

# Overheidstransactiepoort moet administratieve lasten verlichten

## Elektronisch postkantoor voor bedrijven

Wet- en regelgeving leiden tot een grote hoeveelheid verplichte berichtenstromen van het bedrijfsleven naar verschillende overheidsinstanties.

Voorbeelden van deze stromen zijn vooraanmelding aan Douane, aangiften aan de Belastingdienst, meldingen over het in dienst hebben van werknemers, jaarrekeninggegevens en statistiek-enquêtes.

Vanuit een bestuurskundige invalshoek bezien heeft de overheid gegevens van het bedrijfsleven nodig voor goed bestuur en realisatie van publieke doelen. De overheid legt het bedrijfsleven daartoe informatieverplichtingen op om geïnformeerd te blijven. Zo gebruiken overheidsorganisaties aangeleverde gegevens voor hun inspecties en rechtshandhaving, als input voor werkprocessen rond de herverdeling van inkomens en voor formulering en evaluatie van beleid. Nijssen (2003) heeft deze bestuurskundige visie in een recent verschenen dissertatie uitgewerkt.

Vanuit bedrijfskundige invalshoek worden deze berichtenstromen vaak getypeerd als administratieve lasten. In veel gevallen namelijk staat de berichtenstroom naar de overheid los van de gegevensstromen die nodig zijn voor

De administratieve lasten voor het Nederlandse bedrijfsleven worden voornamelijk bepaald door verplichte gegevensverstrekking aan overheidsinstanties.

De auteurs beschrijven de Overheidstransactiepoort, die het elektronische berichtenverkeer moet vergemakkelijken.

Rex Arendsen, Hein Bisterbosch en Pim Oskam

de besturing van de primaire bedrijfsprocessen, met als gevolg extra kosten voor het aanschaffen of aanpassen van informatiesystemen en het inwinnen van advies. Deze administratieve lasten bedragen zo'n 16 miljard euro, 3,6% van het Nederlandse Bruto Binnenlands Product. Ze drukken naar verhouding het zwaarst op het midden- en kleinbedrijf. In figuur 1 staat de top 10-wetgeving met hoge administratieve lasten (Ministerie van Financiën, 2004).

Vanuit informatiekundige invalshoek kunnen we constateren dat de inhoud van de berichten in veel gevallen overlap vertoont. Zo gebruiken bijvoorbeeld de Douane, de Havenautoriteit en diverse Inspecties gegevens over de lading van een schip en worden loongegevens gebruikt bij de Belastingdienst, het UWV en het CBS. In het slechtste geval moet iedere overheidsorganisatie de voor haar relevante

informatie via een eigen unieke berichtenstroom verkrijgen. Een bijkomend probleem is dat kernbegrippen binnen de wet- en regelgeving geen unieke definitie hebben: de betekenis (semantiek) van begrippen kan per individuele wet of regeling verschillen.

Op diverse fronten, zowel publiek als privaat, zijn initiatieven ontwikkeld om deze situatie te vereenvoudigen. Zo is in het sociaal fiscale domein de wet Walvis in voorbereiding waarin vereenvoudiging van het loonbegrip een rol speelt, en wordt onder impuls van de Interdepartementale Projectgroep Administratieve Lastenverlichting (IPAL) een overkoepelende XBRL-specificatie (XML Business Reporting Language) ontwikkeld voor rapportage van jaarrekeninggegevens.

Hoewel voor een groeiend aantal berichtenstromen elektronische aanlevering mogelijk wordt gemaakt, loopt het merendeel van de stromen nog via

wetgeving	omvang kosten (mld €)	informatieverplichting
• wet op de jaarrekening	1,5	<i>opstellen jaarrekening en verstrekken informatie</i>
• omzetbelasting	1,4	<i>btw-vermelding op factuur, aangifte &amp; afdracht btw</i>
• warenwet	1,2	<i>onder meer etiketterings- en verpakingsvoorschriften</i>
• wet milieubeheer	1,0	<i>milieuvergunningen en -meldingen</i>
• loonbelasting	0,7	<i>loonadministratie en afdracht loonbelasting</i>
• ziekenfondswet	0,7	<i>declaraties</i>
• coördinatiewet sociale verzekering	0,6	<i>loonadministratie en afdracht premies werknemersverzekeringen</i>
• inkomstenbelasting	0,6	<i>aangifte inkomsten-/winstbelasting</i>
• prijzenwet	0,5	<i>prijzvermelding artikelen</i>
• arbeidsomstandighedenwet	0,5	<i>inlichten werknemers, risico-inventarisaties</i>

