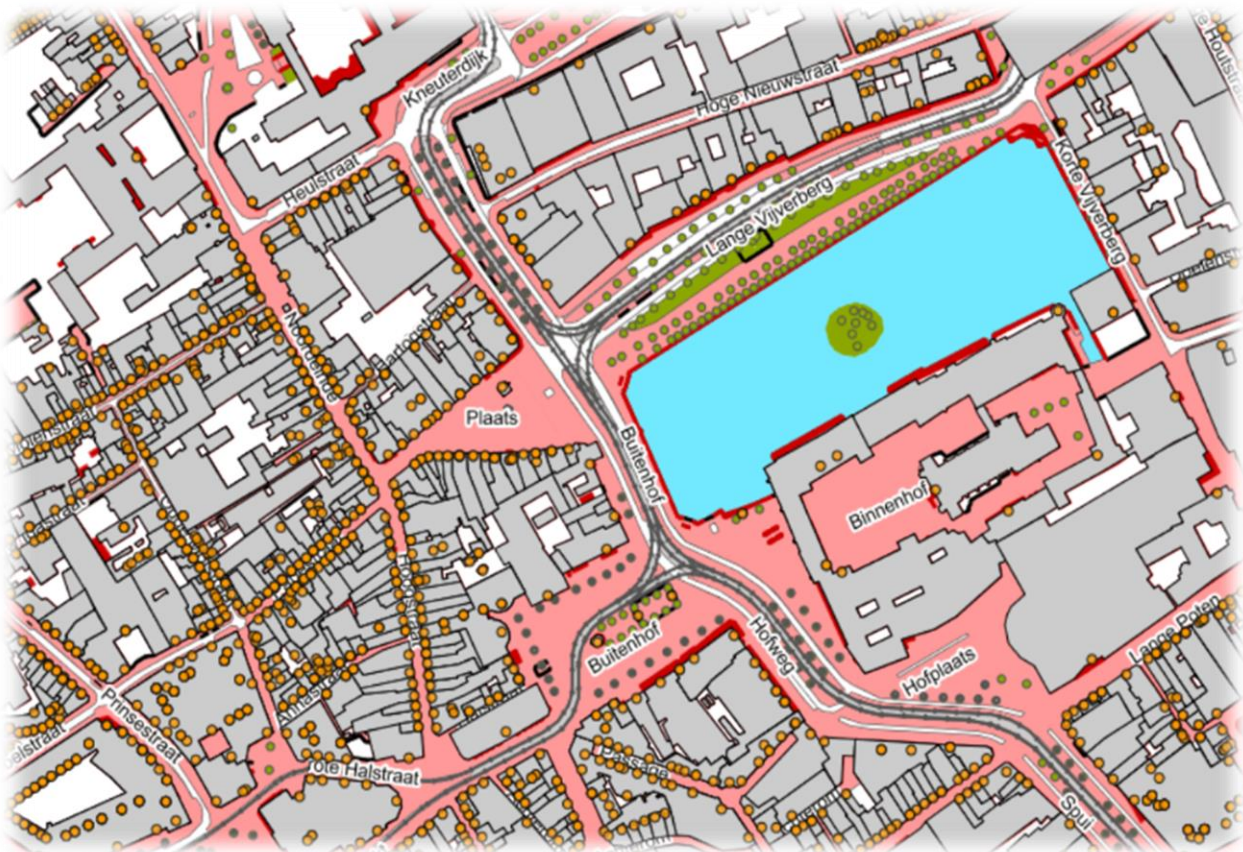


Basisregistraties.

Factoren die invloed hebben op de ontwikkeling en doorlooptijd van de geo-basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) en Grootschalige Topografie (BGT).



Masterscriptie

Master of Public Information Management

Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR)

Naam: Floris Zwaferink

E-mail: f.zwaferink@pblq.nl

Telefoonnummer: 0646989169

Studentnummer: 407928

Eerste lezer: Dhr. V.M.F. Homburg

Tweede lezer: Dhr. V.J.J.M. Bekkers

Afbeelding voorpagina

Print screen van een deel van Den Haag, waaronder het woonadres van de auteur van dit onderzoek. Dit beeld is afkomstig van de PDokviewer, alwaar men verschillende basisregistraties kan aanvinken en daarmee op detailniveau de verschillende geregistreerde objecten kan zien. Op deze afbeelding zijn de objectgegevens van een deel van Den Haag te zien zoals deze in de BAG en de BGT zijn ingevoerd.

Bron: <http://pdokviewer.pdok.nl/>

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie ter afsluiting van de Master of Public Information Management (MPIM) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Verschillende persoonlijke interesses komen in dit stuk aan bod, zoals de vorming van de *e-government*, bestuurlijke processen en besluitvorming en de wijze waarop ICT-projecten binnen de publieke sector worden uitgevoerd- en mogelijk efficiënter kunnen worden uitgevoerd in de toekomst. Mijn persoonlijke betrokkenheid bij de geo-registraties heeft daarbij zeker geholpen om de inspiratie en motivatie voor dit onderzoek te vinden. Daarnaast was het uit praktisch oogpunt, ik heb acht maanden een opdracht mogen uitvoeren bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, ook voordelig om met deze materie aan de slag te gaan. De snelle contacten met- en welwillendheid van betrokkenen uit het veld, zowel vanuit de Ministeries als gemeenten, heeft zeer geholpen om deze Masterscriptie te kunnen voltooien.

Mijn dankbaarheid gaat daarnaast uit naar mijn werkgever PBLQ HEC, die me de kans heeft geboden om nog een Master te mogen volgen. Dat ik niet had voorzien dat deze kans nog op mijn pad zou komen blijkt wel uit de woorden die ik heb opgeschreven in het voorwoord van mijn laatste scriptie, waarin het volgende te lezen is: “Met deze scriptie komt er ook een einde aan mijn leven als student. Na ruim zeventig vakken en 419,5 behaalde ECTS is het tijd om alle vergaarde theoretische kennis om te zetten in de praktijk en een baan te zoeken”. Dat het een einde was van het studentenleven blijkt te kloppen, maar niet het einde van het student zijn. Het omzetten van theoretische kennis in de praktijk is een perfecte combinatie gebleken tijdens mijn baan bij PBLQ HEC. Met een totaal aantal ECTS dat ondertussen het aantal van 450 ruim overschrijdt wordt het tijd om de studietas alsnog aan de wilgen te hangen. Voorlopig.

Het succesvol afronden van deze scriptie was niet mogelijk geweest zonder de hulp van een aantal personen. Mijn eerste woord van dank gaat uit naar mijn begeleider Vincent Homburg, die met zijn praktische aanpak, strakke deadlines en duidelijke methodiek heeft geholpen deze scriptie tot een goed einde te brengen. Ook wil ik graag de heer Bekkers bedanken voor het commentaar als tweede lezer en indirect voor de artikelen van zijn hand over deze materie. Daarnaast wil ik graag mijn vrienden, collega's en familie bedanken voor de steun, maar voornamelijk voor de afleiding naast de opleiding.

Dan rest mij niets u veel leesplezier toe te wensen.

Floris Zwaferink

's Gravenhage, januari 2016

Samenvatting

Het stelsel van basisregistraties is ingericht om zo efficiënt mogelijk gebruik te maken van overheidsinformatie. De ontwikkeling van een registratie is een complex vraagstuk, waarbij vele stakeholders betrokken zijn. De ontwikkeling van de programma's, die moeten leiden tot de oplevering van een registratie, zijn daarmee een grote uitdaging. In de ontwikkeling van de registraties zijn verschillen te herkennen, onder meer met betrekking tot de doorlooptijd. Zo ook bij de twee basisregistraties, welke in dit onderzoek zijn onderzocht: de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) en Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT). Twee registraties met geografische gegevens, ontwikkeld bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu met een grote rol voor gemeenten als (een van de) bronhouders die de data moesten verzamelen- en ontsluiten.

Wat wordt er bedoeld met doorlooptijd? Volgens de van Dale is doorlooptijd de tijd tussen het begin en einde van een proces. Met de start van de uitvoeringsfase van de registraties worden er plannen gemaakt, waaraan de verschillende stakeholders moeten voldoen. Deze eindigt met een einddatum waarbij de wetgeving inwerking treedt. Uit gesprekken met betrokkenen van beide registraties bleek de geplande periode niet voldoende te zijn, waarbij er bij de BAG sprake was van meerdere jaren uitloop. Deze vertraging vraagt om een verklaring. Om deze reden wordt in dit onderzoek gezocht naar factoren die invloed hebben op de doorlooptijd, zij het stuwende- of vertragende factoren. De mate van invloed van deze factoren worden in gesprek met sleutelpersonen en door documentatie-analyse gezocht, gevonden en beschreven in dit document.

Uit literatuuronderzoek blijkt dat er verschillende *e-government* initiatieven, waar de basisregistraties ook onder vallen, zijn onderzocht en diverse succes- en faalfactoren zijn geïdentificeerd. Deze komen ook aan de bod in dit onderzoek, waarbij de belangrijkste geïdentificeerde factoren ook terugkomen in de empirische analyse. En als zodanig bewijsbaar ook bij deze onderzochte cases een rol van betekenis te spelen. Zo zijn er variabele factoren te herkennen in de interviews en documentatie die te maken hebben met de mate van bereidheid om informatie te delen, of de mate van financiële- en bestuurlijke versnippering. Naast deze variabelen komen er, door het exploratieve karakter van het onderzoek, ook nieuwe variabele factoren naar voren die niet uit het literatuuronderzoek zijn gebleken. Deze factoren, die invloed hebben gehad op de doorlooptijd van de specifieke cases, worden uiteengezet in hoofdstuk 5.2. Enkele van de belangrijkste variabele factoren hebben te maken met de mate van bestuurlijke betrokkenheid bij de bronhouders, de mate van ondersteuning en directieve sturing en daarnaast de mate van detaillering en hoeveelheid van de objectgegevens.

Bovenstaande variabele factoren hebben een invloed gehad op de doorlooptijd van de ontwikkeling van de BAG en de BGT. Daarnaast zijn er meerdere factoren beschreven in de analyse. In de conclusie wordt er antwoord gegeven op de verschillende deelvragen en de hoofdvraag. Uit het antwoord van die laatste vraag blijkt dat de benoemde variabelen een verschillende mate van invloed hebben gehad. De voornaamste variabelen die invloed hebben gehad op de doorlooptijd zijn de mate van financiële versnippering bij de betrokken partijen, de mate van ondersteuning en sturing, de mate van detaillering van de objectgegevens en ten slotte de mate van bestuurlijke betrokkenheid. Bij dit laatste punt is gebleken dat het monitoren van de voortgang, en indirecte mogelijkheid tot *namings and shaming* een invloedrijke factor is geweest van de duur van de doorlooptijd van beide registraties.

Een totaal overzicht van de verschillende variabelen die invloed hebben op de doorlooptijd wordt gegeven in het concluderende hoofdstuk.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	5
1. Inleiding.....	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doel- en vraagstelling	9
1.3 Relevantie	11
1.4 Opbouw onderzoek en leeswijzer	12
2. De casuïstiek en haar context	13
2.1 Stelsel van basisregistraties.....	13
2.2 De Basisregistratie Adressen en Gebouwen	14
2.3 De Basisregistratie Grootchalige Topografie	15
2.4 Conclusie.....	16
3. Aanknopingspunten uit de literatuur	17
3.1 ICT als effectiviteitslag.....	17
3.2 <i>E-government</i> . Oorsprong van een fundamentele transformatie	18
3.3 Succes of falen. Aanknopingspunten uit de bestaande literatuur	19
3.3.1 Theoretisch perspectief 1: Bereidheid informatiedeling	20
3.3.2 Theoretisch perspectief 2: Vertrouwen in de technologie.....	21
3.3.3 Theoretisch perspectief 3: Organisatorische context	22
3.3.4 Theoretisch perspectief 4: Financiële dekking	23
3.3.5 Theoretisch perspectief 5: Institutionele versnippering	25
3.4 Conclusie.....	26
4. Onderzoeksstrategie	28
4.1 Opbouw onderzoek	28
4.2 Dataverzameling- en analyse.....	29
4.3 Verantwoording.....	31
5. Analyse empirische data.....	32
5.1 Uiting theoretische perspectieven in de praktijk	32
5.1.1 Mate van bereidheid informatiedeling	32
5.1.2 Vertrouwen in de technologie.....	34
5.1.3 Organisatorische context.....	35
5.1.4 Financiële versnippering.....	37
5.1.5 Institutionele versnippering	39
5.2 Overige factoren.....	40
5.2.1 Wetgeving, een zegen of last?.....	40

5.2.2 Directief of lief?	41
5.2.3 Inhoudelijke specificaties	43
5.2.4 Bestuurlijke betrokkenheid	44
5.2.5 Ketenregie	46
5.2.6 Visie en stabiliteit	47
5.3 Conclusie.....	48
6. Conclusie en aanbevelingen.....	51
6.1 Inleiding	51
6.2 Herhaling onderzoeksopzet.....	51
6.3 Beantwoording deelvragen	52
6.3.1. Deelvraag 1	52
6.3.2. Deelvraag 2	52
6.3.3. Deelvraag 3.....	53
6.4 Beantwoording centrale vraagstelling.....	53
6.5 Aanbevelingen.....	56
6.6 Reflectie, vervolgonderzoek en aanbevelingen	56
6.7 Epiloog.....	58
Literatuur referenties.....	59
Bijlage 1. Vergelijking basisregistraties	62

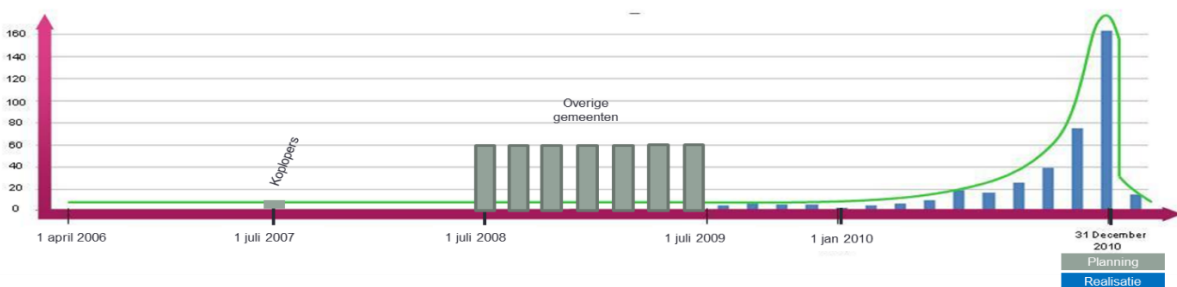
1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Nederlandse overheid heeft met het gebruik van basisregistraties het doel om de dienstverlening van de overheid te verbeteren door efficiënter gebruik te maken van de beschikbare informatie (Algemene Rekenkamer 2014: 11). Efficiënter werken moet tot stand komen door verschillende informatiesystemen aan elkaar te koppelen zodat er overheidsbreed gebruik kan worden gemaakt van de beschikbare data. Het stelsel van basisregistraties moet voorzien in deze behoefte. De registraties worden ingericht op uniforme wijze, zodat dezelfde taal wordt gesproken en gegevens uitwisselbaar zijn. De inrichting van de registraties is echter een complex vraagstuk, met verschillende actoren, belangen en geregistreerde objecten (Algemene Rekenkamer 2014: 8). Dit bemoeilijkt een eenduidige aansturing, zo bleek ook uit gesprekken met betrokkenen.

Er zijn in totaal elf basisregistraties welke zijn ondergebracht bij vijf verschillende departementen (zie bijlage 1). Bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn diverse registraties ondergebracht. Als registratiehouder is dit Ministerie onder meer verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een werkende registratie voor Adressen en Gebouwen (BAG), Grootschalige Topografie (BGT) en gegevens over de ondergrond (BRO). In deze zogenaamde geo-registraties wordt ruimtelijke informatie verzameld die gerelateerd is aan een fysieke locatie zoals gebouwen, adressen, percelen, (water) wegen of andere infrastructurele objecten. Voor de ontwikkeling van een nieuw informatiesysteem zoals deze geo-registraties is samenwerking met de verschillende betrokken partijen onontbeerlijk. Gemeenten, ministeries, ProRail, het Kadaster en vele andere partijen hebben informatie beschikbaar welke moet worden samengevoegd in de basisregistraties. Een complex en uitdagende opdracht voor de programmabureaus die belast zijn met deze taak.

Het idee voor dit onderzoek is geboren tijdens gesprekken met de projectleiders en medewerkers van de programmabureaus die de BAG en BGT hebben ontwikkeld. Beide basisregistraties lijken een overeenkomstige aanpak te hebben gehanteerd, maar hebben tegelijkertijd verschillen in de ontwikkeling ervan. Met name de verschillen in doorlooptijd zijn opvallend. Volgens de oorspronkelijke planning van de BAG zouden de bronhouders alle gegevens op 1 juli 2009 aangeleverd moeten hebben, de datum waarop de wettelijke verplichting inging. Uit een gesprek met Norbert Schmelzer, programmamanager BAG van 2009 tot 2013, bleek dat slechts 3 bronhouders deze eerste deadline hadden gehaald (figuur 1).



Figuur 1. Geplande uitvoering programma BAG afgezet tegen de realisatie. Bron: L. Jessen.

De BGT is wettelijk verplicht op 1 januari 2016 en, naar het uitziet, kan bogen op positievere percentages¹. De verschillen tussen, op het oog gelijke (zie bijlage 1), basisregistraties is een fenomeen wat is onderzocht in deze Masterscriptie.

De periode van onderzoek wordt afgebakend met de officiële start van het programma, gekenmerkt door de invoering van de wet- en de uitvoeringsfase waarin de betrokken partijen de gegevens moeten verzamelen- en aanleveren. Voor de BAG betekent dit dat de onderzochte periode start in 2008, wanneer de wet door de Kamer wordt goedgekeurd, tot maximaal 2012, het moment dat het programma is afgerond. De verkenningsperiode hiervoor (vanaf 2002) valt buiten de scope van het onderzoek. Voor de BGT geldt dat de wet is goedgekeurd in 2013 en ingaat op 1 januari 2016. De tussenliggende periode wordt onderzocht om factoren te identificeren die vertragend, danwel versnellend hebben gewerkt. Het uitgangspunt van het onderzoek is het proces van uitvoering te reconstrueren en vertragende en stuwende factoren te identificeren. Mede door het feit dat de BGT op het moment van schrijven in de afrondende fase is wordt er geen harde einddatum opgenomen in de scope. De analyse richt zich op de ervaringen die gedurende het proces door de betrokkenen zijn opgedaan.

Fase	BAG	BGT
Verkenningfase	Vanaf 2002	Vanaf 2008/ 2009
Vaststelling wet	24. 01.2008	25.09.2013
Inwerkingtreding wet	01.01.2009	01.01.2016
Verplicht gebruik	01.07.2011	01.01.2017
Afronding programma door bronhouders	Medio 2012	Medio 2016 (naar verwachting)

Figuur 2. De vastgestelde data van de wet BAG en wet BGT en datum inwerkingtreding. Bron: J.W. Genuit, Juridisch expert BAG en BGT

Ook zorgt deze scope ervoor dat er primair onderzoek is gedaan naar de ontwikkelfase, welke in het geval van de BAG en de BGT vooraf wordt gegaan door de ontwerpfase en wordt opgevolgd door de doorontwikkelfase (Mollema & Pol 2013). De ontwikkelingen die plaatsvinden binnen deze periode zijn onderzocht in dit document, waarbij er verklaringen worden gegeven voor de verschillen in doorlooptijd aan de hand van theoretische literatuur en de empirische bevindingen.

1.2 Doel- en vraagstelling

Wat is de oorzaak van deze verschillen in de ontwikkeling van basisregistraties? Door het fenomeen te problematiseren is het mogelijk een analyse te geven en mogelijke factoren te onderzoeken. Uit bestaande literatuur, gesprekken met betrokkenen en het bestuderen van relevante documenten zoals verslagen is informatie verkregen over de ontwikkeling van basisregistraties. Hieruit blijkt dat de vorming van basisregistraties complex is, met een veelvoud aan betrokken actoren, organisatorische uitdagingen, politiek- bestuurlijke en financieel- economische valkuilen. Een eerste doel van het onderzoek is om hier een overzicht in te creëren. Dit zal gebeuren door een theoretisch kader op te stellen in hoofdstuk drie, waarbij de diverse factoren geïdentificeerd worden aan de hand van wetenschappelijk literatuuronderzoek. Deze identificatie is noodzakelijk om mogelijke factoren te herkennen welke tijdens de empirische analyse aan bod komen. Vervolgens kan aan de hand van interviews en documentanalyse de hoofddambitie worden verwezenlijken. Deze hoofddambitie, of doelstelling, kan als volgt worden geformuleerd:

¹ Ten tijde van het onderzoek is de eerste deadline van de BGT nog niet verstreken. In september waren er 15 bronhouders die de BGT hadden afgerond en het gros van de bronhouders (rond 85%) verliep conform de centrale BGT planning (zie ook figuur 8 op pagina 44). Voor actuele informatie is gebruik gemaakt van de website van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, www.bgtweb.nl

De doelstelling van het onderzoek is te identificeren welke factoren van invloed zijn op de ontwikkeling van de onderzochte basisregistraties, en tevens verklaren waarom deze factoren in hun specifieke context tot uitdrukking komen. Dit doel wordt verwezenlijkt door middel van interviews met sleutelfiguren- en analyse van deze praktijk ervaringen die aan de basis staan van het antwoord op de hoofdvraag.

Primair is hierbij onderzoek gedaan naar de factoren die invloed hebben op de doorlooptijd van basisregistraties. Doorlooptijd wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de tijdsduur tussen het begin en voltooiing van het een proces (van Dale), in dit geval het ontwikkelproces van de desbetreffende registratie. Met verklaren wordt in dit onderzoek bedoeld dat de oorzaken van het probleem worden onderzocht op basis van theorieën en empirische bevindingen (v. Thiel 2007: 24). De kernactiviteit om de empirie te verzamelen is het doen van reconstructief onderzoek, waarbij interviews met sleutelpersonen en het analyseren van relevante documentatie van de beide basisregistraties centraal staan.

De informatie die voorkomt uit het vooronderzoek wordt gebruikt om een relevante vraagstelling te formuleren (v. Thiel 2007: 21). Het antwoord op de vraag moet kunnen verklaren welke omstandigheden leiden tot een bepaalde ontwikkeling (Idem: 26). In dit onderzoek worden deze omstandigheden aangeduid als factoren. De hoofdvraag luidt als volgt:

Welke factoren hebben invloed gehad op de doorlooptijd van de ontwikkeling van de geo-basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) en Grootschalige Topografie (BGT) en op welke wijze komen deze factoren tot uitdrukking?

Om deze vraag te beantwoorden worden eerst mogelijke factoren onderzocht door middel van literatuuronderzoek. Een theoretisch kader helpt om factoren te identificeren aan de hand van de wetenschappelijke literatuur. De theorie is hiermee een middel om het doel te verwezenlijken: de beïnvloedbare factoren op de doorlooptijd duiden tussen soortgelijke ontwikkelingen van basisregistraties. Door mogelijke factoren uit de wetenschappelijke theorie te benoemen is het mogelijk de ervaringen van betrokkenen in perspectief te plaatsen en te vergelijken met de aanknopingspunten die worden benoemd in de wetenschappelijke literatuur. De geïdentificeerde factoren uit de literatuur worden gecategoriseerd in een vijftal perspectieven. Door middel van interviews en documentanalyse worden de ontwikkeling van de beide basisregistraties gereconstrueerd en de verschillende partijen, belangen, beslissingen en mogelijke stuwende- of belemmerend factoren in kaart te brengen. Deze factoren, waarvan verondersteld wordt dat ze invloed uitoefenen kennen, zo wordt in hoofdstuk 5 uiteengezet, een variabiliteit. De mate van invloed is namelijk afhankelijk van een aantal aspecten of omstandigheden die wel, of niet, tot uiting komen bij de onderzochte cases. Met het uitzetten van deze variabelen uit de praktijk kan de theorie worden getoetst en nieuwe empirische data worden verzameld die het mogelijk maken de hoofdvraag te beantwoorden.

De structuur van het onderzoek is opgehangen aan enkele deelvragen, die samen antwoord geven op de hoofdvraag (v. Thiel 2007: 27). Elke deelvraag leidt tot een deelonderzoek en is daardoor als een rode draad te herkennen in dit onderzoek. De deelvragen van dit onderzoek zijn:

- 1) Op welke wijze zijn de BAG en BGT opgenomen in het stelsel van basisregistraties en binnen welke organisatorisch context is het programma vormgegeven dat verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van beide geo-basisregistraties?*
- 2) Welke factoren die invloed hebben op de doorlooptijd van grote ICT-projecten, zoals basisregistraties, zijn uit de bestaande wetenschappelijke literatuur af te leiden?*
- 3) Welke verklarende factoren worden in de praktijk benoemd die invloed hebben op de doorlooptijd van de ontwikkelfase van de beide onderzochte geo-basisregistraties?*

1.3 Relevantie

Tijdens het vooronderzoek bleken diverse basisregistraties reeds te zijn geëvalueerd op basis van operationalisering en bruikbaarheid. Hierbij is voornamelijk onderzoek gedaan naar specifieke thema's, zoals fraudegevoeligheid, privacy en bestuur (Algemene Rekenkamer 2014). Naast deze thema's zijn ook onderwerpen als optimaal gebruik, aansluiting op bestaande informatiesystemen en koppeling met overige basisregistraties belangrijke aspecten die de mate van geslaagdheid van een basisregistratie kunnen definiëren. In dit onderzoek wordt echter niet het product geëvalueerd maar de ontwikkeling en variabele invloedrijke factoren ervan.

Er is reeds wetenschappelijk onderzoek gedaan naar factoren die invloed hebben op de ontwikkeling van grote ICT initiatieven zoals basisregistraties, bijvoorbeeld door de Algemene Rekenkamer (2014) of door Victor Bekkers (2002). Er zijn tal van factoren aan te wijzen, maar in dit onderzoek wordt hier overzicht in gecreëerd en verklaard waarom deze factoren invloed hebben. De ontwikkeling van de e-overheid en de consequenties is eerder beschreven door bestuurskundigen. In dit onderzoek worden twee cases onderzocht en de specifieke context waarbinnen deze registraties worden ontwikkeld. Bij de ontwikkeling van de desbetreffende basisregistraties staan zowel de samenwerking tussen de betrokken partijen als de integrerende e-overheid centraal. Om te kunnen verklaren op welke wijze de ontwikkeling van grote ICT-projecten, zoals beide registraties, verlopen zullen verschillende theorieën gecombineerd moeten worden. Hierbij wordt in grote mate voortgebouwd op een artikel van Gil-Garcia en Pardo (2005), waarin een overzicht is weergegeven van succesfactoren in *e-government* projecten. De factoren die hier zijn benoemd staan centraal in het theoretisch hoofdstuk, waarna er in de empirische analyse van beide cases wordt onderzocht of deze factoren te herkennen zijn in deze cases- of er andere perspectieven een belangrijkere rol spelen. Nieuwe inzichten leveren hiermee een wetenschappelijk meerwaarde en de academische relevantie van dit onderzoek. Het verklarende model dat in dit onderzoek wordt gegeven is hierbij toepasbaar voor onderzoek naar andere *e-government* initiatieven. De variabele invloedrijke factoren die in hoofdstuk 5 en 6 worden benoemd, spelen ook bij andere *e-government* projecten een rol en kunnen als zodanig worden gebruikt voor verder onderzoek.

Daarnaast zijn er bij de ontwikkeling van de diverse basisregistraties aanzienlijke budgetten besteed, waarbij de mogelijkheid tot meer efficiëntie onderzocht moet worden (Algemene Rekenkamer 2014: 12). Door inzichtelijk te maken welke factoren een grote invloed hebben op de doorlooptijd van de ontwikkeling van registraties is het mogelijk hier rekenschap mee te houden bij toekomstige programma's. De mogelijkheid tot beïnvloeding tijdens de ontwikkelfase van de programma's die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering is vooralsnog een 'black box'. Grote ICT projecten van de Nederlandse overheid lopen uit en kosten miljarden teveel, aldus de Algemene Rekenkamer in 2007 en de Commissie Elias in 2014. Verklaaren waarom grote projecten uitlopen is hierdoor ook maatschappelijk relevant, daar ze bijdraagt aan een oplossing van actuele beleidsvraagstukken (v. Thiel 2007: 28).

Ten slotte zijn er binnen de opleiding Master of Public Information Management (MPIM) verschillende onderwerpen behandeld die terugkomen in dit onderzoek. Zo worden binnen deze Master vakken gedoceerd over *e-government*, de uitdagingen van de toepassing van ICT binnen de complexe omgeving van de overheid en op welke wijze grote ICT projecten binnen een organisatie kunnen worden gemanaged. Ook kent de opleiding ook een voorbereidende opdracht op de scriptie, binnen de opleiding bekend als de grondslagenopdracht, waarbij de voorgaande modules worden toegepast op een casus. Hier is het rapport van de commissie Elias onderzocht, waarbij er vanuit de theorie uit de modules onder meer de aanbevelingen van de commissie zijn bestudeerd aan de hand van de opgedane kennis tijdens de opleiding.

