

Schaken op meerdere borden. Over procesmanagement en de ontwikkeling van basisregistraties binnen de publieke sector

Victor Bekkers

Binnen de ‘elektronische overheid’ neemt het zogenaamde het programma Stroomlijning Basisgegevens een belangrijke plaats in. Gepoogd wordt “een belangrijke impuls te geven aan de totstandkoming van een stelsel van authentieke registraties”. Kenmerkend voor een authentieke registratie is dat bepaalde basisgegevens slechts eenmaal worden verstrekt, maar door meerdere organisaties binnen en buiten het openbaar bestuur wordt gebruikt met het oog op de uitvoering van hun taken. Voordelen liggen onder meer op het terrein van het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening, toezicht en handhaving, administratieve lastenverlichting en interne efficiencyverbetering. Deze gegevens hebben een wettelijke status waaraan rechten en plichten kunnen worden ontleend, vandaar de toevoeging authentiek. Een bekend voorbeeld is de Gemeentelijke basisregistratie (GBA). Hierin zijn authentieke persoonsgegevens opgeslagen zoals naam, adres, woonplaats, geboortedatum, geslacht, en nationaliteit. Omdat authentieke registraties een lastig begrip is, spreken we liever van basisregistraties.

Doorgaans wordt de ontwikkeling van dergelijke registraties gezien als een informatiekundig en –technologisch ontwerpvoorbeeld dat door middel van projectmanagement in de klauwen moet worden gehouden. We kunnen ook voor een andere invalshoek kiezen, zeker als we de lange en moeilijke wordingsgeschiedenis van deze registraties in ogenschouw nemen. Een bestuurskundige benadering kan dan soelaas bieden, omdat de ontwikkeling en invoering van dergelijke registraties plaatsvindt in een politiek-bestuurlijk netwerk, waarin de realisatie van een basisregistratie gezien kan worden als een interventie in de bestaande informatiestromen en relaties; een interventie die gevolgen heeft voor de positie en de belangen van de bij de deze registratie betrokken partijen. Dit zorgt ervoor dat bijzondere eisen worden gesteld aan het management van dergelijke projecten.

Probleemstelling en werkwijze

Aan de hand van een vergelijking van vijf case studies wordt - langs inductieve weg - een aantal kritische factoren in kaart gebracht die een rol hebben gespeeld in de realisatie van deze basisregistraties binnen de publieke sector (1). Daartoe zijn relevante documenten bestudeerd, diepte-interviews gehouden en zijn expert meetings georganiseerd. Daarbij is gekozen voor een procesmanagementbenadering. Procesmanagement kan in dit geval worden omschreven als de coproductie van informatiesystemen binnen een netwerk van (wederzijds) afhankelijke actoren gericht op de formulering van een gemeenschappelijke definitie van het

informatieprobleem en de aanpak hiervan. Onderhandeling, overleg, ruil en communicatie spelen daarin een belangrijke rol. Hoe is het proces verlopen dat er voor heeft dat een basisregistratie daadwerkelijk van de grond is getild, wanneer men bedenkt dat een bont geheel van organisaties met uiteenlopende belangen en posities daarin een rol hebben vervuld? En, in het verlengde daarvan, hoe kunnen we hiervan leren met het oog op de ontwikkeling van nieuw op te zetten registraties? Overigens kent Nederland slechts twee authentieke registraties bestaan, de Gemeentelijke Basisregistratie en het Kadaster. Daarentegen bestaan er wel basisregistraties die door min of meer onomstreden zijn. In tabel 1 worden deze registraties kort omschreven.

Tabel 1. Onderzochte basisregistraties

Naam	Doel	Eigendom/beheer	Betrokken partijen
Gemeentelijke Basisregistratie (GBA)	een aantal basisgegevens zoals naam, adres, woonplaats, geboortedatum en plaats, nationaliteit	De gemeenten in Nederland; voor het uitwisselingsnetwerk is een aparte beheerorganisatie opgericht	Burgers, meer dan 500 gemeenten en meer dan 300 publieke, semi-publieke en private organisaties zoals de Belastingdienst maar ook verzekeringsmaatschappijen
(Nieuwe) Kentekenregistratie	Kentekengegevens	RDW, Centrum voor Voertuigtechniek en Informatie	RDW, burgers, de automobiëlbranche, verzekeraars, postkantoren, politie, buitenlandse zusterinstellingen, het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting, het Justitieel Incassobureau en Het Centraal Bureau Statistiek
Emissieregistratie	bedrijfsgerelateerde gegevens opgeslagen over een groot aantal milieu- en waterverontreinigende emissies	Ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat zijn eigenaar. Beheer door het RIVM	Bedrijven, provincies, gemeenten, waterschappen, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Landbouw Economisch Instituut (LEI), het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA), internationale organisaties, en het RIVM
Fiscale inkomensregistratie	gegevens over de fiscale inkomenscomponenten van Nederlandse belastingplichtigen	Belastingdienst	Onder meer het Ministerie van VROM/Huursubsidie, de Informatiebeheer Groep, gemeentelijke sociale diensten, de Sociale Verzekeringsbank, en het Centraal Administratiekantoor Zorgverzekeraars
Kredietregistratie	Gegevens over kredietwaardigheid van consumenten	Bureau Kredietregistratie	Burgers, banken en andere kredietverstrekende organisaties

Alvorens in te gaan op de in de kaart gebrachte lessen, wil ik eerst stil staan bij het begrip authentieke basisregistratie. Definitie van dit begrip maar ook de wordingsgeschiedenis biedt interessante aanknopingspunten bieden voor de verdere ontwikkeling van basisregistraties. Vervolgens wil ik het politiek-bestuurlijke krachtenveld schetsen waarbinnen registraties worden ontwikkeld. Dit krachtenveld wordt niet alleen bepaald door het feit dat systeemontwikkeling in meerdere arena's c.q. meerdere netwerken van actoren plaats vindt, maar ook door het feit dat er meerdere rationaliteiten een rol spelen in de ontwikkeling. De

metaforen van het ‘schaken op meerdere borden’ en ‘het jongleren met meerdere ballen’, hetgeen een kunst en kunde is, illustreren de complexiteit en dynamiek van het ontwikkelen en invoeren van basisregistraties in de publieke sector. Op grond van deze bestuurskundige positionering zullen concrete lessen voor het procesmanagement van dergelijke projecten worden getrokken.

