



Rapportage



Alternatieven voor Excel in de Iv3-keten

In samenwerking met Open State Foundation

April 2019

Inhoudsopgave

- 1. Inleiding 4**
- 2. Overdrachtsformaten 6**
- 3. Iv3-informatie 8**
- 4. Historie XBRL bij Iv3 10**
 - 4.1 XBRL in de Iv3-keten van 2004 tot 2017 10
 - 4.2 SBR 12
 - 4.3 Waterschappen 13
- 5. Experts 14**
 - 5.1 Leveranciers van administratiesoftware voor gemeenten 14
 - 5.2 Overige gesproken partijen actief op het terrein van data-uitwisseling 15
- 6. Rapporterende Overheden 18**
- 7. Conclusie 20**

Keywords

Iv3, XBRL, XML, JSON, Decentrale Overheden

1. Inleiding

Gemeenten en Provincies rapporteren op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) hun financiële gegevens aan de Minister en aan het CBS.¹ Ook voor de Gemeenschappelijke Regelingen geldt deze verplichting. De te rapporteren gegevens zijn vastgesteld door de Minister.² Rapportage van deze zogenoemde Informatie voor Derden (Iv3) geschiedt volgens een vast model en formaat, momenteel een Excel-tabel, dat door het CBS is vastgesteld.³ De gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen "brengen" de Excel-tabellen naar het CBS door deze te uploaden via een portal.

Het Ministerie van Binnenlandse zaken laat het CBS en Open State Foundation een pilot⁴ uitvoeren met:

- een andere manier van verzamelen van de Iv3-informatie: "halen" van de informatie door het CBS bij de rapporterende overheid in plaats van het huidige "brengen" door de rapporterende overheid naar het CBS,
- het facultatief rapporteren van detailinformatie, dat wil zeggen verdere uitsplitsing van de verplichte Iv3-informatie en
- een ander bestandsformaat dan Excel.

Gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen kunnen op vrijwillige basis aan deze pilot deelnemen.

In onderhavig rapport worden alternatieven voor Excel besproken en wordt een advies gegeven welk alternatief in de pilot zou kunnen worden uitgetest. Op de andere onderdelen van de pilot wordt in deze studie niet specifiek ingegaan. Uit de pilot zelf moet blijken of het geadviseerde alternatief voor Excel daadwerkelijk in de praktijk voldoet. De pilot alsmede onderhavig rapport heeft enkel betrekking op de Iv3-informatieverzameling en niet op (statistische) informatieverzameling over andere domeinen.

Er zijn meerdere redenen om naar alternatieven voor Excel in de Iv3-keten te kijken. Zo is het proces van het verwerken van de Excel-tabellen relatief arbeidsintensief. Bovendien is het risico op fouten groot doordat Excel-versies afwijken en nieuwe updates zorgen voor onvoorziene wijzigingen. Zowel CBS als rapporterende overheden zijn elk kwartaal veel tijd kwijt aan het proces en het opsporen en herstellen van fouten.

De Excel-bestandsdefinitie is verder géén open standaard, deze wordt bepaald door één commerciële speler. Het is niet wenselijk in de statistische informatievoorziening afhankelijk te zijn van een standaard bepaald door één commerciële speler.

¹ BBV artikel 71 lid 1 regelt dit voor Provincies en Gemeenten.

² Ministeriële Regeling vaststelling taakvelden en verstrekking informatie voor derden, bijlagen.

³ Ministeriële Regeling vaststelling taakvelden en verstrekking informatie voor derden, artikel 2 lid 1.

⁴ <https://www.cbs.nl/iv3pilot>.

Een andere ontwikkeling is dat er een groeiende behoefte is aan onderliggende financiële detailinformatie. Zo werkt Open State Foundation sinds 2015 aan het ontsluiten van meer gedetailleerde financiële rapportages van decentrale overheden, uitsluitend op facultatieve grondslag. Uit onderzoek bij journalisten, raadsleden en ambtenaren bleek behoefte aan meer verdieping en context.⁵ Inmiddels doen 15 gemeenten en provincies vrijwillig mee aan Open Spending Detaildata. Deze stroom ongestructureerde gegevens van gemeenten naar Open State Foundation loopt momenteel (net als de lv3-stroom richting CBS) via Excel bestanden hetgeen ook hier leidt tot een inefficiënt, tijdrovend en foutgevoelig proces. Dat vraagt eveneens om ander bestandsformaat dan Excel, dat weinig efficiënte mogelijkheden biedt voor het toevoegen van ongestructureerde detailinformatie. Verder zouden deze gegevens moeten worden opgenomen in de lv3-stroom.

In het onderhavige rapport zal worden ingegaan op de voor- en nadelen van alternatieven voor Excel, te weten enerzijds de standaard XBRL die gebaseerd is op het formaat XML en anderzijds de formaten JSON en XML (zonder informatiestandaard), die gebruikt zouden kunnen worden om IV3-data, facultatief aangevuld met detailgegevens, te verzenden. Op basis daarvan zal een advies gegeven worden voor een in de uit te voeren pilot te beproeven alternatief voor Excel.

In paragraaf twee zal een korte toelichting gegeven worden op de formaten XML en JSON en de standaard XBRL. Daarna volgt in paragraaf drie een beschrijving van de omvang en aard van de lv3-informatie die de decentrale overheden aan het CBS ter beschikking stellen.

Vervolgens zal paragraaf vier gewijd worden aan de historie van de berichtgeving in de lv3-keten sinds 2003 en de stappen die gezet zijn teneinde daar verbetering in aan te brengen, inclusief de verkennende stappen die zijn genomen om de informatie-uitwisseling voor de lv3-keten bij het SBR-programma onder te brengen.

Daarna wordt in paragraaf vijf ingegaan op de bereidheid bij softwareleveranciers om levering via een ander formaat dan Excel mogelijk te maken, op basis van een gesprekken die met drie softwareleveranciers zijn gevoerd. Deze drie leveranciers hebben ca 380 overheidsinstanties als klant en vertegenwoordigen daardoor een groot deel van de softwaremarkt voor administratiesoftware voor decentrale overheden. Ook is gesproken met andere deskundigen op het gebied van data-uitwisseling (Semansys, Aguilonius, Open State Foundation en CBS).

Vervolgens zal in paragraaf zes weergegeven worden hoe gemeenten aankijken tegen de huidige praktijk (Excel) en een eventuele verandering daarin. Hiertoe is gesproken met 10 gemeenten. Daarnaast is ook gesproken met de VNG als vertegenwoordiger van de gemeenten. In paragraaf zeven, tenslotte, volgt het advies welk alternatief voor Excel in de uit te voeren pilot beproefd zou moeten worden.

⁵ Bekijk het onderzoek van de Vrije Universiteit en de Academie van de Stad hier: <https://blog.openspending.nl/wp-content/uploads/sites/5/2013/01/Bachelorthesis-Open-Spending.pdf>.

