



Meedenken met het Forum Standardisatie over B2G interoperabiliteit

INTEROPERABIITEIT is het vermogen van organisaties om
in ketens samen te werken door bedrijfsprocessen handsfree te koppelen
*d.m.v. uitwisseling van informatie tussen computersystemen volgens tevoren overeengekomen
standaards, begrippenkader en protocollen met als doel verbeterde dienstverlening en lagere kosten.*

Voorbeelden van ketens:

- Levensmiddelenketen: boer – melkfabriek – distributie/logistiek – retail
- Electronica: Aziatische fabrikant – container transport – douane – importeur – groothandel - retail
- Voertuigen: Autodealer – registratie bij RDW in kenteken bestand – opvraging gegevens door verzekeringsmij-en / schadeherstellers / lease mij-en / potentiële koper 2e hands / . . .
- Financiële verslaglegging: Jaarrekening opgemaakt door bedrijf en accountant – deponeren bij KvK – opvragingen door banken / kredietverzekeraars / leveranciers / potentiële koper / . . .

Interoperabiliteit tussen computersystemen speelt zich op meerdere lagen af. Het ISO model hieronder geeft dat met een aantal voorbeelden ter illustratie weer. Het Forum Standardisatie houdt zich bezig met de bovenste lagen.

OSI 7 lagen model

Laag	Functie	Data-unit	Voorbeelden
7. Toepassing	Authenticatie, applicaties voor gebruikers	Data	<i>Uitwisselen van orders, facturen en betalingen, Deponeren en opvragen van jaarrekening, DigID, . . .</i>
6. Presentatie	Formateert en structureert data zodat het leesbaar is voor ontvanger, encryptie	Data	<i>B2B berichten standards, UBL, XBRL, HTML, JPEG, GIF, MPEG, PDF, ODF, . . .</i>
5. Sessie	Start, onderhoudt en beëindigt sessies tussen applicaties	Data	<i>HTTP (browsing), FTP en AS1 (file transfer), SMTP (e-mail), . . .</i>
4. Transport	Segmenteert data, verzorgt betrouwbaarheid door foutdetectie	Segment	TCP/IP suite, . . .
3. Netwerk	Routeert datapakketten, selecteert het beste pad, logische adressering	Packet	TCP/IP suite, . . .
2. Datalink	Toegang tot media, foutdetectie, bepaalt hoe data geformatteerd wordt en hoe toegang tot het netwerk gecontroleerd wordt	Frame	Ethernet, X.25, GPRS, UMTS, . . .
1. Fysieke laag	Binaire transmissie, elektrische, mechanische, en functionele specificaties	Bit	laser, kabel, radio, . . .

De aanpak van interoperabiliteit en standaardisatie moet beginnen met een strategie.

De **strategie** gaat over het potentieel van interoperabiliteit; hoe wen waar kan het het economisch verkeer van bv Nederland bevorderen. Dit gaat dan in termen van hoe ketens, waar Business-to-Government (B2G) als schakel in zit, geholpen kunnen worden, waardoor minder fouten en kortere doorlooptijden (betere serviceverlening) en meer efficiëntie (lagere kosten) ontstaan. Ook bevordert interoperabiliteit vergroting van transparantie als gevolg waarvan overheid en ondernemer meer op elkaar kunnen vertrouwen (vgl. horizontaal toezicht bij de Belastingdienst), waardoor een slankere overheid mogelijk wordt.

Belangrijke eerste vraag bij het opstellen van de strategie is waar komen Business (B) en Government (G) intensief met elkaar in aanraking ?

- B is leverancier van diensten en goederen bij G
- B doet reeks belastingaangiftes bij G (Belastingdienst), deponert een jaarrekening bij G (KvK) en levert statistische gegevens aan G (CBS)
- B verscheept intercontinentaal goederen in containers en komt daarbij met douane, VWA en andere instanties van G in aanraking
- Aangeven van vastgoed transacties en opvragen van vastgoed- en eigendoms gegevens bij het kadaster door makelaars, notarissen, hypotheek verschaffers, gemeenten
- Registratie en aanvragen van kentekens van voertuigen door autodealers en opvragen van gegevens door dealer, verzekeringmij, leasemij, e.a.

