



Uit het Zicht: Beleidsmaatregelen voor het versnellen van het gebruik van ICT-toepassingen voor administratieve lastenverlichting

Delft, 06 mei 2010

TU Delft: Marijn Janssen, Anne Fleur van Veenstra, Martijn Groenleer, Haiko van der Voort en Hans de Bruijn

HiP Consulting: Carla Bastiaansen

Colofon

Opdrachtgever: ACTAL

Auteurs: Marijn Janssen, Anne Fleur van Veenstra, Martijn Groenleer, Haiko van der Voort, Hans de Bruijn en Carla Bastiaansen

Reviewers: Robin Hamerlinck en Peter Sevat

Managementsamenvatting

De investeringen die met informatie- en communicatietechnologie (ICT) in de publieke sector zijn gemoeid bedragen miljarden euro's. ICT is dan ook een belangrijk middel om innovaties mogelijk te maken. Zo kan ICT de administratieve lasten die burgers en bedrijven ervaren bij hun contact met de overheid merkbaar verminderen. De realisatie van deze administratieve lastenverlichting hangt echter af van het daadwerkelijke gebruik van ICT-voorzieningen. In opdracht van Actal is daarom een praktijkstudie uitgevoerd naar beleidsmaatregelen die het gebruik van ICT voor administratieve lastenverlichting kunnen versnellen. Met *versnelling* wordt in dit rapport zowel het vervroegen van het moment waarop administratieve lastenverlichting wordt behaald (snelheid) als het verhogen van de hoeveelheid administratieve lastenverlichting (impact) bedoeld. De impact kan het gevolg zijn van meer besparingen per gebruiker of van een groter aantal gebruikers.

Dit onderzoek is gebaseerd op de analyse van twee praktijkcases: de invoering van de XBRL-taxonomie als onderdeel van het programma SBR en de invoering van het OmgevingsLoket Online (OLO) in het kader van de Omgevingsvergunning (Wabo). In beide cases is het gebruik van de ICT-toepassing achtergebleven bij de doelstellingen en verwachtingen. Hierdoor wordt de administratieve lastenverlichting later gerealiseerd – er treedt vertraging op. De twee ICT-toepassingen in dit onderzoek zijn innovatief en hebben mogelijk grote procesveranderingen als gevolg. Daarnaast biedt de keuze voor deze twee cases de mogelijkheid om de verplichting van het gebruik te onderzoeken. Het gebruik van het omgevingsloket wordt verplicht gesteld, terwijl het gebruik van de XBRL-standaard (vooralsnog) een vrijwillige aangelegenheid is.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een literatuurstudie, er zijn twintig interviews gehouden met betrokkenen bij de beide cases en er is een Versnellingskamersessie georganiseerd waaraan drieëntwintig mensen deelnamen. Op basis hiervan hebben de onderzoekers een aantal voorstellen voor beleidsmaatregelen opgesteld met als doel om het gebruik van de ICT-toepassingen te versnellen.

Factoren en vertragingen die van invloed zijn op het ICT-gebruik

In beide projecten is een veelheid van factoren gevonden welke tot vertragingen hebben geleid in het gebruik van een ICT-toepassing. De factoren zijn onderverdeeld in vijf categorieën: 1. economisch; 2. gebruikersacceptatie; 3. product en technologie; 4. bestuurlijk en juridisch; en 5. proces- en projectmatige factoren. De vertragingen zijn niet toe te schrijven aan één specifieke categorie van factoren. In beide projecten heeft een combinatie van een groot aantal uiteenlopende factoren geleid tot vertraging van het gebruik van de ICT-toepassing en de verschillende (groepen) factoren lijken elkaar bovendien te versterken. De belangrijkste redenen voor vertraging zijn:

- De vervlechting van wetgeving en techniek waardoor vertraging in de ene sfeer ook vertraging in de andere sfeer betekent;
- Een veelvuldig veranderend en onrealistisch ambitieniveau waardoor het project te complex wordt;
- Een gebrek aan kennis over en een geringe betrokkenheid bij de (eind)gebruikers waardoor er onvoldoende wordt aangesloten bij hun behoeften;
- De grote verschillen met bestaande ICT-systemen welke dus extra investeringen vragen van gebruikers om deze te vervangen of om erop aan te sluiten;
- Een focus op technologie in plaats van op het veranderingsproces, de gebruiker of de administratieve lastenverlichting waardoor deze doelen uit het zicht verdwijnen;
- De continue veranderingen in de omvang van het project, de verschuiving van de daarbij horende administratieve lastenverlichting en de onzekerheid over het beheer met als gevolg een terughoudende opstelling van gebruikers; en
- De weerstand bij partijen die zich aangetast voelen in hun kernwaarden door de ingrijpende veranderingen in de rollen en processen van partijen in de gehele keten.

Hoewel dit onderzoek zich vooral richt op de implementatie en het gebruik van ICT-voorzieningen, bleek dat een groot aantal van de gevonden factoren die van invloed zijn op het uiteindelijke gebruik, zich al in de ontwikkelingsfase van de onderzochte cases manifesteerde. De hierdoor ontstane vertragingen zijn op dit moment niet meer goed te maken. Om dit te illustreren, is voor beide projecten een vergelijking gemaakt met literatuur. Deze vergelijking laat zien dat veel klassieke projectmanagementvalkuilen niet vermeden zijn, zoals al eerder door de Rekenkamer is vastgesteld.¹

Daarnaast bleek dat het omgaan met technische en organisatorische uitdagingen tijdens de implementatie van de ICT-voorzieningen veel tijd heeft gekost. Doordat hierop steeds ad hoc gereageerd moest worden, verliepen de projecten grotendeels in een sfeer van *incidentenmanagement*. Omdat de aandacht steeds uitging naar het managen van deze incidenten, raakten de gebruiker, en het doel van administratieve lastenverlichting, grotendeels uit beeld.

Wettelijk verplicht gebruik

In Zweden en Denemarken heeft het elektronisch factureren een enorme vlucht genomen door het invoeren van een wettelijke verplichting. In Nederland heeft de verplichte elektronische belastingaangifte grote invloed gehad op de met de aangifte gepaard gaande administratieve lasten en op het succes van DigiD. Op vergelijkbare wijze kan verplichting van het gebruik van XBRL tot verdere ketenautomatisering leiden. Verplichting roept echter ook weerstand op bij sommige partijen die zich door de overheid gedwongen voelen tot het doen van investeringen. Daarnaast roept verplichting van het gebruik verwachtingen op. Zo heeft het keer op keer uitstellen van de invoeringsdatum van de OLO bij sommige partijen geleid tot een afwachtende houding, terwijl partijen die al klaar waren voor de invoering zich juist ergeren aan het uitstel. Het wettelijk verplichten van het gebruik kan leiden tot een versnelling van het gebruik, maar voordat eventueel over gegaan zou kunnen worden tot verplichting moet wel aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Daarom is de eerste voorgestelde beleidsmaatregel:

1. Wetgeving en verplichting: De overheid moet haar zaken eerst op orde hebben

De belangrijkste voorwaarde voor verplichting is dat de overheid ‘er klaar voor is’. Hieronder wordt verstaan dat dat overheidspartijen de taken kunnen uitvoeren die horen bij de verplichting en dat gebruikers voldoende kunnen worden ondersteund. Zo moet, bijvoorbeeld, de techniek grote aantallen gebruikersaanvragen kunnen verwerken en een helpdesk zijn ingericht.

Daarnaast moet duidelijk zijn wat er precies verplicht wordt gesteld en per wanneer zodat gebruikers hierop kunnen anticiperen. Het nadeel van verplichting is meestal dat deze voor alle gebruikers tegelijkertijd geldt, terwijl de behoeften van gebruikersgroepen vaak uiteenlopen. Zo kunnen ‘early adopters’ verleid worden met een pilot op basis van een eerste technische versie, terwijl andere gebruikersgroepen pas overgaan tot gebruik wanneer de techniek is uitontwikkeld. Wetgeving zou hierin moeten differentiëren.

Een ‘*de facto verplichting*’ (in plaats van direct een wettelijke verplichting) kwam bij de respondenten naar voren als de meest acceptabele invoeringswijze voor XBRL. Dit zou betekenen dat een eventuele wettelijke verplichting voorafgegaan wordt door het geleidelijk uitfasen van andere mogelijkheden en het gebruik wordt verplicht bij alle nieuwe initiatieven die worden ingevoerd, zodat er op termijn geen andere mogelijkheid meer is dan het gebruik van XBRL. Ook is voor verplichting van het gebruik van XBRL in een aantal gegevensstromen verdere ontwikkeling van de taxonomie noodzakelijk.

Maatregelen voor het versnellen van de administratieve lastenverlichting

Op basis van de interviews en de Versnellingskamerworkshop doet dit onderzoek nog vier andere aanbevelingen voor beleidsmaatregelen die administratieve lastenverlichting kunnen bewerkstellingen door het versnellen van het gebruik van de ICT-toepassingen:

¹ Algemene Rekenkamer (2007). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid - Deel A*, 's-Gravenhage, 2007. Algemene Rekenkamer (2009). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid - Deel B*, 's-Gravenhage, 2008.

2. Begrijp de gebruiker: Stuur op duidelijke baten

In beide cases is de focus op de administratieve lastenverlichting voor de gebruikers, de aanvragers van een Omgevingsvergunning en de bedrijven die van XBRL gebruik maken om hun financiële rapportages in te dienen bij de overheid, verloren gegaan. Dit kwam doordat andere zaken, zoals het oplossen van technische problemen, de cases overheersten en doordat er geen duidelijke business case was om hier op te sturen. Zo werden er op macroniveau uitspraken gedaan over administratieve lastenverlichting in plaats van dat deze zichtbaar werd gemaakt voor gebruikers. Het verdient dan ook aanbeveling dat de overheid niet optreedt namens gebruikers, maar dat gebruikers vanaf het eerste moment worden betrokken om zicht te krijgen op hun wensen en belangen. Bovendien zijn gebruikers geen homogene maar een heterogene groep. Daarom dient er per gebruikerssegment een verschillende business case gemaakt te worden. Een aanbeveling voor zowel OLO als voor XBRL is om op basis van de huidige inzichten een realistische business case per gebruikersgroep op te stellen.

Bij XBRL moet de afspraak in het convenant dat intermediairs de efficiencyvoordelen die met XBRL worden behaald zoveel mogelijk aan ondernemers doorgeven onder de loep worden genomen om te bepalen of deze realistisch is. Hetzelfde geldt voor de schatting dat banken in staat moeten zijn om klanten één procentpunt minder rente te berekenen voor kredietverstrekking. Bekeken moet worden of het doorgeven van de voordelen van het gebruik van ICT-toepassingen aan de gebruikers ook daadwerkelijk zal gebeuren.

Aanvullend verdient het aanbeveling om duidelijke stimulansen voor de eindgebruikers te creëren om de nieuwe werkwijze te adopteren. Bij OLO kan dit bijvoorbeeld het verlagen van de leges zijn en bij XBRL een lagere prijs voor het opvragen van jaarrekeningen of een korting op de jaarlijkse bijdrage aan de Kamer van Koophandel. Dit heeft bovendien als voordeel dat de gebruiker dit direct merkt, terwijl er nu door hen wordt getwijfeld aan behalen van voordelen door het gebruik van de ICT-toepassing alleen. Dergelijke stimulansen kunnen tijdelijk, als een 'verleidingsstrategie' worden ingezet.

3. Ondersteuning: Verlaag drempels voor gebruik

Gebruikers hebben vaak moeite om een nieuwe voorziening te gebruiken omdat het investeringen van gebruikers in het leren om te gaan met een voorziening vereist. Goede ondersteuning is nodig om de drempel voor het gebruik te verlagen.

Bij OLO is de aanbeveling om de hoge foutmarge in het aanvraagproces te reduceren en om gebruikers te helpen bij het goed indienen van de eerste aanvragen. Voor XBRL dienen het eigenaarschap en de kwaliteitsborging van de taxonomie duidelijk belegd te zijn en is de aanbeveling om het gebruik van de authenticatievoorziening (via een AuSP) optioneel of gratis te maken om daarmee deze drempel te verlagen.

4. Transparantie: Creëer duidelijkheid en schep vertrouwen

Het is nodig om vertrouwen te creëren in de ICT-toepassing, ook op de langere termijn, om desinvesteringen te voorkomen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de overheid duidelijkheid geeft over de veranderingen voor alle partijen in de gehele keten. Wanneer gebruikers en andere ketenpartijen zekerheid krijgen over hoe de toepassing wordt ingezet om het ketenproces te ondersteunen en welke baten er zijn voor ketenpartijen, zullen ze waarschijnlijk eerder bereid zijn om te investeren.

Een andere maatregel is om te zorgen voor een aantal succesvolle pilots bij gebruikers en het succes van deze pilots te communiceren. Bij XBRL kan de vrijheid om taxonomieën te ontwikkelen, leiden tot wildgroei en tot nieuwe verkokering.

5. Planning: Procesmanagement en fasering

Beide projecten zijn omvangrijk en zijn groots aangepakt, waarbij een aantal onderdelen tegelijk ingevoerd moest worden. Vele partijen zijn betrokken op basis van hun eigen, legitieme belangen. Verschillende van deze partijen kregen gedurende het proces het gevoel dat hun belangen werden aangetast. Inzicht in en begrip voor belangen van partijen waarvan medewerking wordt gevraagd is van essentieel belang voor een snelle invoering en het verdient aanbeveling om hier dan ook aandacht aan te besteden voordat een project van start gaat. Door een gebrek aan inzicht en begrip duurde het lang voordat de eerste successen behaald konden worden.

Innovatie en ontwikkeling liepen door elkaar, terwijl ontwikkeling en beheer gescheiden was. In de toekomst verdient het aanbeveling om een duidelijk onderscheid tussen innovatie en ontwikkeling aan te brengen, terwijl beheer juist meer betrokken moet worden bij ontwikkeling. Hoewel in het scheiden van innovatie en ontwikkeling het gevaar schuilt dat er tijdens de innovatiefase beslissingen worden genomen die later verkeerd blijken, maar niet meer terug gedraaid worden, is het van belang dat het tijdens de innovatiefase al duidelijk is of de technische oplossing waarvoor gekozen wordt, haalbaar is. Hiernaast speelde de grootse aanpak en de daarbij behorende complexiteit een vertragende rol. Een aanbeveling is om eerst een kleine faciliteit te ontwikkelen die tot concrete voordelen voor bepaalde gebruikers leidt en die later uit te breiden op grond van ‘proven technology and concept’ voor een bredere gebruikersgroep. Het is van belang om de eerste successen niet te laat in het project te behalen, waardoor de innovatie duidelijk neergezet kan worden en verdere ontwikkeling en invoering een impuls krijgen.