Basisregistraties in soort en maten

Basisregistraties bestaan in vele soorten en maten. Een vergelijking leert ons het volgende. Ten eerste kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds bewust ontworpen basisregistraties en anderzijds registraties die in de loop van de tijd de status van een basisregistratie hebben verdiend. Ten tweede zijn de doelstellingen van de registraties relevant. Sommige hebben een identificerende functie, gericht op het vaststellen van de status van een object of persoon. Anderen hebben taakgerichte doelstelling, gericht op de ondersteuning van de uitvoering van bepaalde taken. Ten derde is er het publieke en private karakter van een basisregistratie. Veelal gaat het om publieke registraties. De Kredietregistratie is daarentegen een voorbeeld van een private registratie die een publieke taak vervult, die achteraf in de Wet op Consumentenkrediet is vastgelegd. Ook treffen we hybride registraties aan; registraties die het product zijn van publiek-private samenwerking. De Kentekenregistratie is daarvan een voorbeeld. De RDW als registratiehouder maakt voor de aanlevering en verstrekking van kentekengegevens gebruik van de communicatienetwerken van derden. Voor de overschrijving van het kenteken wordt gebruikt gemaakt van de postkantoren. In het kader van de APK-keuring wordt gebruik gemaakt van het netwerk van het RAI Datacentrum. Een vierde onderscheid betreft de vraag of er een één-op-één relatie bestaat tussen een registratie en een register. Een registratie hoeft niet altijd een register te zijn. Een voorbeeld is de Fiscale Inkomensregistratie. Deze registratie is een verzameling van gekoppelde registers die verschillende componenten van het fiscale inkomensbegrip bevatten. Een laatste onderscheid betreft de centrale of decentrale opzet. De GBA is bij uitstek een voorbeeld van een decentraal opgezette registratie. Zij wordt immers beheerd door meer dan 500 gemeenten. De Kentekenregistratie, Fiscale Inkomensregistratie, de Kredietregistratie en de Emissieregistratie kennen daarentegen een centrale opzet. Naarmate gekozen wordt voor een decentrale opzet, speelt standaardisatie en daarmee ook de kwaliteit van verzamelde gegevens een nog grotere rol dan in het geval van gecentraliseerde registraties. Daarom kunnen we zeggen dat de basisregistratie van de GBA vooral een gestandaardiseerde gegevensset is.

Tabel 2. Kenmerken van de verschillende registraties

Registratie/ Kenmerken	Ontwikkelingsstrategie	Identificatie- oftaakgerichtheid	Publieke c.q. private karakter	Opbouw registratie	Centrale c.q. decentrale opzet
GBA	Intended	Identificatie	Publiek	Verspreide registraties; accent	Decentraal

				op gegevensset	
Kenteken-register	Intented	Identificatie	Publiek-privaat	Eén registratie	Centraal
Fiscale Inkomens-registratie	Emergent	Taak	Publiek	Gekoppelde registraties	Centraal
Emissie-registratie	Emergent	Taak	Publiek	Eén registratie; voorheen twee registraties	Centraal
Krediet-registratie	Intented	Identificatie	Privaat met publieke werking	Eén registratie	Centraal

Intented of emergent? Over het ontstaan van basisregistraties

De GBA en de Kentekenregistratie zijn voorbeeld van bewust ontworpen registraties, waarvoor een wettelijke basis bestaat. De teruglopende kwaliteit van de gegevens was in het licht van de aandacht voor fraudebestrijding een reden om beide registraties opnieuw vorm te geven. Het startsein is ‘top down’ vastgesteld. Aan de ontwikkeling van de Fiscale Inkomensregistratie tot een basisregistratie die door de buitenwereld als ‘authentiek’ wordt gekwalificeerd, ligt geen blauwdruk voorhanden. Steeds meer organisaties zijn de gegevens van de Belastingdienst gaan gebruiken als authentieke bron voor hun inkomensgegevens, temeer daar de Belastingdienst als enige partij in Nederland over een totale set aan gegevens beschikt. De geschiedenis van de Emissieregistratie kent een andere toonzetting. Steeds meer organisaties zien dit als een ‘authentieke’ registratie, omdat alle betrokken partijen - bedrijven, provincies, waterschappen en gemeenten, de ministeries van Verkeer & Waterstaat en VROM en allerlei onderzoeksinstituten zoals het RIVM, het Landbouw Economisch Instituut, (LEI) etc.- een gemeenschappelijk belang hadden om emissiegegevens voor de uitvoering van hun taken eenduidig te verzamelen. Er was sprake van wederzijdse afhankelijkheid en een duidelijke ‘win-win’ situatie. De ontwikkeling van registratie naar basisregistratie heeft van ‘onderop’ plaats gevonden.