De ontwikkeling van basisregistraties en haar succes- en faalfactoren kennen mogelijk overeenkomsten met de bevindingen van de Commissie, die zich breder over ICT projecten binnen de overheid heeft ontfermd. De analyse en conclusies van dit onderzoek sluiten hierbij aan binnen eerdere onderdelen van de opleiding MPIM, waarbij het onderzoek naar falende ICT projecten wordt uitgebreid met verklaringen welke factoren van invloed zijn op twee specifieke cases binnen de overheid: de BAG en de BGT.

1.4 Opbouw onderzoek en leeswijzer

Dit onderzoek richt zich op de variabele factoren die invloed hebben op de ontwikkeling van een tweetal basisregistraties: de BAG en de BGT. Veel factoren spelen een mogelijke rol, om deze reden wordt dit onderzoek afgebakend tot een aantal theoretische zienswijzen, of perspectieven, waar diverse factoren onder worden geschaard. Er wordt hierbij gekeken naar factoren zoals de welwillendheid tot samenwerking door de betrokken partijen, vertrouwen in de geboden systemen en organisatorische, financiële en institutionele factoren. In welke mate deze variabele factoren tot uitdrukking komen bij de onderzochte cases wordt in de analyse en de conclusie uiteen gezet. Voor een overzichtelijk beeld van de inhoud volgt hier een korte leeswijzer welke als rode draad dient.

In het tweede hoofdstuk wordt nader ingegaan op de beide cases. Centraal staat hier de eerste deelvraag en zal de bestuurlijke context van beide registraties worden onderzocht. De BAG en BGT zijn beide onderdeel van het stelsel van basisregistraties en zijn ontwikkeld bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Toch zijn er registratie specifieke aspecten die behandeld moeten worden om verder in te kunnen gaan op de factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van de BAG en BGT. In dit hoofdstuk wordt de context weergegeven. Welke directe partners zijn betrokken bij de ontwikkeling, op welke wijze is de financiering geregeld, op welke bestaande systemen worden de nieuwe registraties geënt of is er sprake van een volledig nieuwe registratie? Deze context is noodzakelijk om te begrijpen op welke wijze de theorie aansluit op beide cases en het voorkomt dat sommige aspecten ten onrechte als vergelijkbaar worden aangeduid.

Het derde hoofdstuk behandelt de theorieën die worden gebruikt in dit onderzoek. Hier wordt nader ingegaan op het ontstaan van *e-government* initiatieven waar ook de ontwikkeling van basisregistraties onder geschaard kan worden. Er worden verschillende perspectieven toegelicht, die aanknopingspunten vanuit de literatuur bieden over mogelijke factoren die de ontwikkeling van de onderzochte registraties beïnvloeden. Enkele leidende theorieën over de totstandkoming van de e- overheid en haar uitdagingen komen hier uitgebreid aan bod. Dit theoretische onderdeel is noodzakelijk om op een juiste wijze de empirische data te verzamelen, de interviews voor te bereiden en een verklaarbare analyse te schrijven. In dit hoofdstuk zal dan ook een antwoord worden gegeven op deelvraag twee: *welke factoren zijn af te leiden uit de bestaande wetenschappelijke literatuur?*

Voordat de empirische resultaten worden behandeld wordt eerst de gebruikte methode beschreven in hoofdstuk vier. De onderzoeksstrategie wordt hier uiteengezet en de wijze van data verzamelen- en analyseren. Om de validiteit te waarborgen is dit een essentieel onderdeel van dit onderzoek.

Hoofdstuk vijf zal bestaan uit de empirische resultaten, deze komen voort uit documentanalyse en interviews met sleutelpersonen. Deelvraag drie staat hier centraal: *Welke verklarende factoren worden in de praktijk benoemd die invloed hebben op de doorlooptijd van de ontwikkelfase van de beide onderzochte geobasisregistraties?* De bevindingen zullen worden beschreven aan de hand van de factoren die in hoofdstuk twee en drie zijn benoemd en het conceptuele model. Ten slotte zal in hoofdstuk zes de conclusie worden gegeven, de afzonderlijke deelvragen worden beantwoord en het antwoord worden geformuleerd op de centrale hoofdvraag.

2. De casuïstiek en haar context

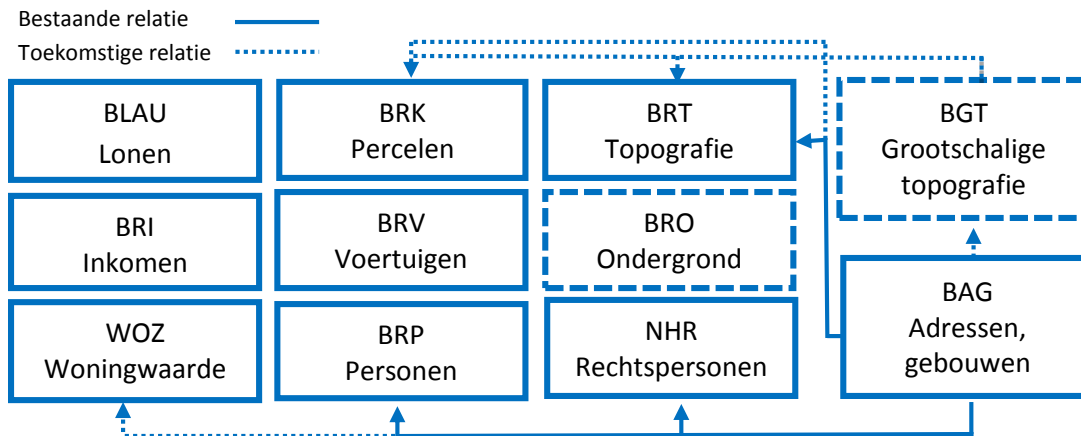
Op welke wijze zijn de BAG en BGT opgenomen in het stelsel van basisregistraties en binnen welke organisatorisch context is het programma vormgegeven die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van beide geo-registraties?

Bovenstaande deelvraag staat centraal in dit hoofdstuk. De BAG en BGT zijn beide onderdeel van het stelsel van basisregistraties, bevatten geografische objecten en zijn ontwikkeld bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Er zijn veel gelijkenissen te benoemen tussen de beide registraties, die op het oog homogeen van aard zijn. Maar ook verschillen. Juist deze verschillen zijn voor de specifieke context van beide cases interessant voor de zoektocht naar variabele factoren die invloed hebben op de doorlooptijd. In dit hoofdstuk wordt deze context weergegeven, enerzijds ter informatie over beide cases, anderzijds om rekenschap te geven van verschillende variabelen die invloed kunnen uitoefenen tijdens de ontwikkeling van de beide registraties. De verschillende context van de cases is interessant om te onderzoeken, zeker door de bevindingen die in het theoretische hoofdstuk drie staan beschreven. Hier wordt onder meer het belang van alignment, of een eerdere registratie als voorloper, benoemd (Henderson & Venkatram 1999), de grootte en diversiteit van het deelnemersnetwerk (Gil-Garcia & Pardo 2005) en de wijze van financiering en bijbehorende uitdagingen (Lips e.a. 2005). Deze aspecten komen terug in het volgende hoofdstuk, maar worden ook meegenomen in deze case omschrijving om de verschillen, danwel overeenkomsten, goed te duiden.

Naast de genoemde gelijkenissen en verschillen ligt er ook nog een pragmatische reden aan de grondslag voor de keuze van de BAG en de BGT. De verschillende betrokkenen van beide programma's zijn bekend bij de auteur van dit onderzoek, waarbij het relatief eenvoudig was om contact te zoeken en informatie te ontsluiten over beide cases. In onderstaande alinea's wordt ingegaan op het stelsel van basisregistraties en de specificaties van de onderzochte geo-registraties. Met welke visie zijn ze ontwikkeld, wat zijn de formele doelstellingen en volgens welk tijdspad moeten de BAG en de BGT ontwikkeld worden? Ook worden de betrokken partijen geschetst, de verdeling van de verantwoordelijkheden en wijze van financiering. Tezamen biedt dit hoofdstuk een gedegen achtergrond om verder in te gaan op de factoren die de ontwikkeling van de BAG en de BGT beïnvloeden.

2.1 Stelsel van basisregistraties

Het stelsel van basisregistraties wordt gevormd door onderling verbonden registraties en voorziet in een efficiënt beheer en borging van gegevens die nodig zijn in de publieke sector (Digitale overheid 2015: 2-5). De afzonderlijke basisregistraties moeten voldoen aan een twaalftal eisen met betrekking tot plichten, rechten, positionering en verantwoordelijkheden (Idem: 4). Het stelsel is altijd in ontwikkeling, maar kent vaste doelstellingen omtrent effectief, meervoudig gebruik van gegevens en een betere dienstverlening waarbij eenmalig gegevens worden ingewonnen. Reeds in 2006 hebben het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten zich gecommitteerd aan de verbetering van de dienstverlening door de inzet van ICT-oplossingen (Mollema & v.d. Pol 2013: 33). De BAG en de BGT zijn enkele programma's die in het kader van de e- overheid worden uitgevoerd en onderdeel zijn van het stelsel van basisregistraties (Idem). Bij de inpassing in de e- overheid worden er relaties gelegd tussen aanpalende basisregistraties, waarbij de gegevens van de BGT aansluiten op de BAG, BRT en de BRK (Mollema & v.d. Pol 2013: 45). De gegevens van de BAG zijn gelinkt aan de volgende registraties: de BRT, BRK, NHR, BRP, WOZ en de BGT (Algemene rekenkamer 2014). Het totale stelsel van basisregistraties wordt weergegeven in figuur 3.



Figuur 3. Het stelsel basisregistraties. Aangegeven zijn de relaties tussen de BAG, BGT en de overige registraties. Informatie uit Algemene Rekenkamer (2014), Basisregistraties vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance, 's Gravenhage, p. 9.

2.2 De Basisregistratie Adressen en Gebouwen

De doelstelling van de vorming van de BAG is een landelijk register met eenduidige informatie over adresgegevens welke worden toegewezen aan verblijfsobjecten, ligplaatsen en standplaatsen (Kadaster.nl). Om gegevens te kunnen delen is het noodzakelijk informatie op dezelfde wijze te registreren. Zo worden bijvoorbeeld verschillen in adresaanduiding geüniformeerd, wordt de exacte locatie gekoppeld, en het gebruiksdoel toegevoegd (Min. IenM 2010: 5). Door het beschikbaar stellen van de gegevens van alle bronhouders kunnen alle overheidsorganisaties snel over betrouwbare en actuele data beschikken (Min. IenM 2010: 5). De BAG biedt voordelen op verschillende gebieden, waaronder Openbare Orde en Veiligheid, fraudebestrijding, vergunningen, ruimtelijke ordening en zakelijke dienstverlening (Idem). Zo is informatie over aantallen bewoners en specifieke panden op een industrieterrein noodzakelijk voor hulpdiensten tijdens calamiteiten, levert de koppeling met de BRP inzicht op frauduleuze inschrijvingen in een pand en biedt het, onder meer, gemeenten relevante informatie voor gebiedsontwikkeling (Idem: 15-45).

Er was voor de ontwikkeling van de BAG geen sprake van een landelijk register met eenduidige informatie over adressen en gebouwen. Bestuursorganen hadden voor de BAG vaak al registraties van adressen en gebouwen, toegesneden op de eigen taken (Audit Rijk 2014: 6). De specifieke set van gegevens van de BAG verschilde veelal met deze gefragmenteerde registraties van bronhouders (Idem). Om eenduidige geometrie en nummerduiding te bewerkstelligen is in 2008 bij wet besloten dat er een uniforme registratie ontwikkeld moest worden (Algemene Rekenkamer 2014: 64 ; Digitale overheid). De wet is in werking getreden in juli 2009 (Digitale overheid), sinds 2011 is de BAG volledig operationeel (Audit Rijk 2014: 22). De uitloop van 2009 tot 2011 kan worden verklaard door de variabele factoren die in dit onderzoek naar voren komen.

Er zijn verschillende partijen betrokken bij de ontwikkeling van deze basisregistratie. De gemeenten zijn bronhouder en verantwoordelijk voor de opbouw en het beheer van de BAG (Audit Rijk 2014: 8). De ruim 400 gemeenten zijn, in tegenstelling tot de BGT, de enige bronhouders die verantwoordelijk zijn voor de opbouw van het register. Dit is inherent aan het feit dat het om objecten met een adres gaat, waar de BGT ook (water) wegen, landbouwpercelen opneemt in de geografische bestanden. Wel zijn er meerdere partijen betrokken binnen het netwerk van organisaties die de ontwikkeling van de registratie vorm hebben gegeven. Het kadaster is in de wet aangewezen als dienst die het beheer voert over de landelijke voorziening, waarin alle gegevens worden opgeslagen (VROM 2008: 6). Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (in 2008 nog VROM geheten) richt zich op de wetgevende en toezichthoudende taken, waarnaast ook het Ministerie van

Economische Zaken, Defensie, Financiën en Binnenlandse Zaken direct betrokken waren bij de ontwikkeling van de BAG (VROM 2008: 5-6).

De financiering van de ontwikkeling van de BAG wordt gedaan door de betrokken bestuurslagen. De overheid financiert de uitvoering van het programma BAG vanuit de Rijks- en gemeentelijke begrotingen, de zogenaamde inputfinanciering (Algemene Rekenkamer 2014: 72). Met inputfinanciering wordt voorkomen dat er tarieven worden berekend voor gegevensverstrekking en wordt de ontwikkeling mogelijk gemaakt door gelden beschikbaar te stellen uit de Rijksbegroting (Idem: 51-52). Het gros van de gelden komt voor rekening van de gemeenten, met een totale structurele kosten van EUR 50.000.000,- per jaar, waarnaast het Kadaster en het Ministerie van IenM voor de overige kosten zorgdragen (Idem: 72).

2.3 De Basisregistratie Grootschalige Topografie

Het programma BGT moet leiden tot een gedetailleerde digitale kaart van Nederland, waarbij objecten zoals gebouwen, wegen, water, spoorlijnen en groen op eenduidige manier zijn vastgelegd (Mollema & v.d. Pol 2013: 18). Het doel is de BGT is dat de hele overheid dezelfde basisset grootschalige topografie gebruikt (Beleidsvisie 2009: 10). Met een basisset wordt een topografische ondergrond bedoeld, waar de verschillende gebruikers thema's op kunnen vormgeven. Een voorbeeld van deze gebruikersthema's voor de brandweer is het toevoegen van relevante informatie zoals brandkranen, nooduitgangen e.d. (Idem). Een direct gevolg van de aanwijzing van de BGT als basisregistratie is dat de overheidsorganisaties verplicht zijn om deze registratie te gebruiken. De beoogde maatschappelijke baten ontstaan door het gebruik van de gehele overheid, alsmede door het gebruik daar buiten (Beleidsvisie 2009: 24).

De BGT kan gezien worden als de opvolger van de Grootschalige Basis Kaart van Nederland (GBKN), waaruit veel elementen overgenomen kan worden (Mollema & v.d. Pol 2013: 19). Voor de inwinning van deze elementen werden verschillende normen gehanteerd, wat een van de redenen is om de BGT te ontwikkelen. Het realisatietraject van BGT heeft het karakter van een programma, waarbij enkele fasen worden doorlopen (Beleidsvisie 2009: 24). De ontwerp- realisatie en implementatiefase hebben elk eigen doelstellingen. In de eerste fase wordt het organisatiemodel gereed gemaakt, waarbij in de tweede fase de registratie wordt geproduceerd en treedt afsluitend de wetgeving in werking (Idem: 25). Deze tweede fase, de realisatie of ontwikkelfase staan centraal in dit onderzoek. De wetgeving treedt in werking na deze fase op 1 januari 2016. In de implementatiefase, welke buiten de scope van dit onderzoek valt, worden gebruikers aangesloten en de BGT in gebruik genomen (Idem: 25).

Er zijn een zevental bronhouders betrokken bij de ontwikkeling van de BGT. Dit zijn een viertal landelijke bronhouders, te weten ProRail, Rijkswaterstaat en de Ministeries van Economische Zaken en Defensie. Daarnaast zijn er drie regionale bronhouders: de waterschappen, provincies en gemeenten. De bronhouder is de partij die verantwoordelijk is voor de opbouw en bijhouding van de topografie (Beleidsvisie 2009: 43). In de praktijk komt dit er op neer dat ruim 400 bronhouders moeten samenwerken om de Basisregistratie te ontwikkelen. Zonder samenwerking blijft de topografische informatie beperkt tot bijvoorbeeld de gemeentegrenzen en hebben onder meer netbeheerders niets aan de BGT (Mollema & v.d. Pol 2013: 27). De verschillen tussen topografische kaarten kunnen enkel worden opgelost als dezelfde standaarden worden toegepast, wat samenwerking op nationaal niveau noodzakelijk maakt.

De bronhouders zijn verenigd in een samenwerkingsverband BGT (SVB-BGT) maar blijven bij wet verantwoordelijk voor de aanlevering en bijhouding van de objecten die in de BGT zijn opgenomen (Mollema & v.d. Pol 2013: 50-51). Zodoende blijven de bronhouders zelfstandig en autonoom in de keuzes die gemaakt kunnen worden, het SVB-BGT ondersteund hen enkel in de onderlinge afstemming en assemblage van de

topografische bestanden. Deze gelaagdheid is ook terug te zien in de financiering. De exploitatie van de basisregistratie wordt gefinancierd door de vier bestuurslagen (Mollema & v.d. Pol 2013: 40). De financiering wordt in de opstartfase gedaan door publieke en private partijen en wordt in de toekomst volledig door de overheid verzorgd (Beleidsvisie 2009: 56). De bijdrage van netbeheerders, de voornaamste private financier van de voorloper GBKN, wordt gedurende het programma afgebouwd. Aandachtspunt qua financiering is dat de financiële middelen van provincies, waterschappen en gemeenten niet geconcentreerd zijn, evenals de budgetten op rijksniveau (Beleidsvisie 2009: 55-56). De procentuele verdeling is om deze reden vastgelegd in een convenant.

2.4 Conclusie

Dit hoofdstuk is ingeleid met de deelvraag over de organisatorische context en de belofte dat deze beantwoord zou worden. In voorgaande paragrafen is het stelsel van basisregistraties behandeld, welke als onderdeel van de e-overheid een belangrijke pijler is onder het principe van een betere dienstverlening. De uitwisseling van gegevens is een primair doel van het stelsel. De BAG en de BGT hebben een centrale plaats binnen dit stelsel en zijn gekoppeld aan diverse andere registraties. De beide programma's zijn ondergebracht bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, waarbij dit Ministerie als eigenaar van de registraties staat aangemerkt. Verschillen zijn ook benoemd in dit hoofdstuk. Zo heeft de BAG geen landelijke voorloper, waar de BGT op de ervaringen met het GBKN kon voortbouwen. Laatstgenoemde registratie heeft daarentegen te maken met een zevental bronhouders die gegevens moeten leveren, waarbij de ontwikkeling van de BAG voornamelijk bij gemeenten lag. Deze diversiteit is ook te herkennen in de financieringsstructuur, waar de diversiteit van financieringsstromen bij de BGT opvalt ten opzichte van de inputfinanciering van de BAG. Deze organisatorische context is van belang om de ontwikkeling van de registraties te kunnen onderzoeken. Verschillen tussen beide registraties kunnen een factor van betekenis zijn om de ontwikkeling ervan te kunnen duiden. Zowel de registratie specifieke organisatorische context als de theoretische aanknopingspunten bieden een kader waarbinnen empirisch onderzoek kan plaatsvinden. De verschillende mogelijke factoren worden in het volgende hoofdstuk geïdentificeerd door de stand van zaken in de wetenschappelijke literatuur te beschrijven.

3. Aanknopingspunten uit de literatuur

Onderzoek naar succes- en faalfactoren die optreden gedurende de ontwikkeling van grote ICT- projecten is niet nieuw. De bestaande wetenschappelijke literatuur over grote projecten, zoals de ontwikkeling van basisregistraties, is uitgebreid en biedt handvatten om de complexiteit ervan te doorgronden. In dit hoofdstuk worden belangrijke theoretische perspectieven uiteengezet en gedefinieerd. Deze theoretische achtergrond is noodzakelijk om een aantal redenen. Allereerst biedt het inzicht in het waarom. Waarom worden de BAG en de BGT ontwikkeld, en in welke grotere maatschappelijke ontwikkeling is dit te plaatsen? Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ook ingegaan op de specifieke omgeving waarbinnen de registraties worden ontwikkeld en met welke contextuele aspecten rekening gehouden moet worden. Het openbaar bestuur heeft enkele karakteristieken die worden behandeld voordat er gekeken kan worden naar de factoren die invloed hebben op de ontwikkeling van basisregistraties. Ten slotte biedt dit theoretische hoofdstuk een kader waarbinnen de verschillende mogelijke factoren gecategoriseerd kunnen worden. De bestaande wetenschappelijke literatuur geeft een veelvoud aan factoren die invloed hebben op de ontwikkeling van grote ICT- projecten. Dit voedt het inschattingsvermogen wat mogelijke factoren zijn die invloed hebben gehad op de BAG en de BGT, maar biedt te weinig houvast om dit gestructureerd te onderzoeken en te verklaren. Het grote aantal variabele factoren wordt gereduceerd tot enkele basisperspectieven, ook wel theoretische perspectieven genoemd, die helpen om factoren binnen de beide cases te identificeren.

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de tweede deelvraag: *Welke factoren die invloed hebben op de doorlooptijd van grote ICT- projecten, zoals basisregistraties, zijn uit de bestaande wetenschappelijke literatuur af te leiden?* Door deze vraag te beantwoorden is het mogelijk de belangrijkste theoretische perspectieven te schetsen waar de verschillende factoren onder geschaard kunnen worden. Dit biedt de mogelijkheid om te leren van eerdere onderzoeken en mogelijke factoren, die tijdens het empirisch onderzoek aan de orde komen, tijdig te identificeren. Het literatuuronderzoek is convergerend van aard. De gebruikte zoektermen waren in de startfase onder meer 'ICT- projects' en 'ICT implementation', waaropvolgend is gefilterd op specifieke overheidsprojecten. Via de termen '(e-) government', 'public administration' en 'challenges project management' werden de zoekresultaten meer toegespitst op het onderwerp van onderzoek. Door vervolgens de resultaten te filteren op het gebruik van termen die duiden op factoren, zowel succes- en faalfactoren, en de affectie die deze hebben gehad op de ontwikkeling van e-government projecten werd er een beknopt overzicht gegeven van literatuur over dit onderzoeksonderwerp. Het precieze zoekpad en de inzichten die deze literatuurreview geeft worden hieronder behandeld.

3.1 ICT als effectiviteitslag

Voor deze review zijn allereerst artikelen gescand, welke sinds 2000 zijn gepubliceerd, waarbij de ontwikkeling van ICT- projecten centraal lag. Hiervoor is voornamelijk gebruik gemaakt van de databank van de Erasmus Universiteit (sEURch) en secundair van Google Scholar². In de beginfase van het theoretisch onderzoek medio oktober is gestart met het zoeken naar relevante wetenschappelijke literatuur door relatief algemene termen zoals 'ICT projects' en 'public sector' te gebruiken, om vervolgens middels de sneeuwbal methode en het toevoegen van specifiekere zoektermen relevante artikelen te vinden. Met de sneeuwbal methode zoekt de onderzoeker naar informatie aan de hand van specifieke onderwerpen, om vanuit die artikelen te zoeken naar relevante informatie, bijvoorbeeld in de literatuurlijst van het desbetreffende artikel (van Thiel 2007: 55).

² Deze databanken zijn online te benaderen middels <http://www.eur.nl/ub/en/search/seurch/> en <http://scholar.google.nl/>

Informatie en Communicatie Technologie (ICT) wordt gezien als een belangrijk middel om productiviteit en effectiviteit te verbeteren binnen zowel de private- als de publieke sector (Gichoya 2005: 175). De gedrevenheid om ICT toe te passen binnen organisaties komt voort uit de overtuiging dat de informatiemaatschappij economische- en sociale voordelen oplevert, aldus Audenhove (2002). Deze auteur geeft aan dat de nieuwe informatie- infrastructuur het mogelijk maakt om de productiviteit te verhogen, economische groei stimuleert en daarmee banen creëert en de kwaliteit van het leven verhoogt (Idem). Deze overtuiging geeft een eerste inzicht in de redenen waarom overheden investeren in technologische projecten. Middels de sneeuwbalmethode worden er na het zoeken naar 'ICT projects' veel artikelen gevonden met kernwoorden die aansluiten op dit onderzoek. Met name studies naar *e-government* en de prestaties van de overheid inzake de ICT worden hierbij bestudeerd op relevante informatie.

Voor de overheid biedt de technologische ontwikkeling twee belangrijke kansen, zo betogen Gil- Garcia en Pardo (2005). Enerzijds operationele efficiëntie en daarmee een kostenverlaging, anderzijds een verbetering van de dienstverlening. Deze twee uitgangspunten staan aan de basis van ICT- projecten, en daarmee ook aan de basis van de besluitvorming over de onderzochte basisregistraties. Zo is in het programmaplan van de BGT te lezen dat de ontwikkeling er van tot doel heeft: een betere dienstverlening, betere samenwerking en kostenbesparing (Programmaplan 2009: 7). De nadruk op het gebruik van ICT heeft echter ook andere gevolgen voor de organisatie en haar medewerkers. Het traditionele bureaucratische paradigma verandert. De basisprincipes interne productiviteit, functionele rationaliteit en departementale indeling met een hiërarchische structuur staan onder druk. Flexibiliteit, netwerken, externe relaties en een focus op de gebruikers komt centraal te staan, waarbij ICT een centrale rol speelt (Gichoya 2005: 175). Deze verandering staat centraal in de literatuur over *e-government*, waarbij de ICT als techniek officieel wordt geïncorporeerd in het openbaar bestuur. Vanuit het brede begrip ICT- projecten wordt de scope verkleind door verder te zoeken op specifieke artikelen met betrekking op *e-government*, daar de beide onderzochte cases onderdeel zijn van de Nederlandse strategie om een *e-government* te ontwikkelen.

3.2 E-government. Oorsprong van een fundamentele transformatie

Met de term *e-government* wordt gerefereerd aan het gebruik van informatie en communicatietechnologieën om de structuur en processen van overheidsorganisaties te veranderen (Beynon-Davies 2005). Toevoeging van dit begrip in de zoekmachines leert dat de term na de introductie van het internet, en de mogelijkheid tot interconnectiviteit tussen netwerken (McClure 2000), een hoge vlucht heeft genomen en niet meer weg te denken is uit beleidsstrategieën- en visies binnen de overheid. Waar ICT eerder werd gebruikt voor automatisering en een efficiëntieslag, zorgt de netwerkfunctie ervoor dat er ook meer mogelijkheden worden geboden tot meer transparantie, interactie met de burger (Yildiz 2007: 650) en het delen van informatie. Het gezamenlijk inwinnen en delen van gegevens is een belangrijke component die past binnen de strategie van *e-government*, waarbij de relatie met basisregistraties duidelijk kan worden gelegd. Het principe 'eenmalig inwinnen, meervoudig gebruik' zou niet mogelijk zijn zonder gebruik van het wereldwijde web.

Met de toename van het gebruik van ICT is er echter ook een noodzaak van een organisatorische transformatie (Tan & Pan 2003). O' Donnell (2003) geeft aan dat niet enkel de huidige processen en structuren van publieke organisaties onder druk komen te staan, maar dat de strategische rol van de overheid fundamenteel veranderd. Publieke organisaties zijn gericht op de eigen taak en verantwoordelijkheid, waar deze grenzen vervagen door de grotere rol van netwerken en mogelijkheden tot samenwerking. Het Nederlandse openbaar bestuur is ingericht als een decentrale overheid waarbij gemeenten, provincies, het rijk en overige instanties eigen taken en bevoegdheden hebben. Deze spreiding

van de macht staat bekend als het huis van Thorbecke, waarbij er formele scheidingen bestaan tussen de bestuurslagen (Breeman 2012: 28). Deze organisatiegrenzen zijn door de digitale ontwikkelingen echter in beweging (Thaens & Homburg 2005: 334). Gemeenschappelijke informatiesystemen worden geïntegreerd om kennis en data beter te kunnen delen, ongeacht de formele organisatiegrenzen (Idem: 334-335). Door de digitalisering wordt de decentrale indeling van het openbaar bestuur de facto ondermijnd, en hiermee meer centrale eenheid gecreëerd. De, op papier decentrale eenheidstaat, wordt hiermee in wezen een digitale eenheidstaat waarbij de grenzen vervagen tussen de verschillende overheidslagen.

