

HET STELSEL VAN BASISREGISTRATIES: EEN BESCHOUWING VAN DE INVOER VAN HET STELSEL VAN BASISREGISTRATIES VANUIT HET PERSPECTIEF VAN INFORMATIE-INFRASTRUCTUUR EN SHARED SERVICES

Dijk, David Hendrik
Culemborg

Miletić, Wilko
Amsterdam

daviddijk@gmail.com

wilko@miletic.nl

Masterthesis MSc Information Studies

Faculteit der Natuurwetenschappen, Wiskunde en Informatica, Universiteit van Amsterdam

Datum: 24 juni 2010

Dit document is beschikbaar via <<http://miletic.nl/ma-thesis>>.

Abstract

In dit onderzoek is het stelsel van basisregistraties bekeken en geanalyseerd vanuit een wetenschappelijke invalshoek. Hiervoor is eerst een optiek ontwikkeld op de literatuur over informatie-infrastructuur en op de literatuur op shared services. Er is een viertal voorinterviews uitgevoerd bij experts op het gebied van het stelsel om de optiek te testen en aan te vullen. Hierna is een enquête ontwikkeld, die zowel kwalitatieve als kwantitatieve data heeft verzameld. Ook is er een aantal Kamerstukken en eerdere onderzoeken bekeken.

De resultaten zijn gescheiden in een kwalitatief deel en een kwantitatief deel. Het kwalitatieve deel is een zeer rijke beschouwing van het stelsel van basisregistraties en de kwesties die er omheen spelen. In het kwantitatieve deel kan een en ander statistisch bewezen worden.

De resultaten van de voorinterviews, de enquête en de documentanalyse worden vervolgens gespiegeld aan de bevindingen uit de literatuur over informatie-infrastructuur en shared services. Hieruit worden sterke en zwakke punten geïdentificeerd, en een aantal algemene opmerkingen geplaatst.

Aan de hand van de voorgaande stappen wordt tot een aantal aanbevelingen gekomen met betrekking tot het stelsel van basisregistraties, en wordt een aantal ideeën voor toekomstig onderzoek voorgesteld.

Dankwoord

We willen enkele personen bedanken voor de hulp die zij hebben geboden in ons onderzoek. Allereerst de heer Abcouwer voor de begeleiding en adviezen die hij ons heeft aangereikt. We zijn zeer erkentelijk dat hij ons meerdere malen op weg heeft geholpen in het onderzoek. Daarnaast willen we Rik Jorritsma, Ton Roos, Mirjam Wijbenga, Wendy Kwik, Ruud Koreman, Fatou van den Hoff en Marco van der Meij bedanken voor de tijd die zij hebben vrijgemaakt om ons uitgebreid ter woord te staan en hun kennis en expertise met ons wilden delen.

Daarnaast heeft het onderzoek gebruik gemaakt van anonieme respondenten via een online enquête. Wij willen een ieder die bereid is geweest tijd te nemen om de online vragenlijst in te vullen bedanken. Dankzij de grote hoeveelheid respondenten hebben we inzicht gekregen in de kwesties die spelen bij de basisregistraties, waardoor we zeer betrouwbare onderzoeksresultaten hebben kunnen verkrijgen. Het viel ons op dat het responspercentage opmerkelijk hoog lag. Dit geeft aan dat u in grote mate bereid bent geweest ons hiermee te helpen. Ook zijn wij erg blij met uw moeite om alle uitgebreide commentaren te plaatsen. Deze zijn zeer nuttig gebleken naast de kwantitatieve resultaten.

Verspreiding

Dit tekst in dit document mag worden verspreid onder de Creative Commons Naamsvermelding-NietCommercieel-GelijkDelen 3.0 Nederland-licentie (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/nl/>).



Dit houdt in dat het is toegestaan om:

- Het werk te kopiëren, te verspreiden en door te geven;
- Afgeleide werken te maken.

Onder de volgende voorwaarden:

- Naamsvermelding — de gebruiker dient de namen van beider auteurs te vermelden bij ieder gebruik;
- Niet-commercieel — de gebruiker mag dit werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken;
- Gelijk delen — Indien de gebruiker het werk bewerkt kan het daaruit ontstane werk uitsluitend krachtens dezelfde licentie als de onderhavige licentie of een gelijksoortige licentie worden verspreid.

Bij uitdrukkelijke schriftelijke overeenkomst kunnen de auteurs ontheffing verlenen voor deze voorwaarden.

De volledige tekst van deze licentie is te lezen via <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/nl/legalcode> of <http://miletic.nl/research/basisregistraties/masterscriptie/cc-licentie.pdf>.

Deze licentie is niet van toepassing op geciteerde teksten en afbeeldingen. Het auteursrecht daarvan blijft toekomen aan de rechthebbenden, zoals opgenomen in de bronvermelding.

Voorwoord

L.S.,

Deze thesis is het resultaat van een half jaar onderzoek naar de invoering van het stelsel van basisregistraties in relatie met shared services en informatie-infrastructuur. Dit onderzoek is uitgevoerd ter afronding van de opleiding Business Information Systems aan de Universiteit van Amsterdam.

In dit stuk komen diverse aspecten van het stelsel van basisregistraties naar voren, waaronder de wenselijkheid, communicatie, afstemming, samenhang, complexiteit en vertrouwen bij de afnemers en bronhouders van de basisregistraties.

Bij het lezen van deze thesis is het van belang op te merken dat het in de eerste plaats om een wetenschappelijke verhandeling gaat. Dit betekent dat een aanzienlijk deel van de tekst bestaat uit de bespreking van wetenschappelijke literatuur die relevant is bij het analyseren van het stelsel van basisregistraties. Ook wordt ingegaan op de gebruikte methodiek en worden er statistieken van een online enquête besproken. Deze onderwerpen zullen niet voor iedere lezer even interessant zijn. Wij raden de snelle lezer die direct tot de kern wil komen dan ook af om bij het begin te beginnen. In plaats daarvan kunt u beter doorbladeren naar de conclusies en aanbevelingen. Hierin worden onze bevindingen samengevat. Het zal echter evident zijn dat u een grote hoeveelheid nuances, details en kanttekeningen mist met deze leesstrategie. Mocht u dit onderzoek willen gebruiken ter onderbouwing van wat voor soort actie dan ook, verdient het aanbeveling om in ieder geval ook de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten zeer grondig tot u te nemen.

In het verlengde hiervan willen we benadrukken dat we niet pretenderen de absolute, onweerlegbare waarheid te beschrijven. Wij zijn afhankelijk van informatie uit een beperkte steekproef (sample), die niet per se representatief hoeft te zijn voor de gehele populatie van Nederlandse overheden, hoewel dit wel zo goed mogelijk is nagestreefd. Anders gezegd: het valt nooit uit te sluiten dat de informatie gekleurd is. Daarom is deze thesis voor een belangrijk deel beschrijvend van aard en worden de gevonden feiten zo objectief en genuanceerd mogelijk weergegeven. Wij zijn zeer terughoudend geweest met het trekken van conclusies uit de informatie. Meer informatie over de steekproef, de legitimatie hiervan, en de mogelijke gevolgen hiervan, staan besproken in het hoofdstuk over de gebruikte methoden en in het hoofdstuk Discussie.

Deze thesis is ingediend op 24 juni 2010. Na een beoordelingsproces hebben wij op 23 september 2010 onze diploma's uitgereikt gekregen, waarmee wij gerechtigd zijn de titel *doctorandus* te voeren, of het internationale equivalent *Master of Science*. Deze thesis is overigens beoordeeld met een 8, waar we toch enigszins trots op zijn.

Wij wensen u veel leesplezier,

drs. David Dijk

drs. Wilko Miletic

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1. Inleiding	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Het NUP	11
1.3 Basisregistraties	12
1.4 Stichting ICTU en Logius.....	13
1.5 Eenloketsprincipe.....	13
1.6 Inleiding onderzoek.....	14
1.7 Doelstelling	14
1.8 Vraagstelling	15
2. Het Amsterdamse Informatiemanagementmodel	17
2.1 Het Amsterdamse Informatiemanagementmodel (AIM).....	17
2.2 Het stelsel van basisregistraties in het AIM	17
2.2.1 Gevolgen voor de business	18
2.2.2 Gevolgen voor de informatie en communicatie	18
2.2.3 Gevolgen voor de technologie.....	19
2.3 Conclusie.....	19
3. Informatie-infrastructuur	21
3.1 Low road vs. high road	21
3.1.1 Low road.....	21
3.1.2 High road	23
3.1.3 Flexibiliteit-paradox	24
3.2 Infrastructuur.....	25
3.2.1 Definities en onderdelen	25
3.2.2 Onderdelen van een infrastructuur	27
3.2.3 Flexibiliteit	29
3.2.4 Sharability en reusability	29
3.3 De waarde van een infrastructuur	30
3.3.1 Infrastructuur	31
3.3.2 Transactionele systemen.....	31
3.3.3 Informatie systemen	31
3.3.4 Strategische systemen.....	32
3.3.5 Conclusie	32
3.4 Kritiek op infrastructuur.....	32
3.4.1 Structurele stabiliteit.....	32
3.4.2 Aandacht van het management.....	33
3.4.3 Complexiteit	33
3.5 Reach en range	34
3.5.1 Reach	34
3.5.2 Range.....	34
3.5.3 Responsiveness.....	34

3.6	Van koude spaghetti tot een nette lasagne.....	35
3.6.1	The application silo architecture stage	35
3.6.2	The standardized technology architecture stage.....	36
3.6.3	The rationalized data architecture stage	36
3.6.4	The modular architecture stage.....	37
3.6.5	Conclusie	37
3.7	Samenvattend	38
4.	Shared service centra & shared services	39
4.1	Shared services en shared service centers.....	39
4.2	Geschiedenis shared service centra & shared services	40
4.2.1	De ontwikkeling van shared service centers.....	40
4.3	Activiteiten binnen een SSC	42
4.4	Beweegredenen voor realisatie van een SSC	43
4.4.1	Strategische beweegredenen.....	43
4.4.2	Politieke beweegredenen	44
4.4.3	Technische beweegredenen	45
4.4.4	Economische beweegredenen.....	45
4.4.5	Valse beweegredenen voor realisatie van een SSC.....	46
4.4.6	Conclusie	46
4.5	Organisatievormen van shared service centra.....	48
4.6	Keuze organisatiemodel	49
4.6.1	Druk op kosten en resultaten	50
4.6.2	Visie van de raad van bestuur.....	50
4.6.3	De aard van technologie en de rol daarvan in de strategie	50
4.7	Outsourcing	50
4.7.1	Motieven voor outsourcing.....	51
4.7.2	Outsourcing of insourcing?	51
4.7.3	Resource Based View	52
4.7.4	Transaction cost theory.....	52
4.7.5	Multisourcing arrangements	53
4.8	Implementatie SSC: een technische en organisatorische verandering	53
4.8.1	De weerstand tegen verandering.....	55
4.8.2	Het potentieel om veranderingen aan te brengen in de organisatie	56
4.8.3	De interne controle van het systeem.....	57
4.8.4	Het adaptieve vermogen van het systeem.....	57
4.9	Samenvattend	60

5.	Optiek op de literatuur	61
5.1	Inleiding	61
5.2	Optiek.....	61
5.2.1	Standaardisatie.....	61
5.2.2	Organisatorische verandering	61
5.2.3	Draagvlak en weerstand.....	62
5.2.4	Aandacht van het management.....	62
5.2.5	Visie en leiderschap	62
5.2.6	Communicatie.....	63
5.2.7	IT als enabler	63
5.3	Voorinterviews	64
5.4	Concluderend	64
6.	Methode	65
6.1	Case study	65
6.2	Interviews.....	65
6.3	Enquête.....	66
6.3.1	Populatie	66
6.3.2	Sampling.....	66
6.3.3	Vragenlijst.....	66
6.3.4	Validiteit van de vragenlijst	67
6.4	Documentanalyse	67
6.5	Triangulatie	68
6.6	Generaliseerbaarheid.....	68
6.7	Betrouwbaarheid	68
7.	Resultaten kwalitatief	71
7.1	Wenselijkheid van de basisregistraties.....	71
7.1.1	Afnemers	71
7.1.2	Bronhouders	73
7.2	Communicatie	74
7.3	Afstemming en samenhang tussen de basisregistraties.....	74
7.4	Complexiteit.....	75
7.5	Verwachtingen en visie van de ministeries en ICTU.....	76
7.6	Haalbaarheid en vertrouwen	79
7.7	Organisatorische implicaties	81
7.8	Kosten en besparingen	82
7.9	Samenvattend	83

8.	Resultaten kwantitatief	85
8.1	Factoranalyse	85
8.2	Cronbach's α	85
8.3	Demografische gegevens.....	86
8.4	Verwachtingen.....	87
8.5	Communicatie	87
8.6	Haalbaarheid	88
8.7	Wenselijkheid afnemers	91
8.8	Wenselijkheid bronhouders.....	93
8.9	Kosten	94
8.10	Samenhang.....	96
8.11	Visie en leiderschap	97
8.12	Vertrouwen	98
8.13	Samenvattend.....	100
9.	Analyse infrastructuur	101
9.1	Inleiding	101
9.2	Reach, range, responsiveness.....	101
	9.2.1 Reach	101
	9.2.2 Range	101
	9.2.3 Responsiveness.....	101
9.3	Wenselijkheid / draagvlak.....	102
	9.3.1 De basisregistraties als enabler voor nieuwe diensten.....	103
	9.3.2 Samenvatting	103
9.4	Samenhang en leiderschap.....	103
	9.4.1 Samenvatting	105
9.5	Management-aandacht	105
	9.5.1 IT management	105
	9.5.2 IT architectures and standards	106
	9.5.3 IT education.....	106
	9.5.4 IT research and development.....	106
	9.5.5 Samenvatting	106
9.6	Capaciteit, planning, haalbaarheid.....	106
	9.6.1 Samenvatting	107
9.7	Kosten en besparingen	107
9.8	Samengevat	108

10.	Analyse SSC	109
10.1	Inleiding	109
10.2	De situatie	109
10.3	Insourcing.....	109
	10.3.1 Samenvatting insourcing	110
10.4	Wenselijkheid / draagvlak.....	110
	10.4.1 Motieven.....	110
	10.4.2 Kosten.....	110
	10.4.3 Hospitality	111
	10.4.4 Samenvatting	111
10.5	Weerstand.....	111
	10.5.1 The adoptive cycle.....	111
	10.5.2 Samenvatting	112
10.6	Samenhang en leiderschap.....	112
	10.6.1 Samenvatting	113
10.7	Complexiteit.....	113
	10.7.1 Samenvatting	114
10.8	Communicatie en samenwerkingsverbanden.....	114
	10.8.1 Samenvatting	115
10.9	Samenvattend.....	116
11.	Discussie en beperkingen	119
11.1	Geschiedenis van de basisregistraties	119
11.2	Niet alle betrokken partijen gesproken	119
11.3	Relatief kleine sample.....	119
12.	Conclusies en aanbevelingen	121
12.1	Conclusies	121
12.2	Aanbevelingen	123
13.	Suggesties voor toekomstig onderzoek	125
13.1	Privacy	125
13.2	Terugmeldplicht en onderzoeksplicht	125
14.	Referenties	127
15.	Appendix 1: Geïnterviewden bij de voorinterviews	129
16.	Appendix 2: vragenlijst	129
17.	Appendix 3: Functies geënquêteerden	135

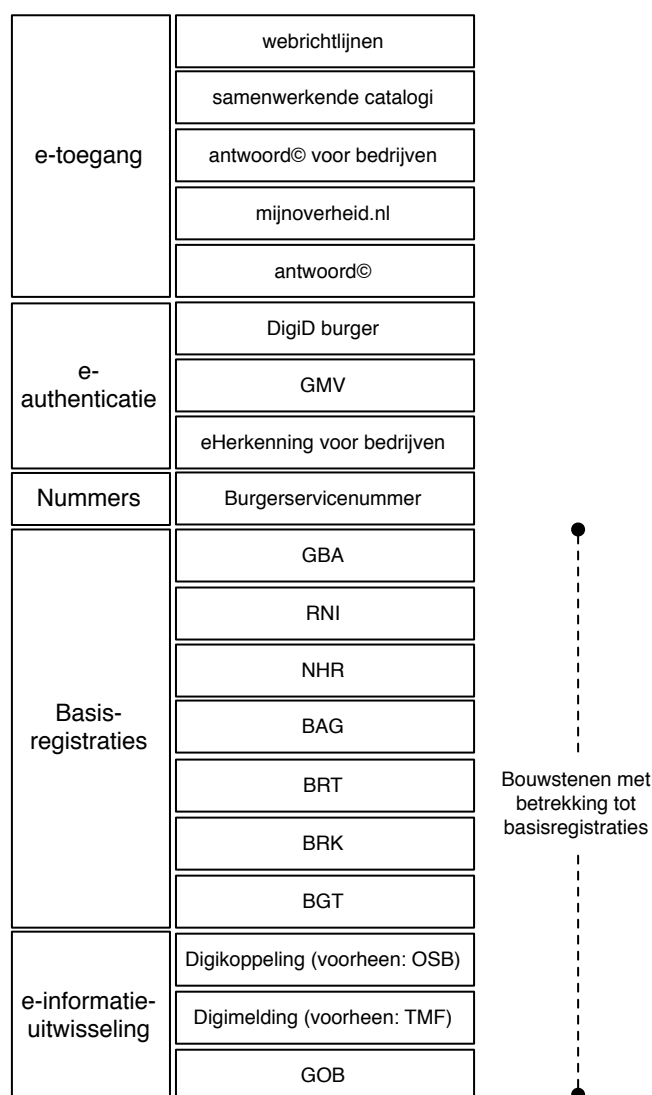
1. INLEIDING

1.1 Inleiding

Binnen de Nederlandse overheid is een wirwar van informatiesystemen in gebruik, die stuk voor stuk een klein deel van de informatie over burgers, bedrijven en gebouwen registreren. Deze systemen hangen veelal niet goed onderling samen, waardoor het veel werk is om alle informatie over één entiteit te verkrijgen. Dit betekent dat de administratieve lasten hoog liggen, zelfs voor het beantwoorden van een relatief eenvoudige informatievraag als “wie woont waar en is eigenaar van wat?” in een gemeente. Ook de dienstverlening naar burgers en bedrijven lijdt onder deze situatie: “van het kastje naar de muur gestuurd worden” is bij de overheid meer regel dan uitzondering.

1.2 Het NUP

Op 9 januari 2009 is in de Tweede Kamer door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een voorstel gepresenteerd inzake de modernisering van de overheid¹. De staatssecretaris heeft als doel om de overheid tot een betere dienstverlening te laten komen voor burgers en bedrijven en de administratieve lasten te verlichten. Hiertoe is een instantie in het leven geroepen die luistert naar de naam “Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid”, kortweg NUP. In de bijlage van het Kamerstuk² wordt ingegaan op de manier waarop men dit wil bereiken. Hiertoe zijn 19 bouwstenen geïdentificeerd, onderverdeeld in de categorieën e-toegang, e-authenticatie, nummers, basisregistraties en e-informatieuitwisseling. De categorie basisregistraties beslaat 7 van de 19 bouwstenen, en in de categorie informatieuitwisseling zijn nog 3 bouwstenen die te maken hebben met basisregistraties. In totaal beslaan de basisregistraties dus 10 van de 19 bouwstenen om te komen tot de doelen die zijn gesteld door de staatssecretaris. Zie ook figuur 1. Dit geeft aanleiding om wat gedetailleerder naar de basisregistraties te kijken.



figuur 1: De bouwstenen van het NUP

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29362, nr. 148, zie ook de bijlagen

2 Of de publieksversie van het stuk, die gemakkelijker te lezen is: “Burger en bedrijf centraal” van het NUP – <http://www.e-overheid.nl/onderwerpen/publicaties/818-publieksversie-nup>

1.3 Basisregistraties

Het doel wat men tracht te bereiken met het opzetten van de basisregistraties is om tot een overheidsbrede basis te komen van generieke informatie over burgers, bedrijven, gebouwen en andere algemene entiteiten. Hierdoor wordt het gemakkelijker om informatie uit te wisselen tussen overheden en binnen overheden zelf. Het gebruik van informatie uit basisregistraties wordt wettelijk verplicht.

Gegevens van burgers, bedrijven, percelen, panden, enzovoorts worden eenmalig gevraagd en vastgelegd in speciaal daarvoor opgezette basisregistraties. De gegevens worden dan beschikbaar gesteld aan alle overheidsorganisaties die daarvan gebruik moeten maken. Hiermee kan een eind komen aan het eindeloos invullen van formulieren met bv. naam, adres, woonplaats, geboortedatum, geboorteplaats. Eerst zal worden gewerkt aan de BasisGebouwenRegistratie (BGR), BasisRegistratie Adressen (BRA), -Kadaster (BRK), -Topografie (BRT), Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), Nieuw Handelsregister (NHR). In 2003 zijn deze eerste basisregistraties aangewezen. In 2005 en 2006 volgden de Basisregistraties Inkomens (BRI), Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen (BLAU), Kentekenregistratie (KR) en Waarde Onroerende Zaken (WOZ). Inmiddels zitten ook de Basisregistratie voor de Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN), Registratie Niet Ingezetenen (RNI) en Data en Informatie van Nederlandse Ondergrond (DINO) in het traject om opgenomen te worden in het stelsel. Basisregistraties moeten aan strenge eisen voldoen. Vandaar dat er strenge selectiecriteria gelden voor mogelijke nieuwe basisregistraties. Ook de overheid heeft veel voordeel van een verbeterde gegevenshuishouding door het stroomlijnen van basisgegevens en een betere gegevensuitwisseling tussen overheidsorganen. Gegevens die nu op meerdere plaatsen meervoudig worden opgevraagd, worden straks éénmalig ingewonnen en meervoudig gebruikt. Dit zal leiden tot minder dubbel werk.

(Uit: Nederlandse Overheid Referentie Architectuur 2.0 (Kenniscentrum), p. 43)

Bij elke basisregistratie zijn twee belangrijke groepen betrokken: zogenaamde afnemers en bronhouders. Een bronhouder is de partij die verantwoordelijk is voor het inhoudelijk up to date houden van de basisregistratie. In het geval van de GBA is deze rol bijvoorbeeld aan de gemeenten gegeven (iedere gemeente is afzonderlijk verantwoordelijk voor de gegevens over haar inwoners), in het geval van de BRI ligt die verantwoordelijkheid bij de Belastingdienst.

Per basisregistratie is een partij aangewezen die de landelijke voorziening voor die basisregistratie beheert. Vervolgens levert iedere bronhouder de gegevens voor de basisregistratie aan de landelijke voorziening. Via de landelijke voorziening worden de afnemers voorzien van de gegevens in de basisregistratie (Digikoppeling). Afnemers zijn overheden die gebruik maken van de gegevens die beschikbaar worden gesteld in de basisregistratie. Afnemers maken hierdoor gebruik van gegevens die zij zelf niet hebben geregistreerd of bijhouden. Incorrecte gegevens kunnen ook niet door de bronhouder worden aangepast. Daarom is er een terugmeldfaciliteit (Digimelding) waarmee het mogelijk wordt een fout te melden aan de bronhouder. Wanneer een afnemer twijfelt aan de juistheid van een gegeven, is deze verplicht dit terug te melden aan de bronhouder. De bronhouder is vervolgens verplicht de melding serieus te behandelen en zo nodig correcties door te voeren.

1.4 Stichting ICTU en Logius

ICTU is een stichting die overheidsbrede ICT-behoefte realiseert met behulp van externe partners. De stichting is opgericht als gezamenlijke ICT-implementatie-organisatie van en voor overheidsorganisaties³. ICTU houdt zich onder meer bezig met het stelsel van basisregistraties. De totstandkoming van het stelsel van basisregistraties, Digikoppeling en Digimelding zijn ondergebracht in het programma Renoir. Renoir staat voor staat voor: Regie E-overheid NUP Ondersteuning Implementatie en Realisatie. ICTU heeft bij het stelsel van basisregistraties de regie, de nazorg en het beheer.

Logius is een dienst die ICTU-oplossingen beheert die zijn gerealiseerd in de programma's van ICTU. Zo zijn bijvoorbeeld Digikoppeling en Digimelding in oktober 2009 in beheer genomen door Logius. Logius is een dienst die valt onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1.5 Eenloketsprincipe

Het eenloketsprincipe is een van de concretisering van de doelstelling om tot een betere dienstverlening voor burgers en bedrijven te komen. Het houdt in dat burgers en bedrijven bij slechts één loket hoeven te zijn en slechts één keer hun burgerservicenummer (BSN, het voormalige sofinummer) hoeven te verstrekken om een dienst door de overheid geleverd te krijgen, in plaats van het gebruikelijke van het kastje naar de muur gestuurd worden, en het bij iedere "halte" opnieuw moeten verstrekken van de gegevens. Eén van deze loketten zal de website mijnoverheid.nl worden. Op deze portal zullen burgers al hun overheidszaken kunnen regelen, van een verhuizing tot het aanvragen van een bouwvergunning tot het aanvragen van een belastingtoeslag.

Om dit mogelijk te maken is minimaal een goede informatie-infrastructuur nodig, waarop iedere overheidsinstantie wordt aangesloten en waarin kwalitatief goede en betrouwbare brongegevens in zijn opgenomen.

"Hoe gaat dat dan straks? Laten we eens een voorbeeld nemen. De post wordt dagelijks bij zes miljoen adressen bezorgd. Meer dan 600.000 van die adressen krijgen jaarlijks een andere bewoner. Met alle gevolgen in de relatie tussen die mensen en de overheid van dien. Want als iemand van de ene naar de andere gemeente in Nederland gaat, moet hij zich inschrijven bij de gemeente, wil hij mogelijk een school voor zijn kinderen regelen, start hij wellicht een kleine verbouwing, moet de kinderopvang worden geregeld, heeft hij allerlei aansluitingen nodig en kan een parkeervergunning voor de auto erg handig zijn. En dit is slechts een greep uit de veelheid aan verplichte handelingen die samenhangen met zo'n verhuizing. In een moderne, digitale overheid kan deze nieuwe inwoner dat allemaal bij één transparant loket doen, via de telefoon, via het internet of bij een wijkkantoor. Achter dat loket werken mensen feilloos samen, lopen processen naadloos in elkaar over en is gegevensuitwisseling vanzelfsprekend. Noch de burger, noch de ambtenaar verbaast zich er straks over dat dit kan. Dat wordt net zo vanzelfsprekend als het Journaal van acht uur."

(Uit: Het perspectief van GBO.Overheid / De warme kraan zit altijd links, oktober 2007)

1.6 Inleiding onderzoek

Het invoeren van het stelsel van basisregistraties is een zeer groot, complex en kostbaar project. Veel deadlines worden niet gehaald of verschoven⁴. Er zijn geluiden dat de NUP-doelen te ambitieus zijn. In een recent onderzoek⁵ wordt vernietigend geoordeeld over de wijze waarop de invoer van de basisregistraties plaatsvindt.

In dit onderzoek wordt het stelsel van basisregistraties geanalyseerd aan de hand van wetenschappelijke inzichten. Er wordt met name gezocht naar discrepanties tussen de wetenschap en de praktijk. Op deze manier kunnen mogelijk aanbevelingen worden gedaan aan de ministeries die verantwoordelijk zijn voor de invoer van de basisregistraties. Zodoende kunnen deze ministeries de basisregistraties wellicht in betere banen leiden.

De literatuurstudie zal uit twee delen bestaan. Enerzijds zorgt het stelsel van basisregistraties voor een overheidsbrede informatie-infrastructuur. Daarom wordt ingegaan op literatuur over informatie-infrastructuur. Hiermee wordt tevens een korte geschiedenis geschetst en komt de noodzaak van een infrastructuur (en dus ook de basisregistraties) uitgebreid naar voren.

Anderzijds vertoont de organisatorische opzet van het stelsel van basisregistraties kenmerken van een shared service. Het tweede deel van de literatuurstudie gaat daarom over shared services en de inrichting daarvan.

Voordat echter begonnen wordt met de literatuurstudie wordt een korte analyse gedaan van een gemeente en de impact die het stelsel van basisregistraties zal hebben op de organisatie. Dit wordt gedaan met het Amsterdamse Informatiemanagementmodel.

1.7 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het bieden van handvatten voor een succesvolle invoer van het stelsel van basisregistraties door kennis over shared services en infrastructuur-denken te gebruiken om discrepanties te identificeren tussen theorie en praktijk.

4 Bijvoorbeeld de deadline dat alle gemeenten op 1 juli 2009 gegevens moesten leveren aan de landelijke voorziening van de BAG. Dit hebben veel gemeenten niet gehaald, zie <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=42890>

5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29362, nr. 160 plus bijlage

1.8 Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Hoe kan de overheid de kennis over infrastructuur-denken en shared services gebruiken bij het invoeren en beheren van het stelsel van basisregistraties?

Deze vraag zal worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

Theorie

- Wat kan aan de hand van het negenvlak voorspeld worden met betrekking tot de impact van het stelsel van basisregistraties op overheidsorganisaties?
- Wat is infrastructuur-denken?
- Wat zijn shared services?
- Hoe verhouden shared services zich tot het infrastructuur-denken?
- Wat zijn basisregistraties en waarom worden deze ingevoerd?

Praktijk

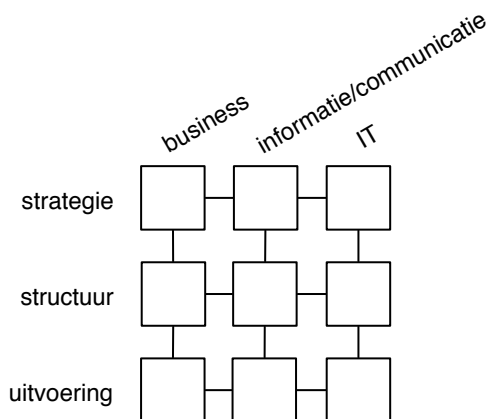
- In hoeverre zijn er raakvlakken tussen het stelsel van basisregistraties en de literatuur over shared services?
- In hoeverre zijn er raakvlakken tussen het stelsel van basisregistraties en de literatuur over infrastructuur?
- Wat valt te leren uit de discrepanties tussen de kennis uit de wetenschap en de praktijk van het stelsel van basisregistraties?

2. HET AMSTERDAMSE INFORMATIEMANAGEMENTMODEL

De veranderingen door de komst van het stelsel van basisregistraties hebben een grote impact op de structuur en strategie van overheidsorganisaties. Om deze impact te beschrijven op verschillende niveaus wordt gebruik gemaakt het Amsterdamse Informatiemanagementmodel (AIM) van Abcouwer, Gels en Truijens (2006) zoals gevisualiseerd in figuur 2 en figuur 3.

2.1 Het Amsterdamse Informatiemanagementmodel (AIM)

Het Amsterdamse Informatiemanagementmodel (AIM), of kortweg het negenvlak, biedt een bril om een organisatie op verschillende vlakken te analyseren. Het bestaat uit drie perspectieven of invalshoeken, die worden gerepresenteerd in de kolommen. Deze perspectieven zijn: business, informatie/communicatie en IT/technologie. Vervolgens zijn de perspectieven opgedeeld in drie beschouwingniveaus, namelijk die van de strategie, de structuur en de uitvoering. In figuur 2 is het negenvlak gevisualiseerd.



figuur 2: het AIM

Met het negenvlak wordt het gemakkelijker verschillende aspecten te identificeren met betrekking tot informatiemanagement-vraagstukken. Hierdoor wordt het mogelijk een rijke analyse te doen van een organisatie vanuit meerdere perspectieven en op verschillende beschouwingniveaus.

2.2 Het stelsel van basisregistraties in het AIM

Om gebruik te maken van dit model in het kader van de komst van de basisregistraties wordt het eenloketsprincipe als uitgangspunt genomen, omdat dit principe een zeer duidelijk ideaal is dat grote gevolgen heeft voor de werkwijze en inrichting van overheden. Het eenloketsprincipe is echter niet de enige doelstelling die men wil bereiken met het invoeren van het stelsel van basisregistraties, maar de analyse van het eenloketsprincipe met behulp van het AIM vormt een aardig beeld van de kwesties die spelen door de komst van basisregistraties. Omdat een groot deel van de overheid wordt gevormd door gemeenten en bovendien relatief veel contact met burgers via de gemeente loopt, nemen we de gemeente als organisatie die wordt geanalyseerd aan de hand van het AIM.

Voordat kan worden begonnen met een analyse aan de hand van het AIM, moet worden opgemerkt dat het AIM voorziet in een tamelijk platte analyse van een organisatie. Het is met het AIM niet gemakkelijk een keten van organisaties te beschouwen. Hiervoor zou een extra dimensie in het negenvlak moeten komen, wat het figuur een stuk complexer en daardoor minder leesbaar zou maken. Om deze reden wordt het negenvlak “plat” gehouden en wordt in de tekst aangegeven waar de exogene krachten liggen en welke invloeden binnen de afnemende organisatie liggen. Op deze manier wordt voorzien in de noodzaak om het stelsel te bekijken in het licht van samenwerkingsverbanden tussen verschillende organisaties.

2.2.1 Gevolgen voor de business

Allereerst heeft de komst van de basisregistraties en de bijbehorende doelstellingen van het NUP invloed op de strategie van de business (1): klanten (burgers) worden op een andere manier benaderd, de overheid moet meer worden gezien als dienstverlener in opdracht van de burger. Deze invloed komt van buitenaf: het wordt opgelegd door de rijksoverheid en niet als zelfstandige doelstelling vastgesteld door een gemeente of andere overheid.

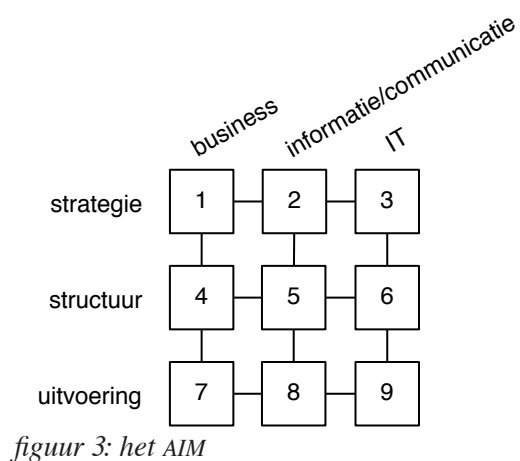
Dit heeft gevolgen voor de business-structuur (4): het idee van de overheid als dienstverlener van de burger vereist een horizontale manier van werken: de verticale kolommen die op efficiency gericht zijn moeten plaatsmaken (“omgegooid”) voor een horizontale manier van werken, waar grenzen tussen afdelingen vervagen en meer samenwerking tussen de verschillende disciplines plaatsvindt, opdat de burger geen “last” ondervindt van de interne organisatie van de overheid.

Op het vlak van de business-uitvoer (7) leiden deze strategische en structurele veranderingen tot een klantvriendelijkere bediening, waarbij de burger niet meer wordt gehinderd door de verticale verzuiling van de overheid, wat voorheen leidde tot het bekende “van het kastje naar de muur gestuurd worden”. Hiermee is de doelstelling van het eenloketsprincipe bereikt.

2.2.2 Gevolgen voor de informatie en communicatie

Op het vlak van de informatie-strategie (2) hebben de basisregistraties als gevolg dat een deel van de strategiebepaling van de informatievoorziening buiten de organisatie komt te liggen en wordt uitbesteed aan een of meerdere landelijke organisaties, die de regels met betrekking tot de basisregistraties en andere landelijke diensten formuleren. Dit betekent ook dat een deel van de flexibiliteit die een individuele overheid heeft in het inrichten van de informatievoorziening moet worden opgegeven. Zo moet er bijvoorbeeld worden geconformeerd aan standaarden die door hogere instanties worden opgelegd en wordt opgelegd dat de strategie van de informatievoorziening zich moet richten op klantgerichtheid.

De basisregistraties en andere diensten (bv. DigiD) zorgen op het vlak van de informatie-structuur (5) dat er een generieke en betrouwbare informatie-infrastructuur beschikbaar is, die intern als basis gebruikt kan en moet worden. Net als bij de structuur van de business moeten verticale kolommen worden omgegooid om plaats te maken voor een horizontale fundering, waar systemen op gebouwd kunnen worden om zo in verschillende combinaties te kunnen functioneren (de Gouw, van der Sanden, & Truijens, 2001). De informatie-infrastructuur en bijbehorende theorie wordt later verder besproken. Deze kracht werkt voornamelijk intern: externe partijen hebben weinig invloed op hoe de structuur precies wordt ingericht, als het resultaat maar voldoet aan de doelstellingen, namelijk: een burger slechts eenmaal om een burgerservicenummer vragen, waarna de overheid in principe alle gegevens uit de beschikbare informatievoorzieningen haalt en verder geen aanvullende informatie van de burger nodig heeft.



Op het vlak van de uitvoering op de informatie- en communicatie-as (8) zorgen de basisregistraties ervoor dat de processen binnen de organisatie beter gefaciliteerd kunnen worden. Dit kan gebeuren doordat informatie uit diverse systemen gemakkelijker te koppelen is, waardoor uitgebreidere analyses kunnen worden gedaan met meer broninformatie en waardoor de informatievoorziening meer als één geheel gaat functioneren. Dit is zowel een interne als een externe invloed: de interne processen kunnen door de nieuwe informatie-infrastructuur beter worden gefaciliteerd, maar de informatie-infrastructuur zorgt er ook voor dat de aansluiting op externe diensten, zoals mijnoverheid.nl, wordt vergemakkelijkt.

2.2.3 *Gevolgen voor de technologie*

De IT-strategie (3) binnen de organisatie zal door de komst van de nieuwe infrastructuur sterk kunnen veranderen: het wordt gemakkelijker nieuwe functies “in te pluggen”, waardoor de flexibiliteit toeneemt. In combinatie met de grote mate van standaardisatie kan informatie uit verschillende bronnen worden gecombineerd, wat het mogelijk maakt analyses te doen die voorheen niet mogelijk waren door de heterogeniteit van de informatie. Deze invloed is met name intern gericht, hoewel gefaciliteerd door krachten van buitenaf. Het is immers aan de afnemende organisatie zelf of er gebruik gemaakt zal worden van de nieuwe mogelijkheden die de infrastructuur biedt.

Op het vlak van de IT-structuur (6) zorgen de basisregistraties en de bijbehorende structuur voor een grotere mate van standaardisatie. Deze invloed komt van buiten, maar heeft sterke invloed op de interne organisatie. Deze standaardisatie zorgt voor nieuwe mogelijkheden zoals hierboven genoemd.

Op het vlak van de IT-uitvoering (9) zullen er geen schokkende veranderingen plaatsvinden. PC's hoeven immers niet vervangen te worden door de nieuwe werkwijze en door de standaardisatie kunnen de gebruikte platformen gehandhaafd blijven.

2.3 Conclusie

Met deze korte analyse aan de hand van het informatiemanagementmodel kan worden geconcludeerd dat de veranderingen die het NUP voor ogen heeft een grote impact zullen hebben op bijna alle onderdelen en lagen van overheden. Het invoeren van het stelsel is dus méér dan regels opstellen wat betreft de technische uitvoering. Het moet worden gezien binnen het grotere geheel: door de komst van het stelsel van basisregistraties wordt het mogelijk een deel van de verzuilde informatievoorziening “plat te gooien”. Hiermee kan verdergaande samenwerking tussen afdelingen en disciplines worden gefaciliteerd. Op zijn beurt maakt dit het weer mogelijk de doelstellingen van het NUP te realiseren. Ook komt hiermee het eenloketsprincipe een stap dichterbij.

De belangrijkste punten uit deze analyse met behulp van het negenvlak zijn:

- Het stelsel van basisregistraties zorgt op den duur voor een fundamenteel andere manier van werken binnen overheidsorganisaties. Processen zullen veranderen en op een meer “horizontale” manier worden ingericht.
- Een deel van de inrichting van de informatievoorziening komt in handen van derden, en valt niet langer onder de beslissingsbevoegdheid van zelfstandige overheden.

3. INFORMATIE-INFRASTRUCTUUR

Het stelsel van basisregistraties draagt bij aan het ontwikkelen van een overheidsbrede informatie-infrastructuur. Met literatuur over infrastructuur wordt het mogelijk de basisregistraties te bekijken vanuit een wetenschappelijk perspectief. Hiermee wordt duidelijk dat de basisregistraties een wetenschappelijk fundament kennen. Uit de literatuur kunnen sterke en zwakke punten worden geïdentificeerd met betrekking tot de invoer van het stelsel van basisregistraties. In de komende secties wordt aandacht besteed aan de inrichting van de informatievoorziening, met het begrip *infrastructuur* als leidraad.

Allereerst wordt een relatief oud artikel besproken, waarin de voor- en nadelen van centralisatie en decentralisatie van informatiesystemen uitgebreid worden besproken. Dit schetst een beeld van het landschap waarin infrastructuur zich bevindt. Vervolgens komen enkele vroege visies op infrastructuur aan bod. Later wordt een aantal recentere stukken besproken met betrekking tot infrastructuur, waarin duidelijk wordt dat een informatie-infrastructuur een complex geheel is.

3.1 Low road vs. high road

Bij het inrichten van een informatievoorziening werken er twee tegengestelde krachten: efficiëntie en flexibiliteit. Allen en Boynton (1991) onderscheiden twee extreme vormen van het inrichten van de informatievoorziening: zij noemen het de “low road” en de “high road”, maar deze begrippen vertonen veel gelijkheid met decentralisatie resp. centralisatie. Geen van beide vormen is beter dan de ander: beide hebben hun voor- en nadelen, en er kunnen mengvormen van beide extremen gemaakt worden. Wat de juiste mengvorm is, hangt sterk van de organisatie af (Broadbent & Weill, 1997). Een formule die in organisatie X uitstekend werkt, zou in organisatie Y tot een catastrofe kunnen leiden. De low road en de high road moeten worden gezien als extremen, als uiteinden van een spectrum dat loopt van de low road naar de high road waartussen vele mengvormen mogelijk zijn. In de praktijk zullen de pure vormen niet of nauwelijks worden gehanteerd.

3.1.1 Low road

Op de low road hebben de verschillende organisatie-onderdelen volledige zeggenschap over de inrichting van hun informatievoorziening. Om de verschillende organisatie-onderdelen aan elkaar te koppelen wordt gebruik gemaakt van elektronisch berichtenverkeer (EDI). Hiervoor is het belangrijk dat er standaarden worden opgesteld, zodat de verschillende onderdelen elkaar “begrijpen”. Deze standaarden hebben alleen betrekking op het berichtenverkeer: voor de programmeertalen, databases, ontwikkeling en hardware worden geen standaarden opgelegd. Elk organisatie-onderdeel heeft volledige vrijheid. Een dergelijke low-road-aanpak heeft de volgende voordelen:

- **Gemak**
Met opgesplitste organisatie-onderdelen is het een voor de hand liggende en gemakkelijke keuze om de afzonderlijke onderdelen zelf hun informatievoorziening in te laten richten.
- **Snelheid**
Het inrichten van de informatievoorziening wordt moeizamer naarmate er meer partijen bij betrokken zijn. Het inrichten van een informatiesysteem voor één partij (i.e. organisatie-onderdeel) is relatief gemakkelijk en snel.

- **Innovatie**
Met de low-road-aanpak is het relatief eenvoudig om nieuwe technologieën te adopteren, omdat er weinig dwarsverbanden bestaan tussen informatiesystemen. Hierdoor heeft de adoptie van een innovatie in één organisatie-onderdeel minder invloed op andere informatiesystemen dan op informatievoorzieningen met zeer veel dwarsverbanden.
- **Effectiviteit**
Lokaal ingerichte systemen kunnen beter voldoen aan lokale eisen dan een systeem dat van bovenaf is opgelegd en ook rekening moet houden met de andere organisatie-onderdelen. De informatievoorziening kan sterk worden geoptimaliseerd voor de processen die plaatsvinden binnen het organisatie-onderdeel, zonder rekening te hoeven houden met de rest van de organisatie.
- **Strategisch**
Als een organisatie-onderdeel zeggenschap heeft over de informatievoorziening, kan de informatievoorziening ook zodanig worden aangepast dat het voldoet aan de jongste strategische doelstellingen van dat specifieke organisatie-onderdeel. Als de zeggenschap over de informatievoorziening buiten het organisatie-onderdeel zelf ligt (d.w.z.: de informatievoorziening is meer gecentraliseerd), ontbreekt deze mogelijkheid.

De nadelen van een low-road-aanpak zijn echter:

- **Efficiëntie**
Een low-road-aanpak leidt tot de aanschaf van méér technologie, lagere *utility rates*, meer redundantie, meer mankracht en meer software in vergelijking met een gecentraliseerde aanpak. De kosten van deze aanpak zijn daardoor aanzienlijk hoger.
- **Integratie, integriteit en informatie-uitwisseling**
Het koppelen van verschillende informatiesystemen uit verschillende organisatie-onderdelen blijkt een zeer moeizame kwestie. Het combineren van verschillende gegevensdefinities lijkt een onmogelijke opgave wanneer er geen organisatiebrede standaarden bestaan.
- **Ongelijkheid**
Een low-road-aanpak leidt tot verschillende niveaus van adoptie van IT tussen verschillende organisatie-onderdelen. Hiermee ontstaat het risico dat een organisatie-onderdeel achter komt te liggen op de andere onderdelen.
- **Korte termijn-focus**
De focus van een organisatie-onderdeel is vaak gericht op de korte termijn, terwijl de focus van de organisatie als geheel is gericht op de langere termijn. Het risico bestaat dat de IT in een organisatie-onderdeel uit de pas loopt met de doelstellingen van de organisatie als geheel.

Het grootste probleem met de low-road-aanpak is hiermee nog niet genoemd, en wordt bijna poëtisch verwoord door Allen en Boynton (1991):

The biggest drawback to the low road, and its real risk, is simply that it may not work! Five or 10 years from now, organizations that enthusiastically adopt this direction may discover to their horror that the structure can't cope with change, that unforeseen circumstances are overwhelming its ability to adapt. The company may try to absorb an acquisition, restructure its manufacturing or distribution networks, reassign products, markets, or plants, and awake to a mess of incompatible technologies, systems, procedures, and data that simply won't support the new business requirements. The company will find itself flailing away with incompatible systems and an inability to install the information management to support strategic and organizational changes.

