

COMMISSIE REGELDRUK BEDRIJVEN

De onafhankelijke Commissie Regeldruk Bedrijven zet vermindering regeldruk voor ondernemers bij de overheid op de kaart

Aan de staatssecretaris van Economische Zaken
Drs. F. Heemskerk
Postbus 20101
2500 EC 's-Gravenhage

's-Gravenhage,

25 MEI 2009

Onderwerp:
Regeldruk Bedrijven en ICT

Geachte heer Heemskerk,

Het Kabinet heeft de Commissie Regeldruk Bedrijven ingesteld om met voorstellen te komen om regeldruk voor ondernemers te verminderen. In dit advies doet de Commissie een aantal belangrijke voorstellen, die ertoe kunnen leiden dat de effectieve bijdrage van ICT aan het structureel verminderen van regeldruk en het verbeteren van overheidsdienstverlening aan bedrijven wordt versterkt. Het advies sluit aan op het advies over de Voortgangsrapportage Vermindering Regeldruk Bedrijven van 29 januari jl., waarin de Commissie heeft bepleit om het denken over ICT als oplossing voor vermindering van Regeldruk hoger op de politieke agenda te zetten.

De Commissie is van mening dat de overheid met de inzet van ICT de afgelopen jaren goede vooruitgang heeft geboekt, onder andere met de ontwikkeling van basisvoorzieningen voor de elektronische overheid. De Commissie constateert echter dat het gebruik daarvan door bedrijven en uitvoeringsorganisaties nog onvoldoende van de grond komt en dat het effect nog onvoldoende merkbaar is voor bedrijven. Daarbij blijkt dat overheidsorganisaties de bijdrage van ICT-projecten aan lastenreductie nogal eens te optimistisch inschatten en de reductie later dan gedacht wordt gerealiseerd. Vanwege de forse omvang van de ICT-gerelateerde reductievoorstellen van het Kabinet wijst de Commissie op de kwetsbaarheid voor het realiseren van de Kabinetsdoelstelling m.b.t. de vermindering van regeldruk voor bedrijven.

De Commissie wijst erop dat de bescheiden resultaten op het gebied van ICT en regeldruk de volgende oorzaken kunnen hebben:

- onvoldoende inzicht in de wereld en behoefte van ondernemers: de vraag van de overheid naar gegevens van bedrijven en de wijze waarop bedrijven gegevens genereren sluiten onvoldoende op elkaar aan (perspectief van buiten naar binnen);
- onvoldoende samenwerking tussen het bedrijfsleven en overheidsorganisaties bij het oplossen van complexe keten- (en netwerk-)vraagstukken en onvoldoende afstemming van de daarbij betrokken disciplines (bestuurlijke, organisatorische, juridische en technische aspecten) en daardoor onvoldoende gebruik van basisvoorzieningen voor de elektronische overheid en de mogelijkheden van open standaarden. DigiD is een goed voorbeeld hoe het overigens wel kan;
- onvoldoende onderbouwing van de geraamde bijdrage van ICT aan vermindering regeldruk en onvoldoende sturing op realisatie van het beoogde resultaat.

De Commissie stelt vast dat het traject om tot verbetering te komen niet eenvoudig zal zijn, maar wel noodzakelijk en urgent is om resultaat te kunnen bereiken. Op een aantal specifieke punten moet het beleid en de uitvoering daarvan worden geïntensiveerd om een stevige impuls te geven aan de benutting van ICT-gerelateerde oplossingen. Centraal daarin staat de oproep om allianties te sluiten tussen overheden en bedrijven en in het informatieverkeer tussen de overheid en de bedrijven de primaire processen van bedrijven centraal te stellen. Dit sluit aan bij algemene perspectief van het ICT-beleid van het Kabinet om de eindgebruikers (burgers en bedrijven) centraal te stellen (Rijksbrede ICT-Agenda).

De Commissie adviseert het Kabinet om de hierna uitgewerkte aanbevelingen over te nemen en op te pakken.

1. Maak een fundamentele omslag in beleid, uitvoering en regelgeving door uit te gaan van de primaire processen en de gegevens in de administraties van bedrijven, werk van buiten naar binnen.

Om de kloof tussen de wensen van bedrijven en de wensen van overheidsorganisaties (beleid, regelgeving, toezicht en handhaving) in de praktijk te kunnen dichten, is het belangrijk dat bedrijven aangeven waar knelpunten liggen en hoe die vanuit hun perspectief weggenomen kunnen worden. Overheidsorganisaties kunnen dan nadrukkelijk rekening houden met de belangen van bedrijven. Met als resultaat minder gedoe voor ondernemers, uitvoerbare wetten en regels en bredere acceptatie van het gebruik van elektronische gegevensuitwisseling.

Een belangrijk knelpunt is de wijze waarop de gegevensuitwisseling tussen bedrijven en overheden nu verloopt. De overheid heeft voor haar beleidsontwikkeling, de uitvoering van haar taken (wetgeving, toezicht, inspecties) en beleidsverantwoording gegevens van bedrijven nodig. Daarbij wordt niet gekeken naar welke gegevens bedrijven uit zichzelf - dat wil zeggen de interne gegevensstroom voor het bedrijfsproces - kunnen genereren. Daar komt bij dat bedrijven op dit moment met tal van verschillende vormen van gegevensuitvraag vanuit tal van overheidsorganisaties te maken hebben.

