

# Stellingen

1. Wettelijke verplichtstelling van elektronische aanlevering van gegevens aan de overheid leidt niet tot een omvangrijke versnelde adoptie van elektronisch berichtenverkeer door individuele bedrijven.
2. Verbetering van efficiency en de effectiviteit van overheidsprocessen is een beter argument voor de introductie van elektronisch berichtenverkeer aan overheidsorganisaties dan administratieve lastenverlichting voor individuele bedrijven.
3. De mate van gereedheid is voor individuele bedrijven een voornaam beïnvloedende factor bij de beslissing tot adoptie van elektronisch berichtenverkeer met de overheid.
4. Reductie van administratieve lasten door de overheid, zeker waar het de introductie van elektronisch berichtenverkeer betreft, vraagt om het doorbreken van de intermediaire paradox: intermediaire dienstverleners leven van de administratieve lasten maar zijn tegelijkertijd onmisbare schakels bij de reductie ervan.
5. De politieke wenselijkheid van administratieve lastenverlichting voor bedrijven door inzet van ICT, vertaald in een 'bestuurskundige waarheid' conflicteert met de 'bedrijfskundige waarheid', gemeten in termen van bedrijfsgedrag.
6. Regulering van de vormgeving van de administratieve infrastructuur voor berichtenuitwisseling tussen overheid en bedrijfsleven zal de digitale kloof tussen bedrijven eerder vergroten dan verkleinen.
7. Vanuit het adagium dat de inzet van ICT goede plannen beter maakt en slechte plannen slechter, doen politici er goed aan zich vooral te richten op de kwaliteit van beleid en wet- en regelgeving en niet te vluchten in de mogelijkheden van de inzet van ICT.
8. De elektronische overheid voorstellen als dienstverlener helpt niet bij het verleiden van bedrijven tot het gebruik van toepassingen voor elektronisch berichtenverkeer.
9. De administratieve lasten van het onderzoek naar administratieve lastenverlichting moeten niet worden onderschat.
10. Zoals ouders zullen ervaren, leert de opvoeder minstens evenveel van de opvoeding als het kind dat men probeert op te voeden.



# Samenvatting

## *Deel I Vraagstelling en theoretisch kader*

Wetgeving is een van de beleidsinstrumenten waarmee de overheid burgers en bedrijven wil bewegen tot maatschappelijk gewenst gedrag. Bij de uitvoering in de dagelijkse praktijk treden naast de beoogde effecten van wetten en regels echter ook neveneffecten op. Een van de bijwerkingen van de uitvoering van wet- en regelgeving zijn administratieve lasten van bedrijven. Deze *administratieve lasten* zijn de kosten die bedrijven moeten maken om wettelijk verplichte gegevens te kunnen leveren aan verschillende overheidsinstanties.

Dat administratieve lasten een uitvoeringsprobleem vormen van wet- en regelgeving wordt inmiddels algemeen erkend. Vanaf 2003 staat de verlichting van de administratieve lasten van bedrijven in Nederland dan ook hoog op de politieke agenda. Ook binnen Europese Unie is administratieve lastenverlichting een belangrijk onderdeel van de Lissabon-agenda gericht op innovatie en groei van de Europese economie en werkgelegenheid.

De maatregelen gericht op de reductie van administratieve lasten in Nederland zijn divers en vallen uiteen in onder andere het schrappen van regels, het harmoniseren van begrippen en het doorvoeren van efficiencyverbeteringen in de uitvoering van regelgeving, vaak gefaciliteerd door toepassing van informatie- en communicatietechnologie (ICT). Digitalisering van de gegevensaanlevering door bedrijven is onderdeel van veel reductieplannen. Verschillende overheidsorganisaties kozen daarbij voor een wettelijke verplichtstelling van de elektronische aanlevering van gegevens, om op deze wijze administratieve lastenverlichting 'af te dwingen'. De elektronische belastingaangiften voor ondernemers zijn hiervan prominente voorbeelden. In de uitvoering bestaat een spanning tussen de feitelijke resultaten van de reductiemaatregelen en de merkbare effecten daarvan voor bedrijven. Een terugkerende klacht van bedrijven is dat de reducties op papier (nog) geen effect hebben op hoogte van de administratieve lasten in de praktijk.

Met het in dit proefschrift beschreven onderzoek wil ik inzicht geven in factoren die van invloed zijn op (merkbare vermindering van de) administratieve lasten van bedrijven. In het bijzonder ga ik daarbij in op de elektronische aanlevering van gegevens van bedrijven aan de overheid en de wettelijke verplichtstelling daarvan. Met dit onderzoek wil ik bijdragen aan een inhoudelijk betere discussie over dit actuele uitvoeringsaspect van beleid en wet- en regelgeving. De *doelstelling van het onderzoek* is theorievorming ten behoeve van de analyse van effecten van overheidsbeleid en wet- en regelgeving in het kader van de inzet van ICT bij administratieve lastenverlichting voor bedrijven.