2. Overdrachtsformaten

De formaten voor informatieoverdracht die in dit document zullen worden besproken zijn de formaten JSON en XML die met een custom standaard⁶ voor de uitwisseling van financiële gegevens ingezet zouden kunnen worden in het lv3-kanaal.

Daarnaast wordt ingegaan op de universele standaard voor de uitwisseling van financiële gegevens XBRL, een standaard die in de praktijk gebaseerd is op het formaat XML. Deze universele standaard zou ook in het lv3-kanaal kunnen worden ingezet.

XML

XML (Extensible Markup Language) is een formaat voor data-uitwisseling. XML-Schema is een taal voor het beschrijven van de structuur van XML-documenten, vastgelegd in standaarden. Een XML-schema beschrijft in detail hoe een XML-document eruit dient te zien. XML veroorzaakt hogere verwerkingskosten dan JSON⁷ dat meer lichtgewicht is. XML is namelijk uitgebreid en ondersteunt complexe datastructuren.

Momenteel bestaan er 2 versies van XML: XML 1.0 en XML 1.1.

Het is met behulp van XML mogelijk een eigen (custom) standaard te maken voor de uitwisseling van financiële gegevens.

JSON

JSON (JavaScript Object Notation) is een formaat voor data-uitwisseling. JSON bestaat uit twee eenvoudige bouwstenen:

1. Een verzameling naam/waarde paren (object)
2. Een gesorteerde lijst met waarden (array).

JSON is afgeleid van Javascript. In tegenstelling tot het formaat XML is JSON tamelijk "lichtgewicht".⁸

JSON kent geen verschillende versies. Net zoals in XML met XML-schema is het in JSON met JSON-schema mogelijk de vereiste structuur van de data vast te leggen.⁹

Het is mogelijk een eigen (custom) standaard te maken met behulp van JSON voor de uitwisseling van financiële gegevens.

XBRL

XBRL (Extensible Business Reporting Language) is een wereldwijde standaard om financiële gegevens uit te wisselen. XBRL is in de praktijk gebaseerd op het formaat XML. XBRL is de standaard die bepaald hoe je financiële gegevens in XML vastlegt. XBRL gaat echter veel verder dan een XML-schema: ook relaties tussen gegevens kunnen worden vastgelegd en (zwaardere) validatieregels kunnen worden meegenomen.¹⁰ In XBRL wordt in een zogenaamde "taxonomie" vastgelegd wat de te rapporteren gegevens zijn en wat die betekenen. Dit is feitelijk een verzameling XML-schema's opgesteld volgens de XBRL-standaard. XBRL kent meerdere versies, de laatste versie is versie 2.1. Het Forum

⁶ Met een custom standaard wordt de zelf (custom) gedefinieerde manier bedoeld waarop aan middels XML of JSON verzonden gegevens betekenis wordt gegeven, in XBRL is dat geregeld middels de taxonomie.

⁷ Gartner, A Guidance Framework for Designing a Great API, Brad Dayley & Gary Olliffe, 26 October 2017.

⁸ Gartner, A Guidance Framework for Designing a Great API, Brad Dayley & Gary Olliffe, 26 October 2017.

⁹ Interview met developers van Open State Foundation, 15-11-2018.

¹⁰ XBRL breekt nu echt door, R.J. Vonk, Tijdschrift Controlling, augustus 2004.

Standaardisatie¹¹ heeft XBRL opgenomen op de lijst van verplichte standaarden. De standaard is verplicht voor bedrijfsrapportages met een financiële component. Indien een overheidsinstituut de standaard niet wenst te hanteren dan is dat mogelijk indien dit wordt uitgelegd in het jaarverslag.

Banken dienen in Nederland aan de Nederlandsche Bank in XBRL aan te leveren en ook bedrijven dienen hun jaarverslag in XBRL aan te leveren aan de Kamer van Koophandel. Er zijn ook ontwikkelingen gaande die het mogelijk moeten maken de standaard XBRL te implementeren in het formaat JSON. Bij zéér grote datahoeveelheden kan dat handig zijn omdat XBRL in JSON wat compacter is dan XBRL in XML.¹² De informatieoverdracht bij Iv3 betreft echter géén grote hoeveelheden gegevens. De optie XBRL via JSON blijft verder dan ook buiten beschouwing.

¹¹ <https://www.forumstandaardisatie.nl/>.

¹² Gesprek gevoerd met Semansys op 19 november 2018.

3. Iv3-informatie

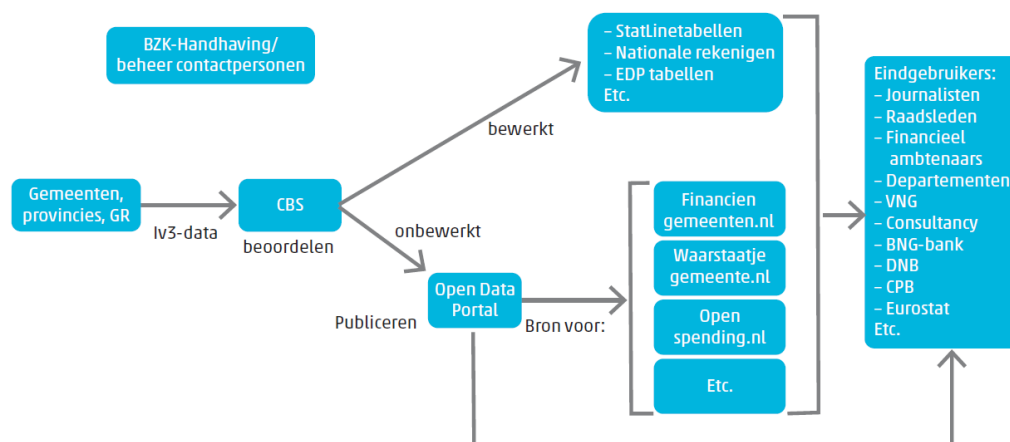
Onder Iv3-informatie wordt in dit document verstaan:

- de begroting;
- de jaarcijfers; en
- de kwartaalcijfers (zowel realisatie als bijgestelde begroting)

die door gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen (de rapporterende overheden) conform het Besluit Begroting en Verantwoording aan het CBS beschikbaar worden gesteld.

De precieze aard van de gewenste gegevens wordt bepaald door het Ministerie van Binnenlandse zaken. Het ministerie speelt daarnaast een administratieve rol en verzorgt de handhaving. CBS beoordeelt de ontvangen gegevens en verzoekt zo nodig om herlevering en/of toelichting. De gegevens worden door het CBS bewerkt, met name ten behoeve van internationale vergelijkbaarheid en vervolgens in geaggregeerde vorm gepubliceerd op Statline, verwerkt in de nationale rekeningen en verwerkt in EDP-tabellen voor Eurostat. Daarnaast stelt het CBS de gegevens onbewerkt beschikbaar als open data. Verschillende websites, zoals waarstaatjegemeente.nl (van de VNG), of financiengemeenten.nl (van BZK) gebruiken de open data als bron voor hun websites. Waarna verschillende gebruikers als Raadsleden, journalisten of financieel ambtenaren deze data gemakkelijk kunnen gebruiken (zie figuur 3.1).