Aanknopingspunten voor ontwikkeling

Deze duik in de wordingsgeschiedenis biedt interessante aanknopingspunten. Ten eerste is er het begrip ‘authentiek’. Gekozen kan worden voor een strikt formalistische benadering. Van authentiek is sprake, wanneer hiervoor een wettelijke grondslag bestaat zoals in het geval van de GBA. Daarnaast kan ‘authenticiteit’ het resultaat van een informele, gegroeide consensus tussen de registratiehouder en partijen in de omgeving van de houder die frequent gebruik maken van de gegevens uit de registratie. Ten tweede moet worden geconstateerd dat authenticiteit meer is dan de eenmalige verstrekking van gegevens in relatie tot meervoudig gebruik. Authenticiteit stoelt namelijk ook op vertrouwen; vertrouwen in de kwaliteit van gegevens én in de registratiehoudende organisatie. Vertouwen moet echter worden verdiend. Gebeurt dit, niet dan bestaat de kans dat schaduwbestanden worden opgezet. Ten derde laat de ‘emergent’ strategie zien het streven naar ‘authentieke registraties’ niet per definitie

nieuwbouw betekent. Het kan interessant zijn om aansluiting te zoeken bij registraties die reeds een bepaalde status hebben en waarin afnemers vertrouwen hebben.

Ook al wordt gekozen voor een 'intended' of een 'emergent' ontwikkelingsprofiel, de realisatie van een basisregistratie vindt plaats binnen een complex krachtenveld. Waardoor wordt dit krachtenveld gevormd?

Jongleren met uiteenlopende rationaliteiten

De wordingsgeschiedenis van de onderzochte registraties laat een complexe werkelijkheid zien die alleen maar inzichtelijk kan worden gemaakt door oog te hebben voor meerdere rationaliteiten en perspectieven die niet alleen een analytische maar ook een ontwerpmatige c.q. procesmatige betekenis hebben; rationaliteiten die uiteenlopende eisen stellen aan de inrichting en ontwikkeling van deze registraties, andere kritische succes- en faalfactoren laten zien, maar die bovenal laten zien dat er sprake kan zijn van conflicterende eisen en kritische succes- en faalfactoren. Het informatiekundige c.q. -technologische en projectmanagementperspectief is niet voldoende.

Vanuit bestuurskundig perspectief wordt bijvoorbeeld aandacht gevraagd voor de politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen de betrokken partijen. Politieke betrokkenheid van de minister -bijvoorbeeld bij de GBA en de Kentekenregistratie - was bijvoorbeeld essentieel om partijen in beweging te krijgen, maar ook in relatie tot het verwerven van politieke steun in de Tweede Kamer. Daarnaast moet worden beseft dat de informatisering van de informatierelaties en informatiestromen rondom een basisregistratie gevolgen heeft voor de verhoudingen tussen partijen. Immers informatie is een bron van macht en de ontwikkeling van een basisregistraties kan leiden tot een verandering in de positie van partijen.

Ook de organisatiekundige invalshoek is relevant. Voor de RDW betekende de ontwikkeling van de Nieuwe Kentekenregistratie dat de bestaande organisatie en werkwijze op de schop moest. Voor de gemeentelijke diensten van burgerzaken betekende de GBA niet alleen een andere manier van werken maar ook een hele culturele omwenteling. De kwaliteit van dienstverlening kwam meer centraal te staan in het denken en doen van deze afdelingen.

Economische aspecten komen om de hoek kijken, wanneer we letten op de verdeling van kosten en baten over de betrokken partijen en de investeringen die nodig zijn om een basisregistratie van de grond te tillen. Vaak is het moeilijk om een verantwoorde projectie te maken van kosten en baten, terwijl kwalitatieve baten en kosten niet altijd in geld zijn uit te drukken.

Verwaarlozing van de juridische invalshoek kan er bijvoorbeeld toe leiden dat onvoldoende of te laat rekening wordt gehouden met het privacyvraagstuk. Een ander aspect is de moeizame verhouding tussen wetgeving en systeemontwikkeling, omdat aan beide processen een andere rationaliteit ten grondslag ligt. Niet elke wettelijke bepaling is immers te vertalen in een algoritme.

Tenslotte is er nog de sociaal-psychologische hoek. Informatiseren is mensenwerk. Alle goede en slechte eigenschappen van mensen spelen een rol bij het al dan niet succesvol van de grond tillen van grootschalige en complexe informatiseringprojecten. Zo speelde de

gedrevenheid en het enthousiasme van een beperkt aantal mensen, een belangrijke rol bij het vlottrekken van de Emissieregistratie.

Uit de expert meetings bleek dat het realiseren van een basisregistratie kan worden gezien als het jongleren met een verschillende bordjes op verschillende stokjes; bordjes die een eigen snelheid hebben ontwikkeld en elk een eigen kant op draaien. Vandaar dat aandacht voor management van dergelijke projecten dient te worden gecompliceerd door een procesmanagementbenadering: hoe hou ik de verschillende bordjes op de diverse stokjes in beweging zonder dat ze er vanaf vallen?

De arena's in kaart gebracht

Vanuit een informatiekundig perspectief is de realisatie van een basisregistratie via een stroomschema nog relatief gemakkelijk in kaart te brengen. Het gaat om de relatie gegevensverstrekker → registratie (houder) → afnemer van gegevens.

De realiteit is echter weerbarstiger. Een blik op het organisatorische krachtenveld rondom de GBA laat dit bijvoorbeeld zien. Bij de ontwikkeling van de GBA waren in de periode 1990-1994 ruim 600 gemeenten betrokken. Aan de afnemerzijde bevond zich een bont geheel van meer dan 300 organisaties, met uiteenlopende rechten - variërende van de Sociale Verzekeringsbank, het ABP, de provinciale administraties, de Militaire Inlichtingendienst tot en met een pensioenverzekeraar als Aegon.

