



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Op zoek naar administratieve lastenverlichting voor bedrijven

Arendsen, R.; Zwienink S., Wisse P.

Citation

Arendsen, R. (2008). Op zoek naar administratieve lastenverlichting voor bedrijven. In W. P. Zwienink S. (Ed.), *Eerlijk zullen we alles delen: verkenningen naar interoperabiliteit* (pp. 192-220). Den Haag: Forum Standaardisatie. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/50535>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/50535>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Op zoek naar administratieve lastenverlichting voor bedrijven

Rex Arendsen

Inleiding

De elektronische overheid voor bedrijven is nog steeds volop in ontwikkeling. Vanaf midden jaren tachtig van de vorige eeuw is elektronisch berichtenverkeer tussen bedrijven en overheidsorganisaties daarbij een belangrijke toepassing. Vooral reductie van administratieve lasten voor bedrijven is vanaf het begin van deze eeuw een belangrijke drijfveer voor nieuwe systemen voor elektronisch berichtenverkeer met de overheid. Voorbeelden hiervan zijn de elektronische belastingaangifte voor ondernemers, de elektronische uitvraag van statistiekgegevens en de digitale aanlevering van mestvervoersbewijzen. Succesvolle werking vraagt om interoperabele ict-systemen inclusief op elkaar afgestemde gegevensverzamelingen en processen.

Dit hoofdstuk biedt een historisch overzicht van de instrumenten waarmee de Nederlandse rijksoverheid de vormgeving en het gebruik van elektronisch berichtenverkeer tussen bedrijfsleven en overheid de afgelopen 25 jaren heeft beïnvloed. De rode draad bij deze ontwikkelschets is de relatie tussen de inzet van ict, in het bijzonder elektronisch berichtenverkeer, en de plannen voor de reductie van de administratieve lasten voor bedrijven.

Allereerst worden de afzonderlijke beleidsontwikkelingen geschetst op het terrein van de elektronische overheid en ten aanzien van het dossier van de administratieve lastenverlichting. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de verschillende verkenningen van effectieve beleidsmaatregelen voor administratieve lastenreductie die rond de millenniumwisseling hebben plaatsgevonden. De mogelijkheden van ict speelden in deze verkenningen een prominente rol. Het vervolg op deze verkenningen betreft concrete programma's en resultaten in het kader van ict en administratieve lastenverlichting. Het eind van dit hoofdstuk gaat kort in op de recente regulering van vormgeving en gebruik van de administratieve infrastructuur voor berichtenuitwisseling.

Ontwikkeling van beleid

Beleid voor de Nederlandse elektronische overheid

Tot het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft het ict-beleid van de Nederlandse overheid een sterke interne, op de eigen overheidsorganisatie gerichte focus. Allereerst voornamelijk gericht op allocatie en beheer van computerapparatuur, daarna op het gebruik ten behoeve van doelmatig en effectief bestuur. Het ging om grootschalige gestandaardiseerde informatiesystemen die de belangrijke administraties van de overheid moesten automatiseren (Van Dijk, 2001; Van de Donk & Van Dael, 2005).

Vanaf eind jaren tachtig van de vorige eeuw richt het ict-overheidsbeleid zich meer en meer op mogelijkheden voor interne en externe communicatie. Aanvankelijk lag daarbij de nadruk op de organisatie van de informatievoorziening binnen en tussen de departementen gericht op kennisdeling en samenwerking, zoals beschreven in de *Beleidsnota Informatievoorziening Openbare Sector* (BIOS 1, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1988).

In het *Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen* (Ministerie van Economische Zaken, 1994) constateert het kabinet Kok I dat Nederland een informatiesamenleving wordt. Het Internet als netwerk van netwerken vormt daarbij het startpunt voor het ontstaan van elektronische snelwegen. Uitgangspunt van de nota is de overtuiging dat “een tijdige aansluiting op de elektronische snelwegen de noodzakelijke vernieuwing van de Nederlandse economie en samenleving stimuleert”. Naast veel nadruk op randvoorwaarden zit de *actie* van het actieprogramma met name in de wijze waarop voorbeeldprojecten in de markt en de in openbare sector de totstandkoming van elektronische snelwegen kan versnellen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2001).

Deze toenemende internationale aandacht voor de electronic highway richtte de focus ‘van binnen naar buiten.’ Verbetering van de overheidsdienstverlening, directere communicatie met burgers en het scheppen van economische en onderwijskundige randvoorwaarden voor goed gebruik van de nieuwe technologie werden belangrijke oriëntaties. Vanaf midden jaren negentig werden bijvoorbeeld voor de externe communicatie websites geïntroduceerd met informatiemateriaal en (beperkte) reactiemogelijkheden voor bedrijven en burgers (Van Dijk, 2001; Van de Donk & Van Dael, 2005).

In de beleidsplannen *Actieprogramma Elektronische Overheid* (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1998) en de *Digitale Delta* (Ministerie van Economische Zaken, 1999a) eind jaren negentig krijgt de externe focus van de elektronische overheid pas echt vorm. Elektronisch berichtenverkeer komt daarin een enkele keer als onderwerp aan de orde.

In het overkoepelende *Actieprogramma Elektronische Overheid* (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1998) geeft het kabinet een overzicht van de verschillende beleidsvoornemens op het terrein van ict en overheid voor de periode tot en met 2002. Het programma wordt uitgewerkt langs drie thema’s:

- een goede elektronische toegankelijkheid van de overheid,
- een betere publieke dienstverlening en
- een verbeterde interne bedrijfsvoering bij de rijksoverheid.

Dit zijn beleidsthema’s die voortbouwen op de in de eerste helft van de jaren negentig uitgebrachte *Beleidsnota Informatiebeleid Openbare Sector II* (BIOS 2, Ministerie van Binnenlandse Zaken 1991) en *BIOS 3* (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1995). De focus van het actieprogramma en de nota’s ligt daarbij vooral op de burger en de interne bedrijfsvoering van de overheid (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2001).

Ook elektronisch berichtenverkeer heeft nog een interne focus. In het kader van verhoging van de interne efficiency zijn aanbestedingen opgestart ter vervanging

van traditionele verzuilde communicatie-infrastructuren (OverheidsNetwerk 21e eeuw). Koppeling van bestanden, stroomlijning van basisgegevens en elektronisch berichtenverkeer (OB2000) moeten de gegevensuitwisseling binnen de overheid stroomlijnen. Zijdelings wordt in het *Actieprogramma* gewezen op de CBS-enquête die met behulp van speciale software automatisch uit de administratie van bedrijven kan worden gehaald.

Van de Donk en Van Dael komen in hun analyse van het ict-beleid van de overheid tot de constatering dat het beleid het vooral van overtuigen en overreden moest hebben. Overheidsbrede uitvoeringsprogramma's met vrijwillige samenwerking als basis liepen echter aanmerkelijk minder vlot dan aanvankelijk gedacht in de plannen (Van de Donk & Van Dael, 2005). Het behalen van de doelstellingen wordt vooral ondersteund door stimuleren en aanmoedigen, dus niet met regels of afspraken zoals Van Dam en Timmer in hun analyse van de geschiedenis van de overheidsdienstverlening constateren (Van Dam & Timmer, 2006).

Als vervolg op het *Nationaal Actieplan Elektronische Snelwegen* werd door het kabinet Kok II in 1999 de nota *De Digitale Delta* (Ministerie van Economische Zaken, 1999a) uitgebracht. De nota beoogde samenhang te brengen in de versnippering van overheidsinitiatieven die op dat moment op het gebied van ict bestonden en ontstonden. Daarmee werd gepoogd een reactie te geven op de veranderingen die rondom de onstuimige groei van het Internet plaats (zouden) vinden, dit met de ambitie om deel uit te maken van de Europese kopgroep op de elektronische snelweg: Nederland als digitale delta. De nota beschrijft de noodzakelijke randvoorwaarden in termen van infrastructuur, kennis, toegang en regelgeving. Concrete bijdragen van ict aan het realiseren van afzonderlijke sectorale beleidsdoelstellingen blijven de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ministeries.

Voor administratieve lastenverlichting voor bedrijven verwijst het kabinet naar het advies dat de Commissie Administratieve Lasten gaat uitbrengen. Daarbij wordt al wel aangegeven dat de administratieve lasten bij bedrijven aanzienlijk kunnen worden verlaagd door elektronisch en meer gestandaardiseerd berichtenverkeer en koppeling van databestanden. Verderop wordt ingegaan op de adviezen van de Commissie Administratieve Lasten en op de rol van elektronisch berichtenverkeer. In 2001 wordt in de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer (Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, 2001) over het Actieprogramma Elektronische Overheid slechts zijdelings een relatie gelegd met de acties op het terrein van ict en administratieve lastenverlichting (voor bedrijven). Het project Elektronische Heerendiensten wordt als een voorbeeld genoemd. Dit project wordt eveneens verderop beschreven. Blijkbaar staat op dat moment de ontwikkeling van de elektronische overheid voor burgers nog volkomen los van die voor bedrijven.

Beleid voor de reductie van administratieve lasten in Nederland

Nijssen schetst een fasering in de erkenning van de informatielevingskosten in Nederland. Deze ontwikkeling start in zijn ogen met een eerste kwantificering van de administratieve lasten van belastingheffing in de jaren veertig van de vorige eeuw (Nijssen, 2003). In Nederland is tot aan 1994 weinig kwantitatief onderzoek gedaan naar de administratieve lastendruk. Een van de uitzonderingen

hierop vormt het onderzoek van Allers naar de omvang van de totale kosten van belastingheffing en subsidieverstrekking in 1990 in Nederland (Allers, 1994). Na de fase van eerste kwantificering worden als vervolgfases genoemd: de erkenning door politici, het nemen van effectieve beleidsmaatregelen en de tot slot de fase van monitoring die eind jaren negentig van de vorige eeuw start (Nijsen, 2003).

De politieke aandacht in Nederland begon midden jaren zeventig. De minister van Economische Zaken kondigde in de begroting van het jaar 1975 de instelling aan van een werkgroep met als opdracht om, samen met het bedrijfsleven, te onderzoeken of de administratieve werkzaamheden in het midden- en kleinbedrijf als gevolg van fiscale en sociale regelgeving vereenvoudigd zou kunnen worden (Nijsen, 2003).

Van midden jaren tachtig tot begin jaren negentig van de vorige eeuw heeft een drietal commissies geadviseerd over vereenvoudigingen van de informatieverplichtingen voor bedrijven. De nadruk lag hierbij op de belasting- en premieheffing. Zo kreeg de Commissie Oort de opdracht tot vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting en had de Commissie Stevens de opdracht tot herziening van een deel van de belastingheffing.

Al eerder had de Commissie tot verlichting van administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven (Commissie Grapperhaus) geadviseerd over concrete voorstellen tot vermindering van de administratieve lasten op het gebied van de sociale verzekering- en belastingwetgeving. In haar eindrapport *Heerendiensten* besteedt de Commissie relatief veel aandacht aan de mogelijkheden van ict (Commissie tot verlichting van administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven, 1985). De aanbevelingen doet de Commissie in het licht van wat zij noemt het "terugleiden van administratieve verplichtingen naar de overheid." De overheid zou volgens de Commissie die werkzaamheden niet langer aan het bedrijfsleven moeten uitbesteden, maar zij zou de betrokken werkzaamheden zelf weer ter hand moeten nemen.

