

Bedrijven kritisch over elektronische diensten overheid

Moet de overheid verleiden of verplichten tot gebruik?

Hoe zijn bedrijven over te halen tot het gebruik van de elektronische diensten van de overheid? Wat weerhoudt ze ervan om ze te gebruiken en wat zijn hun wensen? De auteurs geven antwoord op deze vragen en pleiten voor een meer gedifferentieerde inhoud en aanpak van de elektronische overheid.

Rex Arendsen en Frank Bongers

De elektronische overheid is volop in ontwikkeling. Niet alleen burgers maar ook bedrijven zijn potentiële afnemers van de zogenaamde elektronische diensten. Een terugkerende vraag blijft daarbij hoe burgers en bedrijven over te halen zijn tot het gebruik ervan. Wat weerhoudt ze? Wat zijn de belangrijkste wensen en behoeften en speelt lastenverlichting hierbij een rol? We hebben een landelijke enquête uitgevoerd onder ongeveer vijfhonderd middelgrote en kleine bedrijven. Op basis van de uitkomsten pleiten we voor een meer gedifferentieerde inhoud en aanpak van de elektronische overheid: naast dienstverlening ook handhavingprocessen en naast verleiding ook verplichting van gebruik.

Onderzoek naar beleving van de ondernemer

Op tal van fronten wordt gewerkt aan de vernieuwing van de overheid. Een van deze vernieuwingen betreft de inzet van informatie- en communicatietechnologie (ict) in overheidsdienstverlening aan bedrijven. Voor overheden en bedrijven zijn daarbij administratieve lastenverlichting en verbetering van overheidsdienstverlening belangrijke thema's. Tussen 2000 en

2004 groeide het aandeel overheidsdiensten dat digitaal beschikbaar is voor bedrijven van 19% naar 50% (Advies Overheid.nl, 2005).

In januari 2005 heeft het programmabureau ICT en Administratieve Lastenverlichting (ICTAL) een meting laten uitvoeren naar de opvattingen, wensen en verwachtingen van het midden- en kleinbedrijf (mkb) over (elektronische) overheidsdienstverlening. Het Programma ICTAL ontwikkelt in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) ict-voorzieningen zoals het (landelijke) Bedrijvenloket en de Overheidstransactiepoort (OTP). Het onderzoek vindt inspiratie bij vraagstudies onder burgers over elektronische overheidsdienstverlening (Dialogic, 2001; 2004).

In dit artikel presenteren we een selectie van de resultaten van het onderzoek (Dialogic, 2005). We besteden daarbij eerst aandacht aan ervaring van bedrijven met en tevredenheid over elektronische overheidsdienstverlening. Vervolgens staan we stil bij prikkels die het gebruik van elektronische overheidsdienstverlening stimuleren. Onze verwachting is dat bedrijven die voordelen ervaren deze dienstverlening vaker

Samenvatting

Bedrijven beschouwen snelheid en gemak als belangrijke voordelen van de elektronische overheid, maar verwachten relatief weinig van ict op het gebied van lastenverlichting. Om het gebruik van elektronische overheidsdiensten te vergroten is een gedifferentieerde aanpak nodig waarbij diverse doelgroepen met verschillende behoeften worden onderkend die wellicht ook via verschillende (elektronische) kanalen moeten worden bediend.

zullen gebruiken. Een belangrijk referentiepunt is de ervaring die men heeft opgedaan met verschillende elektronische kanalen en of men een voorkeur heeft ontwikkeld voor een specifiek kanaal. Vervolgens besteden we aandacht aan (vermindering van) administratieve lasten voor bedrijven. Dat is voor de overheid een belangrijke drijfveer om elektronische dienstverlening in te zetten.

Ondernemers over elektronische dienstverlening

Ten behoeve van de nulmeting heeft Dialogic in samenwerking met TNS NIPO in de tweede helft van januari 2005 een telefonische enquête afgenomen onder een representatieve steekproef van 503 middelgrote en kleine bedrijven, met uitzondering van intermediaire bedrijven, zoals administratiekantoren en belastingadvies- en accountancykantoren. Er bestaat in de respons een vertekening richting kleine bedrijven: 62% van

tronische diensten worden afgenomen bij de Belastingdienst (55%), ministeries (23%), Kamers van Koophandel (19%), uitvoeringsinstellingen (17%) en gemeenten (16%).