En dan komt de vraag hoe efficiënt werkt de koppeling van deze processen, en, wat kan daar nog significant aan verbeterd worden middels interoperabiliteit ?

Onderdeel van de strategie is ook de vaststelling of interoperabiliteit voldoende met keuze van standaards alleen voldoende geholpen is. Meestal is dat niet zo, omdat standaards dóórontwikkeld moeten worden en hoe je een standaard precies toepast afgesproken en gedocumenteerd moet worden. Verderop in deze notitie kom ik daar op terug.

Keuze van individuele standaards is de tweede stap. Vanuit de vraag in strategie fase 'waar de B2G interoperabiliteit nog afwezig is of aanzienlijk verbeterd kan worden?':

- is er een bestaande standaard die geadopteerd kan worden, of
- is er nog geen standaard en moet die gemaakt worden, of
- zijn er meerdere 'concurrerende' standaards waaruit gekozen moet worden ?

De derde, door beleidsmakers meestal over het hoofd geziene, stap is **adoptie en implementatie**. De bulk

van het werk wordt hier gedaan en eventuele pijn t.g.v. leercurve, complexiteit, kosten en risico zit hier. Neem adoptie van elektronisch faktureren door het bedrijfsleven als voorbeeld. Er zijn ruim 700.000 bedrijven in Nederland. De top 1 %, het grote bedrijfsleven, genereert meer dan de helft van het BNP, en produceert en ontvangt navenant veel facturen. Het grote bedrijfsleven ziet dankzij haar schaal als eerste de voordelen, heeft de skills in huis en begint vroeg met implementatie. Het MKB daarentegen is (7% middelgroot en 92 % klein) is niet goed uitgerust om nieuwe interoperabiliteit in te voeren en komt (te) laat in actie. Het is een hele toer om de eerste 10% van de bedrijven zover te krijgen. Het is niet genoeg zich uitsluitend met de keuze van standaards bezig te houden.



Bedrijvigheid in NL

	Aantal bedrijven	%	BNP miljard €	% BNP
Klein	682,000	92 %	87.7	21 %
Midden	53,000	7 %	1001	24 %
Groot	6,600	1 %	227	55 %

Bron: EIM

Als implementatie puur aan marktkrachten overgelaten wordt, komt het uitermate traag op gang (als het op gang komt). Op zijn minst zijn (i) pilots nodig die best practice opleveren en laten zien waarvoor (ii) aanvullende implementatie richtlijnen en (iii) tools nodig zijn, en wat (iv) de business case precies is, dan volgt (v) kennis verspreiding door training en best practice workshops. En tenslotte is misschien ook (vi) een financiële prikkel of, als drukmiddel, verplichtstelling of een 'comply or explain' mechanisme nodig.

Voorbeeld uit de praktijk - in 2004 werd in ECP.NL verband **PleinU** (Platform Electronisch Inhuur van Uitzendkrachten) een samenwerking met de Algemene Bond van Uitzendbureaus (ABU) en TNO gestart. PleinU nam de nieuwe internationale SIDES standaard als vertrekpunt. De Top 5 uitzenders in Nederland waren geïnteresseerd om interoperabiliteit met inleners uit te werken. Voor inleners geeft toepassing van een standaard de kans van elektronische berichtenuitwisseling, d.w.z. lagere kosten, minder fouten en 'unlock' van leverancier. Het macro besparingspotentieel is op € 100 miljoen per jaar geschat. De Top 5 uitzenders hebben 75 % marktaandeel; in totaal zijn er 5- 10.000 uitzendbureaus. Ondanks dat bij de oprichting door deelnemende partijen een manifest getekend werd, waarin stond dat informatie uitwisseling tussen uitzender en inleners (de klant) geen onderwerp van concurrentie zou zijn, was dit principe pas veel later bij het management van de Top5 volledig ingedaald. In de 3 jaar dat PleinU actief was, werden pilots gedaan en heeft TNO een implementatie richtlijn gemaakt (waar kan de 'reden van verzuim' onder gebracht worden in het urenbericht en welke codering gebruiken we daarvoor; mag het SOFI nummer wel/niet in het bericht en zo ja, waar). Dit laatste is essentieel voor duurzaamheid van interoperabiliteit over vele partijen heen. In 2006 werd door de ABU de Stichting Electronische Transacties Uitzendbranche (SETU) opgericht, die met beheer van de standaard en stimulering belast is. Vijf jaar na de start van PleinU wordt de nieuwe standaard in 5 % (orde van grootte) van het totale berichtenverkeer gebruikt; de rest gaat op basis van proprietary berichtenformaten. Het zal nog flink wat jaren duren voordat de standaard breed geaccepteerd en toegepast wordt! Adoptie in een volwassen sector neemt veel tijd. In de greenfield internet wereld (social networks, e.d.) gaat dat anders.