Rondom een basisregistratie kan een bonte kluwen van publieke, semi-publieke en private organisaties met uiteenlopende, overlappende en deels in verlengde van elkaar liggende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, worden ontwaard. De realisatie van een registratie betekent een interventie in de bestaande machtsverhoudingen tussen de betrokken partijen. De realisatie van een basisregistratie waarvan meerdere partijen gebruik maken, laat ten eerste zien dat de wederzijdse afhankelijkheid tussen de betrokken partijen, tussen de leveranciers van gegevens, de registratiehouder en de afnemers alleen maar zal toenemen. Ten tweede kan de beschikbaarheid van een registratie de positie van een bepaalde registratiehouder alleen maar versterken. De vraag is of en onder welke condities de betreffende partijen daartoe bereid zijn? Soms kan dit leiden tot concurrentie, soms tot samenwerking.

Samenwerking en concurrentie als strategische opties spelen zich af binnen verschillende arena's. De metafoer van het 'schaken op meerdere borden' maakt dit inzichtelijk. Elk bord kent zijn eigen spel en zijn eigen tempo. Soms wisselen de spelers per bord, soms keren ze in een andere gedaante terug. De ontwikkeling van de GBA illustreert het bestaan van deze meerdere spelen. Er was een spel dat geconcentreerd was rondom de gemeenten die hun eigen bevolkingsadministratie dienden aan te passen aan centraal vastgestelde eisen (het logisch ontwerp) en die geconfronteerd werden met vaak een slechte betrouwbaarheid van hun persoonsgegevens. De invoering van de GBA op gemeentelijk niveau was niet alleen een zaak van de gemeenten. Softwareleveranciers speelden daarin ook een rol, omdat zij pakketten op de markt brachten die aan de GBA specificaties dienden te voldoen. Daarnaast speelden zij een rol in deze specifieke ontwerparena. Ook binnen deze arena van softwareaanbieders werd geschaakt. Een ander spel werd gespeeld rondom de aanbesteding

van het GBA netwerk dat de gemeenten met de afnemers moest verbinden. Weer een ander spel vond plaats rondom de aansluiting van de verschillende categorieën van afnemers die gebruik wensten te maken van de GBA. Omdat in de opzet van de GBA werd gekozen voor parallel wetgevings- en systeemontwikkelingstraject, kon daarnaast een arena worden onderscheiden die in het teken stond van het betreffende wetgevingstraject. In dit spel speelde Tweede Kamer een belangrijke rol. De Vereniging Nederlandse Gemeenten was bijvoorbeeld een speler die aan meerdere borden verschillende partijen speelde. De complexiteit die wordt gevormd door verschillende spelen en rationaliteiten is in kaart gebracht. Dit stelt grenzen aan de beheersbaarheid. Hoe kunnen we hiermee in procesmatige zin omgaan?

Lessen voor proces-management

Hoe krijg ik de neuzen van alle partijen in dezelfde richting teneinde voldoende draagvlak te verwerven voor de succesvolle ontwikkeling en invoering van een basisregistratie? Een aantal lessen kan worden genoemd. Ik wil in deze opsomming van lessen geen rangorde aanbrengen, in termen van noodzakelijke en voldoende, belangrijke en minder belangrijke voorwaarden. Een dergelijke opsomming is te begrijpen vanuit een klassiek-rationele projectmanagementbenadering (zie bijv. de Bruijn e.a., 1999). Vanuit een procesmanagementbenadering wordt juist het relatief ongestructureerde karakter van beleids- en systeemontwikkelingsprocessen onderkent, waarbij geschaakt moet worden op meerdere borden, in meerdere vanuit verschillende rationaliteiten en met verschillende snelheden. De verschillende te noemen lessen spelen daarom tegelijkertijd en grijpen voortdurend op elkaar in. Daarom is een onderscheid tussen bijvoorbeeld noodzakelijke en voldoende voorwaarden weinig zinvol.

Identificeer kritische issues en afbreukrisico's

Het op voorhand identificeren van kritische issues en de risico's, is een eerste les. In het geval van de Kentekenregistratie werd op voorhand onderkend dat de ontwikkeling en invoering van de registratie ingrijpende gevolgen had voor de bestaande organisatie van de RDW als registratiehouder. Het werd daarom gezien als een organisatieveranderingstraject. Veronachtzaming zou tot weerstand kunnen leiden. In de samenstelling van projectorganisatie werd hierop geanticipeerd. In deze organisatie hadden niet alleen mensen met een juridische en ICT-achtergrond zitting, maar ook personen die goed geworteld waren in de RDW en kennis hadden van de bedrijfsprocessen en de cultuur van de RDW.

Maak wederzijdse afhankelijkheden zichtbaar

Het succes van de Emissieregistratie is mede terug te voeren op de bereidheid van met name de Ministeries van VROM en Verkeer & Waterstaat om te investeren in een gemeenschappelijk informatiesysteem. Wederzijdse afhankelijkheid werd onderkend en zichtbaar gemaakt. Provincies die een belangrijke rol vervullen in de validatie van de door bedrijven verstrekte emissiegegevens, worden voor hun inspanningen beloond door hen gratis toegang te gebruiken tot deze gegevens. Ook hebben zij belang bij betrouwbare gegevens die

ze voor de ontwikkeling, handhaving en evaluatie van het provinciale milieubeleid kunnen gebruiken. De Kredietregistratie is eveneens het product van een ‘win-win’ situatie. Kredietverstrekkers hebben er, ondanks het feit dat ze elkaars concurrenten zijn, belang bij het beantwoorden van dezelfde vraag: welke consumenten zijn in staat om hun kredietverplichtingen daadwerkelijk te voldoen?