Het object van onderzoek is de administratieve infrastructuur voor berichtenverkeer tussen bedrijfsleven en overheid. Deze administratieve infrastructuur verbindt in de praktijk uitvoeringsorganisaties van de overheid met individuele bedrijven en/of hun intermediaire dienstverleners. De specifieke vormgeving van de administratieve infrastructuur is afhankelijk van de hoedanigheid van de gegevensdrager, de automatiseringsgraad van administratieve processen bij bedrijven en de overheid en de mate van uitbesteding door bedrijven. Toepassing van elektronisch berichtenverkeer betekent bijvoorbeeld dat eisen worden gesteld aan de structurering van berichten en aan de mogelijkheden voor versturen en ontvangen van elektronische berichten via softwaresystemen. Leidraad voor het onderzoek was de vraagstelling: *Wat zijn de effecten van beïnvloeding door de overheid van vormgeving en gebruik van de administratieve infrastructuur voor berichtenuitwisseling tussen het bedrijfsleven en de overheid op het gedrag en de administratieve lasten van bedrijven en welke factoren spelen daarbij een rol?*

De geformuleerde onderzoeksvraag adresseert de eerder genoemde spanning tussen beleid en uitvoering. Enerzijds is de politieke ambitie van macro-economische administratieve lastenverlichting vertaald in programma's gericht op de realisatie van ICT-instrumenten voor berichtenuitwisseling en in wet- en regelgeving die het gebruik daarvan door bedrijven reguleert. Anderzijds is het feitelijke gedrag van bedrijven en hun private dienstverleners in de praktijk bepalend voor de realisatie van administratieve lastenverlichting op micro-economisch bedrijfsniveau. Voor de bestudering van dit spanningsveld is in dit onderzoek gekozen voor een multidisciplinaire benadering met aandacht voor juridische, bestuurskundige, bedrijfs(gedrag)kundige en informatiekundige aspecten in samenhang. De *onderzoeksoptiek* van deze studie is daartoe gefundeerd op wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot de uitvoeringskwaliteit van beleid en wetgeving, de ontwikkeling van de elektronische overheid en de adoptie van elektronisch berichtenverkeer door bedrijven. Dit heeft zich vertaald in de volgende deelvragen:

1. *Wat zijn de oorsprong en de aard van het berichtenverkeer tussen bedrijfsleven en overheid en wat is daarbij de relatie met administratieve lasten?*
2. *Welke bedrijfskundige en informatiekundige factoren beïnvloeden de toepassing van elektronisch berichtenverkeer tussen bedrijfsleven en overheid en wat is daarbij de relatie met administratieve lasten?*
3. *Welke instrumenten heeft de Nederlandse overheid om de vormgeving en het gebruik van de administratieve infrastructuur voor berichtenverkeer tussen bedrijfsleven en overheid te beïnvloeden?*
4. *Met welke instrumenten en met welke resultaten heeft de Nederlandse overheid de vormgeving en het gebruik van elektronisch berichtenverkeer tussen bedrijfsleven en overheid beïnvloed?*
5. *Welke factoren beïnvloeden de keuze van bedrijven voor toepassing van elektronisch berichtenverkeer met de overheid en wat zijn daarbij mogelijke effecten?*

In deze dissertatie geef ik antwoorden op deze onderzoeksvragen. De dissertatie is daartoe opgebouwd uit een vijftal delen, elk bestaand uit een of meerdere hoofdstukken.

*Deel I Probleemstelling en theoretisch kader* bestaat uit de hoofdstukken 1 tot en met 4. In dit deel worden de hierboven beschreven vraagstelling en onderzoeks-aanpak uitgewerkt. Daarnaast wordt antwoord gegeven op de eerste drie vragen. Deze theoretische analyse biedt de lezer een nadere uitwerking van de onderzoeksoptiek.

*Deel II Elektronisch berichtenverkeer met de Nederlandse overheid* bestaat uit de hoofdstukken 5 en 6. In dit deel wordt de vierde vraag beantwoord. Deze analyse van bijna vijftientig jaar beleid en uitvoering van de overheid vormt een illustratie van en aanvulling op de theoretische analyse.

*Deel III Modelontwikkeling* bestaat uit de hoofdstukken 7 en 8 waarin een brug wordt geslagen tussen analyses uit de voorgaande delen en de empirische vervolgstudies. Centraal staat de ontwikkeling van het theoretische onderzoeksmodel.

*Deel IV Empirische studies* bestaat uit de hoofdstukken 9 tot en met 11. In dit deel worden de resultaten gepresenteerd van een drietal empirische studies waarin het onderzoeksmodel nader wordt geoperationaliseerd en getoetst. Centraal staat daarbij het adoptiegedrag van midden- en kleinbedrijven.

*Deel V Conclusies en aanbevelingen* bestaat uit het afsluitende hoofdstuk 12. In dit deel wordt de algemene vraagstelling beantwoord en vindt reflectie plaats aan de hand van de vraag in welke mate de onderzoeksdoelstelling is gerealiseerd. Tevens worden aanbevelingen voor vervolgonderzoek geformuleerd.