3.1 Schematische weergave Iv3-keten



De Iv3-gegevens zijn ingedeeld in baten (inclusief balansmutaties), lasten (inclusief balansmutaties) en balansposten.

Er worden daarbij ongeveer 50 taakvelden (zoals onderwijshuisvesting en cultuur) onderscheiden.

Daarnaast worden rond de 70 economische categorieën (zoals salarissen en sociale lasten, inkomensoverdrachten) onderscheiden. Feitelijk is sprake van matrices van taakvelden en economische categorieën.

Daarnaast is er een lijst met 61 balansposten. De taakvelden en economische categorieën die onderscheiden dienen te worden zijn door de minister vastgelegd in een ministeriële

regeling. De taakveldindeling is daarbij verschillend voor gemeenten en provincies. Aan gemeenten en provincies zijn namelijk andere taken toebedeeld.

De rapporterende overheden kunnen hun eigen financiële administratie inrichten conform de taakveld-indeling van lv3, dan is het in principe eenvoudig de lv3-levering te genereren en zijn er relatief weinig correcties nodig in het Excel bestand. Er zijn echter ook overheden die hun eigen administratie hebben ingericht naar bijvoorbeeld college- of raads-producten. Dan is er een vertaalslag nodig naar de lv3-indeling, waarbij niet alle koppelingen met de producten even voor de hand liggend zullen zijn. Ook zijn er overheden waar de financiële administratie en projectenadministratie niet aan elkaar gekoppeld zijn. Voor het opmaken van de lv3-levering is in zulke gevallen informatie uit beide administraties benodigd. Bij grotere overheden komt het ook voor dat er verschillende diensten zijn met elk een eigen financiële administratie. Dan is een consolidatieslag nodig om de lv3-levering mogelijk te maken. In zulke gevallen is het gebruik van Excel door de rapporterende overheden soms handig, daarin kunnen dan de diverse gegevens aan met elkaar verbonden worden.¹³

De software van de rapporterende overheid biedt niet in alle gevallen de mogelijkheid de gegevens te exporteren in het gewenste format. Soms moeten gegevens handmatig overgetypt worden in de Excel-tabel die naar het CBS wordt verzonden.¹⁴

Plausibiliteit

Er worden een aantal controles uitgevoerd om evident foute gegevens te voorkomen en een aantal waarden te vergelijken met vooraf vastgestelde grenswaarden. Het betreft in totaal negen standaardcontroles. Deze negen standaardcontroles vinden zowel direct binnen het Excel model plaats wanneer de rapporterende overheden dat invullen, als nadien op het CBS. Het CBS streeft ernaar binnen één dag aan te geven of een levering op grond van deze negen standaardcontroles¹⁵ wordt geaccepteerd. Wanneer de rapporterende overheid het Excel model goed toepast kan deze al voor levering adequaat anticiperen op een goedkeuring door het CBS op grond van de negen standaardcontroles. Op die manier kan onnodig opnieuw leveren voorkomen worden. Overigens kan in een later stadium van aanvullende niet gestandaardiseerde analyses van de gegevens door het CBS alsnog om extra toelichting dan wel een herlevering van de (te corrigeren) gegevens gevraagd worden.

¹³ Quick Scan SBR lv3, Logius, 2015.

¹⁴ Quick Scan SBR lv3, Logius, 2015.

¹⁵ Naast de negen standaardcontroles wordt bij ontvangst van de gegevens door het CBS ook gecontroleerd of de afzender en de rapportageperiode juist zijn.

4. Historie XBRL bij Iv3

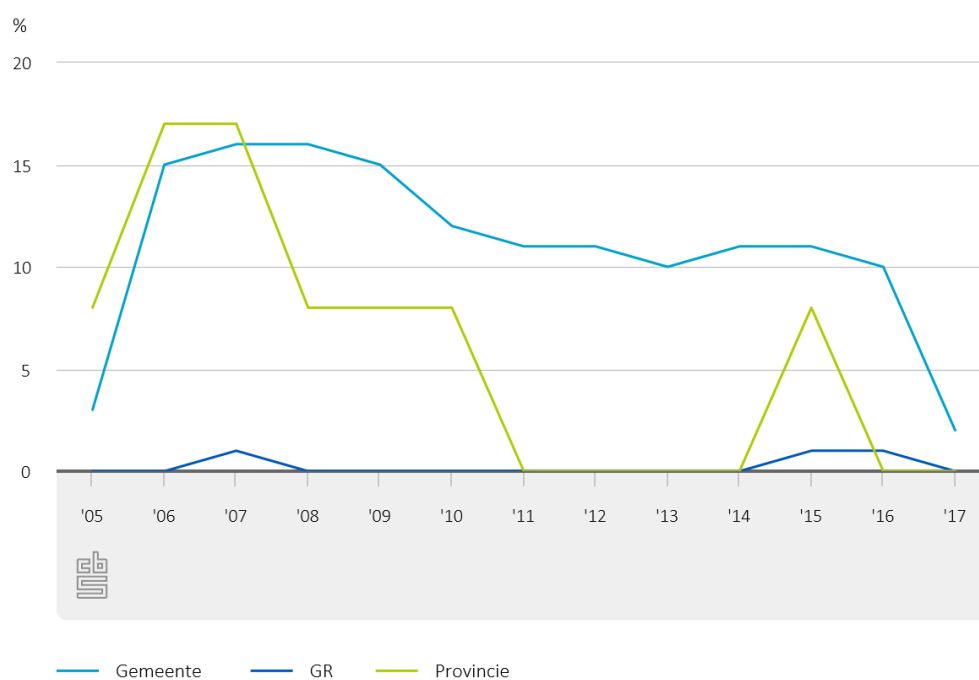
4.1 XBRL in de Iv3-keten van 2004 tot 2017

In 2003 werd door het CBS en BZK in onderling overleg besloten om aanlevering van de Iv3-gegevens in XBRL mogelijk te maken. Er werd gekozen voor XBRL teneinde aan te sluiten bij het Rijksbeleid. In 2003 zijn de XBRL-taxonomieën opgesteld voor de Iv3-levering. In 2007 maakten ongeveer 90 gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen gebruik van het XBRL-kanaal om gegevens aan het CBS te leveren.

CBS heeft tot 2017 het inzenden van XBRL-rapportages voor de Iv3 ondersteund. De XBRL-taxonomie werd gepubliceerd op de CBS-website, die taxonomie bestond uit 36 XML-schema's en Linkage docs. De taxonomie werd daarbij onderhouden door het CBS zelf. Het CBS had echter niet de middelen om de complexe taxonomie goed te onderhouden en eventuele nieuwe vereisten die vanuit de XBRL-omgeving werden gesteld daarin tijdig te incorporeren. Tijdens de periode waarin XBRL werd ondersteund bleef het ook mogelijk, voor elke rapporterende overheid die dat wilde, via Excel in te zenden.