papier. Recent onderzoek naar elektronische berichtenstromen laat zien dat deze vooral om redenen van overheids-efficiency zijn geautomatiseerd als één-op-éénvervanging van een papieren stroom (Arendsen, 2003).

### Lastenreductie

Administratieve lastenverlichting is een van de prioriteiten in het huidige Nederlandse kabinetsbeleid. Doelstelling daarbij is een lastenreductie van 25% in de periode tot en met 2006. Minder regels, wegnemen van tegenstrijdige regelgeving en vereenvoudiging van de uitvoering van wet- en regelgeving zijn belangrijke elementen uit de gekozen aanpak. Voor het bedrijfsleven moet dit uiteindelijk resulteren in een vermindering van aantal, volume en kosten van de berichtenstromen. Deze lastenreductie is op verschillende wijzen te bereiken.

### Afschaffen

Lastenverlichting kan worden bereikt door berichten af te schaffen. Door het laten vervallen van wet- en regelgeving vervalt tevens de bijbehorende informatieverplichting. Ook kan gedacht worden aan verplicht hergebruik van gegevens die al bij de overheid bekend zijn. Dit principe van eenmalige gegevensverstrekking maakt onderdeel uit van het Programma Andere Overheid van het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### Aard

Een volgende wijze om lasten te verlichten is verandering in de aard van de berichtenstroom. Door een andere inrichting van toezicht kan ook de berichtenstroom naar de overheid aanzienlijk worden versimpeld. Afspraken over zelfregulering en certificering binnen een bedrijfstak kunnen bijvoorbeeld leiden tot toezicht op toezicht vanuit de overheid in plaats van verantwoording met berichtenstromen door individuele bedrijven.

### Andere inhoud

Lastenverlichting kan ook worden bereikt door inhoud van de berichtenstroom te veranderen. Versimpeling van informatieverplichtingen leidt tot minder kosten per bericht. Dit geldt bijvoorbeeld als de betekenis van begrippen binnen wet- en regelgeving meer aansluit bij bedrijfsprocessen en bedrijfsadministraties. Dit voorkomt kosten voor vertaling van het ene begrip in het andere. Op dit terrein van inhoud en vertaling van het bericht zijn verschillende experimenten uitgevoerd die een grote potentiële lastenreductie laten zien. Daadwerkelijke implementatie is navenant complex. De inzet van XBRL op dit terrein lijkt veelbelovend.

### Harmonisatie

Reductie van het aantal aan te leveren berichten kan ook worden bereikt door harmonisatie van berichtenstromen. Berichtenstromen kunnen worden

gecombineerd tot één bericht. Zo wordt momenteel in samenwerking met bloemenexporteurs gewerkt aan één gemeenschappelijk statistiekbericht naar het CBS, de Belastingdienst, Hoofdbedrijfschap en Productschap. Hierbij vindt lastenreductie plaats door eenmalig aanleveren en meervoudig gebruik van exportgegevens.

### Elektronisch aanleveren

Een onderdeel van de kosten van informatieverplichtingen wordt gevormd door de transportkosten. Elektronische aanlevering van berichten betekent een reductie van transportkosten en niet te vergeten een efficiencyvoordeel binnen de overheid zelf. Zo is elektronische aanlevering per 2005 verplicht gesteld in bijvoorbeeld in recente belastingwetgeving van inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en omzetbelasting voor ondernemers.

De potentiële lastenreductie in de eerst genoemde voorbeelden is naar verwachting groter dan bij de later genoemde. Dit geldt navenant voor de implementatie-inspanningen ervan. Zo vragen de eerste voorbeelden aanpassingen in wet- en regelgeving en in werkprocessen. De inzet van ict is hierbij uiteraard een belangrijk issue, alleen al gelet op de impact van de voorstellen op de software(pakket-) leveranciers en de geautomatiseerde systemen in de front- en back-office bij de betrokken overheidsorganisaties.