Bij dat punt woog zwaar mee dat de automatisering van de administratieve functie van met name het midden- en kleinbedrijf halverwege de jaren tachtig pas in de kinderschoenen stond. De commissie pleitte dan ook voor een actieve opstelling van de overheid, bijvoorbeeld bij het ter beschikking stellen van softwarepakketten voor het voeren van de loonadministratie. Daarbij refereert de Commissie aan het positieve feit dat grotere bedrijven dankzij geautomatiseerde administraties minder problemen hadden met het voldoen van administratieve verplichtingen.

De commissie suggereert in dat kader een uitbreiding van de serviceverlening door de overheid, zoals het aanbieden van voorbedrukte formulieren, verstrekken van software en het ter beschikking stellen van rekenformules. Zo stelt de commissie bijvoorbeeld voor om bruto-netto berekeningstabellen op elektronische wijze aan bedrijven ter beschikking te stellen.¹ Deze oplossing was opzettelijk

¹ Het voorbeeld was gebaseerd op Viditel, een communicatiesysteem geleverd door de toenmalige PTT waarbij via een modem over de telefoonlijn op een computersysteem kon worden ingebeld.

bedoeld voor bedrijven die niet met een geautomatiseerde administratie werkten en bespaart hen complex rekenwerk en onderhoud van formules. De commissie presenteert een concrete voorbeelduitwerking met als kostenindicatie 30.000 gulden (circa 13.500 euro) vaste kosten op jaarbasis voor de leverancier van (overheids-)informatie (Commissie tot verlichting van administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven, 1985). In het kader van dit onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden dat deze oplossing daadwerkelijk is geïmplementeerd. De commissie plaatste wel kanttekeningen bij de rol die automatisering zou kunnen spelen bij de feitelijke verlichting van administratieve lasten, zo stelt zij dat:

- de ingewikkelde wetgeving en de talrijke wijzigingen daarvan het opstellen en onderhouden van de programmatuur tot een zware inspanning maken;
- het gevaar bestaat dat in de ontwikkeling van de automatisering een excuus wordt gevonden om de aan het bedrijfsleven opgelegde verplichtingen verder te verfijnen;
- een dergelijke verlichting van werkzaamheden niet optreedt bij grote delen van het midden- en kleinbedrijf, waar de automatisering in die tijd nog slechts beperkt haar intrede had gedaan.

De reactie van het kabinet op de voorstellen van de Commissie Grapperhaus was in het algemeen terughoudend en afwachtend en werd door de meest betrokken partijen als teleurstellend ervaren (Nijsen, 2003).

Een van de eerste voorbeelden van effectieve beleidsmaatregelen op het terrein van de administratieve lastenverlichting was de oprichting van de Stichting Administratieve Lastenverlichting Midden- en Kleinbedrijf (SALM) in 1990. Dit samenwerkingsverband tussen ondernemersverenigingen, uitvoeringsorganisaties, het bedrijfsleven en de overheid richtte zich primair op de herinrichting van de infrastructuur van het berichtenverkeer tussen bedrijven en uitvoeringsorganisaties. Elektronisch berichtenverkeer en een centraal aanleverpunt waren daarbij sleutelwoorden (Nijsen, 2003). Beide zijn voorbeelden van beïnvloedingsmogelijkheden van de vormgeving van de administratieve infrastructuur.

Met het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) wordt in 1995 onder kabinet Kok I het onderwerp van de administratieve lastenverlichting hernieuwd op de agenda geplaatst (Ministerie van Economische Zaken, 1995). Onderdelen binnen het project waren ondermeer het terugdringen van de administratieve lastendruk, het toetsen van bestaande regelgeving en het in kaart brengen van neveneffecten van voorgenomen regelgeving.

Ook op de toepassingsmogelijkheden van ICT wordt gewezen. Daarbij gaat het om "het gebruik van hard- en software en het hanteren van elektronische communicatiemiddelen zoals EDI of Internet" en de tijdbesparing die dit kan opleveren. Wel wordt daarbij erop gewezen dat toepassingen in deze sfeer end of pipe-oplossingen zijn: aan de verplichting als zodanig verandert niets. De winst zit in de vereenvoudiging van de verplichting. Het kabinet verwachtte in het bijzonder op het gebied van de sociale zekerheid en de statistische gegevensvergaring met inzet van ict lastenverlichting te kunnen boeken. Daarbij stond

ondermeer de realisatie van zgn aanleverpunten voor ogen, met als bedoeling dat de werkgever alle vereiste gegevens op elektronische wijze naar één plek kan sturen. Ook worden, zoals in het geval van het CBS, edificatie en samenwerking met computer(salaris)servicebureaus genoemd om het berichtenverkeer te vereenvoudigen. De voorstellen lijken voort te bouwen op hetgeen binnen de bovengenoemde Stichting Administratieve Lastenverlichting Midden- en Kleinbedrijf (SALM) is geagendeerd.

In diezelfde periode wordt door de Belastingdienst concreet gewerkt aan toepassingen voor elektronisch berichtenverkeer met bedrijven. Experimenten en applicaties als EDItax en de proef met aangifte loon en omzetbelasting via Internet vinden mede hun basis in voorstellen van de Commissie Van Lunteren (Commissie Vermindering Administratieve Lasten Bedrijfsleven, 1995).

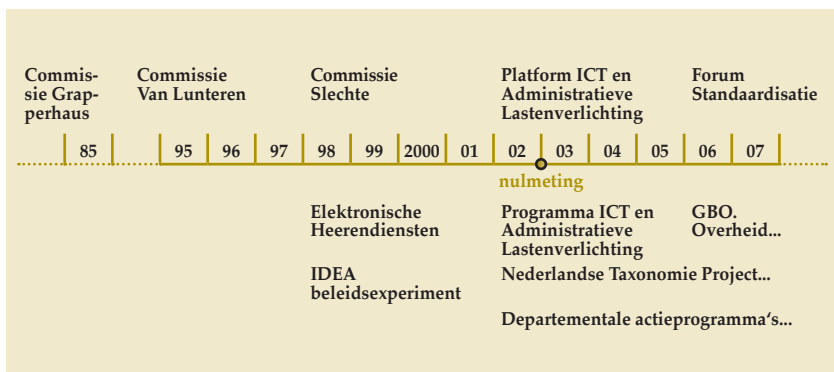
Een belangrijke stap naar concrete, effectieve beleidsmaatregelen gericht op daadwerkelijke lastenreductie en monitoring is gezet door de Commissie Administratieve Lasten. De voorstellen van deze Commissie en de reactie van het kabinet worden hierna besproken.

Verkenning van effectieve beleidsmaatregelen

Vanaf de tweede helft van de jaren negentig wordt het beleid op het terrein van de administratieve lasten in toenemende mate geconcretiseerd en actiegericht (Nijsen, 2003). Het is volgens Nijsen aannemelijk dat de nieuwe mogelijkheden van ict op dat moment daarbij een positieve rol hebben gespeeld. Eind jaren negentig liep bij diverse overheidsorganisaties een omvangrijk aantal projecten mede gericht op de verlaging van de administratieve lasten door inzet van ict (Van der Zijden et al., 1998).

Figuur 1 geeft een overzicht in de tijd van de in dit hoofdstuk beschreven bestuurlijke gremia en beleidsmaatregelen in relatie tot het thema van ICT en administratieve lastenverlichting.

Figuur 1: tijdsverloop van bestuurlijke gremia en beleidsmaatregelen voor ict en administratieve lastenverlichting.



Van der Zijden et al. concluderen eind negentiger jaren (Van der Zijden et al., 1998, p.61)

Nederland loopt qua ideevorming over de inzet van ICT bij de overheid teneinde [...] administratieve lasten te verminderen niet structureel achter ten opzichte van het buitenland,

maar

Nederland loopt wel achter bij de ontwikkeling van een integrale visie op de vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven waarbij ICT strategisch wordt ingezet.

In deze paragraaf wordt besproken hoe op verschillende plekken is gewerkt aan de ontwikkeling van een integrale visie en wat daarvan de resultaten waren. Achtereenvolgens worden besproken: het werk van de Commissie Administratieve Lasten (Commissie Slechte), het IDEA experiment en het project Elektronische Heerendiensten. Deze verkenningen hangen zowel in de tijd als op inhoudelijke aspecten samen.

Commissie Administratieve Lasten

De Commissie Administratieve Lasten (CAL) is in 1998 geïnstalleerd en had als opdracht het probleem van de administratieve lasten manifest te maken, een dialoog op gang te brengen tussen beleidsmakers en bedrijfsleven en aanbevelingen te doen om de lastendruk daadwerkelijk te verminderen. De commissie bestond uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en uit ambtenaren. Expliciet is bij de samenstelling van de commissie gelet op kennis van toepassingsmogelijkheden van ict (Staatsblad, 1998). De commissie heeft haar resultaten in twee rapporten gepresenteerd, een tussentijdse rapportage, *De papierberg te lijf* (CAL, 1999a) en de eindrapportage *Regels zonder overlast* (CAL, 1999c).

Aan de hand van de tussenrapportage wordt een "crisisatmosfeer" geschapen (Van Dijk & Snellen, 2001). De commissie geeft aan dat naar haar oordeel de administratieve lasten bijna onbeheersbaar zijn: de legitimiteit en het draagvlak van het overheidsbeleid wordt aangetast en de toenemende kosten van het berichtenverkeer benadelen de (internationale) concurrentiepositie.

De achterliggende problematiek wordt gekenschetst als een veelkoppig monster:

- frequente en laat aangekondigde wijzigingen in wet- en regelgeving veroorzaken onzekerheid en nalevingproblemen;
- het systeem van informatie-uitvraag is vooral functiegeoriënteerd, voor elk wetgevingsdomein bestaat een separate administratieve infrastructuur;
- de afstemming tussen gegevensvragers is onvoldoende waardoor begripdefinities niet aansluiten op de normale bedrijfsvoering;
- ICT wordt nog onvoldoende benut binnen informatieketens, om daarmee de gegevenslogistiek te stroomlijnen en dus doelmatiger te maken.

De commissie doet in de tussenrapportage een beroep op de uitvoeringsinstellingen en de wetgever om te komen tot verdere stroomlijning van het berichtenverkeer tussen werkgevers, uitvoeringsinstellingen en overige instanties en daarbij een efficiënt aanlever- en distributiepunt te realiseren.

In de eindrapportage van de Commissie Slechte worden de eerder geformuleerde

aanbevelingen verder geconcretiseerd in een drietal hoofdthema's (CAL, 1999c). Allereerst wordt de noodzaak benadrukt tot een verinnerlijking van de problematiek op de departementen en instellingen. Dit moet resulteren in kwantificering en monitoring van de administratieve lasten en concrete actieprogramma's met maatregelen gericht op lastenreductie. De commissie merkt hierover op dat hiertoe wel een grondige cultuurverandering nodig is in het proces beleidsvoorbereiding en –uitvoering om “de 21e eeuw in te gaan met een beter bestuur en een efficiënter berichtenverkeer tussen overheid en samenleving” (CAL, 1999c).

Ten tweede wordt veel aandacht besteed aan de doelstellingen en taken van een onafhankelijk adviesorgaan ten behoeve van de toetsing van de doelmatigheid van de uit de regelgeving voortvloeiende informatieverplichtingen. Naast taken in het kader van de toetsing van wet- en regelgeving op administratieve lasten effecten dient het orgaan in de ogen van de commissie toe te zien op efficiënt berichtenverkeer tussen overheden en bedrijfsleven en op de inzet van ict daarbij. Ook ziet zij concrete taken voor dit orgaan op het terrein van harmonisatie van formulieren en begrippen.