Het percentage via het XBRL-kanaal aanleverende gemeenten daalde na 2008 gestaag (zie figuur 4.1.1). Logius bevestigt het dalende aantal en geeft aan dat de meeste rapporterende overheden zijn teruggegaan naar Excel leveringen.¹⁶ Bij de waterschappen, die géén deel uitmaken van de Iv3-keten, was overigens hetzelfde beeld te zien. Het valt op dat al sinds het begin vrijwel geen enkele gemeenschappelijke regeling via het XBRL-kanaal aanleverde.

4.1.1 Percentage inzenders t.o.v. populatie



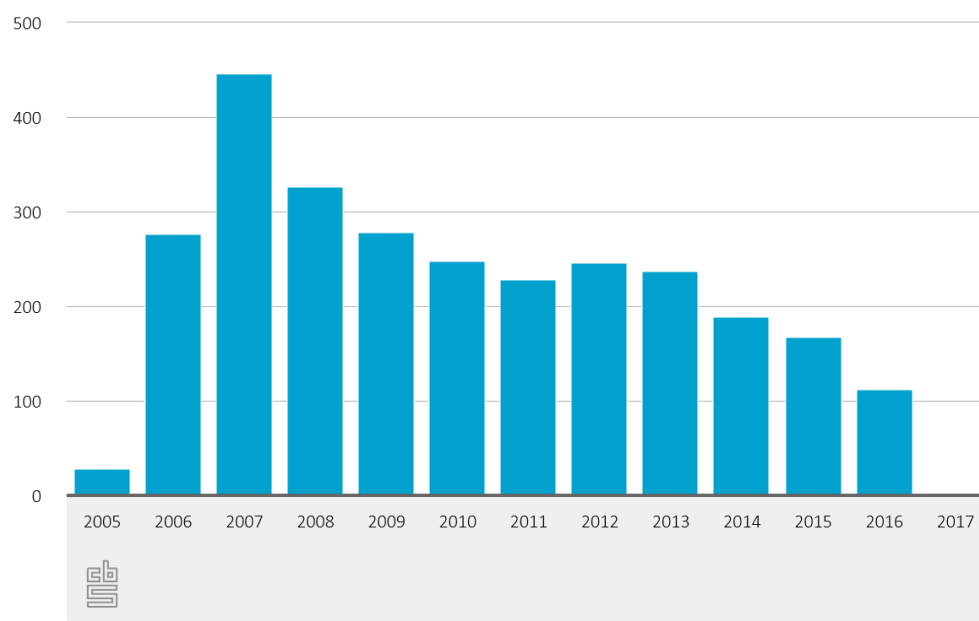
¹⁶ Quick Scan Iv3 SBR, Logius, 2015, blz 36.

Slechts negen gemeenten waren nog in staat middels XBRL-gegevens te leveren over boekjaar 2017. In de aanloop naar data over boekjaar 2017 heeft het CBS dit kanaal gesloten. Een aantal oorzaken voor het lage en dalende percentage via XBRL rapporterende overheden kan worden genoemd:

- Wijzigingen in de taxonomie in 2006 en 2007 en 2010 leidden tot problemen bij zowel rapporterende overheden als het CBS.¹⁷ Sommige overheden gebruikten verschillende versies van de taxonomie door elkaar.
- In 2016 wijzigt de Iv3-indeling, niet alle softwareleveranciers waren in staat hun XBRL-software optimaal aan te passen aan deze wijziging.^{18 19} XBRL werd door veel softwareleveranciers hardcoded ingebouwd en was daardoor niet erg schaalbaar (zie paragraaf 5.2).
- Overheden hadden er moeite mee dat zij de XBRL-bestanden die zij opstuurden naar het CBS niet konden inkijken en muteren²⁰, voor hen waren deze onleesbaar.²¹
- De taxonomie werd niet goed onderhouden.²² Overigens constateerde KPMG in 2007 al dat er behoefte was een centrale organisatie voor het ter beschikking stellen en onderhouden van de taxonomie.²³

Ook het facultatief blijven van XBRL als complexe standaard droeg waarschijnlijk niet bij aan de gewenste omslag. Dit wordt onder meer beaamd door softwareleveranciers (zie paragraaf 5.1).

4.1.2. Aantal ontvangen XBRL leveringen



¹⁷ Intern Memo CBS, Overzicht ontwikkelingen XBRL bij iv3, Theo Grivel, juli 2018.

¹⁸ Intern Memo CBS, Overzicht ontwikkelingen XBRL bij iv3, Theo Grivel, juli 2018.

¹⁹ Intern Memo CBS, Stand van Zaken SBR - Iv3, Hilbert van Dijk, 1 november 2016.

²⁰ Soms reiken de gegevens die uit de administratie naar Excel worden geëxporteerd niet toe. Dan moet de rapporterende overheid zelf handmatig bewerkingen doen alvorens het bestand op te sturen.

²¹ Intern Memo CBS, Overzicht ontwikkelingen XBRL bij iv3, Theo Grivel, juli 2018.

²² Quick Scan Iv3 SBR, Logius, 2015, blz 5.

²³ De toepassing van XBRL voor Iv3-rapportages, KPMG, 2007.

Een weergave van het totaal aantal ontvangen XBRL berichten bevestigt het geschetste beeld (zie figuur 4.1.2).

4.2 SBR

Ondanks het op dat moment al zeer sterk gedaalde aantal via XBRL rapporterende overheden in de Iv3-keten, werd in 2015 een zogenoemde Quick Scan uitgevoerd door Logius om te bepalen of de Iv3-keten in het SBR-programma kon worden opgenomen. SBR is het nationale afsprakenstelsel voor de digitale uitwisseling van alle bedrijfsmatige rapportages.²⁴ Onder meer de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel maken gebruik van SBR. Ook naar het CBS kunnen enkele statistiekopgaven van bedrijven met behulp van SBR verzonden worden.²⁵

SBR vereist (onder meer) berichtgeving middels XBRL. Er werd een tweeledige aanleiding genoemd om de Quick Scan uit te voeren te weten, enerzijds de opkomst van SBR an sich als standaard voor digitale gegevensuitwisseling binnen de overheid en anderzijds het steeds groter wordende belang van kwalitatief hoogwaardige Iv3-informatie. Als gronden voor (de noodzaak tot) verandering worden daarnaast een aantal verbeterpunten genoemd waaronder het (te) beperkte onderhoud op de Iv3-taxonomie en het niet voldoen daarvan aan de Nederlandse Taxonomie Architectuur.²⁶

Logius rapporteerde dat “Op basis van de analyse van de IV3-keten is geconcludeerd dat de Iv3-keten zich goed leent voor toepassing van SBR”.²⁷ Logius gaat ten aanzien van haar conclusie nog uit van de situatie dat aan het CBS zowel in Excel als in XBRL kan worden aangeleverd, een situatie die op het moment van het schrijven van deze notitie niet meer actueel is.