## case

Deze inzet van ict mag echter niet op zichzelf staan maar moet onderdeel vormen van een bredere totaal (proces)aanpak van de reductie van kosten van informatieverplichtingen. Onderzoek naar buitenlandse *best practices* laat bijvoorbeeld zien dat de integrale aanpak in Noorwegen, bestaande uit een combinatie van wettelijke, organisatorische en technische maatregelen, succesvol is (Zijden, 1998).

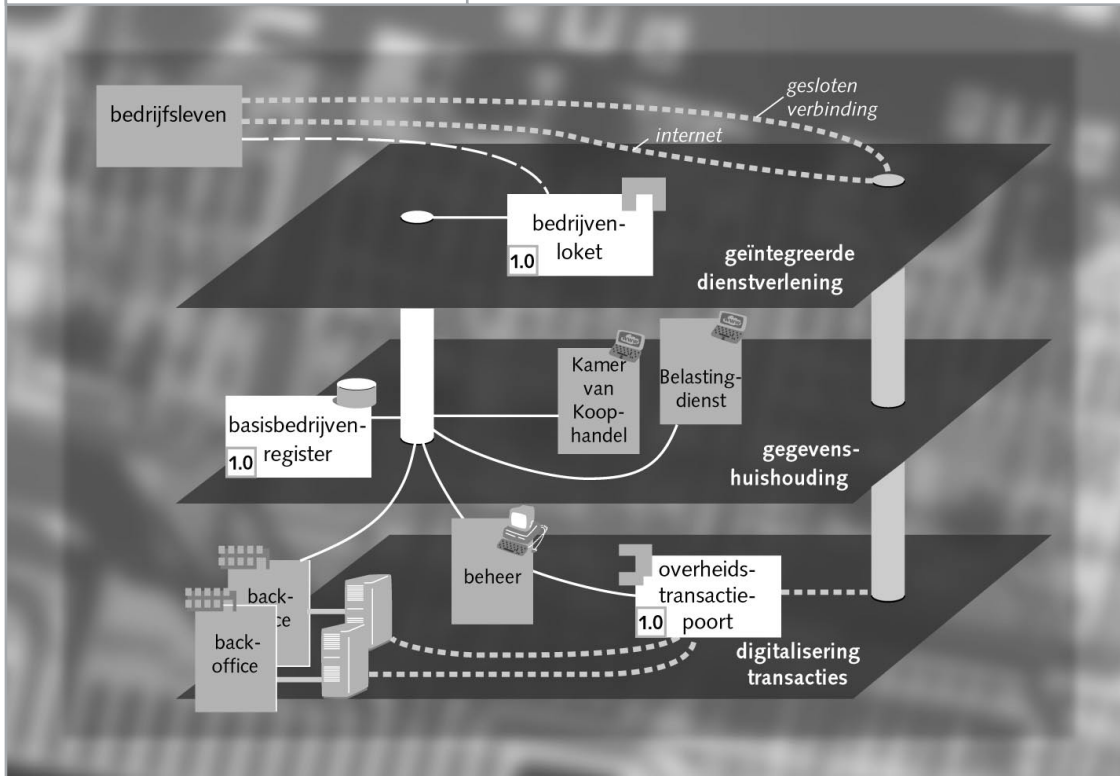
**Ictal**

Als onderdeel van de Nederlandse aanpak wordt momenteel binnen het Programma ICT en Administratieve Lastenverlichting (Ictal) van het Ministerie van Economische Zaken gewerkt aan de benodigde ict-infrastructuur, onder andere voor elektronische aanlevering van berichten. Het Ictal-programma is medio 2002 gestart op gezamenlijk initiatief van het bedrijfsleven en de overheid. De richting van het Ictal-programma wordt besproken in een gezamenlijk Platform ICT en Administratieve Lastenverlichting waaraan vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en departementen deelnemen.