De noodzaak tot organisatorische transformatie wordt geopenbaard tijdens grote ICT- projecten waarbij verschillende overheidsinstanties samenwerken. De inrichting van het openbaar bestuur wordt op de proef gesteld door nieuwe ontwikkelingen. Deze uitdagingen zijn interessant voor dit onderzoek, daar ze mogelijke factoren identificeren vanuit een bestuurlijk organisatorisch perspectief. Enkele artikelen zijn hierbij relevant, waaronder Mete Yildiz (2007) die enkele aspecten opsomt in zijn research over *e-government*. Onder meer de intergouvernementele relaties, zoals de verhouding tussen nationaal- en lokaal openbaar bestuur, staan onder druk. Ook de rol van sociale netwerken en mogelijke invloed op het openbaar bestuur is een aspect van betekenis, alsook de mogelijkheid om meer taken te *outsourcen* nu informatie makkelijker deelbaar is. De inrichting van de governance is nog gestoeld op de traditionele rolverdeling, waarbij deze met de huidige technologische mogelijkheden soms een belemmering blijkt te zijn.

Opvallend is dat in de literatuur over de ontwikkeling van grote ICT- projecten de nadruk weinig ligt op de technologische uitdagingen, maar meer op de uitdagingen van de inrichting van het openbaar bestuur, zoals in de vorige alinea's is beschreven. De grote problemen tijdens de ontwikkeling van projecten die moeten leiden tot meer *e-government* zijn normaliter niet technisch van aard, benadrukken ook Gullede & Sommer (2004). Gil- Garcia en Pardo (2005) delen deze observatie en benoemen de uitdagingen op politiek, organisatorisch, management en juridisch vlak. Om te begrijpen waarom *e-government* projecten succesvol verlopen moet men niet focussen op technische aspecten, maar begrijpen welke andere aspecten een rol spelen in de ontwikkeling ervan (Yildiz 2007: 661). Om deze reden wordt in deze literatuur review verder ingegaan op deze aspecten en de succes- of faalfactoren die hier kunnen worden geïdentificeerd. Zoektermen waar op wordt gezocht, of geselecteerd vanuit de sneeuwbalmethode, zijn voornamelijk gedefinieerd als '(factors) of *e-government* succes / failure' of Nederlandstalige varianten.

3.3 Succes of falen. Aanknopingspunten uit de bestaande literatuur

ICT initiatieven, in het bijzonder projecten die binnen de *e-government* vallen, kennen meerdere uitdagingen en daarbijhorende succes- of faalfactoren. Het identificeren van deze factoren in een complexe en meervoudige omgeving is problematisch, zo stellen Gil- Garcia en Pardo (2005) in hun onderzoek. Toch wordt er een poging gedaan om deze factoren wel te identificeren in de cases van de BAG en de BGT. Uit eerder onderzoek is gebleken dat de ontwikkeling van een basisregistratie afhankelijk is van een complex speelveld met veel partijen en factoren die het verloop beïnvloeden (Bekkers 2002; Idem 2007; Klijn & Koppenjan 2012). Hieruit blijkt dat de ontwikkeling van een basisregistratie, net als andere *e-government* projecten, een veelvoud aan mogelijke factoren kent die de doorlooptijd ervan kan beïnvloeden. Om de veelheid aan mogelijke factoren in te kaderen wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van enkele perspectieven om samenhang te creëren. Deze perspectieven zijn gebaseerd op enkele theoretische hoofdelementen voor *e-government* projecten zoals deze geïdentificeerd zijn in de wetenschappelijke literatuur en in vijf groepen opgesomd (Gil- Garcia & Pardo 2015). Deze perspectieven zijn: mate van welwillendheid om informatie te delen, mate van vertrouwen in de technologische oplossing, organisatorische omstandigheden, financiële dekking en de institutionele omstandigheden waarbinnen het

ICT- project wordt ontwikkeld. Deze vijf theoretische perspectieven worden hieronder uiteengezet, waarbij wordt aangegeven op welke wijze zij in de literatuur te identificeren zijn.

3.3.1 Theoretisch perspectief 1: Bereidheid informatiedeling

Het eerste perspectief heeft te maken met het verzamelen van volledige, kwalitatief goede data. *E-government* projecten hebben tot doel om informatie te verzamelen, te managen en deze efficiënt te gebruiken en delen (Gil- Garcia & Pardo 2005: 190). Een voorwaarde voor het gebruik van data is dat deze accuraat en volledig is, waarbij er een afhankelijkheid is van de partijen die deze data aanleveren. Voor deze partijen, of bronhouders in het geval van beide cases, kan informatie een bron van macht zijn en het opgeven ervan de autonomie aantasten. Een strategie om deze uitdaging het hoofd te bieden is om de afhankelijkheid en urgentie te benadrukken en een gemeenschappelijk doel te creëren, zo leert de wetenschappelijke literatuur.

De ontwikkeling van *e-government* projecten zoals basisregistraties kan gezien worden als een interventie op de bestaande informatiestromen en relaties, aldus Bekkers (2002). Volgens deze auteur is informatie een bron van macht en kan hiermee de positie van de betrokken partijen beïnvloeden (Bekkers 2002: 5). Hiermee wordt bedoeld dat het beheren van eigen data een vorm van autonomie oplevert en, wanneer deze data wordt gedeeld, het opgeven van deze kennis en informatie gevolgen heeft voor de machtspositie. Daarnaast speelt in bepaalde gevallen mee dat de ontwikkeling van een nieuw informatiesysteem slecht is voor het Business Model van een overheidsorganisatie. Sommige organisaties zijn afhankelijk van de inkomsten die ze ontvangen door bepaalde diensten te leveren (van Hout 2015: 275). Door de informatie als open data aan te bieden vervallen de baten, waar de (opstart)kosten toenemen. Wegvallende inkomsten, nodige investeringen en onzekere baten op de lange termijn kan weerstand oproepen bij deelnemende partijen. Het gevaar is dat de bronhouders enkel de eigen belangen verdedigen en er geen gedeelde visie of aanpak is. Binnen het Nederlandse poldermodel, met diverse semi- autonome bestuurslagen, is dit een factor om rekening mee te houden met het vormgeven van een basisregistratie. De semi- autonome positie zal moeten worden opgegeven door de machtsbron, de eigen data en informatie, vrij te geven.

Zo worden afzonderlijke organisaties onderdeel van een centraal ingericht systeem, afhankelijk van de input van de deelnemers die informatie ontsluiten. De vorming van basisregistraties kan worden beschouwd als de oprichting van een federatieve organisatie, waar deelnemende onderdelen verantwoordelijk zijn voor de data maar ook afhankelijk zijn van een groter geheel (Bekkers & Homburg 2005: 338). Er moet een duidelijke visie en consistente aanpak zijn om 'pupillenvoetbal' te voorkomen, zo duidt de Algemene Rekenkamer aan in een recent rapport. Zonder gedeelde visie zal er geen draagvlak zijn om informatie op te geven aan een groter geheel (Algemene Rekenkamer 2014: 44).

In de bestudeerde literatuur worden als onderdeel van dit perspectief ook strategische factoren benoemd om bovenstaand gevaar te neutraliseren en de betrokken partijen te bewegen om informatie te delen. Allereerst benadrukken Provan & Kenis (2012) het belang van doelconsensus, ofwel een gedeeld idee over het eindresultaat. De noodzaak van het doel, de totstandkoming van de registratie, is daarbij essentieel tijdens de ontwikkeling ervan (Bekkers 2007: 407). Indien dit niet het geval is staat het gehele netwerk van betrokken deelnemers onder druk omdat niet alle partijen zich zullen inzetten zolang het programma niet de eigen belangen dient (Idem: 12). Een duidelijke visie en communicatie over de noodzakelijkheid van het uiteindelijke doel, de basisregistratie, is een belangrijke factor om de deelnemers te bewegen informatie aan te leveren.

Gelijkend aan dit aspect is de mate van urgentie van de ontwikkeling van een *e-government* initiatief zoals de basisregistraties. Klijn en Koppenjan (2012: 6) geven aan dat urgentie om de registratie te ontwikkelen zorgt voor welwillendheid bij de stakeholders. De noodzakelijkheid van het informatiesysteem voor de werkzaamheden van de betrokken actoren is primair om draagvlak voor de ontwikkeling ervan te creëren. Een tekort aan draagvlak heeft invloed op de welwillendheid van de deelname van de verschillende partijen en daarmee indirect op de ontwikkeling en doorlooptijd van de registratie.

Ten slotte moet het netwerk noodzakelijk zijn om resultaat te verkrijgen (Provan & Kenis: 12-13). Als samenwerking tussen de verschillende organisaties niet noodzakelijk is, dan zal minder snel geneigd zijn informatie te delen en komt de doorlooptijd onder druk te staan. Provan & Kenis betogen dat organisaties afhankelijk moeten zijn van elkaars competenties, kunde of middelen om een geslaagde samenwerking te organiseren. Er moet rekening worden gehouden met de belangen van de betrokken organisaties en daarmee samenhangende afhankelijkheden (Bekkers & Thaens 2005: 141). De interdependentie binnen een netwerk van partijen is een belangrijke factor om efficiënte samenwerking te bewerkstelligen (Klijn & Koppenjan 2012: 5). Zonder draagvlak en betrokkenheid zal de samenwerking en uitwisseling van gegevens niet optimaal zijn en zodoende is dit een factor die invloed heeft op de inrichting van de basisregistratie. Zowel het gedeelde doel, mate van urgentie als de gedeelde afhankelijkheid zijn aspecten die belangrijk zijn om dit noodzakelijke draagvlak bij de verschillende partijen te creëren om bij te dragen aan de vorming van een *e-government* initiatief zoals de basisregistraties.

3.3.2 Theoretisch perspectief 2: Vertrouwen in de technologie

Waar in het vorige perspectief de nadruk lag op draagvlak om informatie te delen, is een tweede theoretische zienswijze daaraan gelieerd: vertrouwen in de technologische oplossing. De noodzakelijkheid van een basisregistratie is een eerste voorwaarde, vertrouwen dat de geboden technologische oplossing de juiste is, is daarnaast ook een uitdaging die in de literatuur wordt benoemd (Gil- Garcia & Pardo 2015: 192). Dit heeft te maken met enkele aspecten die invloed hebben op het vertrouwen. Is er voldoende technische expertise over het, te ontwikkelen, ICT- systeem bij de aangesloten deelnemers, sluit het aan op eerdere gebruikte registraties en is er ten slotte een koppeling met overige bestaande systemen?

De gebruiksvriendelijkheid en technische incompatibiliteit van het ICT systeem is een genoemde factor die invloed heeft op het vertrouwen van de deelnemers en daarmee op totstandkoming ervan (Gil- Garcia & Pardo 2015: 192). Voldoende technische expertise is een belangrijke factor om een ICT- systeem succesvol te ontwikkelen (Dawes & Pardo 2002). Daarnaast is er vaak sprake van eerdere systemen, ofwel *legacy systems*, die voor uitdagingen kunnen zorgen. Het aansluiten bij bestaande, verouderde systemen kent nadelen, aldus Burbridge (2002). Als systemen erg van elkaar verschillen zal de technische complexiteit toenemen om een goede aansluiting te creëren. Dit kan echter de moeite waard zijn, zo is af te leiden uit een artikel van Bekkers (2002). Organisaties hebben veelal meer vertrouwen in een nieuw systeem als deze aansluit op eerdere systemen. Aansluiting zoeken bij registraties die al een bepaalde status en vertrouwen hebben is een les die Bekkers (2002) trekt uit de totstandkoming van de Gemeentelijke Basis Registratie (GBA). De aansluiting bij bestaande systemen, ofwel een *emergente* strategie, zorgt voor vertrouwen en vermindert de kans dat er schaduwbestanden worden opgebouwd (Bekkers 2002: 4-5). Dit vertrouwen heeft veelal te maken met de wordingsgeschiedenis van de registratie en de aansluiting op bestaande systemen waar men al bekend mee is (Algemene Rekenkamer 2014: 45).

Naast de noodzakelijke expertise en de aansluiting op bestaande systemen is er nog een derde invloedrijke factor te herkennen in de literatuur horende bij dit perspectief. Niet enkel aansluiting op de voorloper van het nieuwe informatiesysteem is van belang, ook de aansluiting op de overige bestaande

informatiesystemen- en processen (Henderson & Venkatraman 1999: 474). Hier past het concept alignment bij. Met alignment wordt hier de afstemming bedoeld tussen het nieuwe systeem en de bestaande systemen die gebruikt worden binnen een organisatie. Henderson en Venkatraman geven aan dat het nieuwe systeem moet aansluiten op bestaande werkwijzen. Hieruit is een voorkeur af te lezen om verder te bouwen op bestaande ICT- systemen. Met de zogenaamde emergente ontwikkeling van informatiesystemen wordt nieuwbouw voorkomen en is beter aan te sluiten bij bestaande systemen (Bekkers 2002: 5).

In de cases is bovenstaande te herkennen in het geval van de BGT. De BGT sluit aan op haar voorloper de GBKN, wat mogelijk een positieve invloed heeft gehad op de ontwikkeling van de registraties. Voor de BAG was er geen sprake van een landelijk informatiesysteem met vaste standaarden. Uit het empirische onderzoek zal moeten blijken of dit heeft geleid tot verschillen in de ontwikkeling van de beide registraties. Uit de wetenschappelijke literatuur zijn nog enkele strategieën te herleiden die helpen om te gaan met bovenstaande aspecten die horen bij het tweede perspectief, en mogelijk ook aan bod komen in de analyse van de interviews. Zo wordt het organiseren van bijeenkomsten genoemd, het belang van incrementele stappen en voldoende expertise bij de projectteamleden (Gil- Garcia & Pardo 2015: 195).

3.3.3 Theoretisch perspectief 3: Organisatorische context

De geïdentificeerde factoren uit de wetenschappelijke literatuur die centraal staan binnen dit perspectief zijn voornamelijk organisatorisch van aard, of zijn in hoge mate beïnvloedbaar door het projectmanagement van de desbetreffende basisregistratie. Ten eerste is de grootte en diversiteit van het deelnemersnetwerk van invloed op *e-government* initiatieven zoals de basisregistratie (Gil- Garcia & Pardo 2005: 192). Een tweede uitdaging ligt primair bij het strategische leiderschap, zoals Kennedy (2010) betoogt in haar artikel, waarbij commitment en betrokkenheid van de deelnemers gestuurd kan worden door de projectleider (c.q. programmamanager).

Allereerst de factoren aantal en diversiteit van de betrokken partijen en de invloed op de ontwikkeling van een ICT- project. Deze factoren hebben onder meer gevolgen voor de aansturing van het netwerk, aldus Provan & Kenis (2008: 10). Zij geven aan dat de regie strakker moet worden genomen bij een groot aantal deelnemers, wat een uitdaging is voor het programmateam. Daarnaast wordt de samenwerking complexer en afstemming moeizamer als er meerdere actoren een rol spelen. De complexiteit van het speelveld wordt mede bepaald door het aantal deelnemers en heeft als zodanig invloed op de ontwikkeling van de, te onderzoeken, basisregistraties.

Het aantal stakeholders is een organisatorisch aspect dat invloed heeft op de ontwikkeling van de BAG en de BGT. Binnen het gehele netwerk van actoren die meewerken aan de totstandkoming van de registratie zijn verschillende rollen te herkennen. Zo is er onderscheid te maken tussen registratiehouder, bronhouders, verstrekkers en afnemers (Algemene Rekenkamer 2014: 63). Eerstgenoemde is de eigenaar en politiek verantwoordelijk, waarbij de bronhouder en verstrekker respectievelijk de data leveren en het beheer verzorgen. De afnemers zijn de gebruikers. Een goede wisselwerking tussen deze rollen is evident om een werkende registratie te creëren. Interessant aspect aan deze geïdentificeerde factoren zijn de verschillen tussen de onderzochte cases. Het netwerk dat meewerkte aan de ontwikkeling van de BAG bestond uit een tweetal centrale actoren, waar de BGT door maar liefst acht actoren is ontwikkeld (zie ook bijlage 1). De ontwikkeling van publieke services, zoals een geïntegreerd informatiesysteem, is afhankelijk van de interactie tussen het totale aantal actoren en niet de consequentie van een enkele actor (Klijn & Koppenjan 2012: 5). De onderzochte cases hebben een divers aantal bronhouders, wat deze specifieke factor interessant maakt voor dit onderzoek.

Een andere organisatorische aspect is de factor leiderschap. Bij *e-government* initiatieven zijn de juiste managementvaardigheden nodig om duidelijkheid te bieden en alle betrokkenen de mogelijkheid te bieden haar werkzaamheden goed uit te voeren (van Muijen & Schaveling 2010: 223). Onder deze vaardigheden vallen ook keuzes voor beleidsinstrumenten welke gedurende het proces worden toegepast. Te denken is aan effectieve tools die gebruikt worden binnen de ICT projecten bij de overheid, zoals de wortel, zweep en preek (Snellen 2005: 205). Eerstgenoemde kan bestaan uit het gebruikmaken van subsidies of andere prikkels, de tweede als geboden of verboden en de derde als voorlichting of propaganda (Idem). De mogelijkheid tot effectieve managementsturing en gebruik van beleidsinstrumenten is een factor van betekenis bij de ontwikkeling van ICT- projecten, en als zodanig een organisatorisch aspect is welke invloed heeft op de ontwikkeling van de BAG en de BGT.

Niet enkel de managementvaardigheden worden benoemd in de literatuur, ook de betrokkenheid van de politiek- of bestuurlijke topplaat speelt een rol. Aileen Kennedy (et. al 2010: 15) benoemd strategische leiderschap als sleutelfactor om een ICT- project tot een goed einde te brengen. Een significante succesfactor is *management support* en volledige commitment van de bestuurlijke topplaat (Kennedy et. al 2010: 11). Naast de bestuurlijke topplaat is ook de betrokkenheid en commitment van de deelnemers op lagere niveaus een succesfactor. Een leider zal zich hierbij moeten manifesteren als bruggenbouwer door machtsverschillen te neutraliseren en samenwerking te faciliteren (Schruijer 2011: 78). De mate van gedeeld leiderschap is ook een variabel aspect welke relateert met het vertrouwen (Provan & Kenis: 10). Vertrouwen is hiermee een terugkerend aspect binnen de genoemde factoren uit de wetenschappelijke literatuur.

3.3.4 Theoretisch perspectief 4: Financiële dekking

De vierde groep factoren die als aanknopingspunt zijn geïdentificeerd zijn te relateren aan regelgeving binnen de overheid, bijvoorbeeld regels over het vaststellen van budgetten (Gil- Garcia & Pardo 2005: 192). In de wetenschappelijke literatuur, zoals in het artikel van Gil- Garcia & Pardo (2005), wordt ingegaan op het federale systeem in de Verenigde Staten en de uitdagingen die dit biedt voor *e-government* initiatieven. De verschillende niveaus van overheid zijn echter ook te herkennen in Nederland, waar zowel ministeries, gemeenten als provincies en waterschappen onderdeel zijn van het openbaar bestuur. Dit zorgt voornamelijk op financieel gebied voor de nodige uitdagingen en beïnvloedbare factoren bij de ontwikkeling van ICT- projecten. In deze paragraaf wordt ingegaan op de consequenties van het bestaan van verschillende overheidslagen op het aspect van budgetvorming en de verdeling van de kosten en de baten.

De wijze van financiering heeft een belangrijke invloed op het realiseren van de baten van het stelsel en de kwaliteit en gebruik van de gegevens (Algemene Rekenkamer 2014: 48). In verschillende evaluaties en analyses van de werkbaarheid van de registraties komen de financiële aspecten veelvuldig aan bod (Idem). Basisregistraties kunnen op verschillende manier gefinancierd worden. De overheid kan vanuit algemene middelen financieren, prijsstellingen (tarieven) leveren inkomsten op of door middel van investeringen vanuit de markt (PSB 2011). Een combinatie van financieringen is ook mogelijk, waarbij toekomstige gebruikers mede- investeren in een registratie die het initiatief is van de overheid. Zo wordt bijvoorbeeld de BGT financieel ondersteund door netbeheerders die veel baat hebben bij een kwalitatief goede registratie. De combinatie van financieringsvarianten helpt onoverzichtelijkheid in de hand, daar bij uitloop of hogere kosten niet altijd duidelijk is wie er voor opdraait (Algemene Rekenkamer 2012: 51). Ook uit eerder onderzoek blijkt dat bij het openbaar bestuur de kosten tussen de verschillende overheidsinstanties bij ICT- projecten onduidelijk is (Lips e.a. 2005: 257). Duidelijkheid scheppen over kosten en baten is hiermee een invloedrijke factor bij *e-government* initiatieven, zo blijkt uit de literatuur.

Een eenduidige begroting opstellen bij voorhand is problematisch omdat het niet altijd duidelijk is welke organisatorische- en systeem gebonden kosten er zijn (Lips e.a. 2005: 260). De eerste kosten zijn onder meer onduidelijk door indirecte personele kosten, zoals scholing, of een onduidelijke hoeveelheid uren die eraan worden besteed door ambtenaren (Idem: 262). De systeemgebonden kosten hebben betrekking op noodzakelijke aanpassingen van de software omdat op voorhand niet altijd duidelijk gespecificeerd kan worden aan welke eisen het systeem moet voldoen (Idem: 261). Concluderend is vast te stellen dat er diverse financiële factoren een rol spelen tijdens de ontwikkeling van basisregistraties en deze als zodanig invloed uitoefenen op de doorlooptijd er van.

De factoren die genoemd worden binnen dit theoretische perspectief hangen samen met de silo-structuur die de overheid kenmerkt. Niet enkel het bestuur is gefragmenteerd, ook de budgetten zijn niet centraal belegd. De wijze van financieren levert dan ook mogelijk problemen op voor de ontwikkeling van grote ICT projecten die overheidsbreed worden ontwikkeld. Deze begrotingsproblematiek wordt versterkt omdat niet alle baten op dezelfde plek vallen als waar de kosten worden gemaakt (Layne & Lee 2001: 131). De kost gaat voor de baat uit, wat extra problematisch kan zijn als deze uiteindelijke baat niet bij de desbetreffende organisatie terecht komt maar bij de 'B.V. Nederland'. De bereidheid om investeringen te maken is mogelijk een blokkade in het ontwikkelproces van de beide basisregistraties en heeft als zodanig invloed op de doorlooptijd (Bekkers 2007: 392).

De onduidelijkheid in kosten en baten bij grote ICT- projecten en een factor om rekening mee te houden, aldus een rapport van de Algemene Rekenkamer (2014). Het in kaart brengen van alle kosten is een moeizaam proces door de vele stakeholders die een bepaalde mate van autonomie hebben (Algemene Rekenkamer 2014: 48). Ditzelfde geldt in nog grotere mate voor de baten, waarvan niet altijd duidelijk is in welke mate- en waar- deze terecht komen. Veelal is er sprake van maatschappelijke baten of een efficiëntere dienstverlening, wat niet altijd in concrete bedragen kan worden weergegeven. Voor stakeholders is het om deze reden lastig in te schatten of de kosten opwegen tegen de veelal abstracte baten.

Daarnaast worden de kosten en baten niet evenwichtig over de stakeholders verdeeld en vallen de baten niet altijd daar waar de kosten zijn gemaakt (Algemene Rekenkamer 2014: 41/4). Dit is getracht om te ondervangen met een eenduidige en redelijke verdeling van de kosten (BZK, VROM en EZ 2003). De ontwikkeling van een stelsel van basisregistraties heeft echter tot doel dat de gehele overheid profiteert van een verticale- en horizontale integratie. De Nederlandse overheid heeft zodoende baat bij de ontwikkeling ervan, maar kan dit niet op voorhand worden verdeeld in de kosten. De verdeling tussen de lusten en lasten van de ontwikkeling van basisregistraties is daarom vaak onderwerp van discussie (Bekkers 2002: 12). Dit kan ten dele worden ondervangen door (maatschappelijke) kosten/ batenanalyses en business cases op te stellen maar is nooit geheel te ondervangen. Dit komt mede door verschuivingen van kosten en baten gedurende de doorlooptijd en gebruik van registraties (Algemene Rekenkamer 2012: 8).

Uit onderzoek van Janssen blijkt dat medewerkers bij overheidsinstanties verschillende potentiële baten herkennen, op zowel politiek, economisch als operationeel niveau (Janssen 2012: 265). Geïnterviewde personen geven aan dat effectief gebruik van overheidsdata de kenniseconomie een impuls kan geven, innovatie stimuleert en economische groei oplevert (Idem: 266). Het is echter niet altijd mogelijk om te berekenen op welke wijze deze investering terug komt, als deze al terug komt bij de desbetreffende organisatie. Men investeert in het openbaar bestuur van Nederland, waarbij het ongewis is welk effect deze investering heeft omdat de baten niet altijd herkenbaar en traceerbaar zijn. Een andere kwestie op het gebied van kosten en baten is het feit dat het effect van investeringen pas na lange tijd worden geopenbaard

(van Hout 2005: 264). Potentiële gebruikers moeten wennen aan de nieuwe informatiesystemen en pas bij veelvuldig gebruik worden baten gerealiseerd (Janssen 2012: 265). Mogelijke financiële baten zijn überhaupt lastig in geld uit te drukken, daar overheidsdoelen vaak abstract zijn zoals een schone leefomgeving, voldoende groenvoorziening of een veilige buurt (van Hout 2005: 265).

Uit bovenstaand perspectief blijken er verschillende financiële regelgevingsfactoren te zijn bij *e-government* initiatieven die van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling ervan. Deze worden voornamelijk ingegeven door de versnippering van het openbaar bestuur, zowel qua budgetvorming als de verdeling van de kosten- en de baten. Ook bij de ontwikkeling van beide onderzochte basisregistraties zijn verschillende overheidslagen betrokken, zodoende zijn de aanknopingspunten die de literatuur bieden van groot belang voor het empirisch onderzoek. De versnippering van het overheidslandschap komt ook bij het volgende theoretische zienswijze naar voren, en identificeert enkele factoren binnen het theoretische perspectief met betrekking tot de samenwerking tussen verschillende bestuurslagen.

3.3.5 Theoretisch perspectief 5: Institutionele versnippering

De factoren die in dit vijfde perspectief worden benoemd hebben raakvlakken met eerder geïdentificeerde factoren in paragraaf 3.3.1. en 3.3.4. Daar zijn informatie als machtsbron van semi- autonome overheidsorganisaties aan bod gekomen en de versnippering van financiële budgetten, kosten en baten. De institutionele indeling van Nederland komt ook in dit perspectief aan bod, maar dan met name de bestuurlijke factoren die invloed hebben op de ontwikkeling van ICT- projecten zoals beide basisregistraties. Centraal staat de theorie van Layne & Lee over de horizontale en verticale integratie die nodig is voor de vorming van *e-government* initiatieven. Ook worden in de wetenschappelijke literatuur factoren aangestipt die te maken hebben met de beslismacht en mandaat van verschillende actoren binnen de overheid.

Het Nederlandse openbaar bestuur is ingericht als een decentrale overheid waarbij gemeenten, provincies, het rijk en overige instanties eigen taken en bevoegdheden hebben. Deze spreiding van de macht staat bekend als het huis van Thorbecke, waarbij er formele scheidingen bestaan tussen de bestuurslagen (Breeman 2012: 28). Deze organisatiegrenzen zijn door de digitale ontwikkelingen echter in beweging, zo betogen Thaens & Homburg (2005). Gemeenschappelijke informatiesystemen worden geïntegreerd om kennis en data beter te kunnen delen, ongeacht de formele organisatiegrenzen (Idem: 334-335). Door de digitalisering wordt de decentrale indeling van het openbaar bestuur de facto ondermijnd, en hiermee meer centrale eenheid gecreëerd. De, op papier decentrale eenheidstaat, wordt hiermee in wezen een digitale eenheidstaat waarbij de grenzen vervagen tussen de verschillende overheidslagen.

Bij het politiek- bestuurlijke aspect staat het werk van Layne & Lee over de ontwikkeling van een functionerende *e-government* centraal. Zij betogen net als Thaens & Homburg (2005) dat de overheid in transformatie is, waarbij Layne & Lee een viertal stappen specifieke stappen benoemen. Deze stappen variëren van een simpele technologie en weinig integratie tussen overheidsinstanties tot een complex veld waarbij zowel verticale als horizontale integratie is bewerkstelligd (Layne & Lee 2001). De basis ligt hier bij de *catalogue*, de portaalfunctie van bijv. een gemeentelijke administratie (Layne & Lee 2001: 124). Via de transactiefase, waarbij interactie mogelijk is tussen burger en overheid, is de derde fase verticale integratie. Hierbij worden lokale systemen gekoppeld met systemen op een ander bestuursniveau, zoals het geval is bij afzonderlijke basisregistraties. De laatste stap is de horizontale integratie waarbij systemen geïntegreerd zijn en informatie uitgewisseld kan worden tussen de verschillende registraties met diverse functies (Layne & Lee 2001: 132). Het doel is hiervan is *one stop shopping for citizens*, wat bij het stelsel van basisregistraties wel bekend staat als 'eenmalig inwinnen, meervoudig gebruik'.