(Uit: Allen & Boynton, 1991, p. 440)

Met dit citaat is het belangrijkste nadeel van een low-road-aanpak genoemd. Toch is dit de situatie waar veel organisaties mee te maken krijgen, doordat er geleidelijk aan steeds meer informatiesystemen “bijgebouwd” worden zonder dat er voldoende rekening gehouden wordt met de portfolio van informatiesystemen en de onderlinge samenhang (Weill & Ross, 2009). Een voor de hand liggend alternatief is de high-road-aanpak, waarin de informatievoorziening sterk wordt gecentraliseerd.

3.1.2 High road

De tegenhanger van de low road is de high road. Dit is eigenlijk een omgekeerde versie van de low road: de IS-faciliteiten worden hierbij centraal beheerd, data wordt centraal opgeslagen, er is een hoge mate van standaardisatie, er is een organisatiebreed netwerk, er zijn centrale applicaties en gestandaardiseerde hard- en software. Applicaties zijn ontworpen om onafhankelijk van de organisatiestructuur te werken, zodat een eventuele reorganisatie niet voor al te grote problemen zorgt op het vlak van de informatievoorziening. Al met al zorgt dit voor een hoge mate van flexibiliteit, ten koste van de efficiency. De voordelen van de high-road-aanpak zijn verder:

- **Snelle verandering mogelijk**
Omdat er een grote mate van standaardisatie aanwezig is, is het relatief gemakkelijk om de informatievoorziening te reorganiseren als de business daarom vraagt. De IT-systemen uit organisatie-onderdelen zijn gemakkelijk te splitsen of samen te voegen.
- **Integratie**
Op de high road is het gemakkelijker om verschillende systemen te integreren, omdat data centraal staat opgeslagen, goed toegankelijk is en bovenal gestandaardiseerd is.
- **Efficiëntie**
De high-road-aanpak is de meest efficiënte structuur op de lange termijn: er is een minimale redundantie en er is minder mankracht nodig voor het onderhoud.
- **Flexibiliteit**
De high road biedt een grote mate van flexibiliteit, omdat de informatievoorziening organisatie-onafhankelijk is. Met een high-road-aanpak is het mogelijk de business te veranderen, zonder dat daar ingrijpende veranderingen aan de informatievoorziening bij nodig zijn. De flexibiliteit is één van de belangrijkste voordelen die een high-road-aanpak biedt. Hier wordt later nog meer aandacht aan besteed bij de uiteenzetting over infrastructuur.

- **Strategisch**
Een gecentraliseerd is-beleid zorgt ervoor dat het hogere management zich bezig kan houden met de strategische inrichting van de informatievoorziening. Bij een low-road-aanpak is dit veel moeilijker te realiseren, doordat de onderdelen verspreid liggen.

Uiteraard zijn er ook zwakke punten aan de high road:

- **Kosten**
Een high road ontstaat niet zomaar: er moeten vele besluiten worden genomen wat betreft standaardisatie, het koppelen van systemen, verantwoordelijkheden, enz. Dit zijn vaak grote projecten, die veel geld kosten, zeer risicovol zijn en veel tijd in beslag nemen.
- **Afhankelijkheid van sterk management**
Om tot een high road te komen is een sterke visie van het hogere management nodig. Zij moeten een visie hebben op wat de toekomst gaat brengen en hoe de informatievoorziening deze toekomst zou moeten faciliteren.
- **Politiek**
In dergelijk grote systemen is een grote verscheidenheid aan belangen en visies aanwezig. Hierdoor bestaat een groot risico op politieke spelletjes, waardoor het opzetten van een high road vertraging kan oplopen en er grote compromissen gedaan moeten worden. Ook Ciborra & Hanseth (1998) en Segars & Grover (1996) noemen politieke machtsspelletjes als een praktisch probleem dat opspeelt bij het invoeren van een IT-infrastructuur.
- **Planning**
Grote systemen zijn vaak moeilijk in de hand te houden qua grootte, complexiteit en verwachtingen.

3.1.3 *Flexibiliteit-paradox*

Het grootste gevaar van een high-road-aanpak is echter dat de mogelijkheid bestaat dat de organisatie wordt bevroren in een vaste (informatie-)infrastructuur, die moeilijk te veranderen is aan veranderende wensen vanuit de business (Allen & Boynton, 1991). Hiermee is een belangrijke paradox gesignaleerd: enerzijds zorgt een gecentraliseerde aanpak voor een grotere mate van flexibiliteit doordat er gemakkelijk nieuwe toepassingen kunnen worden “ingeplugd” op de bestaande voorzieningen, anderzijds bestaat het risico dat teveel zaken in hoge mate vast komen te liggen, wat verandering juist bemoeilijkt. Er moet dus een balans worden gevonden tussen vastleggen en vrijlaten.

3.2 Infrastructuur

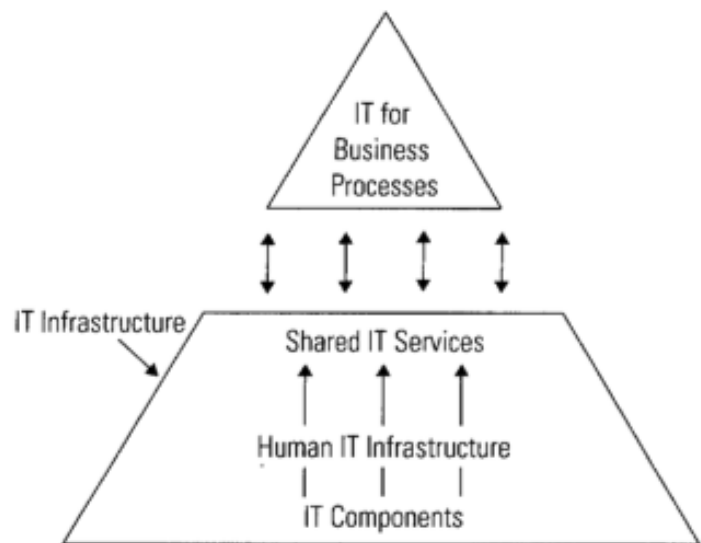
3.2.1 Definities en onderdelen

Voor een juiste balans tussen de high road en de low road kan gebruikt worden gemaakt het concept van infrastructuur. Duncan (1995) gaat uitgebreid in op de begrippen architectuur en infrastructuur en definieert infrastructuur als: “definitions of IT infrastructure generally describe a set of shared, tangible, IT resources that provide a *foundation to enable present and future business applications*”. Onder deze *tangible resources* vallen in ieder geval:

1. platformtechnologie (i.e. hardware en operating systems);
2. netwerktechnologie;
3. key data en;
4. core data-processing applications.

Broadbent, Weill & St. Clair (1999) definiëren IT-infrastructuur later als “the base foundation of the IT portfolio (including both technical and human assets), shared throughout the firm in the form of reliable services, and usually coordinated by the IS group”. Onderdelen van de infrastructuur zijn (Weill & Broadbent, 1998, pp. 15-16):

1. computing, d.w.z. hard- en softwaresystemen, inclusief operating systems;
2. communicatienetwerken;
3. data: in een infrastructuur is deze data generiek van aard. De afzonderlijke specifieke systemen kunnen vervolgens zelf bepalen hoe de specifieke data wordt opgeslagen;
4. applications: bij een infrastructuur kan een plan horen waarin staat beschreven waar applicaties aan moeten voldoen, en welke links er gelegd moeten worden met de data in de infrastructuur;
5. work: een infrastructuur dient gebaseerd te zijn op een architectuur van de werkprocessen.



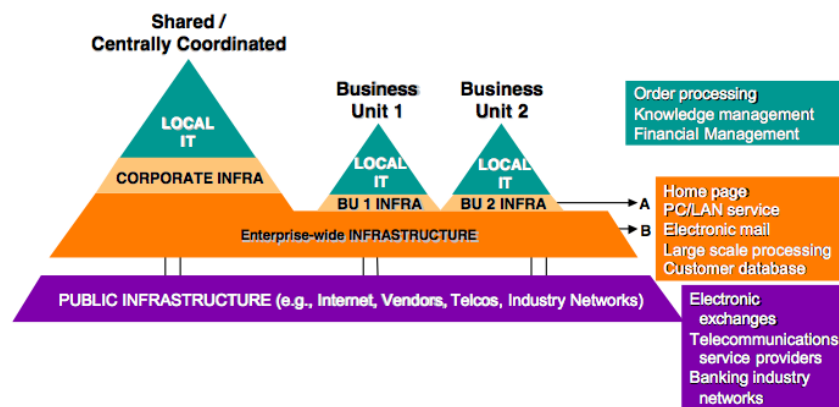
figuur 4: elementen van infrastructuur
(Uit: Broadbent & Weill, 1997, p. 78)

De onderdelen van een infrastructuur komen bij Duncan (1995) en Weill & Broadbent (1998) grotendeels overeen, behalve dat de Weill & Broadbent nog een factor “work” toevoegen. Hiermee komt naar voren dat infrastructuur niet slechts een technisch begrip is: ook sommige werkprocessen maken deel uit van de informatie-infrastructuur.

Andere definities van infrastructuur zijn: “een set van tools waar door business professionals gebruik van kan worden gemaakt” (Abcouwer & Geelen, 2008) en “een infrastructuur [is] een stelsel van generieke en relatief permanente basisvoorzieningen voor de verzameling, opslag, verwerking en transport van gegevens en kennis” (Matthijsse & Wagenaar, 2005).

Uit de genoemde definities blijkt dat een infrastructuur een fundering biedt om een business op te bouwen. Zoals Jan Truijens het verwoordt: “een goede fundering geeft vrijheid van bouwen daarboven” (Truijens, 2006, p. 9). Deze fundering is relatief onveranderlijk, heeft een hoge mate van betrouwbaarheid en wordt door (zo goed als) de hele organisatie gebruikt.

In figuur 4 wordt een eenvoudige visualisatie van het begrip infrastructuur getoond. Hierin is ook te zien dat een infrastructuur als fundering dient voor bedrijfsprocessen. In figuur 5 wordt duidelijk dat een infrastructuur ook verschillende business units kan beslaan.



figuur 5: infrastructuur tussen verschillende business units
(Uit: Weill & Broadbent, 1998; Weill, Subramani, & Broadbent, 2002)

Een recentere beschrijving van de onderdelen van een informatie-infrastructuur wordt gegeven door Weill, Subramani & Broadbent (2002). Hierin wordt ook meer aandacht geschonken aan de management-issues die zijn verbonden aan een informatie-infrastructuur. Hieruit blijkt dat men in de loop der tijd bewuster is geworden van de notie dat IT niet alleen om techniek draait, maar ook voor een belangrijk deel van management afhankelijk is. Dit wordt in een zeer recent boek van Weill & Ross nog eens extra benadrukt: “none of the executives [...] will tell you that IT is all you need to be successful. But, then again, IT is never an afterthought [...]. Rather, IT forms the basis for each firm’s competitive capabilities” (Weill & Ross, 2009, p. 8). De schrijvers bedoelen hier dat IT moet worden gezien als een asset die uit zichzelf niets doet, maar dat het moet worden “bestuurd” door het management en bestuur voordat er enig nut uit IT kan voortvloeien. Management en IT moeten hand in hand gaan.

In many cases you’ve already built the house your firm lives in, and now we’re telling you that you need to build a foundation under that house. It won’t be easy.

(Uit: Weill & Ross, 2009, p. 8)

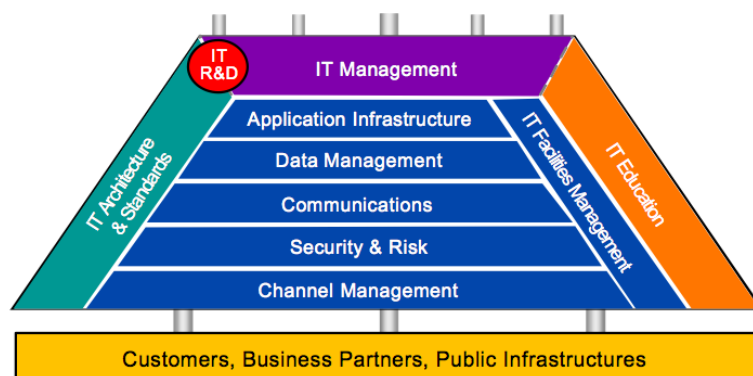
3.2.2 Onderdelen van een infrastructuur

Weill, Subramani & Broadbent (2002) identificeren zes clusters omtrent de fysieke (technische kant van de) infrastructuur, en nog eens vier clusters voor het management-aspect van infrastructuur. De clusters die Weill, Subramani & Broadbent (2002) noemen zijn gevisualiseerd in figuur 6 en zijn de volgende:

1. channel management;
2. security and risk management;
3. communication;
4. data management;
5. application infrastructure;
6. IT facilities management.

Op het management-vlak zijn de volgende clusters van belang:

7. IT management;
8. IT architectures and standards;
9. IT education;
10. IT research and development.



figuur 6: de tien clusters van een informatie-infrastructuur
(Uit: Weill, et al., 2002)

3.2.2.1 Channel management

Channel management houdt in dat de verschillende communicatiekanalen met de klant (burger) op elkaar worden afgestemd. Met de opkomst van multichanneling (de Vries, 2008; Neslin, et al., 2006) wordt dit een steeds belangrijker issue. Het aantal kanalen waaruit een klant kan kiezen om een bedrijf te contacteren, groeit alsmaar. Klassieke kanalen zijn een fysieke balie en telefoon, inmiddels zijn deze kanalen vergezeld door (al dan niet mobiele) websites en e-mail, en tegenwoordig is er een beweging gaande naar contactmogelijkheden via sociale media (Facebook, Twitter), Skype en instant messaging. Met deze veelheid aan kanalen bestaat het risico dat een

klant tegenstrijdige informatie krijgt door verschillende kanalen. Dit komt de geloofwaardigheid en reputatie van een organisatie niet ten goede en dient voorkomen te worden. Een infrastructuur met goede afspraken over klant-contact en duidelijke, up-to-date klantinformatie kan een organisatie helpen om de communicatie met klanten te verbeteren. Ook helpt een infrastructuur om het mogelijk te maken op relatief gemakkelijke wijze meer kanalen toe te voegen (“in te pluggen” als het ware) aan het portfolio.

3.2.2.2 Security and risk management

Security and risk management behelst het beleid wat betreft de bescherming van de reputatie en de data van een organisatie. Hieronder vallen keuzes over kosten versus veiligheid, firewalls, encryptie en policies.

3.2.2.3 Communicatie

Het communicatie-cluster bevat alle standaarden en services wat betreft communicatie: te denken valt aan netwerkverbindingen met klanten en leveranciers, intranets, extranets, etc.

3.2.2.4 Data management

Een belangrijk cluster is het data management-cluster. Hierin wordt aandacht geschonken aan het beheren van bedrijfsdata. Dit gebeurt bij voorkeur op een zodanige manier dat de data applicatie-onafhankelijk is. Data management zorgt er ook voor dat belangrijke informatie voor besluitvorming kan worden ontsloten via management-dashboards, etc.

3.2.2.5 Application infrastructure

De application infrastructure ligt een niveau hoger dan de data en bevat applicaties die organisatiebreed beschikbaar zijn en worden gebruikt. Hierbij valt te denken aan CRM-pakketten, HRM-pakketten, ERP-software en boekhouding. Door deze software te standaardiseren kunnen kostenvoordelen ontstaan doordat er efficiënter gewerkt kan worden.

3.2.2.6 IT facilities management

IT facilities management behelst het 9^e vlak van het AIM: die van de IT-uitvoering. Het gaat hier om het inzetten van fysieke servers, aanleggen en beheren van de netwerkstructuur, zorgen voor voldoende en werkende werkstations, enz.

3.2.2.7 IT management

IT management coördineert de architectuur en onderhoudt de relaties tussen verschillende organisatie-onderdelen. Hieronder valt ook IS-planning en projectmanagement. Dit cluster is sterk verwant aan het cluster van de architectuur en standaarden. Ook zijn er goede contacten met het R&D-cluster, zodat men interessante nieuwe ontwikkelingen kan invoeren in de organisatie.

3.2.2.8 IT architecture

Het cluster van IT architecture and standards behelst het beheren en ontwikkelen van standaarden. Hierin komt tot uiting dat een architectuur geen statisch geheel is, maar constant aan verandering onderhevig is en aangepast moet worden.

3.2.2.9 *IT education and training*

IT education and training gaat niet slechts over het trainen van het personeel om om te gaan met de werkstations, maar ook om training aan het management over hoe waarde gecreëerd kan worden door de inzet van IT.

3.2.2.10 *IT research and development*

IT research and development bevat onder andere het uitkijken naar nieuwe mogelijkheden om waarde te creëren met de bestaande infrastructuur of nieuwe modules.

3.2.2.11 *Conclusie*

Uit de tien clusters van Weill, Subramani & Broadbent (2002) blijkt dat infrastructuur niet slechts een technische voorziening is, maar dat het een breed begrip is waar ook management een belangrijke rol in speelt. De clusters helpen om een beeld te vormen van wat een infrastructuur is en wat voor zaken onder dit begrip vallen.

3.2.3 *Flexibiliteit*

De kern van een informatie-infrastructuur ligt volgens Duncan in de flexibiliteit die ermee geschapen kan worden: “the true value of infrastructure [is] its support of unanticipated requirements” (Duncan, 1995, p. 41). Een infrastructuur wordt gebouwd zonder dat daar zeer strakke requirements en specifieke wensen aan verbonden zijn, zodat de infrastructuur gebruikt kan worden voor meerdere doeleinden: “While the specific requirement may be unknown, knowing the probability of various types of requirements and understanding their business meaning may be useful skills for those who plan and manage IT infrastructure” (Duncan, 1995, p. 42). De infrastructuur biedt een basis voor nieuwe vormen van organisatie, nieuwe producten, nieuwe markten en andere vormen van arbeid (Weill & Broadbent, 1998, p. 7). Een IT-infrastructuur is met name van belang voor organisaties die in een dynamische bedrijfstak opereren, aan business process reengineering (BPR) doen en voor organisaties met een breed scala aan activiteiten (Broadbent & Weill, 1997).

3.2.4 *Sharability en reusability*

Voor de flexibiliteit van een infrastructuur zijn twee kernbegrippen van belang: *sharability* (deelbaarheid) en *reusability* (herbruikbaarheid) (Duncan, 1995). *Sharability* heeft betrekking tot het toegang hebben van informatie door een bepaald informatiesysteem (interoperabiliteit). In de praktijk blijkt het vrij moeilijk om in informatiesysteem X gebruik te maken van informatie uit informatiesysteem Y. Dit zorgt voor een lage mate van deelbaarheid. Een infrastructuur met duidelijke gegevensdefinities kan ervoor zorgen dat de deelbaarheid van informatie wordt vergroot.

Herbruikbaarheid houdt in dat de data gebruikt kan worden voor meerdere doeleinden: hier komt tevens de generieke rol van een infrastructuur naar boven. In een infrastructuur staat in principe geen informatie opgeslagen die specifiek van aard is en slechts door één toepassing wordt gebruikt. Dit is het verschil tussen infrastructuur en centralisatie, waarbij domweg alle informatie wordt gecentraliseerd. Een infrastructuur is wat dat betreft een stuk kritischer.

Door alleen generieke gegevens op te nemen kan een infrastructuur redelijk beheersbaar en flexibel blijven. De generieke informatie heeft als kenmerk dat het door vrijwel de gehele organisatie wordt gebruikt (Hanseth & Monteiro, 1993, p. 9). Te denken valt aan NAW-gegevens en aan het rapporteren van managementinformatie. Dergelijke gegevens hebben organisatiebreed impact op een groot aantal verschillend ondersteunde processen

met een zeer divers karakter (Truijens, 2006). Het nut van een infrastructuur is hier dus maximaal, omdat het organisatiebreed kan worden gebruikt. Voor specifieke informatie die slechts wordt gebruikt voor één proces of toepassing, biedt het opnemen in een infrastructuur geen enkel voordeel: dit zal de informatievoorziening nodeloos complex maken.

De generieke infrastructuur wordt steeds meer noodzaak, omdat er een steeds grotere behoefte is aan integratie van verschillende systemen, om zo overall-concepten te kunnen realiseren⁶. Ook door de opkomst van multichanneling (de Vries, 2008; Neslin, et al., 2006; Weill, et al., 2002) wordt informatie-infrastructuur steeds belangrijker (Truijens, 2006).

3.3 De waarde van een infrastructuur

Clemons & Row (1991) beargumenteren dat IT op zichzelf geen waarde vertegenwoordigt of zorgt voor een concurrentievoordeel, omdat het door iedereen kan worden aangeschaft en dus gemeengoed is (zie ook Carr, 2004; Powell & Dent-Micallef, 1997). Weill & Ross (2009) zijn specifieker en schrijven dat IT op zichzelf niet zorgt voor enig strategisch voordeel, maar dat IT wel kan worden gezien als een strategische *asset*, die kan worden ingezet op een dusdanige manier dat het een strategisch voordeel oplevert.

Clemons & Row (1991) betogen verder dat een goede toepassing van IT, waarbij die de unieke kenmerken van een organisatie worden benadrukt, wel kan zorgen voor een concurrentievoordeel. De combinatie van IT en de unieke sterke punten van de organisatie is immers moeilijk te kopiëren. Hoewel een solide infrastructuur dus niet zelfstandig zorgt voor enige vorm van waardetoevoeging, kan het wel zorgen voor de nodige flexibiliteit bij het opzetten van de systemen die de bedrijfsprocessen ondersteunen. Hierdoor kunnen de bovenliggende systemen gemakkelijker en beter worden aangepast aan de wensen van de organisatie. Dit maakt het mogelijk unieke IT-applicaties in te zetten, die door de concurrentie moeilijk te kopiëren zijn en dus een concurrentievoordeel verschaffen (Andreu & Ciborra, 1996). Bovendien zorgt een infrastructuur ervoor dat nieuwe technologieën relatief snel kunnen worden geadopteerd. Ook hiermee kan een voorsprong worden behaald op de concurrentie. Dit is het name waardevol in het geval van strategische systemen. Met andere woorden: infrastructuur kan worden gezien als een *enabler* van het inzetten van IT op een zodanige manier dat er concurrentievoordeel uit de inzet van IT kan worden gehaald. Er zit dus wel degelijk waarde in een infrastructuur, deze is echter zeer moeilijk te meten of te waarderen (Ross, 2003; Weill, et al., 2002).

Toch is er succesvol onderzoek uitgevoerd naar het succes van organisaties die sterk bezig zijn met het planmatig inzetten van ICT en informatie-infrastructuur. Aral & Weill (2007) hebben aangetoond dat investeringen in infrastructuur op de korte termijn geen effect hebben op de winstgevendheid en ROA (return on assets) van een organisatie en zelfs een negatieve invloed hebben op de innovativiteit, maar dat de investeringen in infrastructuur zich op de langere termijn wel uitbetalen in de vorm van een reductie in kosten doordat er een grotere mate van integratie mogelijk is. Dit is dus consistent met de theorie van Duncan (1995) en Weill & Broadbent (1998). Het voordeel laat echter wel even op zich wachten, omdat er enige tijd nodig is om applicaties te ontwikkelen of aan te passen die gebruik maken van de mogelijkheden die de infrastructuur biedt.

6 een veelgebruikt voorbeeld is dat van een bank, die ook verzekeringen gaat aanbieden. Voorheen waren bankieren en verzekeren twee gescheiden onderdelen van een bedrijf, waardoor het moeilijk was een totaalbeeld van een klant te krijgen. Hierdoor was het ook moeilijk een totaalbeeld van een klant te krijgen en aan de hand daarvan een persoonlijke aanbieding te doen. Gefaciliteerd door infrastructuur bieden bedrijven nu vaak totaalpakketten aan. (Zie onder andere Keen & Cummins, 1994)

Weill & Ross (2009) schrijven dat een IT-platform het mogelijk maakt om gegevens uit verschillende systemen te verzamelen en te combineren, waardoor er een rijke verzameling informatie wordt vergaard die nuttig kan zijn voor het nemen van beslissingen: “it gives you the context for making choices” (Weill & Ross, 2009, p. 2). Het platform zorgt dus voor beter geïnformeerde besluitvorming. Weill & Ross schrijven verder dat sommige organisaties tot 80% van hun IT-budget spenderen aan het onderhouden en draaiende houden van huidige systemen. Bij organisaties met een sterke infrastructuur ligt dat rond de 50%, waardoor er meer geld vrijkomt voor nieuwe initiatieven of innovatie. Weill & Aral (2005) noemen verder dat organisaties met hoge investeringen in infrastructuur een kortere *time to market* hebben.

Om de economische waarde van een infrastructuur te beoordelen wordt door Weill & Aral (2005) gebruik gemaakt van een categorisatie van onderdelen van een informatievoorziening. De categorisatie bestaat uit infrastructuur, transactionele systemen, informationele systemen en strategische systemen.

3.3.1 Infrastructuur

Infrastructuur vormt de basis van de informatievoorziening. Op deze fundering kunnen andere systemen worden gebouwd die de eigenlijke bedrijfsprocessen faciliteren. Investerings in infrastructuur zijn bedoeld om te standaardiseren en te consolideren, een gedeeld platform te creëren en/of flexibiliteit te creëren (Weill & Aral, 2005).

3.3.2 Transactionele systemen

Transactionele systemen zijn de systemen die de eenvoudige en repetitieve handelingen uitvoeren. Hierbij valt te denken aan orderverwerking, magazijnbeheer, loonadministratie en financiële transacties. Deze systemen zijn ervoor bedoeld de kosten voor de handmatige verwerking van dergelijke eenvoudige taken te verkleinen en tegelijkertijd de capaciteit te vergroten. De eerste informatiesystemen of computerprogramma's waren van deze soort en zijn met name bedoeld om kosten te reduceren en de productiviteit te verhogen (Aral & Weill, 2007; Weill & Aral, 2005).

3.3.3 Informationele systemen

Informationele systemen verschaffen informatie voor het managen van de organisatie. Dit soort systemen ondersteunen het besluitvormingsproces, planning en communicatie. Onder deze systemen vallen onder andere dashboards voor managers, die zo kunnen zien wat zich in het bedrijf afspeelt op een uitgebreid scala aan variabelen. Informationele systemen maken zowel gebruik van de infrastructuur als van data uit transactionele systemen. Het resultaat van de informationele systemen is een combinatie van data, informatie en kennis, waarmee beslissingen door het management kunnen worden ondersteund en onderbouwd. Informationele systemen zijn met name geschikt voor het vergroten van de winst en/of omzet, doordat de organisatie over meer en betere informatie beschikt (Weill & Aral, 2005).



figuur 7: onderdelen van de informatievoorziening.
(Uit: Weill & Broadbent, 1998; Weill, et al., 2002)

3.3.4 Strategische systemen

Strategische systemen zijn ervoor bedoeld de strategische positie van een organisatie ten opzichte van de concurrentie te verbeteren en productinnovatie te bevorderen (Weill & Aral, 2005). Een goed voorbeeld hiervan is te vinden in de bankwereld met de introductie van geldautomaten. De bank die de eerste geldautomaat voor het publiek beschikbaar stelde, haalde hiermee een (tijdelijk) concurrentievoordeel, waardoor hun marktaandeel sterk toenam. Op dat moment maakten de geldautomaten deel uit van een strategisch informatiesysteem. Naarmate de automaten echter gemeengoed werden, vond er een verschuiving plaats van strategische naar transactionele systemen: met de geldautomaat was geen voordeel meer te behalen op de concurrentie, en het werd vooral een middel om kostenreductie (ten opzichte van handmatig geld opnemen) te realiseren. Vandaag de dag kunnen geldautomaten gezien worden als een gedeelde infrastructuur, omdat het bijbehorende netwerk gedeeld wordt door verschillende banken. Er heeft dus een verschuiving plaatsgevonden van een strategisch karakter, naar een transactioneel karakter, naar infrastructureel karakter.

3.3.5 Conclusie

Vanwege het complexe karakter van een informatie-infrastructuur is de waarde ervan moeilijker in te schatten dan voor de andere onderdelen van een informatievoorziening. Een infrastructuur zorgt *indirect* voor voordeel, en is vrij moeilijk zichtbaar. De waarde van een infrastructuur zit erin dat de bovenliggende onderdelen kunnen verbeteren door de aanwezigheid van een infrastructuur. Een voorbeeld is dat managementinformatie in een informatieel systeem rijker kan worden, doordat de infrastructuur het mogelijk maakt hetereogene data aan elkaar te koppelen. Een ander voorbeeld is dat bepaalde handelingen kunnen worden overgelaten aan een transactioneel systeem, waardoor minder mankracht nodig is.

Ook blijkt uit onderzoeken dat de *time to market* korter is bij organisaties met een sterke infrastructuur, en uit het feit dat de winst bij dit soort organisaties hoger is. Wel moet in ogenschouw worden genomen dat deze toename in winst enige tijd nodig heeft.

3.4 Kritiek op infrastructuur

Er is echter ook kritiek op het idee van infrastructuur en de bijbehorende integratie van informatiesystemen. Doug Hamilton (1999) identificeert drie aannames die worden gehanteerd bij het pleiten voor een infrastructuur, en noemt ook de problemen die samenhangen met deze aanname. Deze aannames zijn:

1. er is sprake van structurele stabiliteit binnen de business;
2. infrastructuur krijgt voldoende aandacht van het management;
3. dergelijk grote en complexe projecten kunnen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden.

In de komende subparagrafen worden deze aannames uitgebreider behandeld.

3.4.1 Structurele stabiliteit

De eerste aanname die Hamilton identificeert is de aanname dat de gegevensstructuur stabiel blijft gedurende langere tijd. In de praktijk is het aanleggen van een infrastructuur een complexe klus die veel tijd in beslag neemt. Het is daarom mogelijk dat de gewenste gegevensstructuur van de infrastructuur verandert tijdens de periode dat de infrastructuur wordt aangelegd. De business en bijbehorende wensen blijven immers ook niet stil

staan. Het doel waar naar toe wordt gewerkt, wordt hiermee een *moving target*. Omdat er bovendien zeer veel relaties bestaan tussen verschillende zaken, kan zelfs een kleine verandering in de business zorgen voor een uiterst complexe ketting van veranderingen in de infrastructuur. Het risico bestaat dat een infrastructuur altijd in de stijgers staat en nooit af komt, of dat de infrastructuur niet goed is uitgelijnd met de strategie van de organisatie (Segars & Grover, 1996).

Het lijkt hiermee een keuze te worden tussen twee kwaden: het risico bestaat dat de informatie-infrastructuur nooit af komt als men constant toegeeft aan nieuwe eisen van de business. Wanneer men echter een “stick to the plan”-aanpak hanteert, is er een groot risico dat er een discrepantie ontstaat tussen de gebouwde infrastructuur en de wensen vanuit de business.

Een mogelijke oplossing voor dit probleem is het zo generiek mogelijk houden van de infrastructuur. Hoe generieker de onderdelen van de infrastructuur, hoe minder vatbaar deze zijn voor veranderingen. Hierdoor wordt het risico van de *moving target* verkleind. Een andere strategie is het verhogen van de status van de verantwoordelijke van de informatievoorziening (waarschijnlijk CIO), zodat deze op hetzelfde niveau zit als het management (Segars & Grover, 1996). Hierdoor heeft de CIO een beter beeld van de strategische richting van de organisatie en kan daarop worden ingespeeld bij de inrichting van de informatievoorziening. Deze oplossing is vooral geschikt als de strategie van de organisatie onduidelijk wordt gecommuniceerd naar de CIO en/of zijn ondergeschikten.

3.4.2 Aandacht van het management

Voor het slagen van een infrastructuur is het van belang dat er voldoende draagvlak voor is in de organisatie. Het aanleggen van een infrastructuur is echter een kostbare aangelegenheid, terwijl de baten (vooral in de vorm van besparingen) niet of nauwelijks te meten zijn. Het risico bestaat dat de infrastructuur wordt gezien als een kostenpost, zonder dat daar enige baten uit voortvloeien. Gezien het abstracte karakter van een informatie-infrastructuur zijn de kosten ook moeilijk te verantwoorden. Een fragment uit een interview van Hamilton (1999) is tekenend:

The problem I think is that the technology architecture is tangible; you can see the boxes. But with the architectures it's intangible. And that makes it a difficult thing to sell because people can't really see the size, and I think it's just that nature of the product that is going to make software so much harder to model, to visualise, to see if you're making progress. Really, you can't see it.

(Uit: Hamilton, 1999, p. 78)

Voor het slagen van een infrastructuur is het van groot belang dat het management ervan is overtuigd dat een infrastructuur op zichzelf waarde vertegenwoordigt en daadwerkelijk iets opbrengt. Gezien de ontastbaarheid en ongrijpbaarheid van een infrastructuur kan dit een moeilijke opgave zijn, waardoor de steun binnen de organisatie voor het aanleggen van een infrastructuur achterblijft.

3.4.3 Complexiteit

De laatste aanname van Hamilton (1999) is dat het technisch werkelijk mogelijk is om een infrastructuur te realiseren. Een sleutelwoord hierbij is schaalgrootte. De gehele informatievoorziening binnen een organisatie is dusdanig groot en complex dat niemand het complete overzicht kan hebben en exact kan inzien wat de complicaties zijn die er zullen optreden. Anders gezegd: een infrastructuur is misschien te groot om te kunnen managen. Ook Jan Truijens (2006) onderkent dat schaalgrootte een sterke invloed heeft op de complexiteit van de informatievoorziening. Hoe groter de schaal, hoe meer verschillende niveaus erbij betrokken zijn die elk op hun eigen

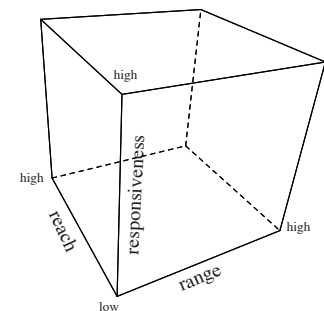
manier met complexiteit omgaan. Op applicatieportfolioniveau wordt complexiteit bepaald door de relaties tussen verschillende applicaties. Op applicatieniveau wordt complexiteit bepaald door modulariteit en coderingskwaliteit (Truijens, 2006). Er is dus sprake van verschillende niveaus van complexiteit. De complexiteit van het geheel wordt hiermee exponentieel vergroot.

3.5 Reach en range

Een IT-platform, dus ook een infrastructuur, kan worden gecategoriseerd aan de hand van de dimensies *reach*, *range* en *responsiveness* (Keen, 1991; Keen & Cummins, 1994). Deze categorisatie kan helpen bij het bepalen hoe complex een informatiesysteem is en om te bepalen welke mogelijkheden en problemen er zullen ontstaan. Iedere dimensie kent een spectrum dat loopt van eenvoudig tot complex. Hierdoor ontstaat een 3D-figuur die wordt gerepresenteerd in figuur 8.

3.5.1 Reach

Reach houdt in hoeveel verschillende entiteiten er worden aangesloten op het netwerk en waar die zich bevinden. Dit kan variëren van een netwerk binnen één gebouw tot een netwerk waarbij alle leveranciers en afnemers zijn aangesloten en samenwerken. De ultieme reach is dat het netwerk beschikbaar is voor *anyone, anywhere*.



figuur 8: reach, range en responsiveness
(Keen & Cummins, 1994)

3.5.2 Range

De tweede dimensie is range. Range houdt in hoe complex de informatie is die wordt uitgewisseld over het netwerk. De eenvoudigste vorm hiervan is het kunnen verzenden en ontvangen van simpele berichten, de meest complexe vorm is het doen van *cooperative transactions*. Hierbij kan worden gedacht aan een geïntegreerd systeem dat bij een verandering in één van de variabelen direct reageert, bijvoorbeeld door het aanpassen van de incheckdatum van een hotel als de vlucht van een klant is vertraagd.

3.5.3 Responsiveness

Tot slot is er de dimensie *responsiveness*. Dit houdt in hoe snel, betrouwbaar en veilig het netwerk is. Responsiveness kent een spectrum met aan de ene kant *non-immediate response*, waarbij opdrachten doorgaans in batches worden uitgevoerd en het enige tijd duurt voordat de benodigde informatie wordt ontvangen. Aan de andere kant van het spectrum van responsiveness staat *perfect service*, wat inhoudt dat het netwerk 24 uur per dag beschikbaar is en er redundante lijnen zijn zodat het netwerk ook beschikbaar blijft als één van de lijnen niet werkt.

Met een analyse aan de hand van deze drie dimensies wordt het mogelijk de omvang en complexiteit van een infrastructuur uit te drukken. Dit is een nuttig instrument om informatie over een infrastructuur mee te communiceren naar betrokken partijen.

3.6 Van koude spaghetti tot een nette lasagne

Een informatievoorziening is doorgaans het resultaat van soms tientallen jaren aan opeenstapeling van heterogene informatiesystemen. De vraag is nu hoe men deze traditionele “koude spaghetti”⁷ kan transformeren in een informatievoorziening met nette lagen, gebouwd op een infrastructuur. Jeanne W. Ross (2003) beschrijft vier fasen waarin de architectuur van een informatievoorziening kan verkeren. Deze fasen zijn de volgende:

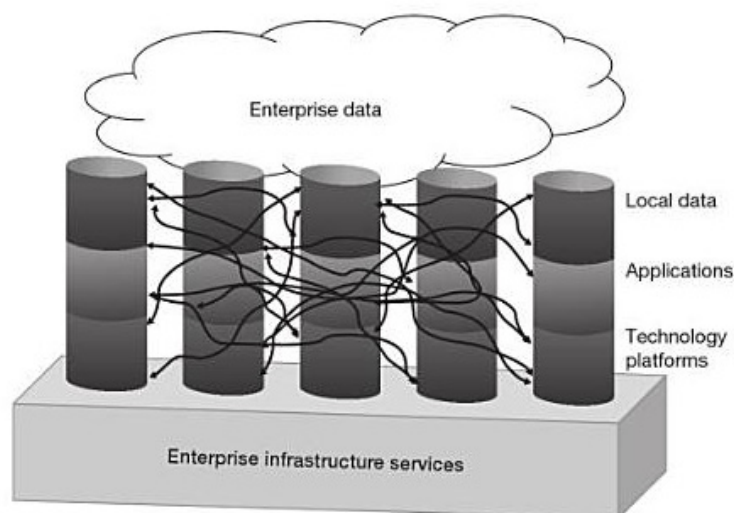
1. An application silo architecture
2. A standardized technology architecture
3. A rationalized data architecture
4. A modular architecture

In de volgende subparagrafen worden de fasen kort besproken en nog eens kort samengevat in tabel 1.

3.6.1 *The application silo architecture stage*

In veel organisaties heeft zich in de loop der tijd een indrukwekkende verzameling losse informatiesystemen opgehoopt, die ieder zijn aangeschaft of gebouwd voor een specifiek doeleinde en zijn geoptimaliseerd voor alleen dat doeleinde. Dit resulteert onvermijdelijk in redundante processen en systemen en gefragmenteerde klantgegevens (Weill & Ross, 2009), wat het moeilijk maakt een goed beeld te krijgen van één bepaalde klant.

In deze fase is er niet of nauwelijks sprake van een gezamenlijke infrastructuur. Ieder systeem maakt gebruik van zijn eigen gegevensdefinities en werkwijzen. Het voordeel hiervan is dat het relatief gemakkelijk op te zetten is en dat een dergelijke aanpak innovatief kan zijn, omdat er amper beperkingen worden opgelegd aan de ontwikkeling (the sky is the limit). De wensen van de eindgebruikers kunnen worden ingewilligd, omdat er geen rekening gehouden hoeft te worden met andere systemen. De eindgebruikers zijn dan ook vaak redelijk tevreden met dergelijke systemen (Ross, 2003).



figuur 9: een typisch IT-landschap in een organisatie in de application silo stage. (Uit: Weill & Ross, 2009)

Toch wegen de voordelen niet op tegen de enorme nadelen van deze aanpak: de IT-portfolio wordt een onbeheersbare brei met hoge onderhoudskosten, en communicatie tussen systemen (noodzakelijk voor integratie) is moeilijk te realiseren. Om toch enige vorm van koppeling mogelijk te maken worden er *custom* scripts geschreven, waardoor er een groot aantal dwarsverbanden ontstaat. Hierdoor wordt het een zeer complex geheel.

7 deze metafoer is ontleend aan Jan Truijens – ere wie ere toekomt

3.6.2 *The standardized technology architecture stage*

In deze fase is er een begin gemaakt met het aanleggen van een infrastructuur. Deze infrastructuur is echter wel vrij beperkt: het gaat met name om technologische standaardisatie, bijvoorbeeld afspraken over het te gebruiken systeemplatform en netwerkprotocollen. Het probleem van de verticale kolommen met applicatiespecifieke data blijft bestaan.

Omdat in deze fase méér beperkingen zijn opgelegd dan in de vorige fase, is het voor ontwikkelaars moeilijker om tegemoet te komen aan alle wensen en eisen die worden gesteld door de eindgebruikers. In plaats van het ontwikkelen van de best mogelijke oplossing, wordt er nu gezocht naar de best mogelijke oplossing, binnen de beperkingen die gesteld worden door de standaardisatie.

Het is belangrijk dat de standaarden regelmatig herzien en bijgesteld worden om het risico op verouderde standaarden te vermijden. Ook moet het management er rekening mee houden dat sommige bedrijfsprocessen zodanig uniek zijn dat deze buiten de standaarden kunnen en mogen werken.

Wanneer een organisatie enkele jaren met deze vorm van standaardisatie heeft gewerkt en hieraan gewend is geraakt, is het tijd voor de volgende stap in standaardisatie en kan de informatievoorziening evolueren naar de volgende fase: de rationalized data architecture stage.

3.6.3 *The rationalized data architecture stage*

In deze fase identificeert men een subset van alle bedrijfsdata, die zodanig belangrijk wordt geacht voor de bedrijfsvoering dat deze te allen tijde beschikbaar en accuraat moet zijn, zodat steeds kan worden voldaan aan de veeleisende klant. Door deze data te standaardiseren kan men de kernactiviteiten van de organisatie stabiliseren (Ross, 2003).

In deze fase wordt aandacht besteed aan het beschikbaar en toegankelijk maken van data. Data uit applicaties kan beschikbaar worden gemaakt door middleware-tools, maar ook door bijvoorbeeld ERP- en CRM-pakketten. De standaardisatie blijft niet beperkt tot de data: ook enkele belangrijke kernactiviteiten worden gestandaardiseerd, opdat deze zo effectief mogelijk gebruik kunnen maken van de beschikbare data. Dit is een vorm van alignment tussen business en IT.

Er vindt verder een belangrijke verschuiving van verantwoordelijkheid plaats: de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en integriteit van de data komt nu te liggen bij de business manager van de betreffende data, en niet langer bij de IT'ers. De laatsten zorgen slechts voor de technische ondersteuning. Hiermee begint de informatievoorziening steeds meer een faciliterende rol aan te nemen, als fundering voor de bedrijfsprocessen.

In het artikel wordt benadrukt dat het belangrijk is niet teveel tegelijk te willen veranderen en dat er prioriteiten moeten worden gesteld. Het risico bestaat dat men teveel hooi op de vork neemt en dat er nooit iets significant wordt opgeleverd.

3.6.4 The modular architecture stage

De laatste en meest verfijnde vorm van architectuur wordt de *modular architecture stage* genoemd. Hierin worden de gestandaardiseerde kernactiviteiten en bijbehorende data aangevuld met herbruikbare modules, die als het ware kunnen worden “ingeplugd” op de infrastructuur. In het typische geval van een bank kan er een infrastructuur bestaan met een gestandaardiseerde verwerking van transacties en klantgegevens. Doordat de processen gestandaardiseerd zijn, is het relatief gemakkelijk een nieuwe front-end te ontwikkelen voor bijvoorbeeld internetbankieren. Deze front-end maakt dan gebruik van de “services” die de infrastructuur biedt.

Modules maken het ook mogelijk om lokale customisatie toe te passen: er kan een module geschreven worden om aan de specifieke wensen van één bepaalde vestiging van een organisatie. Op deze manier blijft het mogelijk tegemoet te komen aan de wensen van een lokale dochterorganisatie. Wanneer de module succesvol blijkt te zijn kan deze eventueel ook worden toegepast in andere dochterorganisaties, zodat een lokaal ontwikkelde innovatie organisatiebreed kan worden ingevoerd. Dankzij de organisatiebrede architectuur is dit relatief gemakkelijk te realiseren.

Over deze modulaire architectuur wordt momenteel veel geschreven in de populaire literatuur, vaak aangeduid als SOA – service oriented architecture (zie bv. de Ruijter, 2006). Een belangrijk kritiekpunt hierop is dat er geen of nauwelijks aandacht wordt besteed aan de eerdere fasen (van den Berg, Hompes, & Truijens, 2007). Hierdoor bestaat het risico dat men “te snel” wil gaan, en een modulaire architectuur probeert te bouwen zonder dat daar voldoende fundering voor is, in de vorm van rationalized data en standardized technology.

	Application silo	Standardized technology	Rationalized data	Modular
IT capability	IT applications serve isolated business needs	Firm-wide technology standards	IT focused on wiring core processes	Modules enable business model extensions
Key management innovation	Technology-enabled change management	Standardization and exception management, refresh	Recognizing essence of the business	Practices facilitating reusability
Business case for IT	ROI of applications	Reduced IT costs; interoperability	Improved business performance; integration	Speed to market; strategic agility
Locus of control	Local control	Senior management support of CIO	Senior management, IT, and process leadership	Senior management, IT, process, and local leadership
Key governance issues	Estimate, measure, communicate value	Establish (local/regional/ global) standard setting, exception & funding processes	Determine core processes and funding priorities	Define boundaries for business experiments

tabel 1: de fasen waarin een architectuur kan verkeren en hun karakteristieken. (Uit: Ross, 2003, p. 13)

3.6.5 Conclusie

Ross (2003) beschrijft een viertal fasen waarin de informatievoorziening kan verkeren. Iedere fase kan worden gezien als een evolutie van de fase daarvoor. Ross benadrukt dat het belangrijk is niet te snel te willen gaan en geen fasen over te slaan, omdat iedere fase voortbouwt op de groeiende fundering van de vorige fase. De fasen van Ross kunnen helpen de informatievoorziening van een organisatie in te delen in een fase en te bepalen welke gevaren en mogelijkheden er zijn verbonden aan deze fase. Ook kan er richting worden gegeven aan de ontwikkeling van de informatievoorziening.