Ten slotte

In dergelijke complexe invoeringsprocessen met veel verschillende partijen en onderlinge afhankelijkheden ligt vertraging op de loer. Bij de onderzochte cases ging veel tijd en aandacht uit naar het voortdurend inspelen op veranderingen en het oplossen van technische problemen waardoor de gebruiker en het doel van administratieve lastenverlichting uit het oog is verloren. Het belang van goed procesmanagement is dan ook groot, zodat omgaan met complexiteit en voortdurende veranderingen gepaard gaat met het in de gaten houden van de doelstellingen van het project. Daarnaast is het van belang de realistische ambities te formuleren zodat de complexiteit beperkt is. Te hoge ambities leiden tot een spiraal van vele veranderingen tijdens het project om de ambities te kunnen realiseren, hetgeen juist weer leidt tot een afwachtende houding bij gebruikers, en wat vervolgens weer leidt tot het verder vergroten van complexiteit etc. Realistisch beginnen, rekening houden met de kernwaarden van spelers, een voldoende gedetailleerde business case op gebruikersniveau en regelmatige ‘*reality checks*’ voor het ijken aan de business case, waaronder de verwachte administratieve lasten voor gebruikers, is noodzakelijk. Strategieën die kunnen helpen hiermee om te gaan, zijn in het instellen van het regelmatig uitvoeren van een ‘complexiteitstoets’ om te bepalen of de projectdoelstellingen nog realistisch zijn, controle te houden over de omvang van het project en hiermee tegenwicht te bieden aan ambitieuze uitvoerders en beleidsmakers. De voorgestelde maatregelen in dit rapport om de administratieve lastenverlichting te versnellen, zijn echter niet meer dan symptoombestrijding, omdat de meeste oorzaken van de vertragingen voor de onderzochte cases niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt. Desalniettemin kan door invoering van de maatregelen uit dit rapport het behalen van de administratieve lastenverlichting versneld worden.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	II
Inhoudsopgave	2
1. INLEIDING	4
1.1. AANLEIDING ONDERZOEK EN OPDRACHTGEVER	4
1.2. ONDERZOEKSDOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN	4
1.3. SCOPE VAN HET ONDERZOEK	4
1.4. ONDERZOEKSMETHODE EN DEELNEMERS	5
1.5. BEGRIPPEN	6
1.6. OPBOUW VAN DIT RAPPORT.....	6
2. ACHTERGROND PRAKTIJKCASES	7
2.1. OMGEVINGSLOKET ONLINE.....	7
2.1.1. <i>Geschiedenis en betrokken partijen</i>	7
2.1.2. <i>Techniek en processen</i>	8
2.2. XBRL.....	9
2.2.1. <i>Geschiedenis en betrokken partijen</i>	9
2.2.2. <i>Techniek en processen</i>	11
2.3. OPGELOPEN VERTRAGING VAN ADMINISTRatieve LASTENVERLICHTING	11
3. FACTOREN DIE HET GEBRUIK VAN ICT BEPALEN	13
3.1. INLEIDING	13
3.2. FACTOREN UIT LITERATUUR.....	13
3.2.1. <i>Economische factoren</i>	13
3.2.2. <i>Technologie</i>	13
3.2.3. <i>Gebruikersacceptatie</i>	14
3.2.4. <i>Bestuurlijke en juridische factoren</i>	14
3.2.5. <i>Proces- and projectmatige factoren</i>	14
3.3. FACTOREN DIE VAN INVLOED ZIJN OP HET ICT-GEbruIK IN DE PRAKTIJKCASES.....	15
3.3.1. <i>Economische factoren</i>	16
3.3.2. <i>Technologie</i>	16
3.3.3. <i>Gebruikersacceptatie</i>	17
3.3.4. <i>Bestuurlijke en juridische factoren</i>	17
3.3.5. <i>Proces- en projectmatige factoren</i>	18
3.4. CONCLUSIE	18
4. ANALYSE VAN DE VERTRAGINGEN	19
4.1. DE TERM VERTRAGING	19
4.2. VERTRAGINGEN EN OORZAKEN VAN VERTRAGING OLO.....	20
4.2.1. <i>Vervlechting van het juridische met het technische: koppeling Wabo-OLO</i>	20
4.2.2. <i>Uitstel leidt tot uitstel</i>	20
4.2.3. <i>Geen zicht op administratieve lastenverlichting voor gebruikersgroepen</i>	21
4.2.4. <i>Het heterogene ICT- en werkproceslandschap bij gemeenten</i>	21
4.2.5. <i>Belangenorganisaties vertegenwoordigen maar een deel van de gebruikers</i>	21
4.2.6. <i>Ambitieniveau verschuift</i>	21
4.2.7. <i>Gebrek aan kennis en leveranciers afhankelijkheid</i>	22

4.3.	VERTRAGINGEN EN OORZAKEN VAN VERTRAGING XBRL	22
4.3.1.	<i>Voordelen voor gebruikersgroepen zijn niet duidelijk</i>	22
4.3.2.	<i>Te complex/ambitieuw: innovatie wordt op innovatie gestapeld</i>	23
4.3.3.	<i>Bestaande systemen zijn gebaseerd op een andere standaard</i>	23
4.3.4.	<i>Nog geen overeenstemming over het beheer van de taxonomie</i>	23
4.3.5.	<i>Vooral marktgedreven in plaats van gebruikersgedreven</i>	24
4.3.6.	<i>Gebrek aan regie door de overheid</i>	24
4.3.7.	<i>De uitvragende partijen waren niet klaar voor invoering</i>	24
4.3.8.	<i>Beperkte kennis van XBRL</i>	25
4.4.	FACTOREN DIE IN BEIDE CASES EEN ROL SPEELDEN	25
4.4.1.	<i>Vervlechting van ICT met wetgeving</i>	25
4.4.2.	<i>Onrealistisch ambitieniveau</i>	25
4.4.3.	<i>Te weinig kennis over en betrokkenheid bij de gebruiker</i>	25
4.4.4.	<i>Techniek is leidend</i>	26
4.4.5.	<i>Continue verandering, onzekerheid en incidentenmanagement (volatiliteit)</i>	26
4.4.6.	<i>Aantasting kernwaarden betrokkenen</i>	26
4.5.	DE ROL VAN PROJECTMANAGEMENT	26
4.6.	CONCLUSIE	27
5.	BELEIDSMATREGELEN VOOR VERSNELLEN ICT-GEBRUIK	28
5.1.	WETTELIJKE VERPLICHTING TOT GEBRUIK ALS MAATREGEL	28
5.1.1.	<i>De voordelen en nadelen van verplichting van gebruik</i>	28
5.1.2.	<i>Voorwaarden van verplichting van gebruik</i>	29
5.1.3.	<i>Verplicht gebruik van OLO</i>	30
5.1.4.	<i>Verplichting gebruik XBRL?</i>	30
5.2.	BELEIDSMATREGELEN VOOR STIMULERING ICT-GEBRUIK.....	31
5.2.1.	<i>Begrijp de gebruiker: stuur op duidelijke baten</i>	31
5.2.2.	<i>Ondersteuning: verlaag drempels voor gebruik</i>	32
5.2.3.	<i>Transparantie: creëer duidelijkheid en schep vertrouwen</i>	33
5.2.4.	<i>Planning: Procesmanagement en fasering</i>	34
5.3.	CONCLUSIE EN REFLECTIE.....	36
5.3.1.	<i>OLO – start stapsgewijs met de invoering</i>	36
5.3.2.	<i>XBRL – maak gebruik van de mogelijkheden</i>	37
5.3.3.	<i>Reflectie</i>	37
	Literatuur	2
	Bijlage 1: Deelnemerslijsten van de Versnellingskamer workshop, de interviews en geïnterviewden tijdens congres	5
	Bijlage 2: Overzicht gebeurtenissen OLO-casus	7
	Bijlage 3: Overzicht gebeurtenissen XBRL-casus	9
	Bijlage 4: Brainstormresultaten voor mogelijke stimulansen XBRL	11
	Bijlage 5: Projectmanagementvalkuilen uit literatuur	12

1. Inleiding

1.1. Aanleiding onderzoek en opdrachtgever

In ICT-projecten bij de overheid gaan miljarden euro's om². De Technische Universiteit Delft (TU Delft) heeft, ondersteund door HiP Consulting, gedurende de periode januari t/m maart 2010 een praktijkstudie uitgevoerd naar factoren die het gebruik van ICT-toepassingen beïnvloeden en de mogelijkheden om dit gebruik van ICT te stimuleren. Opdrachtgever van het project is het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Actal adviseert de Regering en de Staten-Generaal over de gevolgen van regeldruk van voorgenomen wet- en regelgeving en over programma's om de bestaande regeldruk te verminderen. Op basis van dit praktijkonderzoek wordt een advies aan de Regering en de Tweede Kamer aangeboden.

Aanleiding voor de praktijkstudie is dat de doelstelling voor de realisatie van administratieve lastenverlichting niet gehaald lijkt te worden onder andere als gevolg van vertragingen in het gebruik van ICT-toepassingen. In het regeerakkoord van het Kabinet Balkenende 4 (CDA, PvdA en CU) uit 2007 is de doelstelling opgenomen om merkbaar 25% minder administratieve lasten voor bedrijven en burgers te realiseren. De kans bestaat dat deze doelstelling niet zal worden gerealiseerd als gevolg van vertragingen in het gebruik van ICT-toepassingen. Voorbeelden van dergelijke ICT-toepassingen zijn de XBRL gegevensstandaard en het Omgevingsloket Online (OLO).

1.2. Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen

Het *doel* van dit onderzoek is om aanbevelingen te doen die het gebruik van ICT-toepassingen stimuleren, teneinde *versnelling* van de merkbare administratieve lastenverlichting te realiseren voor burgers en het bedrijfsleven. Hiertoe zijn de volgende vijf onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke factoren bepalen het gebruik van technisch geïmplementeerde ICT-toepassingen van de overheid?
2. Indien er vertragingen in het gebruik optreden voor de geselecteerde studiecasses, welke oorzaken hebben deze vertragingen?
3. Op welke wijze kan het gebruik van de ICT-toepassingen uit de geselecteerde studiecasses op korte termijn worden bevorderd, zodat de administratieve lastenverlichting wordt gerealiseerd?
4. In hoeverre kan het verplicht stellen van het gebruik door de overheid van een ICT-toepassing bijdragen aan het gebruik van een ICT-toepassing in het algemeen en bij de studiecasses in het bijzonder? Wat zijn daarbij de voor- en nadelen en welke randvoorwaarden zijn er voor het verplicht stellen van het gebruik?
5. Welke concrete aanbevelingen kunnen op basis van dit onderzoek worden gedaan om het gebruik van ICT-toepassingen van de overheid in het algemeen te bevorderen?

1.3. Scope van het onderzoek

Dit onderzoek is gebaseerd op deskresearch en het onderzoeken van twee praktijkcases middels interviews en een Versnellingskamersessie. De cases betreffen de invoering van het Omgevingsloket Online (OLO) in het kader van de Omgevingsvergunning en het XBRL-project dat wordt uitgevoerd door het programma Standard Business Reporting (SBR, voorheen Nederlands Taxonomie Project – NTP).

Het doel van het Wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is om de vergunningaanvraag van alle vergunningen met betrekking tot 'de omgeving' samen te voegen en

² Algemene Rekenkamer (2007). Lessen uit ICT-projecten bij de overheid - Deel A, 's-Gravenhage, 2007. Algemene Rekenkamer (2009). Lessen uit ICT-projecten bij de overheid - Deel B, 's-Gravenhage, 2008.

daarmee de administratieve lasten van aanvragers te verlagen en de vergunningaanvraag sneller af te handelen. Onder de Omgevingsvergunning vallen de vergunningen op VROM-gebied, zoals die voor wonen, bouwen, ruimte en milieu. Daarnaast zijn ook vergunningen op beleidsterreinen van andere departementen meegenomen, zoals vergunningen op het gebied van monumenten, natuurbescherming, flora en fauna en water.

Het SBR-programma heeft als doel om gestandaardiseerde bedrijfsrapportages voor het financiële domein in te voeren, gebruik makend van de internationale open standaard eXtensible Business Reporting Language (XBRL). Op basis van XBRL heeft het NTP (nu: SBR), een initiatief van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Justitie, een taxonomie samengesteld met daarin financiële begrippen. Het doel van het programma SBR is dat ondernemers op gestandaardiseerde en geautomatiseerde wijze gegevens over de bedrijfsvoering via een technische infrastructuur aankunnen aanleveren aan overheden (in eerste instantie de Belastingdienst, Kamer van Koophandel en het Centraal Bureau van de Statistiek).

Er is voor deze twee cases gekozen omdat beide administratieve lastenverlichting als doel hebben en omdat beide cases een vergelijkbare complexiteit en vertraging bij implementatie kennen. Zo worden beide projecten gekenmerkt door een hoge mate van innovatie. Dit betreft niet alleen technische innovaties, maar er wordt ook verwacht dat het proces van vergunningaanvragen en het proces van verslaglegging en bedrijfsrapportage na invoering van beide projecten ingrijpend zijn veranderd. Daarnaast is in beide projecten een groot aantal zeer diverse gebruikers en partijen betrokken. Implementatie heeft gevolgen voor een veelheid aan partijen.

Er zijn ook belangrijke verschillen tussen de twee projecten. Zo is de ontwikkeling van de ICT-toepassing verschillend belegd. Het OLO wordt door een softwareleverancier in opdracht van VROM ontwikkeld en 'om niet' aan lagere overheden, burgers en bedrijven beschikbaar gesteld. De ontwikkeling van software op basis van de XBRL-standaard wordt grotendeels aan de markt overgelaten. Een tweede verschil is dat het vanaf het begin duidelijk is geweest dat het gebruik van het omgevingsloket verplicht gesteld zou worden, terwijl het gebruik van de XBRL-standaard een individuele keuze is.

1.4. Onderzoeksmethode en deelnemers

In dit onderzoek worden meerdere onderzoeksmethoden gehanteerd. Als eerste is een verkennende literatuurstudie uitgevoerd naar factoren die het gebruik van ICT-toepassingen bevorderen en vertragen. Vervolgens zijn er twintig interviews gehouden met betrokken partijen uit het brede veld van belanghebbenden in beide cases. Zie bijlage 1 voor een overzicht van geïnterviewden. Hoewel er geen ruimte was om alle betrokkenen uitgebreid te spreken, is geprobeerd alle invalshoeken en belangen te horen.

Vervolgens is er een Versnellingskamersessie georganiseerd waarin de bevindingen vanuit de literatuurstudie en de interviews als startpunt zijn gebruikt. Op 3 maart 2010 zijn drieëntwintig deelnemers bijeen gekomen bij de TU Delft (zie Bijlage 1: Deelnemerslijsten van de Versnellingskamer workshop, de interviews en geïnterviewden tijdens congres) waarvan tien personen vooraf al geïnterviewd waren. In de Versnellingskamer wordt gewerkt met het 'Group Support System' (GSS) en met smartboards. Het GSS maakt gebruik van een methode waarbij een deel van de discussie via het systeem verloopt, waardoor deelnemers op elkaars ideeën kunnen reageren. Zo maakt de GSS het mogelijk om in een korte tijd veel ideeën te genereren. Hiermee is een verdiepingsslag gemaakt in de onderzoeksresultaten.

Het bleek onmogelijk om ZZP'ers en MKB-bedrijven te interviewen over het gebruik van XBRL, omdat deze mogelijkheid bij hen nog onbekend is. Daarnaast wordt voor een groot deel van deze groep de boekhouding verzorgd door de intermediair. Ten slotte bleek het ook lastig om intermediairs te overtuigen om aan de Versnellingskamer workshop deel te nemen, omdat zij weinig tijd tot hun beschikking hadden en er nog maar een beperkt aantal intermediairs XBRL-ervaring hebben. Daarom

is besloten om deel te nemen aan de XBRL praktijkdag voor intermediairs.³ Daar is gesproken met een aantal accountants en een administratie- en adviesbureau en is een presentatie bijgewoond van vijf softwareleveranciers en twee service providers.

1.5. Begrippen

De term ‘vertraging’ betreft in het geval van de Wabo het uitstellen van de datum van ingebruikstelling van het Omgevingsloket Online. De Wabo zou oorspronkelijk op 1 januari 2007 van kracht worden en sindsdien is invoering vier keer uitgesteld. Op 9 maart jl. is de wet in de Eerste Kamer behandeld. De uitkomst van dit debat is dat afhankelijk van de uitkomst van het testen van de OLO dat half april plaatsvindt, bepaald wordt of de invoering op 1 juli 2010 haalbaar is. De kans dat deze deadline gehaald gaat worden, wordt echter niet groot geschat.⁴

De XBRL-standaard wordt nu op kleine schaal toegepast in Nederland. Omdat er nooit een officiële ingangsdatum van het gebruik is genoemd is er vanuit dit gezichtspunt geen sprake van vertraging. Wel zijn er door het programma SBR in 2007 doelstellingen opgesteld voor de invoering van XBRL. Zo zou er over 2008 ruim een miljoen XBRL-berichten bij de overheid aangeleverd worden. In 2009 is geconcludeerd dat deze doelstellingen niet gehaald zijn. De term ‘vertraging’ in de XBRL casus is daarom op te vatten als het achterblijven van het gebruik van XBRL door bedrijven voor hun financiële rapportages bij de verwachtingen van het programma SBR. Zonder grootschalige toepassing door ondernemers en intermediairs wordt ook de doelstelling op het gebied van lastenvermindering (350 miljoen euro voor het jaarrekeningrecht in 2007) niet gerealiseerd.

‘Versnelling’ gaat dus over het vervroegen van het moment waarop administratieve lasten behaald worden (snelheid) als over het verhogen van de hoeveelheid administratieve lastenverlichting (impact). Dit laatste wordt gerealiseerd door meer besparingen per gebruiker te realiseren of het aantal gebruikers te vergroten.

1.6. Opbouw van dit rapport

Dit rapport is opgebouwd aan de hand van de onderzoeksvragen. In hoofdstuk twee worden de praktijkcases beschreven. Hoofdstuk drie beschrijft de factoren die het ICT-gebruik beïnvloeden welke gevonden zijn tijdens de interviews en de Versnellingskamersessie. Vervolgens worden in hoofdstuk vier onderzoeksvraag twee en drie beantwoord. Het betreft de soorten vertraging en de oorzaken van vertraging voor beide cases. Ten slotte komen in hoofdstuk vijf onderzoeksvragen vier en vijf aan bod. In hoofdstuk vijf wordt een advies gegeven over een (mogelijke) verplichtstelling van het ICT gebruik. Daarnaast wordt een viertal beleidsaanbevelingen gedaan voor het stimuleren van het gebruik van ICT-toepassingen.