De *oorsprong* van nagenoeg al het berichtenverkeer tussen bedrijven en de overheid wordt gevormd door wettelijke informatieverplichtingen aan het bedrijfsleven. De doelmatigheid van de uitvoering is daarbij een van de kwaliteitsaspecten van wetgeving. *Administratieve lasten* worden in hoofdstuk 2 gedefinieerd als de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. De *aard* van het berichtenverkeer tussen bedrijven en overheidsorganisaties wordt in hoge mate bepaald door variabelen die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving zoals de frequentie van aanlevering, directe of indirecte aanlevering van gegevens, de complexiteit van de gegevensdefinities, de inhoud van het bericht en de eventuele standaarden voor wat betreft het medium van transport. Daarnaast speelt aan de kant van het bedrijfsleven de aanwezigheid van geautomatiseerde bedrijfsadministraties een grote rol. In hoofdstuk 2 wordt een informatiekundige uitwerking gegeven van aangrijpingspunten voor de *reductie van administratieve lasten*. Naast mogelijke eerste orde effecten van de gegevenslogistieke benadering wordt gewezen op de tweede orde effecten van de (re)organisatie van de toezichtrelatie tussen overheidsorganisaties en bedrijven, het harmoniseren van gegevensdefinities en het hergebruik van gegevens binnen de overheid.

De feitelijke uitvoering van het berichtenverkeer vindt plaats via de administratieve infrastructuur tussen overheid en bedrijfsleven. Elektronisch berichtenverkeer tussen bedrijven en overheidsinstellingen vraagt daarbij om een specifieke vormgeving van deze administratieve infrastructuur. In hoofdstuk 3 wordt *elektronisch berichtenverkeer* gedefinieerd als het op elektronische wijze en in een gestructureerd formaat uitwisselen van een verzameling gegevens tussen geautomatiseerde informatiesystemen. Moeizame diffusie en adoptie van dit type toepassingen is een belangrijke drijfveer achter veel bedrijfs(gedrag)kundig onderzoek naar deze systemen. Er is daarbij nauwelijks wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar elektronisch berichtenverkeer met overheidspartijen.

Vier *bedrijfskundige factoren* beïnvloeden (effecten van) de toepassing van elektronische berichtenverkeer tussen bedrijfsleven en overheid.

De *voordelen* van elektronisch berichtenverkeer hebben met name betrekking op mogelijke kostenbesparingen binnen administratieve processen als het verwerken, opslaan, verzenden en delen van gegevens. Elektronisch berichtenverkeer tussen de bedrijven en overheidsinstellingen is te karakteriseren als een elektronische hiërarchie.

De vormgever van dit *type relatie* is het best in staat significantie opbrengsten te realiseren. In dit geval is het vooral de overheid die, gebaseerd op wet- en regelgeving en uitvoeringsbesluiten, de vormgeving van de administratieve infrastructuur en daarmee de hoogte van de gerelateerde transactiekosten en administratieve lasten bepaalt. De ontwikkeling van markten met diensten voor elektronisch berichtenverkeer biedt mogelijkheden voor de reductie van administratieve lasten door middel van uitbesteding.

Toepassing van elektronisch berichtenverkeer heeft *impact op de organisatie*, zoals in termen van benodigde kennis en middelen. Zo is integratie met de interne geautomatiseerde informatiesystemen een voorwaarde voor daadwerkelijke kostenbesparingen. *Macht en vertrouwen* zijn belangrijke elementen bij het al of niet realiseren van kostenbesparingen. In ongelijkwaardige, hiërarchische relaties is het gebruik van macht vaak de belangrijkste reden voor adoptie van elektronisch berichtenverkeer. In dat geval is het voor bedrijven moeilijk voordelen te realiseren; dwang hindert in veel gevallen de totstandkoming van geïntegreerde systemen.

Onderzoek vanuit een informatiekundig perspectief richt zich op de structurering en definitie van de gegevens die moeten worden uitgewisseld en de wijze waarop die gegevens worden uitgewisseld. Berichten zorgen daarbij voor de translatie van de inhoud van gegevens- en procesmodellen naar een vorm waarin deze verwerkt en verstuurd kunnen worden.

Ontwikkelingen ten aanzien van een tweetal nauw gerelateerde *informatiekundige factoren* beïnvloeden daarbij de toepassing van elektronisch berichtenverkeer tussen bedrijfsleven en overheid. De mogelijkheid van ICT systemen en van ondersteunde bedrijfsprocessen om gegevens uit te wisselen, *interoperabiliteit*, is een randvoorwaarde voor toepassing van elektronisch berichtenverkeer.

*Standaardisatie* heeft daarbij een positieve invloed op de hoogte van de transactiekosten en daarmee op de hoogte van de administratieve lasten. Binnen bedrijfskundig en informatiekundig onderzoek ontstaat in toenemende mate aandacht voor vragen met betrekking tot: andere wijzen van besturing, diensten (*services*) en de rol van waardeoverdracht binnen relaties, samenwerking binnen netwerken en interactieve wijzen van gegevensuitwisseling. De introductie van nieuwe (families van) open standaarden stimuleert dit onderzoek.

De bedrijfskundige en informatiekundige factoren zijn van invloed op de vormgeving van elektronisch berichtenverkeer tussen bedrijfsleven en overheid en daarmee op de vormgeving van (delen van) de elektronische overheid. De *elektronische overheid* wordt in hoofdstuk 4 gedefinieerd als alle processen van informatieverwerking, communicatie en transactie die behoren bij de taken van de overheid (politiek en openbaar bestuur) en waarbij gebruik wordt gemaakt van ICT.

