijn 0 : Organiseren van draagvlak en besluitvorming op departements-, beleids- en bestuurlijk niveau
-  Aktielijn 1 : Organiseren van samenwerking en communicatie binnen het ecosysteem
-  Aktielijn 2 : Informatiediensten, kwaliteit en gegevensmodel
-  Aktielijn 3 : Gegevensgerichte wet- en regelgeving
-  Aktielijn 4 : Aansluiting informatiesamenleving en open overheid
-  Aktielijn 5 : Doorbraakproject rol Beheerder
-  Aktielijn 6 : Doorbraakproject rol Verbinder
-  Aktielijn 7 : Doorbraakproject rol Verrijker

Deze actielijnen kunnen worden uitgezet in een indicatieve tijdslijn, bijvoorbeeld als volgt:



10.3 VERSNELLEN (randvoorwaardelijke vraagstukken)

Iedere DOEN actielijn heeft te maken met randvoorwaardelijke vraagstukken (versnellen). De “versnellen” projecten hebben het karakter van leerprojecten. Deze vraagstukken dienen gelijktijdig met de uitwerking van de actielijnen (doen) uitgewerkt te worden om te kunnen komen tot een optimaal resultaat. Onderstaand is een indicatief overzicht gegeven van vraagstukken die tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen.

Domein	Vraagstukken
Maatschappelijke trends	<ul style="list-style-type: none"> ■ Informatiesamenleving en open overheid ■ Veranderende rolopvatting in relatie tot beleidsdoelen ■ Afbakening Open data ■ Transparantie

Data Management (aanbieder)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Data management als data provider (aanbieder met eigen data naar buiten) ■ Inventarisatie datasets voor Beheerder en Verbinder ■ Life cycle management: borging-verbetering-innovatie ■ Privacy, security en ethiek
Data Management (vrager)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Data management als vrager (van buiten naar binnen) ■ Inventarisatie datasets voor Verrijking ■ Instrumenten gericht op data kwaliteit, standaardisatie, veiligheid ■ Geavanceerde technologie tooling (oa viewing)
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> ■ Samenwerking met markt, overheid-overheid, burgerparticipatie ■ Potentiele doelgroepen en ketenpartners ■ Identificatie kansrijke innovatietrajecten en informatiediensten ■ Ontwikkelen marktparticipatie en uitvoering ■ Interne samenwerking
Wet- en Regelgeving (kaders)	<ul style="list-style-type: none"> ■ AWR ■ Algemene Verordening Gegevensbescherming EU ■ EU Inspire ■ Wet Markt en Overheid, Wet Openbaar Bestuur, Gemeentewet ■ TK brieven ■ BZK richtlijnen, privacy, informatieveiligheid
Beleidsbepaling	<ul style="list-style-type: none"> ■ Opstellen strategische visie LAK Open data 2016-2020 ■ Innovatiemanagement: sturing, kaderstelling en overlegstructuren ■ Overleg directeuren ■ Marktverkenning ■ Verbinding met LAK beleidsdoelen en –prioriteiten ■ Afhankelijkheidsanalyse, dreigingsanalyse, kwetsbaarheid, risicoweging, etc ■ Roluitwerking Beheerder-Verbinder-Verrijker
Ecosysteem beheer	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ontsluitingstrategie (aansluitvoorwaarden) ■ Beheersprocedures
Thematisch onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> ■ Inhoudelijke thema's vs proces van uitvoering ■ Onderzoeksagenda met thema's (leertrajecten) ■ Samenwerking met kennisinstellingen ■ Organiseren reguliere bijeenkomsten voor kennisdeling
Project-organisatie	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zoekopdracht, geen geprogrammeerde actie ■ Organisatie en teamleden ■ Werkstromen en samenhang ■ Omgevingsmanagement
Communicatie, cultuur en voorlichting	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bewustzijn stimuleren voor innovatie en samenwerking ■ Communicatieplan voor intern en extern ■ Uitgeven nieuwsbrief, organiseren informatiebijeenkomsten ■ Participatie ecosysteem partners
Aanvullende dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> ■ Service levels goud-zilver-brons ■ Schema voor financiering en verrekening ■ Marktverkenning naar vraag en aanbod ■ Leveringsvoorwaarden

BIJLAGEN

Bijlage : Overzicht deelnemers workshop 2 juni 2016 - Leidschenveen

George van Cauter	(Belastingdienst/Centrale Administratieve Processen)
Tanya Gelsema	(CBS)
Henk Heerink	(Belastingdienst/Centrale Administratieve Processen)
Ramon de Louw	(Ministerie van Economische Zaken)
René Matthijsse	(Fontys Hogescholen)
Lotte Peeters	(Fontys Hogescholen)
John van de Poll	(Ketenbureau LAK)
Jouke Sjaardema	(Unit4)
Jasper Soetendal	(Gemeente Amsterdam)
Erik van der Starre	(Ketenbureau LAK)
Bart Stijvers	(UWV)
Paul Vincken	(Ketenbureau LAK)
Ivo Ville	(Inspectie SZW)
Lenny Visser	(Fontys Hogescholen)
Rik van der Vliet	(CBS/AGL)