De wordingsgeschiedenis van ‘top down’ vormgegeven basisregistraties zoals de Kentekenregistratie en de GBA illustreert eveneens dat wederzijdse afhankelijkheid en compromisbereidheid van belang zijn. Aanvankelijk was er binnen het GBA-project een strikte verdeling tussen de taken en bevoegdheden van het landelijke GBA-projectbureau en de gemeenten. Het projectbureau ging over het netwerk en het logisch ontwerp voor de gemeentelijke GBA-applicatie. De gemeenten waren verantwoordelijk voor de invoering binnen de afdeling burgerzaken. De eerste praktijkproef maakte duidelijk dat de kwaliteit van de gegevens veel te wensen overliet. Ook bleek er een lacune te bestaan in de noodzakelijk geachte kennis en vaardigheden van de medewerkers van burgerzaken om met een geautomatiseerd systeem effectief te kunnen omgaan. De gemeenten en het projectbureau hadden echter belang bij een voorspoedige invoering van de GBA. Er bestond immers een wettelijke termijn waarop de GBA operationeel moest zijn. Dit leidde ertoe dat de gemeenten accepteerden dat het projectbureau zich actief ging bemoeien met het verbeteren van de kwaliteit van de gemeentelijke bevolkingsgegevens door hiervoor instrumenten te ontwikkelen, alsmede opleidingen te verzorgen.

Het is de inhoud die bindt

De ontwikkeling van een basisregistratie heeft ingrijpende gevolgen voor de vormgeving van de informatierelaties in een beleidssector en daarmee voor de politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen betrokken partijen. Een discussie over het nut en de noodzaak van een dergelijke basisregistratie is gedoemd te mislukken, indien de toon wordt bepaald door de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is. Voorkom daarom een discussie over bevoegdheden. Het is de inhoud die bindt en die laat zien waar partijen wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. De Inkomensregistratie illustreert. De praktijk binnen het openbaar bestuur was lange tijd dat organisaties die een inkomensafhankelijke regeling uitvoerden zoals een subsidie, een uitkering of een kwijtscheldingsregeling, achteraf controleerden of de verstrekte inkomensgegevens correct waren. Het vooraf, bij de aanvraag, controleren van deze gegevens heeft daarentegen een aantal voordelen. Ten eerste neemt de klantvriendelijkheid toe, in de zin dat duidelijkheid wordt verschaft. Burgers worden immers niet achteraf geconfronteerd met herberekeningen en terugvorderingen. Ten tweede is er sprake van een aanzienlijke vereenvoudiging van het uitvoeringsproces. Ten derde kan in een eerder stadium fraude en oneigenlijk gebruik worden opgespoord. Tenslotte wordt ontmoedigd dat elke uitvoeringsorganisatie een schaduwregister aanlegt om deze controle uit te voeren. Door deze nieuwe opzet kon de Fiscale inkomensregistratie uitgroeien tot een door de buitenwereld als authentiek ervaren registratie die de positie van de Belastingdienst niet alleen versterkt maar ook een bijdrage levert aan de invulling van hun ‘compliance’ filosofie: ‘leuker kunnen we het niet maken, wel gemakkelijker’.

Investeer in vertrouwen

Wederzijdse afhankelijkheid hoeft niet altijd op voorhand te worden onderkend. De inhoud kan wel binden, maar wanneer er sprake is van 'oud zeer', van getroebleerde verhoudingen, dan is de bereidheid om op een ander te vertrouwen doorgaans heel beperkt. Een minimaal vertrouwen tussen de partijen is een noodzakelijk, maar dit moet worden verdiend en opgebouwd. Hoe belangrijk vertrouwen is in de ontwikkeling en uitbouw van de Emissieregistratie, illustreert het kostenvraagstuk. Een discussie over de verdeling van kosten en baten tussen de partijen werd vermeden, omdat daardoor het opgebouwde vertrouwen zou worden geschaad. Dit vertrouwen kwam echter onder druk te staan, toen partijen de spelregels gingen veranderen. Verzelfstandigde diensten zoals de Topografische Dienst gaan recentelijk steeds vaker geld vragen voor de te leveren gegevens.

Nieuwe ronde, nieuwe kansen?

De ontwikkeling van een basisregistratie is een kwestie van lange adem. De wordingsgeschiedenis kan inzichtelijk gemaakt worden door verschillende (besluitvormings)ronden te onderscheiden. Per ronde moet de externe en interne legitimiteit van een registratie opnieuw worden bekrachtigd. Doelstellingen die bij aanvang van het project nog vanzelfsprekend waren, kunnen na verloop van tijd aan overtuigingskracht inboeten. Hierdoor wordt het moeilijker om de betrokkenheid van bepaalde partijen bij het project blijvend te garanderen. Ook bepaalde sleutelfiguren die optreden als ambassadeurs voor het project, kunnen naar verloop van tijd het speelveld verlaten. Daarnaast kan er sprake zijn van een hernieuwde discussie over de verdeling van kosten en baten over de betrokken partijen. Door de ontwikkeling van een registratie te verbinden met nieuwe thema's op de politieke agenda, kan de legitimiteit van een project opnieuw worden verankerd. Nieuwe investeringen kunnen daardoor worden veilig gesteld. Daarom is het van belang om een flexibele legitimiteitsstrategie te voeren, die van de ene kant voldoende robuust is en van de andere kant voldoende open is. Door aansluiting te zoeken met nieuwe thema's, ontstaat een nieuwe ronde met nieuwe kansen. Patstellingen kunnen daardoor plotseling in een ander daglicht komen te staan.