3.7 Samenvattend

In dit literatuuronderzoek is een beeld geschetst van wat een infrastructuur is en welke kwesties er omheen spelen. De belangrijkste zaken worden hier nogmaals zeer kort en puntsgewijs opgesomd.

- Voldoende management-aandacht is onontbeerlijk bij het succesvol opzetten van een informatie-infrastructuur.
- Het opzetten van een informatie-infrastructuur is een bijzonder complexe aangelegenheid. Een goede planning is belangrijk, maar er moet rekening worden gehouden met tegenslagen en vertragingen.
- Informatie-infrastructuur is véél meer dan slechts een verzameling technische systemen.
- Een informatie-infrastructuur kan er –mits juist toegepast– voor zorgen dat de gehele informatievoorziening flexibeler wordt. Dit kan o.a. tot gevolg hebben dat een organisatie een kortere *time to market* kan hebben en dat de dienstverlening kan verbeteren.
- IT zelf vertegenwoordigt geen enkele waarde: het is een commodity. Een goede of unieke inzet van IT kan wèl zorgen voor concurrentievoordeel.
- Het voordeel dat kan worden behaald met een informatie-infrastructuur heeft een zekere vertraging: het kan enkele jaren duren voordat er daadwerkelijk geld bespaard wordt door de infrastructuur.
- Het is belangrijk dat de informatie in de infrastructuur generiek van aard is.
- Een informatie-infrastructuur is de hoeksteen om de informatie-architectuur op een hoger niveau te krijgen. Deze niveaus zijn de *application silo stage*, de *standardized technology stage*, de *rationalized data stage* en de *modular stage*.

4. SHARED SERVICE CENTRA & SHARED SERVICES

Het stelsel van basisregistraties draagt bij aan het ontwikkelen van generieke diensten van de overheid aan de burger. Uit de literatuur kunnen sterke en zwakke punten worden geïdentificeerd met betrekking tot de invoer van het stelsel van basisregistraties en deze zullen worden getoetst in het praktijkonderzoek.

Het literatuuronderzoek over shared services zal allereerst het concept shared services en shared service centers uiteenzetten, zodat een duidelijk beeld wordt verschaft over de definitie van het concept en de totstandkoming van shared service centers. Vervolgens zal de ontwikkeling van shared service centers worden besproken en de motieven om een shared service center te implementeren in de organisatie. De implementatie van een shared service heeft veel voeten in de aarde. Het is zowel een technische als organisatorische verandering in de organisatie. Sommige organisaties prefereren hierbij de expertise van externe partijen te gebruiken. Het literatuuronderzoek zal hierbij ingaan op het outsourcing-vraagstuk met betrekking tot shared service centers en zich buigen over de vraag wanneer een shared service center moet worden uitbesteed. De consequenties van de implementatie van een shared service center zal in de laatste paragraaf worden besproken, evenals mogelijkheden om het implementatieproces te verbeteren.

4.1 Shared services en shared service centers

Sinds midden jaren negentig worden steeds meer shared service centra geïmplementeerd. De termen shared services (SS) en shared service centra (SSC) verwijzen beide naar het concept waarin wordt aangeduid dat organisaties of organisatieonderdelen gezamenlijk hun activiteiten en diensten bundelen, ten behoeve van kostenbesparing en verbetering van de kwaliteit van diensten.

Een shared service center is een resultaatverantwoordelijke eenheid in de interne organisatie van een onderneming, die tot taak heeft: het leveren van diensten op een specifieke specialisatie aan de operationele eenheden van die onderneming, op basis van een overeenkomst (SLA) (Strikwerda, 2004). Korsten, Schaepekens, & Sonnenschein (2004) geven aan dat bij deze definitie van het SSC een kanttekening geplaatst moet worden. De definitie van Strikwerda (2004) spreekt over SSC's als resultaatverantwoordelijke eenheden in de *interne* organisatie. Een SSC kan echter ook gevormd worden tussen organisaties. Denk hierbij bijvoorbeeld aan shared service centra tussen gemeenten of tussen dochterondernemingen van een moedermaatschappij.

Een shared service business unit is een entiteit binnen een onderneming dat gespecialiseerde activiteiten uitvoert (Grant, McKnight, Uruthirapathy, & Brown, 2007). *“Shared services organizations should increase the quality and timeliness of service to employees who are the customers of this organization.”* (Ulrich, 1995). Bergeron (2003) spreekt ook over een SSC tussen organisaties en geeft de volgende definitie over een shared service center: *“A SSC is a separate and accountable semi-autonomous unit within an (inter)organizational entity, used to bundle activities and provide specific pre-defined services to the operational units within that (inter)organizational entity, on the basis of agreed conditions”*.

Concluderend kan gesteld worden dat er in de literatuur een redelijke consensus is over het concept SSC. Gemeenschappelijk kenmerk is dat activiteiten en diensten worden gebundeld in een onafhankelijke ‘business unit’ op basis van overeengekomen condities, zodat kosten kunnen worden bespaard en betere dienstverlening kan worden aangeboden.

In dit document wordt de definitie van Strikwerda (2004) aangehouden met de kanttekening van Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein (2004). Derhalve zal in dit document de volgende definitie gehanteerd worden: Een shared service center is een resultaatverantwoordelijk samenwerkingsverband, al dan niet samengebracht in één organisatie-eenheid, dat tot taak heeft: het leveren van diensten op een specifieke specialisatie aan de afzonderlijke organisaties op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004).

4.2 Geschiedenis shared service centra & shared services

Het begrip SSC in relatie met IT kent een geschiedenis van ongeveer 20 jaar. Het SSC-concept begon rond 1990 als een datacentrum die lokaal informatie verleende aan de verschillende organisatieonderdelen. Door de verbetering van communicatienetwerken, evenals de komst van de PC, werd de mogelijkheid gecreëerd om gecentraliseerde automatiseringssystemen ondersteuning te laten bieden aan de diensten van gebruikers, maar ook aan andere kernactiviteiten binnen organisaties. Midden jaren '90 begonnen organisaties meer ICT-werknemers aan te nemen, zodat eigen informatiesystemen ontwikkeld konden worden en de complexiteit toenam. Eind jaren '90 werden de SLA's geïntroduceerd, waardoor het voor organisaties mogelijk werd om duidelijkere rollen te specificeren voor het ICT-personeel: hiermee is de rol van de informatiemanager ontstaan (Janssen & Anton, 2006). In de beginjaren van deze eeuw werd de naam SSC door de organisaties toegekend en werd een SSC gezien als een resultaatverantwoordelijke eenheid in de interne organisatie van een onderneming, met als doel diensten te leveren van hoge kwaliteit. Hierdoor werd ICT-personeel –dat voorheen lokaal werd ingezet– verplaatst naar de SSC business unit, om niet alleen diensten en activiteiten te delen, maar ook personeel. De laatste stap in de geschiedenis van het SSC was het standaardiseren van data formaten, zodat systemen met elkaar konden samenwerken.

Zie ook tabel 2 voor een samenvatting:

Fase	Kenmerken
1980 - 1990	Introductie van mainframes en datacentra
1990 - 1995	Verbetering van communicatienetwerken en opkomst van de PC
1995- 2000	Introductie SLA en noodzaak werd gevoeld om ICT-personeel in te huren
2000 - 2003	Toekenning begrip SSC. SSC wordt vanaf dit moment gezien als een resultaatverantwoordelijke eenheid in de interne organisatie van een onderneming
2003	ICT-personeel centraliseren, data standaardiseren ten behoeve van een goede interoperabiliteit tussen systemen en het toekennen van een manager aan de SSC

tabel 2: fasen in de ontwikkeling in het SSC-concept

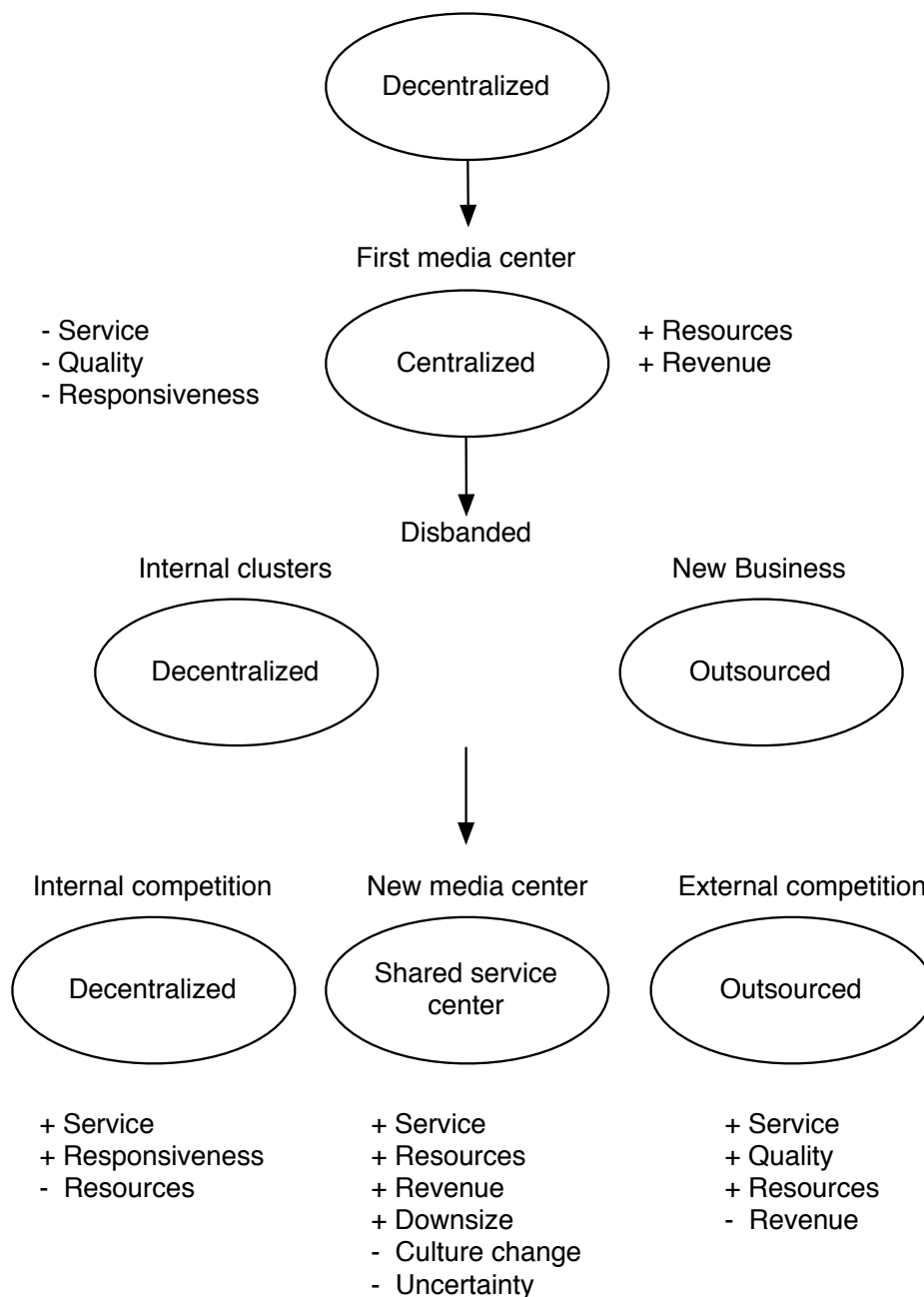
4.2.1 De ontwikkeling van shared service centers

De beschreven ontwikkeling van het SSC-concept komt voort door de strategie die managers zijn gaan hanteren voor het aanbieden van diensten. Er heeft binnen organisaties een ontwikkeling plaatsgevonden voor het aanbieden van diensten die loopt van centralisatie naar decentralisatie en vervolgens naar Shared Service Centra. Deze ontwikkeling kan als volgt worden samengevat (Bergeron, 2003):

Managers van business unit managers hadden eind jaren '70 weinig of geen invloed over de kwaliteit en kosten van de geleverde diensten. Dit leidde binnen vele organisaties op hevig verzet, waardoor bij vele organisaties werd besloten om af te stappen van een gecentraliseerd beleid. Business unit managers klaagden dat zij de dienstverlening hierdoor niet konden afstemmen op de wensen van de diverse klanten. Ze werden te afhankelijk van stafdiensten, waardoor er geen ruimte was voor eigen inzichten of initiatieven.

De jaren '80 en '90 stonden in het teken van een gedecentraliseerd beleid binnen organisaties. Organisaties liepen echter tegen de nadelen van dit beleid aan. De coördinatiekosten, investeringkosten, en opleidingskosten liepen te hoog op. Kleinere organisaties konden deze kosten moeilijk behappen en werden kwetsbaar in essentiële onderdelen. Kennis werd moeilijk opgebouwd en kwaliteit van de dienstverlening nam af.

In begin van de 21^e eeuw kwam er met behulp van de technologie meer licht op deze problemen. Met behulp van ICT ontstonden er resultaatverantwoordelijke eenheden, ofwel SSC's. Deze leveren diensten tegen een verrekenbaar tarief. Hierbij worden zowel de voordelen van zowel centralisatie als decentralisatie opgevangen. De organisatie bepaalt welke diensten worden ondergebracht in het SSC. Kosten worden door een SSC gereduceerd en personeel wordt beter opgeleid. Zie figuur 10 voor een schematische weergave van deze ontwikkeling.



figuur 10: Centralisatie vs. decentralisatie (Bergeron, 2003)

4.3 Activiteiten binnen een SSC

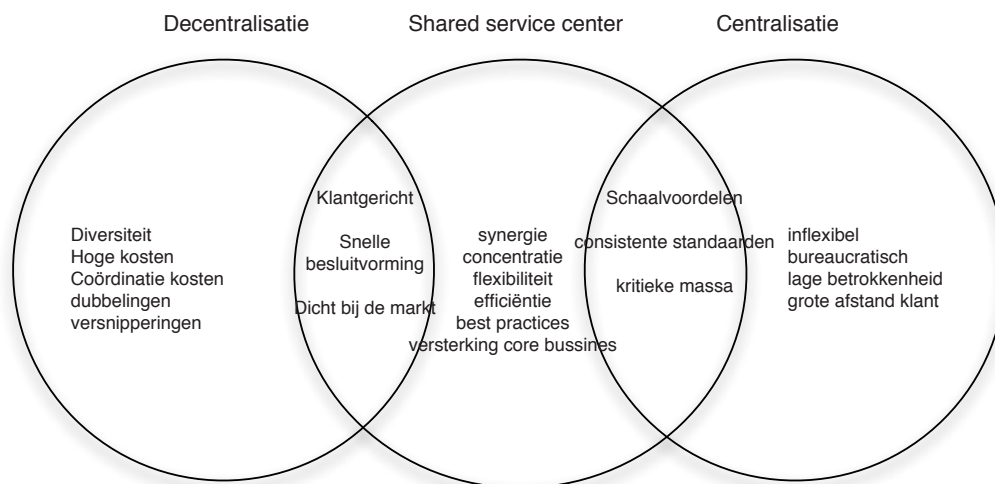
Er zijn vele activiteiten die door een SSC uitgevoerd kunnen worden. In de literatuur komt naar voren dat onder andere de volgende activiteiten opgevangen kunnen worden door een SSC (Bergeron, 2003; Janssen & Anton, 2006; Strikwerda, 2004):

- Financiën en administratie
- Management en controle
- Juridische en fiscale zaken
- Personeelsmanagement/HRM
- Verkoop en marketing
- Inkoop
- ICT-diensten/informatietechnologie
- Fabricage
- Logistiek

Deze activiteiten kunnen zowel de ondersteunende- als kernactiviteiten zijn van een organisatie (Strikwerda, 2004). Strikwerda (2004) geeft aan dat in een shared service center generieke activiteiten worden ondergebracht die ontvlochten kunnen worden uit de hedendaagse processen en waarvan de prestaties contractueel vastgelegd kunnen worden.

In tegenstelling tot de publieke sector worden er in het bedrijfsleven in een hogere mate activiteiten gemeenschappelijk georganiseerd in een SSC. Een SSC kan alleen ingevoerd worden wanneer een gezamenlijke noodzaak ervan voor de business units wordt aangetoond en de besturingsfilosofie hierop wordt aangepast (Opheij & Willems, 2004). Alhoewel dit wel het geval is in het bedrijfsleven hebben overheden, uit historisch oogpunt, te maken met een decentraal beleid. Dit bemoeilijkt de keuze voor een SSC. Het invoeren van een SSC is een keuze of activiteiten centraal of decentraal uitgevoerd moeten worden en overheidsinstanties achten dit niet altijd als wenselijk (Matthijssse & Wagenaar, 2005).

Zoals aangegeven kunnen shared services worden toegepast op een breed scala van activiteiten. Een SSC business model pakt zowel de voordelen van een gecentraliseerd model, als die van een gedecentraliseerd model in de dienstverlening (Bergeron, 2003). Zie figuur 11. Een goede aansluiting op de structuur van de onderneming en decentralisatie van ondernemerschap vormen de voorwaarden tot groei (Strikwerda, 2004). Een SSC voldoet aan de kenmerken om zowel groei als ondernemerschap te stimuleren binnen organisaties. Derhalve kan een SSC worden gezien als een *plug & play*-omgeving voor nieuwe ondernemingsactiviteiten (Opheij & Willems, 2004). In figuur 11 een weergave van de voordelen van een SSC.



figuur 11: plaatsing SSC-concept tussen decentralisatie en centralisatie (Bergeron, 2003)

Essentieel in het SSC-concept is een synergie tussen de organisatieonderdelen. Daarnaast moeten er werkende oplossingen voorhanden zijn, zodat medewerkers niet verschillende oplossingen implementeren die niet in overeenstemming zijn met elkaar. Zonder deze synergie zal de flexibiliteit en de efficiëntie van het SSC afnemen, waardoor het SSC niet de juiste versterking is voor de organisatie.

4.4 Beweegredenen voor realisatie van een SSC

Er zijn verschillende motieven voor organisaties om een SSC in te voeren. De motieven die organisaties aanhalen om een SSC te creëren, zijn zowel strategisch, politiek, technisch als economisch (Janssen & Anton, 2006).

4.4.1 Strategische beweegredenen

De volgende strategische motieven worden aangehaald in de literatuur om een SSC in te voeren:

- **Meer inzicht in kernactiviteiten**
Uit het onderzoek van Janssen & Anton (2006) komt naar voren dat een SSC meer inzicht geeft in de activiteiten binnen en tussen organisaties. Alhoewel het management pretendeert een goed zicht te hebben op de activiteiten binnen de organisatie, is dit voor veel personeelsleden minder duidelijk. Een SSC bundelt activiteiten, zodat het personeel een beter zicht heeft hoe de activiteiten en de dienstverlening is geregeld binnen de organisatie. Dit zorgt voor transparantie van de dienstverlening en een versterking van de core business voor de organisatie (Strikwerda, 2004).
- **Professionalisatie van de dienstverlening en meer synergie tussen afdelingen**
De implementatie van een SSC zal de dienstverlening professionaliseren en kwaliteit van de dienstverlening verbeteren (Strikwerda, 2004). Een SSC maakt harde afspraken over de kwaliteit van dienstverlening tussen werkmaatschappijen en business units, waardoor afspraken tussen belanghebbende partijen gecontroleerd en geëvalueerd kunnen worden. Dit creëert een beter bewustzijn bij de partijen over de verwachtingen en doelstellingen die behaald dienen te worden. Niet alleen verbetert hierdoor de kwaliteit, maar de synergie tussen werkmaatschappijen en business units wordt hier ook mee vergroot. Processen zullen beter op elkaar aansluiten door de duidelijkere afspraken.

- Meer kennisdeling tussen organisaties en minder personeel
SSC's vormen een oplossing op het vraagstuk hoe kennis gedeeld moet worden tussen organisatieonderdelen (Janssen & Anton, 2006; Strikwerda, 2004). De kennis binnen de organisatie wordt gecentraliseerd doordat een SSC activiteiten en diensten bundelt. Deze kennis kan betrekking hebben op techniek, producten, werkmethoden en dienstverlening. Hierdoor zal personeel krachtiger kunnen optreden met betrekking tot deze thema's en zal de kwaliteit van dienstverlening verbeteren. De professionalisering komt doordat er in de gehele organisatie gebruik kan worden gemaakt van de kennis die aanwezig is binnen het SSC. Hierdoor kunnen de stafleden makkelijker vakkennis opdoen binnen een SSC (Bergeron, 2003). Verder heeft een SSC minder personeelsleden nodig dan wanneer diensten verspreid in de organisatie worden aangeleverd. Een SSC concentreert personeelsleden binnen een business unit waardoor minder personeelsleden nodig zijn om dezelfde resultaten als een gedecentraliseerd model te behalen.
- Meer flexibiliteit in de dienstverlening en meer ondernemerschap
SSC's vormen ook een oplossing voor het vraagstuk om meer strategische en structurele flexibiliteit in de onderneming te krijgen (Matthijsse & Wagenaar, 2005). In de traditionele business units moet bij het opstarten van een nieuwe activiteit rekening worden gehouden met een langere aanlooptijd. Een eigen business unit moet een nieuwe activiteit starten uit hun eigen distributiemogelijkheden. Hierdoor duurt het langer voordat een activiteit operationeel is en een dienst winstgevend wordt gemaakt. Bij een SSC kan gebruik worden gemaakt van de kennis van de gehele organisatie. Hierdoor kunnen ondernemingen zich makkelijker en sneller aanpassen aan de veranderende marktomstandigheden. SSC's worden gezien als een *plug & play*-omgeving voor nieuwe ondernemingsactiviteiten.
- Schaalvoordelen
Het laatste strategische motief voor een SSC is het behalen van schaalvoordelen. Een SSC concentreert niet alleen de activiteiten en diensten, maar ook het inkoopbeleid. Dit resulteert in schaalvoordelen van het inkoopbeleid (Bergeron, 2003; Janssen & Anton, 2006; Matthijsse & Wagenaar, 2005; Strikwerda, 2004). Er kunnen betere afspraken gemaakt worden met leveranciers, zodat kortingen kunnen worden afgedongen. Daarnaast zijn er minder middelen nodig binnen een SSC dan bij een verspreid dienstenmodel.

4.4.2 Politieke beweegredenen

De volgende politieke motieven worden aangehaald om een SSC in te voeren:

- Hogere betrouwbaarheid van diensten
Het eerste politieke motief wat aangehaald wordt door organisaties om een SSC in te voeren, is het verhogen van de betrouwbaarheid van diensten (Bergeron, 2003; Janssen & Anton, 2006). Een SSC bundelt de activiteiten en diensten binnen één business unit, zodat de expertise omtrent deze activiteiten verhoogd worden en de betrouwbaarheid verbetert.
- Oplossen interne conflicten
Wanneer de diensten bij organisaties verspreid zijn, worden er vaak verschillende maatstaven gehanteerd voor bijvoorbeeld de kwaliteit of interne regelgeving. Deze zijn in sommige gevallen niet in overeenstemming met de maatstaven van andere business units. Hierdoor kunnen interne conflicten ontstaan tussen medewerkers en business units. Janssen en Joha (2006) geven aan dat deze conflicten eerder opgelost kunnen worden door invoering van een SSC. Diensten en regelgeving worden gebundeld, waardoor er in de organisatie minder discrepanties voorkomen in de maatstaven die worden gehanteerd.

- Hogere beheersbaarheid van outsourcing-partners
Het derde politieke motief wat door organisaties wordt aangegeven om een SSC in te voeren, is dat door een SSC de externe partijen beter beheersbaar worden (Bergeron, 2003). Een SSC zal de activiteiten van externe partijen beter zichtbaar maken en daardoor zal er een betere beheersbaarheid zijn. Niet alleen zorgt een SSC voor een betere beheersbaarheid van outsourcing, maar ook van complexe IT-projecten en diensten. Complexiteit van IT-diensten kan worden ingeperkt door de IT-diensten te centraliseren binnen het SSC (Strikwerda, 2004). Uiteraard blijft de complexiteit van de projecten op zichzelf bestaan, de beheersbaarheid neemt echter toe.

4.4.3 Technische beweegredenen

De volgende technische motieven worden in de literatuur aangehaald om een SSC in te voeren:

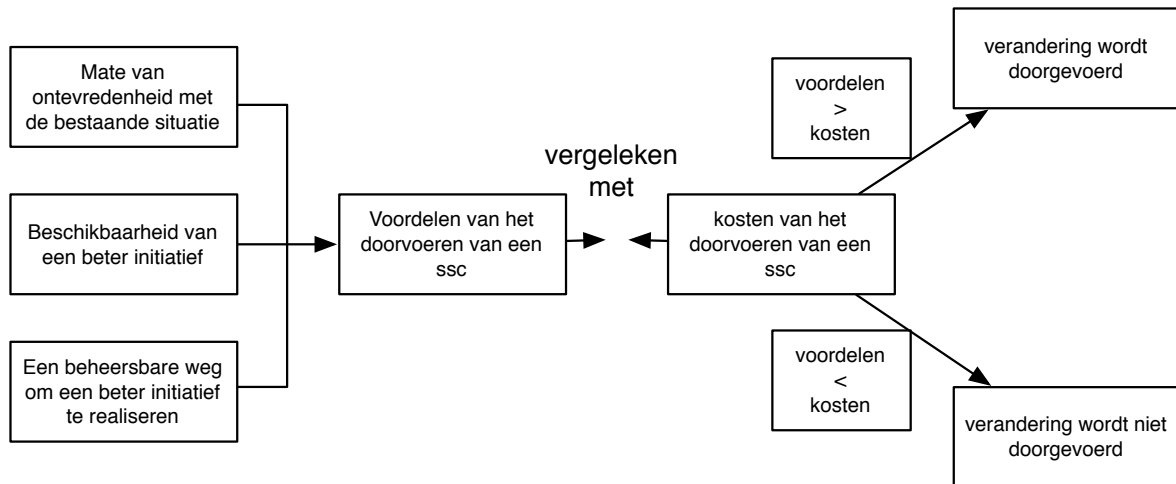
- Hogere prestaties door het personeel en consolidatie van expertise en ervaringen
De hogere prestaties van het personeel wordt gerealiseerd in samenhang met het concentreren en het consolideren van de diverse technische expertises. Een SSC creëert voor het personeel een omgeving waar veel expertise is over de activiteiten die worden uitgevoerd binnen het SSC (Bergeron, 2003; Janssen & Anton, 2006; Strikwerda, 2004). Kennis zal daardoor makkelijker verspreid worden en personeelsleden beter opgeleid worden. Daarnaast worden de hogere prestaties gehaald door de kortere lijnen van uitvoerend personeel naar experts en managers van het SSC.
- Betere beveiliging van de informatievoorziening
Door het implementeren van een SSC is het mogelijk om een betere beveiliging te creëren voor de informatievoorziening binnen de organisatie. Door IT-systemen te centraliseren zal er ook een centralisatie plaatsvinden van data en informatie. Hierdoor zullen de gegevens van de organisatie niet verspreid zijn over de diverse systemen in de organisatie. Derhalve kan er een goede beveiliging voor de organisatie opgezet worden (Janssen & Anton, 2006).

4.4.4 Economische beweegredenen

De volgende economische beweegredenen komen in de literatuur naar voren:

- Kostenbesparing en een beter zicht op de prestaties
Het meest genoemde motief om een SSC in te voeren is kostenbesparing (Bergeron, 2003; Janssen & Anton, 2006; Matthijssse & Wagenaar, 2005; Strikwerda, 2004). Een SSC zal de coördinatiekosten binnen de organisatie verlagen, omdat er een betere focus en concentratie kan komen op de activiteiten van de organisatie. Verder zullen procesketens minder lang van aard zijn, zodat er een hogere efficiëntie behaald kan worden in de organisatie. Daarnaast zullen de opleidingskosten van personeelsleden minder hoog zijn, omdat kennis beter wordt gedeeld. Tot slot zal er een hogere inkoopkracht behaald kunnen worden, omdat kennis en producten centraal in de organisatie ingekocht worden.

Deze voordelen dienen tegen het licht te worden gehouden bij de afweging om een SSC te implementeren. Het model in figuur 12 kan als leidraad dienen voor de beslissing om een SSC te implementeren.



figuur 12: Afweging implementatie SSC (Strikwerda, 2004)

4.4.5 Valse beweegredenen voor realisatie van een SSC

Daarnaast worden er door organisaties ook vele motieven aangehaald om SSC's op te zetten die in de praktijk nooit worden gerealiseerd. Janssen & Anton (2006) geven aan dat de beweegredenen voor organisaties om risico's te spreiden tussen organisatieonderdelen door middel van een SSC in de meeste gevallen niet kan worden waargemaakt. Risico's in de dienstverlening worden vaak niet opgelost door een SSC. Veelal zijn deze problemen dieper van aard en wordt er ten onrechte gedacht dat deze door middel van een SSC opgelost gaan worden. Daarnaast wordt er door de organisaties vaak voorgehouden dat een SSC de complexiteit vermindert. Uit het onderzoek van Janssen & Anton (2006) blijkt echter dat de complexiteit niet vermindert, maar in sommige gevallen zelfs toeneemt. Oorzaak hiervan is dat er voor het personeel een nieuwe situatie wordt gecreëerd, waar ze in de beginfase niet goed mee om kunnen gaan. De implementatie en de aansturing van een SSC is een complexe organisatorische en technische interventie (Matthijsse & Wagenaar, 2005), waardoor de implementatie van een SSC veel onzekerheden en onduidelijkheden met zich meebrengt, voornamelijk voor het personeel. In §4.8.1 wordt hier verder op doorgegaan.

4.4.6 Conclusie

Een SSC kent vele voordelen voor organisaties. Desondanks moet er rekening worden gehouden met de organisatorische implicaties die een SSC met zich meebrengt. De complexiteit neemt in eerste instantie toe, en de bedrijfsvoering kan hier enigszins onder lijden. Zie tabel 3 voor een volledige weergave van de beweegredenen voor implementatie van een SSC.

-
- Strategisch
 - ◇ Een SSC geeft een organisatie meer inzicht over hun kernactiviteiten
 - ◇ Een SSC professionaliseert de dienstverlening
 - ◇ Een SSC verhoogt de efficiëntie van de dienstverlening
 - ◇ Een SSC creëert meer ondernemerschap binnen de organisatie
 - ◇ Een SSC verbetert de kwaliteit van ICT-diensten
 - ◇ Een SSC zorgt voor meer synergie tussen organisatieonderdelen
 - ◇ Een SSC zorgt voor meer flexibiliteit in de dienstverlening
 - ◇ Een SSC standaardiseert functies en activiteiten tussen organisatieonderdelen
 - Politiek
 - ◇ Een SSC verhoogt de betrouwbaarheid van diensten
 - ◇ Een SSC heeft potenties om interne conflicten op te lossen
 - ◇ Een SSC verbetert de beheersbaarheid van externe partners
 - ◇ Een SSC verbetert de beheersbaarheid van de complexiteit van ICT-diensten
 - Technisch
 - ◇ Een SSC zorgt voor hogere prestaties van het ICT-personeel
 - ◇ Een SSC verbetert de beveiliging van de informatie
 - ◇ Een SSC concentreert technische expertises
 - ◇ Een SSC consolideert ICT-ervaringen.
 - Economisch
 - ◇ Een SSC beheerst en controleert de IT-kosten beter
 - ◇ Een SSC voorspelt beter de prestaties
 - ◇ Een SSC reduceert de IT-kosten

tabel 3: Bewegredenen voor een SSC (Bergeron, 2003; Janssen & Anton, 2006; Matthijsse & Wagenaar, 2005; Strikwerda, 2004)

4.5 Organisatievormen van shared service centra

SSC's kunnen volgens Strikwerda (2004) op drie manieren worden gevormd. SSC's kunnen worden gecreëerd door (1) bestaande activiteiten uit de organisatie over te hevelen naar een nieuw opgerichte organisatorische eenheid, of (2) door taken en activiteiten van een bestaande organisatorische eenheid worden gewijzigd, zodat daaruit een SSC kan ontstaan en (3) doordat betrokkenen zich tijdens het proces van decentralisatie realiseren dat het volledig doorvoeren van verticaal en functioneel geïntegreerde business units kostennadelen met zich meebrengt, worden bestaande afdelingen hierdoor in een SSC ondergebracht.

Strikwerda (2004) beschrijft zes organisatievormen voor een SSC in organisaties. De eerste organisatievorm van een SSC in organisaties is een "joint-venture". In deze vorm wordt het SSC uitsluitend aangestuurd door de werkmaatschappijen (dochterondernemingen) die onderdeel zijn van de moedermaatschappij. De directie van de moedermaatschappij zal het initiatief nemen om een dergelijke SSC op te zetten. In deze vorm wordt een apart coördinerend orgaan gecreëerd door personeel van de verschillende werkmaatschappijen van de organisatie. Voordelen van een dergelijke vorm is dat er kennis van de gehele organisatie zich binnen het SSC bevindt en dat er draagvlak over de gehele organisatie is.

De tweede organisatievorm van een SSC is een "infrastructurele" vorm. Hierbij wordt het SSC aangestuurd door de raad van bestuur en wordt het SSC geplaatst naast de operationele eenheden van de organisatie. Hierbij wordt het SSC gezien als een onafhankelijke eenheid binnen de organisatie. In deze vorm bestaat er ook een aparte directie voor het SSC.

De derde vorm van een SSC is een vorm, waarbij het SSC wordt opgehangen aan de stafafdeling. In deze vorm bestaan twee subvarianten. De eerste variant is wanneer de manager van het SSC rapporteert aan het hoofd van de corresponderende functionele bedrijfsafdeling. De tweede variant is dat een centrale stafafdeling of onderdelen daarvan zelf als SSC worden gezien. In de eerste variant representeert de manager van de stafafdeling het SSC tegenover het managementteam van de gehele organisatie. Hier is wel van belang voor de acceptatie van het SSC dat de manager zijn besluiten via een directe lijn aan het management toelicht. In de tweede variant wordt centrale stafafdeling zelf gezien als SSC. Dit is een vorm die vele overeenkomsten kent met het model van centralisatie. In deze vorm worden de financiële activiteiten van een organisatie centraal in de organisatie uitgevoerd. Voor HRM en ICT is deze vorm minder geschikt. Hiervoor is het noodzakelijk dat er scheiding van beleid en uitvoering is (Strikwerda, 2004).

De vierde organisatievorm voor een SSC is als afdeling binnen een divisie. De voorwaarden voor organisaties om voor dit model te kiezen zijn driedelig. De eerste voorwaarde is dat de interne leveringen binnen de divisies, slechts een gering percentage vormen van de productie van het SSC. De tweede voorwaarde is wanneer een divisie of werkmaatschappij service verleent die dusdanig beter is dan de andere werkmaatschappijen, hier het SSC wordt geplaatst. Deze werkmaatschappij moet dan wel het vertrouwen krijgen van de andere divisies en werkmaatschappijen om de diensten voor hen uit te voeren. De derde voorwaarde voor dit model is dat de RvB geen afstand wil doen van het SSC en dus het SSC binnen de divisie probeert toe te passen.

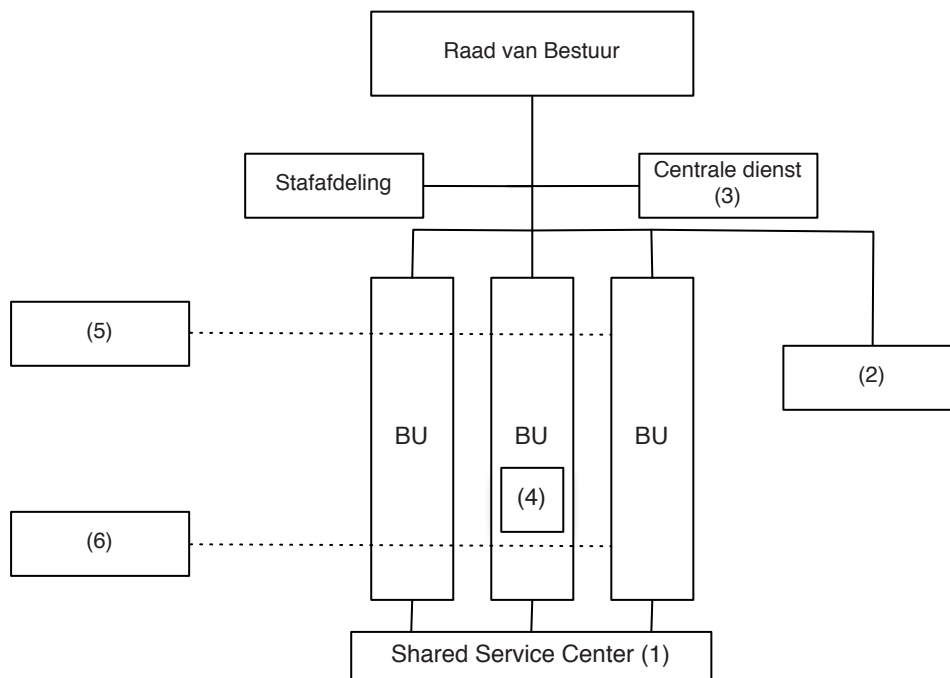
De vijfde organisatievorm voor een SSC is als joint venture met een externe partij. Hierin maakt het SSC geen deel meer uit van de organisatie. Het SSC wordt in deze vorm ondergebracht in een eigen vennootschap.

De laatste organisatievorm voor SSC's is een SSC als een service firm. In deze vorm is er sprake van onafhankelijke leveranciers van diensten. Hierin is het SSC geoutsourced aan een externe partij. In deze vorm spelen dezelfde vragen als in de vorm van een joint venture.

Zie figuur 13 voor een schematische weergave van de verschillende vormen.

Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein (2004) beschrijven twee organisatievormen voor SSC's op een abstracter niveau dan Strikwerda (2004): een interbestuurlijke vorm en een intrabestuurlijke vorm. Een intrabestuurlijke shared service center is een SSC waarbij de diensten binnen één concern zijn ondergebracht. Bedrijfsonderdelen hebben verschillende contracten met het SSC, maar er is sprake van één overkoepelend bestuur dat eindverantwoordelijk is (Korsten, et al., 2004). Hierbij kan het SSC gezien worden als een aparte organisatie. De beschreven modellen 3b, 5 en 6 van Strikwerda (2004) kunnen hieronder geschaard worden.

Een interbestuurlijke shared service is een SSC met een apart coördinerend orgaan. Deze kenmerkt zich door een manager die verantwoording moet afleggen over de bedrijfsvoering, belangen en ontwikkelingen (Korsten, et al., 2004). Hier kan het SSC niet gezien worden als een aparte organisatie, maar als een verzameling van meerdere organisatieonderdelen die hun capaciteit ter beschikking stellen voor het SSC. Een voorbeeld van een interbestuurlijke shared service zijn de gemeenten. De beschreven modellen 1, 2, 3a en 4 Strikwerda (2004) kunnen hieronder geschaard worden.



figuur 13: organisatievormen van een SSC (Strikwerda, 2004)

4.6 Keuze organisatie-model

Het is van groot belang dat een SSC-organisatievorm wordt gekozen die aansluit bij de karaktereigenschappen van de organisatie. Wanneer de structuren van een SSC niet bij de organisatie past, zal deze nooit kunnen excelleren en zullen niet de gewenste prestaties behaald kunnen worden (Grant, et al., 2007; Strikwerda, 2004). De vraag die opkomt bij deze modellen is welk model bij welke situatie past. De keuzes die hierbij moeten worden gemaakt zijn vaak complex en bestaan uit zowel interne als externe factoren (Strikwerda, 2004).

Volgens Strikwerda (2004) spelen de volgende factoren een rol voor de keuze van een model:

- De druk op kosten en resultaten;
- De visie van de raad van bestuur;
- De aard van de technologie en de rol daarvan in de strategie.

4.6.1 Druk op kosten en resultaten

Strikwerda (2004) geeft aan dat de druk van het dalen van de omzet en resultaten zal de Raad van Bestuur eerder laten besluiten om radicalere vormen te kiezen bij het invoeren van een SSC. Hierbij moet de IT dit wel kunnen ondersteunen door middel van een solide IT-infrastructuur. De vormen die hierbij passen zijn 2, 4 en 6 uit voorgaand hoofdstuk. Deze vormen bieden enige standaardisatie van processen, waardoor er vaak vanuit gegaan wordt dat dit rendementsverbeteringen biedt. Vaak wordt een SSC gezien als een instrument om standaardisatie af te dwingen. Een SSC is echter ook afhankelijk van standaardisatie, bijvoorbeeld in de IT-infrastructuur. Een zeker niveau van standaardisatie en stabiliteit in systemen is noodzakelijk wanneer een SSC wordt geïmplementeerd.

4.6.2 Visie van de raad van bestuur

De visie van het bestuur is een belangrijke keuze voor het type SSC (Strikwerda, 2004). Hierbij wordt door de Raad van Bestuur een uiteenzetting gegeven over de voorziene ontwikkelingen in de organisatie en de markt en geanticipeerd door middel van de invoering van een SSC. Hierbij gaat het vaak om het kantelen van verticale ondernemingen naar een horizontale ondernemingen. Deze kanteling heeft betrekking op activiteiten zoals communicatie, betalingsverkeer, logistieke dienstverlening en productieprocessen. Een SSC is dan een correctie op de tekortkomingen van een verticaal geïntegreerde divisie (Strikwerda, 2004). Hierdoor wordt er vaak voor model 2 gekozen zoals beschreven in voorgaande paragraaf (zie figuur 13). Reden hiervoor is dat dit model wordt gezien als het juiste element voor business units om een dynamische markt te bedienen (Strikwerda, 2004).

4.6.3 De aard van technologie en de rol daarvan in de strategie

De rol van technologie is zeer belangrijk bij een SSC. Hierbij wordt vaak de vraag gesteld of IT moet worden geoutsourced of niet. Dit geeft aan de enerzijds kwetsbaarheid voor de organisatie, anderzijds een betere beheersbaarheid van de IT-kosten. In de meeste ondernemingen wordt de IT in een afzonderlijke SSC georganiseerd zoals de modellen 1, 2, 5 en 6 (zie figuur 13). Hierbij kunnen schaalvoordelen behouden blijven en is de kwetsbaarheid van de IT binnen de organisatie binnen de perken gehouden.

De keuze voor het organisatiemodel is ook een keuze voor outsourcing of het intern organiseren (King & Malhotra, 2000).

4.7 Outsourcing

Voor het implementeren van een SSC wordt er veelal gebruik gemaakt van de expertise van externe partijen. Het is nuttig om aan te geven wanneer een SSC moet worden uitbesteed en wanneer een SSC het best intern georganiseerd kan worden. Het volgende hoofdstuk zal antwoord geven op deze vraag door het fundament van de Resource Based View en Transaction Cost Theory als leidraad te laten dienen. Allereerst zal er kort een inleiding gegeven worden op outsourcing en de motieven om te kiezen voor outsourcing.

4.7.1 *Motieven voor outsourcing*

Sinds de jaren '90 worden er steeds meer IT-activiteiten naar externe partners geoutsourced (Currie, 2000). Managers besloten in de begin jaren '90 om manieren te zoeken om kosten beter te controleren (Currie, 2000; Kern & Willcocks, 2000; Marcolin & McLellan, 1998; McFarlan & Nolan, 1995; Palvia, 1995).

In vele gevallen wordt bij het implementeren van een SSC in organisaties gebruik gemaakt van de expertise van externe partijen. Hierbij kan het SSC deels of geheel geoutsourced worden. Het outsourcingmodel wijst bedrijfsactiviteiten toe aan een externe partij die expertise heeft opgebouwd omtrent deze activiteiten (King & Malhotra, 2000).

Redenen om een SSC te outsourcen zijn divers van aard, namelijk: betere beheersbaarheid van de kosten, hogere controle van IT-systemen, marktexpansie, het behalen van concurrentievoordeel, efficiëntieverbeteringen, kortere reactietijd, toegang tot nieuwe technologie, strategische focus en lagere coördinatiekosten (Cumps, Viaene, Dedene, & Vandenbulcke, 2007; Kern & Willcocks, 2000; McFarlan & Nolan, 1995; Watjatrakul, 2005).

4.7.2 *Outsourcing of insourcing?*

De keuze om een SSC te insourcen of te outsourcen hangt af van de strategie die is gekozen is door de organisatie. (Cumps, et al., 2007). Cumps, et al.,(2007) geven aan dat het fundament van de Transaction Cost Theory en de Resource Based View kunnen dienen als leidraad om aan te geven welke activiteiten moeten worden uitbesteed.

Uitgangspunten bij de beslissing om een SSC te outsourcen is of het SSC een hoge of lage strategische waarde heeft voor de organisatie en de activa die nodig zijn binnen het SSC een hoge of lage specificiteit hebben (Watjatrakul, 2005). De activaspecificiteit refereert aan de ondersteuning die het geeft aan bepaalde bedrijfsprocessen. Williamson (1983) geeft aan dat 'asset specificity' kan bestaan uit één van de volgende vier dimensies:

- Sitespecificiteit: natuurlijke middelen die beschikbaar zijn op locatie, waarbij het zeer kostbaar is om deze te verplaatsen;
- Fysieke specificiteit: gespecialiseerde machinerie of computer systemen ontworpen voor gespecialiseerde doelen;
- Expertspecificiteit: hoge gespecialiseerde vakkennis;
- Toegewijde specificiteit: discrete investeringen van de organisatie.

De strategische waarde refereert aan de operationele middelen die zorgen voor differentiatie en concurrentie voordeel, of dat deze enkel worden ingezet ter ondersteuning van de dagelijkse werkzaamheden (Watjatrakul, 2005).

Op basis van de gekozen strategie en deze kenmerken kan een SSC worden geoutsourced of insourced.

4.7.3 Resource Based View

De RBV is gebaseerd op twee aannames: ‘resources’ zijn heterogeen en immobiel (Barney, 2001). Resources en capaciteiten van organisaties zijn heterogeen gedistribueerd en kunnen competitief voordeel opleveren wanneer deze waardevol, moeilijk te imiteren en moeilijk te vervangen zijn (Barney, 2001). Doordat organisaties de strategische middelen zodanig kunnen inzetten dat ze concurrentievoordeel kunnen opleveren, moeten deze nooit uit handen worden gegeven. Dit zorgt voor een enorme afhankelijkheid aan externe partijen en in de kwaliteit die ze genereren voor de organisatie.