In de rol van *uitvoerder* liggen voor de overheid de belangen van toepassing van elektronisch berichtenverkeer in: mogelijkheden voor kostenbesparing, vergroting van de effectiviteit van de handhaving, vergroting van het dienstverlenende imago en het gezamenlijk gebruik van generieke ICT-voorzieningen. Beïnvloeding van de *vormgeving* vindt onder meer plaats door de introductie van poortsystemen die verantwoordelijk zijn voor de ontvangst en routing van in- en uitgaande berichtenstromen. Deze poortsystemen vormen onderdeel van de administratieve infrastructuur voor berichtenverkeer tussen bedrijven en overheidsorganisaties.

Voor de beïnvloeding van het *gebruik* hebben overheidsorganisaties keuze uit instrumenten gebaseerd op: communicatieve sturing gericht op overreding, economische sturing gebruikmakend van financiële prikkels en juridische sturing gebaseerd op dwang. De overheid kan daarbij vanuit het belang van bijvoorbeeld efficiënte uitvoering optreden in de rol van *wetgever*. Wettelijke verplichtstelling van het op elektronische wijze aanleveren van berichten is daarbij de ultieme vorm van dwang. In dat geval worden het onderwerp, de reikwijdte, de invoeringstermijn en de wijze van handhaving van het gebruik bij wet gereguleerd.

## *Deel II Elektronisch berichtenverkeer met de Nederlandse overheid.*

In deel II van het onderzoek worden de resultaten van de theoretisch analyse vergeleken met beleid, regelgeving en uitvoering vanuit de Nederlandse rijksoverheid. De inzichten in en verklaringen van ontwikkelingen en resultaten in de praktijk vormen input voor de modelontwikkeling in het daaropvolgende deel van het onderzoek.

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 ‘edificatie’ van het berichtenverkeer, gegevensinwinning via derde partijen en de realisatie van een centraal aanlever- en 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 *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.

De politieke wens om op korte termijn door inzet van ICT omvangrijke lastenreducties in te boeken, verhoudt zich op dat moment niet met de complexiteit van de randvoorwaardelijke 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.

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 een aantal berichtenstromen voor wettelijke verplichtstelling van de elektronische aanlevering vanaf 2005. 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%, 3232 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.



In hoofdstuk 6 wordt een breed overzicht gepresenteerd van de Nederlandse uitvoeringspraktijk in 2003. Bij de *vormgeving* van de onderzochte toepassingen van elektronisch berichtenverkeer voor en ook rond 2003 ligt een sterke nadruk op eerste orde effecten door de inzet van ICT. De vervanging van bestaande papieren berichtenstromen en de technologische vernieuwing van de toepassing zelf zijn daarbij de belangrijkste vormgevingsaspecten. De verbetering van het functioneren van de overheid zelf staat centraal.

Het *gebruik* van elektronisch berichtenverkeer rond 2003 door individuele bedrijven varieert sterk. Met name bij informatieverplichtingen gerelateerd aan fysieke goederenbewegingen is sprake van zeer hoge adoptiepercentages van elektronisch berichtenverkeer. De adoptie van elektronisch berichtenverkeer in het sociaal-fiscale en statistiekdomein kwam moeizaam of helemaal niet, op gang.

De resultaten van het veldonderzoek wijzen op een toenemende invloed van de overheid in de rol van wetgever bij de vormgeving en het gebruik van elektronisch berichtenverkeer. De wijze waarop dit gebeurt is fragmentarisch en rond 2003 met name opgezet vanuit afzonderlijke wetgevingsdomeinen. Het gemis aan uniforme begripsdefinities in wet- en regelgeving wordt daarbij als een belangrijke belemmering ervaren.

### *Deel III Modelontwikkeling.*

Na de theoretische en praktische fundering van het onderzoek in de voorafgaande delen, wordt in deel III van het onderzoek de brug geslagen naar de empirische studie van de adoptie van elektronisch berichtenverkeer met de overheid door individuele bedrijven en de mogelijke effecten op de administratieve lasten.

In hoofdstuk 7 wordt een overzicht gegeven van onderzoek naar de adoptie van elektronisch berichtenverkeer waarbij wordt ingezoomd op de gehanteerde theoretische modellen met adoptiefactoren. Elektronisch berichtenverkeer met de overheid wordt in dit onderzoek beschouwd als een innovatie voor individuele bedrijven. Veel midden- en kleinbedrijven zullen elektronisch berichtenverkeer met de overheid als nieuw ervaren. De vervanging van een papieren berichtenstroom of verandering van een reeds bestaande geautomatiseerde variant betekent veelal nieuwe werkprocedures, nieuwe kennis en nieuwe hard- en software. In het kader van deze dissertatie wordt *adoptie van elektronisch berichtenverkeer* met de overheid beschouwd als een 'organisatie innovatieadoptie'. Dat is weliswaar een beslissing van een of enkele individuen, maar gelet op de rol en verantwoordelijkheid van deze bestuurders is dit een organisatiebeslissing. Daarbij worden twee fasen onderscheiden: initiatie en implementatie. De initiatiefase bestaat uit het kennis verzamelen en beoordelen van de innovatie waarbij percepties een belangrijke rol spelen. Tijdens de implementatiefase wordt de innovatie gebruikt en geïntegreerd binnen de bestaande infrastructuur. De feitelijke adoptiebeslissing vindt plaats tussen deze beide fasen.