Ten derde wordt een aanzienlijk deel van de eindrapportage van de commissie gewijd aan het thema administratieve lasten en ict. Daarbij wordt gesteld dat toepassing van ict in de daarop volgende jaren een substantiële bijdrage kan leveren aan de reductie van de administratieve lasten. Vanuit een informatiologische benadering worden daarbij de volgende mogelijkheden geschetst (CAL, 1999c):

- vereenvoudiging van het informatietransport door elektronische gegevensuitwisseling;
- (interactieve) ondersteuning van bedrijven bij het voldoen van administratieve verplichtingen;
- rechtstreekse uitvraag bij bedrijven te vervangen door het gebruik van gegevens die binnen de overheid reeds bekend zijn;
- het sneller toegankelijk maken van de informatie;
- een meer transparante informatie-uitvraag via een loket en probleemgerichte elektronische transacties.

Als een uitwerking hiervan adviseert de commissie bij de vormgeving van de administratieve infrastructuur voor berichtenverkeer tussen bedrijven en overheidsinstellingen een groeimodel te volgen dat vooral is gebaseerd op het Internet-gebruik. Dit Internet-groeimodel moet leiden tot de ontwikkeling van een centrale website voor overheidsformulieren en moet de mogelijkheid bieden tot het elektronisch indienen van formulieren. Eenmalige aanlevering van gegevens en harmonisering van definities zijn hierbij achterliggende uitgangspunten. Het Internet-groeimodel kent naast een informatiekundig aspect ook een belangrijke veranderkundig aspect. In fasen moet de uitbouw van deze website leiden tot standaardisatie en harmonisatie van begrippen, van de lay-out van formulieren, van procedures en van de periodiciteit in informatie-uitvraag. Het onafhankelijke orgaan zou volgens de commissie moeten optreden als beheerder van de Internet-site en een coördinerende rol gaan vervullen bij het tegengaan van meervoudige gegevensuitvraag.

Tevens stelt de commissie dat een forse reductie van administratieve lasten om vergaande concepten vraagt. Als voorbeeld van een kansrijk concept wordt actieve gegevensuitvraag door de Belastingdienst uit bedrijfsadministraties genoemd:

De ondernemers die hiervan gebruik willen maken kunnen deze informatie via specifieke software modules toegankelijk maken voor de Belastingdienst en afschermen van de overige bedrijfsadministratie. Naast het verdwijnen van de papierstroom door elektronische aanlevering heeft dit als voordeel dat de ondernemingen zelf geen informatie meer hoeven te bewerken of te creëren

In het kielzog van deze ontwikkelingen zou op termijn de “informatie-brengplicht” van ondernemingen dan kunnen worden omgezet in een “informatie-haalrecht” voor de overheid, zo stelt de commissie (CAL, 1999a). De commissie baseert zich hierbij op eerste bevindingen van de projecten IDEA en Elektronische Heerendiensten. Deze projecten worden hieronder nog separaat besproken. In haar eerste reactie geeft het kabinet aan dat in lijn met de adviezen van de CAL departementale coördinatiepunten worden ingericht verantwoordelijk voor totstandkoming van actieprogramma’s, een onafhankelijk adviescollege voor de toetsing van administratieve lasten wordt ingesteld (Actal) en dat het kabinet daarbij inzet op een toenemend gebruik van ICT (Ministerie van Economische Zaken 2000a).

Het onafhankelijke adviescollege krijgt een minder ruim takenpakket dan door de CAL voorgesteld, vooral gericht op toetsing van voorgenomen regelgeving. Over de bijdrage van het adviescollege aan bijvoorbeeld de totstandkoming van het Internet-groei-model wordt niet gerept. In 2006 kan Actal slechts “een interessante ontwikkeling bij het project Elektronische formulierengenerator” constateren (Actal, 2006a). Dit is een andere rol dan de CAL voor ogen stond.

Bij de invulling van het toenemende gebruik van ict volgt het kabinet niet de ambities uit het Internet-groei-model van de CAL. De nadere uitwerking van de “business-to-administration communicatie” (Ministerie van Economische Zaken, 2000b) baseert het kabinet op reeds lopende en nieuwe e-overheid projecten zoals Bedrijvenloket.nl, het project Overheidsformulieren On-line, Elektronische Heerendiensten en het Basisbedrijvenregister. Deze projecten moesten in 2001 en 2002 tot eerste operationele producten leiden.

Terugkijken op het werk van de CAL stellen twee commissieleden Van Dijk en Snellen dat bewust gekozen was voor depolitisering van het onderwerp en is (Van Dijk & Snellen, 2001)

de problematiek van administratieve lasten op gezette tijden bewust gereduceerd tot een vraagstuk van efficiënte informatielogistiek tussen overheid en bedrijfsleven; een vraagstuk van algemeen belang.

Nijsen stelt dat na het werk van de Commissie Administratieve Lasten de tijd rijp is voor het nemen van effectieve maatregelen gericht op daadwerkelijke reductie van informatielevingskosten (Nijsen, 2003). Zoals hier is aangegeven, vormen toepassingen van elektronisch berichtenverkeer expliciet onderdeel van de vervolgcacties. Verderop worden enkele van deze vervolgcacties besproken.

IDEA beleidsexperiment

Het zogenaamde IDEA-concept, Interchange of Data between Enterprises and Administrations, is een van de branchespecifieke projecten die door de Commissie Administratieve Lasten als voorbeeld is gehanteerd en dat als beleidsexperiment binnen de detailhandel is uitgevoerd (CAL, 1999b), (Hoofdbedrijfschap Detailhandel, 2001). Doel van het beleidsexperiment was vast te stellen of en hoe het mogelijk was een gestandaardiseerde set elementaire bedrijfsgegevens, het IDEA-bericht of 'lego-steentjes' (Actal, 2001), uit een bedrijfsadministratie te genereren zodanig dat in de informatiebehoefte van meerdere overheidsinstanties kon worden voorzien, in het experiment de Belastingdienst, de uitvoeringsinstelling Cadans en het CBS. Het uiteindelijke doel was dat met inzet van ict de instellingen de basisgegevens uit de bedrijfsadministraties zouden ophalen om deze zelf verder te verwerken. In haar eindrapportage geeft de CAL aan dat het initiatief een jaarlijkse besparing van 200 miljoen gulden (circa 90 miljoen euro) kan opleveren voor de 150.000 bedrijven in de detailhandel (CAL, 1999c, p.17).

Implementatie van het IDEA-concept zou leiden tot een grote herstructurering van met name het loon-, premie- en statistiekgerelateerde processen van de overheid, waarbij de impact voor met name de uitvoeringsorganisaties zeer groot zijn. In de conclusies van het eindrapport van het IDEA-ervolgproject wordt in dat kader gesteld dat (Hoofdbedrijfschap Detailhandel, 2001)

het op de IDEA-wijze vervangen van oude door nieuwe werkelijkheden, veranderings- en implementatieprocessen met zich meebrengen waarvan de reikwijdte niet makkelijk kan worden overschat

en

de vraag is of thans gekozen kan worden voor de adoptie van IDEA, een keuze die ingrijpende gevolgen kan hebben voor de automatisering en het investeringsbeleid van bijvoorbeeld de Belastingdienst en de instellingen van de sociale zekerheid.

In haar brief *Advies ICT-beleid vermindering administratieve lasten* vraagt Actal alsnog om meer aandacht voor de herstructurering van werkprocessen (Actal, 2004), *in het bijzonder aangaande de praktijkproef waarbij de overheid basisgegevens bij bedrijven ophaalt en daar zelf de benodigde berichten uit opbouwt.*

De Staatssecretaris laat in haar reactie weten dat dit zogenaamde IDEA-concept niet dé oplossing is voor ketenherinrichting, niet in de laatste plaats omdat het kan leiden tot een ongewenste en niet noodzakelijke verschuiving van verantwoordelijkheden tussen overheid en bedrijfsleven (Staatssecretaris van Economische Zaken, 2004).

Overigens is het de vraag of implementatie van dit IDEA-concept in de praktijk daadwerkelijk leidt tot administratieve lastenverlichting bij individuele bedrijven. Hierbij spelen intermediaire partijen als onderdeel van de administratieve infrastructuur een cruciale rol. Reede, een van de architecten van het concept, wijst er op dat intermediaire administratiekantoren de besparingen ten gevolge van IDEA als eerste zullen ondervinden. Onderlinge marktwerking moet veroorzaken dat deze besparingen zich naar de kleinere bedrijven zullen doorzetten, echter (Reede, 2002),

het streven van zulke kantoren is erop gericht om hun klanten deze besparingen aan te laten wenden voor verbeterde dienstverlening.

Elektronische Heerendiensten

In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken ontwikkelde het project Elektronische Heerendiensten (EHD) architecturen en specificaties ter ondersteuning van elektronische gegevensuitwisseling tussen bedrijfsleven en overheid. Naast de Belastingdienst, het LISV en het CBS participeerden commerciële softwarebureaus. De doelstelling van EHD was een uniforme inrichting van het communicatieproces tussen ondernemingen en uitvoeringsinstanties (zie ondermeer EIM, 1998; EIM, 2001). De aanpak was erop gericht dat het aanmaken en verzenden van berichten naar tal van overheidsorganisaties mogelijk werd gemaakt vanuit geautomatiseerde commerciële bedrijfsadministraties zodat de feitelijke berichtuitwisseling niet meer zou zijn dan 'een druk op de knop'. Om dit mogelijk te maken werden in publiekprivate samenwerking specificaties (de EHD-specificaties) van het softwarekoppelvlak opgesteld waarna de uiteindelijke ontwikkeling van de software aan marktpartijen zou worden overgelaten. De software was het virtuele loket van waaruit alle berichtenverkeer naar de overheidsinstanties op uniforme wijze elektronisch en beveiligd zou plaatsvinden. Begrippen en definities werden niet inhoudelijk tussen overheidsorganisaties geharmoniseerd maar uitvoeringsinstanties zouden wel de wijze van gegevensuitvraag, de berichtenstructuur uniformeren.

In relatie tot de inzet van ict wordt het project Elektronische Heerendiensten gepositioneerd als het project dat een architectuur gaat bieden voor de elektronische gegevensuitvraag rechtstreeks uit bedrijfsadministraties (Ministerie van Economische Zaken, 1999b). EHD volgde met deze aanpak een informatielogistieke benadering voor de reductie van administratieve lasten.

Het project Elektronische Heerendiensten heeft een belangrijke rol gespeeld bij de beeldvorming van de mogelijkheden van administratieve lastenverlichting door toepassing van elektronisch berichtenverkeer met de overheid. Zo wijst de Commissie Administratieve Lasten in haar tussenrapportage op het fiscale en sociale verzekeringsdomein waar met ict een lastenreductie van 550 miljoen gulden (circa 250 miljoen euro) per jaar mogelijk is (CAL, 1999a). Het betreft hier de aanpak en resultaten van het project Elektronische Heerendiensten. In haar eindrapportage geeft de commissie aan dat nader onderzoek laat zien dat op het terrein van de fiscale en sociale wetgeving een reductie van 1,5 miljard gulden (circa 680 miljoen euro) per jaar mogelijk zou zijn, zoals beschreven in de update van het rapport *Verlicht ICT administratief leed van bedrijven?* (EIM, 1999; CAL, 1999c). Het betrof daarbij wetgeving met betrekking tot de omzetbelasting, de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting, de dividendbelasting, de loonbelasting, de premieheffing werknemersverzekeringen en de CBS-statistieken. De commerciële softwareleveranciers speelden een belangrijke rol in de gekozen beïnvloedingsstrategie van het project. Enerzijds werd verwacht dat door gezamenlijke vormgeving van het softwarekoppelvlak voor elektronisch berichtenverkeer een de facto marktstandaard zou ontstaan. Anderzijds werd verwacht dat door toepassing van deze standaard voor berichtenverkeer in commerciële softwarepakketten het aantal gebruikers van elektronisch berichtenverkeer met de overheid zou toenemen. Daartoe aangezet door een beloofde omvangrijke reductie van administratieve lasten.