Het programma Ictal heeft als opdracht drie infrastructurele producten te ontwikkelen en in beheer te brengen: het Bedrijvenloket (BL), het Basisbedrijvenregister (BBR) en de Overheidstransactiepoort (OTP). Het Bedrijvenlo-

ket is een website die toegang biedt tot overheidsbrede informatie en transacties voor ondernemers: [www.bedrijvenloket.nl](http://www.bedrijvenloket.nl). Het is ook benaderbaar via [www.kvk.nl](http://www.kvk.nl), [www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl) en [www.zwolle.nl](http://www.zwolle.nl). Het Basisbedrijvenregister (BBR) is de centrale database die binnen de overheid als authentieke bron voor bedrijfsgegevens zal gaan fungeren, [www.bbr.nl](http://www.bbr.nl). En de OTP is een verzameling softwarecomponenten en -standaarden voor ondersteuning van het elektronisch berichtenverkeer tussen bedrijfsleven en overheidsinstanties: [www.overheidstransactiepoort.nl](http://www.overheidstransactiepoort.nl).

De drie ict-producten zijn in onderlinge samenhang gepositioneerd binnen de programma-architectuur (zie [www.ictal.nl](http://www.ictal.nl)). Deze architectuur is ontwikkeld om op hoofdlijnen te kunnen communiceren over samenhang tussen en ontwikkelingen van de verschillende producten. De programma-architectuur bestaat uit drie



lagen: de geïntegreerde dienstverlening, de gegevenshuishouding van de overheid en de verwerking van elektronische transacties. Elk product heeft zijn plek binnen elke laag.

### Geïntegreerde dienstverlening

De geïntegreerde dienstverlening is de plek waar bedrijven contact hebben met de overheid; fysiek, telefonisch of via internet. Daar waar nodig en mogelijk zullen overheidsinstanties zich gezamenlijk presenteren, in eerste instantie met gezamenlijke informatie en vervolgens met formulieren en (gecombineerde) transacties.

### Gegevenshuishouding

Het gebruik van authentieke gegevensbronnen verhoogt de efficiency van de overheidsinformatievoorziening. Deze overheidsbrede gegevensverzamelingen ontkoppelen de specifieke (back-office-) verwerking van overheidsinstellingen van de gezamenlijke dienstverlening aan burgers en bedrijven. Hier ligt de basis voor eenmalig aanleveren, meervoudig gebruik, en een unieke identificatie.

### Verwerking transacties

Het elektronische transactieverkeer zal via een beperkt aantal gestandaardiseerde kanalen plaatsvinden. Deze kanalen zijn toegesneden op specifieke doelgroepen, variërend van bijvoorbeeld massaal gegevensverkeer van grote salarisverwerkende bedrijven tot incidentele transacties van 'zelfaangevers'. De transacties komen tot stand op het bovenste niveau (geïntegreerde dienstverlening) en zijn via de 'berichtenpijp' (bijvoorbeeld het internet) verbonden met de toegangspoort van de overheid. Aspecten als performance, beschikbaarheid, kosten en inrichting van de beveiliging zullen per kanaal verschillen.

### Operationele producten

In 2003 zijn de eerste versies van de drie ict-producten ontwikkeld, waarna gestart is met de implementatie. In samenwerking met de beheerorganisaties van de producten worden deze in praktijksituaties ingezet. Er is daarbij bewust gekozen voor een incrementele aanpak, zodat binnen overzienbare perioden ict-producten en aanvullingen daarop in productie kunnen worden gebracht.

### Bedrijvenloket

De eerste versie van het Bedrijvenloket is operationeel en in beheer bij de Vereniging van Kamers van Koophandel. Deze 1.0-versie ondersteunt informatievragen van ondernemers via de websites van de Kamers van Koophandel en de Belastingdienst. Het aantal informatieleveranciers zal nog toenemen. Ook zullen met van het concept van het Bedrijvenloket op elektronische wijze transacties worden gerealiseerd, onder meer met elektronische formulieren. Eén centraal punt voor informatieverstrekking en toegang tot elektronische transacties vermindert zoektijden, biedt vraaggestuurde ondersteuning en vereenvoudigt het berichtenverkeer met de overheid.