³ Georganiseerd door NOVAK en ICT Accountancy (een initiatief van onderzoeksbureau GDNED) op 9 maart 2010 te Lunteren.

⁴ Berentsen L., ‘Lagere koten vergunningen laten weer op zich wachten; ICT frustriert lastenverlichting.’ Financieel Dagblad, 10 maart 2010.

2. Achtergrond praktijkcases

2.1. Omgevingsloket Online

Na invoering van het Wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) worden ruim vijftientig vergunningen op het gebied van wonen, ruimte en milieu vervangen door één Omgevingsvergunning.⁵ Naast de vergunningen die nu onder het Ministerie van VROM vallen, vallen hieronder ook vergunningen op het gebied van monumenten- en natuurbescherming. Deze samenvoeging van vergunningen maakt het mogelijk voor gebruikers om deze in één keer aan te vragen via één aanvraagformulier. Daarnaast zorgt de samenvoeging ervoor dat deze gecombineerde vergunning volgens één procedure bij het bevoegd gezag afgehandeld kan worden. Het digitale omgevingsloket, de OLO, maakt het indienen van de gecombineerde vergunningaanvraag mogelijk en tegelijkertijd geeft het loket aan het bevoegd gezag de mogelijkheid om digitaal informatie uit te wisselen. Ook kunnen aanvragers van een vergunning statusinformatie over hun aanvraag inzien.

2.1.1. Geschiedenis en betrokken partijen

Het samenvoegen van deze verschillende vergunningen in de ‘Omgevingsvergunning’ zou voordelen opleveren tijdens het aanvragen, omdat er nu maar één aanvraag ingediend hoeft te worden voor alle vergunningen die betrekking hebben op activiteiten die gevolgen hebben voor de omgeving, in plaats van meerdere. Daarnaast heeft levert het een tijdsvoordeel voor aanvragers op tijdens het behandelen van de aanvraag, omdat deze nog maar één keer ingediend hoeft te worden terwijl er mogelijk meerdere partijen de beoordeling uitvoeren. Het één keer indienen heeft ook een nadeel voor gebruikers omdat aanvragers alles in één keer moeten indienen. Ze hebben daardoor veel administratieve lasten terwijl de aanvrager uiteindelijk wellicht geen vergunning krijgt. Daarom is het mogelijk om een project in twee fasen in te dienen.

De aanvrager (gebruiker) van een vergunning hoeft niet noodzakelijk deze zelf aan te vragen. Vaak wordt de vergunningsaanvraag door andere partijen uitgevoerd. Dit kunnen architecten of aannemers zijn. Doordat er meerdere partijen aan de kant van de gebruiker zijn, wordt het aanvraagproces gecompliceerd.

Het doel was om de Wabo in te voeren op 1 januari 2008, maar door vertragingen in de behandeling van het wetsontwerp in zowel de Tweede als de Eerste Kamer is de wet nog steeds niet ingevoerd. De beoogde invoeringsdatum is nu 1 juli 2010. In bijlage 2 is een overzicht van de belangrijkste data voor de Omgevingsvergunning opgenomen.

De verantwoordelijkheid over het project lag vanaf het begin bij het Ministerie van VROM. Het Ministerie heeft de ontwikkeling van de OLO aanbesteed aan een externe leverancier. Andere belangrijke partners zijn de gemeenten, die optreden als bevoegd gezag en die de procesveranderingen moeten doorvoeren. Als vertegenwoordiging van de gemeenten trad de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) op tijdens het project. Tijdens het project veranderde de functie van de ICT-toepassing meerdere malen. Eerst ging het om een aanvraagformulier, die evolueerde tot een vragenboom waarin ook procesinformatie was verwerkt. Vervolgens bleek het project niet meer beheersbaar, waardoor het ambitieniveau is teruggebracht tot een postbus waarin informatie kan worden opgeslagen. Om te bepalen hoe de OLO er uit moest komen te zien, zijn ook een aantal grote aanvragende partijen uitgenodigd om input te leveren op het beoogde ontwerp. Dit heeft veranderingen als gevolg gehad, zoals het toevoegen van de mogelijkheid om een bouwproject in verschillende delen op te knippen, waarvoor verschillende vergunningen kunnen worden aangevraagd.

⁵ Dit zijn onder andere de bouwvergunning, milieuvergunning, gebruiksvergunning, aanlegvergunning en de kapvergunning. Het project omgevingsvergunning is onderdeel van het programma ‘Modernisering VROM- regelgeving’. Dit programma heeft tot doel het aantal wetten en regels van VROM flink te verminderen en te verbeteren. De vergunning moet uitgevoerd worden door decentrale overheden, de gemeenten. Deze vergunning kan bij één loket bij de gemeente worden aangevraagd. Hiervoor gaat één procedure gelden waarop één besluit volgt. Voor beroep tegen dat besluit zal er één beroepsprocedure zijn.

Het integreren van de processen van verschillende vergunningen is complex omdat er grote verschillen tussen bestaan. Door de complexiteit wordt een veelheid aan onderling afhankelijke zaken aangepakt. Hierdoor zijn op een gegeven moment iedereen zich er mee ging bemoeien en (EGEM, IPO, GovUnited, provincies, gemeenten). Dit leidde tot een steeds grotere ontevredenheid van de leden van de adviesgroep (2008), wat uiteindelijk heeft geleid tot een risicoanalyse door VKA⁶, en uiteindelijk tot een toets door EGEM en een wat beperktere scope (geen heel uitgebreide behandelmodule).

Bij gemeenten en provincies zijn ongeveer 120 pilots uitgevoerd naar uiteenlopende aspecten van de Omgevingsvergunning, zoals het invoeren van procesveranderingen en het gedigitaliseerd ondersteunen van de vergunningaanvraag. Bij het Ministerie van Economische Zaken is daarnaast een aanvullend project gestart, waarbij het aanvragen van een omgevingsvergunning wordt ondersteund door ICT.

2.1.2. Techniek en processen

De OLO is een service die online beschikbaar komt voor gebruikers via www.omgevingsloket.nl. Om een aanvraag in te dienen, wordt gebruik gemaakt van DigiD. De achterliggende technologie van de OLO wordt ontwikkeld door een consortium van softwareleveranciers. Vanaf 23 december 2009 is release 2.2 van Omgevingsloket Online beschikbaar. Omgevingsloket Online bestaat uit de volgende onderdelen:

- *Vergunningcheck*. Hiermee gaat de aanvrager na of hij verplicht is een omgevingsvergunning aan te vragen of dat hij kan volstaan met het doen van een melding. De vergunningcheck voor particulieren, bedrijven en instellingen bestaat uit een vragenboom waarmee de aanvrager kan vaststellen of hij vergunning- of meldingplichtig is. Ook wordt op basis van de antwoorden duidelijk welk bevoegd gezag de aanvraag uiteindelijk zal behandelen.
- *Aanvraagmodule*. Hiermee stelt de aanvrager de aanvraag op. De aanvraagmodule bevat een aanvraagformulier dat wordt samengesteld op basis van de antwoorden op de vragenboom. De aanvrager vult persoonlijke gegevens of bedrijfsgegevens in, gegevens over de te ondernemen werkzaamheden en over het object of de objecten (bijvoorbeeld de woning of de fabriek) waarop deze werkzaamheden betrekking hebben. Daarnaast heeft de aanvrager de mogelijkheid om bijlagen toe te voegen.
- *Dossiermodule*. Hierin verrichten medewerkers van gemeenten en provincies hun werk. De dossiermodule wordt gebruikt voor het behandelen en uitwisselen van ingediende aanvragen en andere documenten door het bevoegd gezag (gemeente, provincie en adviseurs). Het gebruik van de dossiermodule is optioneel (afhankelijk van de reeds beschikbare ICT-kennis en -voorzieningen bij het bevoegd gezag). Deze module bestaat uit een aanvraagdossier en een behandeldossier.

Het *aanvraagdossier*: op het moment dat een aanvraag wordt ingediend in Omgevingsloket online, wordt de aanvraag verstuurd aan het bevoegd gezag. Naar keuze van het bevoegd gezag kan dit per e-mail of via webservices. Bijlagen worden niet verstuurd, maar blijven in het aanvraagdossier. Het bevoegd gezag heeft wel toegang tot deze bijlagen. Het bericht dat het bevoegd gezag van de aanvraag ontvangt, bevat hyperlinks naar de betreffende bijlagen in het aanvraagdossier en een PDF met de aanvraag.

Het *behandeldossier*: op het moment dat een aanvraag wordt ingediend, wordt ook een behandeldossier aangemaakt. Alleen gemeentes, provincies en betrokken adviseurs hebben toegang tot dit behandeldossier. Dit dossier bestaat uit de informatie uit het aanvraagdossier plus de informatie en documenten die gedurende de behandeling door of namens het bevoegd gezag toegevoegd zijn. Overheden en adviseurs kunnen aanvragen raadplegen en van commentaar voorzien. Bovendien kan men bouwtekeningen elektronisch bekijken en bewerken. Bevoegde gezaginstanties zijn niet verplicht het 'behandeldossier' te gebruiken voor het behandelen en uitwisselen van aanvragen met adviserende overheden. De aanvrager heeft geen toegang tot de stukken die het bevoegd gezag en adviseur

⁶ Alders, R., J. Van den Bosch en K. van Walderveen (2009). *Projectrisico's tijdige afronding OmgevingsLoket Online*. Verdonck, Klooster & Associates B.V (VKA).

uploaden in het behandeldossier in Omgevingsloket online. Nadat een dossier is gesloten, stuurt Omgevingsloket online een bericht aan het bevoegd gezag met het verzoek het dossier over te hevelen naar de eigen systemen van het bevoegd gezag.

De complexiteit in de OLO komt voor uit de discrepantie tussen techniek, welke vereist dat processen and interacties gestandaardiseerd en geformaliseerd worden, en werkwijzen, welke uitgaan van overleg tussen betrokkenen. Hiernaast komt de complexiteit door de noodzaak tot samenwerking tussen verschillende overheidspartijen. Deze partijen hebben verschillende niveaus van kennis, heterogene applicaties en werkprocessen. Bovendien is het absorptievermogen om met veranderingen om te gaan verschillend bij deze organisaties.

2.2. XBRL

XBRL is bedoeld als een standaard voor uitwisseling van bedrijfsrapportages. Deze standaard maakt het mogelijk om op gestandaardiseerde wijze gegevens over de bedrijfsvoering via een technische infrastructuur uit te wisselen. Belangrijke toepassing is het indienen van bedrijfsrapportages door gebruikers bij een uitvragende partij (een overheidsorganisatie als de Belastingdienst). Het voordeel voor gebruikers is dat zij straks nog maar één rapportagestandaard hoeven te hanteren voor alle rapportageverplichtingen richting diverse overheidsorganisaties. Daarnaast wordt XBRL voor kredietaanvragen geïntroduceerd bij enkele banken.

2.2.1. Geschiedenis en betrokken partijen

Als start van het invoeringsproject van XBRL in Nederland wordt 2004 aangehouden. Toen is het Nederlandse Taxonomieproject (NTP) – thans het programma SBR⁷ – gestart. Het initiatief voor het project is genomen door het Ministerie van Justitie (als eindverantwoordelijke voor het domein van de jaarverslaglegging) en het Ministerie van Financiën (als eindverantwoordelijke voor het fiscale domein). Later is ook het Ministerie van Economische Zaken (als eindverantwoordelijke voor het statistiekdomein) bij het programma betrokken. Verder stonden XBRL-Nederland en Nivra⁸ aan de wieg van het project. In 2005 was de eerste testversie van de Nederlandse Taxonomie gereed en voerden de betrokkenen met proefopstellingen ketentesten uit. In mei 2006 deponeerde Minister Donner de eerste jaarrekening met XBRL taxonomie.

De publiek/private verantwoordelijkheid voor de realisatie van grootschalig gebruik van de Nederlandse Taxonomie is op 9 juni 2006 bekrachtigd, toen intermediairs, softwareleveranciers en de betrokken overheidspartijen een *convenant* sloten. In dit convenant verklaren publieke en private organisaties zich in te spannen voor de invoering van XBRL om administratieve lastenverlichting te bewerkstelligen. In het convenant is afgesproken dat overheidsorganisaties met XBRL-rapportages gaan werken en hun processen daarvoor geschikt maken. Ook staat in het convenant dat intermediairs de efficiencyvoordelen die met XBRL worden behaald zoveel mogelijk aan ondernemers doorgegeven. De afspraak met softwareleveranciers in dit convenant is dat zij de administratiepakketten en hun financiële pakketten gereedmaken voor het gebruik van Nederlandse taxonomie. Beroepsorganisaties hebben afgesproken zich in te spannen voor het promoten van XBRL onder hun leden en verder zijn er afspraken gemaakt over het ontwikkelen van een procesinfrastructuur.

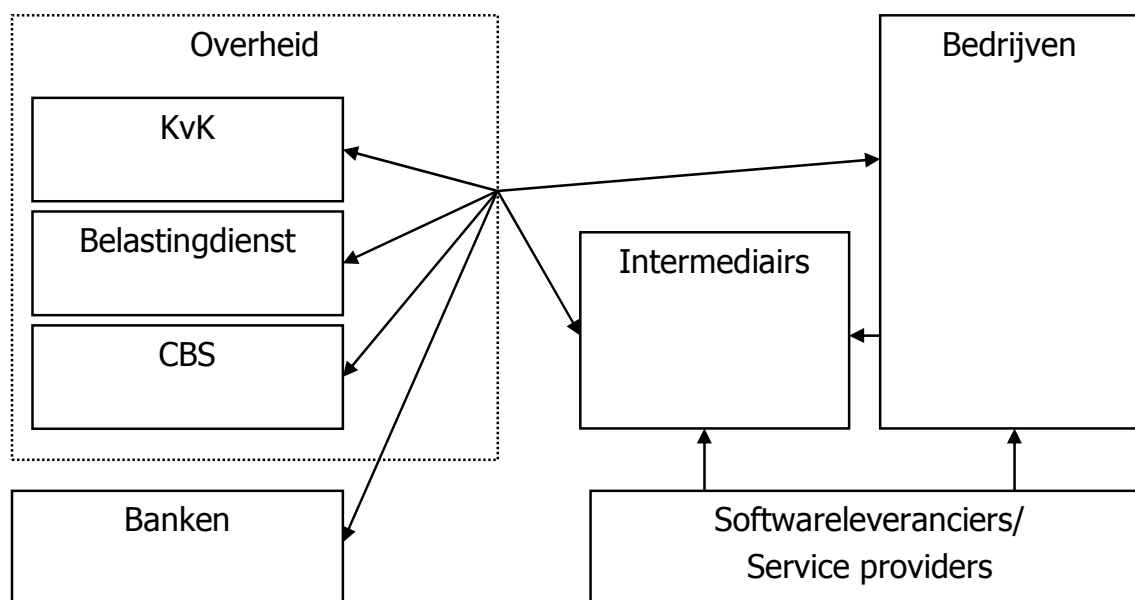
Later zijn daar andere afspraken en het vWIA convenant bijgekomen.⁹ Afspraken met betrekking tot het verstrekken van elektronische kredietrapportages aan banken en het werken conform horizontaal toezicht. Het convenant betreft een pilot met de verkorte winstaangifte en afspraken tussen de Minister van Justitie en intermediairs voor het deponeren van publicatiestukken op basis van fiscale grondslag. Het invoeren van XBRL voor de daadwerkelijke samenval van winstaangifte en geeft uitvoering aan

⁷ Het programma SBR richt zich op het realiseren van een grootschalige toepassing van een XBRL-taxonomie voor de verplichte verantwoordingsrapportages in het financiële domein.

⁸ Koninklijk Nederlands Instituut van Register Accountants.

⁹ Jonker, F.J. (2009). Belastingdienst en banken gaan kwaliteit eisen van kantoren. *Accountancy Nieuws*, 26 juni 2009. <http://www.accountancynieuws.nl/actueel/fiscaliteit/belastingdienst-en-banken-gaan-kwaliteit-eisen-van.79147.lynkx>.

de Wet samenvatting (BW 2:396). Deze lastenverlichting wordt bereikt door vereenvoudiging van het verzamelen, vaststellen en uitwisselen van financiële verantwoordingsinformatie.