De Commissie adviseert het volgende:

- sluit bij het vragen naar gegevens van bedrijven aan op de primaire bedrijfsprocessen en bedrijfsmatig gegenereerde gegevens. Dat maakt het mogelijk dat overheden over gegevens van bedrijven kunnen beschikken met een minimale inspanning vanuit de bedrijven. Zo kan invulling worden gegeven aan het principe van eenmalige gegevensaanlevering;
- zorg er voor dat de begrippen die gehanteerd worden door de wetgever aansluiten bij het meest gangbare of gemiddeld dominante begrip in het bedrijfsleven en dat de begrippen in het elektronisch berichtenverkeer in ketens en netwerken meervoudig toepasbaar zijn;
- benut met ICT de mogelijkheden voor een nieuwe werkwijze, waarbij gegevens die de overheid van bedrijven nodig heeft klaargezet kunnen worden door bedrijven en opgehaald kunnen worden door overheden;
- hanteer bij nieuwe regelgeving het principe dat overheden voor hun wettelijke taken gegevens van bedrijven ophalen en leg dat als een standaardis vast.

Om te komen tot grootschalige omkering van gegevensstromen adviseert de Commissie dit principe zo snel mogelijk toe te passen in concrete projecten (early wins) om ervaring op te doen en om lopende programma's op dit punt bij te stellen.

2. Versterk de regie op de omkering van de informatieketen, uitwerking via concrete projecten.

De Commissie is van mening dat het reductieperspectief van projecten op het snijvlak overheid – markt groot is. Grootschalige benutting van ketenherontwerp en procesoptimalisatie staan nog in de kinderschoenen, maar de Commissie ziet voldoende aangrijpingspunten om nieuwe stappen te zetten naar volwassenheid.

Daarvoor is het nodig dat departementen, uitvoeringsorganisaties, mede-overheden, inspecties/handhaving en ook bedrijven zich herbezinnen op de onderlinge samenwerking, de inrichting van de interne organisatie en de ondersteunende ICT-systemen. Overheid en bedrijfsleven hebben daarbij een gedeeld belang.

De Commissie vraagt hierbij ook aandacht voor het volgende. Het bedrijfsleven vindt dat de samenwerking tussen overheidsorganisaties bij het oplossen van knelpunten in de praktijk beter kan. Het bestaan van suboptimale oplossingen heeft vanuit het bedrijfsleven geleid tot de roep om meer centrale regie. Kern van de vraag van het bedrijfsleven is dat transparant is wie waarvoor verantwoordelijk is, waar de beslissingsbevoegdheid ligt en langs welke kanalen ondernemers worden bereikt.

Uitgaande van ketens en netwerken adviseert de Commissie daarom de ketencoördinatie te richten op samenwerking, het zekerstellen van bestuurlijke doorzettingsmacht, vertrouwen, een heldere toewijzing van rollen en verantwoordelijkheden en afspraken over realistische (tussen)resultaten.

De Commissie adviseert om bij de genoemde visie op de omkering van de informatieketen niet uit te gaan van bestaande (on)mogelijkheden, maar juist te kijken naar de (her)verdeling van rollen en verantwoordelijkheden van partijen in ketens, een regelgevend kader en een verrekeningsmodel die toekomstbestendig zijn met een horizon van minimaal 3-5 jaar. De Commissie vraagt ook om vroegtijdig te kijken naar oplossingen die met aanpassing en vereenvoudiging van wetgeving te realiseren zijn (met andere woorden niet blindstaren op de inzet van ICT als middel of "doekje voor het bloeden").

Ondersteuning van projecten gericht op ketensamenwerking vindt momenteel plaats in het programma "Slim Geregeld, Goed Verbonden" en bij de ontwikkeling van "XBRL". De Commissie adviseert om deze programma's te continueren en bij de aanpak daarvan uit te gaan van het omkeren van (informatie)ketens (van buiten naar binnen).

Voor het bereiken van draagvlak voor oplossingen en om verkokering te doorbreken stelt de Commissie voor om ambassadeurs aan te stellen, die op het niveau van bestuurders binnen het bedrijfsleven en de overheid afspraken kunnen maken over samenwerking, gegevensuitwisseling/standaardisatie en financiering/verrekening (naar "Slimmer Geregeld, Beter Verbonden").

De Commissie adviseert tenslotte om een aantal concrete projecten met ketenomkering en ketensamenwerking in regeldichte domeinen uit te voeren, waar bedrijven te maken hebben met een stapeling van wet- en regelgeving vanuit verschillende overheden. De Commissie denkt daarbij aan voorbeelden op het gebied van Transport, Voedsel en Waren, Milieu en Bedrijfsvoering (financiële verslaglegging). De Commissie zal graag een bijdrage leveren aan die projecten.