4.7.4 Transaction cost theory

De TCT zoekt naar verklaringen op welke manieren economisch voordeel kan worden behaald en hoe contractuele relaties bestaan in organisaties (Pitelis, 1998). De TCT analyseert outsourcingbeslissingen gebaseerd op kosten. Outsourcing wordt geprefereerd wanneer de transactiekosten laag zijn, bijvoorbeeld door schaalvoordelen. De TCT gaat ervan uit dat de markt altijd de laagste kosten genereert voor producten en diensten. Wanneer de transactiekosten hoog zijn dan wordt insourcing geprefereerd. Hierdoor wordt het relatief voordeel van outsourcen overschaduwd door de hoge transactiekosten. Onder de TCT worden drie dimensies van uitgangspunten gespecificeerd voor een outsourcingvraagstuk: asset specificity, transaction frequency en uncertainty. De asset-specificiteit refereert naar de manier waarop activiteiten vervangen kunnen worden en tegen welke kosten. Een hoge specifieke asset outsourcen kan leiden tot een ‘lock in’.

Transactiekostenfrequentie refereert aan de occasionele en terugkerende transacties. Bij terugkerende transacties kan er sneller schaalvoordeel behaald worden, zodat outsourcing eerder van toepassing is.

De laatste dimensie is de onzekerheid van de markt. Deze onzekerheid kan gesplitst worden in twee soorten; omgevingsonzekerheid en gedragsonzekerheid. Gedragsonzekerheid komt voort wanneer de outsourcingpartner zorgt voor nieuwe kosten, bijvoorbeeld door inefficiëntie en kosten door meerwerk. Hierdoor zullen de monitorkosten verhoogd worden en daardoor ook de transactiekosten. Omgevingsonzekerheid komt voort wanneer uitkomsten van de externe partner niet in te schatten zijn. Dit resulteert in externe partners die opportunistisch gaan handelen, omdat doelstellingen en verwachtingen niet duidelijk zijn. De coördinatiekosten, onderhandelingskosten en communicatiekosten kunnen hierdoor stijgen. Voortschrijdend inzicht is gewenst wanneer externe partners worden gezocht in een markt met veel onzekerheden.

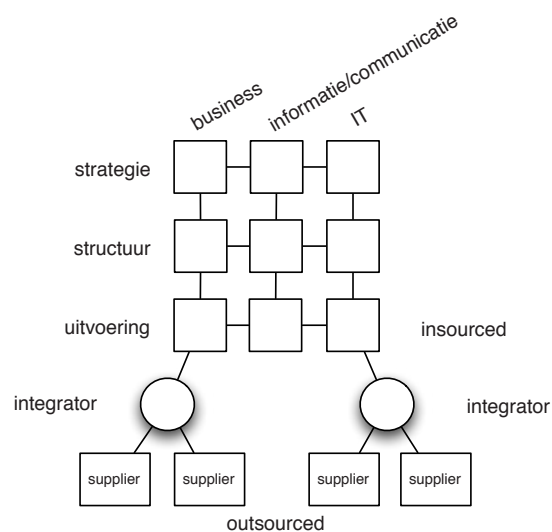
Op basis van voorgaande kenmerken van de twee strategieën worden de volgende keuzes gemaakt voor het outsourcen van SSC-activiteiten.

		Behavioral or Environmental Uncertainty	
		Low	High
Low specificity, Non-Strategic Resources (LSNR)	TCT	Outsourcing	Insourcing
	RBV	Outsourcing	Outsourcing
Low specificity, Strategic Resources (LSSR)	TCT	Outsourcing	Insourcing
	RBV	Insourcing	Insourcing
High specificity, Non-Strategic Resources (HSNR)	TCT	Insourcing	Insourcing
	RBV	Outsourcing	Outsourcing
High specificity, Non-Strategic Resources (HSSR)	TCT	Insourcing	Insourcing
	RBV	Insourcing	Insourcing

tabel 4: Outsourcing leidraad (Cumps, et al., 2007)

4.7.5 Multisourcing arrangements

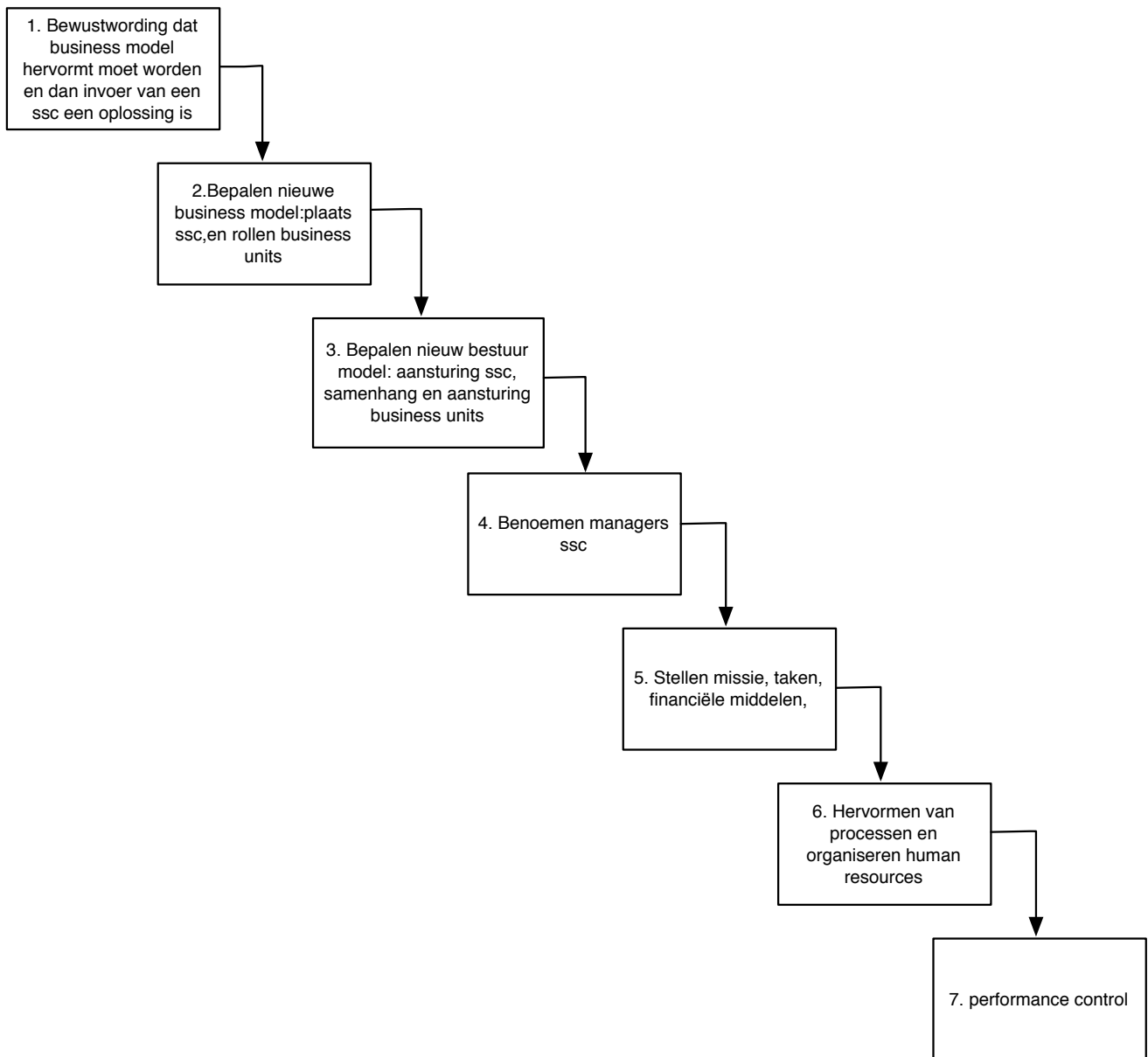
Een recente ontwikkeling is de combinatie van meerdere outsourcingpartners in een SSC, waarbij de organisatie zowel interne business units als externe partners moet managen. Multisourcing wordt beschouwd als een manier om alle voordelen te behalen die eerder in de vorige paragraaf zijn beschreven en daarbij de gedrags- en omgevingsonzekerheid te reduceren (Cumps, et al., 2007). Een vereiste in multisourcingovereenkomsten binnen een SSC zijn een goede communicatie, coördinatie en integratie (Cohen & Young, 2006 in Cumps, et al., 2007). Hierbij is meer nodig dan enkel een goed contract tussen klant en externe partner. Voor een goede communicatie zullen sterke processen moeten worden gedefinieerd en goede communicatiekanalen tussen belanghebbende partijen moeten worden gecreëerd. Daarnaast moet de organisatie een goede bedrijfsarchitectuur hebben om structurele componenten en activiteiten te definiëren, zodat business units hier gebruik van kunnen maken. Hergebruik van componenten zorgt voor integratie en voor efficiëntie en kwaliteitverbetering. Een goede bedrijfsarchitectuur met behulp van IT kan zorgen voor de juiste communicatiekanalen (Bryant & Maes, 2005; Zammuto, et al., 2007). De coördinatie zal in handen liggen van het SSC door middel van goede regelgeving, een SLA en een goede structuur om de externe partners te managen. Een mogelijke multisourcingregeling is geïllustreerd in figuur 14 waarbij het AIM dat eerder is beschreven, als leidraad dient. Om de relaties, verantwoordelijkheden en afhankelijkheden tussen externe partijen te managen, is het raadzaam om gebruik te maken van een ‘integrator’. Een ‘integrator’ treedt op als brug met externe partijen en heeft hierdoor beter zicht op de risico’s en de prestaties van externe partijen. De integrator kan de communicatie verzorgen, richtlijnen en doelstellingen aangeven en de contracten en prestaties van externe partijen bewaken die zijn opgesteld in de SLA.



figuur 14: Multisourcing (Cumps, et al., 2007)

4.8 Implementatie SSC: een technische en organisatorische verandering

De implementatie van een SSC is niet alleen een technische interventie, maar ook een organisatorische. Werknemers zijn georganiseerd als sociale systemen met een natuurlijke weerstand tegen veranderingen (Holling, 2001). De meeste organisaties falen in het aanbrengen van veranderingen in de organisatie, doordat de organisatie niet goed in acht neemt dat dit zowel de cultuur, processen en werknemers aantasten (Bergeron, 2003; Christensen, 1997; Strikwerda, 2004). Derhalve moet het sociale systeem van de organisatie in staat zijn om vernieuwingen toe te passen en moet het SSC zorgvuldig worden geïmplementeerd. Voor implementatie van een SSC is het raadzaam bepaalde stappen te doorlopen. De volgende stappen kunnen als kader dienen voor de invoering van een SSC (Strikwerda, 2004).



figuur 15: implementatieproces (Strikwerda, 2004)

Door stapsgewijs het implementatieproces te verrichten, kunnen de werknemers gefaseerd wennen aan de nieuwe organisatievorm, waardoor het vermogen van de organisatie hoger wordt om met de veranderingen om te kunnen gaan (Strikwerda, 2004).

Een belangrijke factor bij de invoering van een SSC is dat er grote verschillen kunnen zijn in de werkwijzen en processen tussen business units en het SSC. Door een SSC worden er nieuwe bedrijfsstructuren gecreëerd met nieuwe verbanden en processen. Bij invoering van een SSC zal het management deze veranderingen voortijdig aan medewerkers bekend moeten maken door bovenstaande stappen duidelijk door te communiceren. Het management zal voldoende tijd aan de organisatie moeten geven om zich aan te passen aan de nieuwe situatie, anders zal de weerstand van de werknemers hoger worden (Strikwerda, 2004).

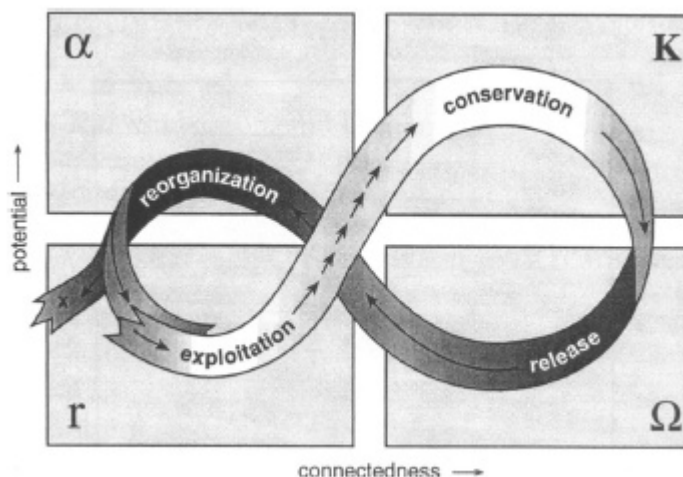
4.8.1 De weerstand tegen verandering

Het probleem kan zich voordoen dat medewerkers, managers en business units niet goed om kunnen gaan met de implementatie van een SSC. Door de implementatie van een SSC wordt er een nieuwe structuur ontwikkeld, waarbij de voorheen aangeleverde verbanden en inzichten verdwijnen (Bergeron, 2003).

Hierbij willen sommige werknemers, managers en business units niet loslaten van de bestaande verhoudingen en werkwijzen. Deze weerstand is een obstakel bij het implementeren van een SSC. Activiteiten worden deels uit handen gegeven en bij weerstand in de organisatie kan een SSC niet de prestaties halen die vooraf zijn beoogd. Dit is één van de grootste problemen bij het invoeren van een SSC: 'Het moet wel, maar we laten niet los aan onze eigen werkwijzen'.

Het is daarom van belang dat werknemers de wenselijkheid ervaren van het SSC. Het SSC moet als een welkome gast worden ontvangen (Brigham & Introna, 2007). Brigham & Introna (2007) beschrijven dit fenomeen als 'hospitality'. Holling (2001) geeft aan dat er altijd sprake is van een 'natuurlijke weerstand' tegen veranderingen in sociale systemen. Zowel economische, ecologische als sociale systemen ondervinden bij veranderingen in het systeem een periode waarin weerstand optreedt voordat er voordeel wordt behaald van de aangebrachte veranderingen. Dit is een terugkomende cyclus bij innovaties of aanpassingen in sociale systemen. Het opvangen van vernieuwingen heeft tijd nodig. Deze cyclus is geïllustreerd in figuur 16.

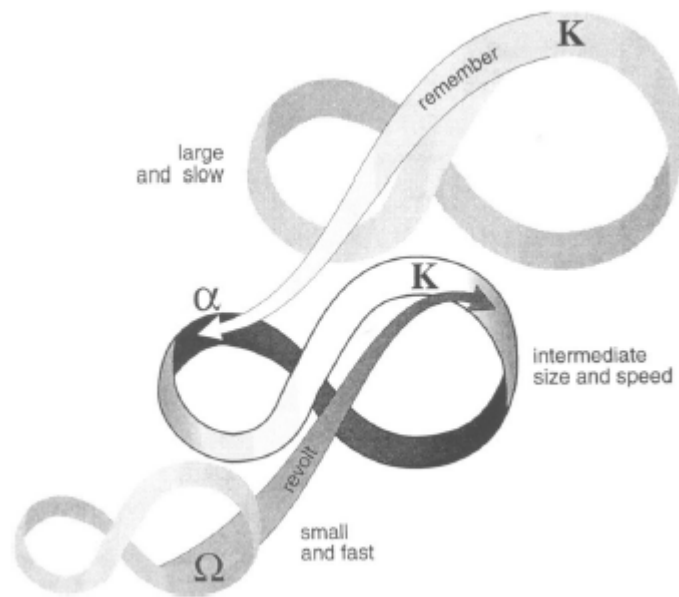
Dit figuur is een representatie van de functies binnen een sociaal systeem, waarbij de pijlen in het figuur een veranderende situatie aangeven binnen dit systeem. Op de Y-as wordt gesproken over het potentieel van het systeem. Dit geeft de mogelijkheden aan die worden behaald door de veranderende situatie die is aangebracht. Op de X-as staat 'connectedness'. De connectedness geeft de mate van controle aan die heerst binnen het systeem.



figuur 16: Cycli veranderingen sociaal systeem (Holling, 2001)

De fase van Ω naar α is een periode van een snelle reorganisatie binnen het systeem, bijvoorbeeld door de implementatie van een SSC in een organisatie. Hierdoor worden nieuwe mogelijkheden voor de organisatie gecreëerd. Het potentieel neemt toe, maar de connectedness af. Het systeem moet leren omgaan met de nieuwe situatie. Het potentieel neemt echter toe, doordat de nieuwe situatie in eerste instantie zorgt voor een hernieuwd potentieel voor de organisatie. De fase van α naar Γ geeft de periode aan dat de hernieuwde situatie enigszins bekend wordt bij werknemers en waarbij de hoge verwachtingen die in eerste instantie zijn beoogd niet direct worden behaald, bijvoorbeeld doordat het SSC niet aan alle verwachtingen voldoet die zijn beschreven in tabel 3. De fase van Γ naar K staat in het teken van het behoud en maximale uitbuiting van de aangebrachte aanpassingen. De situatie wordt meer bekend bij het sociale systeem en er zullen nieuwe mogelijkheden worden ontdekt. Een voorgaande beweging wordt weer ingezet, waardoor exploitatie en uitbuiting van mogelijkheden voorwaartse stappen maakt. Door het ontdekken van nieuwe mogelijkheden zal het systeem deze willen uitbuiten en adopteren. Hierdoor zal er een fase van K naar Ω ontstaan. Het loslaten van nieuwe ideeën. Dit is een vicieuze cirkel.

Uiteraard zitten er binnen deze cyclus meerdere dimensies (zie figuur 17). Veranderingen leiden tot een significante verbetering of tot een afname van het potentieel voor de hervormingen.



figuur 17: Nieuwe dimensies cycli veranderingen sociaal systeem (Holling, 2001)

De snelheid van het adopteren van organisatorische veranderingen hangt af van drie eigenschappen die een organisatie bezit (Holling, 2001). De eerste eigenschap is de mate waarin de organisatie een ‘inherent potential of a system that is available for change’ heeft. Dit staat voor het potentieel van de organisatie om te reageren op veranderingen die worden aangebracht. De tweede eigenschap is de mate van interne controle binnen het systeem. Dit geeft de capaciteit aan waarin de organisatie flexibiliteit bezit om processen te wijzigen tegenover starheid om aan oude processen vast te houden. De derde eigenschap is het adaptieve vermogen van de organisatie. Dit is de mate van de organisatie waarin het veerkracht heeft een nieuwe situatie te implementeren. In de komende paragrafen wordt hierop doorgedaan.

4.8.2 Het potentieel om veranderingen aan te brengen in de organisatie

Het potentieel van de organisatie om met veranderingen om te gaan zit in grote mate verankerd in de wenselijkheid van de veranderingen voor de betrokken partijen (Brigham & Introna, 2007). Derhalve moet het SSC gezien worden als een welkome gast in de organisatie en niet als een ongewenste passant (hospitality) (Brigham & Introna, 2007). Ciborra (1998) beschrijft dit als de omgang van de organisatie met nieuwe situatie als een vreemde gast. Deze gast heeft zijn eigen dynamiek, behoeften en nadelen. Hier zal op ingespeeld moeten worden door deze gast op een goede manier te verwelkomen (bijvoorbeeld door ondersteuning van IT kunnen). Hierdoor kunnen er ‘affordances’ ontstaan (Ciborra, 1998). Deze affordances zullen verderop in het hoofdstuk worden toegelicht.

Technology, as a guest, presents itself to the host endowed with affordances

4.8.3 De interne controle van het systeem

Holling (2001) geeft aan dat de tweede eigenschap van een organisatie om veranderingen te implementeren een goede interne controle is van het sociale systeem. Dit slaat op de mate waarin het systeem om flexibiliteit bezit om processen te wijzigen tegenover starheid om aan oude processen vast te houden. Vasthouden aan oude processen en werkwijzen kan worden omschreven als ‘bricolage’ (Brigham & Introna, 2007). Hierbij wordt de vraag gesteld in hoeverre gebruikers, managers, business unit vasthouden aan oude werkwijzen om de klus te klaren of juist openstaan voor de veranderingen van het management.

4.8.4 Het adaptieve vermogen van het systeem

Het adaptieve vermogen van de organisatie is de veerkracht om nieuwe toepassingen in de organisatie te verwerken. Dit slaat op het totaal aan mogelijkheden die de organisatie krijgt om een nieuwe situatie te implementeren, bijvoorbeeld door middel van de affordances van Ciborra (1998).

Volgens Zammuto, et al. (2007) en Ciborra (1998) kunnen de verandering die plaatsvinden in de organisatie door middel van IT ondersteund worden. Dit creëert nieuwe mogelijkheden die worden beschreven als ‘affordances’. Affordances zijn het resultaat van een combinatie van IT- en organisatorische kenmerken en versnellen de cyclus van Holling (2001). Dit genereert mogelijkheden voor de organisatie om veranderingen beter en soepeler te implementeren. Door te kijken door een bril van ‘affordances’ geeft aan dat IT- en organisatiekenmerken onafhankelijk van elkaar bestaan, maar de waarde van de organisatie wordt gecreëerd op de manier hoe hun onderlinge eigenschappen met elkaar samenwerken (Zammuto, et al., 2007).

“Using an affordance lens suggests that although IT and organization features may exist independently of each other, their value for explaining organizational form and function comes from how they are enacted together.”

(Zammuto, Griffith, Majchrzak, Dougherty, & Faraj, 2007)

Deze affordances zijn van toepassing op het vermogen van de organisatie om veranderingen te implementeren en de cycli van Holling (2001) te versnellen, waardoor het SSC eerder worden geaccepteerd in de organisatie.

4.8.4.1 Affordance: Visualizing Entire Work Processes

De affordance ‘visualisatie van het gehele werkproces’ wordt gedefinieerd als de mogelijkheid om processen binnen organisatie in zijn geheel te kunnen observeren. Dit kan gerepresenteerd worden door het verstrekken van documentatie, verbale communicatie en door het aangeven aan belanghebbenden welke acties er ondernomen gaan worden. Hoe gedetailleerder de werkprocessen gevisualiseerd kunnen worden, hoe completer besluiten worden genomen.

De visualisatie affordance zorgt ervoor dat de organisatie hogere prestaties halen, die IT of de organisatie op zichzelf niet haalt (Zammuto, et al., 2007). Door het hele proces te visualiseren aan de verschillende medewerkers, managers en afdelingen, kunnen problemen sneller worden geïdentificeerd. Daarnaast kunnen de processen worden beoordeeld en gekeken worden of ze te veel of te weinig flexibiliteit bieden. Verder kunnen er door de visualisatie affordance betere rollen gespecificeerd worden voor medewerkers. Hierdoor kan er bij problemen sneller naar de eigenaar het proces worden verwezen.

4.8.4.2 *Affordance: Virtual Collaboration*

De 'virtual collaboration' affordance refereert naar het vermogen van de organisatie om kennis te delen tussen business units door middel van virtuele media, bijvoorbeeld door het creëren van virtuele teams (Cramton, 2001; Fiol & O'Connor, 2005; Hinds & Mortensen, 2005; Wasko & Faraj, 2005) of door geavanceerde gedeelde elektronische netwerken op te zetten (Wasko & Faraj, 2005). Business units of andere verticale organisaties kunnen hierdoor de mogelijkheid krijgen kennis op een efficiënte wijze te delen zodat het wiel niet diverse malen uitgevonden hoeft te worden. De virtual collaboration affordance verweeft de technische en organisatorische kenmerken met elkaar, zodat kennis niet alleen lokaal bij business units blijven, maar dat er een organisatiecultuur komt waarbij kennis efficiënt en makkelijk met elkaar gedeeld wordt.

De virtuele collaboratie-affordance heeft diverse voordelen voor de organisatie. Door het creëren van virtuele teams zal de participatie onder de medewerkers verhogen en zullen doelstellingen eerder behaald worden; werkmaatschappijen of business units van een kleinere omtrek kunnen sneller gebruik maken van de kennis van werkmaatschappijen met meer kennis op een specifiek gebied. Doordat grenzen tussen werkmaatschappijen vervagen zullen medewerkers van kleinere afdelingen of business units sneller betrokken worden bij besluiten en bij de strategie van de organisatie.

Verder zal deze affordance zorgen dat werknemers van diverse disciplines en werkmaatschappijen in contact komen met elkaar. Dit zorgt dat ideeën en lokale kennis sneller omgezet kunnen worden in innovaties die de gehele organisatie kan gebruiken (Dougherty, 2001).

Ten derde zal, wanneer IT en de organisatiekenmerken goed gekoppeld worden, deze affordance zorgen dat er sneller geleerd wordt van werkprocessen en activiteiten van anderen en zullen actoren 'best practices' kunnen delen. Hierdoor kan er beter geleerd worden van de fouten die door anderen in het verleden zijn gemaakt.

Tot slot zullen er in de organisatie grenzen worden verbroken zodat er makkelijker een gezamenlijke bedrijfsstrategie opgezet kan worden.

4.8.4.3 *Affordance: Mass Collaboration*

De 'mass collaboration affordance' kan worden beschreven als de mogelijkheid in de organisatie om met grote groepen te communiceren. De intentie van deze massa communicatie is dat informatie wordt gedeeld met onbekenden in de organisatie. Dit is tevens het verschil met de voorgaande affordance. Massacollaboratie verwijst naar de mogelijkheid om grote groepen mensen samenwerken, die kwalitatief hoogstaande kennis kunnen produceren. Een voorbeeld hiervan is Wikipedia, waarin mensen over de hele wereld inhoudelijke aanpassingen verrichten aan teksten en nieuwe teksten produceren, waardoor er meer informatie vrijkomt die kwalitatief ook van goede aard is.

De massacollaboratie-affordance kan ervoor zorgen dat de organisatie snel kan reageren in hedendaagse problemen door de kennis te gebruiken van de professionals in de organisatie. Daarnaast kunnen er sneller innovaties tot stand komen omdat er met mensen van verschillende disciplines wordt nagedacht over de problemen waar de organisatie mee te maken krijgt. Tot slot kan hierdoor aandachtig bekeken worden hoe innovaties worden opgepakt door de werknemers en welke problemen er worden ondervonden. Op basis van deze informatie kunnen er aanpassingen worden verricht of extra toelichting worden gegeven door middel van trainingen en cursussen.

4.8.4.4 *Affordance: Real-Time/Flexible Product and Service Creation*

Deze affordance wordt gedefinieerd als het vermogen om nieuwe producten en diensten te ontwikkelen door het innovatief combineren van reeds gebruikte componenten binnen de organisatie. Deze componenten kunnen variëren van business strategieën tot ‘best practices’ en van software tot hardware.

Diverse technologieën maken het mogelijk om deze componenten te integreren binnen de organisatie, zoals een ‘service oriented architecture’ (SOA), een goede IT-infrastructuur en standaard softwarecomponenten die hergebruikt kunnen worden voor de creatie van nieuwe applicaties.

Er zijn diverse organisatie eigenschappen nodig die deze affordance kunnen ondersteunen. In de organisatie moet een gezamenlijke visie zijn op de product- en dienstverlening. Dit kan bewerkstelligd worden doordat het management duidelijk een visie durft uit te spreken en de organisatorische strategie die daar bij hoort (Bacon, 1992; Zammuto, et al., 2007). Verder is het vereist dat medewerkers in de organisatie ideeën krijgen van personen van andere disciplines, zodat een rijk beeld van de organisatie gegeven kan worden aan elke werknemer. Niet alleen worden afdelingsgrenzen hiermee vervaagd, maar structuren zullen ook nieuwe vormen krijgen, waardoor werknemers bewust blijven van hun activiteiten en niet in een vast werkstramien zullen komen (Dougherty, 2001).

Wederom moeten de unieke eigenschappen van de organisatie gecombineerd worden met die van IT. Door het toetsen van het perspectief van de organisatie en het gebruiken van de juiste IT-componenten, kan de organisatie strategieën bedenken voor producten en diensten en deze snel en flexibel invoeren. Ten slotte kunnen de uitkomsten van de processen zorgen dat de organisatie flexibeler wordt in het in het veranderen van processen, producten en diensten.

Als conclusie kan gesteld worden dat deze affordances zorgen voor een snellere adoptie van een SSC en handvatten geeft aan de organisatie om adequaat in te spelen op de veranderingen, zodat de organisatie hierop kan inspelen.

4.9 Samenvattend

In dit literatuuronderzoek is een beeld geschetst van wat een SSC is en welke kwesties er omheen spelen. De belangrijkste zaken worden hier nogmaals zeer kort en puntsgewijs opgesomd.

- Implementatie van een SSC is zowel een organisatorische als technische verandering.
- Leiderschap binnen de organisatie is vereist bij implementatie van een SSC en het kiezen van de organisatievorm.
- Het management moet de missie en visie van SSC duidelijk uitspreken, zodat verwachtingen en doelstellingen helder zijn.
- Draagvlak van medewerkers en organisatieonderdelen is een vereiste om de beoogde prestaties van een SSC te laten slagen: implementatie van een SSC moet worden gezien als een welkome gast.
- Een SSC moet gefaseerd worden geïmplementeerd.
- Keuze voor outsourcing van een SSC hangt af van gekozen strategie (TCT of RBV).
- De snelheid van de adoptie van een SSC is afhankelijk van de weerstand binnen het sociale systeem.
- Goede communicatie, integratie en coördinatie met externe partners is raadzaam bij het opzetten van een SSC.
- Een ‘integrator’ kan dienen als brug tussen organisatie en externe partners of externe instanties/werkmaatschappijen.
- IT kan mogelijkheden bieden om deze weerstand te verminderen, door het aanbieden van communicatielijnen, processen te visualiseren en samenwerkingsverbanden te organiseren.

5. OPTIEK OP DE LITERATUUR

5.1 Inleiding

De kenmerken van SSC's en informatie-infrastructuren vertonen sterke overeenkomsten met de kenmerken van de basisregistraties. De basisregistraties faciliteren het delen van basisinformatie tussen verschillende overheidsinstanties. Dit is één van de eerste stappen om de burger een klantgerichtere dienstverlening te bieden en tegelijkertijd efficiënter te werken, waardoor kosten verlaagd kunnen worden. De basisregistraties zorgen voor een samenwerkingsverband binnen de overheid en voor een gemeenschappelijke informatie-infrastructuur. Hierdoor kunnen binnen de overheid generieke diensten en activiteiten worden aangeboden aan de burger.

Het literatuuronderzoek vormt een denkkader waarmee het stelsel van basisregistraties kan worden bekeken. Om dit kader te verifiëren en aan te vullen is een viertal voorinterviews uitgevoerd met experts op het gebied van basisregistraties. In dit hoofdstuk wordt een optiek geschetst waarmee in de volgende hoofdstukken naar de basisregistraties wordt gekeken, gebaseerd op literatuurstudies over informatie-infrastructuur en shared services, en op de voorinterviews met experts.

5.2 Optiek

In de literatuur is een aantal thema's naar boven gekomen. Deze worden in de komende paragrafen kort beschouwd. Ook wordt aangegeven op welke manier dit thema onderzocht zal worden in het komende onderzoek.

5.2.1 *Standaardisatie*

Bij de implementatie van een SSC is het wenselijk dat er een goede informatie-infrastructuur beschikbaar is. Een zeker niveau van standaardisatie en stabiliteit in systemen is noodzakelijk voor de implementatie van een SSC. Een informatie-infrastructuur kan er –mits juist toegepast– voor zorgen dat de gehele informatievoorziening flexibeler en transparanter wordt. Dit kan o.a. tot gevolg hebben dat een organisatie een kortere time-to-market kan hebben en dat de dienstverlening kan verbeteren, bijvoorbeeld doordat het eenloketsprincipe een stap dichterbij kan komen.

Onderzocht zal worden of men deze doelstellingen herkent en het stelsel van basisregistraties zien als een middel om de informatievoorziening te verbeteren en daarmee ook de dienstverlening naar burgers en bedrijven naar een hoger niveau te tillen.

5.2.2 *Organisatorische verandering*

Voor zowel de implementatie van een SSC als die van een informatie-infrastructuur geldt dat het niet alleen gaat om een technische verandering, maar juist vooral om een organisatorische verandering. Beide zaken hebben gevolgen voor een groot deel van een organisatie. Processen, activiteiten, cultuur en werkzaamheden zullen binnen de organisatie moeten veranderen om de voordelen van het SSC, dan wel de infrastructuur te behalen. Dit geldt ook voor het stelsel van basisregistraties: het stelsel lijkt op het eerste gezicht een technische oplossing, maar bij nadere bestudering blijkt dat het gaat om een middel om de dienstverlening van de overheid te hervormen en de kwaliteit te verbeteren. Het stelsel zorgt voor aanpassingen in processen, werkzaamheden en activiteiten door de gehele overheid.

In het onderzoek zal worden bekeken in hoeverre men onderkent dat de basisregistraties niet zozeer een technische aangelegenheid zijn, en of het haalbaar wordt geacht om de veranderingen binnen de daarvoor gestelde tijd te realiseren.

5.2.3 *Draagvlak en weerstand*

Juist door de nodige organisatorische veranderingen kan er gerekend worden op weerstand vanuit de organisatie. Het sociale systeem van een organisatie heeft in veel gevallen enige tijd nodig om zich aan de nieuwe situatie aan te passen. Hierbij helpt het om in grote mate draagvlak te hebben voor de verandering. Het voordeel dat kan worden behaald met een informatie-infrastructuur en de implementatie van een SSC heeft daarom een zekere vertraging: het kan enkele jaren duren voordat daadwerkelijk successen worden behaald die direct te danken zijn aan het SSC of informatie-infrastructuur.

Het is van belang de veranderingen in de organisatie (i.c.: het afnemen van basisregistraties en/of de rol van bronhouder vervullen) door de betrokkenen als wenselijk wordt ervaren, zodat er genoeg draagvlak is om de hervormingen te implementeren. Het onderzoek zal dit in de praktijk toetsen door naar de wenselijkheid van het stelsel van basisregistraties te vragen in de rol van zowel afnemers als bronhouders.

Daarnaast wordt er in het onderzoek bekeken of de beweegredenen om het stelsel van basisregistraties in te voeren overeen komen met de motieven uit de literatuur. De belangrijkste motieven om een SSC in te voeren zijn kostenbesparing en het verbeteren van de kwaliteit van diensten. Het is interessant om te zien of de motieven die worden aangehaald om het stelsel van basisregistraties te implementeren overeenstemming vertonen met de motieven uit de literatuur.

5.2.4 *Aandacht van het management*

Vanwege de grote organisatorische gevolgen is het van belang dat het management voldoende aandacht geeft aan de implementatie van een SSC of informatie-infrastructuur. Het opzetten van een informatie-infrastructuur en/of het implementeren van een SSC is een bijzonder complexe aangelegenheid. Een goede planning is belangrijk, maar er moet rekening worden gehouden met tegenslagen en vertragingen, omdat van tevoren moeilijk te overzien is wat de precieze gevolgen zullen zijn in de verschillende lagen en afdelingen van de organisatie. De literatuur geeft aan dat het management een zeer bepalende rol heeft bij de veranderingen in de organisatie. Werknemers hebben enige aansporing nodig om nieuwe methoden, activiteiten en werkzaamheden te omarmen, zo ook bij het stelsel van basisregistraties. Het management moet de realisatie van het stelsel niet laten ondersneeuwen door de dagelijkse werkzaamheden. Zodoende is het van belang dat er tijd en middelen vrijgemaakt worden bij bronhouders en afnemers om het stelsel van basisregistraties te implementeren. Voor het onderzoek is het van belang hoe het management van de individuele overheidsinstanties hier mee omgaan en of ze de juiste prioriteit geven aan de invoer van het stelsel van basisregistraties. Het onderzoek zal dit toetsen door in de interviews en de enquêterespondenten te vragen naar de naar hun ervaringen over de mate van aandacht die het stelsel krijgt van het management.

5.2.5 *Visie en leiderschap*

Voor een succesvolle implementatie van een SSC dient de organisatie een gezamenlijke visie te delen op de product- en dienstverlening. Het is raadzaam voor het management om een uiteenzetting te geven over de voorziene ontwikkelingen in de organisatie en de wijze waarop de markt in de toekomst benaderd gaat worden. Werknemers moeten zo min mogelijk onzekerheid krijgen en de eerste stap daarin is duidelijkheid verschaffen over weg die

bewandeld zal gaan worden. Iedere betrokkene dient te weten wat er verwacht wordt en wat zijn rol daarin is. Derhalve is het raadzaam om binnen de organisatie een mogelijkheid te geven om processen in zijn geheel te kunnen observeren, bijvoorbeeld door het verstrekken van documentatie en goede communicatierichtlijnen. Het onderzoek zal de visie en eenduidigheid van de verwachtingen van de overheid bekijken met betrekking tot de invoer van het stelsel van basisregistraties.

5.2.6 *Communicatie*

De literatuur geeft aan dat het zeer belangrijk is dat het management voldoende communiceert met medewerkers, afdelingen, business units en externe partijen wanneer er veranderingen gaan plaatsvinden in een organisatie. Duidelijke communicatielijnen tussen het management en andere betrokken partijen zijn een vereiste in de implementatie van een SSC en bij het opzetten van een informatie-infrastructuur. Alle betrokken groepen hebben invloed op de implementatie en zullen met elkaar moeten samenwerken om de aanpassingen op adequate manier te realiseren. De literatuur geeft aan dat het raadzaam is om een mogelijkheid te creëren in de organisatie om met grote groepen te communiceren, zodat de organisatie kennis kan delen tussen afdelingen, medewerkers, business units en externe partijen. Daarnaast wordt er in de literatuur aangegeven dat er voldoende interactiemogelijkheden moeten zijn voor de partners die betrokken zijn bij de invoer van het stelsel van basisregistraties. Hierdoor kunnen sneller problemen worden opgelost en toekomstige valkuilen worden vermeden.

Voor het managen van dochterondernemingen, werkmaatschappijen of overheidsinstanties is het nuttig om de situatie te bezien vanuit een outsourcing-perspectief. Hierin is te zien dat goede communicatie, coördinatie en integratie van de beschikbare componenten belangrijk zijn. Dit geldt ook in hoge mate voor het stelsel van basisregistraties. Het stelsel van basisregistraties heeft te maken met vele partners in de realisatie. Deze partners, zoals gemeenten, kunnen volgens het outsourcing-perspectief beheerd en gecoördineerd worden, door gebruik te maken van een 'integrator'. De coördinatie en communicatie naar externe partijen kan verlopen via deze integrator. Een integrator werkt als een brug tussen de organisatie en externe partijen in het aangeven van verwachtingen en doelstellingen en het verschaffen van technische richtlijnen. De integrator kan optreden als de bewaker van het service level agreement (SLA) en zorgen dat externe partijen zich aan de afspraken houden. Dit reduceert de complexiteit van de externe partijen en schept meer duidelijkheid naar wie zij zich moeten richten bij problemen. Dit onderzoek zal deze richtlijnen in acht nemen en toetsen hoe dit in de praktijk wordt beheerd bij het stelsel van basisregistraties. Het is voor de invoer van het stelsel van belang dat een partij de rol van coördinator en leider op zich neemt. Deze partij kan sturing geven aan alle partners in het stelsel van basisregistraties.

In het onderzoek wordt ook de communicatie tussen de verschillende partijen onder de loep genomen. Hierin wordt bekeken in hoeverre de partijen tevreden zijn met de communicatie die plaatsvindt tussen de partijen die een rol hebben in het stelsel van basisregistraties.

5.2.7 *IT als enabler*

Bij een informatie-infrastructuur is het van belang op te merken dat IT een commodity is, en op zich zelf geen enkele waarde vertegenwoordigt. Een goede of unieke strategische inzet van IT kan daarentegen wèl zorgen voor waardecreatie. Informatie-infrastructuur kan daarom dienen als enabler van nieuwe strategieën, maar moet niet worden gezien als een doel op zich.

Om ervoor te zorgen dat een informatie-infrastructuur breed kan worden ingezet dient de informatie in de infrastructuur zo generiek mogelijk te zijn. Op deze manier wordt de grootte van de infrastructuur binnen de perken gehouden en kunnen de gegevens maximaal gebruikt worden, volgens de fundamentele principes *sharability* en *reusability* (deelbaarheid en herbruikbaarheid). Onderzocht zal worden in hoeverre deze principes vertegenwoordigd zijn in het stelsel van basisregistraties.

Een informatie-infrastructuur is de hoeksteen om de informatie-architectuur naar een hoger niveau te tillen. Deze niveaus zijn achtereenvolgens de *application silo stage*, de *standardized technology stage*, de *rationalized data stage* en de *modular stage*. Hoe hoger het niveau van de architectuur, hoe flexibeler de informatievoorziening kan worden genoemd en hoe meer mogelijkheden er zijn. In het onderzoek zal worden bekeken in welk stadium de overheids-architectuur zich bevindt en in hoeverre de basisregistraties daar verandering in zullen brengen.

5.3 Voorinterviews

Om deze optiek te toetsen en aan te vullen met praktische kennis over het stelsel van basisregistraties is een aantal voorinterviews uitgevoerd met experts op het gebied van het stelsel. Op de aard en toedracht van deze interviews wordt in komende hoofdstukken nader ingegaan, maar voor zover op dit moment van belang zijn de volgende terugkerende thema's geïdentificeerd:

- wenselijkheid van de basisregistraties;
- communicatie;
- haalbaarheid en vertrouwen;
- afstemming en samenhang tussen basisregistraties;
- organisatorische implicaties;
- complexiteit;
- verwachtingen en visie van de ministeries en ICTU.

Deze bevindingen komen in hoge mate overeen met de geschetste optiek op de literatuur. De hier genoemde thema's zullen in het vervolg meerdere malen terugkomen.

5.4 Concluderend

In dit hoofdstuk is een zeer korte samenvatting gegeven van de eerder besproken literatuur. Dit is vervolgens aangevuld met de thema's die in de voorinterviews (zie hoofdstuk 6–Methode en hoofdstuk 7–Resultaten kwalitatief) naar boven zijn gekomen. Samen vormen deze een denkkader waarmee de praktijk van het stelsel van basisregistraties wordt onderzocht.

6. METHODE

6.1 Case study

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een case study. Een case study is een goede manier om onderzoek te verrichten naar de ontwikkeling, implementatie en het gebruik van informatiesystemen in organisaties (Yin, 2003), omdat:

1. de onderzoeker de informatiesystemen kan onderzoeken in een natuurlijke omgeving en geen controle heeft over het gedrag of de gebeurtenissen van hetgene wat onderzocht wordt;
2. de onderzoeker “hoe” en “waarom” (en soortgelijke) vragen kan beantwoorden en daarmee de aard en complexiteit van het proces kan leren begrijpen;
3. het te onderzoeken verschijnsel plaatsvindt in het “hier en nu”, in tegenstelling tot gebeurtenissen of processen die hebben plaatsgevonden in het verleden.

In deze case study wordt gezocht naar gedetailleerde kennis en wordt er vanuit gegaan dat de grens tussen het fenomeen en de context daarvan vaag is, en de context dus een belangrijke rol kan spelen. Welke eigenschappen van de context relevant zijn is onbekend, en het verschijnsel heeft waarschijnlijk relaties met allerlei variabelen uit de omgeving. Het is daarom verstandig om het verschijnsel in zijn natuurlijke omgeving te onderzoeken. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het experiment waarbij een fenomeen juist wordt geïsoleerd uit de context zodat men zich kan focussen op slechts enkele variabelen. Een dergelijk onderzoek is in dit geval niet mogelijk, omdat het te onderzoeken verschijnsel niet naar willekeur op te roepen is (Swanborn, 1996; Yin, 2003).

6.2 Interviews

Om inzicht te krijgen in de praktijk van de basisregistraties en de kwesties die er spelen is er een viertal voorinterviews uitgevoerd met verschillende experts op het gebied van basisregistraties. Deze interviews zijn uitgevoerd bij ICTU, een kleine gemeente en twee grote gemeenten (zie appendix). Op deze manier zijn er meningen uit uiteenlopende perspectieven gehoord.

De interviews zijn semi-gestructureerd van aard, zodat er voldoende ruimte over blijft om dieper in te gaan op onverwachte kwesties. Ook is het hierdoor mogelijk de volgorde van de vragen aan te passen of weg te laten, of dóór te vragen wanneer dit nodig is. De vragen gaan in op onder andere wenselijkheid van de basisregistraties, organisatorische veranderingen en communicatie tussen partijen.

Vooraf is aan iedere geïnterviewde een e-mail gestuurd met daarin de gehele onderzoeksopzet, zodat de geïnterviewde een geïnformeerde keuze kan maken om deel te nemen aan het interview. In alle gevallen is deze opzet in meer of mindere mate bekeken, in één geval is de geïnterviewde zelfs zeer uitgebreid ingegaan op de opzet.

Voorafgaand aan het interview is nogmaals ingegaan op het doel van het onderzoek en wordt benadrukt dat, wanneer de geïnterviewde hier behoefte aan heeft, de anonimiteit van de geïnterviewde is gewaarborgd. In de appendix zijn de namen en functies van de geïnterviewden opgenomen, voor zover daarvoor toestemming is verleend.

Bij de interviews waren drie of vier mensen aanwezig: één of twee geïnterviewden, een schrijver en een interviewer. De schrijver kon zich volledig focussen op het maken van aantekeningen, terwijl de interviewer zich volledig kon richten op het verloop van het gesprek. De interviews zijn niet opgenomen met een geluidsrecorder.

6.3 Enquête

Om de resultaten uit de interviews te toetsen en de validiteit en betrouwbaarheid te verhogen, is in het onderzoek gebruik gemaakt van een online vragenlijst. In deze vragenlijst zijn de bevindingen uit de interviews getoetst door de respondenten te enquêteren, waarbij de eerder genoemde thema's als leidraad dienen. Daarnaast is er in de online vragenlijst een kwalitatief deel toegevoegd, waarbij de respondent, indien gewenst, extra toelichting of informatie kon geven.

6.3.1 Populatie

De populatie voor het onderzoek bestaat uit professionals die in hun dagelijkse werkzaamheden veel te maken hebben met het stelsel van basisregistraties. Dit kunnen bijvoorbeeld beleidsmakers zijn, informatie-architecten of –managers of adviseurs.

6.3.2 Sampling

Om een sample te selecteren is gebruik gemaakt van de convenience sample-methode. Er is gebruik gemaakt van contacten die zijn verkregen via diverse instanties die betrokken zijn met het stelsel van basisregistraties. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in een (elektronische) mailing naar 474 potentiële respondenten. Twee weken na de mailing is de vragenlijst ingevuld door 70 respondenten en zijn ongeveer 150 e-mails onbestelbaar retour gekomen. Van deze 70 respondenten zijn 6 resultaten verwijderd doordat ze onvolledig waren ingevuld of waarbij de vragen niet serieus waren beantwoord. Dit resulteert in een sample van 64 respondenten en een totaal responspercentage van ongeveer 14% en een actief responspercentage van ongeveer 22%.