Bedrijven geven gemiddeld het rapportcijfer 6,8 voor de elektronische overheidsdienstverlening (tegen een gemiddeld rapportcijfer van 6,7 voor overheidsdienstverlening in het algemeen). Figuur 1 toont in hoeverre bedrijven die ervaring hebben met elektronische overheidsdienstverlening (38%) deze dienstverlening een verbetering of verslechtering vinden ten opzichte van andere vormen van overheidsdienstverlening. Bedrijven die elektronische dienstverlening als een verbetering ervaren, geven daarbij tevens aan of zij deze dienstverlening zien als een aanvulling op of vervanging van andere vormen van dienstverlening. Van de bedrijven met ervaring met elektronische overheidsdienstverlening vindt 69% elektroni-

sche overheidsdienstverlening een verbetering ten opzichte van andere typen dienstverlening. Meer dan de helft van

»Bedrijven geven gemiddeld het rapportcijfer 6,8 voor elektronische overheidsdienstverlening«

de respondenten werkt in een bedrijf (of bedrijfsvestiging) met maximaal tien medewerkers. In de respons is er een goede spreiding over bedrijfstakken en bedrijfsomvang.

De meeste bedrijven in Nederland, ook kleine en middelgrote bedrijven, beschikken over computers en internet. Het aantal bedrijven dat gebruikmaakt van computers en internet schommelt volgens het CBS al enkele jaren boven 90%. Grote bedrijven gebruiken computers en internet vaker dan het mkb, maar ook in de laatste groepen liggen de cijfers boven 80% (CBS Statline).

In de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek heeft 38% van het mkb elektronische overheidsdienstverlening gebruikt.¹ De meeste elek-

troni- sche overheidsdienstverlening een verbetering ten opzichte van andere typen dienstverlening. Meer dan de helft van deze groep ziet elektronische dienstverlening vooral als een aanvulling op andere typen dienstverlening, terwijl iets minder dan de helft een vervanging van andere diensten als verbetering noemt.

Toegevoegde waarde van ict: snelheid en gemak

De voordelen voor de overheid van het gebruik van ict in de contacten met bedrijven zijn evident. Digitale binnenkomst van (gestandaardiseerde) meldingen, aanvragen en aangiften vermindert handmatige verwerking, vermindert fouten en leidt bij toenemende aantallen al gauw tot aanzienlijke kostenbesparingen. Organisaties

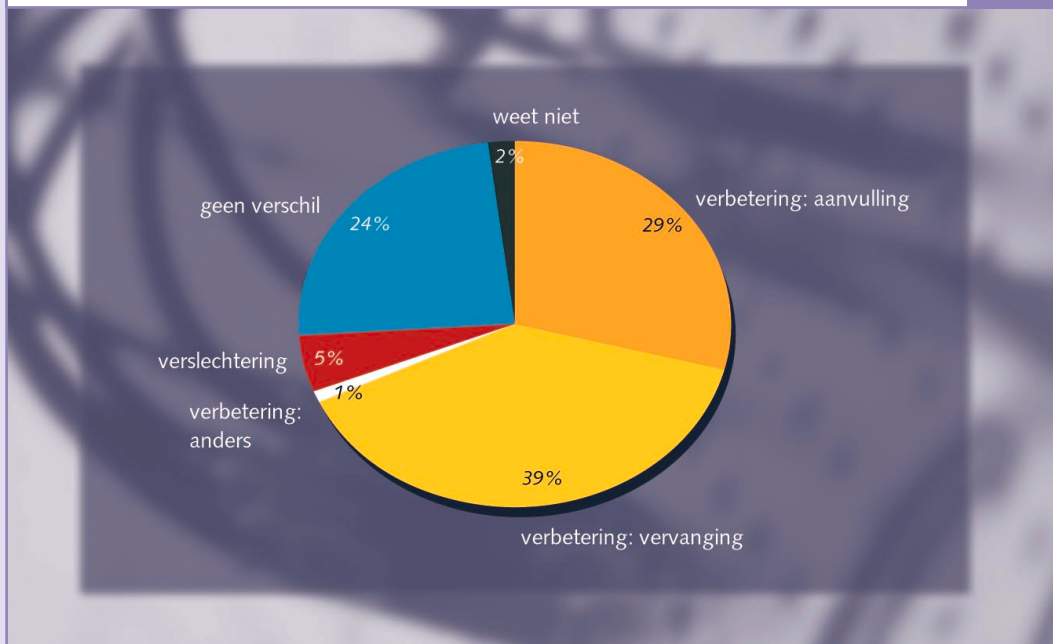
1. Ter vergelijking: eind 2003 had meer dan de helft van de Nederlandse bevolking (52%) online diensten van overheidsinstellingen gebruikt (bron: TNS NIPO, E-Monitor).