De gekozen beïnvloedingsstrategie blijkt in de praktijk echter niet te werken. De EHD-specificaties worden niet de gehoopte de facto standaard. Dit wordt deels veroorzaakt door het feit dat softwareleveranciers vanuit commercieel oogpunt niet bereid zijn hierin verder te investeren.

Vanaf eind 2001 zou moet worden gestart met beheer, uitrol en marktwerking van de EHD-producten (Ministerie van Economische Zaken, 1999b). In de praktijk implementeert alleen Bureau Heffingen samen met enkele softwareleveranciers uit de landbouwsector de EHD-specificaties (Ministerie van Landbouw, 2003; Boerderij, 2003). Het daar ontwikkelde Drieluik-koppelvlak wordt enkele jaren later in een beperktere uitwerking onderdeel van de Overheidstransactiepoort (ICTAL, 2006) en wordt in samenwerking met softwareleveranciers toegepast in de pilot met het CBS, het Hoofdbedrijfschap Detailhandel, het Bedrijfschap Horeca en Detailhandel en GBO.Overheid (GBO, 2007).

Ict en administratieve lastenverlichting

Op initiatief van het adviescollege voor de toetsing van administratieve lasten (Actal) werd eind 2001 tussen betrokkenen uit het bedrijfsleven en de top van de rijksoverheid nader gesproken over de inzet van ict bij het terugdringen van de administratieve lasten (Actal, 2001). Tijdens een gezamenlijke conferentie (de Wassenaar conferentie, onder voorzitterschap van Rinnooij Kan) is besloten tot de oprichting van een gezamenlijk Platform ICT en Administratieve Lastenverlichting (ICTAL). Het ICTAL Platform bestond naast de vertegenwoordigers van de overheidsorganisaties uit vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, mede gecoördineerd vanuit de regiecommissie van VNO/NCW en MKB-Nederland. Terugkijkend op die periode stelt Van Lunteren, de voorzitter van het ICTAL Platform (Ministerie van Economische Zaken, 2006):

Eind 2001 was er een behoorlijk wantrouwen bij het georganiseerde bedrijfsleven over de bereidheid van de rijksoverheid om met de inzet van ICT de administratieve lasten aan te pakken. [...] De opdracht was: herstel het vertrouwen en kies een beperkt aantal speerpunten en realiseer die.

Onder leiding van het ministerie van Economische Zaken werd tevens een interdepartementale Regiecommissie ICT en administratieve lastenverlichting ingesteld. Deze Regiecommissie bestond uit vertegenwoordigers van overheidsorganisaties die nauw betrokken waren bij het beleidsveld en kreeg als opdracht te bevorderen dat de projecten op het terrein van ict en administratieve lastenverlichting goed op elkaar waren afgestemd, in termen van samenhang, voortgang en verwachtingen (Ministerie van Economische Zaken, 2002).

De ontwikkeling van de elektronische overheid en de reductie van administratieve lastenverlichting raken vanaf 2002 meer en meer met elkaar vervlochten. Dit mede gestimuleerd vanuit de visie van het kabinet Balkenende II op de rol van ict binnen de Andere Overheid (Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2003):

vooral daar waar sprake is van complexe, sector overschrijdende uitvoeringsketens is prestatieverbetering te behalen door een intelligent gebruik van ICT. ... De winst ligt daar vaak niet in nieuwe ICT-investeringen, maar in het herontwerp van processen (met de burger als uitgangspunt) en in het beter gebruik van bestaande ICT-middelen.

Het kabinet wijst op de lopende algemene lastenreductie aanpak en naar ICTAL als praktijkvoorbeeld van elektronische dienstverlening. Ict werd in het actieprogramma Andere Overheid niet langer als doel op zich gezien, maar als middel om de overheid anders te laten functioneren (Van Dam & Timmer, 2006). Ook in de *Rijksbrede ICT-agenda, Beter presteren met ICT* (Ministerie van Economische Zaken 2004a) wordt het dan al gestarte ICTAL programma gepositioneerd onder de doelstelling "Betere publieke dienstverlening en beter presterende overheid met gebruik van ICT."

Deze veranderende kijk op informatisering in het openbaar bestuur in Nederland wordt ook door Bekkers (Bekkers et al., 2005) in het perspectief gesteld van de verschuiving 'van binnen naar buiten.' Informatisering verbindt zich in zijn ogen in toenemende mate met de grote beleidsvragen. Of specifieker, zoals de OECD dit formuleert (OECD, 2007):

E-government is seen today by the Netherlands as a primary lever helping the public sector to reach its political goal of administrative burden reduction. Reducing administrative burdens provides a new focus for e-government in the Netherlands, if existing generic solutions and infrastructure are used more efficiently.

Met twee deelparagrafen behandelt deze paragraaf achtereenvolgens de rol van ICT binnen de reductie aanpak in het algemeen en de relevante resultaten van het ICTAL Platform in het bijzonder.

Departementale reductieprogramma's en ICT

Als reactie op het eindrapport van de Commissie Administratieve Lasten besluit het kabinet Kok II de administratieve lasten voor bedrijven in de tweede regeerperiode met 15% extra te reduceren. Bovenop de al bestaande 10% reductiedoelstelling geldt als nieuwe doelstelling 25% vermindering van de administratieve lasten. Deze doelstelling moet worden uitgewerkt in reductieprogramma's per ministerie (Ministerie van Economische Zaken 2000a). Hiermee wordt een nieuwe weg ingeslagen om naast de aandacht voor regelgeving in ontwerp ook voor reeds bestaande wetgeving te komen tot administratieve lastenverlichting. Het doel van de actieprogramma's is drieledig:

- 1 een overzicht bieden van de relevante wetgevingsdomeinen op het gebied van de administratieve lastendruk;
- 2 een zo compleet mogelijk cijfermatig inzicht presenteren in de omvang van de lastendruk per ultimo 2002;
- 3 acties formuleren die de lastendruk zullen doen afnemen.

Om tot deze actieprogramma's te komen en om hiervoor draagvlak binnen de sector creëren, starten veel departementen zogeheten gemengde commissies. Deze commissies bestaan uit vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en de overheid en moeten handvatten bieden voor reductiemaatregelen.

In het rapport *Lastige Lasten* (Sorgdrager, 2002) bijvoorbeeld, wordt deze analyse beschreven voor twee wetgevingsgebieden met grote administratieve lasten binnen het landbouwdomein, de mestwetgeving en het veterinaire wetgeving. Het rapport geeft een uiteenzetting van oorzaken en oplossingsrichtingen voor

administratieve lastenverlichting, waaronder het gebruik van ict. Samengevat luiden de praktische aanbevelingen:

- Impact op de organisatie. Stel de reeds aanwezige bedrijfsgegevens centraal. Een geautomatiseerd bedrijfsmanagementsysteem neemt een steeds prominere rol in binnen de bedrijfsvoering van de landbouwondernemer. Alle belangrijke bedrijfsgegevens kunnen eenmalig in het managementsysteem worden ingevoerd voor meervoudig intern en extern gebruik.
- Organisatie van de elektronische relatie. Sluit aan bij bestaande elektronische gegevensuitwisseling binnen de bedrijfsketen. Er is daarbij een behoefte aan standaardisatie van gegevensdefinities en uitwisselingsformaten en aan intermediaire instanties voor het routeren van de gegevens.
- Macht en vertrouwen. Werk aan vertrouwen en acceptatie van geautomatiseerde gegevensuitwisseling met de overheid. De ondernemer wil controle over de te versturen gegevens houden. Bijvoorbeeld door certificering van de wijze waarop het bericht wordt samengesteld en inzage in gegevens die bij de overheid bekend zijn.

Niet eerder wordt daarbij zo nadrukkelijk ingegaan op investeringen die aan de reducties voorafgaan, ook aan de kant van het bedrijfsleven (Sorgdrager 2003):
alle betrokkenen moeten zich echter realiseren dat er sprake zal zijn van een overgangstermijn waarbij wellicht eerder sprake is van meer dan van minder administratieve lasten en van grote investeringen in hard- en software.

Het kabinet Balkenende II besluit de coördinatie van de lastenreductie-operatie vanaf 2003 te beleggen bij de Interdepartementale Projectgroep Administratieve Lastenverlichting (IPAL) binnen het Ministerie van Financiën. In april 2004 rapporteert minister Zalm in *Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten* (Ministerie van Financiën, 2004a) de kabinetsplannen voor de beoogde reductie van de administratieve lasten. Die plannen zijn gebaseerd op de nulmetingen en actieplannen van de verschillende departementen. De totale gemeten administratieve lasten per ultimo 2002 bedragen 16,4 miljard euro per jaar, 3,6% van het Nederlandse Bruto Binnenlands Product; 40% hiervan vloeit rechtstreeks voort uit internationale (voornamelijk Europese) regelgeving. De meer dan 130 reductie-maatregelen moeten leiden tot een lastenvermindering van zo'n 3 miljard euro (een reductiepercentage van 18%) en variëren van wijzigen of schrappen van wet- en regelgeving, harmonisering van begrippen tot efficiencyverbetering in de uitvoering van regelgeving. In het laatste geval vaak ondersteund door digitalisering van het berichtenverkeer. Zie voor de positionering in de tijd figuur 1, hierboven. Overigens worden door onder andere Pronk vraagtekens geplaatst bij de eenduidige en betrouwbare toepassing van het meetinstrument bij de totstandkoming van de nulmetingen. Pronk vraagt zich af of alle ministeries op dezelfde wijze zijn omgegaan met het concept van de meerkosten en de rol van deskundigenpanels (Pronk, 2004, p.324). Ook Nijsen formuleert zijn twijfels bij de eenduidigheid van de diverse nulmetingen (Nijsen, 2003, p.357).

Om de 25% doelstelling te realiseren worden aanvullende besparingen in kaart gebracht. Een van de vier sporen waarlangs gezocht wordt is

“efficiencyverbetering door inzet van ICT.” Daarbij wordt gewezen op het gebruik van de centrale ict-infrastructuur voor stroomlijning van verschillende informatiestromen die binnen het ICTAL programma wordt ontwikkeld; meer hierover in de volgende deelparagraaf. Benadrukt wordt dat het gebruik van deze voorzieningen en niet het bestaan ervan leidt tot lastenverlichting en dat een belangrijk randvoorwaarde daarbij de harmonisatie is van begrippen en definities. Als onderdeel van de actieplannen kiest de Belastingdienst voor wettelijke verplichtstelling van elektronische aanlevering van aangiften door bedrijven, te beginnen met de omzet- en winstbelasting in 2005.

Ook Actal adviseert in haar reactie op de kabinetsplannen om nog beter te kijken naar de mogelijkheden van lastenreductie door de inzet van ICT (Actal, 2004).

Tabel 1 presenteert ter illustratie een selectie van de reductievoorstellen gerelateerd aan elektronische aanlevering van gegevens.

Tabel 1: reductievoorstellen gebaseerd op digitalisering van de gegevensaanlevering (bron: Ministerie van Financiën, Bijlage 1, 2004a).