Ander voorbeeld: in de **levensmiddelen branche** heeft men, dertig jaar nadat Albert Heijn zich persoonlijk inzette voor barcodes op verpakkingen, en de daarmee samenhangende elektronische berichtenuitwisseling, min of meer het verzadigingspunt in de adoptie bereikt. Nog steeds worden nieuwe (deel)standaards ontwikkeld als antwoord op scherpe businessmodellen en de komst van nieuwe technologie (bv RFID). GS1 (Global Standards 1) in Amsterdam is de organisatie die de standaards voor deze en enkele aanpalende branches al jaren onderhoudt en promoot.

QUICK SCAN

Het bovenstaande is mijn uitgangspunt bij de mentale quick scan. Je zoekt in een quick scan naar de *touch-points* tussen bedrijfsleven en overheid die intensief gebruikt worden; intensief wat betreft de frequentie van uitwisseling dan wel hoeveelheid en detail van uit te wisselen informatie. De quickscan beperkte zich tot (i) sectoroverstijgende informatie uitwisseling (generiek en niet branche specifiek), (ii) binnen Nederland met een oog op Europa, en (iii) routinematige uitwisseling van gestructureerde informatie.

Uit de quick scan komen de volgende **GENERIEKE B2G PROCESSEN naar voren:**

- (i) Order, faktuur en betaling
- (ii) Deponeren bedrijfsinformatie op basis van de XBRL standaard
- (iii) Toegang tot overheids registers (handelsregister, jaarrekening, voertuigen in register RDW, kadaster, hypotheeken enz)
- (iv) e-Authenticatie (geen B2G proces maar een *enabler*)

Bij de quick scan kwam ik ook allerlei meldingen bij publieke instanties tegen zoals aanvragen van vergunningen bij de provincie en gemeente (vestiging, milieu). Die zijn alle niet geselecteerd, omdat ze niet routinematig uitgewisseld worden.

(i) Order, faktuur en betaling elektronisch

Alle, en dan ook alle, bedrijven en instellingen in ons land maken op de een of andere manier bestellingen van goederen en diensten (of wel met een formeel proces met interne goedkeuring of informeel met 'wilt U een fax sturen ter bevestiging van de offerte'), maken dan wel ontvangen facturen voor geleverde goederen en diensten en betalen daar voor. Het programma e-Facturen van de overheid richt zich op het elektronisch uitwisselen van facturen. Er is een doelstelling, een ambassadeur en een convenant tussen bedrijfsleven en overheid; dat zijn drie fundamentele stappen richting versnelde adoptie en implementatie.