Door Logius werd onder andere naar voren gebracht dat SBR een overheidsoplossing is die reeds voorhanden is voor de uitwisseling van informatie. Het breed toepassen van SBR zou leiden tot eenduidigheid naar overheden toe, en tot verlaging van de kosten door gebruikmaking van het “Shared Service Centrum”. Ook werd naar voren gebracht dat gemeenten en provincies al de mogelijkheid hebben de btw-aangifte via SBR te doen en dat ook de aangifte vennootschapsbelasting via SBR gaat lopen (en inmiddels dus loopt). Ook het gebruik van bewezen technologie werd genoemd. Verder werd in het rapport aangevoerd dat binnen SBR gremia zijn ingericht voor de bewaking van de taxonomiekwaliteit en aansluiting daarvan op de Nederlandse Taxonomie Architectuur.

Hoewel het rapport dus positief concludeerde ten aanzien van de toepassing van SBR in de Iv3 keten, werd echter ook gemeld dat één gemeente (van de 2 in dit verband genoemde) één provincie (van de 2 in dit verband genoemde) de meerwaarde van SBR nog niet zien.

Logius adviseerde in 2015 over te gaan tot een detailanalyse waaruit zou moeten kunnen worden afgeleid welke impact op kosten het heeft om de Iv3-gegevens uit het

²⁴ <https://www.sbr-nl.nl/over-sbr/wat-is-sbr/>.

²⁵ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/deelnemers-enquetes/deelnemers-enquetes/bedrijven/meer-over-cbs-enquetes/standaard-business-reporting--sbr-->

²⁶ Zie <https://www.sbr-nl.nl/software-geschied-maken/nederlandse-taxonomie/architectuur-en-ontwikkelingen/>.

²⁷ Quick Scan Iv3 SBR, Logius, 2015.

gemeentelijk administratiepakket te kunnen aanleveren conform SBR. Deze detailanalyse is medio 2016 beschikbaar gekomen maar bevatte géén tekstdelen met een gekwantificeerde Business Case voor de invoering van SBR bij de Iv3.²⁸

4.3 Waterschappen

Ook de waterschappen stellen financiële gegevens beschikbaar aan het CBS. Hoewel de waterschappen niet onderworpen zijn aan het Besluit Begroting en Verantwoording²⁹ is er aan de kant van de economische categorieën (zie paragraaf 3) sprake van een sterk met gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen vergelijkbare datastructuur. In 2004 werd voor de waterschappen de mogelijkheid geopend in XBRL aan te leveren. In het derde kwartaal van 2007 rapporteerden méér dan de helft van de waterschappen hun gegevens aan het CBS via XBRL. De overige waterschappen rapporteerden in Excel. Zes jaar later, in het derde kwartaal van 2013 gebruikten echter nog slechts twee waterschappen XBRL. De waterschappen zijn in 2013 geënquêteerd om inzicht in hun positie ten opzichte van XBRL te verkrijgen. Van de waterschappen die gestopt waren met leveringen middels XBRL gaf 67% aan XBRL te ingewikkeld te vinden. Ook gebrek aan gebruiksvriendelijkheid, onvoldoende technische ondersteuning en gebrek aan controlemogelijkheden werden als redenen genoemd om te stoppen met XBRL. Alle afgehaakte waterschappen gaven aan waarschijnlijk nooit meer met XBRL te gaan aanleveren. Op de vraag wat zou moeten veranderen om toch weer in XBRL te gaan aanleveren antwoordde 67% van de afhakers dat de gebruikersvriendelijkheid omhoog moest en 50% meldde dat er meer/betere controlemogelijkheden moesten komen.³⁰

²⁸ Intern Memo CBS, Stand van zaken SBR - Iv3, Hilbert van Dijk, 1 november 2016.

²⁹ Op de waterschappen zijn het Waterschapsbesluit en de Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen van toepassing.

³⁰ Toepassing XBRL bij het Centraal Bureau voor de Statistiek, Standaardisatie van het Waarneemproces, Scriptie in het kader van de opleiding Bedrijfskunde MER van de Academie voor Deeltijd Avans Hogeschool, Ivo van Dorp, 2014.

5. Experts

5.1 Leveranciers van administratiesoftware voor gemeenten

Logius meldde in 2015³¹ dat softwareleveranciers waar toen mee werd gesproken géén bezwaren zien tegen het implementeren van SBR-voorzieningen, waaronder dus ook XBRL-voorzieningen, in hun administratiepakketten. De eerste Nederlandse commerciële software die het decentrale overheden mogelijk maakte om vanuit de eigen administratiesoftware in XBRL op te leveren kwam in 2004 op de markt.³² In sterk contrast met de gemelde bereidheid SBR voorzieningen te implementeren staat het feit dat tenminste één softwareleverancier in 2017 moeite had de nieuwe Iv3 optimaal in de XBRL export te implementeren.^{33 34} Ook de daling van het aantal overheden dat rapporteerde middels XBRL is hier moeilijk mee te rijmen.

Om vast stellen in welke mate waarin softwareleveranciers van administratiesoftware voor decentrale overheden in staat mogen worden geacht en bereid zijn een andere exportvariant dan die naar Excel in hun pakketten te implementeren zijn in november 2018 interviews gehouden met drie grote softwareleveranciers van administratiesoftware voor decentrale overheden. Deze drie leveranciers leveren samen de administratiesoftware aan ongeveer 380 decentrale overheden, waaronder ongeveer 240 gemeenten.

De drie gesproken softwareleveranciers hebben in het verleden levering van gegevens middels XBRL in hun pakketten mogelijk gemaakt. De reden dat zij daartoe over zijn gegaan was dat het verplicht was, dan wel naar verwachting zou worden. Een duidelijke klantenwens was er niet, een van de leveranciers geeft aan dat slechts 2 van haar klanten hadden aangegeven XBRL te willen gaan gebruiken.

Twee softwareleveranciers geven aan dat zij uit eigen beweging zijn gestopt met het bieden van ondersteuning voor XBRL. De softwareleveranciers die XBRL veelal hardcoded ingebouwd hadden, hadden hoge kosten om het meer complexe XBRL in de lucht te houden, soms moest zelfs externe expertise worden ingehuurd. Deze kosten werden aan de klant doorberekend, doch die stelde, zo menen de softwareleveranciers, bij dergelijke hoge kosten géén prijs meer op de XBRL-voorziening.

De softwareleveranciers staan alle drie positief tegenover een overstap naar een ander format dan Excel. Excel geeft voor hen met name problemen doordat Microsoft op gezette tijden met nieuwe Excel versies komt, die vaak ook nieuwe versies van de Excel bestanden met zich meebrengen. De softwareleveranciers hebben maar beperkte Excel expertise in huis om hier goed mee om te kunnen gaan. Genoemd wordt het hanteren van een open standaard als alternatief.