Reductievoorstel	Reductie (mln. euro/jr.)	Verantwoordelijk departement
Elektronisch inschrijven bij Kamer van Koophandel	1,6	EZ
Wijzigingen elektronisch doorgeven aan Kamer van Koophandel	4,7	EZ
Elektronische winstaangifte	27,3	FIN
Elektronische aangifte omzetbelasting	25,0	FIN
Vereenvoudiging douane procedures door het gebruik van elektronische gegevensuitwisseling	24,5	FIN
Eenvoudiger gegevensinvoer en informatieaanlevering door ondernemers ten behoeve van opmaken en overleggen van jaarrekeningen	350,0	JUS
Jaarstukken bij KvK per e-mail aanleveren (online deponeren)	7,0	JUS
Digitalisering van risico-inventarisatie en evaluaties	28,0	SZW
Naar een standaardformulier voor aanvragen vergunningen en doen van meldingen	12,8	VROM
Rechtstreekse mutatie van gegevens over dieren doorvoeren door ondernemer in centrale database	3,6	LNv
Efficiencyverbetering in de gegevensuitvraag bij statistieken internationale handel	2,0	EZ
Automatiseren informatieverkeer tussen verzekeraar en zorgaanbieder	90,0	VWS

Vanuit de hoek van de werkgeversorganisatie VNO-NCW wordt getwijfeld aan de haalbaarheid van de doelstelling om de lasten met een kwart terug te dringen. Een

mogelijke verklaring dat de bedrijven nauwelijks effect ondervinden van de door het kabinet geclaimde resultaten, zoeken de werkgevers in het grote aantal ict-operaties. Van deze operaties wordt volgens VNO-NCW niet altijd ervaren dat ze ook voor de ondernemingen echt tot minder kosten leiden. Dit geldt volgens hen in ieder geval niet bij ict-operaties die slechts leiden tot het omzetten van papieren in digitale informatiestromen (Telegraaf, 2005).

In maart 2005 presenteert het kabinet in de nota *Vermindering administratieve lasten: nu volle kracht vooruit* (Ministerie van Financiën, 2005a) het volledige pakket maatregelen met een lastenreductie van 4 miljard euro op jaarbasis. Het gebruik van ict is hierbij geen prominent onderwerp. Wel worden voorbeelden van elektronisch berichtenverkeer genoemd zoals de verplichte elektronische belastingaangiften en de elektronische aanlevering van financiële verslaglegginggegevens. In een latere brief betracht het kabinet enige voorzichtigheid ten aanzien van de inzet van ict (Ministerie van Financiën, 2005b):

Van de reductiemaatregelen die betrekking hebben op efficiëncymaatregelen (veelal vormgegeven via de inzet van ICT) zal via een ex-post check worden bepaald of het beoogde effect ook daadwerkelijk wordt bereikt.

Ook wordt daar aangegeven dat voor de financiële verantwoordingsstroom vanwege de nauwe samenwerking met XBRL en de technische voorzieningen die nog gecreëerd moeten worden, een bijstelling van de prognose realisatie 2006 wellicht nodig is.

Ook in de trendanalyse *De toekomst van de elektronische communicatie* (Ministerie van Economische Zaken, 2005a) wordt gesproken over een stagnatie van sommige ontwikkelingen op dit terrein:

Reëler lijkt het om te zeggen dat het blijkbaar moeilijker is dan we dachten om de mogelijkheden te benutten.

Als redenen daarbij worden ondermeer genoemd de complexiteit bij het integreren van ict in bedrijfsprocessen en het ontbreken van open semantische standaarden. Twee elementen die het hart raken van de inzet van ict ten behoeve van administratieve lastenreductie.

Over de hoge verwachtingen van ICT stelt Van Lunteren terugkijkend op vijf jaar betrokkenheid bij ICT en administratieve lastenverlichting (Ministerie van Economische Zaken, 2006):

Nog tot op de dag van vandaag denken we dat de volgende ICT vinding de wereld en ons leven zal vergemakkelijken. En dan crasht de computer weer. Maar het verwachtingspatroon is en blijft enorm.

Over de voortgang van de lastenreductie wordt periodiek aan de Tweede Kamer gerapporteerd. Eind 2006 is een reductie bereikt van 16%, zoals in het financieel jaarverslag van het Rijk is verantwoord (Tweede Kamer, 2007b). Vanuit de Tweede Kamer (motie Smeets) en door Actal is in een eerder stadium al gepleit voor een onderbouwde ex-post meting (IPAL, 2006; Actal, 2006b). In reactie op de motie Smeets heeft het kabinet onder andere een ex-post onderzoek uitgevoerd voor een zestal gerealiseerde ict- en efficiëncymaatregelen, zie ook de hiervoor genoemde toezegging (Ministerie van Financiën, 2005b). Er worden positieve resultaten gerapporteerd. Drie maatregelen hebben de geplande vermindering van lasten conform plan gerealiseerd en twee andere maatregelen zullen, wat later dan

gepland, mogelijk een hoger dan geplande lastenreductie realiseren (IPAL, 2006). Uit de onderbouwing blijkt echter dat er zich in de praktijk bij bedrijven effecten voordeden anders dan op voorhand verwacht. Ter illustratie enkele praktijkvoorbeelden (IPAL, 2006):

- een hogere lastenreductie omdat meer veehouders gebruik maken van een managementpakket dan was voorzien; alleen voor bedrijven met een redelijke omvang is de investering in een managementpakket rendabel;
- een lagere reductie dan was voorzien omdat grotere afvalbedrijven in de oude situatie ook al digitaal gegevens aanleverden; voor afvalverwerkingsbedrijven met een beperkt aantal transporten is de benodigde investering niet snel terug te verdienen;
- gegevens voor de aangifte vennootschapbelasting worden nog veelal handmatig overgezet naar het elektronische aangifteprogramma.

Deze voorbeelden duiden op een onevenwichtigheid in de mate waarin de lastenverlichting over de betrokken bedrijven wordt verdeeld. In de praktijk lijken vooral grotere bedrijven met veel berichtenverkeer de investeringshobbel te kunnen nemen en daarmee daadwerkelijk lastenverlaging te realiseren.

In het nieuwe kabinetsplan *Merkbaar minder regeldruk voor ondernemers!* rapporteert het kabinet Balkenende IV dat onder het vorige kabinet tot 1 maart 2007 uiteindelijk een reductie van de administratieve lasten is bereikt van 20%, 3.232 miljoen euro op jaarbasis.

Terugkijkend op de rol van ict wordt gesteld (Ministerie van Financiën, 2007):

ICT heeft een grote potentie in zich om de regeldruk te verlagen, maar soms blijken de ingeschatte effecten bij ondernemers tegen te vallen. [...] De afgelopen jaren hebben ons geleerd dat complexe ICT-projecten relatief veel risico's met zich meebrengen. Het project WALVIS laat bijvoorbeeld zien dat door implementatieproblemen zo'n project op de korte termijn juist extra lasten voor ondernemers kan opleveren.

Het ICTAL programma en de Overheidstransactiepoort

Eind 2002 start in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken het programma ICT en Administratieve Lastenverlichting (ICTAL). In de brief aan de Tweede Kamer wordt de overeenstemming over de start van het programma een doorbraak genoemd (Ministerie van Economische Zaken, 2003). Naast bijdragen aan de reductie van administratieve lasten zijn de doelstellingen van het programma gerelateerd aan de realisatie van de elektronische overheid: verbetering van de informatievoorziening van de overheid aan ondernemers, een positiever beeld van ondernemers over het functioneren van de overheid en efficiënter werkende overheidsorganisaties. Vereenvoudiging van de informatie- en gegevensuitwisseling is daarbij het leidende thema.

Voortbouwend op het in 2000 door het kabinet voorgestelde groeimodel (Ministerie van Economische Zaken, 2000b) heeft het ICTAL programma de opdracht een drietal infrastructurele ict-voorzieningen te realiseren:

- Bedrijvenloket,
- Basisbedrijvenregister
- Overheidstransactiepoort.

De relatie met voorgaande projecten en ambities zijn minder duidelijk. Met betrekking tot het project Overheidsformulieren Online wordt in de brief aan de Tweede Kamer gesteld dat dit is geïntegreerd in het project Bedrijvenloket. En ten aanzien van eerdere initiatieven als Elektronische Heerendiensten en IDEA wordt aangegeven dat de daarin ontwikkelde concepten met name een rol zullen spelen bij het ontwikkelen van berichten (Ministerie van Economische Zaken, 2003).

Relatief veel aandacht wordt bij de start van het programma ICTAL besteed aan het onderscheid tussen de vormgeving en realisatie van de infrastructurele voorzieningen en het gebruik en implementatie hiervan. Het ministerie van Economische Zaken is als opdrachtgever van het ICTAL programma verantwoordelijk voor de realisatie van de infrastructurele voorzieningen, andere betrokken overheidsinstanties zijn verantwoordelijk voor de berichten en de diensten. De nieuw te ontwikkelen Overheidstransactiepoort speelt hierbij een belangrijke rol als het ene adres waar de ondernemer zijn gegevens elektronisch naar toe kan verzenden. Lastenverlichting wordt in eerste instantie gezocht in het elektronische transport van berichten, het aansluiten bij de verschillende deeladministraties van een bedrijf en in het samenvoegen van meerdere berichten tot een geïntegreerd bericht.

Deze pragmatische strategie sluit aan bij het advies uit de Architectuur Elektronische Overheid (Van den Dool et al., 2002) waarin werd geadviseerd “eerst te koppelen en dan te kantelen” en daarbij te starten met integratiefuncties als basiscommunicatie, berichtuitwisseling en identificatie en authenticatie.

Als reactie op ervaringen uit het project Elektronische Heerendiensten wordt specifiek gewezen op het feit dat gezamenlijke afspraken met het bedrijfsleven zekerheid en continuïteit bieden waardoor er meer bereidheid zal zijn tot investeringen; met ook hier de nadruk op feitelijke implementatie en gebruik (Ministerie van Economische Zaken, 2003):

De oplossingen die de overheid aanbiedt moeten ook daadwerkelijk gebruikt gaan worden door de bedrijven” en “Er ligt een taak voor de markt om deze ontwikkelingen verder te brengen.

In de eerste brief waarin het kabinet Balkenende II over voortgang van het ICTAL programma rapporteert, is gebruik en verdere uitrol van de voorzieningen het belangrijkste thema (Ministerie van Economische Zaken, 2004b). Benadrukt wordt dat de echte winst in termen van administratieve lastenverlichting en efficiency pas in zicht komt als departementen papieren stromen digitaliseren en begrippen en uitdraagmomenten standaardiseren.

Naast de realisatie van de elektronische poort naar de overheid wordt door het kabinet gewezen op de rol van intermediaire partijen, zgn hubs, bij verdere inrichting van de administratieve infrastructuur voor berichtenverkeer. De eerste versie van de Overheidstransactiepoort die in 2003 is geïmplementeerd verbindt individuele vervoersbedrijven via hubs als Cargonaut op Schiphol en PortinfoLink in de Rotterdamse haven met overheidsorganisaties als de Plantenziektkundige

dienst en de Douane (Arendsen et al., 2004). Hubs zijn, veelal sectoraal werkende, commerciële gegevensverwerkende en –transporterende organisaties. Verwacht wordt dat via een gering aantal van deze intermediaire organisaties in bijvoorbeeld het logistieke, agro- en/of zorgdomein aansluiting van grotere volumes berichten mogelijk wordt gemaakt (Ministerie van Economische Zaken, 2004b). Of, zoals de OECD stelt (OECD, 2007, p.50):

the Government Transaction Portal is a project linking information hubs to streamline information and data exchange in the public sector.