Figuur 1: Vereenvoudigd overzicht betrokken partijen

Hoewel er meerdere publieke organisaties zijn die gebruik maken van XBRL¹⁰ vallen er onder de ondertekenaars van het eerste convenant slechts drie: de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).¹¹ Daarnaast is een aantal intermediairs, softwareleveranciers en beroeps- en service organisaties ondertekenaar.¹²

Een selecte groep banken (Rabobank, ABN Amro, ING) heeft binnen het NTP gewerkt aan een pilot van een extensie van de NT speciaal voor banken. De betrokken banken wilden per april 2010 kredietrapportages met behulp van de Nederlandse Taxonomie kunnen ontvangen van de pilot groep. Als een belangrijk voordeel voor banken wordt gezien, dat zij, door een gestandaardiseerde aanlevering van gegevens, een aanvraag voor een lening sneller en beter kunnen beoordelen en er is geschat dat zij in staat moeten zijn om klanten 1% punt minder rente te berekenen voor kredietverstrekking. Voor XBRL wordt geclaimd dat de banken voor een 'vliegwielen'-effect zouden kunnen zorgen door meer gebruikers over de streep te trekken. De eerste berichten met XBRL zijn op 31 maart 2010 ontvangen. Door gestandaardiseerde aanlevering van gegevens kunnen banken een aanvraag voor een lening sneller beoordelen. Figuur 1 geeft schematisch het overzicht van deze partijen weer waarbij de gegevensstromen via een 'one stop shop' lopen.

Het beleid is dat elke partij vrij is om taxonomieën te ontwikkelen. Deze vrijheid biedt grote voordelen zodat standaarden ontwikkeld kunnen worden, maar leidt mogelijk tot toename van het aantal niet geharmoniseerde begrippen omdat er geen mechanismen zijn om het gebruik van verschillende begrippen in verschillende taxonomieën te voorkomen. Thans worden door de banken de in de taxonomie (standaard NT) opgenomen data opgevraagd, maar deze zijn niet gestandaardiseerd. Daardoor kan iedere bank zijn eigen wensen m.b.t. de gegevensuitvraag formuleren. Wanneer begrippen zijn gestandaardiseerd weten intermediairs en gebruikers welke gegevens uitgevraagd worden. Dit stelt hun in staat hun processen in te richten en te standaardiseren.

¹⁰ Zo werken de Waterschappen sinds 2007 met XBRL.

¹¹ In tegenstelling tot de Belastingdienst en de KvK, is het CBS nog niet gereed om XBRL-rapportages te ontvangen.

¹² Het volledige overzicht van deelnemende organisaties staat op: <http://www.sbr-nl.nl/item/convenantpartners.html>.

2.2.2. Techniek en processen

Voor de technische ondersteuning van de uitvraag van gestandaardiseerde rapporten is binnen het NTP een generieke procesinfrastructuur gerealiseerd om financiële gegevens met de overheid uit te kunnen wisselen. Deze wordt sinds maart 2009 beheerd door Logius, de dienst digitale overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – het voormalige GBO.Overheid. Deze voorziening kan gebruikt worden om een XBRL-bericht (een rapport samengesteld met behulp van de Nederlandse taxonomie) van een aanleveraar te verwerken via Digipoort (voorheen Overheid Transactie Poort – OTP).

Het bankenconsortium heeft besloten een eigen procesinfrastructuur in te richten en geen gebruik te maken van de generieke infrastructuur van Logius. Een aantal softwareleveranciers is bezig de software aan te passen zodat hun klanten direct kunnen communiceren met de systemen van overheid en banken. En XBRL-service providers positioneren zich als tussenstation tussen de gebruikers aan de ene kant en de overheid en banken aan de andere kant. Gebruikers hoeven dan hun XBRL-gegevens alleen aan de service providers aan te leveren.

Voor het controleren van machtigingen en het verzenden van berichten is een authenticatievoorziening nodig. Na aflevering van een XBRL-bericht bij de uitvragende partij kan een authenticatie, autorisatie- en validatiedienst aangeroepen worden bij een zgn. authenticatie service provider die als AuSP afgekort wordt in dit rapport. De procesinfrastructuur registreert de status die een bericht binnen dit proces heeft. Deze statusinformatie kan door een gebruiker binnen dezelfde voorziening geraadpleegd worden.

2.3. Opgelopen vertraging van administratieve lastenverlichting

De Omgevingsvergunning en XBRL zijn twee programma's die toegerekend worden aan de opgave van de administratieve lastenverlichting. Het verminderen van de administratieve lasten is sinds 2001 een opgave en is opgenomen in het regeerakkoord van het kabinet Balkenende IV (CDA, PvdA, CU) van 2007 als een van de speerpunten in het kabinetsbeleid. Per 31 december 2009 bedraagt de door dit Kabinet gerealiseerde netto reductie 1.064 miljoen euro. Hiermee is (netto) 11,6% van de administratieve lasten die zijn vastgelegd in de nulmeting gereduceerd.¹³ Verwacht wordt echter dat de administratieve lastenverlichting als gevolg van de invoering van de Omgevingsvergunning en het programma SBR later wordt gerealiseerd dan beoogd.

Omgevingsvergunning

De vertraging die is opgelopen bij de invoering van het Omgevingsloket Online (OLO) is op dit moment twee-en-een-half jaar. De doelstelling was om de wet en daarmee de OLO officieel in te voeren op 1 januari 2008, maar deze datum is, na inmiddels vier keer uitgesteld te zijn, veranderd in 1 juli 2010. Hoewel de Eerste Kamer op 23 maart 2010 akkoord is gegaan met de invoering van de Wabo, is het nog steeds onduidelijk of de wet op 1 juli ingevoerd kan worden, zoals het Kabinet wil. Dit is afhankelijk van de vraag of de ICT tijdig op orde is.¹⁴ De planning is om in mei de datum van invoer bekend te maken. Tot die tijd is het onduidelijk. Op websites en volgens insiders worden zelfs de data van 1 juli of 1 oktober 2010 en 1 januari 2011 genoemd.

Het samenvoegen van vergunningen in de Wabo moet een jaarlijkse besparing opleveren van 105 miljoen euro voor het bedrijfsleven en 26,5 miljoen voor burgers.¹⁵ Volgens VROM is de administratieve lastenvermindering voor het bedrijfsleven ook op 105 miljoen begroot; voor burgers gaat het om 35 miljoen. Vanwege de vertraging in de invoering, is de verwachting dat deze lastenverlichting ook later wordt gerealiseerd dan gepland.

¹³ Uit: brief van Ministers van Financiën en Economische Zaken van 2 maart 2010 (vergaderstuk 29515).

¹⁴ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/vakgebieden/all/eerste-kamer-akkoord-met-wabo.153515.lynx>.

¹⁵ Uit: verslag AO, Kamerstuk 140859 van 16 februari 2010.

XBRL-project

De administratieve lastenverlichting als gevolg van invoering van de XBRL-standaard is geschat op 350 miljoen euro voor bedrijven.¹⁶ Daarnaast wordt er door vele betrokken partijen vanuit gegaan dat invoering van XBRL ketenherinrichting en innovaties zal opleveren. Zo biedt standaardisatie van financiële rapportages ruimte voor organisaties om nieuwe diensten te ontwikkelen op basis van deze standaard. Door sommige partijen wordt verder geschat dat het gebruik van de standaard ook voor de uitvragende overheidsorganisaties besparingen kan opleveren, bijvoorbeeld in de vorm van een besparing van full time equivalent (fte). Immers, wanneer financiële gegevens geautomatiseerd kunnen worden ingelezen en verwerkt, is er minder mankracht nodig.

De beoogde winst voor de banken volgt uit invoering van de Basel II risico rating systematiek¹⁷ en het feit dat kredietverstrekking beneden de één miljoen euro in toenemende mate automatisch beoordeeld kan worden. Er is geschat dat zij in staat moeten zijn om klanten 1% punt minder rente te berekenen voor kredietverstrekking. Feitelijke realisatie zal de toekomst moeten uitwijzen. De systematiek en het gebruik van XBRL is momenteel onderwerp van overleg tussen intermediairs en banken.

Eind 2006 schrijft het *Financieel Dagblad* dat er 'ernstige vertragingen' zijn in het NTP-project. De generieke infrastructuur voor gegevensuitwisseling is bijvoorbeeld nog niet op orde, zo blijkt in 2007. Niettemin verwacht voormalig Staatssecretaris De Jager dat ondernemers al hun belastingaangiften in 2008 met behulp van XBRL kunnen doen. Het programma NTP (nu SBR) schat dat er in 2008 meer dan een miljoen XBRL-berichten zullen worden aangeleverd bij de overheid. In 2009 blijkt echter dat deze verwachting niet uitkomt. Tot en met januari 2010 zijn er bij de Belastingdienst 12.300 aangiften omzetbelasting (OB), 39 Intra Communautaire Leveringen (ICL) en 63 verkorte winstaangiften VpB (v-WIA-VpB) met behulp van XBRL gedaan.¹⁸ In 2009 zijn er bij de Kamer van Koophandel ongeveer 200 jaarrekeningen ingediend met het gebruik van XBRL. Op 7 oktober 2009 is besloten het SBR programma (een vervolg op het NTP project) onder te brengen bij de gemeenschappelijke beheerorganisatie GBO.Overheid (het huidige Logius dat onderdeel is van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

¹⁶ Uit: Kamerstuk 2006-2007, 29 515, nr. 179 (25-01-2007).

¹⁷ Basel II is een waardering die banken gaan gebruiken om bedrijven te beoordelen op risico's.

¹⁸ De aangiften in XBRL zijn volgens geïnterviewden niet allemaal met XBRL uitgelezen.

3. Factoren die het gebruik van ICT bepalen

3.1. Inleiding

Het verminderen van de administratieve lasten is in beide praktijkcases in dit onderzoek (OLO en XBRL) afhankelijk van de mate van het gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) door burgers, bedrijven en (semi-)overheden. Het succesvol gebruik van een ICT-toepassing is afhankelijk van vele factoren. Dit hoofdstuk geeft antwoord op onderzoeksvraag één: ‘*Welke factoren bepalen het gebruik van technisch geïmplementeerde ICT-toepassingen van de overheid?*’. Eerst is er een literatuuronderzoek uitgevoerd naar factoren die het gebruik van ICT-toepassingen beïnvloeden. De interviews en de Versnellingskamerworkshop hebben een lijst van meer dan honderd factoren opgeleverd die van invloed waren op het gebruik van de ICT-toepassingen in de praktijkcases. Omdat in deze lijst sommige factoren meerdere keren voorkwamen, is deze lijst van factoren teruggebracht tot een totaal van 57 factoren. De factoren zijn vervolgens ingedeeld in vijf categorieën: economische factoren, factoren die het product en de technologie betreffen, gebruikersacceptatie, bestuurlijke en juridische factoren, proces- en projectmatige factoren die gaan over het implementatieproces. Omdat het veelal om factoren gaat die vaker een rol spelen bij ICT-projecten binnen de overheid, wordt eerst kort de achtergrond van deze factoren beschreven aan de hand van wetenschappelijke literatuur.

3.2. Factoren uit literatuur

3.2.1. Economische factoren

ICT-projecten in de private en in de publieke sector worden vaak gestart vanuit de gedachte om kosten te besparen in de eigen organisatie of, zoals bij de praktijkcases in dit onderzoek, om de administratieve lasten van burgers en bedrijven te verlagen. Indien ICT effectief wordt ingezet, reduceert het gebruik ervan de transactiekosten.¹⁹ Transactiekosten zijn die kosten die gemaakt moeten worden om een contract tot stand te brengen en om de overeenkomst te bewaken en zo nodig af te dwingen. Doordat ICT ervoor zorgt dat er meer informatie beschikbaar is en het tegelijkertijd de ‘asset specificity’ (de mate waarin producten of diensten specifiek zijn voor een bepaald productieproces) vermindert, verlaagt het de kosten voor het tot stand brengen van een contract.

Vanuit economisch perspectief kan ICT er ook voor zorgen dat de transactiekosten juist toenemen, bijvoorbeeld door investeringen die de gebruiker moet doen. Deze investeringskosten vormen een factor welke het gebruik beïnvloedt. Ook een asymmetrie tussen kosten en baten bij ICT-investeringen kan een vertragende factor zijn. Dit betekent dat de kosten door een andere partij worden gemaakt dan waar de baten terecht komen. Hierdoor neemt de acceptatie van een ICT-toepassing af.

3.2.2. Technologie

Deze categorie omvat een aantal factoren dat te maken heeft met het ontwerp en de doelstellingen van het eindproduct en de ondersteunende technologie. Voorbeelden van de eerste categorie zijn een te hoog - en daardoor lastig te verwezenlijken - ambitieniveau (ofwel ‘underscoping’), het creëren van een ‘silver bullet’ oplossing waarvan gedacht wordt dat de oplossing meteen alle problemen oplost, en ‘scope creep’ waarbij veranderingen in de doelstellingen van het project optreden, waardoor het moeilijk is om het project te blijven sturen en waardoor het risico bestaat dat geen enkele doelstelling wordt behaald.

Voorbeelden van de tweede categorie over de technologische factoren zijn het onvoldoende testen van een nieuwe ontwikkeling, het gebruik van technologie die zich zelf nog niet bewezen heeft, en een gebrek aan standaardisatie waardoor systemen niet op elkaar aansluiten. Een factor die daarnaast van invloed is het bestaan van verouderde – ‘legacy’ – systemen, die het geheel herinrichten van een

¹⁹ Malone, T.W. & Crowston K.G. (1994). “The interdisciplinary study of coordination.” *ACM Computing Surveys* 26(2):87-119.

proces en de technische ondersteuning onmogelijk maken en die dus een bepaalde beperkende werking zullen hebben.

3.2.3. Gebruikersacceptatie

ICT kent een lange traditie van wetenschappelijk onderzoek naar de acceptatie en het gebruik ervan. *Technologie-acceptatietheorie* gaat over hoe gebruikers komen tot acceptatie en gebruik van een bepaald systeem. Venkatesh et al. hebben de verschillende onderzoeken samengebracht in een generieke model genaamd UTAUT (Unified Theory of Acceptance and Use of Technology). Factoren die daarop van invloed zijn, zijn het waargenomen nut en het waargenomen gebruikersgemak,²⁰ de benodigde investeringen, sociale factoren en ondersteunende condities.²¹ Ook factoren als de hoeveelheid inspanning die nodig is voor gebruik en bepaalde sociale factoren als het huidige gebruik en de mening van anderen, bepalen het gebruik.

Een ander type onderzoek gaat in op factoren die het succes van ICT bepalen. Het veel geciteerde model van DeLone en McLean onderscheidt zes factoren die ICT tot een succes maken: systeemkwaliteit, informatiekwaliteit, kwaliteit van de diensten, (intentie tot) gebruik, gebruikerstevredenheid en netto baten.²² Behalve dat het gebruik van ICT wordt geaccepteerd, is het daarnaast ook van belang dat het gebruik iets oplevert (dat er netto baten zijn). Bovendien heeft de mate waarin gebruikers worden betrokken bij de ontwikkeling van nieuwe technologie gevolgen voor de acceptatie ervan.

3.2.4. Bestuurlijke en juridische factoren

Wet- en regelgeving hebben invloed op het ICT gebruik. In wet- en regelgeving wordt ICT de laatste jaren in toenemende mate als onderdeel van de implementatie genoemd of wordt hieraan gerefereerd. Dit kan een belangrijke stimulans zijn voor het gebruik van ICT. Daarnaast kan bestaande wetgeving ook de invoering van nieuwe ICT-toepassingen belemmeren, bijvoorbeeld wanneer in de huidige wetgeving geen ruimte is voor het digitaliseren van processen of van informatie.

Binnen overheidsorganisaties geldt daarnaast nog een andere factor die de invoering van (ICT-) projecten binnen de overheid beïnvloedt: bureaupolitiek. *Bureaupolitiek* treedt op als het ambtelijke politiek wordt.²³ Ambtenaren volgen niet alleen hun minister, maar leveren ook onderling strijd. De reden hiervoor is de strijdigheid van onderlinge belangen (bijvoorbeeld door overlappende taken). Het gevolg is dat er door de onderhandelingen de plaatsvinden en de compromissen die worden gesloten, ook in de uitvoeringsfase nog ruimte is voor veranderingen in het beleid. Bureaupolitiek kan functioneel zijn voor implementatie, omdat enige concurrentie tussen overheidsdiensten de kwaliteit van besluitvorming kan vergroten. Hoewel bureaupolitiek niet direct van invloed hoeft te zijn op het gebruik van ICT-toepassingen, kunnen ambtelijke loopgravenoorlogen wel degelijk een vertragende factor vormen.

3.2.5. Proces- and projectmatige factoren

Veelal wordt bij veranderingen het uitgangspunt genomen om naar een nieuwe situatie te gaan door een nieuw structuur te beschrijven. *Structuration theorie* beschrijft echter de invloed van de bestaande structuur, waarbij gedurende het proces de structuur en de uitkomst elkaar wederzijds beïnvloeden.²⁴

²⁰ Davis, F. D. (1989). Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology. *MIS Quarterly*, 13(3), 319-340.