³¹ Quick Scan Iv3 SBR, Logius, 2015.

³² De toepassing van XBRL voor Iv3-rapportages, KPMG, 2007.

³³ Intern Memo CBS, Overzicht ontwikkelingen XBRL bij Iv3, Theo Grivel, juli 2018.

³⁴ Intern Memo CBS, Stand van zaken SBR - Iv3, Hilbert van Dijk, 1 november 2016.

Het gebruiken van JSON als exportformaat is voor de drie gesproken leveranciers een goed werkbare optie. Ook XML wordt door een van de leveranciers als alternatief genoemd. JSON wordt gemiddeld genomen door de leveranciers als eenvoudigste oplossing gezien, maar ook XML ziet men zeker niet als té ingewikkeld. XBRL wordt daarentegen als moeilijkst te implementeren oplossing gezien. Leveranciers vinden het belangrijk voor hun afnemers (de rapporterende overheden) dat bij de implementatie van een nieuw formaat de controles vóór verzending, zoals die nu met Excel gedaan kunnen worden, mogelijk blijven. Ook de mogelijkheid voor de overheden om op een prettige manier in te zien wat zij beschikbaar stellen aan het CBS moet behouden blijven. Verder verdient het volgens de softwareleveranciers de voorkeur zo onderhoudsvrij mogelijk te werk te gaan.

5.2 Overige gesproken partijen actief op het terrein van data-uitwisseling

Er is gesproken met vier andere partijen die actief zijn op het terrein van data-uitwisseling en inzicht hebben in diverse formaten en standaarden die daarbij gebruikt kunnen worden. Deze partijen zijn: Open State Foundation, Centraal Bureau voor de Statistiek, Semansys en Aguilonius.

Open State Foundation

In een gesprek met developers van Open State Foundation (een onafhankelijke stichting die open data verzamelt en publiceert³⁵) kwam naar voren dat het implementeren van XBRL in de Iv3 keten moeilijker is, dan het implementeren van een custom JSON- of custom XML-standaard. XBRL is een veelomvattende standaard en dient daardoor voor verschillende gebruiksdoelen geschikt te zijn. Het is lastiger in te bouwen, maar biedt wel voordelen van standaardisatie, open speelveld met leveranciers en mogelijke koppeling met andere organisaties die ook XBRL gebruiken. De voor- en nadelen van XBRL moeten daarom voor het doel voor het gebruik voor Iv3 afgewogen worden. Het belang van Open State Foundation is het op een machine-leesbare wijze ontsluiten van financiële informatie met detaildata van decentrale overheden. Daarbij kan gewerkt worden met alle drie de formaten, maar draagvlak voor een te kiezen formaat is van belang.

Verder kwam naar voren dat het gebruik van XML bepaalde voordelen heeft ten opzichte van JSON. Met XML zou het makkelijker zijn om validatie (op juistheid van typen variabelen: integer, string e.d.) bij de rapporterende overheid in te regelen en XML biedt de mogelijkheid middels een XML-style-sheet een inzichtelijke weergave te genereren van de te verzenden XML-gegevens. Hiermee kunnen overheden eenvoudiger een publieksvriendelijke versie weergeven van de Iv3-data, net zoals ze dat gewend zijn met Excel.

³⁵ Open State Foundation is betrokken bij dit onderzoek en de daaropvolgende pilot als expert op het gebied van open data en hergebruik. Ze zijn ontwikkelaar van [OpenSpending.nl](https://www.openspending.nl) en Open Spending Detaildata. Zij zitten als technisch adviseur op het gebied van standaarden en herbruikbaarheid van open data ten behoeve van transparantie in de pilot. Zij zullen in de pilot onder andere de nieuwe Iv3-leveringen testen door de data te ontsluiten via [OpenSpending.nl](https://www.openspending.nl).

Centraal Bureau voor de Statistiek

Het CBS, afdeling Overheidsfinanciën, heeft van 2004 tot 2017 ervaring opgedaan met het verwerken van XBRL-instances voor de Iv3. Deze ervaring was overwegend negatief. Met name het onderhouden van de taxonomie voor de Iv3 bleek niet haalbaar. Ook het correct toepassen van de juiste taxonomie door rapporterende overheden bleek in de praktijk onvoldoende gerealiseerd te worden. Het CBS had daardoor veel problemen met het verwerken van de binnenkomende XBRL-gegevens. De software die het CBS hanteerde voor de behandeling van Iv3 XBRL-bestanden was daarenboven niet stabiel. Het CBS heeft een noodoplossing moeten bouwen om bestanden alsnog te kunnen verwerken. Uiteindelijk leidde een en ander in 2017 tot het stopzetten door het CBS van de mogelijkheid Iv3 bestanden middels XBRL aan te leveren. Het CBS ziet XBRL in de Iv3 niet als een werkbare oplossing. Het is haalbaarder om via JSON een custom standaard te ontwikkelen en in de lucht te houden.

Semansys

Semansys is een leverancier die uitsluitend XBRL-oplossingen en consultancy levert in binnen- en buitenland.

Semansys benadrukt de volgende voordelen van XBRL:

- Omdat je een verplichting in een gestructureerde vorm kunt communiceren is XBRL het meest efficiënte communicatiemiddel voor rapportageverplichtingen.
- XBRL biedt de mogelijkheid om in principe alles te definiëren.
- XBRL omvat controlemogelijkheden die je in de taxonomie kunt opnemen.
- In XBRL (in de taxonomie) kun je rapportage definities opnemen, je kunt daarmee de inhoud op een leesbare manier zichtbaar maken.
- Alles (definities, regels, rapportagevorm) zit in één technologie.
- Het is dé standaard die in Nederland gekozen is voor bedrijfsmatige rapportages met een financiële component.
- Assurance is onderdeel van het proces met standaard software.

Daarnaast wordt XBRL verder ontwikkeld en verbeterd, men werkt momenteel aan een sterkere calculatiestructuur en aan betere leesbaarheid van de business rules . De implementatie van XBRL in software hoeft volgens Semansys niet kostbaar te zijn. Volgens Semansys is een administratiepakket wat al XBRL-output genereert voor een ander doel dan de Iv3 makkelijk door de softwareleverancier aan te passen om ook Iv3 output in XBRL te maken. Verder zijn er modules te koop die het voor softwareleveranciers eenvoudig maken om XBRL op een flexibele, schaalbare wijze te implementeren in hun eigen administratiepakket. Zelf bouwen heeft in het verleden vaak geleid tot inflexibele, niet-schaalbare hardcoded oplossingen. Semansys geeft aan dat je XBRL in Nederland moet laten lopen via het SBR programma. Het besturingsmodel wat in SBR zit maakt het mogelijk handiger te werken.