Op basis van een analyse van diverse adoptiemodellen is in dit onderzoek gekozen voor een opdeling in innovatiespecifieke adoptiefactoren, organisatiefactoren en omgevingsfactoren. Deze adoptiefactoren karakteriseren respectievelijk de innovatie elektronisch berichtenverkeer, de potentiële adopterende organisatie en de omgeving van de adopterende organisatie. Onderzoek naar de adoptie van elektronisch berichtenverkeer is in het merendeel van de gevallen uitgevoerd binnen de context van commerciële handelsrelaties. In slechts een enkele studies is de adoptiefactor *overheidsdruk* als externe omgevingsvariabele genoemd en/of gemodelleerd.

In hoofdstuk 8 wordt het theoretisch onderzoeksmodel geconstrueerd. In deze synthese worden de inzichten uit de voorgaande hoofdstukken met elkaar verbonden. Deze synthese is om een aantal redenen nodig en nieuw. Ten eerste is het merendeel van het door mij gevonden onderzoek naar elektronisch berichtenverkeer uitgevoerd met het oog op commerciële handelsrelaties; dit terwijl de onderzoeksoptiek zich richt op de relatie tussen bedrijven en de overheid. Daarnaast waren vanuit het perspectief van de ontwikkeling van de elektronisch overheid geen bruikbare modellen beschikbaar; waar onderzoek zich wel richt op gegevensuitwisseling betreft dit vooral elektronische dienstverlening naar burgers via nieuwe media. Ten derde kende recent onderzoek naar administratieve lastenverlichting vooral een bestuurskundige oriëntatie, redenerend vanuit bestaande wet- en regelgeving; modellen gericht op het gedrag van bedrijven waren niet beschikbaar.

De centrale variabele in het onderzoeksmodel is de *adoptiebeslissing* van individuele bedrijven. Het onderzoeksmodel dient enerzijds te ondersteunen bij de analyse van factoren die deze beslissing beïnvloeden en anderzijds bij de analyse van de resultaten en effecten van de beslissing tot (non)adoptie. De *adoptiefactoren* zijn ten behoeve van dit onderzoek onderverdeeld in innovatiespecifieke factoren, de mate van gereedheid van de organisatie en externe druk. Als *resultaten* van de adoptiebeslissing zijn naast elektronisch berichtenverkeer de keuze voor uitbesteding en de keuze voor alternatieve kanalen gemodelleerd. Deze twee keuzen zijn voorbeelden van een non-adoptie beslissing. Alternatieve kanalen zijn bijvoorbeeld de aanlevering van gegevens op papier of via een elektronisch formulier op een website. Tevens zijn binnen het model de *fasen in het adoptieproces* onderscheiden in termen van perceptie en integratie.

#### *Deel IV Empirische studies.*

In dit deel van het onderzoek is het ontwikkelde theoretische onderzoeksmodel toegepast in een drietal empirische studies, te weten een small scale survey, een large scale survey en een casestudy. Doel van deze empirische studies was het testen van het model, het toetsten van hypothesen en het nader exploreren van de effecten van uitbesteding van berichtenverkeer met de overheid en de effecten van de wettelijke verplichtstelling.

De small scale survey (hoofdstuk 9) had betrekking op de adoptie van een toepassing voor elektronisch berichtenverkeer met het Centraal Bureau voor de Statistiek door importerende en exporterende bedrijven. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de bedrijven die de toepassing wel hadden geadopteerd en bedrijven die de toepassing niet hadden geadopteerd. De adoptiefactor verwachte nadelen laat een significant verschil tussen beide groepen zien: non-adopters ervaren meer nadelen dan adopters, met name ten aanzien van complexiteit en compatibiliteit. Overwegingen met betrekking tot gebruik en beheer spelen daarbij een rol, zoals de beschikbaarheid van IT-kennis en verandering in de werkwijze.

In deze survey lijkt gereedheid van de organisatie de belangrijkste beïnvloedende factor voor de adoptiebeslissing. Zo zijn er duidelijke verschillen te zien in adopterkenmerken: adopters zijn groter en besteden minder vaak administratief werk uit dan non-adopters.

De sterkste aanwijzingen die de survey oplevert, duiden er vooral op dat non-adopters niet in staat zijn tot adoptie. Deze bedrijven ervaren meer nadelen dan de adopters, vooral in termen van complexiteit en compatibiliteit. Ook geven zij aan vooral voordelen te ervaren van ondersteuning op hun zwakke plek: gebruik en beheer. Een sterker gevoelde druk vanuit de overheid helpt ze niet over de (te hoge) drempel tot adoptie van elektronisch berichtenverkeer.