Elke fase heeft te maken met kenmerkende uitdagingen. Interessant voor dit onderzoek zijn de factoren die voor een uitdaging zorgen horende bij fase drie en vier. De horizontale integratie is enkel mogelijk als de *mindset* van de betrokken bestuurders veranderd. De zogenaamde *silo* structuur zorgt ervoor dat overheidsinstanties als verschillende eilanden opereren, waarbij de eigen organisatie als voornaamst wordt gezien en er daarom een defensieve houding wordt aangenomen (Layne & Lee 2001: 133). Voor een volledig geïntegreerd systeem zal de machtspositie en autonomie van de afzonderlijke onderdelen van de overheid moeten worden ingeperkt zodat informatie kan worden gedeeld. Hiermee wordt er een stap gezet van een gedecentraliseerde overheid naar een digitale eenheidsstaat. De autonomie van gemeenten is hierbij een politieke rationaliteit (Bekkers 2007: 392) die mogelijk een factor is geweest bij de ontwikkeling van zowel de BAG als de BGT. De mogelijkheden tot centrale aansturing kan worden belemmerd door de autonomie van de stakeholders, wat invloed heeft op de doorlooptijd en is daarmee een institutionele factor van betekenis.

Uit de wetenschappelijke literatuur zijn enkele specifieke aanknopingspunten te herkennen waaruit blijkt dat bovenstaande factoren ook bij basisregistraties voorkomen. Ten eerste wordt in het rapport van de Algemene Rekenkamer (2014) benoemd dat er bij de GBA een doorzettingsmacht nodig was effectief te kunnen sturen. Dit ontbreekt bij de minister van BZK, die enkel een coördinerende rol heeft (Algemene Rekenkamer 2014: 41). Het ministerie kan zich niet bemoeien met de interne organisatie van de betrokken partijen, waarmee de Nederlandse rechtscultuur de reikwijdte van het management beperkt (Grijpink 2010: 28). De semi- autonome stakeholders hebben hierdoor een politiek- bestuurlijke rol in ontwikkeling van een geïntegreerd informatiesysteem zoals de BAG en de BGT. Deze belangenstrijd wordt daarom meegenomen als een van de mogelijke factoren die een invloed hebben op de ontwikkeling van de beide onderzochte basisregistratie. In hoeverre dit aantoonbaar is komt aan bod in paragraaf 5.1.5.

3.4 Conclusie

De ontwikkeling van de onderzochte basisregistraties past in een grotere maatschappelijke ontwikkeling. Het gebruik van ICT moet meer efficiëntie en effectiviteit opleveren, met het directe gevolg een verbetering van de dienstverlening en een kostenbesparing. Met de kansen die het internet heeft geboden is er niet meer enkel sprake van automatisering maar worden er volledige *e-government* strategieën uitgedacht waarbij het eenmalig inwinnen, meervoudig gebruik van de basisregistraties een centrale pijler is. In de literatuur rond deze materie zijn verschillende theoretische perspectieven en onderliggende factoren te identificeren, welke invloed hebben op de ontwikkeling van *e-government* initiatieven. Deze perspectieven geven inzicht in mogelijke faal- of succesfactoren die invloed hebben op de onderzochte basisregistraties de BAG en de BGT en de doorlooptijd beïnvloeden. Met dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvraag over de aanknopingspunten, of factoren, die identificeerbaar zijn in de bestaande wetenschappelijke literatuur. In onderstaand figuur worden deze identificeerbare factoren kort samengevat en gebundeld in de theoretische perspectieven welke aan de basis stonden van dit hoofdstuk.

Theoretisch perspectief	Toelichting. Genoemde factoren hebben betrekking op:
1. Bereidheid informatiedeling	Noodzaak doelconsensus, urgentie en wederzijds afhankelijk om informatie te willen delen
2. Vertrouwen technologische oplossing	Werkbaarheid technologische oplossing door <i>emergente</i> strategie, voldoende expertise en alignment bestaande systemen
3. Organisatorische context	Betrokkenheid deelnemersnetwerk verzekeren door voldoende interactie en juiste managementvaardigheden en effectieve sturing van de projectleiding
4. Financiële dekking	Versnipperde budgetten bij een verkokerde overheid wat de verdeling van kosten en baten bemoeilijkt

5. Institutionele versnippering	Integrale <i>e-government</i> initiatieven binnen de formele bestuurlijke grenzen van het huis van Thorbecke
---------------------------------	--

Figuur 4. Theoretische perspectieven en onderliggende factoren bij e-government initiatieven in vijf hoofdgroepen gecategoriseerd.

Met het schetsen van de bestaande perspectieven zoals deze worden benoemd in de wetenschappelijke literatuur is het mogelijk deze te vergelijken met de praktijk. In hoofdstuk vijf wordt het besluitvormingsproces van zowel de BAG als BGT gereconstrueerd aan de hand van interviews met betrokkenen. In deze analyse worden de aanknopingspunten uit de literatuur vergeleken met de ervaringen in de praktijk, waarbij overeenkomsten en verschillen onder de loep worden genomen. Allereerst wordt in het volgende hoofdstuk beschreven volgens welke methode dit onderzoek is uitgevoerd.

4. Onderzoeksstrategie

Zoals aangegeven in de inleiding heeft dit onderzoek het doel om te verklaren welke factoren invloed hebben op de doorlooptijd, de tijdsduur tussen de start en voltooiing van het ontwikkelproces, van basisregistraties. De geformuleerde doelstelling is zowel exploratief als verklarend. Ten eerste worden de mogelijke factoren verkend die van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van basisregistraties. Dit is als zodanig exploratief dat er voor deze specifieke cases niet eerder onderzoek is gedaan naar deze factoren en de mogelijke consequenties in het vervolgproces (v. Thiel 2007). Diverse basisregistraties zijn geëvalueerd op basis van operationalisering en bruikbaarheid. Hierbij is voornamelijk onderzoek gedaan naar bepaalde thema's, zoals fraudegevoeligheid, privacy en bestuur (Algemene Rekenkamer 2014). Er is weinig onderzoek gedaan naar factoren die aan de basis van deze thema's staan en tijdens de ontwikkelfase van programma's kunnen worden beïnvloedt.

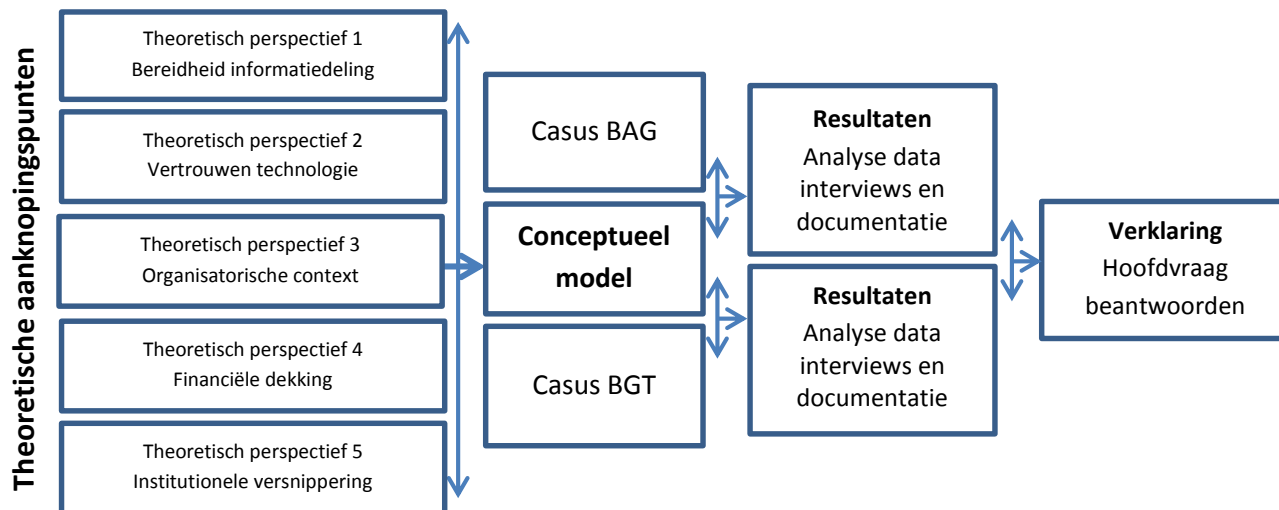
Daarnaast wordt in dit onderzoek verklaard waarom deze factoren een belangrijke rol spelen. Er zijn in totaal twaalf basisregistraties ontwikkeld, of nog in ontwikkeling, waarbij er verschillen zijn te herkennen in de duur van de ontwikkeling. Deze verschillen worden veroorzaakt door een aantal factoren, welke in hoofdstuk drie en vijf worden weergegeven. De basis voor deze bevindingen is de wetenschappelijke literatuur over succes- en faalfactoren bij *e-government* initiatieven, waar ook de onderzochte basisregistraties onder geschaard kunnen worden. De redenen dat deze factoren invloed hebben op de duur van een programma is daarbij het verklarende doel van dit onderzoek. Waarom hebben deze factoren invloed op de doorlooptijd, en in welke mate? Om hier een goed beeld van te krijgen worden er interviews afgenomen met het doel de ontwikkeling van de beide registraties te reconstrueren. Hiermee wordt duidelijk welke partijen wanneer betrokken waren, welke beslissingen er zijn genomen en op welke wijze deze de ontwikkeling en doorlooptijd van de basisregistraties hebben beïnvloed. Door te zoeken naar de oorzaken is het mogelijk een verklaring te geven welke factoren invloed hebben op de doorlooptijd gedurende de ontwikkeling van de registraties. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de methode van onderzoek en op welke wijze data wordt verzameld en geanalyseerd. Door inzicht te geven in de opbouw van het onderzoek en de uitvoering is het mogelijk om de resultaten er van te verantwoorden en te valideren.

4.1 Opbouw onderzoek

Zoals hierboven aangegeven is de geformuleerde doelstelling zowel exploratief als verklarend. Ten eerste worden de mogelijke factoren verkend die van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van basisregistraties. Dit inductieve onderzoek, het zoeken naar oorzaken van het probleem, staat aan de basis van het de volgende stap (v. Thiel 2007: 32). Het exploreren het onderzoeksgebied is noodzakelijk om theoretische literatuur te verzamelen die een verklaring kan bieden voor het onderzoeksprobleem. Daaropvolgend wordt er deductief onderzoek gedaan naar bestaande wetenschappelijke theorieën die mogelijk helpen om een verklaring te zoeken voor het probleem (Idem: 34). Door middel van een literatuurreview wordt een raamwerk gecreëerd met theoretische perspectieven om de geïdentificeerde factoren weer te geven. Het empirisch onderzoek is explorerend van aard en laat zien of de geïdentificeerde factoren zich ook openbaren binnen de beide cases- of er sprake is van andere of aanvullende factoren binnen de onderzochte context. Aan de hand van de empirie is het mogelijk verklaringen te bieden welke factoren van invloed zijn op de doorlooptijd van de onderzochte basisregistraties. In bijgaand figuur 5 wordt het voorlopig onderzoeksmodel schematisch weergegeven.

Na het inductieve en deductieve onderzoek is het mogelijk een conceptueel model vorm te geven welke het startpunt is voor de verzameling van data door middel van interviews en documentanalyse. De wijze van dataverzameling en analyse wordt in de volgende paragraaf uiteengezet. De resultaten van de

documentanalyse en interviews vormen de centrale bron van het empirisch onderzoek en zullen worden geanalyseerd aan de hand van de theorieën die aan bod zijn gekomen in hoofdstuk 3. Deze theoretische achtergrond met de opgesomde perspectieven biedt de mogelijkheid om te verklaren waarom mogelijke factoren een rol spelen bij de ontwikkeling van de onderzocht basisregistraties.



Figuur 5. De opbouw van het onderzoek schematisch weergegeven.

4.2 Dataverzameling- en analyse

De empirie wordt verkregen door kwalitatief onderzoek. Een van de mogelijke onderzoeks- strategieën is het gebruikmaken van casuïstiek om een verklaring te geven op de probleemstelling. De keuze voor de cases is voortgekomen uit een inventarisatie van mogelijke registraties waarbij gelet is op de gelijkenis tussen beide registraties (bijlage 1). Door gebruik te maken van relatief homogene cases wordt voorkomen dat de resultaten niet goed te vergelijken zijn (v. Thiel 2007: 104). De keuze voor de BAG en de BGT als cases komt voort uit gesprekken met personen die zich bezig houden met de ontwikkeling van deze basisregistraties. Hieruit bleken er verschillen te bestaan tussen de doorlooptijd van de beide registraties, waar deze op de eerste indruk inhoudelijk geen grote verschillen kennen.

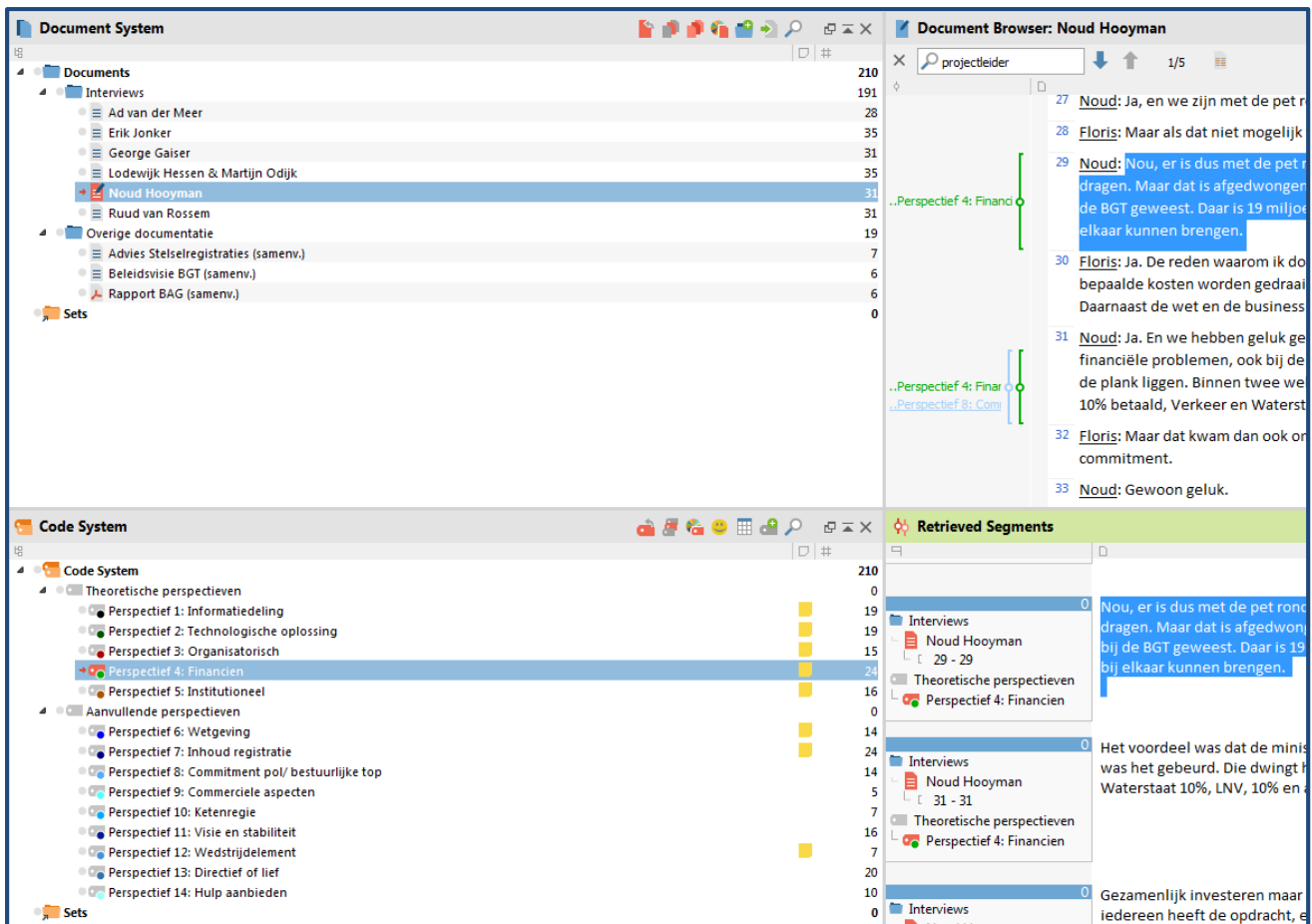
Door bestaande documentatie over de ontwikkeling van ICT- projecten, zoals basisregistraties, te bestuderen werd een kennislacune aan het licht gebracht. Evaluaties van grote ICT- projecten zijn er veelvuldig geweest maar er zijn niet eerder twee soortgelijke projecten zoals deze geo-basisregistraties onderzocht. Wel gaf de bestaande documentatie inzicht in mogelijke factoren die van invloed zijn op de doorlooptijd van de ontwikkeling van soortgelijk projecten. De factoren die veelvuldig werden benoemd in evaluatierapporten en overige wetenschappelijke literatuur staan aan de basis van het theoretische hoofdstuk. Een voorbeeld ter illustratie. In een rekenkamerrapport worden onder meer het tekort aan beslissingsmacht, abstracte baten, onoverzichtelijke geldstromen en inefficiënte samenwerking genoemd als problematiek voor in de ingebruikname van basisregisters (Algemene Rekenkamer 2014). In dit rapport wordt voornamelijk gefocust op het perspectief van de burger, waarbij fraude en persoonsbescherming centraal staan. Bij geo-registraties gaat het om objecten, wat mogelijk zorgt voor andere factoren die invloed hebben op de vorming van een basisregistratie. Dit was bij aanvang van het onderzoek een aanname die getoetst zal worden tijdens de empirische analyse. Allereerst is er literatuuronderzoek gedaan om middels theorieën mogelijke factoren te identificeren die een verklaring kunnen bieden waarom er vertraging voorkomt in de doorlooptijd van de onderzochte basisregistraties. Gedurende het literatuuronderzoek zijn bovenstaande, en overige factoren,

gecategoriseerd in een vijftal theoretische perspectieven met bijbehorende factoren welke voorkomen bij grote ICT- projecten. Deze perspectieven zijn behandeld in hoofdstuk drie van dit onderzoek.

Hieruit is een raamwerk naar voren gekomen met geïdentificeerde factoren, welke aan de basis staan van de verdere exploratie door middel van het toevoegen en analyseren van empirische data. De empirie wordt verkregen door documentanalyse en interviews met direct betrokkenen. Dankzij het vooronderzoek en het benoemen van aannemelijke factoren is het mogelijk interviews voor te bereiden, doelgericht betrokkenen te bevragen en na te denken over bepaalde termen die mogelijk duiden op een bepaalde factor. De interviews zijn dan ook semi- gestructureerd, waarbij er gebruik wordt gemaakt van een topic-list die tot stand komt door de bevindingen uit het vooronderzoek (v. Thiel 2007: 108-109). Door meerdere bronnen en methoden te gebruiken is er sprake van triangulatie, wat de objectiviteit en volledigheid van het onderzoek ten goede komt (Verschuren & Dorewaard 2000, v. Thiel 2007: 106).

De interviews zijn afgenomen met betrokken personen die kennis hebben van de ontwikkelingen gedurende (een) van beide programma's. Met de gekozen casuïstiek wordt er focus aangebracht in een breder aanbod van mogelijke basisregisters. Ditzelfde geldt met de keuze voor de geïnterviewde personen, zie figuur 7. Er is een breed aanbod met betrokkenen, maar er is een prototype van de focusgroep uitgezocht om de basisonderwerpen te bespreken. Om deze reden is er gekozen voor de betrokken projectleiders of programmamedewerkers die in de beginfase betrokken waren, alsook de gedelegeerd opdrachtgever van beide programma's. Daarnaast wordt een externe medewerker geïnterviewd die niet in dienst is van het ministerie maar wel betrokken bij de initiële fase vanuit Binnenlandse Zaken, de regiehouder van het stelsel van basisregistraties. Ten slotte is het interessant om ook betrokken stakeholders te interviewen die vanaf het begin betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van beide registraties. Om deze reden worden er ook medewerkers van gemeenten, welke als bronhouders bij de ontwikkeling van beide registraties betrokken was, geïnterviewd. Hierbij is er gezocht naar een vertegenwoordiger van een grote gemeente, maar ook een betrokkene vanuit een kleinere gemeente. Door diversiteit aan te brengen in de geïnterviewde personen worden verschillende invalshoeken onderzocht en wordt voorkomen dat bepaalde factoren onderbelicht blijven.

Zowel de documenten als interviews zullen worden geanalyseerd door ze te coderen. Door middel van het data- analyse programma MAXQDA is het mogelijk om beslissingen, uitspraken en argumenten te categoriseren. De categorisering zal betrekking hebben op de genoemde theoretische perspectieven die voort zijn gekomen uit het literatuuronderzoek en aanvullende factoren die gevonden zijn gedurende het onderzoek. Dit maakt het mogelijk om een overzicht te creëren waaruit bepaalde factoren blijken, op welke wijze deze worden benadrukt en de gevolgen die deze hebben gehad voor de doorlooptijd. Dit data- analyse programma vergemakkelijkt het onderzoek, mede omdat het mogelijk is om ondersteunende parafraseringen te verzamelen welke duiden op een bepaalde factor. Conclusies die volgen op de analyse zullen zo mogelijk worden ondersteund door een concreet voorbeeld of uitspraak van de geïnterviewde personen. Hierin schuilt ook een belangrijke mate van verantwoording en de mogelijkheid om de resultaten te valideren.



Figuur 6. Printscren van het data- analyse programma MAXQDA

4.3 Verantwoording

De interviews worden afgenomen met betrokken personen die kennis hebben van de ontwerpfasen van een van- of beide programma's. Hierbij wordt rekening gehouden met de diversiteit van de verschillende partijen die hebben meegewerkt aan de ontwikkeling van de desbetreffende programma's, zodat er data wordt verzameld vanuit de regiehouder van het stelsel van basisregistraties (BZK), opdrachtgever (IenM), programmamanager of programmamedewerker (IenM) en bronhouder (gemeente). Op deze wijze wordt de ontwikkeling van beide registraties vanuit verschillende oogpunten geanalyseerd. Bij de uitwerking van de bevindingen zal gebruik worden gemaakt van diverse bronnen, waar naar wordt verwezen zodat deze te herleiden zijn. De interviews worden uitgewerkt en opvraagbaar bij de auteur van dit onderzoek, waarbij enkel parafrazeringen in de analyse zullen worden gebruikt ter voorbeeld. Door het gebruik van verschillende bronnen en hiernaar te verwijzen is het mogelijk de conclusies te controleren, valideren en het gehele onderzoek mogelijk te reconstrueren.

Persoon	Organisatie	Functie	Datum
Jeroen van der Veen	Ministerie van IenM	Ketenmanager BGT	01.04.2015
Ruud van Rossem	Ministerie van IenM	Algemeen programmamanager BGT	18.11.2015
Erik Jonker	Ministerie van BZK	Stelselregie BZK (zowel BAG als BGT)	19.11.2015
Ad van der Meer	Gemeente Amsterdam	Zowel betrokken bij BAG als BGT	23.11.2015
Noud Hooyman	Ministerie van IenM	Hoofd Geo-informatie (zowel BAG als BGT)	25.11.2015
Martijn Odijk	Ministerie van IenM	Senior Adviseur Geo-informatie BAG	03.12.2015
Lodewijk Jessen	Ministerie van IenM	Adviseur/ inhoudelijk expert BAG	03.12.2015
George Gaiser	Gem. Borssele en Maassluis	Projectleider BAG	07.12.2015

Figuur 7. Geïnterviewde personen, organisatie en functie binnen de ontwikkeling van de BAG en/of BGT.

5. Analyse empirische data

De data die de interviews hebben opgeleverd geven nuttige informatie om de ontwikkelingen van beide registraties te reconstrueren en factoren te benoemen die invloed hebben gehad op de doorlooptijd. In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de interviews en overige documentatie geanalyseerd. Centraal staat hierbij de volgende deelvraag:

Welke verklarende factoren worden in de praktijk benoemd die invloed hebben op de doorlooptijd van de ontwikkelfase van de beide onderzochte geo-basisregistraties?

De verschillende variabelen, die geënt zijn uit de wetenschappelijke perspectieven uit hoofdstuk 3, komen in paragraaf 5.1 aan bod. Hierbij wordt ingegaan op de mate van invloed die deze factoren hebben gehad op de doorlooptijd. Om deze reden wordt hier gesproken over variabelen, gezien de mate van invloed, of de waarde die eraan toegekend wordt kan verschillen per specifieke context. Hierbij wordt niet zozeer ingegaan op het feit of deze variabelen een rol spelen bij de specifieke cases, maar voornamelijk op welke wijze deze worden geopenbaard- als dat al het geval is. Er wordt ingegaan op de specifieke voorwaarden, of rol van actoren, bij de onderzochte cases inzake de verschillende variabelen. Deze specifieke voorwaarden, die de mate van invloed van de betreffende variabele bepaald, word in de analyse beschreven als afhankelijkheidsfactor of doorslaggevende factor. Het wel of niet aanwezig zijn van deze specifieke afhankelijke omstandigheid bepaald de invloed van de betreffende variabele op de doorlooptijd. Gedurende de analyse zijn er verschillende nieuwe variabelen en onderliggende doorslaggevende afhankelijkheidsfactoren aan het licht gekomen die bij de afzonderlijke cases een rol spelen. Deze zijn uiteengezet in paragraaf 5.2 en verdeeld in een zestal variabelen waarin de mate van invloed wordt beschreven. Aan de hand van deze variabelen en de eerder geïdentificeerde variabelen- voortkomend uit de perspectieven uit de literatuur, is deze analyse opgebouwd. Deze analyse dient als basis om een verklaring te bieden en antwoord te geven op bovenstaande deelvraag.

5.1 Uiting theoretische perspectieven in de praktijk

Het eerste deel van dit hoofdstuk volgt de indeling van het theoretische hoofdstuk 3. De geïdentificeerde perspectieven uit de literatuur worden benoemd, waarbij wordt beschreven op welke wijze deze te herkennen zijn in de specifieke context van de cases. Om deze reden wordt hier de term variabele gebruikt, omdat het niet de zienswijze of perspectief vanuit de literatuur betreft, maar de mate van invloed. Hier wordt voornamelijk ingegaan onder welke voorwaarden de doorslaggevende afhankelijkheidsfactoren die hierbij horen een rol spelen en als invloedrijk kunnen worden gekwalificeerd. De benoemde theoretische perspectieven komen allemaal tot uiting in de praktijk, de waarde die eraan toegekend kan worden verschilt echter, in onderstaande analyse gekwalificeerd als klein, middel of groot.

5.1.1 Mate van bereidheid informatiedeling

Het eerste theoretische perspectief, zoals behandeld in hoofdstuk drie, betreft factoren die te maken hebben met de mate van bereidheid van de betrokkenen om informatie te delen. In de literatuur was benoemd dat informatie een bron van macht kan zijn, of een inkomstenbron, waardoor het mogelijk was dat de houder daarvan redenen ziet om informatie niet te delen. Diverse mogelijkheden om deze terughoudendheid te neutraliseren zijn daarbij ook benoemd. Zo kwam naar voren dat het benadrukken van de urgentie een motivatie kan zijn om informatie wel te delen, wat hetzelfde geldt voor het communiceren van een duidelijke visie en aanpak. Op deze wijze is er draagvlak te creëren en de noodzakelijkheid van de registratie kan worden benadrukt.

In de interviews en bestudeerde documenten komen deze factoren ook aan de orde. In de praktijk blijkt er een verdeeld beeld te zijn bij de betrokkenen over de urgentie van de beide basisregistraties en de bereidheid om informatie te delen. Uit de analyse van de verzamelde data blijkt dat de factoren horende bij deze variabele herkend worden door de geïnterviewde personen, maar dat het ontbreken van draagvlak en een gevoel van urgentie een beperkte invloed heeft op de doorlooptijd. De mate van draagvlak is daarbij afhankelijk van enkele voorwaarden die een negatieve, danwel positieve invloed hebben. Deze variabiliteit door de specifieke voorwaarden en context van de cases wordt in de paragraaf behandeld.

In tegenstelling tot de theorie wordt er in de praktijk weinig gerefereerd aan een tekort aan bereidwilligheid om informatie te delen als open data omdat dit ten koste gaat van de eigen inkomsten. Informatie als machtsbron wordt enkel bij Erik Jonker (BZK) herkend. Als er gegevens gedeeld moeten worden, zo meent hij, dan “wil men hiervoor compensatie” (Jonker: 9). Bij tegenvallende inkomsten, doordat informatie bijvoorbeeld als open data beschikbaar wordt gesteld, zal daar iets tegenover moeten staan. Uit de verzamelde empirie blijkt echter niet dat dit een primaire vertragende factor is gebleken bij de onderzochte geo-registraties. Het gros van de bronhouders, namelijk de gemeenten, profiteerden relatief het meest van beide registraties (Hooyman), wat er debet aan is geweest dat de bereidheid om informatie te delen weinig invloed heeft gehad op de doorlooptijd ervan.