In de Iv3 keten is het voor veel gemeenten van belang dat zij de Excel vóór levering aan het CBS nog zelf kunnen aanpassen. Semansys is van mening dat het onhandig is om als gemeente zelf (met een editor) in een XBRL-bestand bestemd voor het CBS aanpassingen te doen. Dit is onhandig om controletechnische redenen. Als de softwareleverancier het (op een handige manier) faciliteert is het wel mogelijk aanpassingen te doen in een XBRL-bestand.

Vanwege de relevantie daarvan voor de pilot is aan Semansys specifiek gevraagd of het mogelijk is aan XBRL ongestructureerde detailinformatie toe te voegen.

Semansys geeft aan dat het mogelijk is ongestructureerde detailinformatie toe te voegen aan een XBRL-instance.

Aguilonius

Aguilonius biedt consultancy en software-tools aan op het terrein van 'Regulatory Reporting'. De klanten van Aguilonius bevinden zich vooral in de wereld van de financiële industrie. Aguilonius heeft daarbij veel te maken met standaardisatie-stromingen zoals XBRL en IFRS.

Aguilonius ziet een groot aantal voordelen van XBRL. Zo worden door Aguilonius genoemd:

- In XBRL worden rekenregels en validaties gefaciliteerd.
- Een XBRL-document is, met de juiste software, waar ook ter wereld leesbaar.
- XBRL vergemakkelijkt uitwisseling van informatie tussen verschillende landen en domeinen.
- Als je géén XBRL gebruikt ga je een custom standaard ontwikkelen, als je XBRL hanteert heb je een grote wereld aan softwareleveranciers die ermee kunnen werken.
- Het algemene gebruik van een geslaagde open standaard, zoals XBRL, zorgt ervoor dat er méér innovatieve partijen mee aan de slag kunnen. Dit leidt tot méér (innovatieve) opties voor de afnemer, waaronder ook goedkopere.
- XBRL is dé standaard. Ook het Ministerie van Financiën kiest mogelijk voor XBRL in de rapportage van de departementen aan hen. Brede inzet van XBRL schept mogelijkheden makkelijker data uit te wisselen.
- De mogelijkheid een document digitaal te laten tekenen door een accountant.

Een nadeel van XBRL is volgens Aguilonius dat het vrij complex is. Dit komt omdat het vraagstuk van de uitwisseling van financiële informatie over meerdere domeinen nu eenmaal een complexe zaak is. Aguilonius geeft daarom aan dat de kosten van het inbouwen van XBRL in software met de nodige kosten gepaard gaat. Daar staat tegenover dat het gebruik van bijvoorbeeld JSON je dwingt zelf diverse gegevensdefinities vast te leggen, hetgeen ook kosten met zich meebrengt. Rond deze eigen custom-standaard zal géén ecosysteem van software ontstaan. Daardoor zou je uiteindelijk duurder uit kunnen zijn dan met op de juiste wijze geïmplementeerde XBRL.

Bij de toepassing van XBRL hebben diverse softwareleveranciers met name in het verleden gekozen voor 'hard coding' om de initiële kosten nog enigszins binnen de perken te houden. Op korte termijn is dit goedkoper, maar op lange termijn juist kostbaarder door inboeten op flexibiliteit. Een verplichtstelling van XBRL zou leveranciers het vertrouwen kunnen geven het niet hardcoded in te bouwen, maar op een schaalbare wijze.

Aguilonius geeft net als Semansys aan dat je XBRL (bij de Iv3) in Nederland via het SBR-programma zou moeten laten lopen. Deze governance structuur bevordert de publiek-private samenwerking die Aguilonius van wezenlijk belang acht.

Vanwege de relevantie daarvan voor de pilot is aan Aguilonius specifiek gevraagd of het mogelijk is aan XBRL ongestructureerde detailinformatie toe te voegen.

Aguilonius geeft aan dat het mogelijk is ongestructureerde detailinformatie toe te voegen aan een XBRL-instance. Overigens is het ook mogelijk gestructureerde detailinformatie toe te voegen.

6. Rapporterende Overheden

Om de belangen van de rapporterende overheden goed in kaart te brengen zijn in november en december 2018 tien gemeenten benaderd. Hierbij is onder meer gevraagd naar ervaringen met het verzenden van lv3-informatie met Excel en XBRL en naar de bereidheid om mee te doen met een experiment met een ander formaat of standaard. Naast de negen gemeenten is ook gesproken met de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

Gemeenten die in het verleden via XBRL aanleverden

Van de tien benaderde gemeenten hebben er drie in het verleden aan het CBS gerapporteerd via XBRL. Deze drie gemeenten geven aan dat het rapporteren via XBRL niet de toentertijd verwachte voordelen heeft opgeleverd. Er was door de gemeenten gerekend op meer efficiency, kosten- en/of tijdsbesparing door XBRL. Twee van de drie gemeenten melden dat geen enkel voordeel werd behaald en een gemeente meldt het gedeeltelijk behalen van de voordelen. Er zijn verschillende redenen waarom deze drie gemeenten zijn gestopt met aanleveren in XBRL. Genoemd worden: gebrek aan gebruikersvriendelijkheid van de software, onvoldoende ondersteuning door de softwareleverancier, ingewikkeldheid van XBRL en het stoppen van de ondersteuning door het CBS. Een gemeente noemt het onleesbaar zijn van het XBRL-bestand waardoor controle op het geleverde onmogelijk wordt een andere gemeente geeft aan dat Excel veel eenvoudiger dan XBRL te controleren en visueel te maken is.

Alle drie de gemeenten die gestopt zijn met XBRL zijn tevreden over het inzenden met Excel, waar zij terug op zijn overgestapt. Alleen het veranderen van Excel-versies (xls, xlsx) wordt als nadeel genoemd. Het via Excel goed kunnen controleren en de mogelijkheid te muteren worden als erg prettig ervaren.

Eén van de drie gemeenten die gestopt zijn met XBRL geeft aan zeker niet over te willen gaan op een ander formaat dan Excel en deze gemeente is ook niet bereid mee te doen met een experiment waarin XBRL wordt uitgetoet. De twee andere gemeenten zijn wel bereid mee te doen aan een experiment met XBRL. Die twee gemeenten geven echter ook aan dat hun bereidheid over te stappen op een ander formaat afhangt van de leesbaarheid van het uit te testen formaat en de implementatie door de softwareleverancier.

Gemeenten die nooit in XBRL aangeleverd hebben

Zeven van de tien benaderde gemeenten hebben nooit eerder lv3 informatie via XBRL aangeleverd aan het CBS. Twee van hen kunnen een reden geven dat zij daar nooit toe over zijn gegaan: bij de ene gemeente is het is een extra (betalende) optie in het softwarepakket en de andere gemeente noemt de tevredenheid over Excel.

Van de zeven gemeenten zijn er vijf gemeenten zéér tevreden over het inzenden via Excel. Eén gemeente is daarover matig tevreden en een gemeente geeft de tevredenheid over Excel niet op. Als nadeel van Excel wordt door twee gemeenten het veranderen van Excel-versies genoemd.