Ook de Monitorcommissie ICTAL stelt in haar rapportage dat een kwantificering van lastenverlichtingseffecten van de Overheidstransactiepoort moeilijk zal zijn (ICTAL, 2004):

Ook in dit geval is de te behalen winst vooral afhankelijk van de derden-bestuursorganen.

De onafhankelijke monitorcommissie onder voorzitterschap van G. Overkleeft-Verburg is ingesteld om te bewaken dat het programma ICTAL in samenhang met de ontwikkelingen in de omgeving inhoudelijk op koers zou blijven. De commissie wijst op de potentiële fricties die kunnen ontstaan (ICTAL, 2004)

door het facilitaire karakter van de voorzieningen en de lastenverlichting die in beginsel elders door het gebruik ervan worden behaald alsmede door verschil in verwachtingen en feitelijkheden met betrekking tot de in te boeken lastenverlichting.

De commissie beschouwt de Overheidstransactiepoort in deze als een conditio sine qua non en pleit voor blijvende aandacht voor clustering en coördinatie van informatieverkeer en herstructurering van werkprocessen.

In de tweede voortgangsrapportage wordt meer nog dan daarvoor de voorzieningen van het programma ICTAL gekoppeld aan het bredere programma Elektronische Overheid (Ministerie van Economische Zaken, 2005b). Daarin wordt aangehaakt op resultaten gepresenteerd van een verkenning naar de mogelijke bijdrage van de bouwstenen van de elektronische overheid aan de reductie van administratieve lasten. De Overheidstransactiepoort zou in haar postkantoorfunctie naar schatting een lastenreductie van ongeveer 30 miljoen euro per jaar kunnen realiseren (EIM, 2005).

Tevens wordt in deze voortgangsrapportage veel aandacht besteed aan de stimulering van het gebruik van de Overheidstransactiepoort die op dat moment 1,2 miljoen berichten per jaar verwerkt, aangeleverd via intermediaire hubs namens zo'n 70 bedrijven. Aangegeven wordt dat nog het nodige moet gebeuren om in diverse domeinen grootschalige berichtenstromen aan te sluiten, zowel waar het gaat om de realisatie van technische koppelvlakken als waar het gaat om opschaling naar duizenden aangesloten bedrijven binnen twee jaar. Mede in dat kader zijn samen met alle betrokken departementen migratieplanningen opgesteld die weergeven wanneer, welke informatiestroom van de Overheidstransactiepoort gebruik gaat maken. Dat betreft dan tientallen miljoenen berichten op jaarbasis. Van het gros van de stromen was de verwachting dat deze na 2007 zullen worden gemigreerd. Dit wordt vooral verklaard vanuit het vele voorwerk bij ketenpartners zoals het opstellen van taxonomieën, aanpassingen van bestaande (back office) systemen en in sommige gevallen het wijzigen van wet- en regelgeving.

In 2006 wordt de Overheidstransactiepoort in beheer genomen door de

Gemeenschappelijke Beheer Organisatie binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken, GBO.Overheid. Bij de afronding van het ICTAL programma geven VNO NCM en MKB Nederland (VNO, 2006) in een brief aan de minister van Economische Zaken aan dat

de realisatie van een infrastructuur om, met slimme ICT-inzet, de gegevensstromen tussen ondernemingen en overheidsdiensten te kunnen verbeteren ... redelijk goed is gelukt.

In de ogen van VNO is daarbij de Overheidstransactiepoort de kern. Men dringt daarbij aan op breder gebruik van deze infrastructuur met als perspectief eenmalige aanlevering en eenmalig opvragen. Er wordt blijvende aandacht gevraagd voor de vormgeving van de administratieve infrastructuur voor berichtenverkeer: de rol van intermediairs en de aansluiting op bestaande bedrijfsadministraties, gezamenlijke uitwerking van berichtenstandaarden en de herinrichting van de keten door aansluiting op reeds bestaande informatiestromen binnen de onderneming.

Ketens en standaarden

Parallel aan en deels vanuit het ICTAL platform ontstaat een aantal nieuwe beleidsontwikkelingen die vanaf 2006 van invloed zijn op vormgeving en gebruik van de administratieve infrastructuur voor elektronisch berichtenverkeer. De ontwikkelingen met betrekking tot ketenherinrichting, het project WALVIS, het project Gein/NTP en Forum en College Standaardisatie worden in deze paragraaf beknopt aangeduid.

Er is een blijvende aandacht voor de mogelijkheid van herinrichting van informatieketens, ofwel besturing als aangrijpingspunt voor de reductie van administratieve lasten. Het gaat daarbij om de vraag welke publieke of private partij met welke informatiefuncties wordt belast, zoals verzamelen, bewerken en registreren (Ministerie van Economische Zaken, 2003). Hiervoor zijn ook in de praktijk voorbeelden uitgewerkt (Van de Geijn Partners, 2004; Taskforce Ketenherinrichting, 2007).

De samenwerking tussen de UWV en de Belastingdienst, onder de noemer van SUB, in het kader van de loonaangifte is een voorbeeld van een nieuwe keten. Deze samenwerking en de Wet administratieve lasten verlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringen (WALVIS) hebben ertoe geleid dat de premieheffing en -inning van de werknemersverzekeringen per 1 januari 2006 door de Belastingdienst wordt uitgevoerd.

De doelstelling van het in 2005 gestarte project Generieke Infrastructuur² (Gein) is het realiseren van een nieuwe infrastructuur voor gegevensuitwisseling tussen bedrijven en de overheid die gebaseerd is op een dienstenbenadering. Het Nederlandse Taxonomie Project³ (NTP) is een van de gebruikers van deze infrastructuur. In samenwerking met het bedrijfsleven ontwikkelt NTP een taxonomie op basis waarvan ondernemers of hun intermediairs jaarrekeningen, belasting-

² www.gein-project.nl

³ www.xbrl-ntp.nl

aangiften en financiële statistieken vanuit hun bedrijfsadministratie kunnen vervaardigen. De taxonomie is gebaseerd op de internationale open standaard XBRL en beoogt harmonisatie in de gegevensuitwisseling tussen de Belastingdienst, het CBS en de Kamers van Koophandel. Het gebruik is niet verplicht maar wordt gestimuleerd door formalisering van de publiek-private samenwerking in de vorm van een convenant met ondermeer intermediaire dienstverleners, software-leveranciers en beroepsorganisaties (Ministerie van Financiën, 2006). De door de overheid verwachte administratieve lastenverlichting voor bedrijven bedraagt circa 900 miljoen euro per jaar (OECD, 2007). Een belangrijke rol bij de feitelijke realisatie hiervan ligt in handen van intermediaire dienstverleners, zoals geformuleerd in artikel 10 van het convenant (Ministerie van Justitie, 2006a):

De intermediairs geven zoveel mogelijk de gerealiseerde efficiencyvoordelen van het toepassen van de Nederlandse XBRL-taxonomie en het gebruik van de procesinfrastructuur, vanaf 1 januari 2007, door aan ondernemers en blijven dit doen.

In het kader van het programma Bruikbare rechtsorde van het Ministerie van Justitie wordt in het verlengde van de Nederlandse Taxonomie gesteld dat (Ministerie van Justitie, 2006b)

om het rendement van taxonomieën te optimaliseren [...] zou het goed zijn ten algemene te kijken of de 'architectuur' van wetgeving (bijvoorbeeld begrippenkaders) al bij voorbaat kan worden afgestemd op de architectuur van een taxonomie.

Dit is een voorbeeld van beïnvloeding van de vormgeving van de administratieve infrastructuur dichtbij de bron, namelijk het ontwerp en de kwaliteit van wet- en regelgeving.

In de rapportage aan de Tweede Kamer met betrekking tot ICTAL (Ministerie van Economische Zaken, 2005b) presenteert het kabinet plannen voor de oprichting van een tweetal standaardisatiefora met bestuurders en deskundigen uit de overheid en het bedrijfsleven ter bevordering van de interoperabiliteit van de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheden onderling en tussen overheden en burgers en bedrijven). In 2006 worden het Standaardisatie College en Forum per ministerieel besluit ingesteld. De toelichting op het Instellingsbesluit luidt voorzichtig (Staatscourant, 2006):

bij de voorbereiding ... is opgevallen dat een breed draagvlak lijkt te bestaan om richtinggevend uitspraken omtrent de toepassing van (open) standaarden te aanvaarden.

Niet het schepen van een volledig bouwwerk van standaarden staat voorop, maar de interoperabiliteit van informatiesystemen. In een OECD-analyse van het Nederlandse beleid in deze wordt gesteld dat (OECD, 2007):

an e-government foundation for the whole public sector seems to be limited and technically oriented without a broader strategic view on interoperability and interconnectivity of e-government services across organisational boundaries and levels of government.

Het College Standaardisatie heeft onder andere tot taak het doen van aanbevelingen over de al dan niet open standaarden die overheden kunnen hanteren voor de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheden onderling en tussen overheden, bedrijven en burgers. Het College laat zich daarbij adviseren door een publiek-privaat samengesteld Forum. Het Forum heeft onder meer advies uitgebracht met betrekking tot het gebruik van open standaarden binnen de

Nederlandse overheid (Tweede Kamer, 2007a; VKA, 2007). De nadruk ligt op stimuleren, coördineren en het bevorderen van vrijwillige adoptie. Regulering of sterker, verplichting lijkt daarbij niet aan de orde.

Regulering van vormgeving en gebruik

De overheid reguleert zowel vanuit haar rol als wetgever als die van uitvoerder de vormgeving en het gebruik van de administratieve infrastructuur voor elektronisch berichtenverkeer. Bij regulering van de vormgeving spelen de waarborg van informatierechten van burger en bedrijven en de beginselen van behoorlijke informatisering een rol. Vanuit het belang van eerlijke concurrentie en interoperabiliteit van informatiesystemen is het gebruik van open standaarden daarbij steeds vaker een thema.

De betreffende Europese Richtlijnen zijn daartoe vertaald in Nederlandse wetgeving. Een overzicht hiervan wordt gepresenteerd in *factsheet Netherlands eGovernment* (IDABC, 2006; OECD, 2007) en verwijst ondermeer naar de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet op de elektronische handtekening.

Overigens doet de OECD in haar analyse de aanbeveling (OECD, 2007):

The Dutch government should therefore consider whether a common legal template for e-government laws should be developed and used for future draft laws to avoid duplication and to ensure standardised references and terms, and a commonly agreed interpretation.

In het bijzonder is in het kader van elektronisch berichtenverkeer met de overheid relevant de “aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met regels over verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen,” de zogenaamde Wet elektronisch bestuurlijk verkeer die vanaf 1 juli 2004 van kracht is (*Staatsblad*, 2004). In een nieuw ingevoegde afdeling wordt gereguleerd onder welke voorwaarden verkeer langs elektronische weg mogelijk is.

Bedrijven kunnen niet zonder meer gebruik maken van de poort van de elektronische overheid (artikel 2:15):

een bericht kan elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Het bestuursorgaan kan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg.

Deze formulering houdt ruimte open voor meerdere implementaties van de elektronische weg. Als tijdstip waarop een bericht door een bestuursorgaan elektronisch is ontvangen (artikel 2:17),

geldt het tijdstip waarop het bericht zijn systeem voor gegevensverwerking heeft bereikt.

Dit artikel lijkt ruimte te bieden voor een overheidsorganisatie om de ontvangst van elektronische berichten uit te besteden aan een externe elektronische overheidspoort en deze juridisch gezien als onderdeel van zijn (logische) systeem voor gegevensverwerking te beschouwen.