Maken bedrijven eenmaal gebruik van elektronische overheidsdienstverlening, dan leidt dit echter wel tot meer behoefte. Zo blijkt dat 34% van de bedrijven die elektronische dienstverlening gebruikt meer behoefte heeft aan deze vorm van dienstverlening. Bij bedrijven zonder erva-

Elektronische dienstverlening: verbetering of verslechtering? (n = 190)²

1

2. In alle figuren en tabellen staan afgeronde percentages. De respons is overal 503, tenzij anders vermeld.



zoals de Belastingdienst en het CBS stimuleren dan ook al jaren het gebruik van edi-achtige (*electronic data interchange*) voorzieningen. Dat gaat met wisselend succes. De Belastingdienst heeft inmiddels voor ondernemers elektronische belastingaangifte verplicht gesteld.

Voor veel bedrijven zijn de voordelen van de huidige elektronische dienstverlening, zoals blijkt uit de hiervoor gepresenteerde percentages, minder vanzelfsprekend. Zij geven aan dat elektronische dienstverlening vooral leidt tot een snellere levering van diensten (43%) en het makkelijker kunnen krijgen van overheidsdiensten (23%). Andere voordelen die worden genoemd zijn transparante dienstverlening (6%) en meer maatwerk (6%).

Bijna een kwart van alle bedrijven (24%) zegt (meer) behoefte te hebben aan elektronische overheidsdienstverlening. Een groter deel (71%) zegt van niet. Een uitsplitsing naar bedrijfsgrootte toont overigens aan dat kleinere bedrijven significant minder behoefte hebben aan (meer) elektronische dienstverlening dan grote bedrijven (zie figuur 2).

ring met elektronische dienstverlening is dat de helft minder (17%).

Bedrijven beschouwen snelheid en gemak als belangrijke voordelen van elektronische dienstverlening. De enquêteresultaten laten zien dat de diensten die ministeries, provincies, gemeenten en andere overheidsinstellingen aanbieden nog onvoldoende voorzien in die behoeften. Het simpelweg automatiseren van bestaande papieren stromen door overheden zal bedrijven over het algemeen niet verleiden tot de overstap naar elektronische dienstverlening. Zo laat onderzoek bijvoorbeeld zien dat een aanzienlijk deel van het in de afgelopen jaren tot stand gebrachte elektronisch berichtenverkeer te typeren is als vervanging van papieren berichtenstromen (Arendsen & Van Engers, 2003).

Voorkeur voor digitaal dienstverleningskanaal

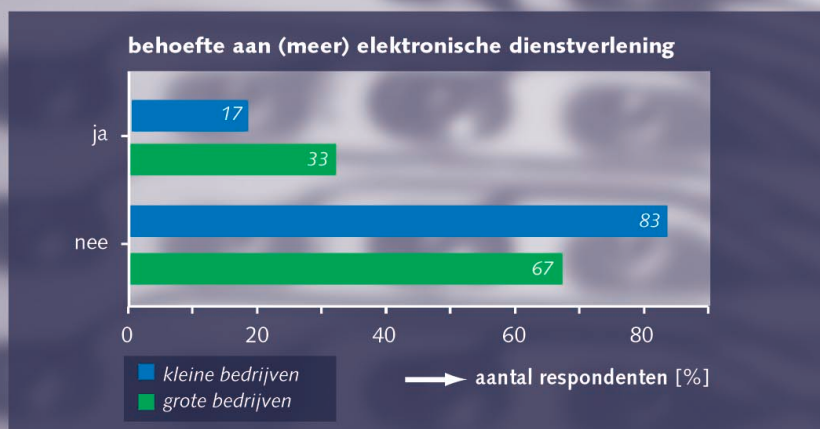
Elektronische dienstverlening aan burgers verloopt over het algemeen via webinterfaces, zoals elektronische formulieren. Bedrijven hebben daarentegen vaak de keuze uit meerdere dienstverleningskanalen met de elektronische overheid.