De gemeenten noemen als voordelen van Excel: het overzicht (drie gemeenten), de ingebouwde controles (vijf gemeenten) en de mogelijkheid te muteren (zes gemeenten). Eén gemeente illustreert het belang van de muteermogelijkheid door aan te geven dat de debiteuren achteraf moeten worden uitgesplitst.

Vier gemeenten zouden liever niet overstappen op een ander formaat dan Excel en drie gemeenten zijn onder voorwaarden bereid over te stappen. Tot een experiment met XBRL zijn drie gemeenten niet bereid, één gemeente wel en twee gemeenten misschien. Een gemeente noemt nog dat zij de akkoordverklaring door de bestuurder eigenlijk een formaliteit vindt die alleen maar tijd kost.

VNG

Voor XBRL heeft VNG vanwege de ervaringen bij Waterschappen een negatief advies gegeven aan gemeenten vanwege de moeilijke weg via meerdere actoren die nodig is om wijzigingen aan te kunnen brengen in taxonomie. VNG ziet het gebruik van XBRL voor Iv3 als te ingewikkeld.

VNG is tevreden over de huidige Excel praktijk, iedereen kan er mee overweg en het is beïnvloedbaar, wijzigingen kunnen gemakkelijk worden aangebracht.

VNG erkent anderzijds dat we vanwege de afhankelijkheid van Microsoft liever een open standaard zouden willen hanteren. Voorwaarde is wel dat die standaard dan voor alle partijen een verbetering (bijvoorbeeld in gebruiksgemak en software-onderhoudskosten) is ten opzichte van Excel.

VNG ziet wel mogelijkheden in de toepassing van JSON in de Iv3-keten als alternatief voor Excel, maar er zal wel een adequaat controlemechanisme moeten komen. Daarmee bedoelt VNG dat controles die nu in het Excel-sheet zijn ingebouwd op een andere manier vormgegeven zullen moeten worden. VNG benadrukt verder het belang van een uitgebreid en grondig acceptatie-traject bij overgang op een ander format. Ook verdient het naar de mening van VNG aanbeveling in een aantal aanvullende controles te voorzien. VNG geeft daarvan een voorbeeld: mutaties reserves op exploitatie moeten ook mutatie zijn op Eigen Vermogen op de balans.

7. Conclusie

Onderhavige studie heeft ten doel gehad te komen tot een keuze voor een in de aankomende periode in een pilot te beproeven alternatief voor Excel in de lv3-keten. Excel voldoet om diverse redenen niet meer als middel om lv3-gegevens over te dragen.

In het recente verleden (2004-2016) heeft binnen de lv3-keten voor decentrale overheden de mogelijkheid bestaan om lv3-gegevens middels XBRL aan het CBS te leveren. Ondanks een aantal onmiskenbare voordelen van XBRL, zoals onder meer geïllustreerd door Semansys en Aguilonius, is deze wijze van aanlevering in de lv3-keten geen succes geworden. Eind 2016 leverden slechts negen van de toenmalige 390 gemeenten via XBRL hun gegevens aan het CBS. De overige gemeenten hanteerden het bekende Excel-model. Het werken met XBRL was voor decentrale overheden, het CBS en ook de meeste softwareleveranciers actief in deze markt, te ingewikkeld. De met enige regelmaat optredende problemen konden niet afdoende en/of niet voldoende snel opgelost worden met alle gevolgen van dien. Uit interviews met ketenpartijen (softwareleveranciers, CBS, gemeenten, VNG) blijkt dat een eventueel opnieuw starten met XBRL in de lv3-keten niet als kansrijk kan worden beschouwd.

Op grond van het vorenstaande adviseren wij dan ook niet om XBRL in de praktijk te gaan beproeven als alternatief voor Excel. Alternatieven waarvan verwacht mag worden dat deze met meer succes binnen de lv3-keten zouden kunnen worden geïmplementeerd zijn JSON en XML. Deze formaten zijn, zowel aan de kant van de rapporterende overheid als aan de kant van de ontvanger, eenvoudiger te implementeren dan XBRL. Een juiste inrichting van de keten op basis van één van deze formaten borgt bovendien een stabiele en betrouwbare gegevensstroom.

Qua complexiteit ontlopen JSON en XML elkaar niet zoveel, hoewel geïnterviewde softwareleveranciers aangeven JSON als iets eenvoudiger implementeerbaar te zien. Echter, met name vanwege de recentelijke sterke opkomst van JSON als formaat voor data-uitwisseling *adviseren wij JSON te kiezen voor de uit te voeren pilot.*

Het huidige Excel model kent een aantal consistentie checks die gemeenten gebruiken voor levering van de gegevens aan het CBS. Die checks voorkomen onnodig afwijzen van gegevens door het CBS en herlevering van de gegevens. Van belang is bij toepassing van JSON dat het CBS een online tool inricht waarmee de decentrale overheden hun lv3-bestand in JSON-formaat op consistentie kunnen checken. Zowel gemeenten als de VNG hebben aangegeven dat het vooraf checken op consistentie zeer wenselijk is. Het inrichten en toepassen van een dergelijke tool zou reeds binnen de pilot plaats moeten hebben.

De volgend op onderhavige studie uit te voeren pilot³⁶ bestaat uit 3 onderdelen:

- *Een ander formaat*. Op grond van onderhavige studie wordt geadviseerd het formaat JSON te beproeven als alternatief voor Excel;
- *Een andere verzamelmethode*. Een werkwijze om de data te ‘halen’ bij de rapporterende overheden zal worden beproefd. In de huidige situatie ‘brengen’ de overheden de lv3-informatie naar het CBS via een uploadportal. Onderzocht zal worden in hoeverre ‘Halen’ de administratieve lasten voor alle betrokken partijen beperkt;
- *Meer detail*. Door verdere uitsplitsing van de huidige data en deze te voorzien van extra informatie, kan een kwaliteitsverbetering worden gerealiseerd en tegelijk worden voldaan aan de behoefte aan meer transparantie. Het leveren van extra detaillering door overheden zal volledig op vrijwillige basis plaatsvinden.

De pilot vindt, net als onderhavige studie, plaats in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken onder verantwoording van een stuurgroep waarin ook het CBS, de Open State Foundation, het IPO (Interprovinciaal Overleg) en de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) zitting hebben.

³⁶ Zie: Plan van aanpak ‘Praktijkbeproeving toekomstbestendige ontsluiting financiële gegevens decentrale overheden’, 14 november 2018, CBS & Open State Foundation.

Colofon

Uitgever

Centraal Bureau voor de Statistiek
Henri Faasdreef 312, 2492 JP Den Haag
www.cbs.nl

Prepress

CCN Creatie en visualisatie

Ontwerp

Edenspiekermann

Inlichtingen

Tel. 088 570 70 70
Via contactformulier: www.cbs.nl/infoservice

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen/Bonaire, 2019.
Verveelvoudigen is toegestaan, mits het CBS als bron wordt vermeld.