Bijlage : Overzicht deelnemers werklunch 9 juni 2016 - Utrecht

George van Cauter	(plv directeur Belastingdienst/Centrale Administratieve Processen)
Diantha Croese	(Ketenmanager LAK)
Martin van der Lugt	(directeur Uitvoering gegevensdiensten UWV)
Sylvia Kok-de Vries	(directeur Demografische en Sociaal-economische statistieken CBS)
René Matthijse	(lector Keteninformatiemanagement Fontys Hogescholen)
Paul Vincken	(ketenregisseur LAK)
Jaap Westenberg	(plv directeur Belastingdienst/Centrale Administratieve Processen)
Frans Faber	(Loon Salarissoftware B.V.)
Jouke Sjaardema	(product manager Unit4)
Lex Lagerveld	(unitmanager operations PH&C)
Merijn Windemuller	(directeur SNG)

Bijlage : Referenties

Algemene Rekenkamer; Trendrapport open data 2016; maart 2016.

Belastingdienst; Werkgroep Open Data; Open Data ontwikkelingen bij de Belastingdienst; 2015.

Bureau Digicommissaris; Digiprogramma 2016/2017: Succesvol digitaal, stel mensen centraal; maart 2016.

CBS; CBS, open data en privacy; presentatie Wim van Nunspeet op 23 januari 2014.

CBS; Open en big data bij CBS; presentatie Bert Kroese; Thematische Kenniskamer IenM, 15 april 2014

European Union; Creating value through open data: Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources; 2015.

European Union; Horizon2020 , zie <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/official-documents>

Gemeente Amsterdam; Open Data in Amsterdam; CIO Office; maart 2016

Gemeente Amsterdam; Amsterdam Economic Board; Open Data Toepassingen en Best Practices; januari 2013

Grijpink, J.H.A.M. ; Geboeid door ketens: samenwerken aan keteninformatisering. Platform Keteninformatisering Den Haag; 2017

Informatiehuis Water; Rapport Waterschappen en Open Databeleid, een afwegingskader; juli 2013.

Janssen, M., Y. Charalabidis, and A. Zuiderwijk, "Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government," *Information Systems Management*, vol. 29, pp. 258-268, 2012.

Ketenbureau LAK; Handvatten voor ketensamenwerking, ervaringen uit de loonaangifteketen. UWV/Belastingdienst; 2010

Ketenbureau LAK; Loonaangifteketen: op weg naar de toekomst

Ketenbureau LAK; Eindrapportage loonaangifteketen 2015; 5^e concept dd 11-01-2016

Ketenbureau LAK ; Onderzoeksvoorstel: modaliteiten in gegevensmodellen binnen de Loonaangifteketen; 2016

Ketenbureau LAK; Jaarplan 2016: Met het oog op de toekomst; december 2015

Ketenbureau LAK/HEC, 2011, Papernote 35, Loonaangifteketen, de aorta van BV Nederland, Den Haag, SDU uitgevers; 2011

Man, A.P. de; Alliantiebesturing, Assen, Van Gorcum; 2006

Manifestgroep; Eindrapport werkgroep Open data; februari 2013.

Matthijsse, R.P.H.M. ; De transformatie naar een informatiegedreven overheid; KPMG publicatie; 2014

Matthijsse, R.P.H.M. ; Open Data en keteninformatiemanagement. Tijdschrift iBestuur, maart 2015

Matthijsse, R.P.H.M. ; Informatiemanagement en control in een ketenomgeving; Fontys Hogescholen; Lectorale rede uitgesproken op 24 februari 2016.

Ministerie van BZK; Brief minister aan Tweede Kamer; Informatie- en communicatietechnologie; kenmerk 2014-000026643; 1 november 2013

Ministerie van BZK; Brief minister aan Tweede Kamer; Stand van zaken uitvoering Nationale open data agenda; kenmerk 2016-0000342612; 22 juni 2016

Ministerie van BZK; Visie Open overheid; september 2013

Ministerie van BZK; Open overheid in actie: Actieplan 2016 -2017; december 2015.

Ministerie van BZK; Wet Hergebruik Overheidsinformatie; 18 juli 2015; Stb. 2015, 271.

Ministerie van Financiën; Op weg naar de toekomst; Verslag loonaangifteconferentie; september 2015.

Ministerie van Financiën; Robuuste Massale Processen; Houtkoolschets Loonaangifteketen, concept versie, 24 juni 2016

NORA ; Ketens de baas; Pijlers en bouwstenen voor ketensturing. ICTU Den Haag; 2013

SIOO; De Loonaangifteketen als ecosysteem; Utrecht; januari 2016

UWV; Handreiking open data UWV; november 2015.

UWV; Meerjarenplan Technologie UWV 2014-2018; Technologie-office; januari 2014.