Behalve van webformulieren voor incidentele transacties kunnen bedrijven gebruikmaken van geautomatiseerde koppelingen vanuit hun bedrijfsmanagementsysteem met overheidsinstellingen. Leveranciers van standaardsoftware implementeren beschikbare koppelingen in dit geval in hun standaardpakket. Uitbesteding via een accountant of een administratiekantoor is voor veel bedrijven een derde kanaal. Deze intermediair verzorgt namens de ondernemer (mogelijk op elektronische wijze) de contacten met de overheid. Uit cijfers van de Belastingdienst blijkt dat van de aangifteplichtige ondernemers ongeveer 40% de aangifte omzetbelasting uitbesteedt, ongeveer 60% de aangifte loonbelasting en ruim 85% de aangifte vennootschapsbelasting.

Bedrijven die behoefte hebben aan meer elektronische dienstverlening, is gevraagd voor welk dienstverleningskanaal een voorkeur bestaat. Bedrijven die antwoorden (meer) behoefte te hebben aan elektronische overheidsdiensten, geven in meerderheid (61%) aan dat ze daarbij een voorkeur hebben voor diensten via internet, bijvoorbeeld websites en e-mail. Als er sprake is van een geautomatiseerde koppeling tussen bedrijfsadministratie en overheidsinstellingen, geven de meeste bedrijven aan een voorkeur te hebben voor een optie waarbij het initiatief voor het opsturen van gegevens bij het bedrijf ligt en niet bij de overheid, die gegevens dan automatisch ophaalt. Een kleine groep bedrijven geeft de voorkeur aan uitbesteding van het elektronisch contact met de overheid via tussenpersonen.

Behoeftte aan (meer) elektronische dienstverlening³

2



3. De populatie kleine bedrijven bestaat uit de 50% kleinste bedrijven uit de steekproef. De populatie grote bedrijven bestaat uit de 50% grootste bedrijven uit de steekproef.

Voorkeur elektronisch kanaal voor afhandelen van overheidsdiensten (n = 120)

3

voorkeurskanaal	percentage [n=120]
• internet (website, e-mail)	61
• geautomatiseerde koppeling bedrijfsadministratie-overheidsinstellingen waarbij bedrijf automatisch bericht stuurt naar overheidsinstelling (bijv. winstaangifte, statistiekopgave, ladingmelding)	23
• geautomatiseerde koppeling bedrijfsadministratie-overheidsinstellingen waarbij overheidsinstelling automatisch gegevens ophaalt van bedrijf (bijv. winstaangifte, statistiekopgave, ladingmelding)	3
• uitbesteding aan tussenpersoon (bijv. administratiekantoor, accountant, belastingadvies)	8

Maatregelen voor administratieve lastenverlichting

De administratieve lasten voor het bedrijfsleven in Nederland bedragen ongeveer 17 miljard euro per jaar. Administratieve lasten zijn tijd en middelen (meestal uitgedrukt in geld) die het bedrijfsleven kwijt is om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie (zie ook www.administratielasten.nl). We hebben bedrijven gevraagd aan te geven hoeveel tijd en kosten (figuur 4) zij in hun ervaring kwijt zijn om te voldoen aan deze verplichtingen.

Een ruime meerderheid van de bedrijven ervaart administratieve lasten als gevolg van verplichte wet- en regelgeving. De lasten in geld worden daarbij als omvangrijker ervaren dan de lasten in tijd: 77% van de bedrijven zegt gemaakte kosten door wetten en regels als heel of tamelijk hoog te ervaren. Van de bedrijven zegt 63% (niet opgenomen in de figuur) dat de tijd besteed aan het voldoen aan wetten en regels heel veel of tamelijk veel is.