In een advies over de vormgeving van de Generieke Digitale Infrastructuur wordt aangegeven dat alle partijen “moeten snappen dat ze het op eigen kracht niet voor elkaar gaan krijgen”(AB Abtop 2014). De urgentie om informatie te delen werd wel onderkend door het veld volgens Noud Hooyman (Min. IenM), bij zowel de BAG als de BGT. Over de BAG geeft de opdrachtgever aan dat “indertijd iedereen het er over eens was dat de registratie voor Adressen en Gebouwen er moest komen” (Hooyman: 15). Erik Jonker (Min. Binnenlandse Zaken) herkent ditzelfde belang voor de BGT vanuit zijn rol als deeltijd raadslid bij een gemeente. Hij geeft aan dat “ruimtelijke ordeningsplannen helemaal vol zitten met BGT data, (..) zonder zouden we helemaal niet kunnen functioneren” (Jonker: 59).

Deze urgentie wordt niet bij alle geïnterviewde personen als zodanig genoemd. Sterker, zowel de BAG als BGT werden door enkelen gezien als een verplichte registratie welke door gemeenten moest worden uitgevoerd. Over de BAG geeft George Gaiser (Gemeente Borssele en Maassluis) aan dat “de meerwaarde bij beide gemeentes niet als erg groot werd gezien” en daarnaast de urgentie niet werd herkend (Gaiser: 11, 59). Ad van der Meer (Gemeente Amsterdam) herkent dit probleem niet voor de BAG, waar wel degelijk winst mee te behalen was, maar “in andere afdelingen, dat is niet uit te rekenen” (van der Meer: 18). Dat de BAG betaald moest worden uit de budgetten van de informatievoorziening was hierbij vervelend, maar was nog te verkopen zo betoogd bij. Voor de BGT gold dat echter niet: “Ik kan me niet voorstellen dat grote steden (..) op de BGT zit te wachten, zij hadden al een aardig systeem als basiskaart” (van der Meer: 7).

Hiermee is de urgentie een opvallend afhankelijkheidsfactor die de mate van bereidheid beïnvloed, waarbij er tegenstrijdige berichten naar voren komen. Enerzijds wordt over het bestaan van de urgentie en het draagvlak gezegd door verantwoordelijke personen vanuit IenM gezegd dat iedereen snapt dat het moet gebeuren en is er daardoor “ontzettend veel *goodwill* in het veld” (van Rossem 71). Anderzijds wordt het beeld gevormd van beide registraties als een “moetje”, waarbij er “een probleem werd gecreëerd (..) en moest worden opgelost die er niet was. Er was niet een dusdanig urgent probleem waarvoor de BAG nodig was” (Gaiser: 21, 23). Zo werd het echter wel *geframed* door het ministerie, alwaar het werd “verkocht als een kerstbal van hier tot Tokio” (van der Meer: 60).

Uit voorgaande praktijkervaringen blijkt een belangrijke voorwaarde welke noodzakelijk is om het gevoel van urgentie te herkennen welke draagvlak kan opleveren. De diverse betrokken vanuit gemeenten geven aan

de registratie noodzakelijk is voor het functioneren ervan, of juist de meerwaarde ervan wordt betwijfeld. Centrale aspect hierbij wordt benoemd door Erik Jonker als er gevraagd wordt naar het belang voor gemeenten om tijdig mee te werken aan een registratie, te weten de eigen bedrijfsvoering (Jonker: 67). De urgentie moet gevoeld worden bij de deelnemende partijen, waar er een probleem wordt herkend voor de eigen bedrijfsvoering. Concluderend is echter te stellen dat het ontbreken aan doelconsensus en het herkennen van de urgentie niet als primaire factor benoemd kan worden en een grote invloed heeft op de doorlooptijd. Dat blijkt ook de verzamelde data van de gemeente- ambtenaren. Ondanks het ontbreken van draagvlak wordt de wet alsnog uitgevoerd, want “daar ben je keurig ambtenaar voor”, zo vat van der Meer de invloed van deze factor samen (9). Over de invloed van de wetgeving en externe druk van de Minister wordt verder ingegaan in paragraaf 5.6.

Variabele	Doorslaggevende factor(en)	Invloed doorlooptijd BAG en BGT	Aantal referenties in de empirische data
Mate van bereidheid informatiedeling	Urgentie voor eigen bedrijfsproces	Klein	20

5.1.2 Vertrouwen in de technologie

Het tweede perspectief dat uit de wetenschappelijke literatuur naar voren kwam was het vertrouwen in de geboden (technische) oplossing. Deze variabele heeft, net als de voorgaande, te maken met de mate van vertrouwen van de deelnemers maar nog meer met de aansluiting op de systemen die eerder zijn gebruikt, of er op aan moeten sluiten. De termen die hierbij horen, *emergent* en *alignment*, zijn ook te herkennen in de empirische data. Ook hier geldt dat de meningen over de mate van zowel emergentie als alignment verschillen tussen de diverse betrokkenen. Concluderend is wel vast te stellen dat het bestaan van een voorloper invloed heeft op de duur van de ontwikkeling van de registraties. De wijze waarop de geïdentificeerde begrippen emergentie en alignment uit de theorie als factor naar voren komt in de praktijk wordt in onderstaande paragraaf uiteen gezet.

De startsituatie, of mate van emergentie, van een registratie is wel degelijk van belang. De BGT bestond niet uit het niets. Er waren al regionale stichtingen van de GBKN, waarbij de “BGT voortbouwt op dit fundament” (Beleidsvisie 2009: 10). Dit voortbouwen op de GBKN wordt ook benoemd door Noud Hooyman, die aangeeft dat de BGT werd “voortgebouwd op een mechanisme dat al bestond” (Hooyman: 11). Daarmee was de start van de BGT per definitie anders dan de start van de BAG, welke een nieuwe samenvoeging was van twee voorgaande registraties (Idem). Het bestaan van deze soortgelijke registraties van de BAG was echter wel van evident belang, al waren dit voornamelijk lokale initiatieven. Als je helemaal “van nul moet opbouwen, dan waren de plannen in schoonheid gestorven”, aldus de opdrachtgever van de BAG (Hooyman: 71).

De deelnemende gemeenten hadden reeds eigen registraties, zo blijkt uit de woorden van Hooyman. De BAG hoefde dan ook niet geheel nieuw te worden opgebouwd, maar er was daarbij zeker geen sprake van “knippen en plakken”, zo blijkt uit de overige interviews (Gaiser: 121). Naast de interviews met betrokkenen vanuit de gemeenten blijkt dit ook uit de woorden van BAG medewerkers vanuit het Ministerie zelf. Lodewijk Jessen (inhoudsexpert BAG, Min. IenM) gaf aan de BAG vrijwel “helemaal nieuw was, waardoor je gedurende de ontwikkeling tegen dingen aanloopt” (Jessen: 47). Ook in een evaluatie van de Auditdienst Rijk over de BAG wordt dit probleem benoemd. De BAG heeft een specifieke set van gegevens en deze verschilt vaak van de registraties van adressen en gebouwen die al bestaan (Auditdienst Rijk: 6). Deze verschillen zijn

onderschat zo wordt erkend, wat vertraging opleverde bij de BAG. De BGT was hierbij in vergelijking “toch meer een rijdende trein” (Odijk: 105).

Ondanks dit beeld van een rijdende trein zijn er ook bij de BGT aspecten te noemen binnen deze variabele die vertragend hebben gewerkt. Alignment is niet altijd goed te organiseren, zo blijkt bij de ontwikkeling van de BGT. Voornamelijk bij grote partijen, zoals departementen of uitvoeringsorganisaties, is de interne complexiteit te groot om hier goed op te kunnen aansluiten (van Rossem: 67). Interne organisatorische problemen kunnen daarmee de doorlooptijd van de ontwikkeling van de registratie in zijn algemeen beïnvloeden, zo blijkt uit de praktijk. Een tekort aan aansluiting bij een grote speler werkt vertragend, omdat “ook andere bronhouders hier last van krijgen” (Idem) door de afhankelijkheid tussen buurbronhouders.

Naast de emergentie en alignment met eerdere of overige registraties is in de theorie over dit perspectief ook benoemd dat een tekort aan kennis en kunde invloed heeft op de doorlooptijd. Deze factor komt in mindere mate naar voren bij de empirische data, waarbij enkel Erik Jonker aangeeft dat “er een permanent tekort is aan mensen, ofwel de *workforce*” (Jonker: 115). Hier gaat het echter meer om geschikte managers met de juiste vaardigheden en kennis van de inhoud dan om uitvoeringpersoneel. Het tekort aan mensen die de expertise hebben om de registraties op te bouwen komt minder naar voren bij dit- en de overige interview(s). Er is wel degelijk een capaciteitsprobleem bij de uitvoerende partijen, al heeft dat meer te maken met de extra werkklading door de detaillering van de eisen en de stabiliteit daarvan. Van een tekort aan kennis of kunde wordt weinig gesproken, mede omdat er vanuit het Ministerie van IenM “voldoende financiën waren om de implementatie te ondersteunen” (Hooyman: 19).

Concluderend is vast te stellen dat de mate van aansluiting op de actuele situatie en systemen van middel/groot belang is. Het bestaan van voorlopers (emergente systemen) is als invloedrijke factor te identificeren in de interviews met betrokkenen uit de praktijk. Hierbij zijn de eerdere samenwerkingsvormen en mechanismen behulpvol bij het opzetten van een nieuwe registratie. De aansluiting op deze- en andere systemen bij de bronhouders (alignment) was daarbij ook een factor van betekenis, waarbij er “een flink verschil was” tussen de bestaande gegevens en nieuwe gegevens (Gaiser: 15). Dit betrof voornamelijk gegevens van de BAG. Uit de interviews blijkt echter dat hier een andere factor een grote rol speelde. In de praktijk bleek er voornamelijk een probleem te zijn met de detaillering van de specificaties, waarbij de labels van de objecten veel nauwkeuriger moesten dan de bestaande gegevens. Deze rigiditeit van de inhoudelijke specificaties is een veelgenoemd aspect dat vertraging in de hand werkt, in het bijzonder bij de BAG. Deze invloedrijke variabele wordt apart behandeld in paragraaf 5.2.3.

Variabele	Doorslaggevende factoren	Invloed doorlooptijd BAG en BGT	Aantal referenties in de empirische data
Mate van aansluiting op de huidige situatie en systemen	Sprake van emergentie en alignment	Middel/ groot	19

5.1.3 Organisatorische context

Uit het empirisch onderzoek komen veel verschillende factoren naar voren die invloed hebben de doorlooptijd van de BAG en de BGT. De factoren die genoemd worden in het theoretische perspectief rondom de organisatorische context laten veel overeenkomsten zien met de ervaringen uit de praktijk. De wijze waarop de organisatie van het programma is vormgegeven komt als variabele invloedfactor terug in de analyse. Dit geldt in mindere mate voor het aantal en diversiteit van het aantal betrokkenen, al is het “logisch dat het besturen van een programma met veel partijen lastig is” (Jonker). Uit de ervaringen van de

betrokken van beide registraties blijken echter voornamelijk de overige organisatorische factoren die ook al naar voren waren gekomen uit de wetenschappelijke literatuur. Managementvaardigheden van de betrokkenen worden expliciet benoemd als een doorslaggevende factor om voortgang te boeken. Ook de management- aanpak, zoals de introductie van mijlpalenplanningen en doortastendheid zijn specifieke uitingen van dit perspectief in de praktijk.

Een primaire factor die invloed heeft op grote ICT- projecten zoals de ontwikkeling van basisregistraties is het aantal deelnemers, zo bleek uit de theoretische analyse van wetenschappelijke literatuur. In de specifieke context van de BAG en de BGT wordt deze factor wel benoemd maar niet als dominante factor. De aanname dat het lastiger is om met 7 bronhouders de BGT te maken ten opzichte van de BAG, waar het voornamelijk om de gemeenten gaat, is snel gemaakt. Vanuit de eigenaar van de beide registraties, het Ministerie van IenM, is dit echter niet als een doorslaggevende factor herkend. De hoeveelheid partijen speelt wel een rol, “maar de bulk is toch de gemeente, of er nu in totaal 400 of 435 partijen zijn” (Hooyman: 55). Ook de programmamanager Ruud van Rossem geeft wel aan dat er “extra moeite moet worden gedaan, maar vele handen maken licht werk” (van Rossem: 63). De registratie moet landsdekkend zijn, waarbij het praktisch is als er veel verschillende partijen elk een eigen deel ontwikkelen en het behapbaar maken. Ten opzichte van de theorie is dit een afwijkende kijk op de factor aantal deelnemers en de invloed die dit heeft op de uitvoering en doorlooptijd. Dit wordt om deze reden niet als doorslaggevende factor meegenomen bij deze variabele.

Qua organisatie worden er wel enkele kanttekeningen geplaatst bij het grote aantal deelnemende partijen. Het afstemmen en de communicatie vanuit het Ministerie van IenM zou er wel bij gebaat zijn als de grote aantallen bronhouders gegroepeerd waren in bijvoorbeeld stichtingen. Hooyman schat in dat de registraties ontwikkeld hadden kunnen worden “met 50% minder tijd (..) als we het hadden kunnen regelen met een tiental stichtingen” (Hooyman: 57). Bij de BGT was het werkelijke aantal in de praktijk al gereduceerd omdat vele afzonderlijke (kleine) gemeenten in samenwerkingsverbanden zaten, zo geeft Ad van der Meer aan (van der Meer: 37). Over het aantal deelnemende partijen kan samengevat worden gesteld dat het de aansturing enigszins bemoeilijkt, maar in de uitvoering voordelen zijn te herkennen in de grote aantallen, immers: vele handen maken licht werk.

De diversiteit van de deelnemende partijen lijkt een zwaardere factor te zijn die invloed heeft op de doorlooptijd, leert de analyse van de interviews. Dit heeft enerzijds te maken met de verschillen in grootte en het vinden van een goede representatie van de bronhouders om te kunnen inschatten wat de status is bij het opstarten van het programma.

Het eerste punt heeft te maken met de afhankelijkheid tussen diverse typen bronhouders, wat invloed heeft gehad op de doorlooptijd (van Rossem: 75). Zo zijn bijvoorbeeld gemeenten gebaat bij een goede afstemming met landelijke partijen zoals Rijkswaterstaat of het Ministerie van Economie, daar de invulling van de grenzen in overeenstemming moeten gebeuren. Voor de eerste type bronhouder is de bouw van de geo-registraties een groot project, daarentegen is de “BGT is maar een klein project in de grote dynamiek van Rijkswaterstaat” (van Rossem: 67). Gevolg is dat een grote partij prioriteiten anders belegt en er voor kan kiezen in een later stadium op te schalen. Kleinere bronhouders hebben deze mogelijkheid niet en moeten de budgetten en capaciteit verdelen over een langere periode. Dit kan betekenen dat er vertraging wordt opgelopen omdat verschillende typen bronhouders op elkaar wachten.³

³ Het Ministerie van IenM heeft in haar communicatie naar de bronhouders van de BGT getracht dit wachten op elkaar te doorbreken, onder meer met deze boodschap in cartoon- vorm: <https://bgtweb.nl/Mythe4>

Het tweede punt over de juiste inschatting van de status bij de typen bronhouders heeft voornamelijk te maken met het opstellen van plannen aan de hand van pilots. De informatie die voortkwam uit de pilot van de BAG was niet representatief voor alle deelnemende partijen, zo geeft George Gaiser aan. Een select aantal gemeenten heeft meegedaan aan een pilot, waarbij de informatie is geëxtrapoleerd naar de gehele populatie (Gaiser: 107). Voorlopers gaan enthousiast van start en dragen graag bij aan een pilot, maar “als jij je geo-gegevens niet op orde hebt ga je gauw naar het toilet (..), heb je dat wel, dan steek je je vinger op om een wit voetje te halen” (Idem). Het beeld wat hiermee is gecreëerd is dat de startsituatie niet overeen komt met de werkelijkheid. Ook Lodewijk Jessen trekt deze conclusie, “pilots met koplopers is een valkuil (..) met enkel deelnemende partijen die geld en tijd hebben” (Jessen: 36). De theorie dat een gemeente alles al heeft en het alleen in een nieuw systeem moest worden gezet ging voor de BAG niet op. Deze belangrijke factor, het verschil tussen de theorie en praktijk met betrekking tot objectgegevens, wordt specifiek behandeld in paragraaf 5.2.3.

Naast de aantallen en diversiteit van de deelnemende partijen bleek uit de theorie dat ook de managementvaardigheden- en aanpak een factor van betekenis is binnen het organisatorisch perspectief. In de specifieke praktijk van de BAG en de BGT uit dit zich op verschillende wijzen. Een opvallende bewering komt van Erik Jonker, die aangeeft dat er “maar 40 mensen expert zijn op deze inhoud (..) en dit kunnen combineren met de bestuurlijke sensitiviteit” (Jonker: 117). Ook de opdrachtgever Noud Hooyman onderkend dat een doortastende projectleider van belang is, evenals continuïteit: “bij zowel de BAG als de BGT hadden we een projectleider die van wanten weet en een lange adem heeft” (Hooyman: 23). Kennis en stabiliteit is een doorslaggevende factor, omdat het “enorm veel rust geeft (..) kennis heeft van de hoofdlijnen, afspraken en zorgt voor consistentie: dat is ontzettend belangrijk” (Idem).

Dat de specifieke programma- aanpak een variabele is in de voorspoedige en tijdige ontwikkeling van beide registraties wordt ook benoemd door de betrokkenen. Van Rossem geeft aan in zijn interview dat ze er bewust voor hebben gekozen dat de oude organisatie, de GBKN, “niet leidend was over de vernieuwing” (van Rossem: 31). Duidelijkheid scheppen over de nieuwe structuur heeft zijn inziens veel geholpen om de verschillende partijen op een lijn te krijgen, wat nodig was om voortgang te boeken. Bij de BAG wordt meermaals benoemd dat het ontwikkelen van een mijlpalenplanning te ontwikkelen, met harde deadlines “waar je dus ook op kunt sturen (..) en mensen op kunt aanspreken” (Jessen: 29, Odijk: 30). Uit voorgaande alinea’s komt naar voren dat de aspecten horende bij de variabele factoren op organisatorisch gebied ook in de praktijk terugkomen, zij het met cases- specifieke uitingen. De aantallen bronhouders is hierbij niet een duidelijk factor die de doorlooptijd beïnvloed, de diversiteit van de bronhouders is wel een factor die vertragend heeft gewerkt in het geval van de BGT. Daarnaast wordt de rol van een goede bemensing en programma- aanpak benoemd als factoren die de doorlooptijd kunnen verkorten, hetgeen in de theorie minder nadrukkelijk is geïdentificeerd.

Variabele	Doorslaggevende factoren	Invloed doorlooptijd BAG en BGT	Aantal referenties in de empirische data
Mate van effectiviteit organisatie- aanpak	Diversiteit en inzicht status bronhouders, goede bemensing	Middel	15

5.1.4 Financiële versnippering

E-government projecten gaan veelal dwars door organisatorische grenzen heen van de verschillende overheidsorganisaties die er aan meewerken. In de wetenschappelijke literatuur is beschreven op welke

wijze dat invloed heeft op de governancestructuur, maar ook op de samenstelling van budgetten van dit soort grote *e-government* projecten. Deze variabele, de mate van versnippering van de financiële begrotingen, is een factor die invloed heeft op de ontwikkeling van een registratie en kan vertragend werken, zo blijkt ook uit de ervaringen uit de praktijk. In beide cases is echter ook gebleken dat dit met enig “geluk en goed ambtelijk werk” kan worden opgelost (Hooyman: 35). Hetzelfde geldt voor de verdeling van de kosten- en baten. De uitvoering van een maatschappelijk kosten- batenanalyse blijkt in de praktijk voor rust te zorgen en heeft zodoende weinig vertragende invloed gehad op de doorlooptijd.

Dat de eerste geïdentificeerde factor uit de literatuur wel degelijk geldt voor de cases blijkt onder meer uit de volgende zin uit de Beleidsvisie van de BGT: “Aandachtspunt is nog dat de financiële middelen van provincies, waterschappen en gemeenten niet altijd geconcentreerd zijn (...) overigens speelt dit punt ook op Rijksniveau” (Beleidsvisie: 55). Op de vraag wat men vanuit het Ministerie van IenM anders zou doen als de registraties opnieuw zouden moeten worden ontwikkeld benoemde Noud Hooyman onder meer dat “bij de BGT is onderschat hoeveel verschillende financieringsstromen zijn” (Hooyman: 39). Ook geeft hij aan dat er “met de pet is rondgegaan (...) waarbij alle partijen hebben moeten bijdragen” (Hooyman: 29). Ook van Rossem geeft aan dat “het meeste geld zat bij anderen in de zak, slechts een klein gedeelte bij ons” (van Rossem: 21). Ook de tweede factor die geïdentificeerd was in de literatuur blijkt van toepassing bij de beide cases. De verdeling tussen de kosten en baten kan aanleiding zijn tot vertraging, zo duidt Martijn Odijk aan: “je moet eerst investeren (...) de baten komen buiten de gemeente of bij een andere afdeling terecht” (Odijk: 26).

Ondanks het feit dat de theoretische factoren ook te herkennen zijn bij de onderzochte cases zijn er context specifieke omstandigheden te benoemen waardoor de invloed van deze variabele op de doorlooptijd gering is. Allereerst de eerste factor, de versnipperde budgetten. Bij de geo-registraties is er tijdens de start van het proces inzichtelijk gemaakt welke transactiekosten er gemaakt zouden worden, en wie er uiteindelijk baat bij had. Met deze informatie was het mogelijk om een opzet te maken waarin er “gezamenlijk werd gefinancierd naar percentage wie er baat bij heeft” (Hooyman: 35). Doorslaggevende factor was dat er commitment was bij de minister van Financiën, zo geven zowel Noud Hooyman als Erik Jonker aan. Hier was “knap ambtelijk werk voor nodig en veel geluk”, waardoor uiteindelijk Minister Bos achter de plannen ging staan en aangaf dat hij “binnen twee weken een verdeelsleutel wilde en dan lossen we het op” (Hooyman: 35). Met het commitment van de Minister van Financiën was het “fait accompli (...) en hadden we een besluit waarmee we naar de overige departementen konden” (Idem).

Het politieke commitment van de Minister zorgde ervoor dat er weinig vertraging was in het besluitvormingsproces, daar de financiële discussie over de transitiekosten niet meer werd gevoerd, welke in potentie een vertragende factor was. Het knappe ambtelijk werk betrof voornamelijk een goede voorbereiding en een goed kosten/ baten overzicht. Hiermee wordt de tweede factor aangestipt die hoort bij dit financiële perspectief. De verdeling van de kosten en baten bleek voornamelijk met de gemeenten en potentiële vertragende factor. Zeker bij open data, waarbij de toegang tot informatie voor de gebruiker gratis is, maar het beschikbaar stellen “voor de overheidsorganisatie niet” (Jonker: 13). Centraal staat hier de overweging of de baten hoog zijn de eigen organisatie of voor de B.V. Nederland (Idem: 31), of als “jij meerwaarde creëert voor een andere afdeling (...) dan vernietig je de urgentie” voor de afdeling die de uitvoering doet (Gaiser: 59). Een maatschappelijke kosten baten analyse bood hier uitkomst, waaruit bleek dat de baten grotendeels neerslaan bij de bronhouders. Ook bij deze factor bleek politiek commitment een doorslaggevende factor om voortgang te boeken. Erik Jonker gaf in zijn interview aan dat Minister Bos tijdens de behandeling van de financiën aangaf: de business case is positief, dus ophouden want anders gaan we korten op het gemeentefonds (Jonker: 35).

Uit voorgaande alinea blijkt dat bij de onderzochte cases factoren te herkennen zijn zoals deze ook geïdentificeerd waren in de literatuur als zijnde potentiële vertragers. Deze factor blijkt echter een positieve invloed te hebben op de doorlooptijd als er de nodige politieke commitment is. De commitment kan gebruikt worden als drukmiddel om de versnipperde gelden bijeen te krijgen. De tweede factor, een positieve business case, is daarbij ontegenzeggelijk ook een belangrijke factor bij deze variabele om de negatieve invloed op de doorlooptijd te minimaliseren.

Variabele	Doorslaggevende factoren	Invloed doorlooptijd BAG en BGT	Aantal referenties in de empirische data
Mate van financiële versnippering	Politiek commitment en positieve business case	Groot	24

5.1.5 Institutionele versnippering

De laatste variabele heeft overeenkomsten met het perspectief uit de literatuur over de institutionele versnippering. De transformatie naar de e-overheid gaat gepaard met een noodzakelijke horizontale- en verticale integratie, zo is beredeneerd in hoofdstuk drie. Deze transformatie gaat dwars door de bestuurlijke grenzen van de gelaagde overheid heen, waarbij autonomie ingeleverd moet worden ten koste van geïntegreerde informatiesystemen. Deze theoretische benadering van een transformatie en institutionele belangenstrijd wordt ook herkent in de praktijk. Opvallend is dat de betrokkenen vanuit het programma bij lenM minder ingaan op dit gegeven, waar voornamelijk betrokkenen vanuit de gemeente en stelselregie factoren benoemen die voortkomen uit deze problematiek. De mate waarop deze factor invloed heeft op de doorlooptijd wordt geanalyseerd in deze paragraaf. In de analyse blijkt dat de uitdagingen die bij deze variabele worden ondervangen waardoor de invloed op de doorlooptijd beperkt is.

Dat het huis van Thorbecke nog bestaat met de verschillende bestuurslagen en eigen belangen komt ook in de interviews duidelijk naar voren. Erik Jonker benoemt de verschillende belangen zelfs als voornaamste reden waarom de Digicommissaris, zijn huidige werkgever, in het leven is geroepen. Hij geeft aan dat “afzonderlijke departementen hebben eigen belangen en dienen zodoende niet altijd de belangen van het land, (..) de beslismacht en mogelijkheid tot dwingen is begrensd” (Jonker: 5, 71). Dat deze problematiek voornamelijk opspeelt bij basisregistraties is een logische, aangezien deze “dwars door het huis van Thorbecke heengaan omdat ze verplicht zijn (..) maar ze willen autonomie behouden” (Jonker: 49). Dat dit zeker geldt voor de gemeente Amsterdam, die “als grote stad er niet altijd wat van aantrekt als het Ministerie iets wil” (van der Meer: 5). Dit heeft voor zowel de BAG als BGT strijd opgeleverd, waarbij de invloed op de doorlooptijd echter is geminimaliseerd door een aantal specifieke redenen die in de cases naar voren komen.

Zo wordt er voorafgaand aan de totstandkoming van het definitieve ontwerp een intentieverklaring vastgelegd waarin staat “dat de partijen meewerken aan het ontwerp, medewerking toezeggen aan de realisatie en akkoord zijn met hun rol in de toekomstige situatie” (Beleidsvisie: 9, 57). Een tweede ingreep, welke geldt voor de BGT, was om “de eilandjes te doorbreken (..) en beslissingen langs de inhoud voeren om de belangenstrijd te neutraliseren” (van Rossem: 19). Overleg over de inrichting van de organisatie, de governance en verdeling van de taken “leidden tot territoriumgevechten”, waardoor er besloten is deze onderwerpen enkel op het niveau van de programmastuurgroep te bespreken, waar bestuurders zitten die hier wat diplomatieker mee omgaan (van Rossem: 47, 49). Hierin is de verdeling tussen het strategisch, tactisch en uitvoerend niveau een goede ingreep gebleken om de belangenstrijd te kanaliseren en op de

juiste plek te bespreken. Parallel werd op deze wijze de inhoud besproken en de organisatie zodat dat deze tijdig geformaliseerd kon worden en men kon starten met de realisatie van het programma.

Deze variabele, die te maken heeft met de mate van institutionele strijd, lijkt hiermee bij de onderzochte cases weinig invloed te hebben op de doorlooptijd. Vanuit de gemeenten blijkt wel dat er onenigheid is over de te varen koers, of het idee dat “het wel heel erg voor Ministerie zelf was” (Gaiser: 21). Daarbij hebben de grote steden een grotere machtspositie omdat men er niet bij gebaat is “als van der Laan en Aboutaleb Melanie gaan bellen” (van der Meer: 60). Deze strijd is echter ook wel een beetje het spel, zo geeft van der Meer aan. Het Rijk “kan er altijd wel vanuit gaan dat het gewoon wordt uitgevoerd (..), want je voert de wet uit, daar zijn we van” (van der Meer: 60). Met dit gegeven, en het voeren van de discussie op het juiste niveau is te concluderen dat de variabele omtrent institutionele versnippering wel wordt herkend in de beide cases, maar dat er van een negatieve invloed op de doorlooptijd nauwelijks sprake is.