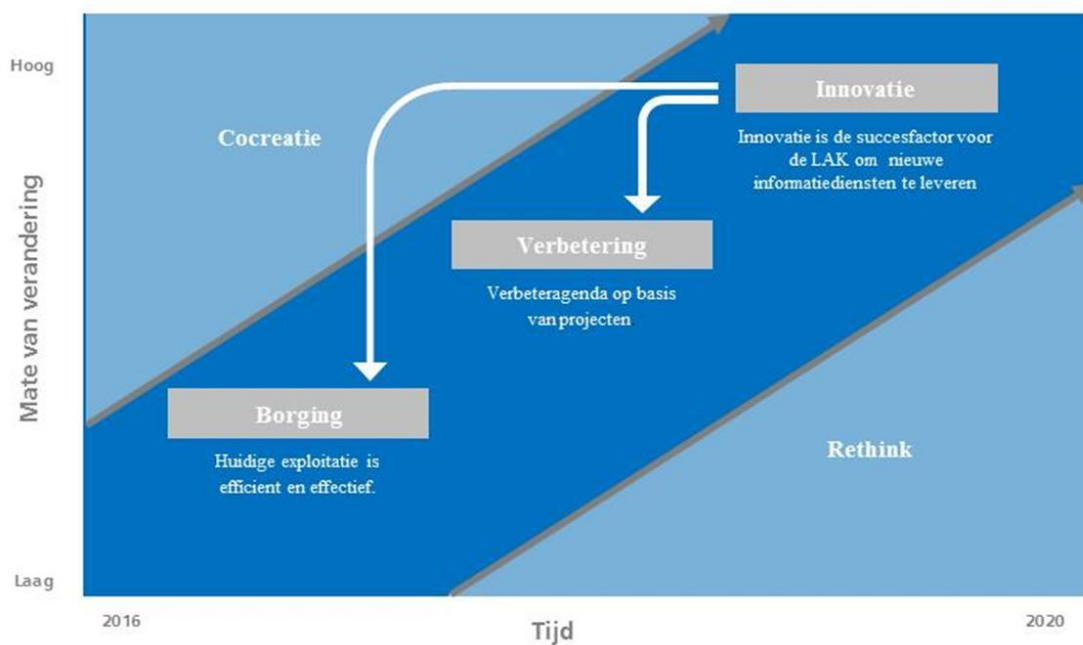
Zuiderwijk, A. and M. Janssen, "Open data policies, their implementation and impact: A comparison framework," *Government Information Quarterly*, vol. 31, pp. 17-29, 2014.

Bijlage: Data als grondstof

De datasets van de keteneigenaren van de loonaangifteketen vormen een zeer belangrijke en strategische asset. Gezien de eigenschappen van haar eigen datasets heeft de loonaangifteketen een goede uitgangspositie om meerwaarde te creëren met data. Door vanuit behoeften te redeneren, tijdig partijen te betrekken en initiatieven op beheersbare wijze uit te werken, kan deze meerwaarde gerealiseerd worden. Dit betekent dat de loonaangifteketen partijen naar verwachting en op termijn nog meer zullen samenwerken met publieke en private partijen, die over relevante data beschikken en/of overheidsdata kunnen gebruiken voor innovatieve toepassingen, rekening houdend met privacy aspecten.

In het verleden zijn de datasets onderhouden en verbeterd langs de traditionele lijnen van life cycle management. In ieder van de volwassenheidsfasen zijn beslissingen genomen die hebben geleid tot de huidige omvang en kwaliteit van de data. In het licht van de beoogde samenwerking tussen markt en overheid ontstaat echter een andere positie van het ecosysteem van de loonaangifteketen binnen en buiten de overheid. Het is voorzien, dat de data die afkomstig is van andere bronnen uit de omgeving van de huidige ketenpartners, mogelijk kunnen leiden tot een verbeterimpuls van de huidige datasets. De verbeteringen kunnen leiden tot betere processen, betere producten en wellicht meer samenwerking met partijen buiten het huidige ecosysteem.

Deze co-creatie, met Redesign en Rethink, dient plaats te vinden in samenwerking tussen markt en overheid. Hierbij wordt uitgegaan van drie functionele aandachtsgebieden, namelijk (1) borging van bestaande datasets en daarop gebaseerde diensten, (2) verbetering van datasets en daarop gebaseerde diensten en (3) op termijn verrijking van datasets en daarop gebaseerde diensten ten behoeve van innovatie in informatiediensten.



Figuur 12 KPMG en Kenniskamer, 2014

Op iteratieve wijze kunnen doorbraakprojecten inclusief leerprocessen worden opgestart, die concrete en modulaire bouwstenen zullen opleveren. Deze bouwstenen hebben betrekking op de borging, verbetering en innovatie van diverse datasets van de loonaangifteketen en kunnen tevens gericht zijn op randvoorwaardelijke aspecten zoals kennisontwikkeling, beheersprocessen en cultuur.

Tijdens de uitvoering van deze doorbraakprojecten wordt gaandeweg kennis en ervaring opgedaan met de diverse vraagstukken zoals innovatiemanagement, bestuurlijke organisatie, wet- en regelgeving, privacy, veiligheid, samenwerkingsverbanden, financiering en verrekening, co-creatie, kwaliteit en standaardisatie van data, communicatie en voorlichting, etc. Pas nadat voldoende ervaring is opgebouwd over dit nieuwe speelveld, is het mogelijk om een weloverwogen positie te kiezen.