In dit verband is opvallend het recente besluit van de Staatssecretaris van Financien om de elektronische faktuur qua vorm en inhoud vrij te laten – een bijna 180° draai t.o.v. de complexe, nogal cryptisch geformuleerde regelgeving die voorheen gold. Dit is een besluit dat de implementatie belangrijk kan versnellen. De vorige regelgeving werd alleen door een beperkte groep experts begrepen; brede adoptie was sowieso niet te verwachten. Een goed besluit! Moet er meer gebeuren? Ja. Wil je interoperabiliteit tussen honderdduizenden bedrijven bevorderen, dan is er een **richtlijn of standaard** nodig voor hoe MKB-ers met bestaande hulpmiddelen, zonder investering, gestructureerde berichten onder elkaar en met grote bedrijven kunnen uitwisselen. Die noodzaak werd recent in een vergadering over Interoperabiliteit in ECP-EPN verband opnieuw geformuleerd door meerdere ervaren partijen. Nu is het zo, dat er voor iedere uitwisseling bilaterale afspraken gemaakt worden over het verzenden van berichten (OSI laag 5). Zulke richtlijnen verstevigen ook het besluit van de Staatssecretaris. Iedereen met een PC kan een e-mail sturen wanneer het e-mail adres bekend is, zonder dat enige afspraak over verzenden nodig is; daarom is e-mail een groot succes. Hetzelfde moet voor gestructureerde berichten uitwisseling voor het MKB mogelijk worden! Anders blijft adoptie beperkt.

Het overheidsprogramma plaatst de faktuur min of meer apart en laat daarmee een kans voor financiële inhoudscontrole van facturen liggen. Plaats een bestelling elektronisch bij de leverancier met een afgesproken prijs en registreer de goederen- of dienstenontvangst dan wordt de faktuur controlebaar met de **3-way match**: hoeveelheden uit de faktuur wordt gecontroleerd met die uit de ontvangstregistratie en idem voor de prijs uit de order. Klopt de controle niet, dan wordt dat met de leverancier uitgezocht en volgt evt. een creditnota. Elektronische betaling volgt niet eerder dan dat de faktuur goed door de 3-way match gekomen is. In het Dialogic rapport over e-Factureren was dit overigens de eerste aanbeveling.

- Denken vanuit processen is essentieel voor het standaardisatie proces.
- Open vraag: Wat is de standaard voor **orders** en biedt SEPA wellicht nieuwe kansen voor **betalingen**?

(ii) Deponeren bedrijfsinformatie op basis van de XBRL standaard

Het gaat om het leveren door bedrijven van **XBRL instance documenten** voor aangifte (LB, VB, OB) bij de belastingdienst, de jaarrekening aan KvK en statistiek informatie aan het CBS.

De business case is dun. In het kader van verlichting van administratieve lasten werd in 2004 door het Min. van Justitie geschat dat toepassing van XBRL € 350 miljoen zou besparen, terug te vinden in het gemakkelijker en sneller kunnen samenstellen van de jaarrekening; te behalen in 4 jaar. Dat is niet gehaald en was ook niet te verwachten, vanwege de tijd die adoptie doorgaans vraagt.

- Overheid: Volgens een, op de website van XBRL Nederland gepubliceerde, scriptie zijn aan overheidzijde de grootste besparingen te halen bij de Kamer van Koophandel. Daar digitaliseert men nu de papieren jaarverslagen door ze te scannen; met veel handwerk.
- Bedrijfsleven: Een klein bedrijf zou volgens de Discussie Nota Administratieve Lastenverlichting (NTP november 2004) € 1.000 kunnen besparen en een middelgroot bedrijf € 15.000; voor een groot bedrijf werden de besparingen niet gekwantificeerd. De investeringen konden toen niet ingeschat worden. In

de intellectuele inspanning om XBRL mogelijk te maken kan wel eens de sleutel zitten: is de business case aantrekkelijk genoeg? . . . de Taxonomie heeft 8.000 elementen. Als eerste stap moet het bedrijf in het eigen financiële systeem grootboekrekeningen met de taxonomie *mappen* (= rekeningen aan elementen toewijzen). Per bedrijf is het *mappen* eenmalig werk voor getrainde mensen; de *mapping* moet daarna onderhouden worden door de boekhouder (training). Er moet natuurlijk proef gedraaid worden.