²¹ Venkatesh, V., Morris, M., Davis, G. and Davis, F. (2003). User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View. *MIS Quarterly*, 27(3), 425-478.

²² DeLone, W.H & McLean, E.R. (2003). The DeLone and McLean Model of Information Systems Success: A Ten-Year Update. *Journal of Management Information Systems*, 19(4), 9-30.

²³ Rosenthal, U., Hart, P., Kouzmin, A. (2007) The Bureau-politics of Crisis Management. *Public Administration* 69(2): 211-233.

²⁴ Giddens, A., *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. 1979, Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press. Giddens, A., *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. 1984, Cambridge: Polity. Orlikowski, W.J., *The Duality of Technology: Rethinking the Concept of Technology in Organizations. Organization Science*, 1992. 3(3): p. 398-427.

Deze theorie kan gebruikt worden om te beschrijven hoe de uitkomst van een innovatie mede wordt bepaald door het proces dat doorlopen wordt. De kernwaarden van de betrokkenen bepalen op welke wijze deze betrokkenen omgaan met de technologie adoptie. Aantasting van de kernwaarden leidt tot weerstand en strategisch gedrag, terwijl aansluiting bij of versterking van de kernwaarden leidt tot coöperatie. Daarom is de laatste categorie factoren die hier benoemd proces- en projectmatige factoren.

Door de Algemene Rekenkamer is al geconcludeerd dat veel ICT-projecten binnen de overheid onvoldoende sturing krijgen.²⁵ Hierop zijn vele factoren van invloed. Zo is ook voor de invoering van complexe projecten goed *procesmanagement* nodig.²⁶ Aandachtspunten zijn hierbij onder meer het creëren van een ‘sense of urgency’ voor veranderingen, het garanderen van de betrokkenheid (‘commitment’) van hen die hinder- en blokkademacht hebben en het behouden van hun commitment.²⁷ Ook van invloed zijn de mate waarin het project in strijd is met andere doelstellingen die actoren hebben, gelijktijdige verplichting aan andere projecten/programma’s en de afhankelijkheid van anderen waarbij geen ‘sense of urgency’ is.²⁸

Voorts zijn van belang: bereidheid tot aanpassingen/veranderingen; bescherming van de kernwaarden (rakend aan de hoofddoelstellingen van de organisatie) van de betrokken actoren; noodzaak om (toch) progressie te boeken en de vaart erin te houden en de noodzaak om, los van het proces, toch de (technische) inhoud in het oog te blijven houden.²⁹ Andere factoren die te maken hebben met procesmanagement zijn ‘wasted time in the fuzzy front end’ wat betekent dat er teveel tijd wordt gestoken in de aanloop van de daadwerkelijke implementatie, risicomangement, en ‘contracting out’ waarbij partijen hun ‘eigen bijdrage’ niet hoeven te leveren.³⁰

3.3. Factoren die van invloed zijn op het ICT-gebruik in de praktijkcases

Tijdens de interviews zijn door de respondenten meer dan vijftig factoren genoemd die van invloed zijn op het ICT-gebruik. Deze set van factoren is vervolgens uitgebreid in de Versnellingskamerworkshop die een lijst van 136 factoren opleverde die van invloed waren op het ICT-gebruik in de praktijkcases. In deze lijst van factoren zaten dubbelingen en overlappingen en daarom is na een grondige analyse van deze factoren een lijst met 57 factoren die van invloed waren op het gebruik van OLO en XBRL overgebleven. De factoren die door de geïnterviewden en deelnemers aan de versnellingskamer zijn genoemd, staan als ‘tag cloud’ weergegeven in Figuur 2 en worden hieronder kort uitgelegd.

²⁵ Algemene Rekenkamer (2007, 2008). Lessen uit ICT-projecten bij de overheid.

²⁶ Zie: De Bruijn, H., ten Heuvelhof, E. & in 't Veld, R. (2002) *Procesmanagement*. Schoonhoven: Academic Service.

²⁷ Fernandez, S. and Rainey, H.G. “Managing successful organizational change in the public sector” (2006) *Public Administration Review*. 2, 168-176.

²⁸ Pressman & Wildavsky (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

²⁹ De Bruijn, H., ten Heuvelhof, E. & in 't Veld, R. (2002) *Procesmanagement*. Schoonhoven: Academic Service.

³⁰ Nelson, R.R. (2007) IT project management: Infamous failures, classic mistakes and best practices. *MISQ Executive*, 6(2), 67-78.



Figuur 2. ‘Tag Cloud’ van trefwoorden van factoren van invloed op van vertragingen

3.3.1. Economische factoren

Het gebruik van nieuwe voorzieningen vergt investeringen van gebruikers voordat tot daadwerkelijk gebruik kan worden overgegaan. Dit kunnen investeringen in termen van geld (registratiekosten) of tijd (opleiding, leren omgaan met een nieuw systeem) zijn. Met de tijdsbesteding voor het leren van een nieuwe applicatie (‘mijn eerste keer’) moet terdege rekening gehouden worden. De drempel wordt als hoger ervaren als het nut niet meteen duidelijk is en als er onzekerheid is over de continuïteit en veranderingen. Immers, dat kan leiden tot noodzakelijke nieuwe investeringen, waardoor beter gewacht kan worden tot eenmalige investeringen mogelijk zijn.

Inzicht in de voordelen die het de gebruikers gaat opleveren is een veel genoemde factor (‘wat heb ik er aan?’). Hierbij gaat het niet om inzichten op macro-economisch niveau (‘ver van mijn bed’), maar op het niveau van bedrijven of andere gebruikers. Verschillende typen gebruikers hebben ook andere kosten en baten, waardoor de additionele factor ‘dit geldt niet voor mij’ een rol gaat spelen. Hiernaast is het vaak onduidelijk wat het efficiëntievoordeel van het gebruik is. Besparingen in tijdsbesteding leveren niet zondermeer financiële voordelen op, omdat dat veronderstelt dat in dezelfde tijd iets anders gedaan kan worden. Hierdoor is het mogelijk dat kostenbesparingen door gebruikers niet daadwerkelijk in hun portemonnee terugvloeien, terwijl het gebruik wel investeringen vergt.

3.3.2. Technologie

Een veelgenoemde technologiefactor is dat het hoge ambitieniveau van het project niet te realiseren is met de beschikbare technologie. Dit betekent dat onzekerheid wordt gecreëerd met het inzetten van nieuwe technologie die zich nog niet bewezen heeft en zich wellicht nooit zal bewijzen. Het inzetten van deze technologie kan extra inzet vereisen en resulteren in langere doorlooptijden. De beschikbaarheid van de juiste technologie is een vertragende factor. Hiernaast zijn vertragende factoren de onduidelijkheid over de relatie tussen de technologie en de doelstellingen van de innovatie (‘wat kan het?’) welke weer direct gerelateerd zijn aan de baten. Niet de technologie, maar de gerealiseerde functionaliteit en het benutten daarvan bepalen de baten (en lasten).

Veranderingen in het innovatieproduct (de voorziening) tijdens de ontwikkeling en implementatie is een factor die tot vertragingen kan leiden. Tijdens het project blijkt dat zaken anders moeten, waardoor

naar nieuwe oplossingen gezocht wordt waarbij ook weer andere partijen een rol kunnen spelen. Dit leidt tot additionele complexiteit van de innovatie. Het ambitieniveau is al hoog en doordat steeds meer technologieën en partijen nodig zijn om gerezen problemen op te lossen wordt de complexiteit nog groter.

3.3.3. Gebruikersacceptatie

De voordelen en het gebruiksgemak is een factor die direct beïnvloed wordt door het (gebrek aan) kennis bij gebruikers hierover. Het continue (slecht) in het nieuws komen weerhoudt gebruik en ook niet nagekomen beloften gaan tegen een project werken ('keer op keer vele mooie praatjes'). Hieraan gerelateerd is het waargenomen nut door gebruikers ('de huidige oplossing voldoet toch ook?' 'het vergt wel veel investeringen voor een paar uurtjes voordeel'). Voor een leek zijn de systemen vaak niet eenvoudig te begrijpen. Bovendien vergt het leren kennen van een nieuw systeem schaarse tijd van gebruikers. Opleiding en voorlichting zijn factoren die deze drempel kunnen verlagen. Een drempelverhogende factor speelt wanneer gebruikers merken dat ze niet betrokken worden of niet serieus genomen. Het systeem wordt niet voor hen gebouwd en ze voelen zich niet aangesproken door gebruik van moeilijke termen.

De mate waarin gebruikers worden benaderd als homogene groep of juist als verschillende doelgroepen is een andere factor die naar voren kwam. Elke groep vereist weer een andere aanpak en zal verschillende voor- en nadelen ondervinden van het ICT-gebruik. De mate van ambitie voor innovatie bij gebruikers is verschillend, sommigen doen graag mee, terwijl anderen conservatief zijn (het verschil tussen 'early adopters' en 'laggards'), wat tot ander gedrag leidt bij de adoptie van het systeem. Een andere factor die uit de praktijkstudie naar voren kwam, is de mate waarin het product bekend is bij gebruikers ('onbekend maakt onbemind'). Hierbij komt de factor van het kip-ei-verhaal kijken. Gebruikers wachten op andere gebruikers voordat zij tot gebruik willen overgaan, die op hun beurt weer wachten op andere gebruikers. Een tweede kip-ei-verhaal is dat gebruikers wachten op aanbod en aanbod wacht op vraag.

Bij het adopteren van een systeem is ook de absorptiecapaciteit van gebruikers een factor die een rol speelt ('hebben ze wel geld en tijd hiervoor?'). De absorptiecapaciteit is laag als er (te) veel andere veranderingen op hen afkomen waarop ze ook al moeten inspelen. Ook de mate waarin de drempelvrees wordt weggenomen werd genoemd ('hoe gaat het de eerste keer?'). De laatste factor in deze categorie is de communicatie naar gebruikers ('wat bedoelen ze nu met al die moeilijke termen?').

3.3.4. Bestuurlijke en juridische factoren

Het vertrouwen in de overheid is een eerste factor die een rol speelt. De transparantie van het beleid, van de gebeurtenissen rondom de invoering en van de bedoelingen van de overheid ('te veel achterkamertjespolitiek') zijn genoemde factoren. Ook de druk achter een project, politieke ondersteuning, belang dat er aan wordt gehecht, en het idee dat het al dan niet verplicht wordt in de toekomst zijn factoren die een rol spelen. De geruchtenstroom rondom het project en de (politieke) spanningen welke zich uitend rondom het project worden als factoren gezien die de drempel tot gebruik verhogen. Specifiek werd de mate waarin er met meerdere monden wordt gesproken als factor genoemd ('van verschillende mensen/organisaties komen verschillende geluiden'). De mate waarin partijen betrokkenheid tonen (zowel aan de kant van de overheid als aan de kant van de gebruikers) is ook genoemd als factor.

Andere projecten en de betrokkenheid van partijen worden als factoren genoemd. De samenhang met andere projecten en de prioriteit van de ICT-toepassing in relatie tot andere projecten die lopen zijn factoren die een rol spelen. Een (goede) timing van het project te midden van andere ontwikkelingen waarop ook op ingespeeld moet worden draagt hieraan bij. De wijze waarop er wordt samengewerkt met marktpartijen en de mate waarin marktpartijen hun eigen belangen kunnen blijven nastreven en hun kernwaarden niet aangetast worden is een veelgenoemde factor. Dit hangt samen met de mate waarin marktpartijen zich uitspreken en betrokken zijn bij de ontwikkeling ('wanneer partijen zich stil houden geeft het eerder een mate van wantrouwen aan').

3.3.5. Proces- en projectmatige factoren

Bij projectmatige factoren zijn het formuleren van een heldere visie en de mate van sturing genoemd. Sturing wordt gezien als een factor die weer beïnvloed wordt door vele andere factoren. Zo is sturing een factor die afwegingen tussen openheid en doorlooptijd en tussen vrijheid geven en opleggen vereist. Een te optimistische projectplanning en fasering is een genoemde factor en ook de (optimistische) inschatting van de ontwikkelingstijd/kosten werd genoemd. Hiernaast zijn de middelen die beschikbaar zijn voor de veranderorganisatie en de veranderingsaanpak ('worden partijen vroegtijdig betrokken?') als factor genoemd.

Verder zijn de veranderingen in de doelstellingen van een project tijdens de uitvoering en de uitbreiding van de activiteiten invloedrijke factoren. De complexiteit van het proces, waarbij heel veel partijen zijn betrokken en veel veranderingen tegelijk worden gemaakt, wordt gezien als een belangrijke factor. Kritische massa bereiken ('pas na het realiseren van een bepaalde kritische massa verder gaan met een volgende groep gebruikers') werd genoemd als een succesfactor. Een ivoren toren benadering ('Den Haag is ver weg') en bijeenkomsten dicht bij de gebruikersgroepen zijn factoren die betrekking hebben op het involveren van eindgebruikers.

Vertrouwen is een factor die verschillende malen genoemd is in verschillende contexten. De stiptheid van de levering en de doorlooptijd van het project ('komt er nog wat van?') is een veel genoemde factor die vertrouwen beïnvloedt. Of het de eerste keer goed of fout gaat – indien het laatste gebeurt, leidt dit tot gebrek aan vertrouwen en bereidheid om nog een keer te proberen. Het vertrouwen in het project and proces wordt ondermijnd door factoren als een lange duur, allerlei geruchten, gebrek aan duidelijkheid. Tot slot werden de mate van informatiedeling ('sommigen hebben al wel informatie, anderen niet') en transparantie genoemd als factor van invloed op het vertrouwen.

3.4. Conclusie

Een combinatie van factoren is van invloed op het gebruik van ICT in de beide praktijkcases. De indeling in vijf categorieën laat zien dat in elke categorie een groot aantal factoren dat van invloed is op het gebruik van ICT vertegenwoordigt. Een combinatie van een groot aantal uiteenlopende factoren leidt tot vertraging van het gebruik van de ICT-toepassing en de verschillende (groepen) factoren lijken elkaar bovendien te versterken. De indeling in deze categorieën is dan ook niet absoluut. Factoren zouden ook anders kunnen worden geformuleerd en ingedeeld. Uit de interviews en Versnellingskamerworkshop komt eveneens het beeld dat niet één bepaalde (groep) factor(en) de vertraging veroorzaakt.

4. Analyse van de vertragingen

Hoofdstuk vier is een antwoord op onderzoeksvraag twee. Deze luidt: *‘Indien er vertragingen in het gebruik optreden voor de geselecteerde studiecasses, welke oorzaken hebben deze vertragingen?’* In dit hoofdstuk wordt op basis van een twintigtal interviews in kaart gebracht wat de vertragingen zijn en wat de oorzaken ervan zijn.

4.1. De term vertraging

In beide praktijkcases is sprake van een vertraging, waarbij het ICT-gebruik later of minder is dan verwacht, waardoor de administratieve lastenverlichting op zich laat wachten of minder zal zijn dan verwacht. De aard van de vertraging in beide cases loopt echter uiteen. De ‘vertraging’ in de Wabocasus betreft het uitstellen van de datum van ingebruikstelling van het Omgevingsloket. De Wabo zou oorspronkelijk op 1 januari 2008 van kracht worden, maar bij het schrijven van dit rapport is dit inmiddels vier keer uitgesteld. Op 23 maart 2010 is de Eerste Kamer akkoord gegaan met de invoering van de Wabo. Of de wet op 1 juli ingevoerd kan worden, zoals het Kabinet wil, is afhankelijk van de vraag of de ICT tijdig op orde is.³¹ De planning is om in mei de datum van invoer bekend te maken. Op websites en volgens insiders worden zelfs de data van 1 juli of 1 oktober 2010 en 1 januari 2011 genoemd. Op 1 oktober 2010 is het zeven jaar geleden dat de eerste gebeurtenis, de Herijkingbrief, naar de Tweede Kamer is gestuurd waarin de omgevingsvergunning als onderwerp is genoemd.³² Op 13 september 2006 ondertekenden de toenmalige Minister van VROM Dekker en diverse andere bestuurders een gezamenlijke digitale verklaring om aan de slag te gaan met de invoering van de omgevingsvergunning.