De large scale survey (hoofdstuk 10) betrof een enquête onder ruim 500 midden- en kleinbedrijven naar hun beleving waar het ging om de inspanningen van de overheid op het gebied van elektronische dienstverlening en de verlichting van administratieve lasten. Slechts 7% van de geënquêteerde bedrijven beschouwde elektronische dienstverlening door de overheid als meest effectieve manier van reductie van administratieve lasten. Vereenvoudiging van wet- en regelgeving (66%) en meer samenwerking tussen overheidsorganisaties (17%) scoorden hoger. Anders dan de verwachting, zoals in het onderzoeksmodel geformuleerd, had een grote groep bedrijven (40 tot 45%) een positieve perceptie van de elektronische berichtenverkeer met de overheid. De percepties verschillen tussen grote en kleine bedrijven en tussen bedrijven met meer en minder IT-ervaring. Grotere bedrijven zien daarbij meer mogelijkheden om met behulp van elektronisch berichtenverkeer productiviteitsverbetering en kostenreductie te realiseren dan kleinere bedrijven. Kleinere bedrijven zijn het meer eens met de stelling dat elektronisch berichtenverkeer voor hen te ingewikkeld is; grotere bedrijven percipiëren minder complexiteit. Bedrijven met minder ervaring verwachten daarbij vaker dat elektronisch berichtenverkeer voor het te ingewikkeld is; meer ervaren bedrijven daarentegen vinden elektronisch berichtenverkeer minder vaak te ingewikkeld. Kleine bedrijven gaven vaker de voorkeur aan uitbesteden van de relatie met overheid. Daarnaast blijkt dat bedrijven die de voorkeur geven aan elektronisch berichtenverkeer met de overheid, relatief meer ervaring hebben met elektronische dienstverlening dan andere bedrijven.

De casestudy (hoofdstuk 11) betrof een analyse van de effecten van 15 jaar stimulering en regulering door de Belastingdienst van de adoptie van elektronische belastingaangifte voor ondernemers. Het vanaf 1993 door de Belastingdienst gevoerde stimuleringsbeleid voor de adoptie van elektronische belastingaangiften door bedrijven heeft weinig tot geen effect gehad. Tot aan 2003 is de focus vooral gericht geweest op de doelgroep van intermediaire (fiscale) dienstverleners. Ondanks een dikwijls positieve perceptie binnen de doelgroep blijven de uiteindelijk adoptiepercentages tot aan 2003 beperkt tot enkele procenten. Voor individuele ondernemers waren tot dat tijdstip nauwelijks mogelijkheden voor elektronisch berichtenverkeer beschikbaar.

Een mogelijk belemmerende factor lijkt het feit dat de voordelen van de aangeboden oplossingen duidelijker aanwijsbaar zijn aan de kant van de Belastingdienst. Dankzij de geautomatiseerde aanlevering van beter gestructureerde en vooraf gecontroleerde gegevens zijn forse schaalgroottevoordelen in de uitvoering realiseerbaar. Daarnaast biedt de elektronische aanlevering snellere en betere controle mogelijkheden voor de Belastingdienst.

Lange tijd heeft zo *een vicieuze adoptiecirkel* bestaan. Bedrijven adopteerden IT-oplossingen niet omdat toepassing weinig aantrekkelijk was. Omdat bedrijven niet adopteerden en nauwelijks gereed waren, investeerden softwareleveranciers niet in productontwikkeling waardoor toepassingen onaantrekkelijk bleven. Het is in het belang van de Belastingdienst deze cirkel te doorbreken. De *wettelijke verplichtstelling van de elektronische wijze van belastingaangifte* door individuele bedrijven is het geforceerd doorbreken van de vicieuze adoptiecirkel. Het voornaamste doel is daarbij het realiseren van besparingen in de uitvoering van de Belastingdienst. Een bijkomend effect is een toename van de vraag naar toepassingen voor elektronische aangifte en het ontstaan van marktwerking op dat terrein.

Na de wettelijke verplichtstelling blijft sprake van een relatief *lage adoptiegraad van elektronisch berichtenverkeer*. Het percentage individuele bedrijven dat via een softwarepakket de belastingaangifte doet, is voor alle aangiftestromen in de periode 2005 – 2007 stabiel. Evenals voor de belastingzaken in het algemeen geldt dat na de wettelijke verplichtstelling sprake is van een *stijging van de uitbesteding* van belastingaangiften. De loonaangifte en in mindere mate de aangifte omzetbelasting en inkomstenbelasting vertonen in de periode na de verplichtstelling een stijging van het uitbestedingspercentage. De *website* van de Belastingdienst is voor individuele bedrijven die zelf aangifte doen een belangrijk kanaal geworden voor de elektronische belastingaangifte. In 2005 gebruikt meer dan 75% van deze individuele bedrijven de website van de Belastingdienst voor de belastingaangifte. In 2006 is dit voor de omzetbelasting zelfs 90%.

### *Deel V Conclusies en aanbevelingen.*

Er lijkt bij veel individuele bedrijven sprake van een overwegend positieve perceptie van de voordelen van elektronisch berichtenverkeer met de overheid, het is echter niet voldoende aannemelijk te maken dat dit ook een positief effect heeft op de beslissing tot adoptie.

Binnen het kader van dit onderzoek is weinig tot geen ondersteuning gevonden voor de hypothese dat gevoelde overheidsdruk een positief effect heeft op de adoptiebeslissing van individuele bedrijven. Zo laat de casestudy zien dat wettelijke verplichtstelling van elektronische aanlevering van berichten niet leidt tot omvangrijke versnelde adoptie van elektronisch berichtenverkeer door individuele bedrijven. Er is in dat geval sprake van een stabiele, relatief lage adoptiegraad van elektronisch berichtenverkeer.

Binnen dit onderzoek is de mate van gereedheid van de organisatie de belangrijkste *verklarende factor voor het adoptiegedrag* van individuele bedrijven. Met name bedrijfs grootte en IT-volwassenheid hebben een positief effect op de beslissing tot adoptie.