Adoptie en implementatie. Op een recente XBRL Nederland bijeenkomst vroeg ik aan mijn linker buurman van de Belastingdienst hoeveel digitale opgaven ze in 2008 ontvangen hadden: 'een paar duizend', en aan mijn rechter buurman van de KvK dezelfde vraag: 'een paar honderd' was zijn antwoord. Een recent artikel in AccountancyNieuws (october 2008) laat zien dat, ondanks alle inspanningen, invoering van XBRL nog altijd in de kinderschoenen staat: *"De GIBO groep is één van de accountantskantoren die XBRL al een paar jaar omarmen. GIBO heeft er veel eigen tijd en energie in gestopt, maar is ook het ontwikkeltraject aangegaan met softwareleveranciers om XBRL van de grond te trekken. Enkele maanden geleden heeft GIBO de eerste BTW-aangiftes via XBRL verzonden. Op zich is dat een incident en niet spectaculair."*

Als laatste quotes van drie beroepsorganisaties rechtstreeks overgenomen uit een scriptie over XBRL:

- Het **Koninklijk NIVRA** is een beroepsorganisatie van meer dan 14.000 registeraccountants die werkzaam zijn als accountant in het vrije beroep, bij de overheid of het bedrijfsleven of die als financieel deskundige werkzaam zijn in verschillende functies in de maatschappij. Bij monde van Jan Helderma (voorzitter) wordt het standpunt van het NIVRA weergegeven tijdens het Taxonomie Event mei 2008 in Eindhoven *"Wij kunnen in Nederland niet langer de internationale ontwikkelingen op het gebied van XBRL negeren. Zo rapporteert bijna iedereen in België in XBRL en is het gebruik in Amerika zo goed als verplicht gesteld voor de grote ondernemingen. De voordelen zijn duidelijk, gegevens zijn continue beschikbaar (wanneer de administratie op orde is kan op elk moment een instance document gegenereerd worden) en de informatie stroomt zo vanuit de onderneming alle systemen in"*.
- **SRA** staat voor Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-administratieconsulenten. Op dit moment zijn er 400 kantoren aangesloten bij SRA. Dit lidmaatschap is uitsluitend bedoeld voor accountantskantoren. Een accountantskantoor moet beschikken over één of meerdere accountants met een certificeringbevoegdheid. Tevens moet het accountantskantoor bijna uitsluitend werkzaamheden verrichten in het MKB-segment in Nederland. SRA is al sinds 1999 betrokken bij de ontwikkeling van eerst XML en later XBRL. Tevens is SRA sinds juni 2006 XBRL-convenantpartner en heeft het zich als lid aangesloten bij XBRL Nederland. SRA is een groot voorstander van XBRL.
- **NovAA** (De Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten) is net als SRA en NIVRA convenantpartner van het Nederlands Taxonomie Project. Er is geen duidelijke visie van de NovAA bekend over de ontwikkeling van XBRL. Wel juicht zij de ontwikkeling van XBRL toe maar vindt wel dat dit nog moet landen bij haar leden. *Volgens de voorzitter van de NovAA (Gert Jan van der Wielen) is XBRL nu nog te abstract. Er wordt volgens hem wel veel gecommuniceerd maar proefprojecten ontbreken, de Belastingdienst en de softwareleveranciers moeten eerst met concrete zaken komen. Pas dan kan het NovAA XBRL handen en voeten gaan geven en dit goed communiceren naar de leden.*

Enkele observaties en overwegingen m.b.t. adoptie en implementatie van XBRL:

- In de business case wordt het effect van verbeterde transparantie m.b.t. het financiële welzijn van bedrijven niet meegenomen. Zouden jaarverslagen digitaal beschikbaar zijn, dan wordt het voor o.a. banken gemakkelijker om kredietbeoordeling te doen (dat wordt nu door banken vanaf papieren jaarverslagen gedaan door overtypen met hoge kans op fouten). In deze tijd van kredietcrisis kan dit een mooie impuls zijn.
- In België wordt 90 % van de jaarrekeningen digitaal aangeleverd aan het KvK. De SEC heeft XBRL verplicht gesteld voor grote ondernemingen. Wat kan ons land daarvan leren?
- indien gekozen wordt voor een verplicht standaard rekening schema vereenvoudigt dat het *mapping* proces bij honderdduizend bedrijven (500.000+ bedrijven hebben geen rapportage verplichting) en