De ‘vertraging’ in de XBRL casus betreft het achterblijven van het gebruik ten opzichte van de verwachtingen van het programma SBR. Omdat er nooit officiële afspraken zijn gemaakt over de hoeveelheid gebruik en een formele inwerkingstellingdatum is er vanuit dit gezichtspunt dan ook geen sprake is van vertraging, maar er is door SBR de verwachting gewekt dat de doelstellingen voor grootschalig gebruik veel eerder zouden worden gerealiseerd. Zo is XBRL Nederland, de stichting die zich inspant voor het uitwisselen van kennis en ervaring over XBRL,³³ in 2002 opgericht en startte het Ministerie van Financiën en Justitie in 2004 het Nederlands Taxonomie Project (NTP). In mei 2006 deponeerde de toenmalige Minister van Justitie Donner de eerste jaarrekening in XBRL en in juni van dat jaar ondertekende een eerste groep overheidsorganisaties en bedrijven een convenant waarin zij afspraken om door toepassing van de Nederlandse XBRL taxonomie administratieve lastenverlichting voor ondernemers te realiseren. De indruk is gewekt dat bedrijven vanaf 2007 gebruik zouden kunnen maken van de Nederlandse XBRL taxonomie. De toenmalige Minister van Justitie Hirsch Ballin meldde op het NTP-symposium van 18 oktober 2006 dat het doel van het NTP, het faciliteren van een omvangrijke administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven door toepassing van XBRL in financiële rapportages - volgens planning bereikt zal worden in 2007. Hoewel er technisch gezien in 2006 gedeponerd kon worden, is het grootschalig deponeren van jaarrekeningen in XBRL uitgebleven. Tot en met januari 2010 zijn er bij de grootste uitvragende partij, de Belastingdienst, 12.402 aangiften in XBRL ontvangen. Per 1 april 2010 is het bankenconsortium gereed om de jaarcijfers in XBRL te ontvangen. De waterschappen werken met XBRL sinds 2007. Daarnaast gaven de geïnterviewden aan dat enkele commerciële organisaties, zoals VION Food Group, met XBRL werken en Deloitte heeft haar jaarrekening in XBRL-formaat gepubliceerd, maar dit gebruik van XBRL valt buiten de scope van het programma SBR. Ook in deze casus is dus nog geen sprake van

³¹ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/vakgebieden/all/eerste-kamer-akkoord-met-wabo.153515.lynkx>.

³² De herijkingbrief gaat over de herijking van de totale regelgeving van VROM. Gepubliceerd op 17 oktober 2003 en wordt toegelicht in bijlage twee.

³³ Stichting XBRL Nederland is een initiatief dat financieel en inhoudelijk gedragen wordt door de deelnemende organisaties (bedrijfsleven, overheid, intermediaire organisaties, onderzoek- en onderwijswereld) en dat als doel heeft het uitwisselen van kennis en ervaring over XBRL, o.a. door het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten.

administratieve lastenverlichting als gevolg van het gebruik van XBRL; de daarvoor benodigde volumes worden niet gehaald.

In beide praktijkcases is sprake van een vertraging, waarbij het ICT-gebruik later of minder is dan verwacht, waardoor de administratieve lastenverlichting op zich laat wachten of minder zal zijn dan verwacht. De aard van de vertragingen in beide cases loopt echter uiteen en zal in de paragrafen hierna worden besproken.

4.2. Vertragingen en oorzaken van vertraging OLO

Omdat de vertraging in de Wabo-casus het uitstellen in de tijd betreft, vertegenwoordigen de factoren die de vertraging beïnvloeden dus ook de oorzaken van het uitstellen van de inwerkingtreding van de Wabo.

4.2.1. Vervlechting van het juridische met het technische: koppeling Wabo-OLO

Het tegelijkertijd invoeren van de Wabo en het Omgevingsloket Online (OLO) heeft geleid tot een ‘catch 22’-situatie: vertraging bij de invoering van het ene leidt automatisch tot vertraging bij het andere. De Wabo, en dus de OLO, is vertraagd omdat de wetgeving juridisch nog niet rond was. Zolang de wet nog in ontwikkeling is, wachten veel gemeenten af voordat ze de OLO gaan implementeren. Een kleine verandering in de Wabo kan immers grote gevolgen kan hebben voor de uitvoering. Een geïnterviewde vertelde: “Voortdurend komen er nieuwe wijzigingen, zoals ‘vergunningvrij bouwen’. Dit heeft een impact op de wet en de vormgeving van ICT. De voortdurende wijzigingen maken het bijna onmogelijk om door te bouwen en hier continu op te anticiperen”. Nu tot invoering besloten is, dreigt de invoering uitgesteld te worden omdat de ontwikkeling van de OLO nog niet klaar is en de gemeenten nog niet klaar zijn voor invoering. De Eerste Kamer heeft invoering van de Wabo nu afhankelijk gemaakt van het moment dat de ICT gereed is.

De ontwikkeling van de wetgeving en van de OLO spelen zich af in verschillende sferen en kennen hun eigen dynamiek. Achtergrond van vertraging van de Wabo is juridisch en politiek: vaak wordt gestreefd naar afronding voor het einde van een kabinetsperiode. Ook het vallen van een Kabinet, zoals tijdens het behandelen van de Wabo meerdere malen is gebeurd, heeft tot vertraging geleid. En de ontwikkeling van de OLO kent een dynamiek van het opstellen van eisen, ontwikkeling en testen. Tijdens dergelijke testen gebeurt het regelmatig dat de software wordt afgekeurd, wat weer invloed heeft op de invoering van de Wabo. Volgens de geïnterviewden stellen de twee uitvoeringsregelingen Bor en Mor nadere regels aan de Wabo in 2009 wat zorgde voor verdere vertraging. Deze regelingen waren tot stand gekomen door afspraken met VNG, IPO en moties vanuit de Tweede Kamer en een advies van de Raad van State. In 2008 bracht de commissie Mans een advies uit waarin werd gepleit voor de invoering van 25 regionale uitvoeringsdiensten die ook de milieuwetgeving moeten handhaven. Het Kabinet ging een stuk verder door de diensten ook te willen inzetten voor de Omgevingsvergunning. Onlangs heeft demissionair Minister van VROM Huizinga bepaald dat de vormgeving en de realisatie van deze uitvoeringstructuur niet bij wet wordt bepaald. Daarmee is de vervlechting minder sterk geworden.

4.2.2. Uitstel leidt tot uitstel

Invoering van de Wabo, en daarmee de invoering van de OLO, is enige malen uitgesteld. Dit kan ten koste gaan van de geloofwaardigheid van een volgende deadline. Dit is een belangrijke reden voor gemeenten om extra afwachtend te zijn. Bij sommige gemeenten kan het idee post vatten dat de Wabo ‘toch wel weer uitgesteld wordt’, wat reden genoeg kan zijn om schaarse capaciteit op andere processen te zetten. Een bijkomend probleem is het verloop van gemeentelijk personeel: hoe langer een implementatieproces van de Wabo/OLO duurt, des te groter de kans dat een gemeentelijk deskundige niet het gehele proces meemaakt. Ook het verloop van deskundigheid kan tot vertraging leiden.

4.2.3. Geen zicht op administratieve lastenverlichting voor gebruikersgroepen

Het één keer indienen heeft ook een nadeel voor de gebruiker en kan zelfs tot hogere administratieve lasten leiden. Immers, aanvragers moeten alles in één keer indienen en daardoor veel kosten maken, terwijl de hij of zij wellicht geen vergunning krijgt. Daarom is het mogelijk om een project in twee fasen in te dienen. Deze fasering is noodzakelijk, maar leidt wel tot additionele complexiteiten.

Sommige gemeenten stellen zich de vraag of eventuele administratieve lastenverlichting door de OLO effecten heeft op het interactieproces tussen bedrijfsleven (vergunningaanvragers) en gemeenten (vergunningverleners) en of deze effecten niet juist extra administratieve lasten met zich meebrengen. Op dit moment is voor de grote ondernemingen die veel vergunningaanvragen doen nog niet duidelijk wat de gevolgen zijn van invoering van de Wabo op hun administratieve lasten. Ook deze onzekerheid zorgt voor een afwachtende houding bij gemeenten. Er is geen duidelijke business case per specifiek gebruikerssegment opgesteld, waardoor onzeker is voor welke gebruikersgroepen de Wabo lastenverlichting oplevert. De generieke business case voor gemeenten is opgemaakt door VROM en was positief. Geïnterviewden gaven aan dat de mate waarin deze gerealiseerd kan worden afhankelijk is van een aantal onzekerheden, waaronder het aantal aanvragen en in hoeverre het geschetste beeld gerealiseerd kan worden.

4.2.4. Het heterogene ICT- en werkproceslandschap bij gemeenten

De OLO veronderstelt enige standaardisatie bij gemeenten. Dit is van belang voor de herkenbaarheid voor aanvragers, voor de communicatiemogelijkheden van gemeenten onderling, en voor de communicatiemogelijkheden tussen VROM en gemeenten. Gemeenten hebben echter verschillende systemen ingericht die vaak gebruik maken van verschillende standaarden. Ook zijn de bedrijfsprocessen van sommige gemeenten nog grotendeels op papier gebaseerd, terwijl andere gemeenten hun processen al hebben geautomatiseerd. Doordat gemeenten soms verschillende gebruikersgroepen bedienen, kunnen er ook verschillen optreden in de behoeften van gemeenten met betrekking tot ICT. ICT-leveranciers speelden in op de onzekerheid die er bij gemeenten ontstond rondom het bedienen van verschillende gebruikersgroepen en verkochten hen aanvullende systemen. Een mogelijke consequentie hiervan is dat sommige gemeenten al veel investeringen hebben gedaan die soms strijdig zijn met nieuwe standaarden (bijvoorbeeld nieuwe releases) vanuit VROM. Daarnaast speelde de discussie van de Regionale Uitvoeringsdiensten wat extra bestuurlijk overleg vergde en volgens enkele geïnterviewden de aandacht voor de OLO verslaptte.

4.2.5. Belangenorganisaties vertegenwoordigen maar een deel van de gebruikers

De VNG vertegenwoordigt de variëteit van gemeenten. De VNG is een organisatie met van oudsher veel inhoudelijke expertise, maar het ontbreekt aan kennis met betrekking tot ICT. Grote gemeenten hebben de neiging zichzelf te vertegenwoordigen bij VROM en opereren als zodanig meer naast VNG, waardoor de laatste meer de kleinere gemeenten vertegenwoordigt. Respondenten wijzen er op dat juist kleinere gemeenten meer weerstand hebben tegen OLO. Zij hebben andere eisen en lopen tegen andere problemen aan dan grote gemeenten. Dit kan een reden zijn dat de VNG als remmende factor wordt gezien. Zij zou niet meedenken, en “eerder tegenspartelen dan meespartelen”.

4.2.6. Ambitieniveau verschuift

Het ambitieniveau van de ICT-toepassing verschuift als een gevolg van het steeds weer identificeren van functionaliteiten die nog meer administratieve lastenverlichting zouden kunnen opleveren. De OLO is maar één stap in het totale proces van vergunningverlening. Voor het realiseren van administratieve lastenverlichting zijn ook andere processtappen van belang. Zo stellen veel grote vergunningaanvragers vooroverleg met de gemeenten op prijs, om zo te bekijken of een aanvraag kans op gunning heeft en welke informatie een aanvraag moet bevatten. Het OLO ondersteunt dit ‘vooroverleg’ niet; er kan alleen worden aangegeven of men dit op prijs stelt. Hierdoor zijn er twijfels gerezen over het reduceren van administratieve lasten bij de geïnterviewden. Zij geven aan dat zonder vooroverleg vele kansloze verzoeken ingediend worden, wat extra administratieve lasten bij de gebruiker creëert. Ook ondersteuning bij het indienen van de vergunningaanvraag is beperkt, terwijl deze een grote foutmarge kent en verkleining van het aantal foutieve aanvragen dus mogelijk een grote administratieve lastenverlichting kan opleveren. Gemeenten zijn hierdoor terughoudend bij het gebruik

omdat zij nog wensen hebben ten aanzien van het opschalen van functionaliteit van het systeem. Ook bleek het niet mogelijk om alle mogelijke vergunningen samen te voegen in de Omgevingsvergunning. Hierdoor was het onduidelijk wanneer de OLO juridisch gezien compleet was.

4.2.7. Gebrek aan kennis en leveranciers afhankelijkheid

De geïnterviewden gaven aan dat op het ministerie van VROM aanvankelijk niet veel kennis was over de ICT en de gevolgen daarvan. Een geïnterviewde zei: “Het ministerie van VROM had de verwachting dat de pakketten er al waren. Ze hadden het idee: kopen, uitrollen en klaar!” Door het gebrek aan kennis was er vooraf niet vastgesteld wat er gedaan moest worden en was het moeilijk om een functioneel ontwerp te maken. Hierdoor was het nodig om ICT-leveranciers te betrekken bij het ontwikkelproces voordat het functioneel ontwerp klaar was. Door de kennisachterstand is een slechte onderhandelingsituatie jegens leveranciers ontstaan. De ICT-leveranciers hebben sterke prikkels om extra functies toe te kennen in de loop van het project, mede naar aanleiding van wensen van gemeenten en de behoeften om deze te kunnen verkopen (toegevoegde waarde creëren). Bovendien zijn ook leveranciers zich bewust van deadlines die vanuit het wetgevingstraject worden gesteld en kunnen zij commercieel gebruik maken van de tijdsdruk die hiervan het resultaat is.

Door deze ontwikkelingen wordt de automatisering complexer en vraagt de ontwikkeling om meer expertise bij VROM én de gemeenten. Een artikel in *Computable* concludeert in november 2009 dat “gemeenten om deze reden nog lang niet klaar voor Wabo” zijn.³⁴ Daarnaast wordt er door de geïnterviewden ook aangegeven vaak genoemd dat er een gebrek aan kennis is bij het Ministerie van VROM over de invoering van een complex ICT-project als de Wabo/OLO. Een gevolg was dat het Ministerie van VROM te weinig op de hoogte was van de behoeften van gemeenten. Zo waren er geen duidelijke ‘best practices’ of implementatiehandleidingen beschikbaar. Hierdoor werden gemeenten geconfronteerd met een ICT-toepassing die niet goed op hun behoeften aansloot.

4.3. Vertragingen en oorzaken van vertraging XBRL

4.3.1. Voordelen voor gebruikersgroepen zijn niet duidelijk

XBRL heeft gevolgen voor de gehele keten en de opbrengsten zouden moeten worden gerealiseerd bij verschillende partijen in de keten. Volgens sommige geïnterviewden lijkt het er echter op dat de lastenverlichting vooral wordt gerealiseerd bij de uitvragers van informatie. Voor veel gebruikers is het nog onduidelijk hoe zij profiteren van het invoeren van de XBRL-standaard. *Accountancy nieuws* van 28 maart 2010 schrijft dan ook: “Veel kantoren, ook de kleinere, zijn echt op zoek naar wat nu precies de business case van SBR is”.³⁵ Vooral de business case voor de kleine intermediair is onduidelijk.³⁶ Zo geldt voor MKB-bedrijven dat zij mogelijk tientallen of honderden euro’s kunnen besparen, maar dit is onvoldoende om hen over te halen XBRL in te voeren. De gedachte hierachter is dat investeringen om XBRL te begrijpen en in te voeren niet opwegen tegen de baten. Dit komt ook omdat zij zelf meestal niet direct te maken hebben met XBRL; zij hebben hun financiële administratie veelal uitbesteed aan intermediairs (accountants). Er is discussie of de administratieve lastenverlichting behaald kan worden. In antwoord daarop meldt de toenmalige staatssecretaris De Jager op 25 januari 2007 dat er geen belemmeringen zijn om de administratieve lastenverlichting van 350 miljoen te realiseren voor het jaarrekeningendomein (dat onder justitie valt).

De partijen zijn zich bewust van de verschillende voordelen voor de gebruikersgroepen. In het eerste convenant is gesteld dat intermediairs de efficiëntievoordelen die met XBRL worden behaald zoveel mogelijk aan ondernemers doorgegeven. Dit is een vrijblijvende afspraak die veronderstelt dat er sprake is van een transparante markt en een negatieve prijselasticiteit. Het doorgeven van voordelen is niet in het voordeel van de intermediairs, omdat door het verlagen van de prijs de vraag waarschijnlijk

³⁴ Fluitsma, J. (2009). Gemeenten nog lang niet klaar voor Wabo. *Computable*, 6 november 2009. http://www.computable.nl/artikel/ict_topics/overheid/3143874/1277202/gemeenten-nog-lang-niet-klaar-voor-wabo.html.

³⁵ Amesz, H. (2010). De alledaagseheid van SBR. *Accountancy Nieuws*, 26 maart 2010, <http://www.accountancynieuws.nl/Uploads/Files/Rondetafelsessie-XBRL-AN6-2010.pdf>.