Het meeste empirische bewijs wordt daarbij gevonden voor de stelling dat een lagere mate van IT-volwassenheid een negatieve invloed heeft op de adoptie van elektronisch berichtenverkeer met de overheid. Veel midden- en vooral kleinbedrijven kunnen een mogelijke positieve perceptie in de praktijk moeilijk in concrete voordelen vertalen, bijvoorbeeld door het ontbreken van gespecialiseerde functionarissen op ICT en administratief terrein. Deze bedrijven zijn daardoor niet in staat de voordelen van elektronisch berichtenverkeer, zoals kostenverlaging, zelfstandig te realiseren.

Adoptie van elektronisch berichtenverkeer is daarmee een gerichte keuze van individuele bedrijven die hier daadwerkelijk voordelen mee kunnen behalen. Directe beïnvloeding door de overheid van die keuze lijkt niet of nauwelijks effectief.

### *Relatie met administratieve lastenverlichting*

Vanaf eind jaren negentig van de vorige eeuw zijn door verschillende kabinetten in relatie tot elektronische gegevensaanlevering omvangrijke potentiële besparingen van honderden miljoenen euro's per jaar gecommuniceerd. Deze tweede orde effecten zijn slechts onder specifieke condities haalbaar zoals de harmonisatie en rationalisatie van de gegevensuitvraag door overheidsorganisaties, verschuiving van taken naar de overheid, intermediaire partijen die besparingen realiseren en aan klanten doorgeven en softwareleveranciers die hun producten aanpassen zodat aansluiting op toepassingen binnen bedrijven mogelijk is.

Dit onderzoek laat zien dat de introductie van elektronisch berichtenverkeer niet zonder meer leidt tot generieke (macro) inboekbare administratieve lastenverlichting voor individuele bedrijven, maar dat dit slechts in specifieke (micro) situaties tot kostenvoordelen leidt.

Dit wordt veroorzaakt door het feit dat:

- de gekozen vormgeving in de praktijk meestal slechts leidt tot eerste orde effecten;
- individuele bedrijven minder dan wordt verwacht kiezen voor de adoptie en integratie van elektronisch berichtenverkeer;
- regulering van elektronische gegevensuitwisseling eerder een averechts effect heeft op het gedrag van individuele bedrijven ten aanzien van adoptie en integratie van toepassingen voor elektronisch berichtenverkeer;
- alternatieven als uitbesteding en gebruik van websites in de praktijk geen of minder administratieve lastenverlichting opleveren dan theoretisch mogelijk.

Intermediaire dienstverleners zijn beter dan de meeste individuele bedrijven in staat besparingen te realiseren door toepassing van elektronisch berichtenverkeer. Zij verzorgen in veel gevallen het feitelijke berichtenverkeer met de overheid, kunnen profiteren van schaalgroottevoordelen en van het feit dat gegevensverwerking hun primaire proces en deskundigheid is. Er is echter pas sprake van administratieve lastenverlichting voor individuele bedrijven indien intermediaire dienstverleners deze efficiencyvoordelen aan hun klanten doorgeven, bijvoorbeeld in de vorm van prijsverlagingen. Reductie van administratieve lasten door de overheid vraagt om het doorbreken van *de intermediaire paradox*: intermediaire dienstverleners leven van de administratieve lasten en zijn tegelijkertijd onmisbare schakels bij de reductie ervan. Met de reductie van administratieve lasten snijden zij in eigen vlees. De wettelijke verplichtstelling van elektronische gegevensaanlevering versterkt daarbij de bestaande intermediaire paradox. Door een groeiende uitbesteding verstevigt de positie van intermediairs en verkleint de overheid haar mogelijkheden tot directe beïnvloeding van de informatielogistiek en de daarmee gerelateerde hoogte van de administratieve lasten.

Dit roept de vraag op of regulering het meest geëigende beleidsinstrument is en of administratieve lastenverlichting daarbij een legitiem argument is. Regulering van de elektronische wijze van berichtenuitwisseling leidt daarentegen onmiskenbaar tot voordelen aan de kant van de overheid.

### *Reflectie en aanbevelingen*

Dit onderzoek biedt een eerste versie van een instrument voor de analyse van effecten van ICT-gerelateerde reductievoorstellen, gefundeerd in de bedrijfs(gedrag)kunde. Het onderzoeksmodel is ontwikkeld vanuit de optiek van de adoptie van technologische interorganisatie innovaties door bedrijven. De empirische analyses kunnen worden beschouwd als een niet eerder uitgevoerde bruikbaarheidstoets binnen de context van de relatie bedrijfsleven - overheid. Binnen deze studie is het onderzoeksmodel gebruikt als *ex-post instrument* voor de verklaring van adoptiegedrag van bedrijven achteraf. Het model is ook als onderdeel van een *ex-ante* toets bruikbaar. Toepassing maakt in dat geval vooraf

inzichtelijk welke gedragalternatieven mogelijk zijn, waar individuele bedrijven de voorkeur aan geven en welke factoren daarop van invloed zijn. Dit laatste geeft tevens een indicatie van de beïnvloedingsmogelijkheden van de overheid.