Bij nadere bestudering van de binnengekomen resultaten blijkt dat 9 respondenten slechts de introductie-vragen hebben beantwoord. Omdat deze respondenten geen stellingen hebben beantwoord, zijn deze resultaten verwijderd. Vragen 1 en 2 zijn beantwoord door 55 respondenten, vragen 3, 4, 5 en 6 door 53 en vraag 7 t/m 33 door 49. Uiteindelijk blijven er 49 respondenten die de enquête van begin tot eind hebben beantwoord. Het totale responspercentage wordt hiermee $49/474 = 10\%$ en het actieve responspercentage ongeveer $49/274 = 18\%$.

Een nadeel van de enquête-methode is het effect van zelfselectie. Hierdoor kan het voorkomen dat de resultaten biased zijn naar de mensen die bereid waren de enquête in te vullen. Een nadeel van een convenience sample is dat deze ook biased kan zijn. De sample in dit onderzoek bestaat met name uit mensen werkzaam bij een gemeente en in mindere mate uit andere overheidsorganisaties. Indien het mogelijk zou zijn geweest een goede steekproef te nemen zou dit een betere optie zijn geweest. Er is echter geen lijst beschikbaar met betrouwbare gegevens over de gehele populatie, waardoor het nemen een betere steekproef onmogelijk is.

6.3.3 Vragenlijst

In zowel de begeleidende e-mail als in de inleiding van de enquête is benadrukt dat de respondenten anoniem zullen blijven. Om deze reden is niet gevraagd naar de naam van de respondent of andere persoonsgegevens. Wel is aan het eind van het onderzoek de mogelijkheid gegeven een e-mailadres in te vullen indien de respondent de resultaten wil ontvangen. Deze adressen zijn echter niet te associëren met de gegeven antwoorden.

Verder is gevraagd naar de functie van de respondent, ten eerste om mogelijke verbanden te ontdekken tussen functie en antwoorden op bepaalde vragen, ten tweede om de geloofwaardigheid van de gegeven antwoorden te kunnen beoordelen. Dit laatste heeft overigens niet geleid tot het weglaten van resultaten: alle ingevulde functies hebben naar onze beoordeling zeer veel te maken met het stelsel van basisregistraties.

Ook is gevraagd naar de grootte van de gemeente waarbij de respondent werkzaam is (een groot deel van de sample is werkzaam binnen een gemeente). Hierbij is ook een optie “n.v.t.” opgenomen indien de geënquêteerde niet bij een gemeente werkt.

Voordat men bij de kern van de vragenlijst komt, wordt gevraagd naar hoeveel mensen er binnen de organisatie op de hoogte zijn van de basisregistraties, en of dit voldoende wordt geacht door de respondent. Hiermee kan worden beoordeeld in hoeverre de basisregistraties zijn doorgedrongen in de organisatie.

Tot slot is er de mogelijkheid om aan het eind van de vragenlijst algemene opmerkingen kwijt te kunnen.

De kern van de vragenlijst bestaat uit 33 stellingen, waarop geantwoord kan worden met een 5-punts Likertschaal die keuze biedt tussen “sterk oneens”, “oneens”, “neutraal”, “eens”, “sterk eens” en een optie “weet niet/geen antwoord”. Op deze manier wordt het mogelijk inzicht te krijgen in de meningen van de geënquêteerde. De stellingen zijn gegroepeerd per thema: verwachtingen, communicatie, haalbaarheid, wenselijkheid afnemers, wenselijkheid bronhouders, kosten, samenhang, visie en vertrouwen. Bij iedere groep stellingen is tevens de mogelijkheid gegeven de antwoorden toe te lichten door middel van een tekstvak. Van deze mogelijkheid is door bijna elke respondent minimaal een maal gebruik gemaakt, in de meeste gevallen zelfs meerdere malen. Dit geeft aan dat het een complexe materie is, en deze toelichtingen zijn een zeer nuttige aanvulling op de kwalitatieve gegevens uit de interviews.

6.3.4 Validiteit van de vragenlijst

De validiteit van de vragenlijst is op een aantal manieren gewaarborgd. Ten eerste zorgt de anonimiteit van de respondenten ervoor dat men kan antwoorden zonder zorgen over eventuele nadelige gevolgen van de antwoorden, bijvoorbeeld door reputatieschade. Het maakt het gemakkelijker om eerlijk te antwoorden. Ten tweede geeft het toelichting-veld mogelijkheid om te controleren of de vragen goed zijn begrepen. Zonder enige uitzondering maken de toelichtingen op de antwoorden duidelijk dat de vraag goed is begrepen.

6.4 Documentanalyse

Tot slot wordt er een kwalitatieve analyse uitgevoerd op een aantal documenten die licht werpen op het stelsel van basisregistraties. Er is vooral gebruik gemaakt van een recent onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waarin de hoofdvraag was: “*is de regie op het NUP op dit moment voldoende effectief ingericht om de realisatie van het NUP te borgen en hoe moet in de regie van de e-overheid met de verandering in accent naar verplicht gebruik na 2010 rekening gehouden worden?*”. Dit rapport wordt aangehaald als het NUP-gateway-rapport of als NUP-gateway en is uitgebracht op 10 december 2009. De brieven aan de Tweede Kamer en een algemeen overleg in de Tweede Kamer als antwoord op dit rapport vormen interessant materiaal. Deze documenten zijn allemaal zeer recent, maar heeft als nadeel dat op enkele punten nog geen bevredigend antwoord is gegeven.

Verder is gebruik gemaakt van een rapport uit oktober 2005, getiteld “Puzzelen met Prioriteit”. Dit rapport is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten opgesteld door Capgemini in samenwerking met het Center for Public Innovation. Dit rapport heeft een bredere focus dan alleen basisregistraties, maar een groot deel van de aandachtspunten in dit rapport is ook toe te passen op het stelsel van basisregistraties.

6.5 Triangulatie

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te garanderen, is er in het onderzoek gebruik gemaakt van meerdere bronnen en onderzoeksmethoden. Hierdoor heeft er in hoge mate triangulatie van data plaatsgevonden, waardoor resultaten van het onderzoek betrouwbaarder worden. De reden om meerdere methoden en databronnen te gebruiken is omdat op deze wijze verschillende inzichten worden verkregen over een bepaald fenomeen en dat een eventuele bias van een onderzoeksmethode kan worden opgevangen. Daarnaast wordt voorkomen dat er een bevooroordeeld onderzoek plaatsvindt op basis van meningen of gebruik van een bepaalde onderzoeksmethode (Denzin, 1970; Jick, 1979). De triangulatie in dit onderzoek wordt gewaarborgd door gebruik te maken van een kwalitatief onderzoek in de vorm van interviews en documentanalyses en daarnaast door een kwantitatief onderzoek door middel van een online vragenlijst. Op deze manier heeft het onderzoek baat bij de voordelen van iedere methode, en kunnen de nadelen ervan opvangen worden met een andere methode (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2004). De voordelen zijn: diepgang van interviews, relatieve objectiviteit en stelligheid van documentatie, en de kwantiteit van een enquête.

6.6 Generaliseerbaarheid

De interviews en de enquêtes zijn voor een groot deel ingevuld door mensen die werkzaam zijn bij een gemeente. Hierdoor is het mogelijk dat de resultaten biased zijn richting gemeenten en niet te generaliseren zijn naar andere overheidsorganisaties, zoals de Belastingdienst, het CWI of ministeries. Toch heeft het onderzoek geen reden om aan te nemen dat overheden qua informatievoorziening en verwante regelgeving zódanig van elkaar verschillen, dat generalisatie absoluut niet mogelijk is. De slotsom is dat het onduidelijk is of de resultaten te generaliseren zijn naar de gehele overheid. Herhaling van dit onderzoek bij andere (niet-gemeentelijke) overheden zou uitsluitend moeten bieden over de vraag of de bevindingen van dit onderzoek ook toepasbaar zijn bij andere overheden.

De resultaten zijn vermoedelijk wèl te generaliseren naar andere gemeenten. In de interviews is zowel een grote gemeente als een kleine gemeente gekozen, die bovendien geografisch uit elkaar liggen. Ook is elke orde van grootte van gemeenten vertegenwoordigd in de enquête, behalve gemeenten met meer dan 250.000 inwoners. Deze orde van grootte is echter wel vertegenwoordigd in de voorinterviews.

6.7 Betrouwbaarheid

Bij de diepte-interviews is gebruik gemaakt van een niet-gestandaardiseerde methode. Hierdoor is het mogelijk geweest genoeg flexibiliteit te creëren om een complexe situatie te analyseren, maar tegelijkertijd maakt dit het moeilijk de interviews te herhalen en dezelfde resultaten te verzamelen. De betrouwbaarheid is dus een zwak punt van de diepte-interviews. Dit hoeft geen onoverkomelijk probleem te zijn (Saunders, et al., 2004). Zo zijn alle aantekeningen bewaard, wat het mogelijk maakt een nieuwe analyse uit te voeren van het reeds gevoerde interview. De interviews en de uitwerkingen zijn verder uitgevoerd door twee personen, wat de mogelijkheid op waarnemersfouten of –biases sterk heeft teruggedrongen. Ook is in o.a. dit hoofdstuk voldoende rechtvaardiging aanwezig voor de keuze van diepte-interviews, en is de data bovendien getrianguleerd met een enquête en een documentanalyse.

De betrouwbaarheid van de enquête is gewaarborgd doordat de enquête integraal is toegevoegd in de appendix, zodat deze nogmaals uit te voeren is op exact dezelfde manier. Ook is er voldoende informatie aanwezig is wat betreft de respondenten (functies en grootte van gemeente), zodat de sample nagebootst kan worden.

7. RESULTATEN KWALITATIEF

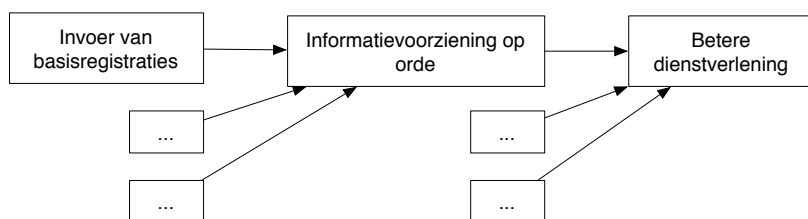
In de volgende subparagrafen wordt kort besproken wat er per thema naar voren is gekomen in de voorinterviews, het kwalitatieve deel van de enquête en de documentanalyse. Interessant is dat veel enquêterespondenten ervoor hebben gekozen de antwoorden toe te lichten in het daarvoor beschikbare tekstvak. Hiervan wordt dankbaar gebruik gemaakt in de vorm van citaten, die vaak zeer veelzeggend zijn. In enkele gevallen is aan de citaten correcte interpunctie toegevoegd en zijn typfouten verbeterd, afgezien daarvan zijn de citaten direct afkomstig van de respondenten.

7.1 Wenselijkheid van de basisregistraties

7.1.1 *Afnemers*

In de grote gemeente en bij ICTU zijn de geïnterviewden in principe positief tegenover de komst van de basisregistraties. Zij vinden dat het stelsel van basisregistraties een belangrijke schakel vormt in een goede, moderne informatievoorziening. Wel moet worden opgemerkt dat de wenselijkheid per afdeling binnen de gemeente kan verschillen: sommige afdelingen zijn meer gebaat bij de komst van basisregistraties en zien het nut meer in dan anderen. Ook zullen overal in de gemeente processen moeten veranderen om gebruik te maken van basisregistraties in plaats van (of in aanvulling op) de eigen gegevens. Dit veroorzaakt vaak een “natuurlijke weerstand” (zie ook §7.7). Dit punt is ook sterk naar voren gekomen uit interviews in een eerder onderzoek naar basisregistraties (Miletić, 2010).

Toch is de stemming in de grote gemeente dat de basisregistraties noodzakelijk zijn. Dit blijkt onder meer uit het feit dat deze gemeente vooruit loopt op de wettelijke verplichtingen, iets wat redelijk uniek is in de wereld van basisregistraties (zie ook Miletić, 2010). Er wordt gezegd dat “de kosten [...] vóór de baten [komen]” en dus dat de basisregistraties een investering zijn in een betere informatievoorziening. Wel wordt opgemerkt dat de basisregistraties geen doel op zich zijn: het wordt gezien als een middel om de informatievoorziening op orde te krijgen. Dit is op zijn beurt weer een middel om de dienstverlening naar de burger te verbeteren. Deze beredenering is opgenomen in figuur 18: “met alléén basisregistraties kom je er nog niet.”



figuur 18: de rol van basisregistraties bij het tot stand komen van een betere dienstverlening, volgens één van de geïnterviewden

Deze redenering lijkt echter niet overal te zijn doorgedrongen. In het NUP-gateway-rapport⁸ wordt geschreven:

[...] door de historie van het NUP is de focus eigenlijk volstrekt op de techniek. Het middel ICT lijkt tot doel verheven.

Ook in een eerder onderzoek (van Duivenboden & Rietdijk, oktober 2005) wordt dit verwijt gemaakt:

De focus bij de implementatie van vernieuwingen ligt teveel op ICT en bedrijfsvoering en te weinig op beleidsinhoudelijke onderwerpen en de directe impact op de omgeving van gemeenten.

Het lijkt erop dat de situatie sindsdien niet veel is veranderd. Het draagvlak bij “niet-ICT’ers” komt hiermee onder druk te staan.

Het beeld in de kleinere gemeente ligt anders. In het interview bij de kleine gemeente is aangegeven dat de wenselijkheid niet direct werd gevoeld: “het ging toch goed zoals het ging.” Daarbij zorgt de implementatie van het stelsel van basisregistraties voor grote aanpassingen in de gehele organisatie. De structuur, processen en middelen moeten hervormd worden om aan de doelstellingen van de overheid en het stelsel van basisregistraties te voldoen. “Voor een goede koers naar 2015 moet er nog veel werk verricht worden. We gaan ervoor, maar weten niet of we alles zullen halen binnen de genoemde tijd”. De reden dat zij deze aanpassingen moeilijk te realiseren vinden, is omdat de organisatie in de kleine gemeente zodanig is ingesteld, dat de meeste tijd uitgaat naar dagelijkse werkzaamheden binnen de gemeente. Hierdoor is het moeilijk om de invoering te realiseren binnen de gestelde periode zonder de dagelijkse werkzaamheden hieronder te laten lijden. “We moeten de burger nu ook nog kwaliteit van dienstverlening geven”.

De weerstand in kleinere gemeenten wordt ook onderkend door ICTU: met name in deze gemeenten is men tevreden met de status quo, hun huidige systemen draaien immers prima. Men vindt hier dat de basisregistraties geen toegevoegde waarde hebben voor de gemeente. Hier bovenop komt nog een probleem wat betreft de technische uitvoering: kleinere gemeenten hebben doorgaans een kleiner IT-budget, waardoor voor ieder proces een aparte aanbesteding plaatsvindt. Daardoor is er een zeer heterogeen IT-landschap ontstaan, wat het implementeren van basisregistraties complexer maakt. In grotere gemeenten wordt vaker een “totaalpakket” aangeschaft van één leverancier, zodat de informatievoorziening tamelijk homogeen en gestandaardiseerd is en waardoor het implementeren van basisregistraties een minder complexe aangelegenheid is dan bij een heterogene informatievoorziening.

Een absolute voorwaarde voor het draagvlak voor de basisregistraties is wel dat de gegevens in de basisregistraties van hoge kwaliteit zijn. Dit is nog niet altijd het geval, meestal omdat de processen bij de bronhouders nog niet voldoende zijn aangepast.

8 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29362, nr. 160 plus bijlage

In kwalitatieve deel van de enquête komt naar voren dat het merendeel van de respondenten de wenselijkheid van de invoering van het stelsel van basisregistraties erkent, maar dat er ook nog veel weerstand heerst binnen de organisaties. Hierbij wordt vaak aangegeven dat de wenselijkheid pas wordt ervaren wanneer:

alle basisregistraties naadloos met elkaar werken. Dit is nog lang niet het geval. Dus op dit moment zijn de winstpakkers erg summier, maar organisatie moeten wel veel investeringen doen in geld en capaciteit.

Daarnaast wordt aangegeven dat de informatiemanagers en andere ICT'ers het nut en de noodzaak zien van de invoer van het stelsel van basisregistraties, maar dat bijvoorbeeld eigenaren van werkprocessen er niet zo tegenaan kijken. De weerstand komt hieruit voort door de onbekendheid van de veranderingen voor vele ambtenaren.

Verder zijn er veel respondenten die aangeven dat het stelsel van basisregistraties zorgt voor een betere afstemming op landelijk niveau en dat daardoor vele voordelen worden bewerkstelligd voor overheidsinstanties en de burger, zoals een hogere kwaliteit van dienstverlening en een afname van het aantal klachten. Zij geven aan dat dit altijd wenselijk is.

7.1.2 Bronhouders

Wat betreft de wenselijkheid van de basisregistraties vanuit het standpunt van de bronhouders kan het volgende gezegd worden. Het bijhouden van gegevens voor een basisregistratie ("bronhouder zijn") is een grote verantwoordelijkheid die relatief veel tijd kost en waar relatief weinig voor terugkomt. Voorheen werd de informatie bijgehouden voor louter interne zaken, nu wordt de informatie bijgehouden voor talloze afnemers. De eisen die worden gesteld aan de informatie zijn vele malen strenger dan men gewend is. Dit zorgt ervoor dat de bronhouders over het algemeen niet bijzonder blij zijn met hun nieuwe, uitgebreidere rol als informatieverstrekker. In de enquête is een aantal aardige toelichtingen gegeven:

Soms moeten werkprocessen aangepast worden. Een voorbeeld: als je personeelsgegevens alleen voor je eigen P&O-afdeling bijhoudt is het voldoende als ze op één moment bijgewerkt zijn; bijvoorbeeld tbv de salarisberekening en -verstrekking. Als je personeelsgegevens als basisgegevens hanteert, moeten de gegevens dagelijks bij zijn. De periodiciteit verandert daardoor en daarmee ook de inrichting van het werkproces.

Eén en ander hangt ook sterk af van de gegevens in de basisregistratie zelf:

Het antwoord is afhankelijk van welk gegeven in de basisregistratie gevraagd wordt. De basisregistratie adressen is zeker wenselijk. Een deel van de gegevens in de basisregistratie gebouwen is veel minder wenselijk. Daar worden gegevens als gebruiksoppervlakte gevraagd, die niet gebruikt worden binnen de gemeentelijke organisatie.

Een andere respondent beaamt dit:

Binnen het stelsel van basisregistraties zijn een aantal gegevens die maar voor een bepaalde doelgroep meerwaarde hebben maar van de bronhouder een enorme inspanning vergt zowel financiële zin als in arbeidsuren.

Concluderend kan worden gezegd dat de bronhouders een aantal aspecten van de basisregistraties omarmen, maar dat een groot deel van de voordelen van de basisregistraties niet ten gunste komt aan de bronhouders.

7.2 Communicatie

Over de communicatie tussen de verschillende partijen ontstaat bij de interviews een zeer gemengd beeld. Dit heeft mogelijk ook te maken met het gebrek aan visie en verwachtingen (zie §7.5).

In een van de gemeenten wordt gezegd: “ik heb niet het gevoel dat ICTU gemeenten betreft bij de invoer van de basisregistraties”. ICTU geeft zelf ook aan dat zij alleen in direct contact treden met gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. ICTU geeft aan dat de communicatie met de kleinere gemeenten loopt via de VNG (Vereniging voor Nederlandse Gemeenten). In het interview met de kleine gemeente is aangegeven dat de communicatie met de VNG niet naar behoren is. “Op af en toe een brief na, horen wij verder helemaal niks van de VNG met betrekking tot de basisregistraties”.

In het interview met de kleine gemeente is aangegeven dat zij behoefte hebben aan een partij die als klankbord kan fungeren bij problemen die ze ondervinden. Gemeenten zijn op zoek naar gerichte informatie en interactie met betrokken partijen, maar kunnen deze niet vinden in de huidige communicatiekanalen. Ministeries hebben hierin ook een belangrijke rol, maar er is aangegeven in het interview met de kleine gemeenten dat de communicatie met de ministeries nog niet naar wens is. Er kwam wel naar voren dat er een bijeenkomst is geweest met gemeenten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken, maar dat het bij een eenmalige bijeenkomst is gebleven. Vanuit de kleine gemeenten is er behoefte aan meerdere bijeenkomsten om met andere partijen in contact te treden en enige vorm van interactie te behouden.

De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) en de vier grote gemeenten voeren met elkaar veel overleg over de invoer van de basisregistraties. Hierbij is er echter geen partij die meer gezag heeft dan de ander; het is een zeer vrijblijvend overleg, zonder leider. Het nemen van “echte” beslissingen is dus moeilijk.

In het kwalitatieve deel van de enquête komt het beeld terug dat de communicatie niet naar wens is volgens de meeste respondenten. Hierbij wordt wederom aangegeven dat de VNG geen goede communicatie voert met gemeenten en aangegeven dat sommige respondenten zich niet eens bewust zijn van de betrokkenheid van de VNG. Een tweede punt van kritiek is dat de communicatie te eenzijdig is. Gemeenten kunnen niet in interactie treden met de ICTU of ministeries. Het ontbreekt vaak aan gerichte informatie.

Er worden dikke rapporten opgesteld, maar het is niet altijd duidelijk wat en op welk moment van bepaalde partijen verwacht wordt.

7.3 Afstemming en samenhang tussen de basisregistraties

Een zeer belangrijk punt dat terugkeert in alle interviews is de samenhang tussen verschillende basisregistraties. Gezegd wordt dat er “geen of nauwelijks afstemming [is] op het gebied van wetgeving en ook niet inhoudelijk in de basisregistraties”. Dit komt doordat bestaande, aparte registraties zijn uitgegroeid tot een basisregistratie. In het verleden is uiteraard geen rekening gehouden met het zorgen voor voldoende samenhang tussen bijvoorbeeld de persoonsregistratie en de gebouwenregistratie. Hierdoor zijn de basisregistraties “niet uitgelijnd” en hebben ze elk een eigen focus. De basisregistraties moeten nu echter wel gaan samenwerken, wat een “grote uitdaging” wordt genoemd.

Het gebrek aan samenhang wordt onder meer geïllustreerd door het feit dat er toch nog zaken dubbel geregistreerd worden, zelfs binnen het stelsel van basisregistraties. Zo worden niet alleen bij de GBA persoonsgegevens bijgehouden, maar wordt een deel van de persoonsinformatie overgenomen in de BRK. Volgens één van de geïnterviewden is de oorzaak hiervan dat de verschillende “eigenaren” van basisregistraties het liefst hun eigen definities willen blijven aanhouden, en er een machtsstrijd ontstaat om “hun” registratie zo weinig mogelijk te laten veranderen.

Er is verder behoefte aan een overkoepelend geheel, bijvoorbeeld om te zorgen dat de releases van de basisregistraties op elkaar worden afgestemd. Momenteel heeft iedere basisregistratie een eigen planning, wat het voor de afnemers een erg ingewikkelde zaak maakt om de ontwikkelingen bij te houden. Ook gelden er verschillende technische standaarden.

Ook in het kwalitatieve deel van de enquête komt naar voren dat onderlinge samenhang nog te wensen overlaat. Er wordt aangegeven dat dit komt doordat verschillende ministeries verschillende basisregistraties aansturen en dat dit er toe leidt dat de betrokken wetgevingen niet op elkaar zijn afgestemd, zodat de structuur van de meeste basisregistraties er verschillend uitziet. Ook kennen alle registraties weer eigen verplichtingen met betrekking tot de uitwisseling van data. Een respondent uit een gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners schrijft:

Gemeenten hebben ontzettend veel last van de slechte afstemming en integraliteit tussen de basisregistraties.

[...]

Ik vind dat er veel te weinig aandacht is (geweest?) voor het stelsel als totaal. Er wordt een BAG ingevoerd vanuit het oogpunt van het stelsel, terwijl er geen stelsel is, om een voorbeeld te geven. Men komt hier en daar wel met technische oplossingen, maar die staan voorlopig nog in de kinderschoenen. Een duidelijke visie op het stelsel als totaal en voorlopige oplossingen heb ik nog nooit gezien.

[...]

Het is duidelijk dat de betrokken ministeries niet met de voeten in de modder staan en de VNG is hier voor gemeenten, eerlijk gezegd, ook van weinig hulp.

De conclusie is dat veel respondenten menen dat er te weinig samenhang is tussen de verschillende basisregistraties, zowel inhoudelijk als technisch.

7.4 Complexiteit

Zoals aangegeven valt het stelsel van basisregistraties niet onder één verantwoordelijk ministerie. In plaats daarvan zijn verschillende ministeries verantwoordelijk voor verschillende basisregistraties. Zo valt bijvoorbeeld de BAG onder het ministerie van VROM en de GBA onder het ministerie van BZK. Deze situatie biedt volgens één van de geïnterviewden “geen enkel voordeel” en zorgt voor meer complexiteit dan nodig is. Een respondent van de enquête vat het samen: “Er staan meerdere stuurlieders aan het roer (BZK/EZ/VROM)”. Andere respondenten onderschrijven dit:

Ieder betrokken ministerie heeft zijn eigen basisregistratie(s) onder verantwoordelijkheid en gaat daar op geheel eigen wijze mee om. Dit leidt ertoe dat de betrokken wetgevingen niet op elkaar zijn afgestemd en dat de structuur van de meeste basisregistraties er verschillend uitziet. Ook kennen alle registraties weer eigen verplichtingen v.w.b. uitwisseling. Bij de ene moeten de gegevens gebracht worden, bij de ander gehaald, weer een ander kent webservices.

De onderlinge samenhang laat nog te wensen over, doordat verschillende ministeries verschillende basisregistraties aansturen en BZ het in de centrale aansturing laat afweten; ook de VNG pakt hier onvoldoende haar rol op.

Hieruit blijkt dat het gebrek aan inhoudelijke samenhang wordt versterkt door het gebrek aan samenhang wat betreft regelgeving en techniek. In de komende paragraaf komt aan bod wat de versnippering van verantwoordelijkheden tot gevolg heeft.

7.5 Verwachtingen en visie van de ministeries en ICTU

In het verlengde van de vorige twee punten is een groot kritiekpunt aan de basisregistraties dat er nauwelijks een visie of een leiderschapsrol is die het gehele stelsel van basisregistraties beslaat. Hierdoor is het voor alle partijen moeilijk te bepalen waar men precies heen wil. ICTU is niet uitgerust met hiërarchische macht om zaken af te dwingen, en kan alleen “verleiden tot samenwerking” en plannen maken. Bovendien vindt één van de geïnterviewden dat ICTU een te grote afstand heeft met gemeenten, waardoor ICTU niet begrijpt wat de werkelijke problemen zijn binnen gemeenten: “ICTU staat zelf niet in de modder”.

Om het nog verder te bemoeilijken zijn de doelstellingen vaag geformuleerd. Eén van de geïnterviewden is van mening dat politici dit bewust doen, zodat het moeilijker wordt om op het matje geroepen te worden als de doelstellingen niet gehaald worden. Dit gevoel lijkt gedeeld te worden door Kamerlid Gerkens (SP)⁹:

Ik weet niet wat er allemaal achter de schermen speelt en welke strijd de ministers onderling voeren.

(zie ook verderop in dit hoofdstuk)

Het gevolg hiervan is echter wel dat de verwachtingen van de politiek zeer onduidelijk zijn.

In de enquête komt naar voren dat de gebrekkige communicatie van de betrokken partijen zorgt voor onduidelijke doelstellingen en verwachtingen. Hierbij wordt aangegeven dat er op papier wel een visie is, maar dat de landelijke regie en doorzettingskracht om de basisregistraties op elkaar af te stemmen en te koppelen ontbreekt. Dit zorgt ervoor dat gemeenten vaak in het duister tasten over de verwachtingen en worden doelstellingen niet gehaald.

We zullen eerst moeten investeren en deze investeringen zijn hoger dan noodzakelijk vanwege het ontbreken van landelijke regie, afstemming tussen de basisregistraties en ontbreken van gestandaardiseerde koppelingen.

De overheid zet zich voor schut door richtlijnen en doelstellingen onderweg iedere keer bij te stellen. Bijna altijd wordt het kwalitatief minder door alle concessies. Als de overheid echt ballen had gehad hadden ze voor heel Nederland gewoon in een keer alle software en databases op landelijk niveau geleverd. Centraal beheer, geen gezever met leveranciers die niet op tijd klaar zijn. Haalt de overheid een planning niet, zijn ze zelf verantwoordelijk.

De aansturing is duidelijk een zootje.

Er zal in de regie wat moeten veranderen willen we op redelijke termijn (maar wel te laat) het stelsel realiseren.

In het rapport “Puzzelen met Prioriteit” (van Duivenboden & Rietdijk, oktober 2005) is de regie ook genoemd als een probleempunt:

De huidige regie vanuit zowel de centrale overheid als vanuit de gemeenten brengt onvoldoende samenhang aan in de implementatie van de verschillende ICT-vernieuwingen. In onvoldoende mate is gestuurd vanuit een voor de gemeenten overkoepelend niveau, waar meer aandacht voor een integrale benadering van ICT-vernieuwingen kan worden verwacht. De intermediaire rol van de VNG bij het aansturen van de verschillende ICT-vernieuwingen is dan ook beperkt. Met name het ontbreken van de mogelijkheid om namens gemeenten bindende afspraken te maken, belemmert het aanbrengen van samenhang op gemeentelijk uitvoeringsniveau.

(Bron: van Duivenboden & Rietdijk, oktober 2005)

Ook in het NUP-gateway-rapport¹⁰ komt de gebrekkige samenhang van verantwoordelijkheden naar voren:

De organisatie van de inbreng van gebruikers wordt met name door de gemeenten als onvoldoende ervaren.

[...]

De organisatie van het opdrachtgeverschap laat dus veel te wensen over.

10 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29362, nr. 160 plus bijlage

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft inmiddels laten weten¹¹ dat het gebrek aan leiderschap wordt onderkend, en dat er in de komende kabinetsformatie rekening mee gehouden zal moeten worden:

Onderkend wordt het gebrek aan slagvaardigheid. Er is een grotere slagvaardigheid nodig om de bouwstenen van het NUP te implementeren. Dat is binnen de kaders van het bestuurlijke akkoord NUP en het gegeven dat het kabinet nu demissionair is voor de korte termijn maar beperkt te realiseren. Zo vraagt de aanbeveling dat BZK het coördinerend departement moet zijn dat namens het Rijk kan spreken en handelen, om meer mandaat dan nu is afgesproken. Deze aanbevelingen zullen daarom ook ingebracht worden in de komende formatie.

Kamerlid Gerkens (sp) is hier niet gelukkig mee, blijkt uit het algemeen overleg in de Tweede Kamer op 10 juni j.l.¹²:

Ik ben heel erg teleurgesteld in haar reactie op de Gatewayreview, in het bijzonder wat betreft de rol die zij ziet weggelegd voor Binnenlandse Zaken. Het NUP stelt voor dat Binnenlandse Zaken meer coördinerend zal gaan werken vanuit een regierol. Wij moeten dus af van alle eilandjes van ministeries, gemeenten et cetera. Ik heb hiervoor al veel vaker in de Kamer gepleit. Toch wil de staatssecretaris er nog steeds niet aan. Zij gaat programmeraden en een dagelijks bestuur instellen, die worden gekoppeld aan een breed ICICO-overleg onder leiding van de CIO Rijk.

Hier snapt niemand meer wat van. Zelfs ik struikel over alle afkortingen. Het wordt niet helder. Het wordt alleen maar vager. Het wordt ingewikkelder. Er worden allerlei vreemde constructies opgetuigd om de regierol vooral maar niet bij één ministerie te hoeven leggen. Hiermee moeten wij gewoon ophouden. Ik weet niet wat er allemaal achter de schermen speelt en welke strijd de ministers onderling voeren om de regie vooral niet uit handen te hoeven geven. Met dit soort oplossingen schieten wij echt niets op. De aanbevelingen in de Gatewayreview zijn vele malen duidelijker en – in mijn ogen – ook vele malen effectiever. Waarom neemt de staatssecretaris deze aanbevelingen niet gewoon over? Wat is het probleem om Binnenlandse Zaken meer verantwoordelijkheid en daarmee meer mogelijkheden tot sturing te geven?

Later wordt Gerkens bijgestaan door Kamerlid Heijnen (PvdA):

Het antwoord bevredigt mij niet, laat ik maar zeggen wat ik ervan vind. Als je de Gateway leest, dan staat daar in dat de rol van BZK revolutionair moet veranderen wat de aansturing van de bouwstenen door andere departementen betreft. Ik zie er in het antwoord geen blijk van dat de staatssecretaris dat gaat doen. Het blijft bij overleggen en een bestuur, zij het een bestuur zonder de bevoegdheden.

11 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29362, nr. 163, 30 maart 2010

12 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 26643, nr. 158, 10 juni 2010

De staatssecretaris geeft helaas geen duidelijk antwoord:

Nee, dan kan het nog niet, want niemand is de baas. Ik ben niet de baas over dat handelsregister. Dan moeten we nog eens goed de hoofdstukken nalezen over de ministeriële verantwoordelijkheid. Op dit moment kan het niet. Dat moet echt anders worden geregeld. Het is verleidelijk om nog iets over die heroverwegingsrapporten te zeggen, maar ik denk wel degelijk dat je, als je iets wilt in het bestuur, in de aansturing en in de regie, ook moet kijken naar de ministeriële verantwoordelijkheid zoals die nu is vormgegeven. Dat kunnen wij echter hier nu echt niet regelen. Dat moet echt op een andere wijze gebeuren. Op dit moment is eigenlijk niemand de baas. Zo zou je het moeten zeggen. Dat moet beter, daarover ben ik het helemaal met mevrouw Gerkens eens, maar dat moet dan anders worden afgesproken bij de formatie.

Het lijkt er dus op dat er voorlopig nog geen verandering in deze situatie hoeft te worden verwacht, hoewel de staatssecretaris de problemen onderkent (“op dit moment is eigenlijk niemand de baas”). Een afsluitend citaat van Kamerlid Algra (CDA):

We moeten ons ervan bewust zijn dat hier bij de formatie iets in moet veranderen. Er moet een stevige machtspositie van een departement komen, waardoor je zaken kunt afdwingen. Zolang dat niet gebeurt, zal de vooruitgang met heel kleine stapjes worden gemaakt.

Op dit moment is niet veel te zeggen over een mogelijke coördinerende rol van het ministerie van BZK. Het zal blijken wanneer een nieuw kabinet aantreedt.

7.6 Haalbaarheid en vertrouwen

De onduidelijkheid van de doelstellingen zorgt er ook voor dat het moeilijk is uitspraken te doen over de haalbaarheid van het stelsel van basisregistraties. Eén van de geïnterviewden illustreert dit: “wat is ‘aangesloten zijn’? Betekent dat dat er een lijntje loopt? Of betekent dat dat 95% van de systemen gebruik maakt van basisregistraties?”. Deze uitspraken vertonen opvallend veel gelijkenis met uitspraken van een andere geïnterviewde: “Maar wat is ‘klaar’? Wat is ‘lukken’?”. Deze geïnterviewde zegt ook dat er verschillende niveaus zijn van ‘voldoen aan de wettelijke verplichtingen’: er is de minimale implementatie, waarbij slechts wordt voldaan aan de minimum-eisen die worden gesteld, maar er zijn ook hogere niveaus van implementatie, waarbij op een actievere en betere manier gebruikt wordt gemaakt van de basisregistraties (zie ook Miletić, 2010).

De haalbaarheid van het implementeren van het stelsel van basisregistraties hangt volgens één van de geïnterviewden voor een groot deel af van het management. Zij moeten laten zien dat de basisregistraties wenselijk zijn en zo veel mogelijk omarmd moeten worden. In de grote gemeente is dit bij het management wel doorgedrongen, aldus een geïnterviewde.

Het stelsel van basisregistraties is echter niet de enige vernieuwing die momenteel wordt doorgevoerd in de overheids-informatievoorziening. Zo zijn er nog 9 NUP-bouwstenen die niet gerelateerd zijn aan basisregistraties, maar wel impact hebben op overheden. Ook is er een groot aantal nieuwe wetten en regels buiten de NUP-bouwstenen. Al met al zijn er veel vernieuwingen tegelijkertijd aan de gang, iets wat voor met name de kleinere gemeente moeilijk te behappen is. Dit wordt bevestigd in het NUP-gateway-rapport¹³:

Veel respondenten geven nu aan, dat dit aantal [bouwstenen] nog te groot of zelfs veel te groot is.

Op de vraag of het misschien beter is om te focussen op een kleiner aantal bouwstenen tegelijk wordt geantwoord dat dat niet mogelijk is, omdat de onderlinge samenhang te groot is. In enkele gevallen kan bouwsteen B niet worden gerealiseerd zonder dat bouwsteen A operationeel is. Er kan hierdoor simpelweg geen NUP-bouwsteen worden weggelaten of worden uitgesteld. Eén van de geïnterviewden noemt dat 90% van de capaciteit wordt gebruikt voor ‘dagelijkse werkzaamheden’ en er dus slechts 10% overblijft voor het uitvoeren van de NUP-bouwstenen en andere projecten. Dit wordt bevestigd door een respondent, die schrijft dat het inrichten van een beheerorganisatie ten behoeve van basisregistraties een probleem is, doordat er sprake is van onderbezetting en er geen middelen zijn voor extra capaciteit als gevolg van bezuiniging:

Er komt teveel in te korte tijd op de gemeenten af: BAG, WOZ, GBA, DURP, WION, WABO, NUP, Midoffice, etc, etc. Wegens de grote geo- en ICT-factor komt alles meestal bij één of enkele medewerkers op het bordje. Zeker in een wat kleinere organisatie. De arbeidsmarkt is op dit gebied bijzonder krap, dus extra mensen aantrekken is niet of nauwelijks mogelijk. Vreselijk dure inhuur is in deze tijd van bezuinigingen lastig.

Ondanks het NUP blijven de ballen op gemeenten afgegooid worden. Kortom: in tijd is het nauwelijks haalbaar en de betrokken medewerkers raken overbelast. Hier is weinig oog voor door de verkokering bij de ministeries.

Het lijkt er dus op dat er niet voldoende capaciteit beschikbaar is om alle NUP-bouwstenen en andere ICT-projecten volgens planning te realiseren. Gemeenten zullen zelf moeten gaan bepalen welke onderdelen prioriteit krijgen en welke onderdelen wat langer blijven liggen. Eén van de geïnterviewden zegt dat het op den duur wel gaat lukken om de basisregistraties te realiseren, maar dat dat zeker niet binnen de gestelde planning zal gaan gebeuren. In het interview met de kleine gemeente is ook naar voren gekomen dat zij betwijfelen of alles realiseerbaar is binnen de gestelde tijd. Een geënquêteerde uit een grotere (50.000 – 100.000 inw.) noemt de BAG als voorbeeld, waarbij alle 430 gemeenten op 1 juli 2009 aangesloten (op de landelijke voorziening) hadden moeten zijn¹⁴:

Met als voorbeeld de BAG waar nu minder dan 50 gemeenten zijn aangesloten is het duidelijk dat we het niet binnen de geplande tijd het stelsel kunnen realiseren.

13 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29362, nr. 160 plus bijlage

14 Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen, *Stb.* 2008, 39 jo. *Stb.* 2009, 257

Ook dit is een probleem dat al langer speelt. Vijf jaar geleden is geschreven:

Veel kleinere gemeenten [zullen] de komende jaren grote problemen hebben met het vrijmaken van voldoende financiële middelen om de verschillende ICT-vernieuwingen op een adequate en tijdige wijze te kunnen invoeren.

(Bron: van Duivenboden & Rietdijk, oktober 2005)

7.7 Organisatorische implicaties

De komst van het stelsel van basisregistraties zorgt ervoor dat binnen elke overheidsorganisatie processen zullen moeten veranderen. Dit houdt onder meer in dat er andere definities gehanteerd moeten worden, er aan nieuwe eisen moet worden voldaan en dat er een terugmeldplicht komt. Kortom: het werk gaat veranderen. Dit is ook voorspeld aan de hand van de analyse met behulp van het negenvlak. In het NUP-gateway-rapport¹⁵ wordt dit onderschreven:

Implementatie van nieuwe dienstverleningsconcepten en van de basisregistraties bij de gemeenten zal in de meeste gevallen een herordening van de complete organisatie en een herontwerp op grote schaal van de meeste processen betekenen, om van een functionele naar een procesgestuurde organisatie te komen. Het reviewteam meent, dat verreweg de meeste gemeenten hierbij flink ondersteund zullen moeten worden, omdat het anders niet lukt.

Bij een succesvolle implementatie van het stelsel van basisregistraties kan efficiënter worden gewerkt binnen de overheid: dit betekent dat gegevens worden ingevoerd door één persoon, in plaats van tien. Dit betekent echter óók dat er banen op de tocht komen te staan, wat weer zorgt voor weerstand onder werknemers. Al met al zorgen deze krachten er volgens één van de geïnterviewden voor dat er geen sprake zal zijn van een revolutionaire verandering, maar eerder van een evolutie die veel tijd in beslag zal nemen.

Een ander aspect van de implicaties is dat de komst van basisregistraties grote gevolgen heeft voor bestaande wet- en regelgeving. Veel wetgeving is afgestemd op bestaande processen en bestaande gegevensdefinities. Met de basisregistraties zullen de processen en gegevensdefinities veranderen, waardoor het in enkele gevallen moeilijk wordt om binnen de wettelijke verplichtingen te werken:

Om een basisregistratie goed in te kunnen voeren, moet alle relevante landelijke regelgeving aangepast zijn aan de basisregistraties. Zo is het een probleem dat de regelgeving rond bouwvergunningen niet afgestemd is op de BAG. Als dit door het ministerie van VROM wel gedaan was, was de invoering van de BAG veel sneller en makkelijker geweest. Nu hebben ze het probleem bij de gemeentes neergelegd.

(Bron: één van de respondenten van de enquête)

Om dit op te vangen moeten zeer complexe stelsels van wetten worden aangepast, iets wat met het trage wetgevingsproces in Nederland jaren per wet kan duren. Het gevolg is dat het nog lang zou kunnen duren voordat alle processen binnen de overheid optimaal gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die het stelsel van basisregistraties biedt. Ook op dit punt lijkt sinds 2005 niet veel veranderd te zijn. Het rapport *Puzzelen met Prioriteit* (van Duivenboden & Rietdijk, oktober 2005) zegt hierover het volgende:

Het bestaande rijksbeleid en de bestaande landelijke ontwikkelingen met ICT-implicaties vertonen nog onvoldoende beleidsmatige samenhang en zijn bovendien nog onvoldoende uitvoeringsgericht geformuleerd.

Al met al kan gezegd worden dat ook de samenhang met wet- en regelgeving en beleid zorgt voor een toenemende mate van complexiteit.

7.8 Kosten en besparingen

In de interviews is slechts beperkt aandacht besteed aan de kosten en mogelijke besparingen die de basisregistraties met zich meebrengen. In de enquête is hier wel een aantal vragen over gesteld, en het blijkt dat dit toch een interessante kwestie is. Allereerst wordt door een respondent nogmaals benadrukt dat sterk geldt dat de kosten vóór de baten uitgaan en dat er voorlopig nog niet gesproken kan worden van enige besparing. Opvallend is echter ook dat in veel van de toelichtingen twijfel wordt geuit over het al dan niet ooit aanwezig zijn van kostenbesparingen:

Op korte termijn legt het vooral beslag op kosten. Op lange termijn moet het zich nog gaan bewijzen.

Op korte termijn kost het alleen maar geld. Het heeft zeker meerwaarde voor de lange termijn, maar of het ook echt kosten bespaart, betwijfel ik.

Het werk en de verantwoording komen op de lagere overheid neer. Of de verplichte investering ooit terug worden verdiend is zeker een reële vraag!

Gezien de hoeveelheid geld die met name de Nederlandse gemeenten investeren in basisregistraties en daarna structureel moeten uitgeven aan onderhoud en beheer vraag ik mij af of er sprake is van kostenbesparingen op korte en lange termijn. Mocht dit wel zo zijn dan zouden daar rekenmodellen voor moeten zijn die dat inzichtelijk maken.

Toch heerst er niet alleen pessimisme:

Op de lange termijn [zijn er] besparingen mogelijk vanwege “altijd de juiste gegevens op het juiste moment op de juiste plaats aanwezig”.

Een andere respondent schrijft dat het terugverdienen van de investeringen “op de *hele* lange termijn wel mogelijk” is, maar dat daar op zowel korte als lange termijn meerdere investeringen tegenover staan.

Een respondent uit een grotere (50.000 – 100.000 inw.) gemeente maakt een interessante opmerking over de organisatie-structuur van veel gemeenten:

Ook hebben gemeenten niet de juiste structuur om rendement uit investeringen in ICT te oogsten. De kosten worden over het algemeen op een andere plaats gemaakt dan waar het systeem wordt gebruikt en waar het rendement kan worden geoogst. Noch voor management noch voor medewerkers is er een positieve prikkel om te vernieuwen en efficiënter te werken.

Uit dit geval wordt duidelijk dat een organisatiestructuur met sterk gescheiden afdelingen niet helpt bij het adopteren van een vernieuwende aanpak.

7.9 Samenvattend

- Met name in grotere gemeenten is draagvlak voor het stelsel van basisregistraties. In de kleine gemeente is dat minder het geval.
- Voor het draagvlak is het van belang dat de inhoudelijke kwaliteit van de basisregistraties hoog is. Dat is nog niet altijd het geval.
- De bronhouders zijn minder blij met hun nieuwe taak: zij krijgen veel meer werk, verantwoordelijkheden en werk, terwijl daar relatief weinig voor terugkomt.
- De communicatie tussen de verschillende partijen kan beter.
- De afstemming tussen de basisregistraties is een belangrijk kritiekpunt. Dit geldt zowel voor inhoudelijke samenhang als voor technische samenhang. Ook organisatorisch (bv. releases op elkaar afstemmen) is er veel ruimte voor verbetering.
- De complexiteit van de organisatie van het stelsel van basisregistraties biedt geen enkel voordeel. Het zorgt voor een gebrek aan visie en leiderschap.
- Mede door het vorige punt zijn de verwachtingen van de Rijksoverheid niet duidelijk. Niemand weet precies waar men heen wil.
- De realisatie van het stelsel van basisregistraties zal een evolutionaire verandering zijn, en geen revolutionaire.
- Er is twijfel of het stelsel van basisregistraties ook daadwerkelijk iets zal gaan opbrengen.