Variabele	Doorslaggevende factoren	Invloed doorlooptijd BAG en BGT	Aantal referenties in de empirische data
Mate van institutionele versnippering	Strijd voeren op inhoud en ambtelijke gehoorzaamheid	Klein	16

5.2 Overige factoren

Met de behandeling van de variabelen die reeds als perspectief waren geïdentificeerd in de wetenschappelijke literatuur is er nog geen sprake van een compleet beeld van de variabelen die de doorlooptijd van de BAG en BGT hebben beïnvloed. Feit is dat bovenstaande variabelen in meer of mindere mate naar voren komen bij de onderzochte cases, maar voornamelijk dat hier specifieke uitingsvormen bij te herkennen zijn welke een verklaring bieden waarom bepaalde factoren invloed hebben gehad. Het exploratieve karakter van dit onderzoek biedt enerzijds een verklaring waarom voorgaande variabelen van belang zijn bij de cases, maar biedt ook nieuwe inzichten in andere variabelen die invloed hebben. Door de verschillende documentatie en interviews te analyseren zijn er verschillende variabelen en achterliggende factoren naar voren gekomen die overduidelijk een rol spelen tijdens de ontwikkeling van de geo-basisregistraties. Deze variabelen bieden een verklaring waarom de doorlooptijd korter- danwel langer wordt bij de BAG en de BGT. De verklarende factoren die in de praktijk zijn benoemd worden in deze paragraaf overzichtelijk weergegeven in een zestal variabelen.

5.2.1 Wetgeving, een zegen of last?

In de laatste variabele, gelijkend aan de factoren opgesomd in het theoretische perspectief over de institutionele versnippering (paragraaf 5.1.5) is een deel van de volgende quote opgenomen: “je voert de wet uit, daar ben je keurig ambtenaar voor” (van der Meer: 9). De zienswijze over de wetgeving is echter breder dan enkel een mogelijkheid om de belangenstrijd tussen de verschillende autonome bestuurslagen te minimaliseren. Diezelfde wetgeving kent enkele positieve invloeden op de doorlooptijd, maar ook enkele negatieve. Gedurende de exploratieve analyse van de interviews bleek dat bronhouders de wet gebruiken om interne prioriteitsdiscussies te beslechten en zorgt de wet er voor dat de druk op de ontwikkeling blijft, waar men op aangesproken kan worden. De andere kant van deze variabele is dat wetgeving ervoor kan zorgen dat een bronhouder “murw geslagen wordt” (Jonker: 45) of dat door de vele vertragingen van eerder ICT- projecten de deadline als ‘zacht’ wordt ervaren. Uit onderstaande analyse blijkt dat zowel een strakke deadline vertraging kan opleveren, maar ook dat het bieden van meer ruimte geen soelaas biedt voor een snelle ontwikkeling van basisregistraties.

Het vaststellen van de wetgeving voor de BAG en later de BGT wordt door veel bronhouders gezien als een extra last of opdracht maar kent ook positieve aspecten. Erik Jonker gaf in het interview aan dat gemeenten vaak aangeven, “maak er alsjeblieft een wet van, dan kan ik het beter uitleggen binnen de organisatie” (Jonker: 43). Intern blijkt het bij gemeenten praktisch te zijn als er een extern middel, zoals de wet, voorhanden is om beweging te creëren. Zo kwam de BAG wetgeving voor Amsterdam goed uit omdat “elk stadsdeel een eigen methode had (..) en op hetzelfde niveau tegen elkaar aanblazen, dan beweegt er niemand” (van der Meer: 9). De wet zorgt voor een standaardisatie waarmee de inhoudelijke discussie kan worden afgesloten. Een vaste deadline zorgt er daarnaast voor dat ook “mogelijke prioriteringsdiscussies” worden voorkomen (Jonker: 43). Met de wetgeving is duidelijk dat het programma echt begint en dat de vrijblijvendheid voorbij is, “als de wet er is dan komen ze wel” (Odijk: 61). De overtuiging dat een wet of gedeelde visie nodig is in overheidsland leeft ook bij Noud Hooyman, die weet dat het nodig is om “de druk er op te houden (..) anders kun je het wel schudden” (Hooyman: 35, 43).

Deze mening is niet iedereen toegedaan, zo blijkt uit de interviews. Volgens Lodewijk Jessen “leven we in een tijd waarin de overheid zijn planning *never* realiseert” (Jessen: 61). Tijdens het interview met de projectleider van de gemeente Borssele en Maassluis werd aangegeven dat ze “met vlag en wimpel waren geslaagd” voor de ontwikkeling van de BAG (Gaiser: 35). Bij het aangeven dat slecht enkele bronhouders de oorspronkelijk deadline hadden gehaald bleek er een nuance te zijn, “O, de originele datum? Nee die hebben we niet gehaald” (Idem: 41). Uit voorgaande uitspraken spreekt het beeld dat een uiterste datum voor het voldoen aan een wet niet altijd als definitief wordt gezien. Dit heeft te maken met de overtuiging dat “Den Haag steeds meer verplichtingen oplegt, die uitlopen en steeds weer worden uitgesteld” (Jessen: 62). Het gevaar ontstaat hierbij dat “een totaal murw geslagen gemeente krijgt” (Jonker: 45) die aan diverse wettelijke verplichtingen moet voldoen en het met de deadline, bewust of onbewust, niet zo nauw neemt.

Uit voorgaande blijkt dat de wetgeving enerzijds wordt gezien als een variabele met een positieve invloed op de doorlooptijd door de druk die het creëert en de prioritering die eruit volgt. De beeldvorming over de hardheid van de deadline en de hoeveelheid wetgeving zijn anderzijds factoren die de doorlooptijd negatief beïnvloeden. De deadline moet niet “comfortabel ver weg liggen” omdat “het moment dat de bronhouders echt starten invloed heeft” op de doorlooptijd (van Rossem: 57, 75). Daarentegen moet de planning wel realistisch zijn en ruimte bieden voor “een gemeente om zich voor te bereiden en budget en dergelijke te regelen” (Jessen: 69). Er blijkt een dunne lijn te bestaan tussen een te strakke en ruime deadline, ongeacht de keuze hiervoor is duidelijk geworden uit de analyse dat deze variabele van betekenis is voor de doorlooptijd van de BAG en de BGT.

Variabele	Doorslaggevende factoren	Invloed doorlooptijd BAG en BGT	Aantal referenties in de empirische data
Mate van hardheid inwerkingtreding wetgeving	Naleven afgesproken deadline	Middel	14

5.2.2 Directief of lief?

“Ik weet dat de BAG best directief werd aangestuurd” (Jonker: 33) wordt in een van de interviews aangegeven, waar een tegenstelling te herkennen is met de BGT, waar die “hardere opstelling ontbreekt” (Jessen: 117). In de benadering vanuit het Ministerie van IenM naar de bronhouders blijken verschillen tussen de BAG en BGT te herkennen zijn, zo blijkt uit de empirie. De directieve aanpak heeft hierbij een stuwende invloed op de doorlooptijd, zo geven enkele respondenten aan. Ook hier geldt dat dit beeld niet door alle betrokkenen wordt gedeeld aangezien het “drukken grenzen kent” (Jonker: 71) en de

waarschuwingsbrieven niet door alle bronhouders serieus werden genomen. Maar ook de ‘lieve’ benadering kent haar beperkingen. Het ondersteunen van de implementatie en het ontzorgen van bronhouders kunnen leiden tot inactiviteit, wat een negatieve invloed heeft op de doorlooptijd. Ook bij deze variabele blijkt dat een juiste combinatie van ‘directief’ en ‘lief’ helpt om de doorlooptijd te verkorten.

Een van de grootste succesfactoren bij de ontwikkeling van de BAG was de directieve aanpak, “je moet bereid zijn het hard te spelen”, aldus een van de ambtenaren bij het Ministerie (Odijk: 33). Harde afspraken maken en als bronhouders hier niet aan voldoen “mensen uitnodigen op het Ministerie” (Idem). In een advies over stelselregistraties is hierbij een belangrijke nuance toegevoegd, namelijk dat je “iets moet kunnen afdwingen, maar ook op draagvlak gebaseerd is” (AB Abtop: 4). Er is een bredere overeenstemming dat het Ministerie bij de ontwikkeling van BAG relatief sturend was, waarbij wat meer input mogelijk was geweest (van der Meer: 51). In de praktijk werd dit sturende directieve aspect voornamelijk geopenbaard door het maken van individuele afspraken, het sturen van brieven naar de bestuurlijke top en- in het uiterste geval- het ontbieden van de gemeentesecretaris op het Ministerie. Tevens was er een mogelijkheid tot het verhalen van kosten op de gemeenten die niet aan de wet voldeden. De zogenaamde *indeplaatsstelling*, “welke sinds de oorlog maar een keer is toegepast” (Hooyman: 49) is als dreiging gebruikt- en ook toegepast om de gemaakte kosten van het programmabureau te verhalen op bronhouders. Vanuit de gemeenten werd het opdraaien van de kosten wel als dreigend ervaren, want met “het opdraaien voor de kosten kun je ze wel dwingen”, aldus een van de projectleiders (Gaiser: 81).

Een puur directieve benadering van bronhouders is echter ook niet de succesformule voor een korte doorlooptijd, zo blijkt uit de interviews. Enerzijds omdat het dreigen met consequenties niet altijd het gewenste effect heeft, en anderzijds omdat er ook ondersteuning geboden moet worden voor de uitvoering. Als er brieven worden gestuurd met dreigementen, “dan wordt daar laconiek mee omgegaan” (Gaiser: 63). Gemeenten moeten keuzes maken, de beide geo-basisregistraties zijn niet de enige verplichting vanuit Den Haag, zo blijkt uit de interviews met betrokkenen vanuit gemeenten. Om die reden werkt de dreiging zelfs averechts, “je kunt bijna klaverjassen met brandbrieven”, zo is de ervaring (Gaiser: 75, 77). Een oplossing wordt hiervoor ook genoemd. Afstemming tussen verschillende programma’s en departementen zou de druk op de capaciteit van bronhouders verkleinen, waardoor de haalbaarheid voor de afzonderlijke programma’s wordt vergroot (Idem: 117).

Een andere factor binnen deze variabele is het ondersteunen van de bronhouders, of zelfs ontzorgen. Bij zowel de BAG als de BGT bleek dit in bepaalde mate mogelijk te zijn, maar je “moet veel financiën hebben om implementatie te ondersteunen” (Hooyman: 19). Naast het faciliteren is een ander aspect van deze ‘lieve’ benadering dat de inhoudelijke eisen worden teruggebracht. “Afpellen of het echt belangrijk is (..) en ook inhoud loslaten dus” (Jessen: 34). Zo kon men de bronhouders aanspreken op de afspraken en tevens hulp bieden. In deze combinatie schuilt een belangrijke succesfactor om een negatieve invloed op de doorlooptijd te voorkomen en de ontwikkeling te stimuleren. Het vierpijlermodel, zoals dat bij de BAG is gebruikt, is de basis van het succes aldus betrokkenen vanuit IenM: “Informereren, helpen, stimuleren en aanspreken. Een soort *good cop, bad cop*” (Jessen: 86). “Meedenken en lief zijn is een, maar er zitten ook harde afspraken aan vast, dat was wel de kracht” (Odijk: 76).

Variabele	Doorslaggevende factoren	Invloed doorlooptijd BAG en BGT	Aantal referenties in de empirische data
Mate van sturing en ondersteuning	Sturende aanpak, mate van inspraak en ondersteuning	Groot	30

5.2.3 Inhoudelijke specificaties

“In het buitenland vinden ze ons krankzinnig qua detail”, geeft Erik Jonker aan in zijn interview. Voor zijn huidige baan bij de Digicommissaris gebruikt hij graag de BGT als voorbeeld op welke wijze de basisregistraties in Nederland worden vormgegeven en welke inhoudelijke specificaties hierin worden opgenomen. De detaillering van de gegevenselementen bieden veel extra mogelijkheden in het gebruik van de registraties, maar leiden ook tot oponthoud en frustratie bij de vorming ervan, zo blijkt uit de ervaringen in de praktijk. En het heeft een duidelijk vertragende invloed gehad op de doorlooptijd. Dit komt enerzijds door overschatting van de kwaliteit van gegevens die er was voordat de geo-registraties ontwikkeld moesten worden, anderzijds door onderschatting van de hoeveelheid werk door de data-leverende bronhouders. Hier speelt ook de beschikbare capaciteit bij bronhouders, specifiek de gemeenten, een belangrijke rol. Indirecte gevolgen van een relatief rigide handboek met inhoudelijke eisen hebben, zeker bij de BAG, gevolgen gehad voor de kosten, doorlooptijd en bracht een “negatieve sfeer met zich mee” (Jessen: 58).

Een van de eerste zaken die worden genoemd op de vraag welke factoren de doorlooptijd beïnvloeden is “het aantal gegevenselementen” (Jonker: 21). Teveel is niet altijd goed, is een boodschap die door gemeenten wordt afgegeven (van der Meer: 56, 58). De opbouw van een geo-registratie moet realistisch blijven om de uitvoering mogelijk te maken. Het aantal gegevenselementen wordt niet door alle respondenten als noodzakelijk gezien, treffend verwoord door Ad van der Meer met de woorden: “Een tafel met 6 poten gaat ook niet werken, (...) ik heb liever 4 gegevens echt goed dan 10 gegevens half..” (Idem). Dat het aantal gegevenselementen ten koste gaat van de bruikbaarheid en kwaliteit wordt vaker genoemd in de interviews, waarbij zware inhoudelijke principes moeten kunnen worden losgelaten (Jessen: 84). De eisen waren te zwart-wit gesteld, met het gevolg dat als bijvoorbeeld gemeente Amsterdam eraan zouden kunnen voldoen men “eerst twee jaar archiefonderzoek moest doen” (Odijk: 54).

Voornamelijk bij de BAG blijkt het aantal gegevenselementen, ofwel het ‘labelen’, de doorlooptijd te hebben verlengd. De oorzaak hiervoor is tweeledig. Allereerst sloot de theorie niet aan bij de praktijk, er was sprake van overschatting van de gegevens die reeds voor handen waren. Die gegevens waren er niet, “dat is papier wat ergens ligt en niet ontsloten is” (Jessen: 20). Het “opzoeken van alle brondocumenten is enorm veel werk” (Gaiser: 19), waarbij ook bleek dat de informatie die wel voorhanden was grote verschillen kende door de diverse administratiemethoden binnen een gemeente. Bij de gemeente Amsterdam bleek “dat andere afdelingen wel 30.000 andere adressen hadden dan wij”, waarbij iemand die allemaal moet langsgaan om er uniformiteit in aan te brengen (van der Meer: 27). Naast de overschatting van datgeen wat er al was bleek er ook sprake van onderschatting van het werk dat gedaan moest worden, twee facetten die hand in hand gaan. De parafraze “gemeenten zijn laks en onderschatten dingen (...) en voor de gemeenten die het wel serieus namen was het alsnog heel veel werk” (van der Meer: 31) vat de onderschatting goed samen.

De problemen die de inhoudelijke specificaties met zich meebrengen kunnen worden verklaard. De afstemming bij de BAG tijdens het ontwerpproces was onvoldoende. De theorie dat alles er al was, “hoe is dat in godsnaam mogelijk? (...) Kennelijk is er dan toch iets mis gegaan met de afstemming met de praktijk” (Jessen: 36). Pilots zijn hierbij een mogelijke valkuil, omdat hier partijen aan meedoen met tijd en geld en als zodanig niet representatief zijn voor alle bronhouders (Gaiser: 107, Jessen: 36). Naast de afstemming is de capaciteit die voorhanden is bij gemeenten ook een mogelijke verklaring waarom de aantallen gegevenselementen te groot en gedetailleerd bleken. Zeker “kleine gemeenten hebben niet zoveel ambtenaren, met elk 300 dossiers” (van der Meer: 37), waarbij de detaillering van de data niet behapbaar zijn in de uitvoering.

Dit heeft gevolgen gehad voor de doorlooptijd van de onderzochte registraties, in het bijzonder de BAG. Over de grote druk op gemeenten geeft van der Meer aan dat, “het is niet voor niets dat sommige gemeenten zich opheffen, dat is gewoon bestuurlijke wanhoop” (van der Meer: 37). Voor veel gemeenten zijn hierbij ook de kosten uit de hand gelopen, wat een negatieve sfeer met zich meeneemt. Het “gaat ten koste van de kwaliteit (...), men moet nieuw budget aanvragen en het duurt langer” (Jessen: 84, 58). De mate van detaillering van de inhoud is hierbij een variabele die bij de onderzochte basisregistraties van belang is geweest en, zeker bij actoren zoals de gemeenten, invloed heeft gehad op de doorlooptijd.

Variabele	Doorslaggevende factoren	Invloed doorlooptijd BAG en BGT	Aantal referenties in de empirische data
Mate van detaillering en hoeveelheid objectgegevens	Overschatting gegevenskwaliteit, onderschatting hoeveelheid werk, capaciteit	Groot	24

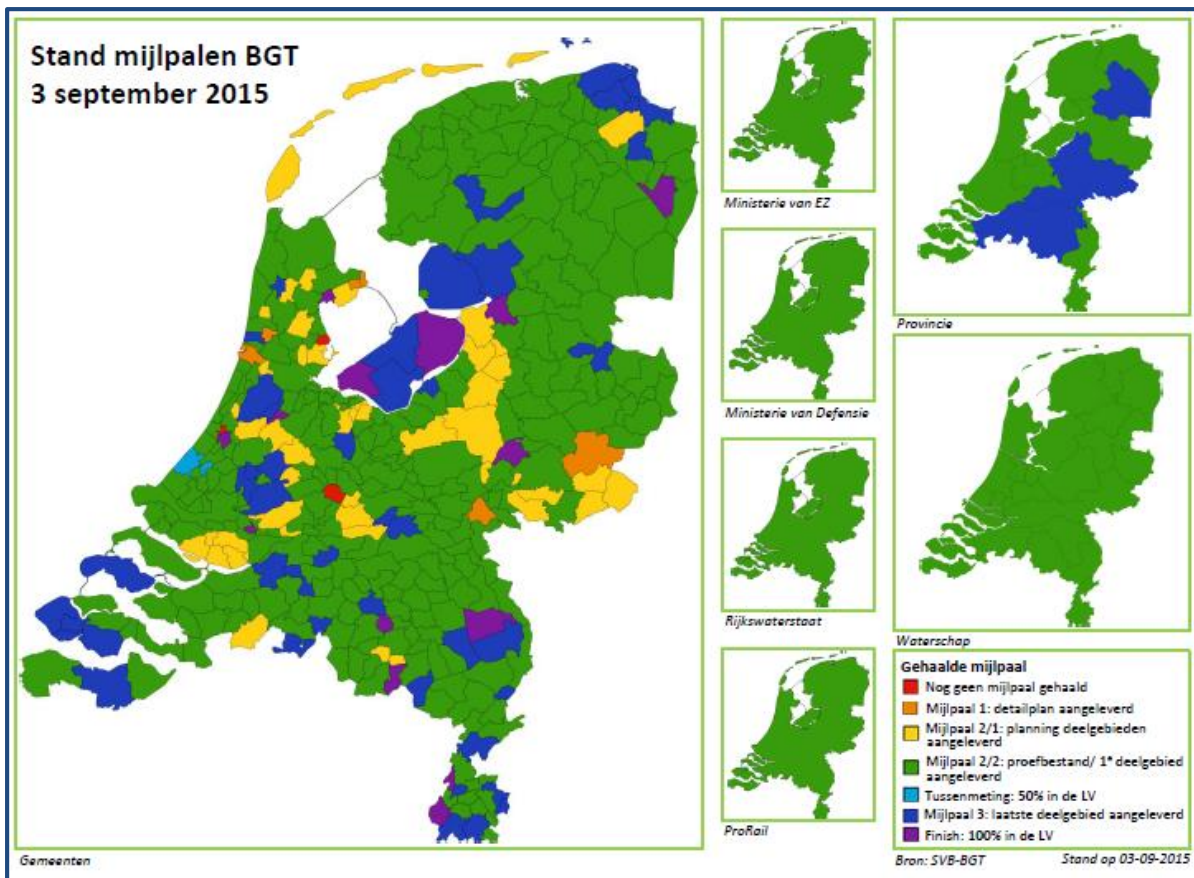
5.2.4 Bestuurlijke betrokkenheid

In de geschetste variabele over financiële versnippering, behandeld in paragraaf 5.1.4, is reeds aangeduid dat er een positieve invloed uitgaat van politiek commitment tijdens de opstartfase van de onderzochte basisregistraties. Uit de analyse van de interviews komt daarnaast een andere vorm van commitment aan de orde, op een ander niveau en andere verschijningsvorm. De respondenten duiden het belang aan van het bestuurlijke commitment van de ambtelijke top, om te voorkomen dat het project bij de bronhouders op de achtergrond raakt. Om te voorkomen dat “onderwerpen blijven hangen, of actielijsten worden doorgeschoven” is de inzet en betrokkenheid van de ambtelijke top noodzakelijk (Auditdienst Rijk: 16). Een goede manier om dit te bewerkstelligen is het organiseren van bestuurlijke regiobijeenkomsten en het monitoren- en publiceren van de voortgang bij bronhouders. Voornamelijk deze laatste actie, met het principe van *naming and shaming*, wordt door alle respondenten benoemd als een factor van betekenis om de voortgang te stimuleren. Als bestuurders tijdens een bijeenkomst op monitorkaarten zien dat ze achter lopen ten opzichte van de buurgemeenten, “dan staan ze in hun hemd” (Gaiser: 97). Het aanhaken van bestuurders en de voortgang laten zien in overzichtskaarten helpt “absoluut” (Idem: 73) als stimulerende factor om versnelling te laten plaatsvinden en maakt dit een doorslaggevende variabele.

Bestuurlijke betrokkenheid is om diverse redenen belangrijk om voortgang te blijven houden, en daarmee de doorlooptijd te beïnvloeden. Als in Den Haag wordt besloten dat de basisregistratie er moet komen, moet het wel landen op het juiste niveau bij de bronhouders om te voorkomen dat het idee leeft dat “dit jouw ding is” (Odijk: 21, 23). De urgentie moet gevoeld worden bij bestuurders om ook prioriteit te creëren binnen de organisatie van een bronhouder, en het niet enkel een project vanuit het Ministerie is. Commitment van de ambtelijke leiding en B&W is daarom een belangrijk aandachtspunt (Auditdienst Rijk: 18). Uit de interviews bleek dat er bij “de BGT veel meer bestuurlijke aandacht is gevraagd” dan bij de BAG, waar “mensen jarenlang in de kelder bezig waren en helemaal waren losgezongen van de organisatie” (Jessen: 96). Het organiseren van bijeenkomsten op verschillende niveaus, dus naast projectleiders ook de ambtelijke top, helpt om de ontwikkeling van de registraties onder de aandacht te krijgen- en houden.

Het monitoren van de voortgang bij de verschillende bronhouders is een van de mogelijkheden om de aandacht vast te blijven houden en bronhouders te kunnen aanspreken op hun prestaties. Door te monitoren is het mogelijk om “de zwakke broeders naar voren te halen” (van Rossem: 71), en is het niet mogelijk dat slecht presterende bronhouders onder de radar blijven. Bijkomend voordeel is dat bronhouders

zichzelf vergelijken met de buurbronhouders, daar wordt echt naar gekeken (Gaiser: 71, 97). Het monitoren met kaarten, zoals bijvoorbeeld is weergegeven in figuur 8, “helpt ontzettend” (Hooyman: 45). Een landelijk overzicht met bronhouders die al aangesloten zijn werkt stimulerend, “andersom geldt het schandaalprincipe natuurlijk ook: je bent nog niet aangesloten” (Gaiser: 67).



Figuur 8. Voorbeeld van de monitoring van de voortgang bij de BGT, waarbij de voortgang is gekoppeld aan het behalen van onderdelen van de mijlpalenplannen. Bron: www.bgtweb.nl

Het betrekken van de ambtelijke top blijkt belangrijk te zijn om te voorkomen dat de ontwikkeling bij de bronhouders stagneert en de doorlooptijd langer wordt. Bij de vraag wat men anders zou doen als de BAG opnieuw ontwikkeld moest worden gaf Noud Hooyman aan dat “we nog meer bij de bestuurders moeten zijn” en Martijn Odijk vertelde te kunnen “leren van het bestuurlijke traject bij de BGT” (Hooyman: 43; Odijk: 110). Monitoring is hierbij een effectief middel, zo blijkt uit de empirie. Het verzamelen van gegevens over de voortgang en het publiceren daarvan is een van de doorslaggevende factoren die invloed heeft op de doorlooptijd. Zo doorslaggevend dat Noud Hooyman inzake de BAG “er van overtuigd is dat de laatste 40 bronhouders zijn aangesloten vanwege *shaming*” (Hooyman: 47).

Variabele	Doorslaggevende factoren	Invloed doorlooptijd BAG en BGT	Aantal referenties in de empirische data
Mate van bestuurlijke betrokkenheid	Mogelijkheid <i>naming and shaming</i> , organiseren bijeenkomsten	Groot	21

5.2.5 Ketenregie

De vijfde variabele die inzicht geeft in welke mate bepaalde factoren invloed hebben op de doorlooptijd heeft te maken met de keten. Bij de vraag waarom de deadline bij de BGT niet door alle bronhouders wordt gehaald gaf Ruud van Rossem aan dat “we te lang hebben geloofd dat het met de software- leveranciers wel goed zat” (van Rossem: 75). De ontwikkeling van een informatiesysteem is niet enkel afhankelijk van de bronhouders of beschikbare data maar ook van de functionaliteit en beschikbaarheid van de software. Als deze software niet beschikbaar is, dan bestaat de mogelijkheid dat bronhouders afwachten met de realisatie of domweg niet verder kunnen. Voornamelijk bij de BGT bleek dit het geval en was een interventie vanuit het Ministerie nodig om de commerciële partijen mee te nemen in de keten. De ketenmanager van het programmabureau BGT, Jeroen van der Veen, gaf aan dat er “enig *troubleshooting* nodig was om de software gebruiksklaar te maken” (van der Veen: 13). Door de regie te nemen over de gehele keten met deelnemende partijen kon de aansluiting tussen die partijen worden verbeterd en de vertraging worden beperkt.

Bij een groot *e-government* project zoals de basisregistraties is er sprake van een complex speelveld met verschillende partijen, zowel publiek als privaat. De belangen en mate van samenwerking zijn reeds aan de orde gekomen in verschillende voorgaande variabelen, er is echter ook andere actor waar de ontwikkeling van afhankelijk is: de software leveranciers. Over de BAG verteld George Gaiser dat “gemeenten zwaar afhankelijk zijn van de software. Daarom waren de deadlines zo belachelijk, je moet in 2009 klaar zijn maar de software om het te ondersteunen is pas een jaar later klaar.” (Gaiser: 103). Gedurende de uitvoeringsfase bij de bronhouders moeten de partijen die de ICT leveren de programma’s ontwikkelen die het mogelijk maken om de data op te slaan, te verwerken en te gebruiken. Het gaat hierbij “om ICT en geo gecombineerd, dat is enorm” (Jessen: 56). De verwachting leefde bij het Ministerie dat het bedrijfsleven voor zou lopen op de ontwikkelingen bij de bronhouders, om ICT- pakketten te kunnen verkopen. Er lagen “al twee jaar pakketten op de plank, die waren in de goede richting maar toch niet perfect” (van Rossem: 75). Deze afhankelijkheid zorgde ervoor dat bronhouders niet verder konden en de voortgang stagneerde.

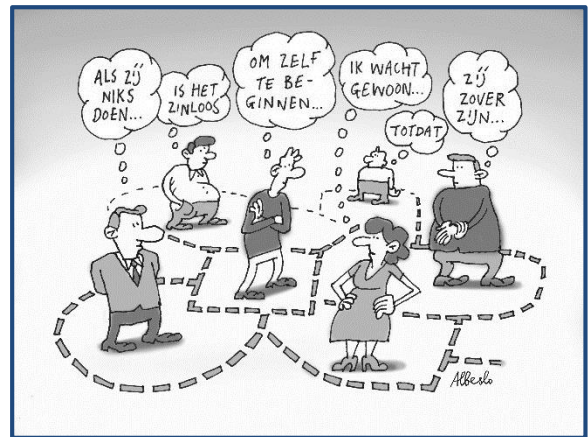
Om het bedrijfsleven mee te nemen in de planning die voor de BGT was ontwikkeld is er besloten om meer regie te nemen over de gehele keten, inclusief de softwareleveranciers. Ruud van Rossem geeft hierbij aan dat het eigenlijk niet de rol is van het Ministerie om zich te bemoeien met het bedrijfsleven, maar “dat in de praktijk het enorm heeft geholpen dat we dit wel hebben gedaan” (van Rossem: 77). De wijze van interventie was om een systeem op te zetten waarbij software- leveranciers werden gecertificeerd in hoeverre ze voldeden aan de eisen van de BGT. Hiermee werden zij gestimuleerd de ontwikkeling van de software tijdig op orde te krijgen, daar concurrenten mogelijk al wel gecertificeerd waren. Op deze wijze heeft het Ministerie “hen eigenlijk de keten ingetrokken als partner” (Idem). Zo kon er een plateauplaning worden ontwikkelt die op elkaar aansluit, en “daarmee meer grip op het ontwikkeltempo” (Idem: 61). De afhankelijkheid blijft, maar de certificering en aansluiting van het bedrijfsleven op de landelijke planning heeft ervoor gezorgd dat de voortgang werd gestimuleerd. Een voorwaarde voor het bedrijfsleven om de software te kunnen leveren was echter dat de specificaties tot in detail uitgewerkt moesten zijn. Dit is de laatste variabele en wordt behandeld in de volgende paragraaf.