### Basisbedrijvenregister

De eerste versie van het Basisbedrijvenregister is in beheer bij de Vereniging van Kamers van Koophandel en is in de eerste helft van 2004 gevuld. Deze versie moet het gebruik en beheer van bedrijfsgegevens stroomlijnen bij de participerende overheidsinstellingen: de Belastingdienst, de Kamers van Koophandel en het CBS. In 2004 en

2005 zal het aantal overheidsparticipanten nog toenemen en groeit het register toe naar een authentieke gegevensbron. Het BBR ondersteunt de eenmalige verstrekking van de set identificerende bedrijfsgegevens en leidt daarmee tot lastenverlichting bij bedrijven. Hergebruik van deze basisgegevens zal tevens leiden tot kostenbesparingen binnen de overheid. Wat inhoud en doelstelling betreft vertoont het BBR gelijkenis met de gegevensregistratie van de Kruispuntbank Ondernemingen (KBO) in België.

## Overheidstransactiepoort

De eerste versie van de Overheidstransactiepoort is operationeel met een gesloten kanaal (X400, huurlijn) en is ontwikkeld en in beheer binnen Belastingdienst/Centrum voor ICT. Deze 1.0-versie ondersteunt berichtenverkeer van vervoerders via de logistieke hubs Cargonaut in Schiphol en Port infolink in de Rotterdamse haven naar de Rijksdienst voor Vee en Vlees, de Plantenziektenkundige Dienst en de Douane. De binnenkomst van veeteelt- en landbouwproducten in Nederland wordt door de vervoerder aangekondigd met een elektronische vooraanmelding. Op basis van deze vooraanmelding automatiseren de betrokken overheidsdiensten de wijze van afhandeling en inspectie en de terugmelding aan het bedrijfsleven. Digitalisering van dit berichtenverkeer geeft een substantiële versnelling van het logistieke proces.

In het vervolg van het Ictal-programma wordt het aantal aansluitingen op het gesloten kanaal uitgebreid. Tevens wordt in de eerste helft van 2004 een open internetkanaal toegevoegd (TCP/IP, openbare infrastructuur). De introductie hiervan vraagt onder meer

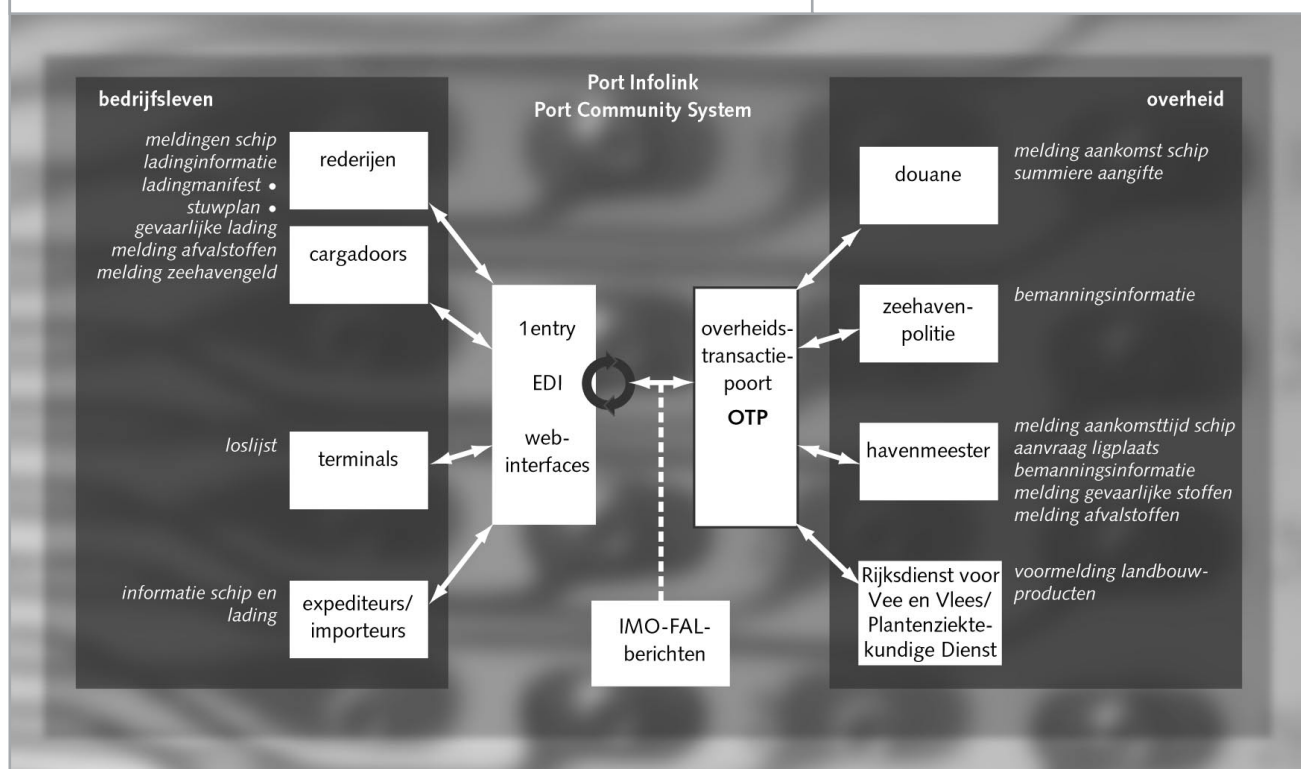
extra aandacht voor beveiligingsaspecten. Daarbij zal worden voortgebouwd op het huidige operationele internetkanaal voor elektronische mestvervoersbewijzen van Bureau Heffingen van het Ministerie van LNV.