8. RESULTATEN KWANTITATIEF

In dit hoofdstuk worden de kwantitatieve resultaten van de enquête behandeld. Eerst wordt ingegaan op een aantal statistische berekeningen die betrekking hebben op de betrouwbaarheid van de resultaten. Hierna wordt kort ingegaan op de demografische verdeling van de respondenten en de implicaties daarvan. De volgende paragrafen vormen de kern van dit hoofdstuk. Hierin wordt per thema ingegaan op de antwoorden van de respondenten en beschouwd welke relaties er waar te nemen zijn. Tot slot worden de resultaten uit dit hoofdstuk kort samengevat.

8.1 Factoranalyse

Het is gebruikelijk een factoranalyse of principal component-analyse uit te voeren op vragenlijsten zoals deze. Uit verschillende tests blijkt echter dat een factoranalyse niet geschikt is voor de verzamelde data, mogelijk als gevolg van een relatief kleine sample, en relatief veel variantie in de scores. Zo is de correlation coefficient determinant van de resultaten $2,35 \times 10^{-12}$, terwijl minimaal 0,00001 vereist is om een betrouwbare factoranalyse uit te voeren (Field, 2005). Ook een Kaiser-Meyer-Olkin-test toont aan dat een factoranalyse niet op zijn plaats is in deze sample: de resultaten halen een score van 0,264, waar een minimum van 0,5 wordt aangehouden (Field, 2005).

Uit deze tests valt te concluderen dat geen van de variabelen zodanig met elkaar zijn gecorreleerd dat er variabelen weggelaten kunnen worden. Dit wil overigens niet zeggen dat de vragenlijst niet goed is geweest, maar wel dat er niet twee keer op een andere manier naar hetzelfde is gevraagd.

8.2 Cronbach's α

Om de betrouwbaarheid van de resultaten te bepalen wordt de Cronbach's α berekend. Voor deze enquête is dit 0,787. Over het algemeen kan gezegd worden dat een Cronbach's α van 0,7 of hoger duidt op een betrouwbare enquête (Field, 2005). 0,787 zit daar ruim boven, en dus kan worden geconcludeerd dat de enquête voldoende betrouwbaar is.

Hiernaast is er een test uitgevoerd om te controleren of het weglaten van één van de variabelen zorgt voor een substantieel hogere Cronbach's α . Dit is het geval bij vraag 11 ("Mijn organisatie heeft behoefte aan meer ondersteuning met het invoeren en beheren van het stelsel van basisregistraties"). Deze vraag wordt daarom geschrapt, waardoor de uiteindelijke Cronbach's α uitkomt op 0,803. Dit is ruim boven het minimum van 0,7, waardoor gesteld kan worden dat de enquête ruim voldoende betrouwbaar is.

8.3 Demografische gegevens

De resultaten van de 55 respondenten zijn verwerkt in het onderzoek en heeft geleid tot de volgende demografische gegevens:

Demografische verdeling van de sample, inwonersaantal van de gemeente		
	Aantal	Percentage
< 5.000	1	1,8
Tussen 5.000 en 20.000	11	20,0
Tussen 20.000 en 50.000	19	34,5
Tussen 50.000 en 100.000	14	25,5
Tussen 100.000 en 250.000	7	12,7
> 250.000	0	0
n.v.t.	3	5,5
	55	100

tabel 5: demografische verdeling van de sample, inwonersaantal van de gemeente

In tabel 5 is te zien dat bijna alle orden van grootte van gemeenten zijn vertegenwoordigd in de sample. Er zijn geen respondenten uit de grootste gemeenten (> 250.000 inwoners). Het is echter nog steeds mogelijk vergelijkingen te doen tussen grotere en kleinere gemeenten en de resultaten te generaliseren naar andere gemeenten. Bij generaliseren moet wel in ogenschouw worden genomen dat de grootste gemeenten niet zijn vertegenwoordigd in deze sample. In de voorinterviews zijn echter twee mensen geïnterviewd uit een grote gemeente, waardoor deze grootste categorie gemeenten toch is vertegenwoordigd in dit onderzoek.

In tabel 6 zijn de functies van de geïnterviewden opgenomen. Deze zijn grofweg opgedeeld in zes categorieën. Duidelijk is dat iedere functie sterk te maken heeft met basisregistraties, waardoor we geen resultaten hoeven te negeren. In de appendix is een lijst opgenomen met de functies die de geënquêteerden zelf hebben ingevuld.

Demografische verdeling van de sample, vakgebied van de geïnterviewde		
	Aantal	Percentage
Vakgebied/functie geïnterviewde		
Informatiemanager/gegevensmanager	9	16,4
Coördinator IT, I&A	13	23,6
Projectleider basisregistraties/e-dienstverlening	7	12,7
Adviseur	14	25,5
Beleidsmedewerker geo-informatie	8	14,5
Hoofd informatievoorziening	4	7,3
	55	100

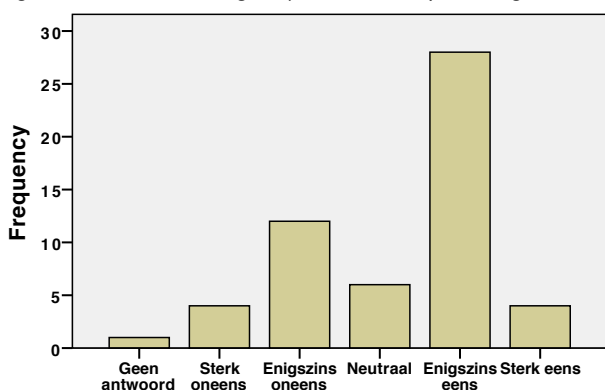
tabel 6: demografische verdeling van de sample, vakgebied van de geïnterviewde

8.4 Verwachtingen

Eén van de kwesties die naar voren kwamen bij de interviews was dat niet altijd duidelijk was wat de ministeries en ICTU precies verwachten van de organisatie. Vraag 1 en 2 in de enquête (zie grafiek 1 en grafiek 2) geven een gemengd beeld: zowel “enigszins eens” als “enigszins oneens” wordt relatief veel geantwoord, hoewel duidelijk is dat “enigszins eens” de boventoon voert.

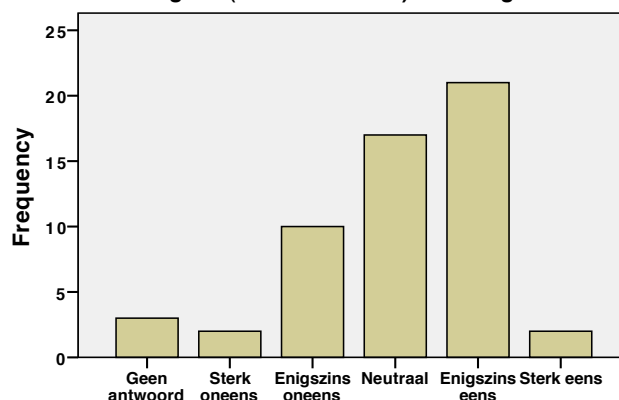
De spreiding van de antwoorden doet vermoeden dat er een tweedeling te maken is tussen “enigszins oneens” en “enigszins eens”. In een spreidingsdiagram (niet getoond) is te zien dat men in de kleinere gemeenten eerder geneigd is naar “enigszins oneens” en in de grotere gemeenten naar “enigszins eens”. Deze correlatie is echter niet significant ($\chi^2 = 0,103$, $p = 0,474$ voor de ministeries). Ook de hoeveelheid werknemers die voldoende op de hoogte is van de basisregistraties lijkt voor de duidelijkheid van de ministeries niet uit te maken.

Het is duidelijk wat de ministeries verwachten van mijn organisatie met betrekking tot (het stelsel van) basisregistraties



grafiek 1: vraag 1

Het is duidelijk wat ICTU van mijn organisatie verwacht met betrekking tot (het stelsel van) basisregistraties



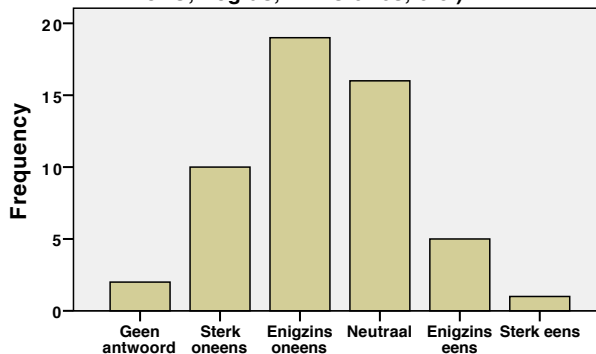
grafiek 2: vraag 2

De vraag of duidelijk is wat wordt verwacht van ICTU neigt niet sterk naar één antwoord (grafiek 2). Een spreidingsdiagram (niet getoond) toont geen enkel verband aan met het aantal inwoners, en ook het aantal voldoende ingelichte werknemers lijkt geen verschil uit te maken in de antwoorden die de respondenten geven.

8.5 Communicatie

In grafiek 3 is te zien dat de duidelijkheid van de verschillende rollen te wensen overlaat. Het grootste deel (85%) van de antwoorden is sterk of enigszins oneens of neutraal. Slechts 5 respondenten zijn het enigszins eens met de stelling, en één respondent sterk eens. De respondent die het sterk eens is met de stelling is werkzaam in een gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners en geeft aan dat in deze gemeente zeer veel werk is verricht in het kader van bewustwording van

Er is voldoende duidelijkheid over de rollen van verschillende partijen met betrekking tot de invoer van (het stelsel van) basisregistraties (te denken valt aan ICTU, Logius, ministeries, etc.)

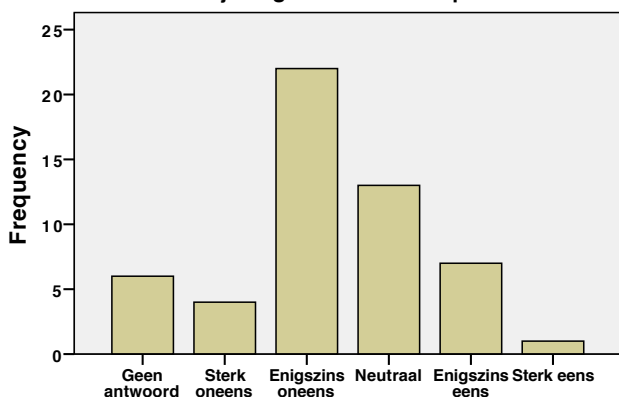


grafiek 3: vraag 3

het stelsel van basisregistraties, door middel van communicatie en sessies over het stelsel. Wellicht heeft deze inzet ervoor gezorgd dat de verschillende spelers duidelijk zijn voor deze organisatie. Ook het antwoord “enigszins eens” is in alle gevallen gegeven waarbij de respondent van mening is dat er voldoende mensen op de hoogte zijn van de basisregistraties en de implicaties.

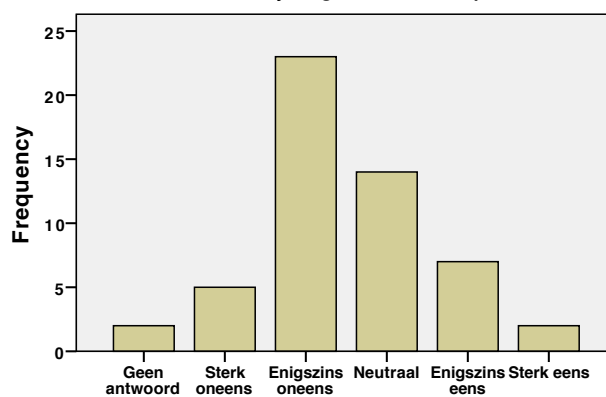
Ook de communicatie met ICTU, de ministeries en de VNG zijn punten waarbij de respondenten neigen naar “enigszins oneens” (zie grafiek 4, grafiek 5 en grafiek 6). Slechts 8 respondenten (15%) zijn van mening dat de communicatie met ICTU naar enigszins of sterk wens verloopt, bij de ministeries zijn dat er 9 (17%) en bij de VNG 6 (11%).

De communicatie met betrekking tot basisregistraties tussen ICTU en mijn organisatie verloopt naar wens



grafiek 4: vraag 4

De communicatie met betrekking tot basisregistraties tussen de betrokken ministeries en mijn organisatie verloopt naar wens



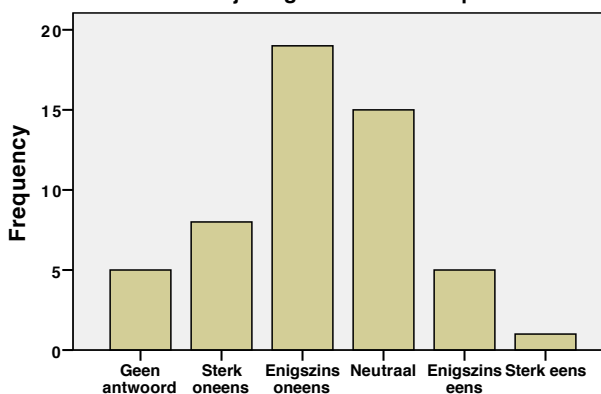
grafiek 5: Vraag 5

In de spreidingsdiagrammen (niet getoond) is geen correlatie waar te nemen tussen deze variabelen en het inwonersaantal van de gemeente waarin de respondent werkzaam is.

8.6 Haalbaarheid

De meeste respondenten geven aan dat hun organisatie voldoende vakkennis in huis heeft om het stelsel van basisregistraties en de overige NUP-bouwstenen te realiseren (grafiek 7 en grafiek 8). Interessant detail aan deze uitkomsten is dat er significante correlaties bestaan tussen de

De communicatie met betrekking tot basisregistraties tussen de VNG en mijn organisatie verloopt naar wens



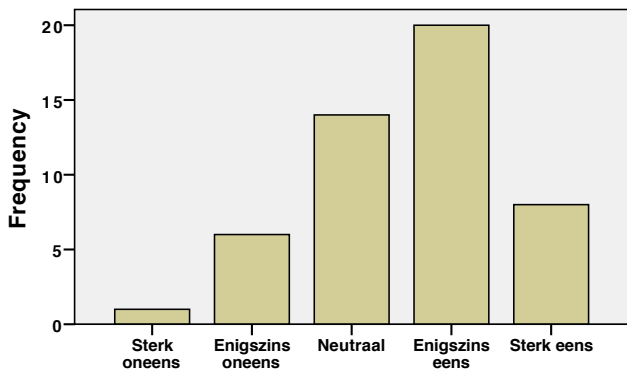
grafiek 6: Vraag 6

vakkennis en het aantal inwoners van de gemeente ($\rho = 0,528$, $p = 0,00$ resp. $\rho = 0,326$, $p = 0,029$, zie grafiek 9 resp. grafiek 10)¹⁶. Gesteld kan worden dat men in grotere gemeenten vaker voldoende vakkennis in huis heeft dan kleinere gemeenten. Bij het bekijken van de afzonderlijke cases valt op dat er een verband lijkt te bestaan

16 N.B. voor alle spreidingsdiagrammen en Spearman's ρ in dit hoofdstuk en verder geldt dat de antwoorden “geen antwoord” en “n.v.t.” buiten beschouwing zijn gelaten en niet hebben meegewogen in de berekening

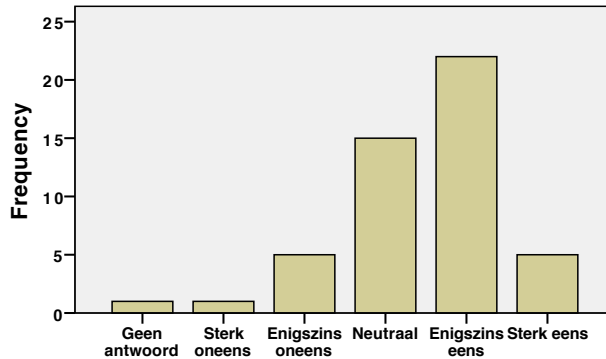
tussen het aantal mensen dat voldoende op de hoogte is van de basisregistraties in de gemeente en de gegeven antwoorden bij vraag 7 en 8: waar voldoende mensen op de hoogte zijn wordt op vraag 7 en 8 meestal “enigszins eens” of “sterk eens” geantwoord. Waar niet voldoende mensen op de hoogte zijn liggen de antwoorden meer verspreid.

Mijn organisatie heeft voldoende vakkennis in huis om te voldoen aan onze verplichtingen met betrekking tot de realisatie van (het stelsel van) basisregistraties

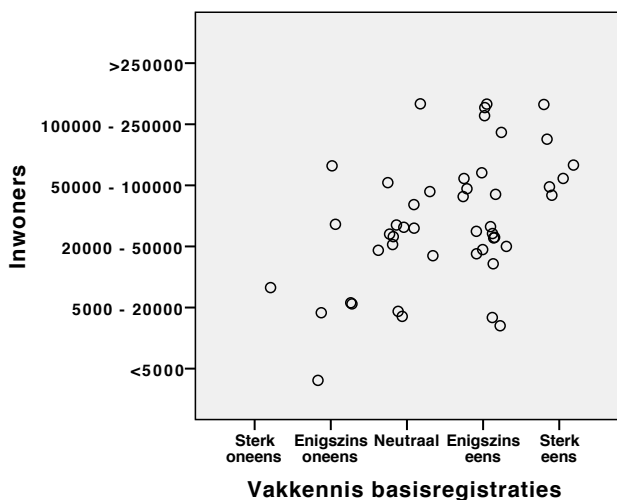


grafiek 7: vraag 7

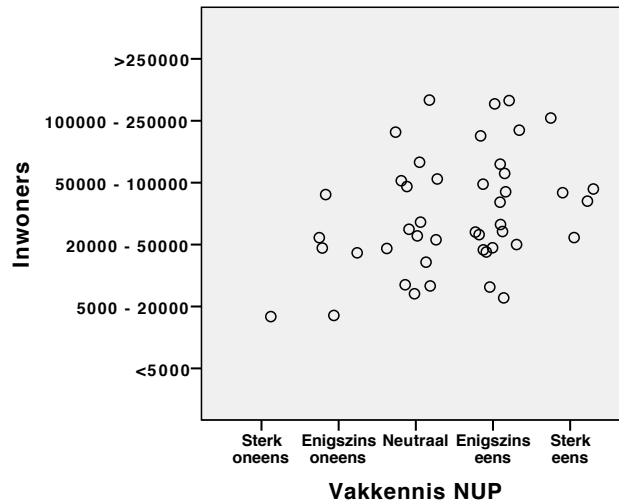
Mijn organisatie heeft voldoende vakkennis in huis om te voldoen aan onze verplichtingen met betrekking tot de realisatie van de overige NUP- bouwstenen



grafiek 8: vraag 8



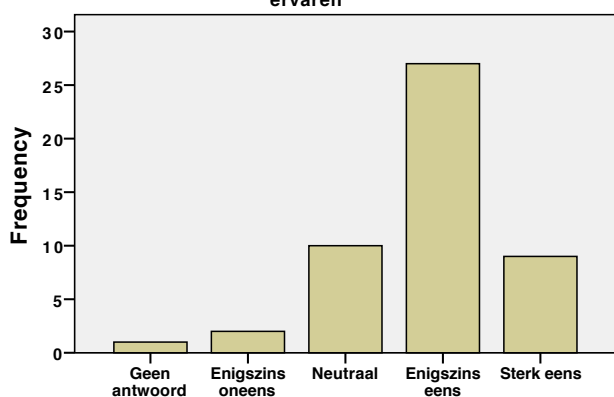
grafiek 9: vraag 7 uitgezet tegen het inwoneraantal
($q = 0,528, p = 0,00$)



grafiek 10: vraag 8 uitgezet tegen het inwoneraantal
($q = 0,326, p = 0,029$)

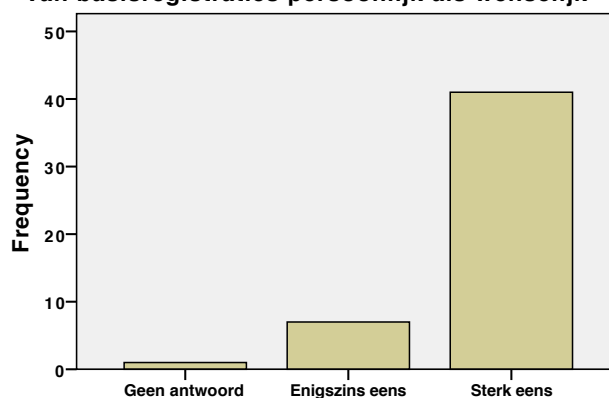
8.7 Wenselijkheid afnemers

Binnen mijn organisatie wordt het afnemen van gegevens uit het stelsel van basisregistraties over het algemeen als wenselijk ervaren



grafiek 14: vraag 12

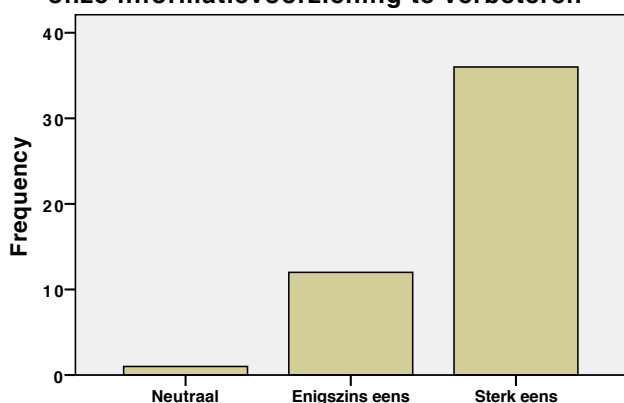
Ik ervaar het afnemen van gegevens uit het stelsel van basisregistraties persoonlijk als wenselijk



grafiek 15: vraag 13

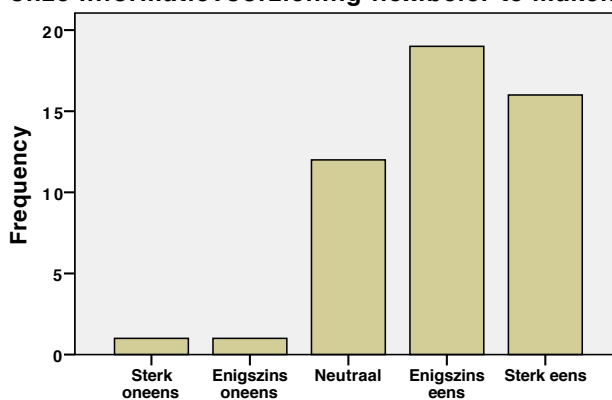
Ondanks de wisselvallige scores in de vorige vragen is een groot deel (73%) van de respondenten het erover eens dat de basisregistraties wenselijk zijn voor de afnemende organisatie. Slechts 2 respondenten antwoorden “enigszins oneens”. De vraag of respondenten het afnemen van basisregistraties *persoonlijk* als wenselijk ervaren, kan rekenen op een nog extremer antwoord: iedereen is het hier over eens, op éénmaal “geen antwoord” na.

Het stelsel van basisregistraties kan helpen om onze informatievoorziening te verbeteren



grafiek 16: vraag 14

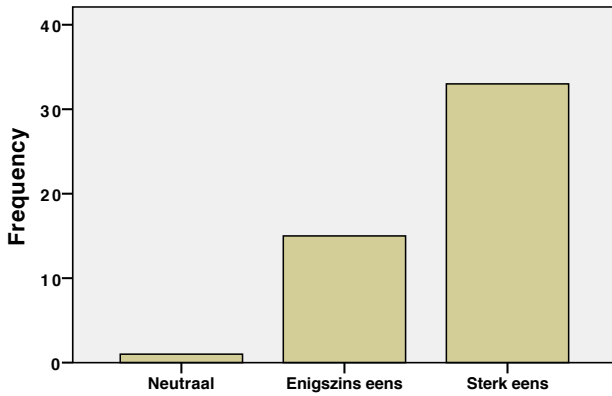
Het stelsel van basisregistraties kan helpen om onze informatievoorziening flexibeler te maken



grafiek 17: vraag 15

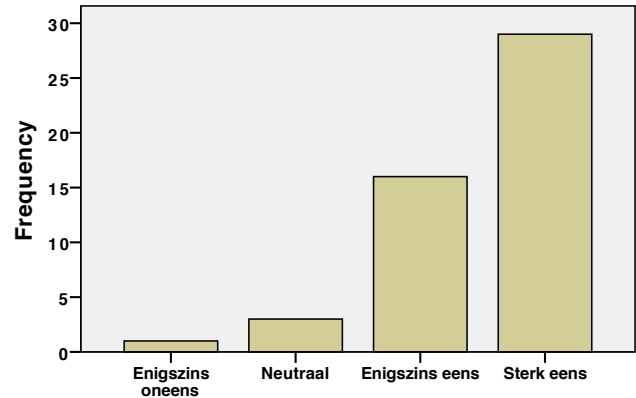
Soortgelijke resultaten zijn te zien bij de stelling dat basisregistraties kunnen helpen de informatievoorziening te verbeteren (vraag 14, grafiek 16), de stelling dat basisregistraties kunnen helpen de informatievoorziening flexibeler te maken (vraag 15, grafiek 17), de stelling dat het stelsel van basisregistraties een goede fundering kan vormen voor de informatievoorziening (vraag 16, grafiek 18) en de stelling dat het stelsel van basisregistraties kan helpen verschillende informatiesystemen aan elkaar te koppelen (vraag 17, grafiek 19).

Het stelsel van basisregistraties kan helpen een goede fundering te vormen voor onze informatievoorziening



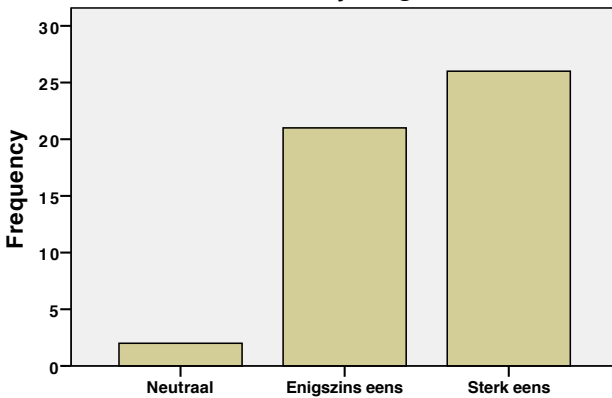
grafiek 18: vraag 16

Het stelsel van basisregistraties kan helpen om verschillende informatiesystemen aan elkaar te kunnen koppelen



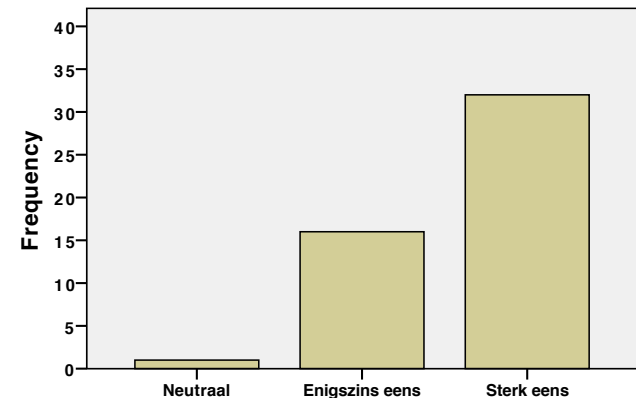
grafiek 19: vraag 17

De komst van het stelsel van basisregistraties is waardevol voor mijn organisatie



grafiek 20: vraag 18

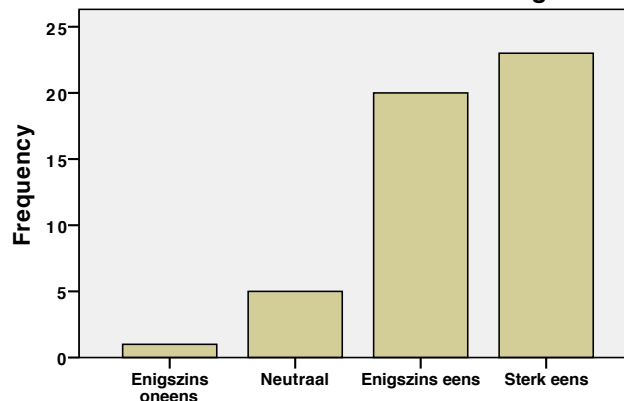
De komst van het stelsel van basisregistraties is waardevol voor de Nederlandse overheid als geheel



grafiek 21: vraag 19

Ook vraag 18, 19 en 20 (grafiek 20 resp. grafiek 21 resp. grafiek 22) vertonen grotendeels hetzelfde beeld: het overgrote van de respondenten geeft aan dat ze de komst van het stelsel van basisregistraties waardevol vinden voor de eigen organisatie, de Nederlandse overheid als geheel en de Nederlandse burger, hoewel in het laatste geval iets meer twijfel bestaat. In één van de toelichtingen wordt verder genoemd dat privacy een issue is waardoor de wenselijkheid voor de burger wordt verminderd.

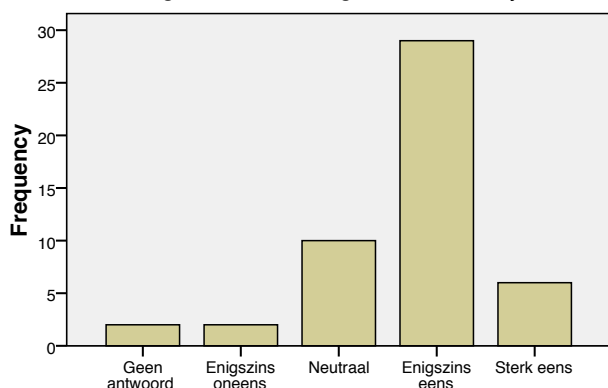
De komst van het stelsel van basisregistraties is waardevol voor de Nederlandse burger



grafiek 22: vraag 20

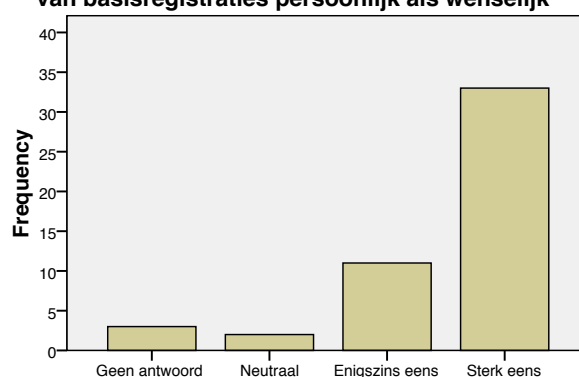
8.8 Wenselijkheid bronhouders

Binnen mijn organisatie wordt het bijhouden van gegevens voor het stelsel van basisregistraties over het algemeen als wenselijk ervaren



grafiek 23: vraag 21

Ik ervaar het bijhouden van gegevens voor het stelsel van basisregistraties persoonlijk als wenselijk



grafiek 24: vraag 22

De wenselijkheid van het bijhouden van gegevens in de basisregistraties wordt vanuit het standpunt van de bronhouders in de expertinterviews betwist. Het bijhouden van gegevens voor de basisregistraties is een activiteit die relatief veel tijd kost en slechts meerwaarde heeft voor een bepaalde doelgroep waartoe zij soms niet behoren. Hierdoor vergt het voor de bronhouder een enorme inspanning, zowel financiële zin als in arbeidsuren die ze niet direct de resultaten terugzien.

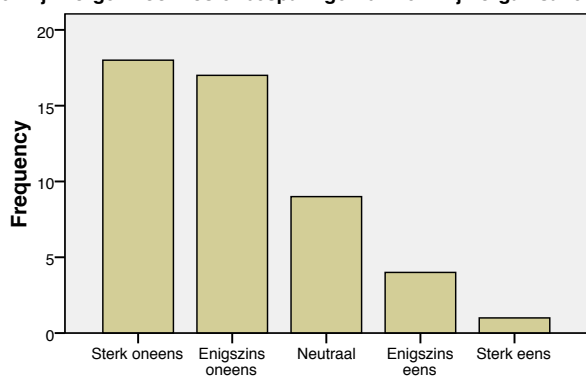
De enquête laat echter zien dat de overgrote meerderheid van de respondenten over het algemeen het bijhouden van gegevens in de basisregistraties als wenselijk ervaart. Deze resultaten zijn in overeenstemming met de wenselijkheid van het afnemen van gegevens uit de basisregistraties. Hierbij kan worden opgemerkt dat er geen verschil is tussen de grootte van gemeenten en de resultaten van de enquête. Van alle respondenten ervaart slechts 4% het bijhouden van gegevens als onwenselijk, tegenover 55% die het wel als wenselijk ervaart. De overige respondenten waren neutraal in de stelling of prefereerde geen antwoord te geven (zie grafiek 23).

Hetzelfde beeld wordt verkregen bij de stelling over de persoonlijke wenselijkheid van het bijhouden van de gegevens in de basisregistratie. Bij deze stelling zijn de respondenten echter veel meer uitgesproken over de wenselijkheid van de rol van bronhouder en zijn er veel meer respondenten het sterk eens met de stelling. Bij de vorige stelling was 10% van de respondenten het sterk eens met de stelling en 45% enigszins eens (zie grafiek 24). Bij de tweede stelling heeft er een verschuiving plaatsgevonden van enigszins eens naar sterk eens, waardoor het percentage van sterk eens is gegroeid naar 55% en het percentage van enigszins eens is geslonken naar 17%. Het totaal aantal respondenten die het eens zijn met deze stelling ten opzichte van de vorige stelling is ook gestegen van 55% naar 69%. Wanneer er wordt gekeken naar de grootte van de gemeenten en de resultaten van de stelling, kan er worden vastgesteld dat er geen significante verschillen zijn in het resultaat en het aantal inwoners van gemeenten.

8.9 Kosten

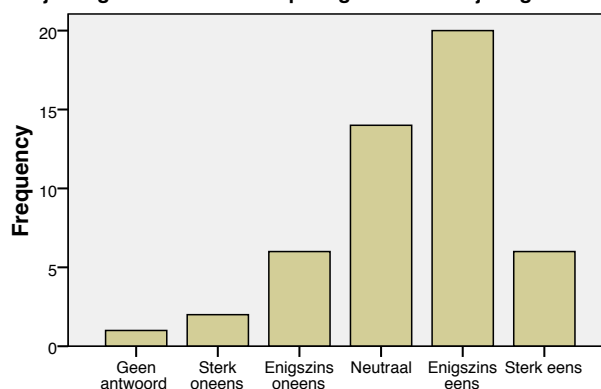
Een thema dat voortkwam uit de expertinterviews en de literatuurstudie is dat gemeenten aanzienlijke kosten moeten maken om de invoer van het stelsel van basisregistraties te laten slagen. Er wordt gezegd dat “de kosten vóór de baten komen” en dus dat de basisregistraties een investering zijn in de lange termijn. Hierbij is echter aangegeven dat er twijfel heerst of deze investeringen ooit terugverdiend gaan worden. Om de resultaten van de interviews te toetsen is de respondenten een viertal stellingen voorgelegd met betrekking tot de kosten van de basisregistraties (zie grafiek 25 t/m grafiek 28).

De komst van het stelsel van basisregistraties zal op korte termijn zorgen voor kostenbesparingen binnen mijn organisatie



grafiek 25: vraag 23

De komst van het stelsel van basisregistraties zal op lange termijn zorgen voor kostenbesparingen binnen mijn organisatie

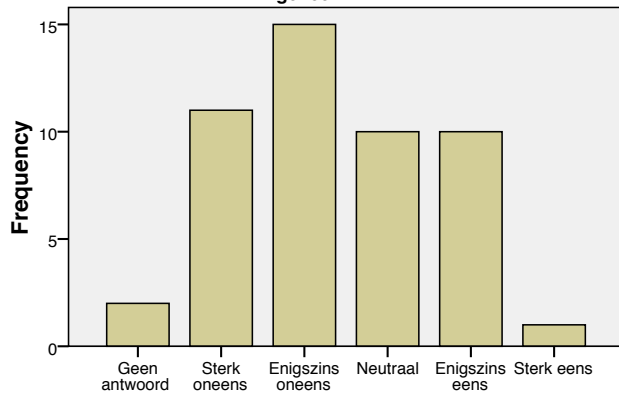


grafiek 26: vraag 24

De eerste stelling die de respondenten is voorgelegd is of er een kostenbesparing zal optreden op de korte termijn door de invoering van het stelsel van basisregistraties voor de organisatie waar zij werkzaam zijn (zie grafiek 25). De respondenten hebben in het algemeen aangegeven dat zij het oneens zijn met de stelling, aangevend dat het stelsel van basisregistraties op de korte termijn meer kosten dan baten met zich meebrengt. Hierbij kan worden opgemerkt dat er geen verschil is tussen de grootte van gemeenten en de resultaten van de enquête. De uitkomsten zijn daarnaast ook in overeenstemming met de expertinterviews. Respondenten hebben meerdere malen aangegeven dat er op de korte termijn veel investeringen moeten worden gedaan voor de implementatie van het stelsel van basisregistraties en daardoor in eerste instantie meer kosten met zich meebrengt. Van alle respondenten is 54,7% het oneens met de stelling, tegenover 7,9% eens. De overige respondenten hebben geen antwoord gegeven of “neutraal” geantwoord.

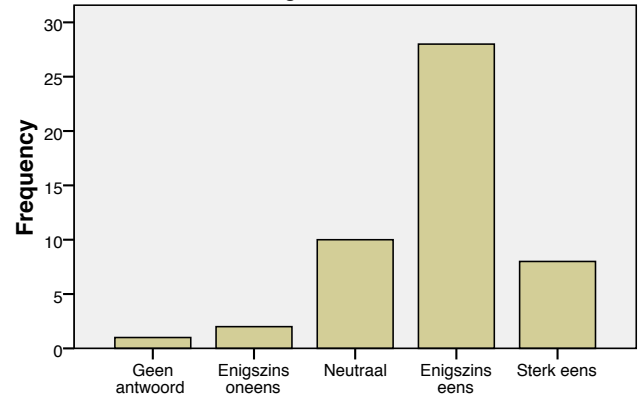
Bij de stelling of de komst van de basisregistraties op de lange termijn een kostenbesparing gaat opleveren, waren de meeste respondenten het er over eens dat dit het geval zou zijn. Er is in deze stelling geen verschil tussen de grootte van gemeenten en de resultaten van de enquête. Van alle respondenten is 9,4% het oneens. Zij gaan ervan uit dat de invoer van het stelsel van basisregistraties nooit een kostenvoordeel op gaat leveren. 14,1% heeft een neutrale positie ingenomen, 31,1% van de respondenten is het enigszins eens met de stelling en 9,4% is het sterk eens met de stelling. De meeste respondenten zijn het dus van mening dat op de lange termijn kosten bespaard zullen worden met de invoer van het stelsel van basisregistraties. De twijfels die experts hadden in de interviews of de kosten op de lange termijn wel terugverdiend gaan worden, wordt blijkbaar door veel respondenten niet gedeeld (zie grafiek 26).

De komst van het stelsel van basisregistraties zal op korte termijn zorgen voor kostenbesparingen binnen de Nederlandse overheid als geheel



grafiek 27: vraag 25

De komst van het stelsel van basisregistraties zal op lange termijn zorgen voor kostenbesparingen binnen de Nederlandse overheid als geheel



grafiek 28: vraag 26

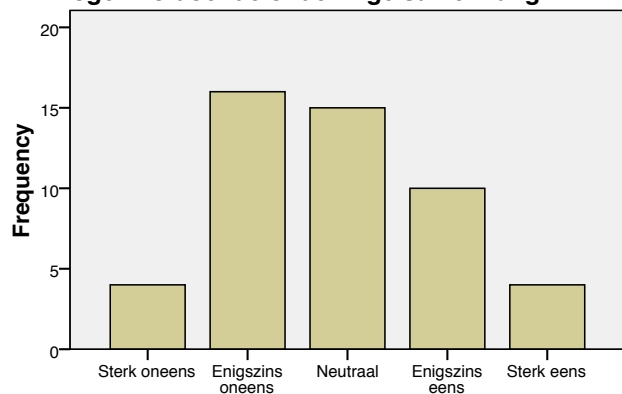
De derde stelling die de respondenten voorgelegd hebben gekregen over het kostenvraagstuk, is of de komst van het stelsel van basisregistraties op korte termijn zal zorgen voor een kostenbesparing binnen de Nederlandse overheid als geheel. Een stelling waarbij de inzichten van de respondenten worden gevraagd om ook naar andere overheidsinstanties te kijken met betrekking tot de invoering van basisregistraties. Wederom geven respondenten aan dat de komst van de basisregistraties op korte termijn geen kostenbesparing zal opleveren (zie grafiek 27). Hierbij zijn de uitkomsten per gemeentegrootte gelijk.

De laatste stelling die is voorgelegd aan de respondenten betreft de kostenbesparing van de invoer van het stelsel van basisregistraties op de lange termijn voor de Nederlandse overheid als geheel. Deze stelling laat wederom zien dat respondenten veel vertrouwen hebben in de invoering van het stelsel van basisregistraties als het gaat om de kostenbesparing in de toekomst. Slechts 3,1% geeft aan dat de komst van de basisregistraties op de lange termijn geen kostenbesparing zal gaan opleveren en 15% heeft hierin neutraal geantwoord. De overige respondenten zijn allen van mening dat de invoering van de basisregistraties een kostenbesparing zal gaan opleveren (zie grafiek 28).

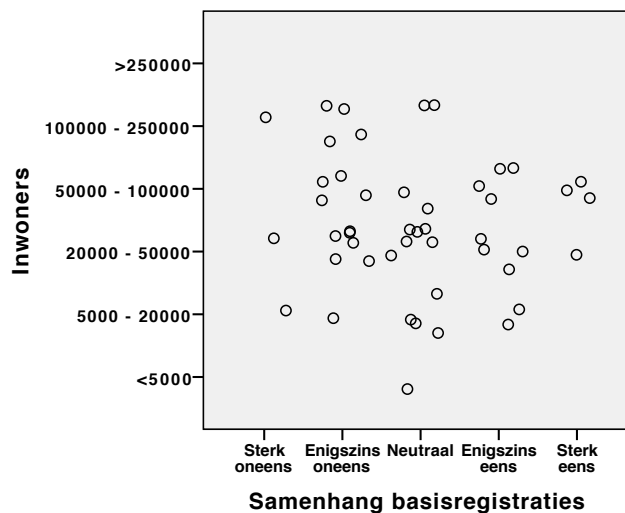
8.10 Samenhang

Een ander punt dat is voortgekomen uit de interviews is dat er geen goede samenhang is tussen de verschillende basisregistraties. Het gaat hier bijvoorbeeld om onduidelijke en verschillende definities tussen de basisregistraties, verschillende wetgevingen, geen goede afbakening tussen registraties en een afwezige gezamenlijke regie op de basisregistraties. Dit is getoetst door de stelling voor te leggen of de verschillende basisregistraties voldoende onderlinge samenhang vertonen.

De verschillende basisregistraties vertonen in mijn ogen voldoende onderlinge samenhang



grafiek 29: vraag 27



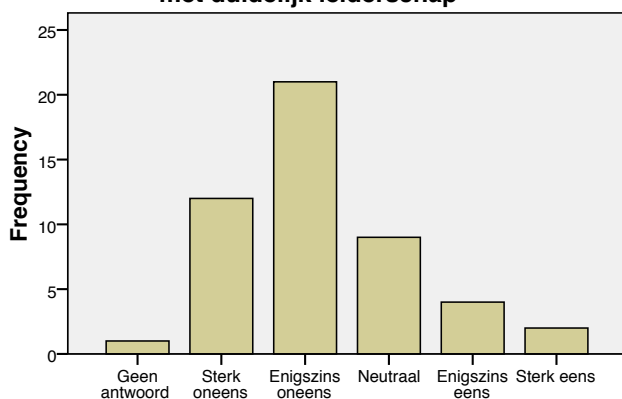
grafiek 30: vraag 27 uitgezet tegen inwonertal
($q = 0,561$, $p = 0,087$)

De meningen in deze stelling zijn verdeeld, maar toch zijn er meer respondenten die aangeven dat er te weinig samenhang is tussen de verschillende basisregistraties. 21% procent van de respondenten is tevreden over de onderlinge samenhang van de basisregistraties, tegenover 31,3% procent die aangeven dat de samenhang tussen de basisregistraties te wensen overlaat. De overige respondenten zijn neutraal of hebben niet geantwoord (zie grafiek 29). Hierbij is het opmerkelijk dat voornamelijk de grote gemeenten minder tevreden zijn over de samenhang (zie grafiek 30). Dit verschil kan echter niet als significant worden aangemerkt ($q = 0,561$, $p = 0,087$).

8.11 Visie en leiderschap

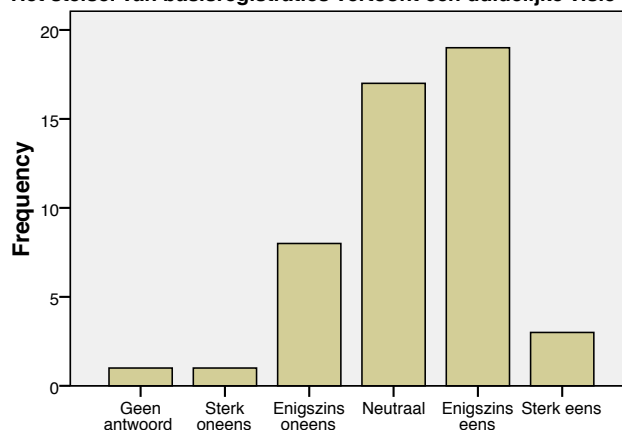
Wat naar voren komt in zowel de literatuur als in de expertinterviews, is dat voor organisatorische en technische aanpassingen goed leiderschap en een duidelijke visie nodig is van het management. Hierbij is het belangrijk dat elke organisatie weet wat van hen verwacht wordt. Om dit thema te toetsen hebben de respondenten een drietal stellingen voorgelegd gekregen.