Variabele	Doorslaggevende factoren	Invloed doorlooptijd BAG en BGT	Aantal referenties in de empirische data
Mate van regie over de gehele keten	Afhankelijkheid software, mogelijkheid certificering bedrijfsleven	Klein/ middel	13

5.2.6 Visie en stabiliteit

In aansluiting op de eerdere variabele, waarin het belang van ketenregie en het aansluiten van de software-leveranciers wordt benoemd, blijkt uit de interviews een zesde variabele waar doorslaggevend factoren onder geschaard kunnen worden. Eerder is het belang van continuïteit al benoemd als het gaat om bemensing en de sleutelfuncties binnen de programma's die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de registraties (paragraaf 5.1.3). Ditzelfde geldt voor de boodschap die men uitdraagt en het beleid dat wordt gevormd. De visie moet duidelijk zijn en het pakket aan eisen ook. "Keiharde specificaties zijn nodig, voordat men aan de slag gaat", zo leert de ervaring (Hooyman, 21). Dit geldt voor software-leveranciers maar ook voor bronhouders. Het "helpt als het Rijk de regels of de voorschriften niet steeds veranderd (...) dan gaat het bedrijfsleven mee, en gaan de gemeenten ook wel mee" (van der Meer: 51).

Het Ministerie is een van de belangrijkste drijvende actoren voor de geo-registraties en heeft hiervoor een duidelijke beleidsvisie opgesteld (Jonker: 11). Of het de verdeling van de lasten is, of het benoemen van het belang van een goede infrastructuur, "het Ministerie van lenM geeft daar gewoon een lijn in" (Idem). Ook met betrekking tot het technisch ontwerp is erop gestuurd dat het niet gaat veranderen, "dit is het gewoon" (van Rossem: 57). Dit is ook noodzakelijk voor de partijen die de software maken en de data verzamelen, "die gaan pas aan de slag als de specificaties echt vast staan. Anders hebben ze allemaal een desinvestering" (Hooyman: 21). Bij zowel de BAG als de BGT bleek men te wachten op elkaar. Over de BAG geeft Lodewijk Jessen aan dat "de specificaties nog niet af waren waardoor je een vicieuze cirkel krijgt: iedereen wacht op iedereen." (Jessen: 20). Bij de BGT speelde eenzelfde probleem die voor vertraging zorgde, blijktens bijgaande cartoon⁴.



Het belang dat de definities snel vast staan wordt onderschreven door betrokkenen vanuit de gemeenten, die aangeven dat dit een factor is die ervoor zorgde dat de voortgang werd versneld, of in ieder geval niet werd vertraagd. Er werd nog wel "gepield in de marge maar geen grote dingen, de definities waren klaar en vragen over voorschriften snel beantwoord" (van der Meer: 35). De visie vanuit het programmabureau moet duidelijk zijn en de eisen aan de registratie stabiel. Dat zijn de belangrijkste factoren van deze laatste variabele die een beeld vormt van de invloedrijke factoren op de doorlooptijd van de BAG en de BGT. De opdrachtgever Noud Hooyman ziet de behandelde aspecten van deze variabele zelfs als een van de belangrijkste succesfactoren, gezien de woorden: "Het grootste succes van de BAG, en ook de BGT, is het feit dat wij op een gegeven moment de keuze hebben gemaakt om de specificaties te bevriezen voor vier jaar" (Hooyman: 19). Met die bewering is het mogelijk om het conceptueel model, welke in hoofdstuk 4 is weergegeven, te verrijken en vernieuwen aan de hand van de nieuw gevonden variabelen en onderliggende factoren.

Variabele	Doorslaggevende factoren	Invloed doorlooptijd BAG en BGT	Aantal referenties in de empirische data
Mate van continuïteit en duidelijkheid	Stabiliteit eisenpakket, heldere beleidsvisie	Middel	16

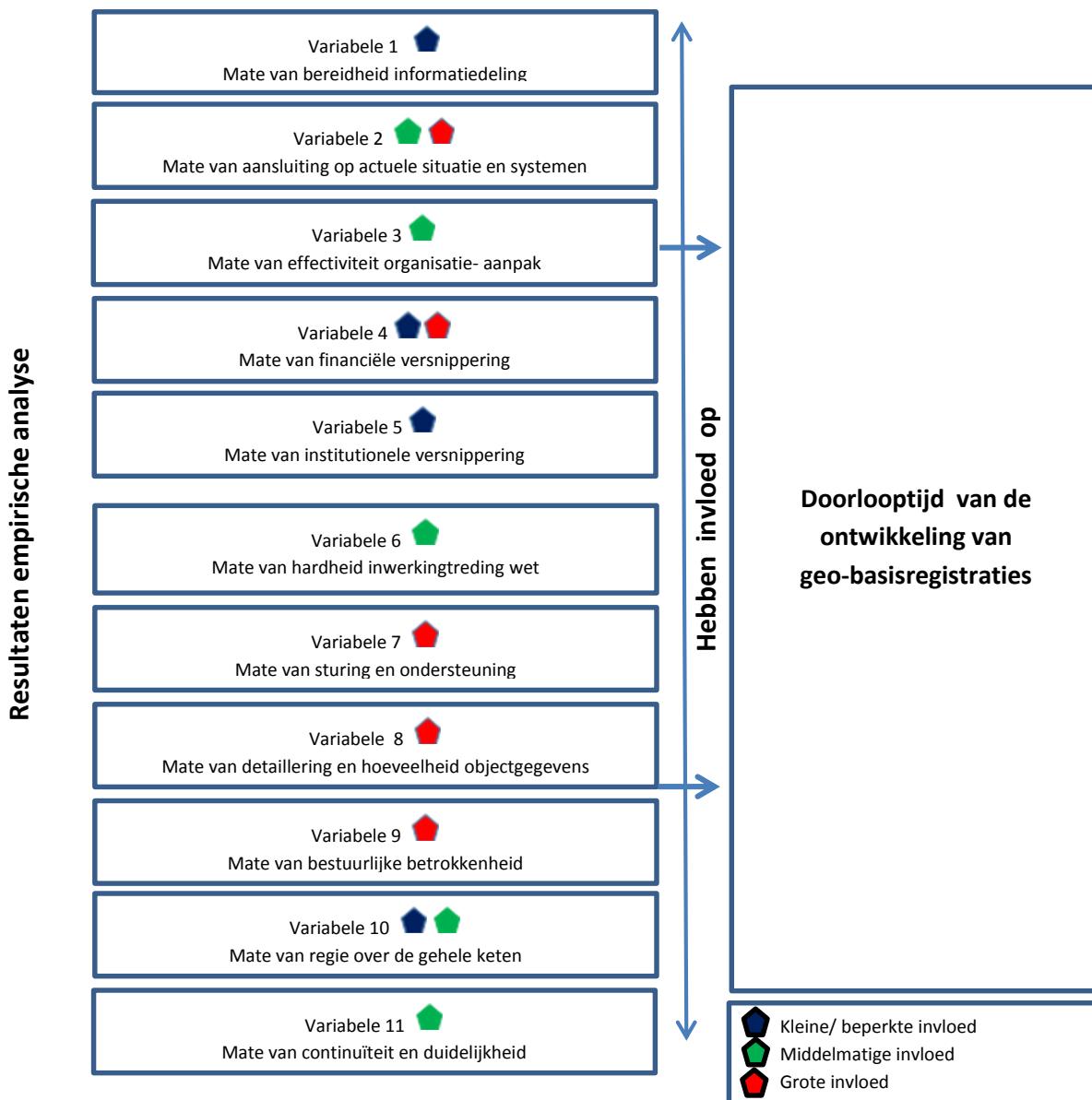
⁴ Bron cartoon: www.bgtweb.nl

5.3 Conclusie

In bovenstaande analyse is weergegeven welke variabelen er uit de empirische data naar voren komen en op welke wijze deze in de specifieke cases worden geopenbaard. Enerzijds zijn deze variabele gelijkend aan de perspectieven die in de wetenschappelijk theorie reeds zijn benoemd, maar toegespitst op de specifieke verschijningsvorm, of onder welke voorwaarden deze een rol spelen bij de BAG en de BGT. Anderzijds zijn dit nieuw geformuleerde variabelen die door het exploratieve karakter van dit onderzoek naar voren zijn gekomen en laten deze verklarende factoren zien op welke wijze zij invloed hebben gehad op de doorlooptijd van de BAG en de BGT. Om een antwoord te geven op de deelvraag worden de verschillende variabelen kort samengevat en de mate van invloed op de doorlooptijd benoemd. Na de beantwoording van de deelvraag zal het herziene conceptueel model worden weergegeven om vervolgens het onderzoek af te sluiten met het laatste hoofdstuk. Allereerst het antwoord op de deelvraag die aan de basis stond van de empirische analyse, die als volgt was geformuleerd:

Welke verklarende factoren worden in de praktijk benoemd die invloed hebben op de doorlooptijd van de ontwikkelfase van de beide onderzochte geo-basisregistraties?

Allereerst de variabele factoren die reeds in de wetenschappelijke literatuur waren geïdentificeerd. Over de mate van bereidheid om informatie te delen is vast te stellen dat de urgentie niet bij alle partijen gevoeld werd. Waar medewerkers vanuit lenM aangaven dat de noodzaak voor de registraties aanwezig was- en ook zo werd herkend, werd dit beeld niet altijd zo gevoeld bij de uitvoerende bronhouders. Randvoorwaardelijk voor deze laatste partijen is het belang voor de eigen bedrijfsvoering. Als dit belang niet herkend wordt, heeft dit een negatief effect voor het draagvlak. Desondanks is dit geen doorslaggevende factor, men moet namelijk voldoen aan de wetgeving. Van de factoren van de tweede variabele, met betrekking tot de mate van vertrouwen in de juiste technologische oplossing, is ook sprake bij de BAG en de BGT. Voornamelijk bij de eerste blijkt het ontbreken van een emergent systeem, met gelijkende bestaande data, een factor van betekenis die vertraging heeft opgeleverd. Binnen de organisatorische context (variabele 3) is de aanname dat het aantal partijen een grote invloed heeft niet aanwijsbaar als belangrijkste factor, al speelt het wel een rol in de aansturing. De diversiteit van de bronhouders moet goed in kaart worden gebracht, met een representatieve pilot. Bij gebrek daaraan is de kans aanwezig dat er vertraging optreedt en de doorlooptijd langer wordt. De programma- aanpak en bemensing vanuit het Ministerie zijn specifieke voorwaarden voor een effectieve uitvoering, zo blijkt verder uit de analyse. Over de financiën (variabele 4) kan worden vastgesteld dat tijdig inzicht in de financieringsstromen en het verkrijgen van politiek commitment een doorslaggevende factor is om verlenging van de doorlooptijd te voorkomen. In de specifieke context van de BAG en de BGT is dit een belangrijke succesfactor gebleken. Ten slotte blijkt dat er ook bij de BAG en BGT sprake was van institutionele versnippering (variabele 5), maar dat de autonome status van bronhouders ondergeschikt is aan de taakstelling: de uitvoering van de wetgeving. Verder blijkt dat bij de BGT het heeft geholpen om de “territoriumgevechten” te voorkomen door de inhoud leidend te laten zijn.



Figuur 9. Herzien conceptueel model.

Naast de eerste vijf geïdentificeerde variabelen, welke in de literatuur reeds waren geïdentificeerd, leverde de analyse nog een zestal nieuwe variabelen op. Deze verrijken het conceptueel model die in figuur 9 is weergegeven. Samengevat zijn dit de belangrijkste variabelen zoals deze zijn weergegeven in dit hoofdstuk. Wetgeving blijkt zowel een positieve- als negatieve invloed te kunnen hebben op de doorlooptijd. Het blijkt dat bronhouders een deadline goed kunnen gebruiken om intern de rijen te sluiten en budget af te dwingen, hetgeen de ontwikkeling bespoedigd. Anderzijds wordt de deadline, door ervaringen met eerdere ICT-projecten, als zacht ervaren waarmee de spreekwoordelijke druk van de ketel wordt gehaald, zo leert de analyse. Ten tweede is de variabele met betrekking tot sturing en ondersteuning, ofwel 'Directief of lief' behandeld, waaruit blijkt dat sturing belangrijk is maar gecombineerd moet worden met hulp, het loslaten van de hoeveelheid eisen en het aanbieden van expertise. De hoeveelheid eisen staat centraal in de derde variabele, waarin wordt weergegeven dat het aantal gegevenselementen een grote invloed heeft op de doorlooptijd. Zeker bij de BAG bleek er sprake te zijn van overschatting van de bestaande beschikbaarheid van gegevens en onderschatting van de hoeveelheid werk. De vierde variabele laat zien dat bestuurlijke betrokkenheid van groot belang is, waarbij het helpt als de voortgang wordt gemonitord en gepubliceerd.

Ook het voeren van ketenregie, behandeld in de vijfde variabele, blijkt noodzakelijk te zijn om ook externe partijen te binden aan de planning. De afhankelijkheid van bijvoorbeeld softwareleverancier blijkt een invloedrijke factor te zijn geweest op de doorlooptijd. Ten slotte is het belangrijk gebleken bij de BAG en de BGT om een duidelijke visie uit te dragen en hiermee voor stabiliteit te zorgen. Stabiliteit in de specificaties van het informatiesysteem helpt om de betrokken partijen duidelijkheid te verschaffen en stimuleren tijdige ontwikkeling. Daarmee zijn alle factoren benoemd die invloed hebben op de doorlooptijd van de BAG en de BGT, welke hierboven in het herziene conceptuele model schematisch worden weergegeven.

6. Conclusie en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Ter afsluiting van dit onderzoek wordt in dit laatste hoofdstuk ingegaan op de gestelde deelvragen en hoofdvraag. De antwoorden hierop geven een beeld van de verschillende factoren die invloed hebben op de doorlooptijd van de BAG en de BGT. De deelvragen zijn als een rode draad te herkennen in dit onderzoek en stonden aan de basis van hoofdstuk 2, 3 en 5. De antwoorden worden in paragraaf 6.3 bondig weergegeven en expliciet gemaakt. Daaropvolgend wordt ingegaan op de gestelde hoofdvraag zoals deze is geformuleerd in de inleiding. Met de beantwoording van de hoofdvraag worden er enkele aanbevelingen gegeven welke getrokken kunnen worden uit de lessen van dit onderzoek. Ten slotte wordt er in hoofdstuk 6.4 gereflecteerd op deze Masterscriptie, suggesties gedaan voor verder onderzoek en wordt dit hoofdstuk- en daarmee het onderzoek- afgesloten met een epiloog. Maar niet voordat er een kort resume wordt gegeven over datgeen wat is onderzocht, welke resultaten er zijn geboekt en wat de belangrijkste bevindingen zijn.

6.2 Onderzoeksopzet

In de inleiding is aangegeven dat dit onderzoek voortkomt uit het fenomeen dat er verschillen herkenbaar zijn tussen de ontwikkeling van relatief homogene basisregistraties. Door het proces van uitvoering te reconstrueren is het mogelijk gebleken om verschillende stuwende en vertragende factoren te identificeren die invloed hebben op de doorlooptijd van de ontwikkeling. Deze reconstructie is tot stand gekomen door interviews af te nemen met sleutelfiguren en daarbij relevante documentatie te analyseren. Voordat aan deze empirische analyse is gestart is er ten eerste ingegaan op de beide cases en haar specifieke context. De BAG en de BGT blijken een centrale plaats te hebben binnen het stelsel van basisregistraties en kennen diverse koppelingen met andere registraties. Verschillen zijn ook te benoemen, onder meer qua aantal bronhouders, wijze van financiering en het wel of niet bestaan van een soortgelijke voorloper. Dat deze context van belang is bleek uit de verschillende perspectieven die in het volgende hoofdstuk waren geïdentificeerd uit de wetenschappelijke literatuur. Onder meer het aantal bronhouders, bestaan van *emergente* systemen, waren factoren die geïdentificeerd zijn als invloedrijk op de doorlooptijd.

In dit volgende hoofdstuk, de literatuurreview, is gezocht naar de ontwikkeling van grote *e-government* projecten en op convergerende wijze de sprong gemaakt van ICT naar *e-government* en in de literatuur beschreven succes- of faalfactoren. De geïdentificeerde zienswijzen, in hoofdstuk 3 gedefinieerd als perspectieven, omvatten verschillende factoren die invloed uitoefenen op soortgelijke projecten. Met de analyse van de empirische data komen deze perspectieven terug, toegespitst op de wijze hoe deze bij de BAG en BGT naar voren komen en onder welke omstandigheden. Daarnaast zijn er een zestal variabelen benoemd met andere factoren die invloed hebben gehad op de doorlooptijd van de BAG en de BGT. Al deze variabelen zijn tezamen behandeld in hoofdstuk 5, alwaar met parafrazen uit de interviews en documentatie, is verduidelijkt op welke wijze factoren zich openbaren in de praktijk. De verschillende hoofdstukken zijn ingeleid met een deelvraag, waarbij de deelvragen samen antwoord geven op de hoofdvraag. Deze antwoorden worden geformuleerd in de volgende paragrafen.

6.3 Beantwoording deelvragen

6.3.1. Deelvraag 1

De eerste deelvraag staat aan de basis van het tweede hoofdstuk, alwaar de specifieke context van beide onderzochte cases zijn behandeld. De vraag die hier centraal stond was:

- 1) *Op welke wijze zijn de BAG en BGT opgenomen in het stelsel van basisregistraties en binnen welke organisatorische context is het programma vormgegeven dat verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van beide geo-basisregistraties?*

Uit het hoofdstuk en bijbehorende conclusie blijkt dat beide registraties zijn opgenomen in het stelsel, waarbij er verschillende, zowel huidige als toekomstige, koppelingen zijn met bestaande registraties. De organisatorische context van de BAG wordt gekenmerkt door haar enige bronhouder, de ruim 400 gemeenten. Andere belanghebbende partijen zijn het Ministerie van VROM, Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken. De reden dat gemeenten de enige bronhouders zijn is inherent aan het feit dat het om de objectgegevens Adressen en Gebouwen gaat. Alle gemeenten hadden deze gegevens reeds, maar niet op uniforme wijze of van dezelfde kwaliteit. Deze specifieke context, en inhoud van de registratie, bleek in de empirische analyse van groot belang, zo is te lezen in paragraaf 5.2.3.

De BGT kent een eigen context die overeenkomsten heeft met de BAG, maar ook verschillen. Net als de BAG betreffen het gegevenelementen binnen het geo-domein en bestaat het gros van de bronhouders uit gemeenten. Naast deze bronhouders leveren echter ook een zestal andere typen bronhouders gegevens, waaronder enkele ministeries, provincies, waterschappen en ProRail. De organisatorische context is hierbij wezenlijk verschillend met die van BAG, al bleek in paragraaf 5.1.3. dat dit geen doorslaggevende factor voor de doorlooptijd is gebleken tijdens de ontwikkeling. Daarnaast verschilt de BGT ten opzichte van de BAG in de organisatorische voorgeschiedenis, waar er al een samenwerking mechanisme bestond in de vorm van de LSV- GBKN. Het programma is daarnaast vormgegeven met een intermediair, het SVB- BGT, die zorgde voor ontzorging. Ook dit casus specifieke organisatorische aspect komt terug in de empirische analyse, zij het in mindere mate (zie paragraaf 5.2.2).

6.3.2. Deelvraag 2

Aan de basis van het derde hoofdstuk, waarin de wetenschappelijke literatuur wordt behandeld, staat de volgende deelvraag:

- 2) *Welke factoren die invloed hebben op de doorlooptijd van grote ICT- projecten, zoals basisregistraties, zijn uit de bestaande wetenschappelijke literatuur af te leiden?*

Het antwoord op deze vraag kan lastig in een zin geformuleerd worden, maar laat zich het best omschrijven door vijf verschillende perspectieven te benoemen. Deze perspectieven zijn in wezen zienswijzen, of categorieën waarbinnen meerdere factoren thuishoren. Ten eerste de bereidheid om informatie te delen, waarbij in de literatuur succes- en faalfactoren te identificeren die te maken hebben met (het ontbreken van) doelconsensus, urgentie en wederzijdse afhankelijkheid om informatie te delen. In het tweede perspectief worden factoren benoemd die te maken hebben met (een tekort aan) de werkbaarheid van de technologische oplossing. De derde zienswijze bevat factoren die te maken hebben met de organisatorische context, waarbij bepaalde managementvaardigheden en de betrokkenheid van de deelnemende partijen centrale aspecten zijn. Ook zijn er financiële factoren benoemd in het vierde perspectief, zoals het wel of niet kunnen bijeenbrengen van budgetten en de mate waarop de kosten- batenrekening positief is voor de betalende partijen. Ten slotte zijn er factoren geïdentificeerd in de literatuur die te maken hebben met de institutionele versnippering. Hiermee worden de formele bestuurslagen bedoeld in de inrichting van het

openbaar bestuur en de mogelijkheden en problemen die dit met zich meebrengt voor integrale e-government initiatieven.

6.3.3. Deelvraag 3

De derde en laatste deelvraag gaat ook in op de factoren die de doorlooptijd beïnvloeden, ditmaal echter uit de praktijk, waarbij het antwoord wordt gezocht in de beschikbare documentatie en uitgewerkte interviews.

3) *Welke verklarende factoren worden in de praktijk benoemd die invloed hebben op de doorlooptijd van de ontwikkelfase van de beide onderzochte geo-basisregistraties?*

Ook hier zijn verschillende variabelen benoemd in het vijfde hoofdstuk. De eerste vijf betreffen variabelen gelijkend de eerdere perspectieven die ook in de literatuur waren geïdentificeerd, maar nu toegespitst op de specifieke context van de BAG en de BGT. Deze theoretische perspectieven zijn allen herkenbaar in de praktijk, zij het dat ze op specifieke wijze worden geopenbaard of afhankelijk zijn van bepaalde variabele actoren of omstandigheden. Zo was de bereidheid tot informatiedeling enkel aanwezig bij de uitvoerende partijen als de urgentie er was voor de eigen bedrijfsvoering- en als zodanig veelal niet werd herkend. Het tweede perspectief, met betrekking tot de technologische oplossing, kwam ook aan de orde in de praktijk waarbij de aanwezigheid van een eerder, gelijkend systeem als factor van betekenis werd benoemd. De organisatorische aanpak (variabele 3) is een factor van belang, waarbij specifiek de kwaliteit en representativiteit van de pilotgroep als doorslaggevende factor wordt benoemd. Een succesfactor bij de onderzochte cases zijn de factoren die binnen de financiële variabele zijn benoemd. Tijdig duidelijkheid creëren en politieke commitment bleken van grote invloed om het proces te bespoedigen en de doorlooptijd te beperken op dit vlak. Ten slotte blijkt ook de institutionele versnippering invloed te hebben op de doorlooptijd, maar in het geval van de BAG en BGT is dit geen doorslaggevende factor, zo is uiteengezet in hoofdstuk 5.2.6.

Daarnaast worden er een zestal nieuwe variabelen behandeld in dit hoofdstuk, aanvullend op de variabelen die als perspectief ook in de literatuur bekend zijn. Zo blijkt de deadline, die wordt ingegeven door de inwerkingtreding van de wet, een factor te zijn die de doorlooptijd kan verkorten, mits deze als definitief wordt ervaren. De sturing daarop, zo staat beschreven als tweede variabele, kan directief zijn, als hier ook hulp en tegemoetkoming tegenover staan. Deze tegemoetkoming betreft onder meer het aantal kwaliteitseisen die in de derde variabele worden behandeld. De detaillering van de specificaties bleek voornamelijk bij de BAG een van de grootste vertragende factoren en heeft als zodanig een grote invloed gehad op de doorlooptijd. In de vierde variabele wordt het belang van de bestuurlijk betrokkenheid bij de bronhouders benoemd, waarbij monitoring- en de mogelijkheid tot *naming and shaming*- een positieve invloed heeft op de doorlooptijd. De regie nemen over de gehele keten, zo mogelijk ook over de software-leveranciers, blijkt ook een invloedrijke factor in de praktijk van de onderzochte basisregistraties. De afhankelijkheid van het bedrijfsleven wordt als factor van invloed behandeld in de vijfde variabele. Als laatste wordt in de zesde variabele aangegeven dat het uitdragen van een visie en het creëren van stabiliteit een invloedrijke factor is die de doorlooptijd positief beïnvloed, of bij het ontbreken ervan negatief.

6.4 Beantwoording centrale vraagstelling

De verschillende deelvragen gaan over aspecten van het onderzoek, waarbij ze samen antwoord geven op de centrale vraag. De vraagstelling hiervan luidt:

Welke factoren hebben invloed gehad op de doorlooptijd van de ontwikkeling van de geo-basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) en Grootschalige Topografie (BGT) en op welke wijze komen deze factoren tot uitdrukking?

Gezien het karakter van de vraag, waarbij een aantal factoren centraal staan, is het antwoord niet in enkele zinnen te formuleren. Wel zijn er in het onderzoek verschillende factoren geïdentificeerd welke in meer of mindere mate invloed hebben gehad op de doorlooptijd van de onderzochte basisregistraties. Deze verschillende factoren zijn in de analyse aangeduid als variabelen, gezien de aanwezigheid- of afwezigheid van de verschillende factoren, een afhankelijke mate van invloed met zich meebrengt. In de analyse is dit punt herkenbaar omdat hier wordt aangegeven in welke variabele mate de factoren invloed hebben gehad op de doorlooptijd. Ook zijn de verschillende variabelen in de analyse gewaardeerd door aan te geven of ze een kleine, middelmatige of grote invloed hebben gehad. In deze paragraaf worden de variabelen opgesomd in orde van belang, en hiermee antwoord gegeven op de hoofdvraag.

Allereerst de variabelen die van grote invloed zijn geweest op de doorlooptijd, blijktens de analyse van de empirische data.

- De eerste variabele die een grote invloed heeft gehad op de doorlooptijd is de mate van financiële versnippering. In de beide cases betreft het een positieve invloed op de doorlooptijd, daar er mogelijk vertraging had kunnen plaatsvinden als er geen politiek commitment en een positieve business case was geweest om deze uitdaging het hoofd te bieden. De financiële versnippering komt voort uit de decentrale budgettering en de verschillende bestuurslagen die moeten bijdragen aan de registraties. Met een goede business case, waarbij de bijdragende partijen het meest profiteerden, wist men zich te verzekeren van politieke steun en zodoende een drukmiddel om voortgang te boeken.
- Ook de mate van sturing en ondersteuning heeft een grote invloed op de doorlooptijd. Deze variabele kent twee factoren die, mits ze op de juiste wijze worden toegepast, samen een positieve invloed hebben op de doorlooptijd. Teveel focus op de *directieve* kant, of juist de *lieve* kant werkt echter averechts. Zowel ondersteuning als sturing is van belang, treffend verwoord met “een soort *good cop, bad cop*”, aldus een van de respondenten.
- Een variabele die bij de BAG een grote negatieve invloed heeft gehad op de doorlooptijd is de mate van detaillering en hoeveelheid objectgegevens. De inhoudelijke eisen die werden gesteld waren te hoog voor de meeste bronhouders om aan te kunnen voldoen. Dit kwam enerzijds door onderschatting van de kwaliteit van de beschikbare gegevens, anderzijds door de onderschatting van de bronhouders van de hoeveelheid werk.
- Een variabele die een positieve invloed heeft gehad op de doorlooptijd is de mate van bestuurlijke betrokkenheid. In het oog springt de mogelijkheid tot *naming and shaming* door middel van monitorrapportages, welke door welhaast alle respondenten wordt aangemerkt als een effectief middel om voortgang te stimuleren. Tezamen met het organiseren van bestuurdersbijeenkomst vormen deze twee factoren een invloedrijke variabele. De mate van bestuurlijke betrokkenheid is daarmee de laatste van de vier variabelen met een grote invloed op de doorlooptijd.

Dan zijn er een viertal variabelen die gewaardeerd zijn als hebbende een middel of middel/ grote invloed op de doorlooptijd van de onderzochte cases.