## Implementatie

Digitalisering van papieren berichtstromen is een van de pijlers onder de realisatie van administratieve lastenverlichting met ict. De OTP vormt daarbinnen een belangrijke infrastructurele schakel. Zoals zo vaak bij automatiseringsvraagstukken, wordt ook in dit geval een aantal dieperliggende discussies manifest. Zo vraagt succesvolle digitalisering in dit geval om onder meer afstemming van bedrijfsprocessen en overheidsprocessen, vaststelling en harmonisatie van berichtenstandaarden en standaardisering van beveiligings- en communicatiestandaarden. Zoals hiervoor aangegeven bieden al deze onderwerpen aangrijpingspunten voor administratieve lastenreductie. Voor de implementatie van de OTP is gekozen voor een start met een scherp afgebakende voorziening, gefocust op ondersteuning van elektronische aanlevering van berichten. De OTP start als

### Gebruik Overheidstransactiepoort in de Rotterdamse haven

3



publieke voorziening op het raakvlak van het publieke en private domein, hij biedt in eerste instantie logistieke toegevoegde waarde (vermindering van transportgerelateerde kosten, meervoudig doorleveren van berichten, *time stamping*, ontvangstbevestiging, *tracking & tracing*); er vindt vooralsnog geen manipulatie plaats van de inhoud van het bericht, dit zou allerlei juridische complicaties met zich mee brengen. De OTP biedt met de eerste versie standaarden en toegevoegde waarde voor omvangrijke, cyclische gegevensstromen die via een applicatie-applicatiekoppeling bij de overheid binnenkomen. De meeste energie in de eerste fase van het OTP-project is gaan zitten in start, beheer en productie van een eerste werkende versie. Vanuit deze operationele situatie zal groei gaan plaatsvinden: in kanalen, functionaliteit en aantallen berichten. Dit betekent dat vanaf begin 2004 de aandacht is gericht op openstelling van het internetkanaal, aansluiting op beschikbare authenticatievoorzieningen, aansluiten van nieuwe berichtenstromen en inrichting van een overheidsbrede beheerorganisatie.