- levert het als bijproduct financiële vergelijkbaarheid van bedrijven op.
- Het inrichten van de Overheids Transactie Port (OTP) is nog niet klaar, lees ik in de uitgebreide scriptie van een student bij de GIBO groep. De bouw van ICT infrastructuur krijgt nogal eens te weinig aandacht.
- **De adoptie van XBRL lijkt gevangen te zitten in een vicieuze cirkel:** XBRL leeft niet voldoende bij accountants (en al helemaal niet bij ondernemers); accountants bediscussieren nog altijd waar de besparingen vallen: bij de ondernemer of bij de accountant. Gevolg: er is nauwelijks vraag bij software-leveranciers naar XBRL modules en dus zijn niet alle pakketten klaar voor gebruik.
- De **XBRL implementatie heeft stimulansen nodig**, bijvoorbeeld door
 - Aankondiging van de Belastingdienst dat ze de huidige interoperabiliteit via BAPI (was 'tijdelijk', nu 10 jaar oud) over 1 à 2 jaar niet meer zullen ondersteunen. Even slikken maar mooi resultaat!
 - Banken die bij kredietaanvraag een provisiekorting geven als actuele financiële gegevens met XBRL bij de kredietaanvraag aangeleverd worden.
- Er zijn twee organisaties, XBRL Nederland (NIVRA) en NTP (Min van Fin), actief op dit gebied. Waar precies zit het leiderschap voor nationale adoptie en implementatie? Tijd voor een ambassadeur?
- De overheid investeert flink (€ 22 miljoen) in XBRL. Wordt er ook geld voor adoptie ingezet?

Zoals een van de geïnterviewden zei: 'De intentie is goed, maar het ontbreekt aan daadkracht'.

(iii) Toegang tot door de overheid beheerde registers en databanken

In de VS heeft de SEC op internet de Edgar database waar beursgenoteerde bedrijven verplicht financiële verslagen inleveren. De database is op internet geheel kosteloos en zonder enige registratie direct toegankelijk. Een laagdrempelige aanpak die ruimschoots navolging verdient in ons land: het KvK daarentegen rekent € 2,50 voor een kopie uit het handelsregister – idem kadaster. **'Ramen open'** zou het motto moeten zijn, en verschaft laagdrempelig toegang tot

- Handelsregisters en bedrijfsinformatie eerder gedeponereerd bij KvK voor leveranciers, banken, juristen, verzekeraars, accountants, . . .
- Informatie bij RDW (voertuigen), kadaster (vastgoed), misschien hypotheek, . . .
- en andere relevante informatie voor het bedrijfsleven waar nodig geanonimiseerd.

(iv) Electronische Authenticatie

Voor het elektronisch deponeren en registeren is een deugdelijk, maar niet te complex, authenticatie proces nodig met liefst één 'sleutel' om je als bedrijf bij verschillende instanties aan te melden. Ik begrijp dat het ministerie van EZ dit aan het voorbereiden is.

e-Authenticatie is de faciliteit die door bijna alle geïnterviewden als essentieel gekwalificeerd werd om belangrijke stappen voorwaarts te kunnen maken in de digitale relatie tussen Bedrijfsleven en Overheid. Het is een *enabler* voor B2G processen en daarmee het vierde onderwerp op de advieslijst van deze notitie.

Paul Brackel

ECP-EPN

17 maart 2009

Bronnen: interviews met enkele Forum leden en buro Forum Standaardisatie; desk research naar Verminderende Administratieve Lasten (ACTAL); rapport van de Commissie Stevens over Regeldruk; websites van Min van EZ en Financien, Forum Standaardisatie, Kamers van Koophandel, NTP, XBRL Nederland en Wikipedia, gesprekken met partijen zoals VNO, GS1, Nebes, TNO, KvK en de scriptie van Mark Bisschop over XBRL.