In het actieprogramma Andere Overheid zet het kabinet in op een aantal maatregelen dat de

administratieve lasten moet verlagen, zoals het verminderen en vereenvoudigen van wet- en regelgeving en de inzet van ict. Dit moet leiden tot een vermindering van administratieve lasten met 25% eind 2007. Wij hebben bedrijven vier maatregelen voorgelegd ter vermindering van administratieve lasten. Vervolgens is gevraagd welke maatregel in termen van tijd en/of geld tot de grootste vermindering van administratieve lasten voor het bedrijf leidt. De resultaten staan in figuur 5.

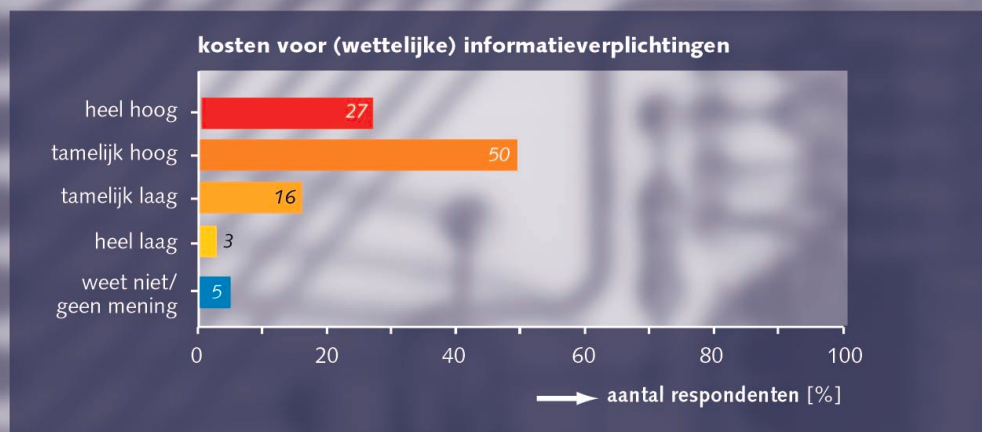
Vereenvoudiging van wet- en regelgeving wordt als meest effectieve maatregel gezien om lastenverlichting bij bedrijven te realiseren (66%). Dat wordt gevolgd door meer samenwerking tussen overheidsinstellingen (17%) en elektronische dienstverlening (7%). Bedrijven die ervaring hebben met elektronische dienstverlening, oordelen vrijwel hetzelfde als bedrijven zonder ervaring met elektronische dienstverlening als het gaat om de bijdrage van elektronische dienstverlening aan vermindering van administratieve lasten. Er wordt dus relatief weinig effect verwacht van ict op het verminderen van administratieve lasten.

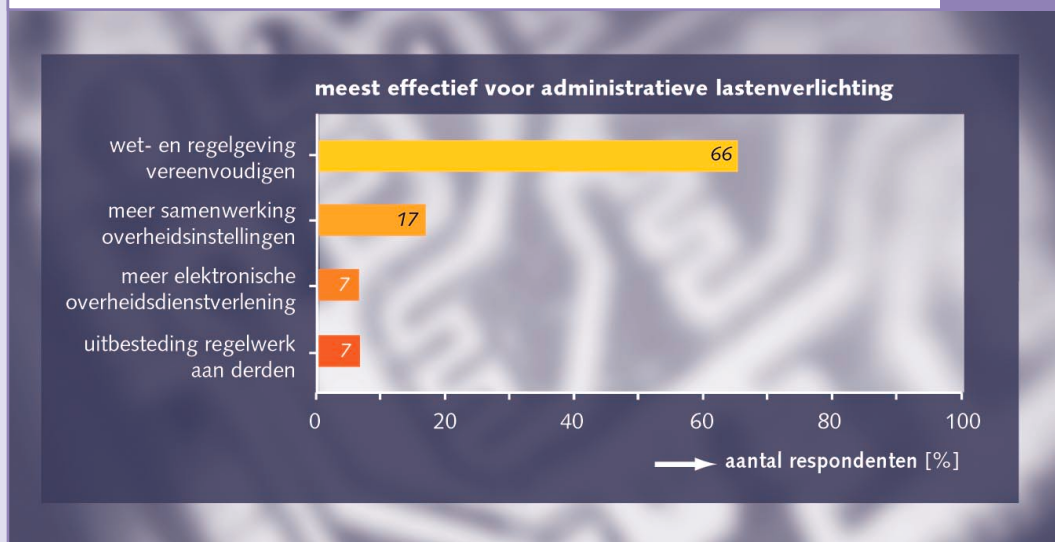
Bedrijven verwachten dat lastenverlichting ook kan worden gerealiseerd door meer samenwerking tussen overheidsinstellingen. Daar liggen praktische handvatten voor uitvoeringsorganisaties, gemeenten en provincies, bijvoorbeeld:

- Herverdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden waardoor voor bepaalde processen één overheidsinstantie in plaats van meerdere instanties het aanspreekpunt is voor bedrijven. De samenwerking tussen het UWV en de

Kosten (in geld) om te voldoen aan (wettelijke) informatieverplichtingen

4





Belastingdienst in het kader van de nieuwe loon-aangifte (Wet Walvis) is hiervan een voorbeeld.

- Standaardisatie van vergunningsaanvragen bij provincies en gemeenten, bijvoorbeeld ondersteund vanuit een centrale formuliersite zoals nu in voorbereiding binnen het ICTU Programma Elektronische Formulieren.
- Hergebruik van al bij de overheid beschikbare gegevens waardoor die minder vaak bij bedrijven hoeven te worden opgevraagd. Dit is al een speerpunt voor bijvoorbeeld het CBS.
- Standaardisatie van berichten waardoor met één bericht meerdere uitvragende overheidsinstanties kunnen worden geïnformeerd, zoals dit nu gebeurt via de Overheidstransactiepoort met statistiekcijfers over de bloemenexport.

Eerst de andere overheid, dan de elektronische overheid?

Bedrijven die ervaring hebben met elektronische overheidsdiensten beoordelen deze gematigd positief en beschouwen ze meestal als een verbetering ten opzichte van andere vormen van dienstverlening. Bovendien hebben deze bedrijven meer behoefte aan nieuwe elektronische diensten dan bedrijven die nog geen ervaring hebben met de elektronische overheid. Dit biedt perspectief voor rijk, gemeenten en provincies die werken aan het digitaal ontsluiten van producten en diensten. De belangrijkste winstpunten van elektronische dienstverlening verwachten bedrijven op het terrein van snelheid en gemak.

Een aanzienlijke groep bedrijven geeft echter aan geen behoefte te hebben aan elektronische overheidsdienstverlening. Dit kan erop duiden dat veel bedrijven nog aarzelen over de toegevoegde waarde van deze vorm van dienstverlening. Dit lijkt te worden ondersteund door het feit dat elektronische dienstverlening nauwelijks wordt gezien als effectieve maatregel om de administratieve lasten te verlichten. Minder regels en meer samenwerken wordt als effectiever gezien. Eerst de andere overheid, dan de elektronische over-

»Inzet van ict alleen is onvoldoende voor lastenverlichting; slechts 7% van de bedrijven ziet dit als meest effectieve maatregel«

heid lijkt in dat geval de boodschap.

Deze gereserveerdheid van het bedrijfsleven betekent niet dat de overheid terughoudend moet zijn bij de verdere ontwikkeling van de elektronische overheid. Wel is duidelijk dat dit vraagt om een gedifferentieerde aanpak: een aanpak waarbij diverse doelgroepen worden onderkend die verschillende behoeften hebben en die wellicht ook via verschillende (elektronische) kanalen moeten worden bediend. Bij de doorontwikkeling van de elektronische overheid kan naast 'verleiden tot gebruik' ook 'verplichten van gebruik' een effectieve rol spelen.

De verplichtende elektronische overheid

Om met dit laatste te beginnen: de discussie over de elektronische overheid wordt snel gereduceerd tot een discussie over elektronische dienstverlening. Ook onze enquête was op dit laatste gericht. De overheid is echter meer dan een dienstverleningsorganisatie, en de elektronische overheid daardoor ook. Zo is en wordt veel geïnvesteerd in de informatisering van toezichten en handavingsprocessen. De wettelijk verplichte gegevensaanlevering van bedrijven aan overheden (de zogenaamde informatieverplichtingen zoals meldingen, aangiften en rapportages) zijn hier een voorbeeld van. Vanuit het perspectief van het bedrijfsleven is hier veelal geen sprake van dienstverlening van de overheid.