Privacy speelde in de ontwikkeling van de GBA aanvankelijk een belangrijke rol. De GBA moest dusdanig worden opgezet dat misbruik van persoonsgegevens voldoende kon worden gegarandeerd. Gedurende het project veranderde echter het politieke en maatschappelijke klimaat. De GBA werd gezien als een belangrijke bijdrage aan het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening - zowel aan de zijde van de gemeente als aan de zijde van de afnemers. Daarnaast werd de GBA aan afnemerszijde steeds meer gezien als een interessant instrument om fraude te bestrijden, omdat men kon beschikken over betere informatie.

Las een adempauze in en organiseer kritiek

Het risico van langdurige en ingewikkelde projecten is dat een kleine groep van mensen enthousiast aan de slag gaat en onder grote tijd- en politieke druk moeten opereren. Teamgeest is een belangrijke voorwaarde voor het slagen van dergelijke projecten, maar

hieraan zit ook een risico. In de sociaal psychologie wordt dit ‘groepsdenken’ genoemd. Onder druk keert een groep zich vaak naar binnen en ontwikkelt haar eigen waarheden en dynamiek, waardoor men relatief ongevoelig is voor kritische geluiden in de omgeving van een project. Het inlassen van een adempauze en het bewust - door buitenstaanders - organiseren van kritiek is daarom een wijze les. Daarbij kunnen we denken aan bijvoorbeeld de uitvoering van een contra-expertise.

Een andere reden voor het gebruik van contra-expertises is het ontstaan van conflicten die de voortgang en het draagvlak kunnen frustreren. Contra-expertises en onderzoek door onafhankelijke derden kunnen dan uitkomst bieden. Nieuwe informatie en nieuwe c.q. andere inzichten worden toegevoegd aan de bestaande probleemanalyse, waardoor deze wordt verrijkt. Dit schept de mogelijkheid om te komen tot een herformulering van het probleem, waarover meer consensus tussen de betrokken belanghebbende partijen kan ontstaan. Ook kunnen oplossingen worden aangedragen die voorheen niet in ogenschouw zijn genomen. Kortom, door een adempauze in te lassen en bewust kritiek te organiseren, ontstaat een nieuwe ronde met nieuwe kansen.

Gedurende de ontwikkeling van de GBA is verschillende keren een adempauze ingelast en hebben twee contra-expertises een belangrijke rol gespeeld in het vlottrekken van het traject. De eerste contra-expertise had betrekking op de vraag of de invoering van de GBA moest plaats vinden op één moment, via het zogenaamde ‘big bang scenario’. Twijfels hierover leidde tot de instelling van een externe commissie die over de haalbaarheid van GBA zou adviseren. Dit onderzoek leidde tot een herbevestiging van de doelstellingen van de GBA maar tot een heroriëntatie op de implementatie van de GBA. Er werd gekozen voor een geleidelijke introductie. De tweede contra-expertise richtte zich vooral op de conversie van de bestaande bevolkingsadministratie naar de GBA, waarbij vooral de gebrekkige kwaliteit van de gegevens aangetoond werd en daarmee de noodzaak van kwaliteitsverbetering. Een noodzaak die aanvankelijk door de beroepsgroep van ambtenaren van burgerzaken en de VNG niet als vanzelfsprekend werd ervaren. Ook een praktijkproef bracht deze gebreken inmiddels aan het licht. De contra-expertise leidde tot de ontwikkeling van nieuwe kwaliteitsverhogende instrumenten.

Vergeet de omgeving niet

De openheid versus de geslotenheid van een ontwikkelings- en invoeringsstrategie is belangrijke uitdagingen. Daarbij gaat het niet alleen om de aanpassing van de doelen van een basisregistratie aan nieuwe thema's op de politieke en maatschappelijke agenda. Agendamanagement is ook een vorm van omgevingsmanagement. Hoe blijf ik voldoende oor en oog houden voor de geluiden van de verschillende ‘stakeholders’ die zich in de omgeving van het project bevinden? Hoe speel ik in op voor hen vitale ontwikkelingen die ook van belang kunnen zijn voor het draagvlak en de voortgang van het project? De GBA is een mooi voorbeeld. Omdat de invoeringsproblematiek zich vooral afspeelde op het gemeentelijke niveau, was alle aandacht van het GBA-projectbureau op deze doelgroep gericht. Zo werd bijvoorbeeld gebruik gemaakt van GBA-accountmanagers die de oren en ogen van het projectbureau waren en die gemeenten trachten te helpen met hun individuele

problemen. Deze geconcentreerde aandacht op het wel en wee van de gemeente leidde echter wel tot een verwaarlozing van de meer dan 300 verschillende soorten van afnemers. Hun geluiden en problemen werden onvoldoende gehoord.

Organiseer betrokkenheid

Een manier om open te staan voor omgevingsontwikkelingen, is het organiseren van externe betrokkenheid. Hierdoor wordt het draagvlak vergroot. In de ontwikkeling en invoering van de GBA en de Kentekenregistratie werd gebruik gemaakt van een uitgebreid circuit van klankbordgroepen en overleggroepen. Hetzelfde geldt ook voor de Emissieregistratie en de Kredietregistratie. EVA is een systeem dat is gebouwd en beheerd door Het Bureau Kredietregistratie. Het is een gemeenschappelijk fraudepreventiesysteem van de Nederlandse Vereniging van Banken en de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland. Bij de bouw van dit systeem waren 27 vertegenwoordigers van de verschillende branche-organisaties betrokken.