## Logistiek domein

Begin 2003 zijn de contouren van OTP uitgewerkt in nauwe samenspraak met de logistieke hubs Port infolink, Cargonaut en Portnet, het Ministerie van LNV, Douane, CBS en de Belastingdienst. Gekozen is voor een start van de OTP in samenwerking met de logistieke hubs Port infolink in Rotterdam en Cargonaut op Schiphol omdat hierdoor binnen een jaar een groot volume aan berichten via de OTP gerealiseerd kon worden. Port infolink groeit op termijn door tot het Port Community Systeem in Nederland voor alle havens; Cargonaut zorgt voor afhandeling van 98 % van logistieke informatiestromen op Schiphol en is de grootste leverancier van berichten aan de Douane in Nederland. Figuur 3 illustreert de positie van de OTP in relatie tot Port infolink voor het berichtenverkeer vanuit de haven in Rotterdam naar de overheid. De eerste implementaties betreffen de PD, RVV en Douane.

Vanuit het bedrijfsleven worden gegevens over schip, lading en bemanning op diverse wijzen (papier, edi-bericht, webform) aan het Port Community Systeem (PCS) doorgegeven. Uitgaande van internationale maritieme standaards (IMO FAL; International Maritime Organisation's Facilitation) zijn edi-berichten als 'melding aankomst schip' en 'melding lading' vastgesteld. Deze standaardberichten worden vanuit het PCS via de Overheidstransactiepoort aan de diverse overheden doorgegeven. Dit voorbeeld laat zien op welke wijze binnen de haven bedrijfsprocessen, berichtenstandaards en elektronische infrastructuur op elkaar worden afgestemd.

## Conclusie

De realisatie van de infrastructuur voor elektronisch berichtenverkeer vormt een belangrijk onderdeel van het Nederlandse kabinetsbeleid inzake de reductie van administratieve lasten. Het komende anderhalf jaar worden de drie ict-producten verder uitgebreid. Daarbij blijft de implementatiestrategie gehandhaafd: koersen tussen ambities en concreet werkende producten. Immers, lastenreductie wordt daadwer-

kelijk bereikt door gebruik van de ict-producten voor berichtenverkeer tussen bedrijven en overheid. Intensivering van implementatie, marketing en communicatie vanuit het Ictal-programma naar overheidspartijen en bedrijfsleven zal het gebruik van de producten in 2004 en 2005 verder moeten laten groeien. Samenwerking met het bedrijfsleven blijft daarbij een van de pijlers onder het Ictal-programma.

### Literatuur

- Arendsen, R. & T.M. van Engers (2003). An Empirical Study on Law Enforcement and Data Reporting Strategies. In: *Proceedings E-Government Workshop Jurix 2003*. Universitairverlag Rudolf Trauner.
- Ministerie van Financiën, Interdepartementale Projectgroep Administratieve Lastenverlichting (2004). 'Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten. Van lastenproductie naar lastenreductie.' Brief aan de Tweede Kamer.
- Nijssen, A.F.M. (2003). *Dansen met de Octopus, Een bestuurskundige visie op informatieverplichtingen van het bedrijfsleven in de sociale rechtsstaat*. Delft: Eburon.
- Zijden, H. van der (1998). *Eindrapport 'ICT en Administratieve lasten'*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

### Rex Arendsen, Hein Bisterbosch en Pim Oskam

zijn programmamanager, projectleider en opdrachtgever bij het Ictal-programma van het Ministerie van Economische Zaken. E-mail: r.arendsen@ictal.nl, h.bisterbosch@ictal.nl en w.a.oskam@minez.nl.

kort

### Werkgelegenheid

## Offshore outsourcing binnen EU favoriet

Outsourcing naar landen binnen de EU zal uitstijgen boven die naar India, China of andere landen. Dit komt deels door de voordelen van nabije geografische uitbesteding en deels door gerichte stimuleringsmaatregelen uit Brussel. Dit voorziet Trekant Partners in het rapport 'Succesvolle ICT (out)sourcing'. Vanwege de grote impact die outsourcing potentieel heeft op de werkgelegenheid binnen de Europese Unie zal volgens het adviesbureau alles in het werk worden gesteld om de werkgelegenheid binnen de regio houden. Zo wordt in Groot-Brittannië gedacht aan belastingheffing op outsourcingdeals buiten Europa, hoewel dit wellicht in strijd is met de Europese handelswetgeving. De totale markt voor outsourcing groeit jaarlijks met circa 25%, de Nederlandse markt voor it-outsourcing bedraagt circa 1,3 miljard euro.

www.trekantpartners.com