³⁶ Jak, M. (2010). Autorisatieregister voor Digipoort blijkt onduidelijk. *Computable*, 10 maart 2010.

niet zal toenemen. Het is daardoor niet duidelijk op welke wijze zij zelf profiteren van XBRL. Dit geldt nog meer voor de kleine intermediairs, voor wie het verrichten van de financiële administratie voor bedrijven een belangrijke vorm van broodwinning kan zijn.

Omdat de voordelen voor gebruikersgroepen niet altijd duidelijk zijn (en soms ook niet duidelijk is over wie het precies gaat als er wordt gesproken over gebruikersgroepen), en er dus geen gevoel van urgentie bestaat voor het gebruiken van XBRL, nemen de meeste gebruikers en intermediairs een afwachtende houding aan.

4.3.2. Te complex/ambitieuw: innovatie wordt op innovatie gestapeld

Tijdens de implementatie van de XBRL-standaard is innovatie op innovatie gestapeld. Dit is verklaarbaar omdat technologie nog volop in ontwikkeling was (en is). Het erbij halen van de banken kan als een 'gouden zet' gezien worden die zorgt voor betrokkenheid van deze spelers, maar ook als het creëren van een extra complexiteit in het innovatieproces. Elke keer werd er echter van uitgegaan dat met deze innovaties een nog grotere administratieve lastenverlichting zou kunnen worden gerealiseerd. Op lange termijn is dit wellicht ook het geval, zeker waar het de harmonisatie van begrippen in de Nederlandse taxonomie betreft (in andere landen waar XBRL succesvol is geïmplementeerd, heeft een dergelijke harmonisatie van begrippen nog niet plaatsgevonden; hier zal volgens onze interviewpartners op termijn dan ook de wet van de remmende voorsprong gaan gelden). Echter voor het project zelf leidt de introductie van nieuwe complexiteiten met daarbij horende problemen tot het later behalen van voordelen.

Tegelijkertijd maakt de stapeling van innovaties en de focus op technologische ontwikkeling de invoering van het systeem steeds complexer omdat het aantal afhankelijkheden, tussen technische systemen maar ook tussen betrokken partijen, toeneemt. De invoering van een AuSP is hiervan een voorbeeld. Hoewel een AuSP kan zorgen voor extra zekerheid over de betrouwbaarheid van de belastingaangifte, leidt het tegelijkertijd tot een verhoging van de drempel tot gebruik (zeker wanneer aan registratie kosten verbonden zijn).

4.3.3. Bestaande systemen zijn gebaseerd op een andere standaard

XBRL is een internationale open standaard, gebaseerd op XML. In Nederland is voor een aantal belangrijke financiële stromen, zoals voor de Belastingdienst, echter al eerder een standaard afgesproken, ook op basis van XML. De procesinfrastructuur voor deze standaard is onderdeel geworden van de dagelijkse werkprocessen en bepaalt daarmee wat mogelijk is voor wat betreft het adopteren van een nieuwe standaard (de zgn. padafhankelijkheid). Hierdoor wordt de invoering van een nieuwe standaard door een aantal gebruikers gezien als een onnodige investering die geen duidelijke voordelen oplevert voor deze ene gegevensstroom. De afwachtende houding van gebruikers wordt dus versterkt omdat oude kanalen om gegevens aan te leveren aanvankelijk naast elkaar bleven bestaan en er dus geen noodzaak was voor gebruikers en intermediairs om over te schakelen op XBRL.

4.3.4. Nog geen overeenstemming over het beheer van de taxonomie

De taxonomie is een belangrijk onderdeel van de invoering van de XBRL-standaard. Harmonisatie heeft ervoor gezorgd dat het aantal elementen is gehalveerd. Deze vermindering van het aantal begrippen in het financiële domein zal tijdvoordelen moeten opleveren, alleen duurt het lang voordat de taxonomie geharmoniseerd is. Daarnaast wordt door alle respondenten de zorg geuit over het uitblijven van duidelijke afspraken over het beheer van de taxonomie en het gebrek aan harmonisatie van begrippen. Het gaat hier om de staatsrechtelijke/bestuursrechtelijke status van de taxonomie. Wie stelt de taxonomie vast? Van wie is dit 'woordenboek'? Wie neemt de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de taxonomie? De geïnterviewden zeiden dat dit van belang is omdat taxonomieën onafhankelijk van de al gebruikte begrippen opgesteld mogen worden waardoor het mogelijk is om taxonomieën te ontwikkelen met verschillende begrippen. Deze onzekerheid leidt tot terughoudendheid van investeringen in het gebruik hiervan.

4.3.5. Vooral marktgedreven in plaats van gebruikersgedreven

Het NTP-project was aanvankelijk vooral marktgedreven. Verschillende marktpartijen (accountants, software leveranciers, XBRL service providers) zijn betrokken bij het project met de belofte van hoge baten. De gebruikers (bedrijven die verplicht zijn financiële rapportages naar de overheid te sturen) werden echter niet goed betrokken bij het project. Het leek alsof er vooral baten waren voor de overheidspartijen en de marktpartijen en minder voor de gebruikers. Zo werd bijvoorbeeld beloofd dat er een nieuw authenticatiemechanisme zou komen waarmee geld verdiend kon worden door XBRL service providers. Dit mechanisme hield namelijk in dat er door gebruikers betaald moest worden voor het opstellen van een certificaat dat bewijst dat een intermediair gemachtigd is om als vertegenwoordiger op te treden van een bedrijf. Er zijn partijen die hierin hebben geïnvesteerd, terwijl zowel aanvragers als gebruikers hier het nut niet altijd van in zien.

Door de focus op het behalen van winst voor marktpartijen en door onvoldoende helderheid over de voordelen voor eindgebruikers, wordt het NTP door een aantal respondenten (gebruikers en uitvragers) als onbetrouwbaar gezien. Zij menen dat de overheid onvoldoende transparant is omdat het onduidelijk was bij wie er de administratieve lastenverlichting zou optreden. Dit gebrek aan transparantie en vertrouwen in het NTP heeft tot een vertraging in het gebruik van XBRL geleid.

4.3.6. Gebrek aan regie door de overheid

Tijdens de invoering van de XBRL-standaard was er weinig regie vanuit de verantwoordelijke ministeries. Er was aanvankelijk geen stuurgroep ingericht en gebruikers waren niet vertegenwoordigd. Alleen het Nederlandse Taxonomie Overleg bestond. Dit was een overleg met convenantpartners; de 'status' van dit overleg en de waarde van de uitkomsten waren echter onduidelijk. Het projectteam had hierdoor alle vrijheid om steeds nieuwe functionaliteiten toevoegen aan het project. Door de toegenomen complexiteit liep het project steeds vertraging op in de invoering, maar er was geen controle op de plannen van de project.

In oktober 2009 is een stuurgroep ingesteld, waarin zowel de uitvragende partijen als de betrokken Ministeries op DG-niveau zitting namen. Deze stuurgroep hield een vinger aan de pols tijdens de implementatie. Sindsdien staat XBRL weer nadrukkelijker op de agenda binnen de overheid. De stuurgroep werd ingericht nadat in september 2009 het SBR-team was overgedragen aan GBO.Overheid (het huidige Logius). In de eerste helft van 2009 was namelijk de conclusie getrokken dat het gebruik van XBRL ver achterbleef bij de verwachting.

Hoewel er via convenanten is getracht regie te voeren, meldden de geïnterviewden dat deze niet leidden tot voortgang. Gemaakte afspraken werden niet nagekomen omdat er onvoldoende prikkels waren ingebouwd voor de verschillende betrokken partijen om de gemaakte afspraken na te komen. Zo hielden de convenanten alleen een inspanningsafspraken in, maar wat die inspanning precies inhield, was onduidelijk. Partijen konden niet op hun inspanningen, of op het gebrek daaraan, worden aangesproken.

4.3.7. De uitvragende partijen waren niet klaar voor invoering

Bovendien waren de uitvragende partijen lange tijd niet gereed voor de invoering van XBRL. Met name voor de Belastingdienst gold dat ze op hetzelfde moment al verschillende procesveranderingen onderging, waardoor er onvoldoende vermogen was om nog meer veranderingen te ondergaan. De Belastingdienst meende daarnaast dat er bij het programma SBR onvoldoende kennis was over wat het betekent om XBRL in te voeren in grootschalige processen. Het signaal dat uitvragende partijen nog niet klaar waren voor invoering heeft de afwachtende houding van de betrokken partijen in de markt verder versterkt. Het gevolg was dat de toekomst van XBRL in Nederland openlijk ter discussie werd gesteld, wat de voortgang niet ten goede kwam. *Accountancy Nieuws* van 18 januari schreef dat het onderzoeksbureau GBNED dat de update over XBRL, die door de Staatssecretaris naar de Tweede Kamer is gestuurd, een te rooskleurig beeld geeft. Omdat het lange tijd onduidelijk was of de softwareontwikkeling commercieel gezien interessant was, waren softwareleveranciers afwachtend ten aanzien van de (uit)ontwikkeling van ICT.

4.3.8. Beperkte kennis van XBRL

De kennis over XBRL en over de potentiële implicaties van het gebruik was schaars. Er zijn wereldwijd slechts enkele mensen die zicht hebben op de gevolgen, bijvoorbeeld voor de huidige bedrijfsprocessen. Dit gold ook voor ambtenaren. Beleidsmakers en besluitvormers realiseerden zich onvoldoende wat de gevolgen zijn van de introductie van XBRL. Dit gebrek aan kennis heeft ook tot gevolg gehad dat politici en bestuurders zich onbewust hebben laten leiden door partijen die voordeel hadden bij het verder ontwikkelen van bepaalde technologieën en het verder vergroten van interdependenties. Doordat slechts een beperkt aantal service providers met de overheid en de banken konden communiceren, hebben zij een onevenredige machtspositie verworven en lukte het de overheid niet om een overzicht te krijgen van alle mogelijkheden en gevolgen van de invoering van XBRL. Om de kennis over XBRL te vergroten heeft XBRL Nederland in samenwerking met Hogeschool Amsterdam in 2009 een kenniscentrum SBR opgezet waar studenten worden opgeleid.

Daarnaast heeft ook de onduidelijke en ongerichte communicatie bijgedragen aan de afwachtende houding. In sommige gevallen heeft dit zelfs geleid tot weerstand bij bedrijven en intermediairs. Hoewel er, onder andere door XBRL Nederland, informatie is verstrekt over XBRL, zeiden sommige geïnterviewden dat de meeste gebruikers en intermediairs niet op de hoogte waren van de mogelijkheden van XBRL.

4.4. Factoren die in beide cases een rol speelden

Vanwege de verschillende aard van de vertraging in de twee praktijkcases, zijn sommige factoren uniek voor één van de twee cases. De meeste factoren spelen evenwel een rol in beide cases. Hieronder zijn de belangrijkste samengevat.

4.4.1. Vervlechting van ICT met wetgeving

De vervlechting van ICT met wetgeving leidt tot interdependenties tussen de twee verschillende 'sferen' (de ontwikkeling van wetgeving en de ontwikkeling van techniek). Hierdoor leidt vertraging in de ene sfeer tot vertraging in de andere sfeer en kan er een 'kip-ei-situatie' ontstaan waarbij de wetgeving wacht op de techniek of vice versa.

Vanwege de legacy zowel in softwaresystemen als van wetgeving kan niet worden voldaan aan alle wensen met betrekking tot interoperabiliteit. Bij gemeenten en bij andere overheidsorganisaties draait al een groot aantal systemen waarop aangesloten moet worden. Door afzonderlijke ontwikkelpatronen is het complex om alle nieuwe ontwikkelingen in één nieuwe oplossing in te bouwen.

4.4.2. Onrealistisch ambitieniveau

Een te hoog ambitieniveau, waardoor doelstellingen niet waargemaakt kunnen worden, leidt tot vertraging wanneer blijkt dat de voordelen minder groot zijn of later worden behaald dan verwacht. Vaak gaat een hoog ambitieniveau gepaard met een hoge complexiteit, waardoor ingewikkelde interdependenties ontstaan die ook kunnen leiden tot het 'doorwerken' van verträgen en een ingewikkeld proces van invoering.

Een neiging om 'alles tegelijkertijd aan te pakken' kan leiden tot voortdurende veranderingen. Tijdens het project wordt van alles veranderd om alsnog de ambities te kunnen realiseren wat juist weer leidt tot het tegenovergestelde effect. Dit leidt tot de negatieve spiraal van afwachtende houding bij gebruikers, tot het verder vergroten van complexiteit etc.

4.4.3. Te weinig kennis over en betrokkenheid bij de gebruiker

Op macroniveau worden er uitspraken gedaan over de administratieve lastenverlichting voor gebruikers die voor hen niet herkenbaar zijn. Ook zijn gebruikers niet betrokken geweest bij het maken van deze berekeningen waardoor ze deze mogelijk niet onderschrijven. Een andere observatie is dat gebruikers soms vertegenwoordigd worden door spelers die mogelijk andere belangen hebben. Hierdoor is er ook bij het berekenen van de business case te weinig kennis over gebruikers. Zo wordt er vaak optimistisch gedacht over de adoptie door gebruikers en wordt er te weinig onderscheid gemaakt tussen verschillende doelgroepen die mogelijk ook andere kosten en baten hebben.

4.4.4. Techniek is leidend

De projecten worden voornamelijk gezien als technische projecten, terwijl de procesveranderingen en het verkrijgen van de daarbij horende voordelen net zo belangrijke uitdagingen zijn. Daardoor ontstaat een grote invloed van softwareleveranciers en ICT-ontwikkelaars (soms als gevolg van belangenverstrengeling) die veel vrijheid krijgen hun eigen producten door te ontwikkelen, waardoor verandering nog moeilijker wordt. Een reden waardoor de technologie leidend wordt, is dat het bij de start van het project niet vaststaat of de technologie voldoende mogelijkheden biedt om de doelstellingen te realiseren. Hierdoor gaat de technische implementatie overheersen in plaats van dat het reduceren van de administratieve lasten centraal komt te staan.

4.4.5. Continue verandering, onzekerheid en incidentenmanagement (volatiliteit)

Continue veranderingen, onzekerheid en volatiliteit spelen op een aantal verschillende manieren een rol in het vertragen van de implementatie van ICT-toepassingen. Het realiseren van procesveranderingen in overheidsorganisaties en bij gebruikers kost vaak veel tijd en vereist mogelijk het introduceren van nieuwe verantwoordelijkheden. Dit wordt vaak onderschat. Exemplarisch voor beide projecten is het grote aantal veranderingen en nieuwsberichten dat tijdens de periode dat dit onderzoek uitgevoerd werd (januari-maart 2010) naar buiten kwam.³⁷

Tegelijkertijd worden er ook steeds nieuwe toepassingen bedacht die ook onder de nieuwe wetgeving zouden passen en die de lastenverlichting nog groter zouden maken. Om te zorgen dat er nog steeds voortgang wordt geboekt bij de implementatie, wordt er een grens om het systeem getrokken die verdere ontwikkeling afkapt. Hierdoor blijven er voor sommige handelingen mogelijk toch twee processen naast elkaar bestaan. Er wordt dus continu een afweging gemaakt tussen het uitbreiden van functionaliteiten en het inperken van deze functionaliteiten. Gedurende het proces, komen beide vormen van verandering voor.

Ten slotte is er onzekerheid over het beheer van de ICT-voorzieningen. Hier is (nog) onvoldoende over nagedacht. Dit leidt tot onzekerheid over de toekomstvastheid en toekomstige veranderingen omdat alle partijen in de keten afhankelijk zijn van het beheer van de ICT-voorziening omdat deze een centrale plek krijgt in de werkprocessen van partijen.

4.4.6. Aantasting kernwaarden betrokkenen

Door introductie van nieuwe ICT toepassingen vindt een verschuiving van verantwoordelijkheden plaats in de keten welke direct invloed heeft op de kernwaarden van betrokkenen. De projecten hebben invloed op de positie van de betrokken partijen in de waardeketen. Bij XBRL gaat het om de rol van de intermediairs en van de banken en bij OLO over de rol van de architecten en aannemers. Deze positie verandert en dit wordt door het merendeel van de bedrijven in eerste instantie als bedreigend ervaren. Slechts een klein aantal bedrijven ervaart dit als een nieuwe kans. Partijen willen daarom de boot niet missen, maar ook niet al te actief meedoen met iets dat wellicht negatieve gevolgen heeft voor hun belang. In de projecten is er te weinig inzicht in en begrip voor de kernwaarden en belangen van partijen. ICT raakt de kernprocessen van organisaties; hierover is te weinig kennis, waardoor partijen niet mee willen werken. De medewerking van deze partijen is echter essentieel om tot een daadwerkelijke reductie van administratieve lasten te komen.