Als het eerste schaap over de dam is

In het geval van de Emissieregistratie was de medewerking van de bedrijven van essentieel belang om de registratie van de grond te tillen. Welke schaap is het eerste op de dam? Vaak wachten partijen op elkaar. Daarom is het van belang op te zoek te gaan naar organisaties en partijen die binnen de sector over een bepaald gezag beschikken en/ of toonaangevend c.q. spraakmakend zijn en overtuigd zijn van het nut en de noodzaak van een dergelijke basisregistratie. Toen zich een aantal grote, internationaal opererende (chemische) bedrijven achter het belang en de opzet van de Emissieregistratie stelden, volgden al snel andere bedrijven. Een essentiële uitdaging is na te denken hoe dit ‘zwaan kleef aan’-effect kan worden bereikt.

Fixeer en vier tussentijdse successen

Een andere les betreft het fixeren van de voortgang op bepaalde momenten binnen een project. De projectplanning leent zich natuurlijk daartoe. Fixeren heeft ook een symbolische en sociaal-psychologische betekenis, zeker indien we wijzen op een andere les: het vieren van tussentijdse successen. Op deze manier laat men aan alle betrokkenen, en ook aan de buitenwereld, zien dat men vooruitgang boekt; vooruitgang die op haar beurt het interne en externe ‘betrokkenheid’ beloont. Het vieren van tussentijdse successen is namelijk ook een manier van het codificeren van consensus en biedt vervolgens de mogelijkheid om over deze consensus te communiceren. In de casus van de Kentekenregistratie werd het vieren van tussentijdse successen werd gezien als een van de belangrijkste ‘lessons learned’.

Wetgeving als zwaard van Damocles

Een wettelijke basis speelt in de verschillende cases een belangrijke rol; een rol die per registratie varieert. Het zich kunnen beroepen op wet- en regelgeving is een belangrijke drijfveer om de meest betrokken partijen met de neuzen in dezelfde richting te laten lopen. In de GBA speelde wetgeving als zwaard van Damocles een vitale rol, omdat in de GBA-wet

staat dat de aansluiting van gemeenten op het netwerk voor een bepaalde datum verplicht was. In het geval van de Kentekenregistratie werd de wettelijke basis ingezet als pressiemiddel, maar het gebruik hiervan is vooral subtiel en impliciet. Dit in tegenstelling tot de GBA, waar de wettelijke basis expliciet als stok achter de deur werd gebruikt. De Emissieregistratie laat echter een heel ander beeld zien. Het succes van de registratie is gebaseerd op het vrijwillige karakter ervan. Thans is de medewerking bedrijven en provincies verplicht. De invoering van de nieuwe Wet Milieubeheer heeft ervoor gezorgd dat sedert 1999 de betrokkenheid bij de registratie is afgenomen, hetgeen de kwaliteit van de aangeleverde gegevens heeft verzwakt.

Voorkom een ongelijke verdeling van kosten en baten binnen het netwerk

De verdeling van kosten en baten geeft vaak aanleiding tot heftige discussies. Belangrijk is te voorkomen dat een ongelijke verdeling van kosten en baten over de betrokken partijen ontstaat. Dit kan leiden tot weerstand. Ook kan een aanvankelijk evenwicht worden verstoord. In het geval van de Emissieregistratie leidde de verzelfstandiging van een aantal betrokken partijen zoals de Topografische Dienst tot het hanteren van een prijzenstelsel voor het leveren van gegevens. Hierdoor kwam het aanvankelijk vrijwillige karakter van de Emissieregistratie steeds meer onder druk te staan.

Een discussie over kosten en baten dient zich niet alleen te beperken tot economische, in geld uit te drukken kosten en baten. Kwalitatieve kosten en baten zijn eveneens relevant.

Kwalitatieve kosten zijn bijvoorbeeld weerstand. Kwalitatieve baten zijn bijvoorbeeld een verbeterde kwaliteit van gegevens of betere verhoudingen tussen de partijen. Door oog te hebben voor deze kwalitatieve kosten en baten is het mogelijk de discussie over de verdeling van kosten en baten over de partijen te verbreden. Hierdoor is er meer ruimte voor uitruil en compensatie. Tevens moet worden bedacht dat de percepties van partijen ten aanzien van kosten en baten en de verdeling hiervan, in de loop van de verdere ontwikkeling van een registratie kan veranderen. Maar dit kan ook ruimte bieden voor uitruil en compensatie, voor nieuwe compromissen.

Het kosten/batenvraagstuk kwam voortdurend terug in de ontwikkeling van de GBA.

Onvoldoende inzicht in de (dynamische) verdeling van kosten en baten heeft onder meer aan de zijde van de gemeenten geleid tot weerstand. Verschillende onderzoeken hebben getracht in zicht te verwerven in de verdeling van kosten en baten. Het beeld dat gemeenten van deze verdeling koesterden, is in de loop van het project overigens verschoven. Aanvankelijk wezen de gemeenten vooral op de lasten die zij voor hun rekening namen, terwijl de lusten bij de afnemers lagen. De bestaande bevolkingsadministratie moest namelijk op de schop. Er was sprake van een conversie naar de GBA-standaard en daarmee samenhangende werkwijzen en procedures. Daarnaast maakte de praktijkproef en de tweede contra-expertise duidelijk dat extra investeringen gewenst waren, omdat de kwaliteit van de gegevens te wensen overliet en de noodzakelijk geachte kennis van de GBA-applicaties, eveneens ontbrak. Voor de afnemers waren er alleen maar baten, zo was het beeld. Zij konden gemakkelijker en sneller kwalitatief hoogwaardigere gegevens gebruiken voor hun eigen bedrijfsprocessen. Dit beeld is in de loop van de tijd bijgesteld. Gemeenten zagen hun investeringen terug in allerlei kwalitatieve baten. Het leidde bijvoorbeeld tot een modernisering van de dienst burgerzaken, terwijl de kwaliteit

van dienstverlening aan burgers maar ook aan de interne klanten binnen de gemeenten, eveneens kon worden verbeterd.