Het stelsel van basisregistraties wordt gerealiseerd met duidelijk leiderschap



grafiek 31: vraag 28

Het stelsel van basisregistraties vertoont een duidelijke visie

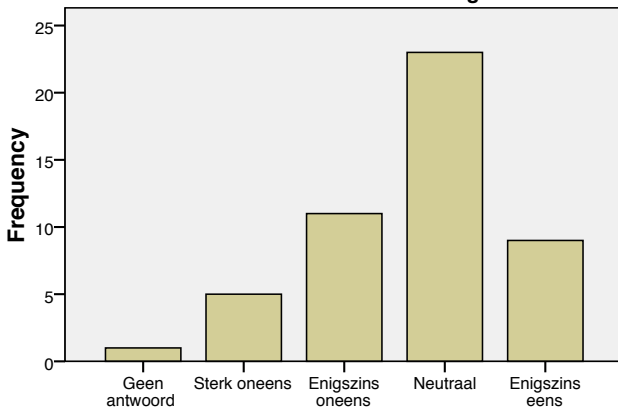


grafiek 32: vraag 29

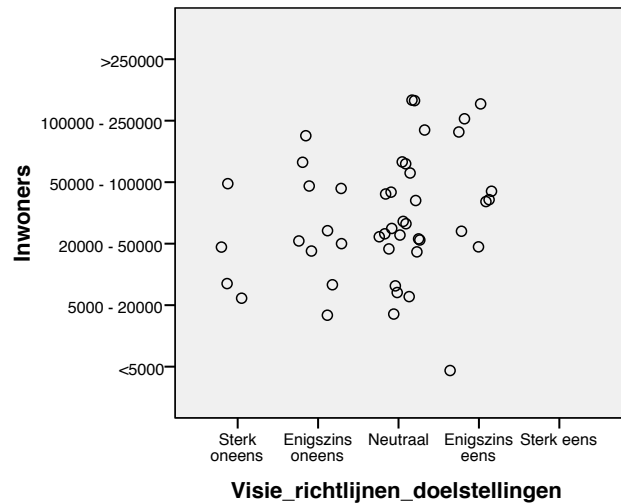
De eerste stelling is of de realisatie van het stelsel van basisregistraties verloopt met een goed leiderschap. 10% van de respondenten is het hier mee eens en maar liefst 51% is het hier mee oneens. De overige respondenten hebben neutraal geantwoord of geen antwoord gegeven. De resultaten verschillen niet per grootte van de gemeente. Hieruit blijkt dat niet één partij de leiding neemt in de invoering van het stelsel van basisregistraties, of dat het niet als zodanig wordt ervaren door de respondenten (zie grafiek 31).

De tweede stelling omtrent dit thema, is of het stelsel van basisregistraties een duidelijke visie vertonen. De meeste respondenten zijn het met deze stelling eens, alhoewel er ook een grote groep die niet zo ervaart. 14% is het oneens tegenover 34,4% die het eens is. De overige zijn neutraal of hebben niet geantwoord. Hieruit blijkt dat de gemeenten wel duidelijk voor ogen hebben wat het uiteindelijke toekomstbeeld van de basisregistraties zal zijn (zie grafiek 32).

Er zijn duidelijke richtlijnen en doelstellingen geformuleerd voor de invoer van het stelsel van basisregistraties



grafiek 33: vraag 30



grafiek 34: vraag 30 uitgezet tegen inwonertal
($q = 0,246, p = 0,99$)

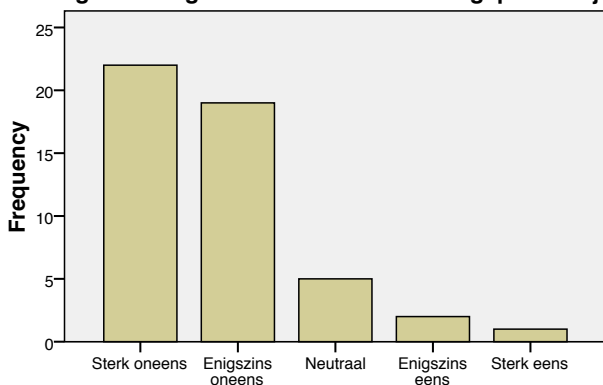
Op de stelling of deze visie ondersteund wordt door duidelijke richtlijnen en doelstellingen zijn de respondenten minder positief. Het merendeel van 25% is het hier mee oneens en 14% is het eens met de stelling. Van de 25% is er 8% sterk oneens met de stelling. Enkel de grotere gemeenten waren het eens met deze stelling (zie grafiek 34). De correlatie tussen het inwonertal van gemeenten en de resultaten van deze stelling zijn echter niet significant ($q = 0,246, p = 0,99$).

Hieruit blijkt dat doelstellingen en richtlijnen beter doorgecommuniceerd zouden kunnen worden naar met name kleinere gemeenten. Deze hebben, op basis van de resultaten van voorgaande stelling, moeite om richtlijnen en doelstellingen helder te krijgen.

8.12 Vertrouwen

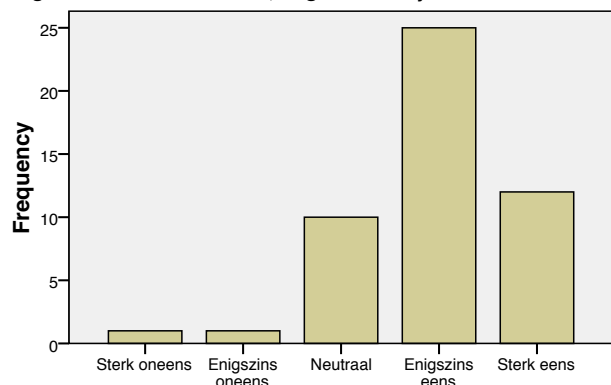
Het laatste thema dat uit de interviews voortkwam, is dat bij sommige experts niet voldoende vertrouwen is op een goede afloop van de realisatie van het stelsel van basisregistraties. Ook dit is door middel van drie stellingen getoetst.

Ik heb er vertrouwen in dat het stelsel van basisregistraties gerealiseerd is binnen de geplande tijd



grafiek 35: vraag 31

Ik heb er vertrouwen in dat het stelsel van basisregistraties gerealiseerd kan worden, ongeacht de tijd die het duurt



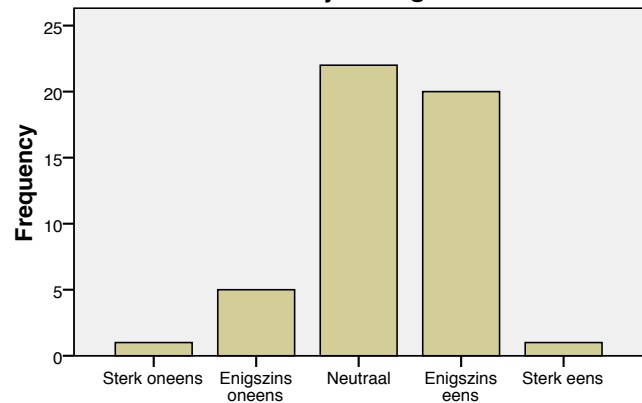
grafiek 36: vraag 32

De eerste stelling betreft het vertrouwen wat de respondent heeft dat het stelsel van basisregistraties gerealiseerd gaat worden binnen de geplande tijd. De resultaten van deze stelling laten een zeer duidelijk beeld zien dat bijna geen van de respondenten vertrouwen heeft in realisatie binnen de gestelde tijd (zie grafiek 35). Slechts 3 respondenten zijn van mening dat de basisregistraties gerealiseerd zullen worden binnen de gestelde planning, 10 respondenten antwoorden neutraal op de stelling en de overige zijn allen van mening dat de basisregistraties niet gerealiseerd gaan worden binnen de gestelde planning. Wat verder opvalt in deze stelling is dat de meeste respondenten zelfs sterk oneens hebben geantwoord op deze stelling, aangevend dat zij heel weinig vertrouwen hebben op een goede afloop binnen de geplande tijd.

Derhalve is het waardevol om te weten hoeveel vertrouwen de respondenten hebben in de realisatie van de stelsel van basisregistraties, ongeacht de tijd die het zal duren. In grafiek 36 is duidelijk te zien dat de meeste respondenten wel vertrouwen hebben in een uiteindelijke succesvolle implementatie, wanneer ze zich niet hoeven te houden aan de gestelde planning. Dit is een zeer groot verschil met de vorige stelling.

Wanneer de respondenten worden gevraagd naar het vertrouwen in het stelsel van basisregistraties, zoals ze op dit moment worden voorgesteld, is het duidelijk dat de meeste respondenten hier voldoende vertrouwen in hebben. Dit sluit aan op de stelling dat de respondenten een duidelijke visie zien in de basisregistraties en het stelsel ook wenselijk achten (zie grafiek 37).

Ik heb vertrouwen in het stelsel van basisregistraties zoals deze nu zijn voorgesteld



grafiek 37: vraag 33

8.13 Samenvattend

- De duidelijkheid van de verwachtingen van de ministeries en ICTU is wisselend: de antwoorden zijn overwegend positief, maar een niet te verwaarlozen deel is negatief.
- De duidelijkheid van de rollen van de verschillende partijen laat te wensen over, alsmede de communicatie met de ministeries, ICTU en de VNG: een groot deel van de respondenten laat weten dat dit niet naar wens verloopt.
- Over het algemeen geven gemeenten aan over voldoende vakkennis te beschikken om de basisregistraties en de overige NUP-bouwstenen te realiseren. Er is hierbij een significante correlatie met het inwonertal van de gemeente. Kleinere gemeenten zijn eerder geneigd aan te geven niet voldoende kennis in huis te hebben.
- Het stelsel van basisregistraties lijkt voldoende management-aandacht te krijgen. Er lijkt een verband te bestaan met de algemene *awareness* van de basisregistraties binnen de organisatie. Ook is er een (niet-significant) verband te zien met het inwonertal: hoe meer inwoners, hoe meer management-aandacht.
- Draagvlak lijkt geen groot issue te zijn bij het realiseren van het stelsel van basisregistraties: duidelijk wordt dat de respondenten het concept van de basisregistraties omarmen, en de voordelen voor hun informatievoorziening inzien. Uit de toelichtingen wordt echter wel duidelijk dat vraagtekens gezet worden bij de concretisering van het concept.
- Voor de bronhouders van het stelsel van basisregistraties een activiteit die relatief veel tijd en moeite kost. De enquête laat echter zien dat ook de bronhouders voorstander zijn van de implementatie van het stelsel van basisregistraties.
- De respondenten geven aan dat zij verwachten op de lange termijn de kosten terug te verdienen die zij hebben gemaakt bij de invoer van het stelsel van basisregistraties.
- Het stelsel van basisregistraties kent veel verschillende wetgevingen, definities en richtlijnen. Door een goede samenhang tussen de basisregistraties zal het duidelijker zijn voor afnemer en bronhouder hoe zij om moeten gaan met de basisregistraties. De respondenten hebben aangegeven dat de onderlinge basisregistraties te weinig samenhang met elkaar hebben.
- Het stelsel van basisregistraties kent enkele coördinerende partijen zoals ICTU, de VNG en de ministeries. De respondenten geven aan dat deze partijen niet optreden als leider bij de invoer van het stelsel van basisregistraties. Hierdoor is de samenwerking tussen gemeenten en bovengenoemde partijen niet optimaal en missen de gemeenten helderheid in richtlijnen, doelstelling en samenwerkingsverbanden.
- Ondanks het complexe geheel van de invoer van het stelsel van basisregistraties hebben de respondenten vertrouwen in een goede afloop. Hierbij hebben de respondenten aangegeven dat zij denken dat de deadline van de overheid niet gehaald zal gaan worden.

9. ANALYSE INFRASTRUCTUUR

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten gespiegeld aan de literatuurstudie en optiek over informatie-infrastructuur. In deze analyse worden sterke punten, zwakke punten en algemene opmerkingen geïdentificeerd. Deze punten worden aangegeven met een +, een – resp. • en komen hierna nogmaals terug in de samenvatting aan het eind van het hoofdstuk.

9.2 Reach, range, responsiveness

Allereerst is het nuttig het stelsel van basisregistraties te positioneren in de dimensies *reach*, *range* en *responsiveness* van Keen & Cummings (Keen & Cummins, 1994). Hiermee wordt het mogelijk te bepalen hoe groot en complex het stelsel eigenlijk is.

9.2.1 Reach

De *reach* van het stelsel van basisregistraties is groot, dankzij het gebruik van communicatiestandaarden. Hiervoor is er geen gedeelde basis van technologie nodig, ondersteuning van de communicatieprotocollen is voldoende om aangesloten te kunnen worden op de informatievoorziening. In de indeling van Keen & Cummings (1994) zou het stelsel van basisregistraties worden ingedeeld onder de één na hoogste categorie, namelijk *reach to all customers and suppliers*.

9.2.2 Range

De *range* van het stelsel van basisregistraties is tamelijk beperkt. Het is mogelijk data te lezen, maar er is geen sprake van een intelligente verwerking van transacties. Dit is ook niet het doel van de basisregistraties. Wel is het mogelijk om vermoedelijke fouten aan te geven (terugmelden), waarna de beherende partij de gegevens dient te controleren. De *range* van het stelsel van basisregistraties past in de 2^e categorie van Keen & Cummings (1994), *access to data*.

9.2.3 Responsiveness

Het stelsel van basisregistraties kent tot slot een hoge mate van responsiveness. De gegevens zijn 24 uur per dag beschikbaar, en er zijn ook voorzieningen om de dienst draaiende te houden. De “score” op responsiveness komt hiermee net onder de hoogst haalbare categorie te liggen, namelijk op *perfect service*.

Uit de analyse aan de hand van het model van Keen & Cummings blijkt dat het stelsel van basisregistraties een erg grote mate van *reach* en *responsiveness* kent. Om dit mogelijk te maken is de *range* tamelijk beperkt gebleven. Ook de genericiteit van de data in het stelsel maakt dat het stelsel niet probeert een alomvattend systeem te worden voor de overheid, en daardoor nog realistisch is.

- Het stelsel van basisregistraties kan worden geclassificeerd als een infrastructuur met een hoge *reach* en *responsiveness*, en een beperkte *range*.

9.3 Wenselijkheid / draagvlak

In de resultaten komt naar boven dat men over het algemeen positief aankijkt tegen de komst van het stelsel van basisregistraties. Efficiency en soepelere dienstverlening zijn belangrijke motieven. De infrastructuur zal het mogelijk maken méér processen over te laten aan transactionele systemen, betere en completere informatie te verzamelen in informatieve systemen, en strategische systemen sneller en gemakkelijker in te zetten (Weill & Aral, 2005).

De komst van overheidsbrede initiatieven als DigiD en mijnoverheid.nl maakt het noodzakelijk informatiesystemen op elkaar af te stemmen en gebruik te gaan maken van gedeelde gegevens en gegevensdefinities. In termen van Allen & Boynton (1991) valt dit onder integratie, efficiëntie en flexibiliteit, de voordelen van de high-road-aanpak.

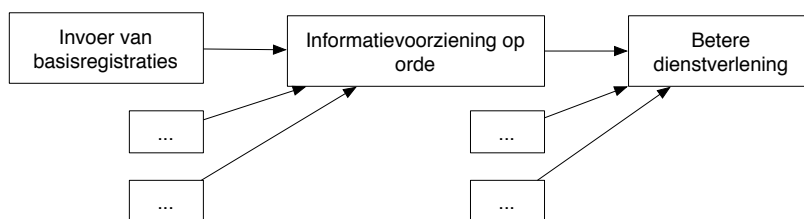
Er is echter wel een zekere mate van “natuurlijke weerstand” binnen gemeenten. Er moeten processen worden aangepast, en dit stuit op verzet van de betrokkenen bij die processen. Ook op een hoger niveau is er sprake van weerstand: de geïnterviewde kleine gemeente geeft aan dat de status quo voldoet, en dat het realiseren van het stelsel van basisregistraties binnen die gemeente een enorme klus is waar ze niet erg op zitten te wachten.

Mogelijk is deze weerstand te verminderen door betere communicatie en/of meer aandacht van het management. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat men het nut en het belang inziet van de verandering, waardoor de weerstand kan afnemen. Het belang van voldoende aandacht van het management is genoemd door Allen & Boynton (1991) en Hamilton (1999). Deze laatste schrijft dat een infrastructuur moeilijk te verkopen is doordat het zo abstract is. Ook dat lijkt het geval te zijn bij het stelsel van basisregistraties. Het is dus aan de ministeries en aan het gemeentelijke management om leiderschap te nemen en men het belang van het stelsel van basisregistraties te laten zien. Ook moet men zich ervan bewust zijn dat het realiseren van het stelsel veel geld kost, en dat de opbrengsten moeilijk te meten zijn en bovendien een vertraging hebben van enkele jaren (Aral & Weill, 2007; Hamilton, 1999; Weill & Broadbent, 1998; Weill & Ross, 2009). Om die reden is een infrastructuur, en dus ook het stelsel van basisregistraties, soms moeilijk te verkopen en door te zetten. Op korte termijn hoeft geen of weinig voordeel te hoeven verwacht, op langere termijn wel (Aral & Weill, 2007). Dit is in lijn met wat de respondenten in de enquête hebben aangegeven.

Een gevaar waar voor moet worden gewaakt is dat de infrastructuur niet te rigide wordt, waardoor de flexibiliteit van de informatievoorziening in gevaar komt. Dit is te bewerkstelligen door de gegevens zo generiek mogelijk te houden. Het lijkt er echter op dat dit niet een belangrijk aandachtspunt is in het stelsel van basisregistraties: de gegevens lijken voldoende generiek te zijn. De genericiteit van het stelsel van basisregistraties blijkt ook uit het feit dat niet alle onderdelen van een infrastructuur (Duncan, 1995) even compleet worden ingevuld. Het stelsel bestaat vooral uit netwerktechnologie en *key data*, en laat de afnemers relatief vrij in het invullen van de platformtechnologie en de *core data-processing applications*.

9.3.1 De basisregistraties als enabler voor nieuwe diensten

In één van de interviews wordt gezegd dat “de kosten [...] vóór de baten [komen]” en dus dat de basisregistraties een investering zijn in een betere informatievoorziening. Ook wordt opgemerkt dat de basisregistraties geen doel op zich zijn: het wordt gezien als een middel om de informatievoorziening op orde te krijgen. Dit is op zijn beurt weer een middel om de dienstverlening naar de burger te verbeteren. Deze beredenering is opgenomen in Figuur 20: “met alléén basisregistraties kom je er nog niet.”



figuur 19: de rol van basisregistraties bij het tot stand komen van een betere dienstverlening, volgens één van de geïnterviewden

Deze visie komt overeen met de uitspraken van o.a. Duncan (1995), die stelt dat IT-infrastructuur een enabler kan zijn voor *business applications*. Ook wordt duidelijk dat de IT op zichzelf niets doet: het beter *toepassen* van de IT kan zorgen voor een verbetering in bijvoorbeeld de dienstverlening (Carr, 2004; Clemons & Row, 1991; Powell & Dent-Micallef, 1997; Weill & Ross, 2009). Hieruit kan geconcludeerd worden dat men bij de betreffende gemeente beseft dat de basisregistraties op zichzelf niet veel zullen doen, maar dat de toepassing ervan bepalend is voor het succes. Door de basisregistraties wordt het gemakkelijker om IT op een strategische manier in te zetten (Allen & Boynton, 1991).

Uit deze visie blijkt ook dat men zich ervan bewust is dat de invoer van het stelsel van basisregistraties beslist geen puur technische aangelegenheid is. Juist de organisatorische veranderingen zullen groot zijn, zoals ook naar voren is gekomen in de analyse aan de hand van het negenvlak.

9.3.2 Samenvatting

- de voordelen van een high-road-aanpak worden genoemd en onderschreven
- + er is draagvlak voor het concept van het stelsel van basisregistraties
- + het stelsel is voldoende generiek om flexibiliteit te waarborgen
- + onderkend wordt dat het stelsel van basisregistraties slechts het begin is van een betere dienstverlening
- + het is in voldoende mate duidelijk dat het stelsel van basisregistraties niet zozeer een technische aangelegenheid is, maar vooral een organisatorische

9.4 Samenhang en leiderschap

Hoewel er draagvlak is voor het concept van het stelsel van basisregistraties, wordt er bij de concretisering van het begrip een aantal grote vraagtekens geplaatst. Eén hiervan is dat het stelsel van basisregistraties geen goed samenhangend geheel vormt, maar min of meer bestaat uit losstaande kolommen. Deze kolommen zijn ontstaan doordat de meeste basisregistraties voortvloeien uit bestaande administraties, waarbij in het verleden geen rekening is gehouden met onderlinge samenhang.

Het gebrek aan samenhang wordt onder meer geïllustreerd door het feit dat er toch nog zaken dubbel geregistreerd worden, zelfs binnen het stelsel van basisregistraties. Zo worden niet alleen bij de GBA persoonsgegevens bijgehouden, maar wordt een deel van de persoonsinformatie overgenomen in de BRK. Dit kopiëergedrag druist in tegen de principes van *sharability* en *reusability* van Duncan (1995) en zorgt ervoor dat de basisregistraties alsnog kenmerken blijven vertonen van de legacy van de verticale kolommen zoals in de *application silo stage* van Ross (2003). Volgens één van de geïnterviewden is de oorzaak hiervan dat de verschillende “eigenaren” van basisregistraties het liefst hun eigen definities willen blijven aanhouden, en er een machtsstrijd ontstaat om “hun” registratie zo weinig mogelijk te laten veranderen. Op deze manier worden de *application silos* in zekere zin in stand gehouden. Tegelijkertijd is dit een goed voorbeeld van politiek spel, waar Allen & Boynton in 1991 al voor waarschuwden.

Niet alleen inhoudelijk is er kritiek op het stelsel, ook over de organisatie van het stelsel heerst ontevredenheid. Er is behoefte aan een overkoepelend geheel, bijvoorbeeld om te zorgen dat de releases van de basisregistraties op elkaar worden afgestemd. Momenteel heeft iedere basisregistratie een eigen planning, wat het voor de afnemers een erg ingewikkelde zaak maakt om de ontwikkelingen bij te houden. Ook gelden er verschillende technische standaarden. Ook dit duidt erop dat het stelsel van basisregistraties zich eigenlijk nog min of meer in de *application silo stage* van Ross (2003) bevindt.

Het gebrek aan samenhang is voor een groot deel te wijten aan het feit dat er geen orgaan is dat het overzicht heeft over het stelsel van basisregistraties en dat bovendien bevoegd is om belangrijke beslissingen te nemen en verantwoordelijk is omtrent het stelsel als geheel. In plaats daarvan zijn verschillende ministeries verantwoordelijk voor verschillende registraties. Ook komt naar voren dat de doelstellingen door de politiek vaag zijn geformuleerd, waardoor men vaak niet weet waar naartoe wordt gewerkt. Dit lijkt sterk op één van de kritiepunten van Hamilton (1999), die schrijft dat stabiliteit nodig is en dat het doel duidelijk moet zijn, op straffe van het eeuwig “in de stijgers staan” van de informatievoorziening.

Door dit gebrek aan samenhang en leiderschap komt één van de fundamentele kenmerken van infrastructuur onder druk te staan, namelijk de flexibiliteit die voortkomt uit *sharability* en *reusability*. De *sharability* wordt in gevaar gebracht door verschillende standaarden, waardoor het moeilijker wordt om informatie uit verschillende bronnen te halen. De *reusability* wordt in gevaar gebracht doordat dezelfde gegevens toch meerdere keren worden geregistreerd, met alle nadelen van dien. Het belang hiervan moet niet worden onderschat: het bestaansrecht van een infrastructuur hangt voor een groot deel af van deze begrippen. Dit is een uiterst belangrijk kritiekpunt aan het stelsel van basisregistraties zoals deze nu wordt gerealiseerd.

9.4.1 *Samenvatting*

- inhoudelijke samenhang laat te wensen over
- politiek getouwtrek
- onduidelijke doelstellingen
- te weinig leiderschap
- verantwoordelijkheden liggen te verspreid over verschillende ministeries: weinig (toe)zicht op het stelsel als geheel
- fundament/bestaansrecht van infrastructuur staat onder druk: sharability en reusability kunnen beter
- doelstellingen zijn niet duidelijk geformuleerd door de politiek, hierdoor bestaat het risico dat de informatievoorziening veel langer “in de stijgers staat” dan nodig is
- een overkoepelend geheel zou zeer wenselijk zijn

9.5 Management-aandacht

De haalbaarheid van het realiseren van het stelsel van basisregistraties hangt volgens één van de geïnterviewden voor een groot deel af van het management. Zij moeten laten zien dat de basisregistraties wenselijk zijn en zo veel mogelijk omarmd moeten worden. Dit is in lijn met de punten van Hamilton (1999), Weill, Subramani & Broadbent (2002), Weill & Ross (2009) en Allen & Boynton (1991), die schrijven dat aandacht van het management essentieel is om de invoer van een infrastructuur te laten slagen. In de grote gemeente is dit bij het management wel doorgedrongen, aldus een geïnterviewde. Ook in de enquête noemen de respondenten management-aandacht niet als een problematisch issue.

Ook op stelselniveau kan worden gesproken van management-aandacht. Hier ontstaat echter een ander beeld dan bij het management binnen gemeenten: er lijkt vrijwel niemand te zijn die toeziet op het stelsel van basisregistraties als geheel (dit wordt zelfs door staatssecretaris Bijleveld-Schouten gezegd: “op dit moment is eigenlijk niemand de baas”), en degenen die dat wel doen hebben geen middelen om beslissingen te nemen die het stelsel ten goede kunnen komen (eerder besproken in §9.4). Om nader in te gaan op het management-vraagstuk van het stelsel van basisregistraties kan gebruik worden gemaakt van de managementclusters van Weill, Subramani & Broadbent (2002). Deze clusters en hun invulling komen in de komende subparagrafen kort aan bod.

9.5.1 *IT management*

In het IT management-cluster wordt de infrastructuur gecoördineerd en worden de relaties met business units (i.c.: alle (semi-)overheidsorganen die te maken krijgen met basisregistraties) onderhouden. Onder dit cluster valt ook planning, projectmanagement, service level agreements en contact met leveranciers (Weill, et al., 2002).

In het stelsel van basisregistraties is niet één orgaan dat hiervoor zorgt. In plaats daarvan worden voor iedere basisregistratie andere afspraken gemaakt door verschillende overheidsorganen. Hierdoor is er sprake van een verscheidenheid aan technische standaarden en onduidelijke plannings.

Een mogelijke oplossing voor deze onduidelijkheid is om de rol van IT management aan één partij over te laten, zodat het gemakkelijk wordt de zaken af te stemmen en het overzicht te bewaren.

9.5.2 *IT architectures and standards*

Het cluster van architectuur en standaarden ziet erop toe dat er een overheidsbrede architectuur is en dat er goede standaarden worden afgesproken. Ook voor dit cluster geldt dat dit voor elke basisregistratie apart wordt gedaan door het verantwoordelijke ministerie. Dit zorgt ervoor dat de inhoudelijke samenhang van het stelsel van basisregistratie te wensen overlaat, ondanks veelbelovende architectuurrapporten en -plannen.

In zowel het IT-management-cluster als het IT architectures and standards-cluster moet men waken voor politieke spelletjes, waar Allen en Boynton (1991), Ciborra & Hanseth (1998) en Segars & Grover (1996) voor waarschuwen. Er is een grote verscheidenheid aan belangen en visies aanwezig, en iedere partij wil voor zijn of haar partij het beste. Kamerlid Gerkens (SP) suggereert dit ook:

Ik weet niet wat er allemaal achter de schermen speelt en welke strijd de ministers onderling voeren om de regie vooral niet uit handen te hoeven geven.

Al met al lijkt het erop dat hier binnenkort ook geen verandering in hoeft worden verwacht.

9.5.3 *IT education*

Gemeenten hebben moeite met het doorvoeren van de nodige aanpassingen, die noodzakelijk zijn voor hun rol als bronhouder. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de communicatie met ICTU en de VNG niet naar wens is. Juist deze partijen zouden een belangrijke rol kunnen nemen in het verzorgen van bijeenkomsten waar gemeenten van elkaar kunnen leren.

9.5.4 *IT research and development*

Logius en ICTU gezamenlijk zouden kunnen worden aangemerkt als de research and development-organisaties van het stelsel van basisregistraties. Hierin is reeds sprake van een duidelijke rolverdeling, waar niet direct iets aan veranderd hoeft te worden.

9.5.5 *Samenvatting*

- + management-aandacht binnen gemeenten lijkt in orde
- coördinatie en regie is niet voldoende aanwezig
- waak voor politiek getouwtrek

9.6 Capaciteit, planning, haalbaarheid

In de enquête komt sterk naar voren dat de respondenten er weinig vertrouwen in hebben dat het stelsel van basisregistraties kan worden gerealiseerd binnen de geplande tijd, omdat de normale dienstverlening gewoon door moet draaien bij het veranderproces. Er is simpelweg te weinig capaciteit in huis bij gemeenten om de benodigde veranderingen op tijd te kunnen doorvoeren. Dit is bij zowel grotere als kleinere gemeenten het geval.

Het stelsel van basisregistraties is echter niet de enige vernieuwing die momenteel wordt doorgevoerd in de overheids-informatievoorziening. Zo zijn er nog 9 NUP-bouwstenen die niet gerelateerd zijn aan basisregistraties, maar wel een groot beslag leggen op de capaciteit van overheden. Al met al zijn er veel vernieuwingen tegelijkertijd aan de gang, iets wat voor met name de kleinere gemeente moeilijk te behappen is. Op de vraag of het misschien beter is om te focussen op een kleiner aantal bouwstenen tegelijk wordt geantwoord dat dat niet mogelijk is, omdat de onderlinge samenhang te groot is. Er kan hierdoor simpelweg geen NUP-bouwsteen worden weggelaten of worden uitgesteld. Het lijkt er sterk op dat Allen en Boynton (1991) en Hamilton (1999) een goed punt hebben gemaakt door te schrijven dat sommige projecten simpelweg te groot en complex zijn om uitvoerbaar te zijn. Eén van de geïnterviewden noemt dat 90% van de capaciteit wordt gebruikt voor ‘dagelijkse werkzaamheden’ en er dus slechts 10% overblijft voor het uitvoeren van de NUP-bouwstenen en andere projecten. Dit wordt bevestigd door een respondent, die schrijft dat het inrichten van een beheerorganisatie ten behoeve van basisregistraties een probleem is, doordat er sprake is van onderbezetting en er geen middelen zijn voor extra capaciteit als gevolg van bezuiniging.

Deze problemen worden nog eens versterkt door een gebrek aan communicatie tussen gemeenten en ministeries, de VNG en ICTU. Op deze manier is het moeilijk om gemeenten van elkaar te laten leren; iedereen mag zelf het wiel uitvinden.

9.6.1 Samenvatting

- er is sprake van onderbezetting bij gemeenten
- er is sprake van een gebrek aan communicatie tussen verschillende partijen

9.7 Kosten en besparingen

Eén van de risicopunten van de *high road* volgens Allen & Boynton (1991) is dat de kosten zeer hoog kunnen zijn. Dit is voor het stelsel van basisregistraties zeker het geval. Ook is er twijfel of de investeringen wel ooit zullen terugverdiend. PriceWaterhouseCoopers heeft een voorspelling gemaakt voor de kosten en baten tussen 2010 en 2020 en komt tot de conclusie dat de baten sterk boven de kosten uit zullen komen en dat het stelsel van basisregistraties dus een lonende aangelegenheid is (PriceWaterhouseCoopers, 23 februari 2010).

In deze berekening is echter uitgegaan van overheid als geheel, en niet van een individuele gemeente of andere bronhouder. Het is dus onduidelijk of een individuele bronhouder ook daadwerkelijk baten zal gaan ondervinden, of dat de baten op een andere plek liggen dan de plek waar de kosten worden gemaakt. Dit laatste werd gesuggereerd in één van de toelichtingen op de enquête en zou een deel van de weerstand kunnen verklaren.

9.8 Samengevat

Uit deze analyse kunnen de volgende punten worden geïdentificeerd.

Algemeen:

- Het stelsel van basisregistraties kan worden geclassificeerd als een infrastructuur met een hoge reach en responsivess, en een beperkte range.
- De voordelen van een high-road-aanpak worden genoemd en onderschreven.
- Een overkoepelend geheel zou zeer wenselijk zijn.
- Waak voor politiek getouwtrek.

Sterke punten:

- + Er is draagvlak voor het concept van het stelsel van basisregistraties.
- + Het stelsel is voldoende generiek om flexibiliteit te waarborgen.
- + Onderkend wordt dat basisregistraties slechts het begin zijn voor een betere dienstverlening.
- + Het is duidelijk dat het stelsel van basisregistraties niet zozeer een technische aangelegenheid is, maar vooral een organisatorische.
- + Management-aandacht binnen gemeenten lijkt in orde te zijn.

Zwakke punten:

- Inhoudelijke samenhang tussen basisregistraties laat ernstig te wensen over.
- Aanwezigheid van politiek getouwtrek.
- Doelstellingen zijn onduidelijk.
- Er wordt veel te weinig leiderschap genomen.
- Verantwoordelijkheden liggen te verspreid over verschillende ministeries: weinig (toe)zicht en regie op het stelsel als geheel.
- Fundament/bestaansrecht van infrastructuur staat onder druk: sharability en reusability schieten ernstig tekort.
- Doelstellingen zijn niet duidelijk geformuleerd door de politiek. Hierdoor bestaat het risico dat de informatievoorziening veel langer “in de stijgers staat” en dus meer kost dan nodig is.
- Coördinatie en regie is niet voldoende aanwezig.
- Er is sprake van onderbezetting bij gemeenten. Hierdoor loopt het stelsel vertraging op.
- Er is sprake van een gebrek aan communicatie tussen verschillende partijen.

10. ANALYSE SSC

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten gespiegeld aan de literatuurstudie en optiek over shared services en shared service centers. Uit deze analyse worden sterke punten, zwakke punten en aandachtspunten geïdentificeerd, die nadien nogmaals aan bod komen in de samenvatting.

10.2 De situatie

De maatschappij wordt actiever, burgers zijn steeds meer gewend dat er verschillende keuzemogelijkheden zijn voor het verkrijgen van diensten. Zij bepalen tegenwoordig zelf hoe zij met de bedrijven in contact treden. Dit kan via websites, via de telefoon of via persoonlijk contact aan de balie.

Door de komst van het shared service center-concept is er een belangrijk hulpmiddel geïntroduceerd voor het delen van activiteiten en diensten over de verschillende kanalen tussen gemeenten en andere overheidsinstanties, mits de overheid een goede informatie-infrastructuur hanteert en betrokken partijen goed met elkaar samenwerken.

Zoals eerder aangegeven vertonen de kenmerken van een SSC sterke overeenkomsten met de kenmerken van de basisregistraties. De basisregistraties faciliteren het delen van basisinformatie tussen verschillende overheidsinstanties, zodat de burger een klantgerichtere dienstverlening krijgt en efficiënter gewerkt kan worden bij publiekrechtelijke organen, waardoor kosten verlaagd kunnen worden. De basisregistraties zorgen voor een samenwerkingsverband binnen de overheid en voor een gemeenschappelijke informatie-infrastructuur, hierdoor kunnen generieke diensten en activiteiten binnen de overheid aan de burger aangeboden worden.

Het stelsel van basisregistraties heeft te maken met verschillende partijen, zoals bronhouders, afnemers, ministeries en ICTU. ICTU kan gezien worden als een SSC voor de realisatie van ICT-behoefte voor de overheid, waaronder ook het stelsel van basisregistraties valt.

10.3 Insourcing

ICTU is een stichting die verantwoordelijk is voor de totstandkoming van het stelsel van basisregistraties. De reden dat de overheid ICTU heeft opgericht is in overeenstemming met de literatuur. De overheid voert een 'Resource Based Strategie' en besteedt activiteiten die niet in de core business zitten uit aan externe partijen. Echter, het stelsel van basisregistraties is van hoge strategische waarde en heeft een hoge specificiteit, waardoor het niet raadzaam is om het stelsel te outsourcen aan externe partners (Brigham & Introna, 2007; Cohen & Young, 2006; Williamson, 1983). Derhalve is ICTU opgericht. ICTU kan dienen als een 'integrator' van de overheid met de externe outsourcing partners (Brigham & Introna, 2007; Cohen & Young, 2006). Hierdoor is er sprake van insourcing met de kennis van de outsourcingpartners.

ICTU kan door deze vorm efficiëntieverbeteringen realiseren en sneller toegang toe nieuwe technologieën krijgen via de hulp van de externe partners (Cumps, Viaene, Dedene, & Vandenbulcke, 2007; Kern & Willcocks, 2000; McFarlan & Nolan, 1995; Watjatrakul, 2005).

10.3.1 *Samenvatting insourcing*

- ICTU kan worden gezien als een integrator tussen overheid en outsourcing partners
- + ICTU kan gebruik maken van de kennis van externe partijen
- + ICTU heeft hierdoor efficiëntie voordelen bij ontwikkeling IT-projecten

10.4 Wenselijkheid / draagvlak

In de resultaten van zowel interviews als de enquête komt naar voren dat het merendeel van de respondenten de wenselijkheid van de invoering van het stelsel van basisregistraties erkent, maar dat er ook nog veel weerstand heerst in de verschillende organisaties. Om een SSC te creëren is het van belang om dat alle organisatieonderdelen de noodzaak zien om de diensten en activiteiten te bundelen. Draagvlak van medewerkers en organisatieonderdelen is een vereiste om synergie tussen instanties te creëren en een SSC te implementeren (Bergeron, 2003; Opeij & Willems, 2004; Strikwerda, 2004). Doordat de meeste gemeenten en respondenten de wenselijkheid ervaren van een SSC, kan worden vastgesteld dat aan deze voorwaarde is voldaan voor de invoering van het stelsel van basisregistraties.

10.4.1 *Motieven*

De aangehaalde voordelen van het stelsel van basisregistraties komen in hoge mate overeen met de beschreven voordelen van Matthijsse & Wagenaar (2005), Bergeron (2003), Janssen & Anton (2006) en Strikwerda (2004) voor het SSC. Het stelsel van basisregistraties beoogt strategische, economische, politieke en technische motieven te behalen bij de implementatie van de basisregistraties. De voornaamste motieven die worden aangehaald in de interviews en in de enquête zijn:

- Dat het stelsel van basisregistraties zorgt voor een professionalisering in de dienstverlening bij gemeenten;
- De efficiency van de dienstverlening verbetert;
- De kwaliteit van ICT-diensten bij gemeenten verbetert;
- Het functies en activiteiten tussen organisatieonderdelen standaardiseert;
- De betrouwbaarheid van diensten verhoogt;
- De complexiteit van ICT-diensten vermindert;
- Kosten voor gemeenten reduceert.

De motieven die de overheid hanteert om het stelsel van basisregistraties in te voeren zijn verantwoord. De overheid beoogt veranderingen toe te passen in de dienstverlening van overheidsinstanties wat door middel van een SSC bewerkstelligd kan worden.

10.4.2 *Kosten*

Het motief om de kosten binnen de organisatie te reduceren wordt als één van de belangrijkste motieven gezien om een SSC in te voeren. Uit het onderzoek blijkt dat respondenten op korte termijn meer kosten maken, maar dat zij verwachten dat er op de lange termijn een kostenbesparing zal optreden voor de gemeenten. Deze verwachtingen zijn in overeenstemming met de literatuur voor de beweegredenen van een SSC.

10.4.3 Hospitality

Doordat de beschreven voordelen in overeenstemming zijn met de behoeften van gemeenten, kan worden vastgesteld dat wenselijkheid en het relatieve voordeel van het stelsel van basisregistraties overheidsbreed wordt ervaren. Hierdoor kan het stelsel van basisregistraties worden gezien als een welkome gast en dat er sprake is van genoeg 'hospitality' bij gemeenten (Brigham & Introna, 2007; Cohen & Young, 2006).

De voordelen zijn hiermee afgewogen tegen de kosten die het met zich meebrengt, zoals Strikwerda ook aanbeveelt om te doen in figuur 12 op pagina 46.

10.4.4 Samenvatting

- + Er is draagvlak voor het concept van het stelsel van basisregistraties; voorwaarde voor invoering van een SSC
- + Er is sprake van hospitality voor het stelsel van basisregistraties
- + Motieven om het stelsel van basisregistraties in te voeren zijn verantwoord
- Gemeenten maken veel kosten op de korte termijn
- + Verwachten dit op de lange termijn terug te verdienen

10.5 Weerstand

Toch heerst er ook nog binnen sommige gemeenten nog enige weerstand tegen de veranderingen. Deze weerstand komt doordat er grote veranderingen worden doorgevoerd in processen en sommige werknemers niet overtuigd zijn of de voordelen van het stelsel van basisregistraties worden behaald. Zij hebben nemen daardoor een afwachtende houding aan en houden eerste instantie vast aan de oude processen en werkwijzen. In de expertinterviews wordt dit ook als een probleem ervaren. Hierdoor is er sprake van improvisatie en weerstand om werkwijzen en processen bij gemeenten te hervormen. Dit kan gezien worden als 'bricolage' (Brigham & Introna, 2007; Cohen & Young, 2006).

10.5.1 The adoptive cycle

Doordat er bij sommige gemeenten bricolage plaatsvindt, zal dit een belemmerende factor zijn voor de invoering het stelsel van basisregistraties. Hierdoor zal de adoptiecyclus van Holling (2001) meer tijd in beslag gaan nemen. Voornamelijk de fase α zal meer tijd gaan kosten, omdat de reorganisatiefase niet goed wordt doorgevoerd in het hele overheidsbestel. Dit is voor een implementatieproces een zeer moeilijk gegeven, omdat de technologie dan niet volledig doordringt tot elke gemeente en het SSC niet in de volgende stap kan komen in de invoering. Het is dus van belang dat er enige druk komt op gemeenten op processen te hervormen. Het is belangrijk dat de cyclus van Holling (2001) in fase r komt, zodat er exploitatie van het stelsel van basisregistraties kan plaatsvinden in de gehele Nederlandse overheid.

De reden dat de cyclus niet bij de basisregistraties veel tijd in beslag neemt, komt doordat de 'connectedness' op de X-as sterk afneemt door de komst van het stelsel van basisregistraties. De mate van controle wordt verminderd door de vernieuwingen die het stelsel teweeg brengt. Gemeenten verliezen enige controle over de situatie en hebben tijd nodig om te wennen aan de hervormingen.

Daarnaast neemt het potentieel van de overheidsinstanties ook af, dit is gerepresenteerd op de Y-as. Het potentieel staat voor de mogelijkheden die de hervormingen bieden. Omdat de hervormingen echter nog niet volledig zijn doorgevoerd, is het hinken op twee gedachten: enerzijds vasthouden aan oude processen en prioriteit geven aan de dagelijkse werkzaamheden, anderzijds de hervormingen doorvoeren in de organisatie. Door deze wisselwerking is het nog niet mogelijk om het volledige potentieel van het stelsel van basisregistraties te benutten.

Wanneer er een inschatting gemaakt moet worden waar de implementatie van het stelsel van basisregistraties op dit moment staat, kan gekeken worden naar zowel het figuur van Strikwerda (2004), als de cyclus van Holling (2001). Overheidsinstanties zijn op dit moment nog bezig om de reorganisaties die nodig zijn voor het stelsel van basisregistraties te laten slagen. Hierdoor kan vastgesteld worden dat zij in fase α verkeren – al enige tijd. Dit komt overeen met de fase 5 en 6 van het implementatieproces van Strikwerda: middelen geven in het hervormen van processen aan gemeenten.

10.5.2 Samenvatting

- + Er is draagvlak voor het concept van het stelsel van basisregistraties; voorwaarde voor invoering van een SSC
- + Motieven om het stelsel van basisregistraties in te voeren zijn verantwoord
- Er is weerstand binnen enkele gemeenten, wat leidt tot bricolage
- Het stelsel van basisregistraties verkeert als enige tijd in fase α , ze komen moeilijk in de volgende fase.
- Weerstand komt altijd voor in sociale systemen, dit is dus niet opmerkelijk

10.6 Samenhang en leiderschap

De druk op gemeenten die nodig is om gemeenten te laten hervormen in hun processen en werkwijzen is volgens de respondenten in de enquête en de experts in de interviews niet aanwezig. Dit is opzienbarend omdat in de literatuur de rol van de leider zeer nadrukkelijk wordt besproken en als zeer essentieel wordt aangemerkt in het implementatieproces van een SSC. Strikwerda (2004) geeft aan dat de Raad van Bestuur en management van het SSC zeer nadrukkelijk aanwezig moet zijn en sturing moet geven aan de verschillende werkmaatschappijen en business units. Christensen (1997) geeft aan dat het ontbreken van leiderschap ervoor kan zorgen dat de organisatie faalt in het uitbuiten van de technologie. Verder geven Cohen & Young (2006), McFarlan & Nolan (1995) en Cumps, Viaene, Dedene, & Vandenbulcke (2007) aan dat voor het beheren van externe partners leiderschap ook essentieel is, zodat prestaties kunnen worden getoetst en de onzekerheid van externe partners gereduceerd kunnen worden.

Respondenten en experts in het onderzoek klagen over gebrek aan leiderschap en geven aan dat geen enkele partij optreedt als coördinator waarbij gemeenten terecht kunnen bij het ondervinden van problemen, die gemeenten in contact kan brengen met andere gemeenten of die kan fungeren als klankbord. Hierin zijn vele parallellen te vinden met het multisourcing-vraagstuk. Hierbij is er ook sprake van coördinatie van meerdere externe partners. Er wordt door Cohen & Young (2006) en Cumps, et al (2007) voorgesteld om gebruik te maken van een zogenaamde 'integrator'. Deze kan dienen als brug tussen organisatie en externe outsourcingpartner. Dit kan ook gelden voor overheidsinstanties. Een integrator kan zorgen de coördinatie, integratie en communicatie voor de overheid via één partij verloopt.

In de praktijk van het stelsel van basisregistraties hebben meerdere partijen een controlerende rol bij de invoering van het stelsel van basisregistraties. Deze verzaken echter allen de rol van de leider op zich te nemen, waardoor er veel langs elkaar heen wordt gewerkt en besluiten niet duidelijk tot de gemeenten doordringen. Er is geen partij die meer gezag heeft dan de ander; het is een zeer vrijblijvend overleg, zonder leider. De VNG is in vele gevallen de coördinator voor gemeenten, maar niet bij de basisregistraties. De ICTU heeft niet de politieke macht gekregen om te fungeren als leider/coördinator en de ministeries zien het niet als hun rol. Derhalve is er geen leiderschap in het stelsel van basisregistraties. Deze structuur is niet in overeenstemming met de aanbevelingen van Strikwerda (2004) en Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein (2004) die aangeven dat leiderschap is vereist in een SSC door middel van een coördinerend orgaan of door een Raad van Bestuur die zich veel bezighoudt met het SSC.