Overigens kan te gedetailleerde wetgeving voor de elektronische weg innovaties belemmeren. Van Dam en Timmer wijzen in hun analyse van de kwaliteit van de publieke dienstverlening op het voorbeeld van de RDW. Gegevens over een auto kunnen niet on-line worden opgevraagd omdat de wet bepaalt dat gegevens alleen telefonisch kunnen worden verstrekt (Van Dam & Timmer, 2006).

Overheidsorganisaties hebben een belang bij toename van het aantal op

elektronische wijze ontvangen berichten. Naast stimulering kan daarbij gekozen worden voor regulering van het gebruik. Zoals hiervoor is aangegeven heeft het Nederlandse Taxonomie project ervoor gekozen om de publiekprivate samenwerking door middel van een convenant een minder vrijblijvend karakter te geven. Daar waar de adoptie door bedrijven van elektronisch berichtenverkeer achterblijft bij de doelstellingen kiezen overheidsorganisaties voor een zwaarder juridisch sturingsinstrument: wettelijke verplichtstelling. Ook in een eerste toetsingskader met betrekking tot wetgeving voor de elektronische snelweg is vanuit het Ministerie van Justitie al gewezen op de mogelijkheden van zelfregulering, voorlichting, convenanten en formele publiekrechtelijke regulering (Ministerie van Justitie, 1998).

Het CBS heeft per 1 januari 2005 elektronische aangifte van handelsgegevens verplicht gesteld. De betreffende Ministeriele regeling statistieken goederenvervoer geeft aan dat de opgave van de gegevens plaats moet vinden in de vorm van computerbestanden (*Staatscourant*, 2004, artikel 3). Deze bestanden kunnen worden verstuurd vanuit door het CBS verstrekte software of vanuit een commercieel softwarepakket. De verstrekking van de computerbestanden moet plaats vinden volgens een door het CBS goedgekeurde procedure voor elektronische gegevensoverdracht (artikel 4). In de toelichting op de regeling wordt de verplichting verwoord als (*Staatscourant*, 2004)

de nieuwe verordening verplicht er niet meer toe de mogelijkheid te bieden de gegevens ook op papier aan te leveren.

Ook de Belastingdienst heeft elektronische aangiften voor ondernemers vanaf 1 januari 2005 verplicht gesteld. In het Belastingplan 2004 wordt ten behoeve van deze wettelijke verplichtstelling artikel 8 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) gewijzigd (*Staatsblad*, 2003):

Bij ministeriele regeling kan worden bepaald: a) voor welke belastingen of groepen van belastingplichtigen of inhoudingsplichtigen het doen van aangifte uitsluitend langs elektronische weg kan geschieden, en b) onder welke voorwaarden hiervan door de inspecteur bij voor bezwaar bevatbare beschikking ontheffing kan worden verleend.

Met een wijziging van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994 wordt invulling gegeven aan de in het Belastingplan 2004 mogelijk gemaakte verplichtstelling. Deze ministeriële regeling stelt de voorgenomen data vast en geeft een toelichting op de verschillende wijzen waarop aangifte kan worden gedaan (Ministerie van Financiën, 2004b).

Overigens adviseerde de Raad van State af te zien van de wettelijke verplichtstelling, daarbij wijzend op het voorstel voor de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer waarin werd uitgegaan van het beginsel van nevenschikking (Ministerie van Financiën, 2003). Het ministerie van Financiën wijst er in haar reactie op dat nevenschikking⁴ in dit geval "geen goed zin (meer) heeft". Daarbij wordt gewezen op de hoge automatiseringsgraad van de fiscale intermediairs, de aanzienlijke verlichting van de administratieve lasten voor ondernemers en de gewenste doelmatige uitvoering binnen de Belastingdienst.

⁴ Zoals in dit geval het blijven aanbieden van de mogelijkheid tot aangifte op papier.

Ook Actal adviseert om (Actal, 2004)

wettelijke verplichting als mogelijkheid tot dwang richting bedrijven om ICT instrumenten verplicht te implementeren niet op voorhand uit te sluiten.

Als voorbeeld daarbij wijst Actal op de verplichte elektronische belastingaangifte.

Samenvatting: de queeste duurt voort

Midden jaren negentig van de vorige eeuw ontstaat bij de overheid de eerste beleidsmatige interesse in het fenomeen elektronisch berichtenverkeer. Dit wordt vooral ingegeven vanuit het dossier van de administratieve lastenverlichting voor bedrijven met de vormgeving van een efficiënte informatielogistiek als belangrijkste drijfveer. In die periode ontstaan de eerste ict-implementaties van de administratieve infrastructuur voor berichtenverkeer met de overheid. De overheid zoekt daarbij naar mogelijkheden tot beïnvloeding van de vormgeving zoals het idee om softwarepakketten te verstrekken, de zgn edificatie van het berichtenverkeer, gegevensinwinning via derde partijen en de realisatie van een centraal aanleveren distributiepunt voor gegevens.

Het resultaat is dat aan het eind van de vorige eeuw bij diverse overheidsorganisaties eigen initiatieven en specifieke toepassingen bestaan, gericht op elektronisch berichtenverkeer met de overheid.

De adviezen van de Commissie Administratieve Lasten zorgen rond de millenniumwisseling voor een belangrijke impuls in het denken en doen met betrekking tot de reductie van administratieve lasten voor bedrijven. De lasten worden gekwantificeerd, reductieprogramma's gestart en externe toetsing en interdepartementale coördinatie worden georganiseerd. Daarbij worden grote verwachtingen geformuleerd ten aanzien van de inzet van ict. Studies laten zien dat dit echter onder specifieke (bedrijfskundige) condities tot grote besparingen kan leiden. Deze randvoorwaarden zijn ondermeer: aansluiting op toepassingen binnen bedrijven, harmonisatie en rationalisatie van de gegevensuitvraag door overheidsorganisaties, verschuiving van taken naar de overheid met bijbehorende aanpassingen van back office systemen, intermediaire partijen die besparingen aan klanten doorgeven en softwareleveranciers die hun producten aanpassen.

De politieke wens om op korte termijn door inzet van ict omvangrijke besparingen in te boeken, verhoudt zich op dat moment niet met de complexiteit van de daaraan voorafgaande veranderingen. Zo wordt bijvoorbeeld vanuit de uitvoering bij aanvang van de reductiecampagne aangegeven dat investeringen, zowel bij bedrijven als bij de overheid, voor de baat uitgaan en dat dit in eerste instantie eerder tot lastenstijging dan tot lastenverlichting zal leiden.

De vormgeving van de administratieve infrastructuur voor berichtenverkeer wordt vanaf de millenniumwisseling meer en meer beïnvloed vanuit het dossier van de elektronische overheid: de elektronische overheid als instrument voor administratieve lastenreductie. Een aantal ambitieuze (organisatorische) vernieuwingen van de Commissie Administratieve Lasten verdwijnt daarmee buiten beeld. Voor elektronisch berichtenverkeer speelt vooral de realisatie van de Overheidstransactiepoort een belangrijke rol. De nadruk ligt daarbij op informatielogistische aspecten als de realisatie van standaard-softwarekoppelvlakken en -communicatiediensten.

Bij de beïnvloeding van het gebruik van de administratieve infrastructuur vanuit de overheid ligt de nadruk op overtuigen en communiceren van voordelen zoals administratieve lastenverlichting. Mede op grond van tegenvallende adoptie van elektronische gegevensaanlevering door bedrijven kiezen de Belastingdienst en het CBS voor wettelijke verplichtstelling. Ook daarbij is administratieve lastenverlichting voor bedrijven een van de argumenten.

Tot 1 maart 2007 is een reductie van de administratieve lasten bereikt van 20%, 3.232 miljoen euro op jaarbasis. Gedurende de uitvoering van de reductieplannen is enige voorzichtigheid ontstaan over de mogelijke bijdrage van ict. Zo wordt bijvoorbeeld door het kabinet geconstateerd dat ingeschatte effecten bij ondernemers tegenvallen. Daarbij wordt gewezen op de complexiteit bij het integreren van ict in bedrijfsprocessen en het ontbreken van open semantische standaarden. Vanaf 2006 ontstaan binnen de Nederlandse overheid initiatieven die de kern van het probleem van de administratieve lasten adresseren en daarbij een besturings- en/of gegevensgerichte reductieaanpak kiezen.

Het programma Bruikbare rechtsorde redeneert vanuit de kwaliteit van wetgeving en wijst op de noodzaak tot afstemming tussen architectuur van wetgeving en de architectuur van een taxonomie. Indien dit leidt tot hergebruik van gegevens en vermindering van de uitvraag bij bedrijven, resulteert eveneens administratieve lastenverlichting.

De Belastingdienst werkt aan de implementatie van horizontaal toezicht gebaseerd op preventie, vertrouwen en werken in de actualiteit. Indien dit leidt tot vermindering van gegevensuitvraag en controles achteraf, leidt dit tot administratieve lastenverlichting.

De Nederlandse Taxonomie moet leiden tot harmonisatie in de gegevensuitvraag tussen de Belastingdienst, het CBS en de Kamers van Koophandel. Indien intermediairs de gerealiseerde efficiencyvoordelen aan ondernemers doorgeven, leidt dit tot administratieve lastenverlichting bij bedrijven.

Voor al deze ontwikkelingen geldt dat de inzet van ict slechts onder de hiervoor genoemde condities tot besparingen kan leiden. Gegeven de complexiteit van deze veranderingen en gelet op de in deze bijdrage geschetste ervaringen uit het verleden lijkt het niet realistisch op korte termijn omvangrijke besparingen bij bedrijven te verwachten.

literatuur

- Actal, *Invitational Conference ICT en Administratieve Lasten*, notitie, 3 september 2001.
- Actal, *Advies ICT-beleid vermindering administratieve lasten*, brief Actal aan de Staatssecretaris van Economische Zaken, 10 juni 2004.
- Actal, *Advies betreffende ICT-beleid om administratieve lasten te verlichten*, brief Actal aan de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 23 januari 2006a.
- Actal, *Advies vermindering administratieve lasten voor het bedrijfsleven*, brief Actal aan de Minister van Financiën, 19 oktober 2006b.
- Allers, M.A., *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands*, proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen, 1994.
- Arendsen, R., H. Bisterbosch en P. Oskam, Overheidstransactiepoort moet administratieve lasten verlichten, in: *Informatie*, jaargang 47, nr. 7, september 2004.