In hoofdstuk 12 zijn voorstellen voor aanpassingen van het onderzoeksmodel geformuleerd. Het betreft verbeteringen van de operationalisering en toevoeging van adoptiefactoren zoals de rol van softwareleveranciers, de beschikbaarheid van open standaarden en het vertrouwen in de overheid. Met name de invloed van toenemende overheidsdruk is nog een relatief onontgonnen terrein. Vervolgonderzoek in andere domeinen (anders dan het statistiek- en sociaal-fiscale domein in dit onderzoek) zal nieuwe inzichten kunnen geven. Daarbij biedt de Douane bijvoorbeeld interessant studiemateriaal. In dat geval heeft toenemende overheidsdruk in de vorm van een vergunningenstelsel de adoptie van elektronisch berichtenverkeer wel bespoedigd. Te onderzoeken verklaringen liggen daarbij in de positie van intermediaire partijen en in de invloed van de verlichting van het inspectieregime na de vergunningverlening.

Intermediaire dienstverleners spelen een grote rol in het elektronisch berichtenverkeer met de overheid. Anders dan bijvoorbeeld in Scandinavische landen is in Nederland weinig aandacht geweest voor de *rol en positie van deze intermediairs bij de ontwikkeling van de elektronische overheid*. Er is daarbij onvoldoende oog voor de unieke brugfunctie die deze dienstverleners innemen tussen de diversiteit aan overheidsinstanties enerzijds en bedrijven anderzijds. Vanuit het perspectief van de gegevenslogistiek roepen voorbeelden uit het buitenland de vraag op of het doorbreken van de intermediaire paradox niet vraagt om een meer paradoxale strategie van de overheid zelf, bijvoorbeeld onder het motto: *'de vervuiler betaalt'*. Zo zouden overheidsorganisaties commerciële intermediaire hubs kunnen betalen voor het inwinnen van gegevens bij bedrijven. De diensten voor individuele bedrijven worden daarmee nagenoeg gratis. Op deze manier wordt een deel van de administratieve lasten naar de overheid teruggedleid en betaalt ze de 'heerendiensten' die ze zelf oplegt. Concurrentie tussen dienstverleners biedt individuele bedrijven keuzemogelijkheden. Periodieke aanbesteding van intermediaire diensten zorgt ervoor dat intermediairs efficiencyvoordelen via prijsconcurrentie teruggeven: marktwerking als instrument voor administratieve lastenverlichting. Vervolgonderzoek op dit aspect zou zich moeten richten op scenario's voor verdergaande publiekprivate samenwerking bij de doorontwikkeling van de elektronische overheid en op de juridische en bestuurlijke barrières voor een vergaande uitbesteding van elektronische overheidsdiensten aan intermediaire partijen.

Preventie is een belangrijk onderdeel van integrale kwaliteitszorg. Het *voorkomen van onnodige uitvraag* is dan ook een belangrijk aspect van de uitvoeringskwaliteit van wetgeving. Het verdient aanbeveling om vanuit de overheid op dit terrein meer centrale regie te organiseren, met als belangrijke aandachtspunten de advisering in het wetgevingsproces over mogelijkheden van hergebruik van gegevens(definities) en het feitelijke het beheer van gegevensdefinities. Onderzoek in dit kader zou zich moeten richten op de oorzaken van onnodige uitvraag, op aanvullend meetinstrumentarium voor kwantificering van de rol van gegevens binnen de (reductie van) administratieve lasten en op aanvullingen die nodig zijn binnen bestaande wetgevingstoetsen om hergebruik te borgen.

Hét MKB-bedrijf bestaat niet. Groepen MKB-bedrijven reageren verschillend op de mogelijkheden van ICT in het algemeen en op de elektronische overheid in het bijzonder. *Segmentatie van bedrijven* is belangrijke input voor de communicatie- en dienstverleningstrategie van overheidsorganisatie met betrekking tot de contacten met bedrijven. Dit onderzoek levert nieuwe inzichten in het (kanaal)keuzegedrag van bedrijven. Dit roept de vraag op of de ontwikkeling van de elektronische overheid alle groepen bedrijven naar een hoger niveau van IT-volwassenheid stimuleert of dat bedrijven juist bevestigd worden in een eerder gemaakte keuze. In het laatste geval wordt de afstand, de digitale kloof, tussen de groepen bedrijven vergroot. Wettelijke verplichtstelling van de elektronische wijze van gegevensaanlevering lijkt deze digitale kloof eerder te vergroten dan te verkleinen. Vervolgonderzoek op dit terrein dient zich te richten op mogelijke segmentaties van bedrijven, het (kanaal)keuzegedrag van bedrijven en op de consequenties van het kanaalgebruik voor de administratieve lasten voor bedrijven.

Administratieve lasten zijn onlosmakelijk verbonden met het functioneren van de overheid. Het streven naar lastenverlichting is daarbij een loffelijk streven en raakt een belangrijk aspect van de kwaliteit van het overheidshandelen, zowel in beleid, regelgeving als uitvoering. Een overheid die hier serieus werk van maakt, heeft inzicht nodig in de complexiteit van de relatie tussen bedrijven en de overheid.

Met dit onderzoek wil ik bijdragen aan verdere vergroting van dit inzicht. Het onderzoek maakt duidelijk dat het verzachten van de 'pijn' van de administratieve lasten met behulp van ICT niet evident is en zelfs leidt tot onbedoelde bijwerkingen.

Voorkomen lijkt ook in dit geval beter dan genezen: 'Geen bericht, goed bericht'.