Bovendien is het relevant is om een onderscheid te maken naar de fase waarin een registratie zich bevindt. Er bestaat verschil tussen initiële en operationele kosten. Initiële kosten hebben betrekking op de kosten die moeten worden gemaakt om de registratie te ontwikkelen en in te voeren, kortom de noodzakelijke investeringen die moeten worden gemaakt. Operationele kosten hebben betrekking op het in de lucht houden van de inmiddels operationele registratie; kortom kosten die samenhangen met onderhoud, exploitatie en beheer. Wanneer de discussie bij het vlottrekken van een registratie reeds in het prille begin gaat over de verdeling van de operationele kosten en baten, dan kan dit averechts werken. Belangrijk is om in dit beginstadium afspraken te maken over de vraag hoe met dit vraagstuk in de loop van het project wordt omgegaan. Het gaat dus niet om een inhoudelijk verdeling van kosten naar kostensoorten en kostenplaatsen maar om een aantal procedure-afspraken. Het belang hiervan wordt nog eens onderstreept, omdat het vaak ondoenlijk is om vooraf voldoende inzicht te krijgen in kosten en baten. Bovendien veronderstelt een dergelijke transparantie die beschikbaarheid van een goede administratie. Uit een tussentijdse evaluatie van de GBA in 1994 bleek dat gemeenten en afnemers een dergelijke inzicht nauwelijks konden leveren. Claims om extra geld konden daardoor niet worden waargemaakt.

Een andere ervaring leert dat het belangrijk is om in de initiatiefase afspraken te maken over de investeringen die van de betrokken partijen worden verlangd; ook al blijft dit tot op zekere hoogte 'natte vingerwerk'. Dit betekent dat er ruimte moet zijn voor bijstellingen. Inzicht geven in de omvang van de benodigde investeringen speelt een rol in het verkrijgen van politieke, bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid. Een verhaal over de te verwachten baten moet hier echter tegenover staan. Oorspronkelijk waren de kosten voor realisatie van de Kentekenregistratie beraamd op 73 miljoen gulden (uiteindelijk waren het 12 miljoen minder). De rechtvaardiging voor deze kosten werd gevonden in een uitbreiding van de opsporingsbevoegdheid van de RDW. Dit leidde tot een opvallende afname van het aantal overtreders van de APK. Omdat de RDW de controle uitvoerde en de boete rechtstreeks naar de houder van het kenteken stuurde, verminderde het aantal overtreders aanzienlijk. Een aardig detail is dat politie en Openbaar Ministerie hierdoor nauwelijks extra werkzaamheden hoefden te verrichten. Hierdoor was politieke steun verzekerd.

Daarnaast kan een partij bewust de eerste investeringen voor zijn rekening nemen. In het geval van de Emissieregistratie namen het ministerie van VROM en Verkeer & Waterstaat de kosten voor de bouw, herbouw en onderhoud voor hun rekening. De kosten die hiermee samengingen, wogen op tegen de baten van samenwerking. Daarnaast werd een uitgebreide discussie over kosten en baten gezien als een bedreiging voor het vrijwillige karakter van de Emissieregistratie.

Tot slot

In dit artikel is een aantal 'lessons learned', een aantal kritische factoren in kaart gebracht die vanuit procesmatig perspectief van belang zijn bij de realisatie van basisregistraties in de publieke sector. De realisatie van dergelijke registraties is betekent per definitie een

interventie in de informatieverhoudingen tussen publieke en private organisaties. Macht, belang en positie spelen daarin een belangrijke rol. Ook al klinken een aantal lessen sommigen wellicht bekend in de oren, de praktijk van de ontwikkeling van interorganisationele informatiesystemen binnen de publieke sector laat echter zien dat er meer mislukkingen dan successen zijn. Analyse van deze successen en mislukkingen onderstreept iedere keer weer het belang van een procesmatige oriëntatie op interorganisationele systeemontwikkeling; een belang dat steeds vaker voor het voetlicht komt naar mate door netwerktechnologie nieuwe vormen van informatieverwerking mogelijk worden. Door de realisatie van basisregistraties vooral te benaderen als een ‘technische’ en ‘technocratische’ benadering worden de verantwoordelijkheid voor de realisatie te veel af en doorgeschoven. De realisatie van basisregistraties is bovenal een zaak voor het ‘hogere lijnmanagement’, zeker naarmate ICT steeds verder oprukt in het primaire proces van overheidsorganisaties.

Noot:

Deze vraag stond centraal in een in 2000 en 2001 door CMG uitgevoerd onderzoek in opdracht van het Programmabureau Stroomlijning Basisgegevens. Het rapport is verkrijgbaar onder de titel ‘De productieve harmonie. Lessen in ICT-procesmanagement’, Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002.

Literatuur:

De Bruijn, H., E. ten Heuvelhof & R.J. In 't Veld, Procesmanagement, Academic Service, Schoonhoven, 1999.

Over de auteur

Prof. dr. V.J.J.M. Bekkers is bijzonder hoogleraar ICT-infrastructuren in publieke en private sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en als principal consultant werkzaam bij de divisie Management Consultancy van CMG Public Sector te Den Haag.