- Arendsen, R., *Geen bericht, goed bericht. Een onderzoek naar de effecten van de introductie van elektronisch berichtenverkeer met de overheid op de administratieve lasten van bedrijven*, proefschrift, Vossiuspers, Amsterdam University Press, 2008.
- Bekkers, V.J.J.M., M. Lips en A. Zuurmond, De Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke positionering van ICT in het openbaar bestuur, in: *ICT en openbaar bestuur, Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, redactie M. Lips et al., Lemma, Utrecht, 2005.
- Boerderij, *De regelingen, goed om te weten*, weekblad voor de landbouw, special, april 2003.
- Commissie Administratieve Lasten (Commissie Slechte), *De papierberg te lijf*, tussenrapportage, deel I, Den Haag, 10 mei 1999a.
- Commissie Administratieve Lasten, *Branche-overstijgende initiatieven en Branche-specifieke projecten*, tussenrapportage, deel II, Den Haag, 10 mei 1999b.
- Commissie Administratieve Lasten, *Regels zonder overlast*, eindrapport, Den Haag, 25 november 1999c.
- Commissie tot verlichting van administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven (Commissie Grapperhaus), *Heerendiensten*, voorwoord en delen I t/m VII, Staatsuitgeverij, Den Haag, 28 juni 1985.
- Commissie Vermindering Administratieve Lasten Bedrijfsleven (Commissie Van Lunteren), *Vermindering Administratieve Verplichtingen Bedrijfsleven*, tweede rapportage, Den Haag, 12 oktober 1995.
- Dam, M. van, en A. Timmer, *Tussen het kastje en de muur*, Project 'Kwaliteit van de publieke dienstverlening', Tweede Kamerfractie van de Partij van de Arbeid, Den Haag, september 2006.
- Dijk, J.A.G.M. van, E-government, in: *ICT in Organisaties: adoptie, implementatie, gebruik en effecten*, H. Bouwman, J.A.G.M., van Dijk, B. van den Hoof en L. van de Wijngaert, Boom, Amsterdam, 2001.
- Dijk, J.W.A. van, en I.Th.M. Snellen, Administratieve lasten, een succesvol veranderingsproces rond een weerbarstig probleem, in: *Bestuurskunde*, jaargang 10, nummer 4, juli 2001.
- Donk, W. van de, en R. van Dael, Overheid en ICT: kroniek van een beleid, in: *ICT en openbaar bestuur*, redactie M. Lips et al., Lemma, Utrecht, 2005.
- Dool, F. van den, W.J. Keller, R. Wagenaar en J.A.F. Hinfelaar, *Architectuur elektronische overheid, Samenhang en Samenwerking*, in opdracht van: Directie Informatiebeleid Openbare Sector van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, versie 2.0, 26 november 2002.
- EIM, *Verlicht ICT administratief leed van bedrijven?*, onderzoek in het kader van Elektronische Heerendiensten, in opdracht van het Ministerie van Financiën, Zoetermeer, 26 oktober 1998.
- EIM, Update en bewerking rapport "Verlicht ICT administratief leed van bedrijven?", opdrachtgever Electronic Commerce Platform Nederland, concept, Zoetermeer, 12 oktober 1999.
- EIM, *Marktverkenning administraties*, in opdracht van Elektronische Heerendiensten, ICTU, Zoetermeer, 21 december 2001.
- EIM, *Elektronische overheid en administratieve lasten van het bedrijfsleven, Een toekomstverkenning*, concept eindrapport, Zoetermeer, 25 februari 2005.
- GBO, *Resultaten EGS Praktijkproef, Al doende leert men*, GBO.Overheid, CBS, Hoofdbedrijfschap Detailhandel, Bedrijfschap Horeca en Catering, Den Haag, 21 maart 2007.
- Hoofdbedrijfschap Detailhandel, *Eindrapport IDEA-vervolgproject*, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, in samenwerking met Belastingdienst, LISV, CBS en EHD, Den Haag, 2001.
- ICTAL, *Advies van de monitorcommissie ICTAL, Programma ICT en Administratieve lastenverlichting*, Platform 07-04, Den Haag, maart 2004.

- ICTAL, *Overheidstransactiepoort*, Productbeschrijving Release 1 en 2, versie 1.0, Programma ICT en Administratieve Lastenverlichting, 28 maart 2006.
- IDABC, *eGovernment Factsheets – Legal Framework*, main legal texts impacting on the development of eGovernment, Interchange of Data between Administrations, Businesses and Citizens, European Commission, update September 2006.
- Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL), *kabinetsreactie motie Smeets*, IPAL 2006-277 M, Den Haag, 28 september 2006.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Beleidsnota Informatiebeleid Openbare Sector*, Den Haag, 1988.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Beleidsnota Informatiebeleid Openbare Sector 2, De computer gestuurd*, Den Haag, 1991.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Beleidsnota Informatiebeleid Openbare Sector 3, Terug naar de toekomst*, Den Haag, 1995.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Actieprogramma Elektronische Overheid, Een efficiëntere en effectievere overheid op de elektronische snelweg*, Den Haag, 18 december 1998.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *ICT en Overheid, Een literatuurverkenning*, september 2001.
- Ministerie van Economische Zaken, *Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen*, Den Haag, 1994.
- Ministerie van Economische Zaken, *Naar minder administratieve lasten*, Tweede Kamer, Den Haag, 27 juni 1995.
- Ministerie van Economische Zaken, *De Digitale Delta, Nederland onLine*, juni 1999a.
- Ministerie van Economische Zaken, *Reactie kabinet op tussenrapportage Commissie Administratieve Lasten*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 24 036, nr. 138, Den Haag, 20 oktober 1999b.
- Ministerie van Economische Zaken, *Reactie kabinet op eindrapportage Commissie Administratieve Lasten*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, kamerstuk 24.036, nr. 148, Den Haag, 11 februari 2000a.
- Ministerie van Economische Zaken, *Informatie en communicatietechnologie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 643, nr. 7, Den Haag, 30 juni 2000b.
- Ministerie van Economische Zaken, *ICT en Administratieve lasten, Programma 2003-2006*, versie 5.00, Het Expertise Centrum, 19 september 2002.
- Ministerie van Economische Zaken, *Programma ICT & Administratieve Lasten*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 24 036, nr.275, Den Haag, 14 januari 2003.
- Ministerie van Economische Zaken, *De Rijksbrede ICT-agenda*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 26 643, nr. 47, Den Haag, 23 februari 2004a.
- Ministerie van Economische Zaken, *kabinetsplan aanpak administratieve lasten*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 515, nr.10, Den Haag, 27 mei 2004b.
- Ministerie van Economische Zaken, *De toekomst van de elektronische communicatie*, Directoraat-generaal Telecommunicatie en Post, Den Haag, juni 2005a.
- Ministerie van Economische Zaken, *kabinetsplan aanpak administratieve lasten*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 515, nr.81, Den Haag, 9 juni 2005b.
- Ministerie van Economische Zaken, *Factor ICT*, Directoraat-generaal Energie en Telecom, Den Haag, februari 2006.
- Ministerie van Financiën, *Belastingplan 2004*, nader rapport inzake voorstel van wet houdende wijziging van enkele belastingwetten c.a., 15 september 2003.
- Ministerie van Financiën, *Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 515, nr.1, Den Haag, 9 april 2004a.
- Ministerie van Financiën, *Wijziging van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994*, Den Haag, 11 augustus 2004b.

- Ministerie van Financiën, *Vermindering administratieve lasten: nu volle kracht vooruit*, kabinetsplan aanpak administratieve lasten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 515, nr.59, Den Haag, 11 maart 2005a.
- Ministerie van Financiën, *kabinetsplan aanpak administratieve lasten*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 515, nr.94, Den Haag, 3 oktober 2005b.
- Ministerie van Financiën, *Dit willen we nog even kwijt*, kabinetsplan aanpak administratieve lasten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29 515, nr.162, Den Haag, 6 oktober 2006.
- Ministerie van Financiën, *Merkbaar minder regeldruk!*, kabinetsplan aanpak administratieve lasten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29 515, nr.202, Den Haag, 19 juli 2007.
- Ministerie van Justitie, *Nota Wetgeving voor de elektronische snelweg*, vergaderjaar 1997-1998, 25 880, nr.2, Den Haag, 12 februari 1998.
- Ministerie van Justitie, *Convenant van samenwerking tussen overheid en markt over gebruik van de Nederlandse XBRL-taxonomie*, Directoraat-Generaal Wetgeving, Rechtspleging, en Rechtsbijstand, Directie Wetgeving, Den Haag, 9 juni 2006a.
- Ministerie van Justitie, *Voortgangsrapportage programma Bruikbare rechtsorde*, Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale aangelegenheden, Integratie en Vreemdelingenzaken, Directie Wetgeving, Den Haag, 9 november 2006b.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Documentatie*, Themadag Elektronisch Berichtenverkeer LNV, 5 februari 2003.
- Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsvisie en Actieprogramma 'Andere Overheid'*, vergaderjaar 2003-2004, 29 362, nr. 1, Den Haag, december 2003.
- Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, *Voortgangsrapportage Actieprogramma Elektronische Overheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26387, nr. 13, 5 december 2001.
- Nijsen, A.F.M., *Dansen met de Octopus, Een bestuurskundige visie op informatieverplichtingen van het bedrijfsleven in de sociale rechtsstaat*, Eburon, Delft, 2003.
- OECD, *Netherlands, OECD e-Government Studies*, ISBN 978-92-64-03028-2, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007.
- Pronk, P.A., *De verborgen belastingdienst, De invloed van administratieve lasten op de naleving van fiscale regelgeving door ondernemingen*, Eburon, Delft, 2004.
- Reede, Th.P., *Position paper 'open architectuur'*, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Nationaal Platform Administratieve Lasten en ICT, 30 januari 2002.
- Sorgdrager, W., *Lastige Lasten. Mogelijkheden voor reductie van (administratieve) lasten voor de landbouwsector*, adviesrapport aan het Ministerie van LNV, Den Haag, 2002.
- Sorgdrager, W., *Overheid, bedrijfsleven en wetgeving. Mogelijkheden tot reductie van administratieve lasten en een breder perspectief*, rapport voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Hoofddirectie Juridische Zaken, Den Haag, 2003.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, *Instellingsregeling Commissie Administratieve Lasten*, nr. 232, pag. 9, 1998.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, *Wijzigingen van enkele belastingwetten c.a. (Belastingplan 2004)*, nr. 526, december 2003.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, *Wet elektronisch bestuurlijk verkeer*, nr. 214, mei 2004.
- Staatscourant, *Regeling statistieken goederenvervoer*, nr.252, 29 december 2004.
- Staatscourant, *Instellingsbesluit College en Forum Standaardisatie*, nr.70, 7 april 2006.
- Staatssecretaris van Economische Zaken, *Advies Actal: ICT-beleid vermindering administratieve lasten*, brief aan Actal, Den Haag, 30 augustus 2004.
- Taskforce Ketenherinrichting, *De groei ontketend: overheid en ondernemers on line, Meer ruimte voor*

ondernemen, betere dienstverlening en lagere lasten voor ondernemers, Ministerie van Economische Zaken, VNO-NCW, Den Haag, maart 2007.

- Telegraaf, De, *VVD wil fors schrappen in banen collectieve sector*, dinsdag 25 januari 2005.
- Tweede Kader der Staten-Generaal, *Informatie- en communicatietechnologie*, motie van de leden Aptroot en Vendrik, vergaderjaar 2006-2007, 26 643, nr.87, 2007a.
- Tweede Kader der Staten-Generaal, *Kabinetsplan aanpak administratieve lasten*, verslag van een algemeen overleg, vergaderjaar 2006-2007, 29 515, nr.197, 2007b.
- Van de Geijn Partners, *Festival, onderzoek naar de (her)inrichting van de informatieketen ter vermindering van administratieve lasten van het bedrijfsleven*, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, mei 2004.
- VKA, *Open Standaarden en Open Source*, onderzoek ter ondersteuning van gewenste beleidsintensivering, in opdracht van het Forum Standaardisatie uitgevoerd door Verdonk, Klooster & Associates b.v., 18 juni 2007.
- VNO NCW, *ICT en Administratieve Lasten*, brief aan de Minister van Economische Zaken, 18 januari 2006.
- Zijden, H. van der, F. Couzy en S. Formsma, *ICT en administratieve lasten*, eindrapport, in opdracht van directoraat-generaal Economische Structuur van het Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 12 november 1998.

Dr. ir. Rex Arendsen

is werkzaam bij het Ministerie van Financiën. Hij is betrokken bij de implementatie van en onderzoek naar de elektronische overheid. Hij schreef dit hoofdstuk op persoonlijke titel; de opgenomen tekst is een bewerking van hoofdstuk 5 van zijn proefschrift.