Meer en meer ontstaat de mogelijkheid voor bedrijven deze gegevens op elektronische wijze aan te leveren. Zo leiden de (verplichte) elektronische belastingaangiften voor ondernemers tot omvangrijke, aantoonbare besparingen aan de kant van de overheid en tot verbeterde mogelijkheden voor toezicht en rechtshandhaving. De besparingen aan de kant van het bedrijfsleven zijn minder evident. Vanuit het oogpunt van de vermindering van het totaal aan maatschappelijke kosten is een verplichtstelling van deze vorm van contact met de overheid goed verdedigbaar. De vraag is of deze maatregel in dit geval ook moet worden verdedigd met argumenten voor verbeterde dienstverlening en administratieve lastenverlichting.

Ons onderzoek laat zien dat een mogelijk positief bijeffect van deze strategie kan zijn dat opgedane ervaring met de elektronische overheid vervolgens kan leiden tot een grotere behoefte aan andere elektronische overheidsdiensten.

De verleidende elektronische overheid

Naast verplichten zal verleiden een belangrijk instrument blijven bij het vergroten van het gebruik van elektronische overheidsdiensten. Ons onderzoek laat zien dat de echte motivatie van ondernemers om elektronische diensten af te nemen vooral gelegen is in meer snelheid en gemak. De uitdaging is in dit geval hoe we

verbindingen weten te leggen tussen de veelal rijksbreed geformuleerde (macro-)actieprogramma's en de (micro-)investeringsbeslissingen van individuele ondernemers die leiden tot gebruik van innovaties zoals elektronische dienstverlening. Hét bedrijf of dé ondernemer bestaat niet. In dit kader willen we graag wijzen op de theorieën met betrekking tot de verspreiding en adoptie van innovaties (Rogers, 1995). Onderzoekers wijzen erop dat naast de kenmerken van de innovatie (zoals relatief voordeel, compatibiliteit en complexiteit) ook de kenmerken van de afnemer en zijn omgeving (organisatiegraad/-grootte, financiële positie, competitiedruk) belangrijke factoren zijn in de beslissing een vernieuwing te adopteren.

Ook in ons onderzoek blijken opvallende verschillen op te treden tussen verschillende doelgroepen: tussen kleine en middelgrote bedrijven, tussen bedrijven met en zonder ervaring met elektronische dienstverlening en in de voorkeur voor digitale dienstverleningskanalen.

De verplichtende overheid begeeft zich op bekend terrein, maar de verleidende overheid heeft het aanzienlijk moeilijker. Maar eigenlijk wisten we dat al: verleiden is en blijft een kunst.

Reviewer Kees Verhoeven

Literatuur

- Arendsen, R. & T.M. van Engers (2003). *An Empirical Study on Law Enforcement and Data Reporting Strategies*, Proceedings of JURIX E-Government Workshop. Universitätsverlag Rudolf Trauner.
- Advies Overheid.nl (2005). *Advies Overheid.nl Monitor 2004/2005*. Den Haag.
- CBS Statline, www.cbs.nl.
- Dialogic (2001). *De vraagkant aan bod: een inventarisatie van wensen en verwachtingen van burgers over de elektronische overheid*. Utrecht.
- Dialogic (2004). *Burgers aan bod. Elektronische overheidsdienstverlening in het perspectief van de vraagzijde*. Utrecht.
- Dialogic (2005). *Ondernemers over elektronische overheidsdienstverlening. Tabellenboek*. Utrecht.
- Rogers, E.M. (1995). *Diffusion of Innovations*. Fourth Edition. New York: The Free Press.

Links

- advies.overheid.nl
www.administratievelasten.nl
www.cbs.nl
www.ictal.nl

Ir. Rex Arendsen

is programmamanager ICTAL en voert aan het Leibniz Center of Law van de Universiteit van Amsterdam een promotieonderzoek uit naar de relatie tussen administratieve lastenverlichting en elektronisch berichtenverkeer tussen bedrijven en overheidsinstellingen. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel. E-mail: r.arendsen@ictal.nl.

Dr. Frank Bongers

werkt als senior onderzoeker en adviseur bij Dialogic innovatie & interactie in Utrecht. E-mail: bongers@dialogic.nl.