- De mate van aansluiting op de huidige situatie en systemen is er daar een van. Hier is een duidelijk verschil aangetoond tussen de onderzochte cases, waarbij er bij de BGT sprake was van een voorloper. Deze aansluiting op de eerdere situatie is aangeduid als emergentie, wat een positieve invloed heeft gehad op de doorlooptijd. De aansluiting op overige systemen is daarnaast ook een belangrijke factor gebleken, daar grote verschillen tussen de gegevens voor extra werk zorgden.
- Ook de mate van effectiviteit van de organisatie- aanpak heeft een middelmatige invloed gehad op de doorlooptijd. Hier is niet zozeer de organisatorische context qua aantallen stakeholders belangrijk, maar wel in hoeverre de diversiteit goed in kaart is gebracht. De uitvoering van pilots is nuttig, maar een juiste

representativiteit is hierbij van belang. Ook de afhankelijkheid tussen de diverse bronhouders werd benoemd als invloedrijke factor. Ten slotte is ook de factor van een goede bemensing van het programmabureau benoemd als factor die van positieve invloed kan zijn op de doorlooptijd.

- De mate van de hardheid inwerkingtreding van de wetgeving is een variabele die een middelmatige invloed heeft op de doorlooptijd. Deze variabele heeft te maken met de positieve, danwel negatieve invloed van een deadline. Enerzijds wordt aangegeven door respondenten dat de wetgeving helpt als extern drukmiddel binnen de eigen organisatie. Anderzijds wordt deze deadline als *zacht* ervaren, omdat men gewend is dat overheidsprojecten uitlopen. In het geval van de onderzochte cases is de invloed gemiddeld geweest maar blijkt dat deze variabele duidelijk twee kanten heeft. Een te strakke deadline werkt averechts maar het hebben van een deadline is echter wel een must.
- Een vierde variabele die een middelgrote invloed heeft gehad op de doorlooptijd van beide registraties heeft te maken met visie en stabiliteit. De mate van continuïteit en duidelijkheid wordt door respondenten genoemd als een positieve invloed op de doorlooptijd, mits daar aan voldaan wordt. Hier wordt de beleidsvisie bedoeld, welke een duidelijke koers moet aangeven. Belangrijker nog is de factor stabiliteit. Hiermee worden de definities en eisen bedoeld, die gebaat zijn bij een bevestiging zo werd beschreven in de analyse. Als bronhouders exact weten wat er van ze verlangd wordt is de kans op een desinvestering kleiner en zal men voortvarender aan de slag gaan.

Ten slotte zijn er ook variabelen die een rol hebben gespeeld in de ontwikkeling van de onderzochte registraties, en daarnaast invloed hebben gehad maar slechts beperkt.

- Een variabele die is aangemerkt als hebbende een kleine tot middelmatige invloed op de doorlooptijd is de mate van regie over de gehele keten. Vooral bij de BGT is dit punt benoemd. Het achterblijven van het bedrijfsleven zorgde voor vertraging, aangezien bronhouders afhankelijk waren van de software. In de praktijk bleek het te helpen om de verschillende partijen te certificeren en op deze wijze te stimuleren om voortgang te boeken. Mogelijke reden dat het bedrijfsleven nog niet zover was, kan onduidelijkheid over de specificaties zijn. Dit punt is voorwaardelijk en behandeld als variabele met middelgrote invloed. De mate van ketenregie wordt echter aangemerkt als klein tot middelmatige invloed op de doorlooptijd.
- De mate van bereidheid tot informatiedeling. Vanuit de theorie bleek dat de bereidheid van stakeholders om informatie te delen afhankelijk was van enkele zaken. Er was urgentie voor nodig, consensus over het uiteindelijke doel en de status van de informatie als inkomstenbron waren variabele factoren die invloed zouden kunnen hebben op de doorlooptijd. Dit tekort aan bereidwilligheid blijkt in mindere mate uit de analyse. De urgentie werd niet door alle partijen herkend, wat het draagvlak verminderde. In hoeverre het bijdraagt aan het eigen bedrijfsproces was een factor die naar voren kwam als een variabele factor die invloed heeft gehad op de ontwikkeling. Het feit dat de invloed op de doorlooptijd als klein wordt gewaardeerd heeft te maken met de ambtelijke gehoorzaamheid. De taakstelling is hier leidend ten opzichte van het ontbreken van consensus, want de wet moet nu eenmaal uitgevoerd worden.
- Ook de mate van institutionele versnippering blijkt een kleine invloed te hebben op de doorlooptijd van beide registraties. De mogelijke machtsstrijd die voortkomt uit de indeling van het huis van Thorbecke, met semi- autonome bestuurslagen, bleek weinig invloed te hebben. Dit kwam deels door het feit dat de discussie bij de BGT voornamelijk over de inhoud werd gevoerd, en hiermee territoriumgevechten voorkwamen werden. Ook hier speelt de overtuiging dat de lagere overheden de wet uiteindelijk moeten uitvoeren en de mate van institutionele versnippering in de beide cases niet als een doorslaggevende variabele kan worden aangemerkt.

6.5 Aanbevelingen

Het onderzoek naar basisregistraties heeft veel opgeleverd. Zo is er een verklarend model vormgegeven met verschillende variabelen, welke bruikbaar is voor vervolgonderzoek. Het empirische onderzoek heeft een veelvoud aan factoren opgeleverd die invloed uitoefenen op de doorlooptijd van basisregistraties, welke van nut kunnen zijn voor de ontwikkeling van nieuwe registraties of soortgelijke *e-government* initiatieven. Daarnaast zijn er een viertal praktische aanbevelingen te geven. Deze aanbevelingen richten zich op variabelen waar invloed op uitgeoefend kan worden. Zo is bijvoorbeeld het ontbreken van een soortgelijke voorloper in de vorm van een registratie van weinig praktisch nut, daar hier in de toekomst geen invloed op uitgeoefend kan worden. Om deze reden de volgende vier aanbevelingen.

- Draag zorg voor een goede voorbereiding. Voornamelijk voor de variabelen die te maken hebben met financiële en institutionele versnippering is een gedegen voorbereiding van groot belang. Het tijdig opstellen van een business case heeft enkele voordelen. Allereerst is het mogelijk om politiek commitment te verkrijgen, wat een gebleken stimulerende factor is ten aanzien van de doorlooptijd. Ten tweede is de voorbereiding van belang om een financiële verdeelsleutel te kunnen maken en verantwoorden met de business case. Ten slotte helpt een gedegen voorbereiding om een beleidsvisie op te stellen waar in een vroeg stadium over gediscussieerd worden. Met het ondertekenen van deze visie, of een convenant, zijn de verschillende partijen aangesloten en worden territoriumgevechten voorkomen.
- Houdt rekening met diversiteit. Zowel op het gebied van verschillende financieringsstromen, kwaliteit van beschikbare data en capaciteitsverschillen bij bronhouders is uit de analyse gebleken dat dit factoren zijn die invloed uitoefenen op de doorlooptijd. Een concrete aanbeveling vloeit hier ook uit voort inzake het organiseren van pilots. Pilots geven inzicht in de status van bronhouders en de hoeveelheid werk dat de wetgeving zal opleveren, maar enkel als de deelnemers representatief zijn voor het geheel.
- Stem wetgevingstrajecten af met andere ministeries. Uit de analyse is gebleken dat voornamelijk gemeenten worden overspoeld met diverse wetgeving waaraan voldaan moet worden. De bestuurlijke wanhoop die daar uit voortkomt helpt niet de doorlooptijd te verkorten. Voldoende draagvlak creëren en een juiste timing is hierbij essentieel. Als er “geklaverjast” kan worden met brandbrieven is dit een teken dat de druk op de capaciteit van bronhouders te groot is geworden. Een realistische planning kan hier bij helpen.
- Ten slotte is voornamelijk bij de BAG gebleken dat een juiste combinatie van steun en sturing essentieel is om de doorlooptijd te verkorten. Ondersteuning van bronhouders is noodzakelijk om de juiste expertise beschikbaar te stellen, waarbij de *zweep* helpt als drukmiddel. Daarbij is gebleken dat het betrekken van de bestuurlijke top helpt om de voortgang te stimuleren. Het verzamelen van gegevens en publiceren van monitorrapportages is een belangrijke aanbeveling om de doorlooptijd te verkorten.

6.6 Reflectie, vervolgonderzoek en aanbevelingen

In deze paragraaf wordt een terugblik gegeven op het verloop van het onderzoek en de resultaten ervan. Het onderzoek naar basisregistraties is afgerond waarbij de doelstelling is behaald die in het inleidende hoofdstuk is beschreven. De diverse factoren die invloed hebben op de doorlooptijd zijn gesignaleerd en worden verklaard waarom- en op welke wijze- deze tot uiting komen bij de BAG en de BGT. De methode die is gebruikt in dit onderzoek is een nuttige gebleken. Allereerst was de literatuur review van praktisch nut om de reeds bekende succes- en faalfactoren van soortgelijke projecten te achterhalen. Door de wetenschappelijke literatuur op convergerende wijze te zoeken, van brede naar specifieke aanknopingspunten, is op efficiënte wijze gezocht naar relevante artikelen. Het risico blijft bestaan dat

bepaalde relevante artikelen niet zijn gevonden, maar gelet op de beperkte tijd was dit een nuttige wijze van onderzoek.

Ten opzichte van de wetenschappelijke literatuur zijn er enkele opvallende overeenkomsten en verschillen te benoemen. De belangrijkste overeenkomst is dat de genoemde perspectieven en onderliggende factoren allen in meer of mindere mate terug te vinden waren in de empirische data. De beschreven transformatie naar een *e-government* kent verschillende factoren die de ontwikkelingen beïnvloeden, zo staat beschreven in hoofdstuk drie. Dit blijkt ook in de praktijk te kloppen, lettende op de variabelen die te maken hebben met moeizame integratie, beslissingsmacht en een versnipperd openbaar bestuur. Specifieker zijn hier de volgende variabelen te herkennen: mate van financiële- en institutionele versnippering en mate van sturing en ondersteuning. Nieuwe inzichten ten opzichte van de bestudeerde literatuur zijn ook te herkennen. Zo wordt de negatieve invloed van een groot en divers aantal bronhouders in mindere mate herkend bij de onderzochte cases. Een grotere invloed wordt toegekend aan de mate van detaillering en hoeveelheid objectgegevens, bestuurlijke betrokkenheid en daarbij voornamelijk de invloed die *namings and shaming* heeft op de voortgang. Dit soort doorslaggevende factoren zijn in de literatuurreview niet, of in mindere mate, naar voren gekomen als invloedrijke factoren. Voor het wetenschappelijk debat biedt dit onderzoek om deze reden nieuwe inzichten, alsmede de bevestiging van enkele bestaande uitgangspunten.

Het verzamelen van nieuwe empirische data heeft plaatsgevonden door interviews af te nemen. Het inplannen van de interviews verliep goed, mede door de persoonlijke contacten bij bronhouders en registratiehouder. Een tekortkoming van dit onderzoek is het aantal respondenten, welke bij voorkeur groter was geweest. Gezien de beperkte tijd is geprobeerd dit manco te ondervangen door de diversiteit van de respondenten te waarborgen. Vanuit de bronhouders zijn de ervaringen van een drietal gemeenten meegenomen, te weten Amsterdam, Borssele en Maassluis. Op deze wijze is zowel rekening gehouden met een grote als kleinere gemeenten, waarbij blijkt dat hier wel verschillen zijn te duiden op het vlak van autonomie en de invloed van bestuurlijke versnippering. Verder onderzoek is hier gewenst, waarbij een mogelijke vervolgvraag als volgt geformuleerd kan worden: *“Op welke wijze hebben verschillende gemeenten invloed proberen uit te oefenen op de ontwikkeling van de BAG en de BGT, en hoe kunnen verschillen hiertussen verklaard worden?”*. Vanzelfsprekend is een groter en een divers aantal gemeenten ten opzichte van dit onderzoek een must.

De analyse van de verzamelde empirie werd vergemakkelijkt door het data- analyse programma MAXQDA. Door de interviews en overige documentatie hierin te importeren was het eenvoudig om bepaalde zinnen te coderen. Dit coderen, of labelen, hielp om de verschillende factoren te duiden, overzichtelijk te maken en snel terug te vinden. Door de mogelijkheid om de verkregen *segmenten* te scheiden naar respondent waren ook verschillen in overtuiging duidelijk zichtbaar. Zo was vanuit de medewerkers van het Ministerie van IenM het overduidelijk dat de komst van beide registraties noodzakelijk was, waarbij gemeente- ambtenaren dit in twijfel trokken. Hier wordt ook duidelijk welke tekortkoming dit onderzoek heeft. De variëteit van betrokkenen is groot, zeker bij de BGT, en de mogelijke verschillen tussen de deelnemers blijft enigszins onderbelicht. Voor vervolgonderzoek zou het interessant zijn om ook andere partijen, zoals het Kadaster, Ministerie van Defensie, ProRail en alle andere betrokken partijen te interviewen. Zoals eerder aangegeven is het debet aan de tijd dat dit niet is gebeurd, maar het zou voor vervolgonderzoek interessant kunnen zijn om het aantal- en diversiteit van de respondenten te vergroten. Interessante vervolgvraag zou hier kunnen zijn: *“Welke verschillen zijn er te identificeren bij de diverse betrokkenen partijen van de BAG en de BGT, en op welke wijze kunnen deze verklaard worden?”*

Daarnaast is het mogelijk vervolgonderzoek te doen naar een andere soortgelijke basisregistratie. De Basisregistratie Ondergrond (BRO) is recentelijk goedgekeurd door de Tweede Kamer, waarmee de start is gemaakt met het vormgeven van een programma. Naast het feit dat de conclusies en aanbevelingen nuttig zijn voor de vorming van dit programma, is het ook mogelijk om naderhand het verklarende model te gebruiken voor onderzoek naar de factoren die van invloed zijn geweest op de BRO. Naast de BRO kan dit model ook gebruikt worden voor onderzoek naar de ontwikkeling van andere ICT- projecten in de publieke sector waar veel verschillende partijen aan hebben bijgedragen.

6.7 Epiloog

In deze afsluitende paragraaf wordt teruggekeken op het onderzoek en ook een persoonlijke noot gegeven, voornamelijk in de vorm van lessen die getrokken zijn gedurende het proces van onderzoek. Allereerst enkele praktische lessen. De voornaamste les die is geleerd tijdens dit onderzoek is het duidelijk afbakenen van het onderwerp en definiëren van de doelstelling en onderzoeksvraag. Door in de beginfase een duidelijke structuur en conceptueel model op te stellen is het mogelijk om stapsgewijs het onderzoek te doen vorderen. Pas in een later stadium zijn de deelvragen daarbij geformuleerd, wat mogelijk veel werk had kunnen schelen als deze eerder waren omschreven. Door de deelvragen te formuleren is het mogelijk geweest de verschillende hoofdstukken in te delen en ervoor te waken dat er sprake was van een *scope-creep*. Als onderdelen van de tekst geenszins te maken hebben met het antwoord op de deelvraag, danwel de hoofdvraag, is het mijn inziens niet van direct nut. Op deze wijze heb ik gedurende het proces de verschillende hoofdstukken beknopt kunnen houden.

Mijn inziens heeft dit onderzoek veel nieuwe inzichten- en verklaringen opgeleverd waarom *e-government*-initiatieven zoals basisregistraties uit kunnen lopen in de tijd. Er zijn echter ook voldoende aanknopingspunten die een positieve invloed hebben op de doorlooptijd. Uit de aanbevelingen zijn dan ook enkele praktische tips te destilleren welke van waarde kunnen zijn bij toekomstige ontwikkelingen. Zoals eerder aangegeven kan het programmabureau van de Basisregistratie Ondergrond (BRO) kennis nemen van dit onderzoek en hier gebruik van maken. Ik zal dit onderzoek dan ook graag terugkoppelen aan betrokkenen bij het Ministerie van IenM en hierbij ook in gesprek gaan met de personen die zich bezig houden met de BRO. Daarnaast is de BGT op het moment van spreken nog niet geheel afgerond, en wellicht is het nuttig bepaalde variabelen onder het voetlicht te brengen. Bewustwording van de invloed die sommige factoren hebben kan helpen de afronding van het programma te bespoedigen. De verschillende factoren zijn in dit onderzoek duidelijk naar voren gekomen, alsmede de mate van invloed. Voornamelijk de mate van invloed en randvoorwaarden om de variabelen te kunnen beïnvloeden zijn belangrijke leerpunten welke kunnen helpen om programma's efficiënt in te richten en de doorlooptijd te verkorten. En hiermee komen we terecht op de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. Een oplossing bieden voor actuele beleidsvraagstukken en daarmee een efficiëntere overheid waarin de verspilling van vele miljarden bij ICT-projecten wordt tegengegaan. Mogelijk heeft dit onderzoek een bijdrage kunnen leveren in het ontrafelen van de vele invloed rijke factoren bij grootschalige complexe ICT- projecten en zijn de geleerde lessen en aanbevelingen nuttig voor toekomstige ontwikkelingen.

Literatuur referenties

- AB Abtop Consult (2015), *Geen goede overheidsdienstverlening zonder een uitstekende Generieke Digitale Infrastructuur*, geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-338376.pdf>
- Algemene Rekenkamer (2007), *Lessen uit ICT projecten bij de overheid*, 's Gravenhage.
- Algemene Rekenkamer (2014), *Basisregistraties vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance*, 's Gravenhage.
- Van Audenhove, L. (2000) "Information and communication technology policy in Africa: A critical analysis of rhetoric and practice", uit: *Information Technology in Context: Studies from the perspective of developing countries*, 277-290.
- Auditdienst Rijk (2014), *De BAG bekeken: goed op weg naar een registratie van adressen en gebouwen voor iedereen. Rapport van de evaluatie van de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu*, 's Gravenhage, geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-322631.pdf>
- Bekkers, V.J.J.M. (2002). "Schaken op meerdere borden. Over procesmanagement en de ontwikkeling van basisregistraties binnen de publieke sector", uit: *Management & Informatie*, nr. 3.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). "The governance of back office integration", uit: *Public management review*, nr. 9.
- Beynon-Davies, P. (2005). "Constructing electronic government: the case of the UK inland revenue", in: *International Journal of Information Management*, 25(1), 3-20.
- Breeman, G.E. van Noort, W.J., Rutgers, M.R. (2012), *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*.
- Burbridge, L. (2002). "Accountability and MIS", in: *Public Performance & Management Review*, 421-423.
- Christensen, T. e.a.(2007), *Organization theory and the public sector, instrument, culture and myth*, Londen.
- Cirm b.v. (2010), *Geldstromen grootschalige topografie in kaart: van GBKN naar BGT*.
- McClure, D. L. (2000). "Government online: Strategies and challenges", in: *Retrieved February, 3, 2005*.
- Dawes, S. S., & Pardo, T. A. (2002). "Building collaborative digital government systems" , in: *Advances in digital government* (pp. 259-273). Springer US.
- Digitale Overheid, *Stelsel van basisregistraties*, geraadpleegd via: <http://www.digitaleoverheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/stelsel-van-basisregistraties>
- O'Donnell, O., Boyle, R., & Timonen, V. (2003). "Transformational aspects of e-government in Ireland: Issues to be addressed" , in: *Electronic Journal of e-government*, 1(1), 23-32.
- Gichoya, D. (2005). "Factors affecting the successful implementation of ICT projects in government". , in: *the Electronic Journal of e-government*, 3(4), 175-184.
- Gil-García, J. R., & Pardo, T. A. (2005). "E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations" , in: *Government information quarterly*, 22(2), 187-216.
- Grijpink, J.H.A.M. (2010), *Keteninformatisering in kort bestek. Theorie en praktijk van grootschalige informatie-uitwisseling*, 's Gravenhage.

- Gulledge, T. R., & Sommer, R. A. (2004). "Splitting the SAP instance: lessons on scope and business processes", in: *The Journal of Computer Information Systems*, 44(3), 109.
- Heeks, R., & Bailur, S. (2007). "Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice", in: *Government information quarterly*, 24(2), 243-265.
- Henderson, J.C., Venkatraman, N. (1999), "Strategic alignment. Leveraging information technology for transforming organisations", in: *ICM systems journal*, vol. 32.
- Homburg, V.M.F., Dijkshoorn, A., Thaens, M. (2013), "Diffusion of personalized services among Dutch Municipalities: evolving channels of persuasion", in: *Local Government studies*.
- Janssen, M., e.a. (2002). "Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government", in: *Information Systems Management (ISM)*, vol. 29.
- Kennedy, A., Coughlan, J. P., & Kelleher, C. (2012). "Business process change in e-government projects: the case of the Irish land registry", in: *Technology Enabled Transformation of the Public Sector: Advances in E-government: Advances in E-government*, 9.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2012), "Governance network theory: past, present and future", in: *Policy and politics*, vol. 40 (4).
- Kplusv advies (2007), *Businessmodel BGT Kostenverdeling*, Arnhem, geraadpleegd via http://www.gbkn.nl/nieuwewebsite/downloads/5b-businessmodel_bgt_kostenverdeling_1.pdf
- Layne, K. (2009). "Developing fully functional E-government: a four stage Model", in: *Government Information Quarterly*.
- Lips, M., e.a.(2015), *ICT en openbaar bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, 's Gravenhage .
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2010), *Winstpakken met de BAG. De BAG: niet omdat het moet, maar omdat u er wijzer van wordt!*, 's Gravenhage.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *Aanbevelingen gespreksronde BGT-keten. Van schakels naar keten*, 's Gravenhage.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008), *Handboek besturing BAG. Het besturingsmodel en besturingsprocessen voor de BAG*, 's Gravenhage.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (2009), *Basisregistratie Grootchalige Topografie Beleidsvisie*, 's Gravenhage, geraadpleegd via: <https://bgtweb.pleio.nl/file/download/19979432>
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (2009), *Programmaplan Basisregistratie Grootchalige Topografie*, 's Gravenhage.
- Mollema, J. & Pol, H. van der, (2013). *BGT 1.0 en IMGeo 2.1 stand van zaken. Algemene informatie over, definities van en achtergronden bij, de basisregistratie grootchalige topografie, het informatiemodel geografie en het standaard uitwisselingsformaat geografie*.
- van Muijen, J. & Schaveling, J. (2010) "Organisatiecultuur en Leiderschap", in: R. Otterloo. *Organisatie van professional Services*, 's Gravenhage.

Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (2011) *Wie van de drie*, geraadpleegd via: http://www.digitaleoverheid.nl/images/stories/stelsel_van_basisregistraties/advies_psb_aan_dbbrg_financiering_svb.pdf

Provan, K. G., & Kenis, P. N. (2008). "Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness", in *Journal of Public Administration Research and Theory*.

Schruijer, S. (2011), "De betekenis van interorganisationeel leiderschap. Een literatuurverkenning en empirische illustratie", in: *Management & Organisatie*, nr. 4.

Tan, C. W., & Pan, S. L. (2003). "Managing e-transformation in the public sector: an e-government study of the Inland Revenue Authority of Singapore (IRAS)", in: *European Journal of Information Systems*, 12(4), 269-281.

Thiel, S. van (2007), *Bestuurskundig onderzoek Een methodologische inleiding*, Bussum.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2011), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2012*, 's Gravenhage.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012), *Memorie van toelichting. Regels omtrent de basisregistratie grootschalige topografie (Wet basisregistratie grootschalige topografie)*, 's Gravenhage, geraadpleegd via: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20130128/memorie_van_toelichting_3/document3/f=/vj6on4ncgix7.pdf

Verschuren, P. en Dorewaard, H.(2000), *Het ontwerpen van een onderzoek*, Boom Lemma uitgevers.

Yildiz, M. (2007). "E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward", in: *Government Information Quarterly*, 24(3), 646-665.

Bijlage 1. Vergelijking basisregistraties

Binnen de overheid wordt veelvuldig gebruik gemaakt van verschillende registraties. Een aantal daarvan zijn basisregistraties welke officieel zijn aangewezen en verplicht worden gebruikt door overheidsinstellingen (Digitale Overheid). In dit onderzoek zijn een tweetal van deze (12) officiële registraties onderzocht. De keuze voor deze twee registraties is tot stand gekomen na een eerste inventarisatie naar de registraties waarbij een aantal specifieke karakteristieken zijn vergeleken. Met deze inventarisatie is getracht te voorkomen dat er zogenaamde appels met peren worden vergeleken. In dit scriptie- onderzoek wordt gezocht naar verschillen en oorzaken in de ontwikkeling van basisregistraties, daarbij is het noodzakelijk dat de context grotendeels overeenkomt om een scherpe vergelijking te kunnen maken. Overeenkomstig de veronderstelde beïnvloedbare factoren die worden benoemd is per registratie gekeken naar de volgende kenmerken.

- 1) Verantwoordelijk ministerie. Het eigenaarschap van een basisregistratie wordt belegd bij een departement die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling ervan. Ophanging binnen een bepaalde organisatie kan invloed hebben op factoren die te maken hebben met de organisatorische, politiek-bestuurlijke of financieel- economische aspecten.
- 2) Aantal en type betrokken partijen. Bij het organisatorisch perspectief wordt verder ingegaan op de mogelijke beïnvloeding van het aantal stakeholders, de betrokkenheid en het draagvlak onder deze partijen. Gezien het aantal afnemers bij bepaalde registraties diffuus is, onder meer door het aanbieden van de registraties als open data, is hier specifiek rekening gehouden met de verstrekker (beheerder) en de bronhouders (verantwoordelijk invoer gegevens).
- 3) Registratieobject. De doelstelling van de registratie is relevant om een ontwikkeling te kunnen duiden. Hierbij is er een verschil tussen identificerende functies, het vaststellen van een persoon of object, of een taakgerichte doelstelling, gericht op ondersteuning van de uitvoering van bepaalde taken (Bekkers 2002: 3).
- 4) Voorloper. Het ontstaan van basisregistraties is mogelijk door nieuwbouw of door voort te borduren op eerdere registraties (emergente ontwikkeling). Dit heeft mogelijk invloed op de factor vertrouwen tijdens de ontwikkeling van een registratie (Bekkers 2002: 4).
- 5) Financiering. Ook financieel- economische factoren hebben een veronderstelde invloed op de ontwikkeling van registraties. In deze vergelijking is uitgegaan van de drie financieringsstromen die in dit onderzoek zullen worden aangehouden: inputfinanciering vanuit het Rijk, mede- overheden (w.o. gemeentelijke begroting) en markt (middelen private partijen of afnemers, ook wel bekend als tarieffinanciering).
- 6) Wettelijke grondslag. Specifieke wetgeving heeft invloed op de verantwoordelijkheid van de ministers bij wie het wordt belegd (Algemene Rekenkamer 2014: 41). Zowel de doorzettingsmacht van de minister is zodoende wel of niet reeds vastgelegd, wat mogelijk van invloed is op de governance- structuur en de ontwikkeling van de registratie.

Regis- tratie	Verantw. ministerie	Betrokken partijen	Registratie object	Voor loper	Financiering	Wettelijke grondslag
BRP	Min. BZK	2	Identiteits- gegevens	GBA en RNI	Inputfinanciering, medeoverheden en markt	Januari 2014
NHR	Min. EZ	1	Rechts personen	HR	Inputfinanciering	Maart 2007
BAG	Min. IenM	2	Gebouwen en Adressen	Geen landelijk register	Inputfinanciering, medeoverheden en markt/ afnemers	Januari 2008
BRV	Min. IenM	1	Kentekens	-	Markt/ afnemers	April 1994
BRK	Min. IenM	1	Percelen	-	Inputfinanciering, medeoverheden en markt/ afnemers	Maart 2007
BRT	Min. IenM	1	Topografi- sche kaarten	-	Inputfinanciering, medeoverheden	Maart 2007
BGT	Min. IenM	8	Geografische objecten	GBKN	Inputfinanciering, medeoverheden en markt/ afnemers	September 2013
BRO	Min. IenM	6	Geologisch bodemkun- dige opbouw	DINO	Inputfinanciering	In voorbereiding
WOZ	Min. Fin	2	Onroerend goed	-	Inputfinanciering, medeoverheden en markt/ afnemers	December 1994
BRI	Min. Fin	1	Inkomen	-	Inputfinanciering	Januari 2009
BLAU	Min. SZW	1	Lonen en uitkeringen	-		Niet wettelijke verankerd

Figuur 10. Vergelijking basisregistraties op grond van een zestal specificaties (Algemene Rekenkamer 2014: 62-65, 69-79).

Op grond van bovenstaande specificaties is er een keuze gemaakt voor een tweetal basisregistraties welke in dit onderzoek worden behandeld. De BAG en BGT zijn beiden ondergebracht bij het Ministerie van IenM en vallen binnen het geo-domein. Als objectgerichte registratie met het doel bepaalde taken uit te voeren is er geen sprake van kwesties zoals privacy, welke mogelijk een verschillende context zou kunnen creëren. Het ontbreken van een identificerende doelstelling is een gelijkend aspect die bijdraagt aan de keuze voor de BAG en de BGT. Met het oog op de financiële uitdagingen en de institutionele uitdagingen wegen ook de gelijkende betrokken departementen, meervoudige betrokken partijen en wijze van financiering mee in de gekozen onderzoekscases. In het oog springt het verschil tussen beide geo-registraties met betrekking tot de voorloper, daar deze ontbreekt bij de BAG. Hier is specifiek aandacht aan besteed in de analyse of deze factor invloed heeft in de ontwikkeling van deze registratie.