10.6.1 *Samenvatting*

- Te weinig leiderschap
- Slechte samenhang tussen bovenliggende partijen
- Onduidelijke doelstellingen en verwachtingen
- Verantwoordelijkheden liggen te verspreid over verschillende partijen: weinig (toe)zicht op het stelsel als geheel
- Voor invoer van een SSC is leiderschap noodzakelijk
- Een partij in de vorm van een integrator tussen overheid en gemeenten zou wenselijk zijn

10.7 Complexiteit

De opzet van het SSC voor het stelsel van basisregistraties zit zeer complex in elkaar. Doordat er veel partijen betrokken zijn geraakt bij het implementatieproces, zoals ministeries, VNG en ICTU, is het moeilijk om een goede coördinatie te houden op het stelsel van basisregistraties.

De huidige organisatievorm van het stelsel van basisregistraties lijkt het meest op een “joint-venture”. In deze vorm wordt het SSC aangestuurd door de werkmaatschappijen (gemeenten) die onderdeel zijn van de moedermaatschappij (rijksoverheid). In het stelsel van basisregistraties gebeurt dit door de gemeenten de basisgegevens te laten beheren en bij te houden. De coördinatie bij deze vorm komt in de handen van een apart orgaan. De overheid heeft deze echter niet specifiek aan een partij toegewezen. Derhalve is mede door de complexiteit van betrokken partijen moeilijk voor een SSC moeilijk om de beoogde prestaties te halen.

Daarnaast geven de respondenten aan dat door het gebrek aan samenhang tussen de verschillende basisregistraties de complexiteit van implementatie verhoogd wordt. Door de verschillende definities tussen de basisregistraties, verschillende wetgevingen, slechte afbakening tussen registraties en een onduidelijke gezamenlijke regie op de basisregistraties verliezen instanties een helder zicht op de verwachtingen en doelstellingen. Dit komt niet ten goede voor een SSC in de huidige vorm, omdat zoals eerder aangegeven betrokkenheid van elke instantie nodig is om de SSC in deze vorm te laten slagen. Het is daarom van belang dat er meer duidelijkheid komt door bijvoorbeeld goede communicatie met gemeenten en andere betrokken instanties.

De complexiteit kan verminderd worden door werkende oplossingen aan gemeenten aan te reiken, zodat gemeenten niet diverse verschillende oplossingen implementeren (Bergeron, 2003). Dit kan gedaan worden door de affordance ‘visualisatie van werkprocessen’ (Zammuto, Griffith, Majchrzak, Dougherty, & Faraj, 2007). Deze affordance wordt gedefinieerd als de mogelijkheid om processen en oplossingen binnen organisaties in zijn geheel te

observeren, bijvoorbeeld door het verstrekken van documentatie, verbale communicatie en door het aangeven aan belanghebbenden welke acties er ondernomen gaan worden. Hoe gedetailleerder de werkprocessen en technische oplossingen gevisualiseerd kunnen worden, hoe minder complexiteit er optreedt voor gemeenten. Daarnaast zal dit ervoor zorgen dat gemeenten niet verschillende maatstaven hanteren bij de realisatie en implementatie van het stelsel van basisregistraties en dat doelstellingen helder zijn.

10.7.1 Samenvatting

- Onduidelijke structuur van bovenliggende partijen
- Onduidelijke structuur zorgt voor problemen bij gemeenten in het hervormen van processen
- Te weinig ondersteuning door bovenliggende partijen
- De complexiteit kan verminderd worden door werkende oplossing aan te bieden aan gemeenten, zodat gemeenten niet diverse verschillende oplossingen implementeren en zelf het wiel hoeven uit te vinden

10.8 Communicatie en samenwerkingsverbanden

Door de gekozen organisatievorm voor de invoer van het stelsel van basisregistraties is het van belang dat er voldoende communicatievoorzieningen zijn voor de participerende partijen. Binnen het stelsel van basisregistraties is dit echter zwak geregeld. In het onderzoek is een veel voorkomend punt van kritiek dat er weinig interactiemogelijkheden zijn voor gemeenten of andere overheidsinstanties. Doordat het stelsel van basisregistraties is ingesteld als een joint-venture is elke participerende partij van belang om de invoer een succes te laten worden. Derhalve moet de overheid ondersteuning kunnen bieden aan instanties die hier behoefte aan hebben, bijvoorbeeld kleine aan gemeenten die aangegeven hebben dat zij op sommige gebieden niet genoeg vakkennis hebben.

De komst van de basisregistraties zorgen ervoor dat processen, technologie en werkwijzen veranderen. Hierbij geven enkele gemeenten aan dat zij behoefte hebben aan ondersteuning. Zammuto, Griffith, Majchrzak, Dougherty, & Faraj (2007) geven aan dat IT-communicatiekanalen de communicatie kunnen faciliteren, waardoor de cyclus van Holling (2001) enigszins versneld wordt. Het uitgangspunt hierin zijn de affordances van Ciborra (1998), die kunnen dienen als de ondersteuning voor de implementatie van een SSC. Niet alleen kunnen deze affordances de communicatiekanalen faciliteren, maar ook samenwerkingsverbanden creëren tussen overheidsinstanties door middel van virtuele collaboratie en virtuele massacollaboratie. Door geavanceerde gedeelde elektronische netwerken op te zetten kunnen business units of andere verticale organisaties de mogelijkheid krijgen om kennis op een efficiënte wijze te delen, zodat het wiel niet diverse malen uitgevonden hoeft te worden (Wasko & Faraj, 2005). Binnen enkele gemeenten bestaan er wel samenwerkingsverbanden, maar het is wenselijk om dit op een hoger niveau te brengen.

Overheidsinstanties die betrokken zijn bij het stelsel van basisregistraties kunnen componenten delen zoals businessstrategieën, 'best practices' en softwarecomponenten. Zammuto, et al.,(2007) geven aan dat door het delen van kennis het innovatief vermogen van organisaties vergroot wordt, wat leidt tot een beter vermogen om nieuwe diensten en producten te ontwikkelen en te implementeren. Door de virtuele netwerken kunnen medewerkers in de organisatie ideeën opdoen van personen uit andere disciplines. Niet alleen worden afdelingsgrenzen hiermee vervaagd, maar structuren zullen ook nieuwe vormen krijgen, waardoor werknemers bewust blijven van vernieuwingen en ontwikkelingen (Dougherty, 2001).

10.8.1 Samenvatting

- Basisregistraties hebben de organisatievorm van een joint-venture
- Er is slechte communicatie
- Weinig samenwerking tussen gemeenten
- Weinig samenwerkingsverbanden en slechte communicatie zorgen voor problemen bij gemeenten in het hervormen van processen
- Weinig samenwerkingsverbanden en slechte communicatie zorgen voor belemmeringen in de implementatie van een SSC
- Te weinig ondersteuning door bovenliggende partijen
- Virtuele netwerken kunnen samenwerkingsverbanden creëren en communicatie verbeteren

10.9 Samenvattend

Ter conclusie kan worden gesteld dat het stelsel van basisregistraties nog vele uitdagingen heeft om het tot een succes te maken. Respondenten hebben aangegeven dat zij verwachten dat het stelsel van basisregistraties wel zal slagen, maar niet binnen de gestelde planning. Hiervoor is een aantal oorzaken aan te wijzen:

- Er is geen leider binnen de invoer van het stelsel van basisregistraties
- Slechte communicatie met betrokken partijen
- Onduidelijke doelstellingen
- Weinig samenwerkingsverbanden
- Vooraf zijn niet duidelijke oplossingen aan gemeenten aangeleverd, zodat ze zelf het wiel moeten uitvinden in de hervorming van processen en werkwijzen.
- Complexiteit van structuur en onderlinge basisregistraties

Het stelsel van basisregistraties heeft ook vele overeenkomsten met de literatuur:

- + De voordelen van het stelsel van basisregistraties komen overeen met de voordelen van een SSC, waardoor de wenselijkheid van het stelsel wordt ervaren en de implementatie van het stelsel te verantwoorden is
- + Doordat gemeenten het stelsel als wenselijk ervaren, hierdoor is er voldaan aan de belangrijkste voorwaarde om een SSC in te voeren
- + Voor een goede coördinatie van externe outsourcingpartners heeft de overheid ICTU als integrator aangesteld. Hierdoor vindt er insourcing plaats met behulp van externe partners.
- + Het stelsel van basisregistraties heeft de vorm van een 'joint-venture', waardoor kennis van het stelsel van basisregistraties zich in de gehele overheid bevindt. Dit is ook vereist bij het stelsel van basisregistraties.
- + Op een lokaal niveau geeft het management voldoende aandacht aan de hervormingen

De literatuur geeft enkele suggesties om de implementatie van het stelsel van basisregistraties te verbeteren:

- Virtuele netwerken kunnen samenwerkingsverbanden creëren en de communicatie verbeteren
- Een partij in de vorm van een integrator tussen overheid en gemeenten is wenselijk die kan dienen als leider en coördinator
- De complexiteit kan verminderd worden door eigen oplossing aan gemeenten aan te bieden, zodat gemeenten niet diverse verschillende oplossingen implementeren en zelf het wiel hoeven uit te vinden; in processen, werkwijzen en technische oplossingen

Dit heeft geleid tot de tabel op de volgende pagina.

Kwestie	Voorinterviews	Enquête	Literatuur	Bron	In lijn?
Wenselijkheid	De komst van het stelsel van basisregistraties is wenselijk	De komst van het stelsel van basisregistraties is wenselijk	Draagvlak is essentieel bij de invoering van een SSC	(Bergeron, 2003; Strikwerda, 2004) (Brighham & Introna, 2007; Cohen & Young, 2006; Opheij & Willems, 2004)	Ja
Motieven	Gemak voor burger, kostenbesparing, kwaliteitverbetering	Kostenbesparing	Zowel politieke, economische, technische als strategische worden aangehaald voor de implementatie van een SSC	(Matthijse & Wagenaar, 2005) (Bergeron, 2003), (Janssen & Anton, 2006) (Strikwerda, 2004)	ja
Weerstand	Er wordt weerstand ervaren	Er wordt weerstand ervaren	Ja, bij grote veranderingen in sociale systemen treedt er altijd weerstand op	(Holling, 2001)	ja
Complexiteit	Te veel complexiteit in structuur en techniek	Geen samenhang in structuur en registraties.	Complexiteit moet gereduceerd worden door goede coördinatie, communicatie, samenwerkingverbanden en visualisatie van oplossingen en processen	(Bergeron, 2003; Cohen & Young, 2006; Zammuto, et al., 2007)	nee
Leiderschap	Geen leiderschap	Geen leiderschap	Goede coördinatie en leiderschap bij de implementatie van een SSC of andere technische veranderingen	(Bergeron, 2003; Brighham & Introna, 2007; Christensen, 1997; Cumps, et al., 2007; Janssen & Anton, 2006; Marcolin & McLellan, 1998; Matthijse & Wagenaar, 2005; Strikwerda, 2004)	nee
Communicatie	Slechte communicatie	Slechte communicatie	Communicatie is vereist	(Holling, 2001; Strikwerda, 2004; Zammuto, et al., 2007)	nee
Samenwerking	Geen samenwerking	Geen samenwerking	Samenwerkingsverbanden kunnen ervoor zorgen dat implementatie soepeler verloopt	(Zammuto, et al., 2007)	nee

11. DISCUSSIE EN BEPERKINGEN

Er zijn enkele aandachtspunten met betrekking tot dit onderzoek. Deze worden in dit hoofdstuk besproken en verantwoord.

11.1 Geschiedenis van de basisregistraties

In het onderzoek is vooral gekeken naar de status quo van het stelsel van basisregistraties en niet zozeer naar de geschiedenis en totstandkoming van het stelsel zoals het nu is. Dit heeft als nadeel dat er wellicht belangrijke overwegingen zijn gemist. Het voordeel is echter wel dat er met een frisse blik naar het stelsel kan worden gekeken, niet gehinderd door bias die kan ontstaan door gebeurtenissen uit het verleden.

11.2 Niet alle betrokken partijen gesproken

Er is een veelheid aan betrokken partijen in het stelsel van basisregistraties. Niet alle partijen zijn echter vertegenwoordigd in dit onderzoek. Dit komt deels door beperkingen in tijd, en deels door beperkingen in toegang. Zo heeft de VNG te kennen gegeven niet te willen meewerken aan dit onderzoek.

Daarom is de focus met name op gemeenten gelegd. Dit zorgt er tevens voor dat we niet verstrikt zijn geraakt in het ingewikkelde web van overlegorganen, programmaraden en advieslichamen en we ons hebben kunnen richten op de kernpunten van het stelsel.

11.3 Relatief kleine sample

De enquête is gebaseerd op een convenience sample. De steekproef van 64 respondenten is relatief klein en wellicht beperkt extern valide. Dit wordt echter opgevangen door de sterke triangulatie met kwalitatieve interviews en documentanalyse. Hierdoor is toch een betrouwbaar beeld verkregen van de kwesties die spelen.

12. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit onderzoek is het stelsel van basisregistraties bekeken en geanalyseerd vanuit een wetenschappelijke invalshoek. Hiervoor is eerst een optiek ontwikkeld op de literatuur over informatie-infrastructuur en op de literatuur op shared services. Vervolgens is een viertal voorinterviews uitgevoerd bij experts op het gebied van het stelsel om de optiek te testen en aan te vullen. Hierna is een enquête ontwikkeld waarin gevraagd wordt naar de verschillende geïdentificeerde thema's. Hiermee is zowel kwantitatieve als kwalitatieve data vergaard. Ook is er een aantal Kamerstukken en eerdere onderzoeken bekeken en meegenomen in de resultaten.

De resultaten zijn gescheiden in een kwalitatief deel en een kwantitatief deel. In het kwalitatieve deel is een zeer rijke beschouwing mogelijk geweest van het stelsel van basisregistraties en de kwesties die er omheen spelen. De sterke punten van het kwantitatieve deel zijn ten eerste het aantal respondenten en ten tweede de mogelijkheid tot het statistisch aantonen van verbanden en het toetsen van de bevindingen uit het kwalitatieve deel van het onderzoek.

De resultaten van de voorinterviews, de enquête en de documentanalyse worden vervolgens gespiegeld aan de bevindingen uit de literatuur over informatie-infrastructuur en shared services. Hieruit worden sterke en zwakke punten geïdentificeerd, en een aantal algemene opmerkingen geplaatst.

12.1 Conclusies

In deze analyses is allereerst vastgesteld dat het stelsel van basisregistraties dringende behoefte heeft aan een leidende en toezichhoudende instantie. Momenteel is de aansturing verspreid over talloze ministeries, stichtingen, overlegorganen en programmaraden, die elk hun eigen belangen hebben en waar politiek getouwtrek plaatsvindt. Dit leidt tot een onduidelijk en complex geheel waar weinig mensen een compleet overzicht over hebben. Dit heeft ook als gevolg dat de communicatie tussen partijen en de duidelijkheid van de doelstellingen sterk onder druk staan.

Door deze wirwar van organisaties en de verschillende richtlijnen die gehanteerd worden is een slecht samenhangend stelsel ontstaan. Zowel de technische protocollen als de inhoudelijke definities zijn verschillend, waardoor het nut en het bestaansrecht van een dergelijk stelsel ernstig wordt ondermijnd.

Daarnaast hebben gemeenten grote moeite met het realiseren van het stelsel, met name in de rol van bronhouder. Dit komt voor een groot deel doordat er niet voldoende mankracht is om daadwerkelijk grote slagen te maken in de realisatie. De lopende zaken moeten immers ook normaal doorlopen. Met grote bezuinigingen in het vooruitzicht lijkt hier voorlopig ook geen verandering in te komen. Dit zal zorgen voor een traag verloop van de realisatie van het stelsel. Samenwerking tussen gemeenten zou een goede manier kunnen zijn om de krachten te bundelen en tegelijk kosten te besparen, doordat op die manier niet iedere gemeente zelf het wiel uit hoeft te vinden. Dit gebeurt echter nog te weinig, en is een gemiste kans.

Ondanks deze ernstige tekortkomingen zijn er ook positieve bevindingen. Zo wordt door praktisch alle respondenten gezegd dat het stelsel van basisregistraties een wenselijke toevoeging vormt op de informatievoorziening van de overheid. Over het nut en de noodzaak van het concept wordt niet getwijfeld. Er is dus beslist draagvlak voor het stelsel. De problemen liggen bij de invulling van het concept, niet bij het concept zelf.

Het stelsel tracht niet een allesomvattende, gecentraliseerde informatievoorziening op te zetten. In plaats daarvan zijn de gegevens in de basisregistraties zeer generiek van aard. Hierdoor is het stelsel realistisch en kunnen de lokale informatievoorzieningen flexibel blijven. Op deze manier kan lokaal worden bepaald hoe men ICT in zal zetten om tot een betere dienstverlening te komen. Ook wordt onderkend dat ICT een middel is en geen doel en dat het stelsel van basisregistraties niet een puur technische aangelegenheid is, maar ook vooral organisatorische gevolgen heeft.

Essentieel bij het opzetten van een infrastructuur of shared service is aandacht van het management om alles in goede banen te leiden. Dit lijkt bij de onderzochte gemeenten overwegend voldoende aanwezig.

12.2 Aanbevelingen

Deze resultaten leiden tot een aantal aanbevelingen voor de betrokken partijen in het stelsel van basisregistraties.

1. **Zorg voor een organisatie die de regie neemt**

Zonder twijfel het belangrijkste punt dat zeer sterk naar boven komt is het gebrek aan leiderschap, visie en regie. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties lijkt een voor de hand liggende partij om deze rol op zich te nemen.

2. **Communiceer duidelijk en eenduidig naar de betrokken partijen**

Zowel afnemers als bronhouders hebben dringende behoefte aan duidelijkheid over de verwachtingen van de Rijksoverheid. Momenteel is er sprake van een grote stapel rapporten van tal van verschillende organisaties, die elkaar aanvullen en tegenspreken. Dit ligt ook in het verlengde van het voorgaande punt. De partij die de regie op zich neemt zal ook zorg moeten gaan dragen voor het communiceren van een duidelijke, eenduidige visie en dito verwachtingen.

3. **Breng meer samenhang aan in het stelsel**

Een ander zeer groot kritiekpunt aan het stelsel van basisregistraties is een gebrek aan inhoudelijke, maar ook technische samenhang. Dit ondermijnt het bestaansrecht van een infrastructuur. Het is zaak om hier verandering in aan te brengen, en de verschillende basisregistraties op elkaar af te stemmen.

4. **Ontzie de basisregistraties bij de bezuinigingen**

Gemeenten hebben grote moeite met het opzetten van de processen en systemen die horen bij het bronhouderschap. Dit is deels te wijten aan een tekort aan mankracht. Met de komende bezuinigingen in zicht lijkt het erop dat dit probleem alleen nog maar zal verergeren. Dit terwijl het stelsel van basisregistraties potentieel heeft om de overheid efficiënter te laten werken. Hiermee kunnen kosten worden bespaard op de langere termijn. Het zou een logische stap zijn om de realisatie van het stelsel van basisregistraties niet te belemmeren door grote bezuinigingen.

5. **Stimuleer gemeenten samen te werken**

Een andere manier om de realisatie van het stelsel te bevorderen is om de krachten te bundelen. Er zijn voorbeelden van succesvolle samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, waardoor niet iedere gemeente zelf het wiel uit hoeft te vinden. Samenwerken lijkt een logische manier om het gebrek aan mankracht op te vangen.

6. **Houd de focus op de organisatie, niet techniek**

Het stelsel van basisregistraties heeft met name organisatorische gevolgen. Blijf erop focussen dat het stelsel niet wordt bestuurd door technici, maar juist door goede managers.

Met deze conclusies en aanbevelingen zijn de onderzoekers ervan overtuigd dat het stelsel van basisregistraties een groot succes zal worden.

13. SUGGESTIES VOOR TOEKOMSTIG ONDERZOEK

Er zijn twee belangrijke aspecten waar dit onderzoek niet op in is gegaan, maar wel nuttig kan zijn om te onderzoeken.

13.1 Privacy

Met een goed samenhangend en werkend stelsel van basisregistraties wordt het mogelijk veel verschillende gegevens van burgers aan elkaar te koppelen. De gevolgen voor de privacy van de burger zijn echter niet onderzocht. In de documentatie worden vooral de voordelen voor de burger genoemd, maar de nadelen met betrekking tot een verlies van privacy komen niet of nauwelijks aan bod. Een kritische blik op het stelsel van basisregistraties vanuit het oogpunt van privacy zou nuttig zijn. Zie bijvoorbeeld een recent onderzoek van het College Bescherming Persoonsgegevens naar bestandskoppelingen door de SIOD voor de ontwikkeling van risicoprofielen¹⁷.

13.2 Terugmeldplicht en onderzoeksplicht

Een afnemer is in geval van een redelijk vermoeden van onjuiste gegevens verplicht een terugmelding te doen aan de bronhouder. De bronhouder is hierop verplicht de melding serieus te onderzoeken en eventueel een aanpassing te maken in de registratie. Het is echter onbekend wat de gevolgen zullen zijn voor met name de bronhouders. Een grote hoeveelheid terugmeldingen zorgt voor een enorme last op de schouders van de bronhouders, die verplicht zijn al deze terugmeldingen te onderzoeken. Welke implicaties dit heeft voor bronhouders is onbekend. Ook is niet bekend of alle meldingen ook daadwerkelijk serieus onderzocht worden of kunnen worden. Meer duidelijkheid hieromtrent zou zeer nuttig en interessant zijn voor verder onderzoek.

17 College Bescherming Persoonsgegevens, Rapport van definitieve bevindingen onderzoek naar bestandskoppelingen door de SIOD voor de ontwikkeling van risicoprofielen (z2009-00672), mei 2010. Zie http://www.cbppweb.nl/downloads_rapporten/rap_2010_siod.pdf

14. REFERENTIES

- Abcouwer, A. W., & Geelen, J. (2008). Op zoek naar geen antwoord? *Functioneel beheer magazine*, 1(3), 22-23.
- Abcouwer, A. W., Gels, H., & Truijens, J. (2006). *Informatiemanagement en -beleid*. Den Haag: SDU.
- Allen, B. R., & Boynton, A. C. (1991). Issues and Opinions Information Architecture: In Search of Efficient Flexibility. *MIS quarterly*, 15(4), 435-445.
- Andreu, R., & Ciborra, C. (1996). Organisational learning and core capabilities development: the role of IT. *Journal of strategic information systems*, 5(2), 111-127.
- Aral, S., & Weill, P. (2007). IT assets, organizational capabilities and firm performance: Do resource allocations and organizational differences explain performance variation? *CISR WP No. 360 and MIT Sloan WP No. 4632-06*.
- Bacon, G. (1992). *Managing product definition in high-technology industries: a pilot study*: University of California at Berkeley, Center for Research in Management, Consortium on Competitiveness & Cooperation.
- Barney, J. (2001). Resource-based theories of competitive advantage: A ten-year retrospective on the resource-based view. *Journal of management*, 27(6), 643.
- Bergeron, B. (2003). *Essentials of shared services*. New York: Hoboken.
- Brigham, M., & Introna, L. (2007). Strategy as Hospitality, Bricolage and Enframing: lessons from the Identities and Trajectories of information Technologies. In E. d. V. Ard Huizing (Ed.), *Information Management: Setting the scene* (Vol. 1, pp. 159 -170).
- Broadbent, M., & Weill, P. (1997). Management by maxim: how business and IT managers can create IT infrastructures. *Sloan Management Review*, 38, 77-92.
- Broadbent, M., Weill, P., & St. Clair, D. (1999). The implications of information technology infrastructure for business process redesign. *MIS quarterly*, 23(2), 159-182.
- Bryant, A., & Maes, R. (2005). Information Architecture: From structural notion to meaningful communicative concept.
- Carr, N. G. (2004). IT doesn't matter. *IEEE Engineering Management Review*, 32(1), 24-32.
- Christensen, C. (1997). *The innovator's dilemma: when new technologies cause great firms to fail*: Harvard Business Press.
- Ciborra, C. (1998). Crisis and foundations: an inquiry into the nature and limits of models and methods in the information systems discipline. *The Journal of Strategic Information Systems*, 7(1), 5-16.
- Ciborra, C. U., & Hanseth, O. (1998). *Toward a contingency view of infrastructure and knowledge: an exploratory study*.
- Clemons, E. K., & Row, M. C. (1991). Sustaining IT advantage: the role of structural differences. *MIS quarterly*, 15(3), 275-292.
- Cohen, L., & Young, A. (2006). *Multisourcing: Moving beyond outsourcing to achieve growth and agility*: Harvard Business Press.
- Cramton, C. (2001). The mutual knowledge problem and its consequences for dispersed collaboration. *Organization Science*, 12(3), 346-371.
- Cumps, B., Viaene, S., Dedene, G., & Vandenbulcke, J. (2007). A Resource-based theory perspective on the relationship between outsourcing and alignment. In R. Maes (Ed.), *Perspectives on information management* (pp. 205-223).
- Currie, W. (2000). The supply-side of IT outsourcing: the trend towards mergers, acquisitions and joint ventures. *Management*, 30(3/4), 238-254.
- de Gouw, T., van der Sanden, N., & Truijens, J. (2001). Architectuur op de schop: herstructurering van de informatievoorziening. *Architectuur & Infrastructuur*, 3, 18-28.
- de Ruijter, H. (2006). *Achieving True Business Agility - Using Service Oriented Architecture to put control back into the hands of the business*. Putten, the Netherlands: Cordys.
- de Vries, E. J. (2008). Multichanneling, coordination and front, mid and back office architectures. *PrimaVera Working Paper 2008*.
- Denzin, N. (1970). *The research act in sociology*: Butterworths.
- Dougherty, D. (2001). Reimagining the differentiation and integration of work for sustained product innovation. *Organization Science*, 612-631.
- Duncan, N. B. (1995). Capturing flexibility of information technology infrastructure: A study of resource characteristics and their measure. *Journal of Management Information Systems*, 12, 37-58.
- Field, A. (2005). *Discovering Statistics Using SPSS*. London: SAGE Publications.
- Fiol, C., & O'Connor, E. (2005). Identification in face-to-face, hybrid, and pure virtual teams: Untangling the contradictions. *Organization Science*, 16(1), 19-32.
- GBO.Overheid (oktober 2007). *Het perspectief van GBO.Overheid / De warme kraan zit altijd links*.
- Grant, G., McKnight, S., Uruthirapathy, A., & Brown, A. (2007). Designing governance for shared services organizations in the public service. *Government Informations Quarterly*(24), 522-538.
- Hamilton, D. (1999). Linking strategic information systems concepts to practice: systems integration at the portfolio level. *Journal of Information Technology*, 14(1), 69-82.
- Hanseth, O., & Monteiro, E. (1993). Organizational impacts of interorganizational systems.
- Hinds, P., & Mortensen, M. (2005). Understanding conflict in geographically distributed teams: The moderating effects of shared identity, shared context, and spontaneous communication. *Organization Science*, 16(3), 290-307.
- Holling, C. (2001). Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems*, 4(5), 390-405.

- Janssen, M., & Anton, J. (2006). Motives for establishing shared service centers in public administration. *international journal of information management*, 102-115.
- Jick, T. (1979). Mixing qualitative and quantitative methods: Triangulation in action. *Administrative science quarterly*, 602-611.
- Keen, P. G. W. (1991). *Shaping the future: business design through information technology*: Harvard Business School Press Boston, MA, USA.
- Keen, P. G. W., & Cummins, J. M. (1994). *Networks in action: Business choices and telecommunications decisions*: Course Technology Press Boston, MA, United States.
- Kenniscentrum (2007). *Nederlandse Overheid Referentie Architectuur 2.0*.
- Kern, T., & Willcocks, L. (2000). Exploring information technology outsourcing relationships: theory and practice. *The Journal of Strategic Information Systems*, 9(4), 321-350.
- King, W., & Malhotra, Y. (2000). Developing a framework for analyzing IS sourcing. *Information & Management*, 37(6), 323-334.
- Korsten, A. F. A., Schaepkens, L., & Sonnenschein, L. J. M. J. (2004). *Shared services: nieuwe vormen van krachtenbundeling*. Amsterdam: VRWD.
- Marcolin, B., & McLellan, K. (1998). *Effective IT outsourcing arrangements*.
- Matthijsse, R., & Wagenaar, R. (2005). Shared Services: synergie tussen organisatie en informatie: Overheidsmanagement.
- McFarlan, F., & Nolan, R. (1995). How to manage an IT outsourcing alliance. *Sloan Management Review*, 36(2), 9.
- Miletić, W. (2010). *De attitude tegenover de komst van basisregistraties bij Nederlandse overheden*. Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Neslin, S. A., Grewal, D., Leghorn, R., Shankar, V., Teerling, M. L., Thomas, J. S., et al. (2006). Challenges and opportunities in multichannel customer management. *Journal of Service Research*, 9(2), 95-112.
- Opheij, W., & Willems, F. (2004). Shared Service Centers: balanceren tussen pracht en macht. *Holland Management Review*, 95, 31-45.
- Palvia, P. (1995). A dialectic view of information systems outsourcing: pros and cons. *Information & Management*, 29(5), 265-275.
- Pitelis, C. (1998). Transaction Costs and the Historical Evolution of the Capitalist Firm. *Journal of Economic Issues*, 32(4), 999-1000.
- Powell, T. C., & Dent-Micallef, A. (1997). Information technology as competitive advantage: The role of human, business, and technology resources. *Strategic Management Journal*, 18(5), 375-405.
- PriceWaterhouseCoopers (23 februari 2010). *Verfijning en herijking kosten-batenanalyse voor investeringen in gemeenschappelijke voorzieningen in het stelsel van basisregistraties*.
- Ross, J. W. (2003). Creating a strategic IT architecture competency. *Management Information Systems Quarterly Executive*, 2, 31-43.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2004). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson.
- Segars, A. H., & Grover, V. (1996). Designing company-wide information systems: Risk factors and coping strategies. *Long Range Planning*, 29(3), 381-392.
- Strikwerda, j. (2004). *Shared Service Centers: Van kostenbesparing naar waardecreatie*. Den Haag, Nederland: koninklijke van gorcum.
- Swanborn, P. (1996). *Case study's. Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom.
- Truijens, J. (2006). Architectuur is niet genoeg... over de informatie-infrastructuur. *PrimaVera Working Paper 2006-1*.
- Ulrich, D. (1995). Shared services: From vogue to value. *Human Resource Planning*, -.
- van den Berg, M., Hompes, J., & Truijens, J. (2007). SOA in Nederland – een digitale aanpak? *PrimaVera Working Paper 2007-20*.
- van Duivenboden, H. P. M., & Rietdijk, M. (oktober 2005). *Puzzelen met prioriteit - een strategische verkenning van het absorptievermogen van gemeenten met betrekking tot de implementatie van ICT-vernieuwingen*: Capgemini i.s.m. Center for Public Innovation, i.o.v. Ministerie van BZK en de VNG.
- Wasko, M., & Faraj, S. (2005). Why should I share? Examining social capital and knowledge contribution in electronic networks of practice. *Mis Quarterly*, 29(1), 35-57.
- Watjatrakul, B. (2005). Determinants of IS sourcing decisions: A comparative study of transaction cost theory versus the resource-based view. *The Journal of Strategic Information Systems*, 14(4), 389-415.
- Weill, P., & Aral, S. (2005). IT savvy pays off: How top performers match IT portfolios and organizational practices. *CISR WP No. 353 and Sloan WP No. 4560-05*.
- Weill, P., & Broadbent, M. (1998). *Leveraging the new infrastructure: how market leaders capitalize on information technology*. Boston, Massachusetts, USA: Harvard Business Press.
- Weill, P., & Ross, J. W. (2009). *IT Savvy: What Top Executives Must Know to Go from Pain to Gain*. Boston, Massachusetts, USA: Harvard Business School Press.
- Weill, P., Subramani, M., & Broadbent, M. (2002). IT Infrastructure for Strategic Agility. *CISR WP No. 329 and MIT Sloan School of Management Working Paper No. 4235-02*.
- Williamson, O. (1983). Credible commitments: Using hostages to support exchange. *The American Economic Review*, 73(4), 519-540.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: design and methods* (3rd ed.). London, UK: SAGE Publications.
- Zammuto, R. F., Griffith, T. L., Majchrzak, A., Dougherty, D. J., & Faraj, S. (2007). Information Technology and the Changing Fabric of Organization. *Organization Science*, 18(5), 749-762.

15. APPENDIX 1: GEÏNTERVIEWDEN BIJ DE VOORINTERVIEWS

tabel 7: geïnterviewden bij de voorinterviews

Naam	Organisatie	Functie
Rik Jorritsma	Gemeente Amsterdam, Dienst ICT / CIO office	Informatie-architect
Wendy Kwik	ICTU	Teamcoördinator Kennisdeling
Ruud Koreman	ICTU	Teamcoördinator Implementatie-ondersteuning
Fatou van den Hoff	Gemeente Amsterdam, Dienst Persoons- en Geo-informatie	Senior beleidsadviseur
Ton Roos	Gemeente Amsterdam, Dienst Persoons- en Geo-informatie	Senior adviseur
Mirjam Wijbenga	Gemeente Culemborg (27.501 inw.)	Adviseur I&A

16. APPENDIX 2: VRAGENLIJST

Geachte heer/mevrouw,

Wij doen onderzoek in het kader van de masteropleiding informatiekunde aan de Universiteit van Amsterdam. Ons eindonderzoek doen we in het kader van het stelsel van basisregistraties. Wij willen de praktijk van de invoer van het stelsel van basisregistraties reflecteren aan wetenschappelijke inzichten rondom inter-organisatorische samenwerking en dienstverlening. Hiermee wordt het mogelijk de basisregistraties te bekijken vanuit een wetenschappelijk gezichtspunt, waar allicht nuttige inzichten uit voortvloeien.

In dit stadium van het onderzoek zijn we geïnteresseerd in de meningen van professionals die in hun dagelijkse werk zijn betrokken bij de invoer en/of het beheer van het stelsel van basisregistraties. In deze vragenlijst wordt gevraagd naar uw mening over enkele thema's, waaronder communicatie tussen verschillende partijen en de samenhang tussen basisregistraties.

Het invullen van de vragenlijst zal ongeveer 10 minuten in beslag nemen. Indien u interesse heeft om de resultaten van het onderzoek te ontvangen, kunt u aan het einde van de vragenlijst uw e-mailadres invullen. Tot slot willen we benadrukken dat alle resultaten anoniem zijn en niet te herleiden zijn tot een persoon. De resultaten worden vertrouwelijk behandeld en enkel voor dit onderzoek gebruikt.

We willen u bij voorbaat bedanken voor uw tijd.

David Dijk & Wilko Miletić

1. Hoe zou u uw functie omschrijven?
2. Indien u voor een gemeente werkt, hoeveel inwoners telt uw gemeente? Indien u niet voor een gemeente werkt, kiest u "n.v.t."
 - < 5.000
 - Tussen 5.000 en 20.000
 - Tussen 20.000 en 50.000
 - Tussen 50.000 en 100.000
 - Tussen 100.000 en 250.000
 - > 250.000
3. Hoeveel mensen zijn binnen uw organisatie op de hoogte van het stelsel van basisregistraties en wat dit betekent?
4. Vindt u dat er binnen uw organisatie voldoende mensen op de hoogte zijn van het stelsel van basisregistraties en wat dit betekent?

5. Verwachtingen

Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stellingen? U kunt kiezen uit:
Sterk oneens -- Enigszins oneens -- Neutraal -- Enigszins eens -- Sterk eens

Op de volgende pagina kunt u eventueel een toelichting geven.

	Sterk oneens				Sterk eens	Weet niet/ geen antwoord
1. Het is duidelijk wat de ministeries verwachten van mijn organisatie met betrekking tot (het stelsel van) basisregistraties						
2. Het is duidelijk wat ICTU van mijn organisatie verwacht met betrekking tot (het stelsel van) basisregistraties						
U kunt hier eventueel uw antwoorden met betrekking tot verwachtingen toelichten (niet verplicht)						

6. Communicatie

Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stellingen? U kunt kiezen uit:
Sterk oneens -- Enigszins oneens -- Neutraal -- Enigszins eens -- Sterk eens

Op de volgende pagina kunt u eventueel een toelichting geven.

	Sterk oneens				Sterk eens	Weet niet/ geen antwoord
3. Er is voldoende duidelijkheid over de rollen van verschillende partijen met betrekking tot de invoer van (het stelsel van) basisregistraties (te denken valt aan ICTU, Logius, ministeries, etc.)						
4. De communicatie met betrekking tot basisregistraties tussen ICTU en mijn organisatie verloopt naar wens						
5. De communicatie met betrekking tot basisregistraties tussen de betrokken ministeries en mijn organisatie verloopt naar wens						
6. De communicatie met betrekking tot basisregistraties tussen de VNG en mijn organisatie verloopt naar wens						
U kunt hier eventueel uw antwoorden met betrekking tot communicatie toelichten (niet verplicht)						

7. Haalbaarheid

Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stellingen? U kunt kiezen uit:
Sterk oneens -- Enigszins oneens -- Neutraal -- Enigszins eens -- Sterk eens

Op de volgende pagina kunt u eventueel een toelichting geven.

	Sterk oneens				Sterk eens	Weet niet/ geen antwoord
7. Mijn organisatie heeft voldoende vakkennis in huis om te voldoen aan onze verplichtingen met betrekking tot de realisatie van (het stelsel van) basisregistraties						
8. Mijn organisatie heeft voldoende vakkennis in huis om te voldoen aan onze verplichtingen met betrekking tot de realisatie van de overige NUP- bouwstenen						
9. Het stelsel van basisregistraties krijgt binnen mijn organisatie voldoende aandacht van het management						
10. Mijn organisatie heeft voldoende capaciteiten in huis om processen in te richten ter ondersteuning van de invoering en het beheren van het stelsel van basisregistraties						
11. Mijn organisatie heeft behoefte aan meer ondersteuning met het invoeren en beheren van het stelsel van basisregistraties						
U kunt hier eventueel uw antwoorden met betrekking tot haalbaarheid toelichten (niet verplicht)						

8. Wenselijkheid afnemers

Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stellingen? U kunt kiezen uit:
Sterk oneens -- Enigszins oneens -- Neutraal -- Enigszins eens -- Sterk eens

Op de volgende pagina kunt u eventueel een toelichting geven.

	Sterk oneens				Sterk eens	Weet niet/ geen antwoord
12. Binnen mijn organisatie wordt het afnemen van gegevens uit het stelsel van basisregistraties over het algemeen als wenselijk ervaren						
13. Ik ervaar het afnemen van gegevens uit het stelsel van basisregistraties persoonlijk als wenselijk						
14. Het stelsel van basisregistraties kan helpen om onze informatievoorziening te verbeteren						
15. Het stelsel van basisregistraties kan helpen om onze informatievoorziening flexibeler te maken						
16. Het stelsel van basisregistraties kan helpen een goede fundering te vormen voor onze informatievoorziening						
17. Het stelsel van basisregistraties kan helpen om verschillende informatiesystemen aan elkaar te kunnen koppelen						
18. De komst van het stelsel van basisregistraties is waardevol voor mijn organisatie						
19. De komst van het stelsel van basisregistraties is waardevol voor de Nederlandse overheid als geheel						
20. De komst van het stelsel van basisregistraties is waardevol voor de Nederlandse burger						
U kunt hier eventueel uw antwoorden met betrekking tot wenselijkheid toelichten (niet verplicht)						

9. Wenselijkheid bronhouders

Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stellingen? U kunt kiezen uit:
Sterk oneens -- Enigszins oneens -- Neutraal -- Enigszins eens -- Sterk eens

Op de volgende pagina kunt u eventueel een toelichting geven.

	Sterk oneens				Sterk eens	Weet niet/ geen antwoord
21. Binnen mijn organisatie wordt het bijhouden van gegevens voor het stelsel van basisregistraties over het algemeen als wenselijk ervaren						
22. Ik ervaar het bijhouden van gegevens voor het stelsel van basisregistraties persoonlijk als wenselijk						
U kunt hier eventueel uw antwoorden met betrekking tot wenselijkheid toelichten (niet verplicht)						

10. Kosten

Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stellingen? U kunt kiezen uit:

Sterk oneens -- Enigszins oneens -- Neutraal -- Enigszins eens -- Sterk eens

Op de volgende pagina kunt u eventueel een toelichting geven.

	Sterk oneens				Sterk eens	Weet niet/ geen antwoord
23. De komst van het stelsel van basisregistraties zal op korte termijn zorgen voor kostenbesparingen binnen mijn organisatie						
24. De komst van het stelsel van basisregistraties zal op lange termijn zorgen voor kostenbesparingen binnen mijn organisatie						
25. De komst van het stelsel van basisregistraties zal op korte termijn zorgen voor kostenbesparingen binnen de Nederlandse overheid als geheel						
26. De komst van het stelsel van basisregistraties zal op lange termijn zorgen voor kostenbesparingen binnen de Nederlandse overheid als geheel						
U kunt hier eventueel uw antwoorden met betrekking tot kosten toelichten (niet verplicht)						

11. Samenhang

Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stellingen? U kunt kiezen uit:

Sterk oneens -- Enigszins oneens -- Neutraal -- Enigszins eens -- Sterk eens

Op de volgende pagina kunt u eventueel een toelichting geven.

	Sterk oneens				Sterk eens	Weet niet/ geen antwoord
27. De verschillende basisregistraties vertonen in mijn ogen voldoende onderlinge samenhang						
U kunt hier eventueel uw antwoorden met betrekking tot samenhang toelichten (niet verplicht)						

12. Visie

Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stellingen? U kunt kiezen uit:

Sterk oneens -- Enigszins oneens -- Neutraal -- Enigszins eens -- Sterk eens

Op de volgende pagina kunt u eventueel een toelichting geven.

	Sterk oneens				Sterk eens	Weet niet/ geen antwoord
28. Het stelsel van basisregistraties wordt gerealiseerd met duidelijk leiderschap						
29. Het stelsel van basisregistraties vertoont een duidelijke visie						
30. Er zijn duidelijke richtlijnen en doelstellingen geformuleerd voor de invoer van het stelsel van basisregistraties						
U kunt hier eventueel uw antwoorden met betrekking tot visie toelichten (niet verplicht)						

13. Vertrouwen

Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stellingen? U kunt kiezen uit:

Sterk oneens -- Enigszins oneens -- Neutraal -- Enigszins eens -- Sterk eens

Op de volgende pagina kunt u eventueel een toelichting geven.

	Sterk oneens				Sterk eens	Weet niet/ geen antwoord
31. Ik heb er vertrouwen in dat het stelsel van basisregistraties gerealiseerd is binnen de geplande tijd						
32. Ik heb er vertrouwen in dat het stelsel van basisregistraties gerealiseerd kan worden, ongeacht de tijd die het duurt						
33. Ik heb vertrouwen in het stelsel van basisregistraties zoals deze nu zijn voorgesteld						
U kunt hier eventueel uw antwoorden met betrekking tot verwachtingen toelichten (niet verplicht)						

14. Indien u nog vragen, opmerkingen of aanmerkingen heeft naar aanleiding van dit onderzoek of deze vragenlijst, kunt u dit hier aangeven.

15. Indien u er prijs op stelt om het uiteindelijke onderzoek toegestuurd te krijgen, kunt u hier uw e-mailadres invullen. Uw anonimiteit blijft gewaarborgd.

17. APPENDIX 3: FUNCTIES GEËNQUÊTEERDEN

Coördineren van werkzaamheden op terrein van ICT en Geo informatievoorziening
gegevensmanager
informatiemanager
adviseur informatiemanagement
Coordinator I&A
afdelingsmanager BMO/coordinator I&A
Adviseur Informatiebeleid
Adviseur lokale overheid
Coordinator I&A
Directeur adviesbureau
medewerker informatiemanagement
I&A adviseur
coördinator I&A
Coördinator ICT
gegevensbeheerder
Beleidsadviseur kwaliteit / programmamanager Egem
Coördinator ICT
Projectleider invoering BAG en Stelsel van Basisregistraties
Coordinator Informatisering; projectleider invoering basisregistraties
Senior adviseur informatie management
projectleider e dienstverlening en digitalisering
informatiemanager
De functie heet officieel “Adviseur Informatiebeleid”; zelf zou ik hem omschrijven als “Senior Beleidsadviseur Informatisering”
sr. beleidsadviseur ICT
medewerker ICT
Beleidsmedewerker ICT
Hoofd afdeling BMO
Beleidsadviseur proces- en informatiemanagement.
Beleidsmedewerker geoinformatie en BAG
applicatiebeheerder
Teamleider ICT
co-projectleider BAG
Geo informaticus tevens belast met het stelsel van Basisregistraties
Coordinator team Gegevens. (Bag, WKPB< GBKN/BGT, datadistributie, Geo..)
Hoofd I&A
Hoofd informatievoorziening
Applicatiebeheerder/Gegevensbeheerder
Adviseur informatisering
Projectleider eDienstverlening
Projectleider BAG, Adviseur Geo-informatie
Adviseur I&A
Geo en Gis coordinator- bag en wkpb beheer
giscoördinator / BAG en WKPB beheer
Gegevensbeheerder
Informatie adviseur
adviseur informatiebeleid, daarbinnen ben ik programmamanager basisregistraties
Consulent bedrijfsvoering ICT initieert en ondersteunt invoering van ICT middelen met als drijfveer informatisering en organisatie (efficiency).
Gegevensbeheerder
coördinator advies & projecten van een SSC ICT voor 7 gemeenten. In totaal 150.000 inwoners.
Coordinator geoinformatie en gegevensbeheer tevens projectleider BAG
Teamcoördinator Informatisering en Automatisering
ICT architect/projectleider
Project manager geo-informatie
Teamleider I&A
beleidsmedewerker Geo-informatie en projectleider diverse projecten waaronder BAG en BGT
Hoofd Informatiebeheer
Gemeenteadviseur
informatiemanager
informatie analist
Beleidsmedewerker automatisering
beleidsmedewerker geo-informatie
informatiemanager
Teamleider
I&A-adviseur