Het bedrijfsleven heeft behoefte aan samenhang en synergie op ICT-gebied. De Commissie adviseert om onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Economische Zaken een integrale en programmatische aanpak op te zetten voor alle ICT-gerelateerde projecten voor bedrijven (o.a. Slim Geregeld, e-Herkenning (autorisatie, authenticatie), e-Facturieren, lastenreductie), inclusief afstemming over visie- en beleidsontwikkeling op het gebied van digitale

overheidsdienstverlening voor bedrijven en om het bedrijfsleven en overheidsdiensten een adviesrol te geven bij de voorgestelde integrale programma-aanpak.

Bijzondere aandacht vraagt de Commissie voor de rol van bedrijven bij de uitvoering van het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-Overheid (NUP). Omdat het NUP ook gaat over de elektronische overheidsdienstverlening en de afstemming tussen Rijk en mede-overheden adviseert de Commissie om de afstemming met het bedrijfsleven over de *uitvoering van het NUP* neer te leggen bij het ministerie van Economische Zaken en het bovengenoemde integrale programma. Daarbij is een goede afstemming tussen de ministeries van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties noodzakelijk.

3. Breng de effecten van (ICT-) projecten op regeldruk beter in kaart.

De Commissie constateert dat de effecten van ICT-projecten op de vermindering van regeldruk vaak optimistisch worden ingeschat en dat implementatie van ketenprojecten traag verloopt vanwege knelpunten die niet veel met ICT zelf van doen hebben, zoals onvoldoende draagvlak, onvoldoende zicht op een overtuigende business case, organisatorische veranderingen, standaardisatie en kennisbehoefte over implementatie. De praktijk van ICT en regeldruk is dus weerbarstig. Daarom is naast goede samenwerking in de keten het hebben van een beoordelingskader ook belangrijk.

De Regiegroep Regeldruk ontwikkelt samen met BZK en EZ een beoordelingskader met als doel het bepalen en versterken van de bijdrage van (ICT-)projecten aan vermindering van regeldruk. De Commissie ziet graag dat deze aanvulling op het standaard kosten model in het vervolg gebruikt wordt om een realistisch inschatting te maken van de bijdrage van (ICT-)projecten aan de vermindering van regeldruk. De Commissie adviseert om bij de ontwikkeling hiervan ook het bedrijfsleven en Actal te betrekken.

4. Maak meer werk van open standaarden en standaardisatie.

Open standaarden (zijn standaarden die zonder beperkingen herbruikbaar zijn) en het standaardiseren van werkprocessen en gegevens zijn belangrijke voorwaarden voor het beperken van de administratieve lasten en nalevingskosten van regelgeving. Veel winst is te behalen in bestandsbeheer en het hergebruik van gegevens. Zo zou bijvoorbeeld sprake zijn van 32 omschrijvingen van een begrip als varken. Belangrijke uitgangspunt is bijvoorbeeld dat zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de bestaande gegevens aan de bron (bedrijven en overheden). Overheden en bedrijven kennen hun eigen stelsels en rapportage-eisen aan bijvoorbeeld aandeelhouders of politici. Standaardisatie is een taai en langdurig proces. De eisen en wensen van alle betrokken partijen zullen nooit 100% hetzelfde zijn. Daarom is het belangrijk dat in ketenprojecten zicht is op de minimum eisen voor standaardisatie en dat consistent wordt gewerkt aan het ontwikkelen en toepassen van open (en waar mogelijk internationaal erkende) standaarden. Bij het kiezen voor bepaalde standaarden is het soms nodig dat concessies worden gedaan. Hier hebben het College en Forum Standaardisatie een belangrijke taak.

De Commissie adviseert om een impuls te geven aan standaardisatie op gegevensniveau door in het programma NUP (o.a. samenhangende basisvoorzieningen) en in een nieuw integraal programma over digitale dienstverlening voor bedrijven een top drie van te standaardiseren begrippen te benoemen en die door het Forum en College Standaardisatie te laten bezegelen.

De Commissie adviseert het Kabinet om het wettelijk verplichten van het gebruik van elektronische toepassingen als sluitstuk te zien van implementatietrajecten.

Belangrijk is dat bij het bedrijfsleven voldoende draagvlak bestaat voor het gebruik. Het wettelijk verplichten van het gebruik is aan de orde om de laatste groep bedrijven (volgers) mee te laten doen onder de voorwaarde dat de te gebruiken ICT-standaarden stabiel zijn en hun meerwaarde hebben bewezen.

Tot slot.

De Commissie Regeldruk Bedrijven verneemt gaarne op korte termijn van u op welke wijze u de in deze brief genoemde aanbevelingen zult overnemen. Ik verzoek u in uw reactie met name in te gaan op de manier waarop het bedrijfsleven zal worden betrokken bij de verdere uitwerking van de verschillende onderdelen van het ICT-beleid en de uitvoering daarvan.

Een kopie van deze brief is heden ook verzonden aan de minister-president, de minister van Justitie, de minister en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de staatssecretaris van Financiën.

Namens de Commissie Regeldruk Bedrijven,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'W' followed by a smaller, more fluid signature.

Mr. B.E.M. Wientjes
Voorzitter