4.5. De rol van projectmanagement

Zoals al eerder geconcludeerd door de Algemene Rekenkamer³⁸ en in het eindrapport over de Gateway NUP,³⁹ is een gebrek aan sturing en goed projectmanagement in beide praktijkcases een belangrijke vertragende factor. Tijdens de interviews viel op dat er een aantal parallellen waren tussen de

³⁷ In de literatuurlijst staan vijf voorbeelden hiervan.

³⁸ Algemene Rekenkamer (2007). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid - Deel A*, 's-Gravenhage, 2007. Algemene Rekenkamer (2009). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid - Deel B*, 's-Gravenhage, 2008.

³⁹ Docters Van Leeuwen, A. et. al. (2009). *Wederzijdse gijzeling in machteloosheid, of de As van het Goede?* Rapportage NUP-review 10 december 2009.

vertragingen die uit de projecten naar voren kwamen en literatuur over projectmanagementvalkuilen.⁴⁰ Hoewel het niet het doel van dit onderzoek is – en het onderzoeken van klassieke projectvalkuilen geen expliciete aandacht heeft gekregen in de interviews en Versnellingskamersessie, is in Bijlage 5: Projectmanagementvalkuilen uit literatuur een vergelijking gemaakt tussen de praktijkcases en literatuur over projectmanagement. Hieruit blijkt dat een aantal valkuilen niet zijn vermeden. Mogelijke oorzaken hiervan zijn de onzekerheid over de technologische innovatie, de grote complexiteit van de projecten en de vele belanghebbenden die betrokken zijn bij de ICT-ontwikkeling. Het omgaan deze uitdagingen bleek veel tijd te kosten. Doordat hierop steeds ad hoc gereageerd moest worden, verliepen de projecten grotendeels in een sfeer van *incidentenmanagement*. Daardoor is het doel van administratieve lastenverlichting uit het zicht verdwenen.

De perikelen rond de beide projecten hebben gelijkenis met grootschalige infrastructurele projecten, zoals de Noord/Zuidlijn, RandstadRail en de HSL Zuid. Ook bij dergelijke projecten lonkt het eindresultaat, maar vormt de weg daarnaartoe een grote uitdaging. Ze worden gekenmerkt door vertragingen als gevolg van onvoorziene complexiteiten. Belangrijke oorzaken zijn voortschrijdend technologisch inzicht en het hiermee samenhangende gevaar voor ‘scope creep’ en belangentegenstellingen van wederzijds afhankelijke partijen.⁴¹ Dergelijke uitdagingen zijn van tevoren zelden zichtbaar voor media en bestuur, maar blijken gaandeweg het verloop van de projecten. Hier is procesmanagement van belang. Het is aan de procesmanager om, gedekt door het bestuur, de interacties tussen belanghebbenden in goede banen te leiden, zo dat er een goede trade-off gemaakt wordt tussen tijd, scope, kwaliteit en geld.

4.6. Conclusie

In beide cases hebben vele factoren en vertragingen tot vertraging geleid en is het realiseren van administratieve lastenverlichting voor de gebruiker uit beeld geraakt. Aan het begin van beide projecten is er consensus over het belang van het terugdringen van administratieve lasten, maar geleidelijk aan raakt deze doelstelling uit beeld doordat de focus in beide projecten verschuift naar de technologie en naar het grote aantal tussentijdse veranderingen.

Tijdens beide projecten zijn in het verleden vele keuzen gemaakt die de doorlooptijd en de beoogde administratieve lastenverlichting beïnvloedden. Geconcludeerd wordt dan ook dat een *belangrijke reden voor de vertragingen vooraan in het proces liggen en op dit moment niet meer goed te maken zijn*. Een vergelijking met literatuur over projectmanagement laat zien dat men in veel klassieke projectmanagementvalkuilen gevallen is.

⁴⁰ Nelson, R.R. (2007) IT project Management: Infamous failures, classic mistakes and best practices. *MISQ Executive*, 6 (2): 67-78.

⁴¹ Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. and Rothengatter, W., 2003. Megaprojects and Risks. An Anatomy of Ambition. Cambridge University Press, Cambridge; Heuvelhof, E. ten, Koppenjan, J.F.M., Broekmans, B., Leijten, M., Veeneman W. and Voort, H. van der, 2008. Het RandstadRailproject: Lightrail, Zware Opgave. Onafhankelijk onderzoek RandstadRail Haagse Deel; Miller R. and Floricel, S., 2000. Building Governability into Project Structures, in: Miller R. and Lessard, D., The Strategic Management of Large Engineering Projects: Shaping Institutions, Risks and Governance. MIT Press, Boston Mass., 131-150.

5. Beleidsmaatregelen voor versnellen ICT-gebruik

In dit hoofdstuk worden de laatste drie onderzoeksvragen beantwoord. De onderzoeksvragen bouwen voort op de uitkomsten van vraag één en twee welke in hoofdstuk drie en vier beschreven zijn. Onderzoeksvraag drie is: *‘Op welke wijze kan het gebruik van de ICT-toepassingen uit de geselecteerde studiecasses op korte termijn worden bevorderd, zodat de administratieve lastenverlichting wordt gerealiseerd?’* Onderzoeksvraag vier betreft: *‘In hoeverre kan het verplicht stellen van het gebruik door de overheid van een ICT-toepassing bijdragen aan het gebruik van een ICT-toepassing in het algemeen en bij de studiecasses in het bijzonder? Wat zijn daarbij de voor- en nadelen en welke randvoorwaarden zijn er voor het verplicht stellen van het gebruik?’* En onderzoeksvraag vijf geeft een antwoord op de vraag: *“Welke concrete aanbevelingen kunnen op basis van dit onderzoek gedaan worden om het gebruik van ICT-toepassingen te bevorderen?”* Op basis van de interviews en de Versnellingskamer workshop, wordt in dit hoofdstuk een aantal beleidsmaatregelen aanbevolen en zodanig uitgewerkt dat ze een antwoord vormen op de bovengenoemde onderzoeksvragen.

5.1. Wettelijke verplichting tot gebruik als maatregel

In Zweden en Denemarken heeft het elektronisch factureren een enorme vlucht genomen door het invoeren van een wettelijke verplichting⁴². In Denemarken is elektronische factureren verplicht sinds 2005 en per maand worden meer dan één miljoen facturen verzonden wat tot een geschatte reductie van 100 miljoen euro per jaar heeft geleid. In Zweden gaat men uit van soortgelijke besparingen. In Nederland heeft de mogelijkheid van het doen van een elektronische belastingaangifte een vlucht in het gebruik van DigiD betekend. In analogie kan het verplicht stellen van XBRL tot administratieve lastenverlichting en tot grote ketenvoordelen en innovaties leiden.

Hoewel verplichting van gebruik eenvoudig lijkt, is het verplicht stellen van een ICT-toepassing in werkelijkheid vaak ingewikkelder dan gedacht. Zo moet er allereerst bepaald worden *wat* er precies verplicht wordt gesteld en voor *wie* de verplichting geldt. Bij de ‘wat’-vraag dient niet de technische voorziening, maar het doel leidend te zijn voor de verplichting. Bij de ‘wie’-vraag kunnen zowel de gebruikers, de betrokken ketenpartijen, als de overheid worden verplicht tot gebruik. Ook zijn er verschillende manieren waarop de verplichting kan worden ingevoerd. Zo kan een ‘harde verplichting’ gelden waarbij alle gebruikers in korte tijd over gaan naar een nieuwe toepassing, of een ‘*de facto verplichting*’ kan worden ingesteld, waarbij andere opties langzaamaan worden uitgefaseerd of de verplichting alleen geldt voor nieuwe toepassingen, zodat de verplichting geleidelijk wordt ingevoerd. Het tijdens dit onderzoek geïntroduceerde ‘*comply or explain*’ principe voor overheidsorganisaties om verplicht XBRL te gebruiken is hiervan een voorbeeld.⁴³

Bedrijven (of natuurlijke personen namens een bedrijf) zijn na inwerkingtreding van de Wabo verplicht om via www.omgevingsloket.nl een digitale aanvraag in te dienen. Dat is bepaald in het wetsvoorstel Bor, artikel 4.1 lid 2, een uitvoeringsbesluit van de Wabo, dat praktische en gedetailleerde zaken van de omgevingsvergunning moet regelen. Burgers hebben nog een overgangstermijn van een paar jaar en mogen zolang een papieren aanvraag indienen. Digitaal indienen mag uiteraard ook. Het gebruik van de XBRL-standaard is (vooralsnog) niet verplicht.

5.1.1. De voordelen en nadelen van verplichting van gebruik

Binnen de XBRL casus is met convenanten gewerkt waarin partijen zich verklaren in te spannen. Eén geïnterviewde formuleerde dit als “Vandaag een convenant in de hand, morgen een lege hand”, daarmee doelend op de vrijblijvendheid en de houding van de boot niet willen missen. Verplichting tot

⁴² <http://e-factureren.info/wp/handleiding/overzicht-elektronisch-factureren-in-europa/>.

⁴³ Heur, R. van (2010). XBRL verplicht bij grote overheidsaanbesteding. *Computable*, 18 maart 2010.

gebruik is daarom aan alternatief dat overwogen kan worden. Het verplichten van gebruik heeft zowel voor- als nadelen die zorgvuldig tegen elkaar afgewogen moeten worden. Voordelen zijn:

1. Een verplichting biedt duidelijkheid wanneer het gebruik wettelijk is vastgelegd; zo weten organisaties waar ze aan toe zijn;
2. Het is een 'stok-achter-de-deur' voor gebruik van de ICT-toepassing, want veel gebruikers vinden altijd wel een reden om niet klaar te zijn voor (vrijwillig) gebruik;
3. Het werkt standaardisatie in de hand en daardoor mogelijk grote(re) interoperabiliteit;
4. Het biedt de mogelijkheid om ICT centraal te implementeren; en
5. ICT functioneert als 'driver' voor verdere innovaties.

De nadelen van het verplicht stellen die genoemd zijn tijdens de interviews en in de Versnellingskamerworkshop, zijn:

1. Een verplichting roept mogelijke weerstand op ('not invented here');
2. Verplichting en standaardisatie worden gezien als een beperking van de vrijheid;
3. Het wordt gezien als een 'brevet van onvermogen' (als ICT en de bijbehorende voordelen goed zijn, is verplichting niet nodig) en daarom als laatste redmiddel;
4. Het zet de ook overheid onder druk, vanwege het afbreukrisico indien de overheid haar zaken zelf niet op orde heeft; en
5. Het betekent voor gebruikers vaak ook een verplichting tot investering, waarvan niet altijd duidelijk is of deze zichzelf zal terugbetalen en het zondermeer opgebracht kan worden.

Bij de nadelen gaat het veelal om condities of voorwaarden. Om verplichten zinvol te maken moet daarom eerst aan een aantal randvoorwaarden voldaan worden.

5.1.2. Voorwaarden van verplichting van gebruik

Naast de voor- en nadelen van verplichting, leverden de interviews en de Versnellingskamer workshop ook een aantal randvoorwaarden op waaraan het verplicht stellen van het ICT gebruik zou moeten voldoen. Deze zijn:

1. Er moeten voldoende baten zijn voor de eindgebruikers en voor alle andere betrokken partijen;
2. Verplichting moet in samenwerking met alle betrokken partijen gebeuren waarbij de kernwaarden van de betrokkenen worden gerespecteerd en waarin er sprake is van open communicatie zodat de motieven duidelijk zijn. De gevolgen voor iedereen moeten bekend zijn;
3. Het moet duidelijk zijn waar de verplichting precies betrekking op heeft (bijv. fiscaal jaarverslag) en voor welke partijen de verplichting geldt. Ook moet duidelijk zijn wat de administratieve lastenverlichting van de verplichting per gebruikersgroep inhouden;
4. Er moet een duidelijke en realistische planning en tijdslijn worden opgesteld. Om gebruikers voldoende bekend te maken met de verplichting en met de gevolgen ervan (zodat men geen excuus tot uitstel heeft), moeten deze tijdig gecommuniceerd worden;
5. De overheid moet (intern) gereed zijn en moet het goede voorbeeld geven, anders is er een afbreukrisico. Kinderziekten moeten opgelost zijn en een goede voorziening moet afgestemd zijn op de gebruikers. Ook moeten er opties zijn ingericht wanneer de techniek (tijdelijk) faalt;
6. Er is begeleiding, ondersteuning en mogelijke opleiding vanuit de overheid nodig om gebruikers bekend te laten worden met de ICT en barrières tot gebruik weg te nemen;
7. Alternatieve systemen moeten worden uitgefaseerd zodat het duidelijk is dat de verplichting uniform geldend wordt en gebruik al vroegtijdig gestimuleerd wordt; en
8. Het houdt niet op bij het gebruik, maar ook het beheer moet belegd en verzekerd zijn. Er moeten mechanismen zijn om te overleggen met gebruikers en andere betrokkenen om de faciliteit te verbeteren. Beheer is typische sluitpost is, maar essentieel voor de continuïteit.

Indien er aan bovenstaande voorwaarden is voldaan, kan nagedacht worden over eventuele verplichting.

5.1.3. Verplicht gebruik van OLO

Invoering van de Wabo zorgt ervoor dat het gebruik van de OLO verplicht gesteld wordt voor het aanvragen van de Omgevingsvergunning. Dit levert op termijn een administratieve lastenverlichting op voor burgers, bedrijven en overheden. Maar er zijn ook nadelen verbonden aan het opleggen van de verplichting. Volgens respondenten roept verplichting ook weerstand op en belet het organisaties de mogelijkheid om flexibel en creatief met wet- en regelgeving om te gaan. Zij gaven aan dat het vooroverleg erg belangrijk is en dat zij hier optimaal gebruik van willen maken door persoonlijk overleg met ambtenaren en lokale bestuurders. In elke gemeente zijn namelijk de vergunningsvereisten, de vergunningsprocedures en de manier waarop de aanvraag door de ambtenaren behandeld wordt anders. Met een OLO verwacht de geïnterviewde dat er minder ruimte voor overleg en onderhandeling mogelijk is. Sommige respondenten zien het creatief met wet- en regelgeving omgaan als een mogelijkheid om daardoor efficiënter te werken die door gebruik van de OLO onmogelijk wordt gemaakt. Daarnaast roept verplichtstelling een discussie op over wie de verantwoordelijkheid moet nemen om de investeringen te doen in de ontwikkeling van het systeem.

Belangrijke voordelen van verplichting, die genoemd zijn door de respondenten, zijn dat het zorgt voor uniformiteit in de uitvoering en het de mogelijkheid biedt om ICT centraal uit te rollen. Uit de interviews kwam verder naar voren dat verplichtstelling grote gemeenten heeft aangezet investeringen in ICT te doen. Voor gemeenten die bezig waren hun ICT-huishouding te moderniseren, kon de Wabo als ‘breekijzer’ of ‘vliegwielen’ dienen, zoals in Amsterdam.

5.1.4. Verplichting gebruik XBRL?

XBRL is niet verplicht en er is onderzocht of verplichting een optie is om de administratieve lastenverlichting versneld te kunnen realiseren. Er werd echter door veel respondenten aanbevolen om het gebruik van XBRL (nog) niet verplicht te stellen voor gebruikers omdat nog niet voldaan is aan de randvoorwaarden. In plaats daarvan wordt gesteld dat het nodig is dat de gehele overheid zich eerst committeert aan één standaard voor bedrijfsrapportages. Dit is min of meer gebeurd na de Versnellingskamersessie door het plaatsen van XBRL op de lijst van ‘comply or explain’ van het College Standaardisatie.⁴⁴ In de praktijk betekent dit een keuze voor XBRL, omdat dit de internationaal geldende standaard is. Daarnaast zou het gebruiken van alternatieven voor XBRL of het invoeren van alternatieven voor de procesinfrastructuur moeten worden ontmoedigd.

Het is op dit moment dus niet aanbevelenswaardig om XBRL te verplichten. Belangrijkste overweging is dat de overheid er nog niet klaar voor is. Daaronder wordt verstaan dat gebruikers voldoende kunnen worden ondersteund en dat de uitvragers kunnen voldoen aan hun taken. Hieronder valt ook dat het beheer en de doorontwikkeling van taxonomieën goed geregeld is om het toekomstige gebruik te faciliteren. Zodra de overheid, als belangrijkste uitvrager, in al haar eigen processen XBRL consequent doorvoert, is de verwachting dat XBRL zich zal ontwikkelen tot de standaard voor bedrijfsrapportages. Dit proces kan worden versneld, volgens de respondenten, door het uitfaseren van alle andere systemen die werken op basis van oude standaarden. Op de korte termijn betekent dit dus een de facto verplichting. Hiervan is bijvoorbeeld nu al sprake in het geval van aanbestedingen. Op de langere termijn zou XBRL wel langzamerhand de jure verplicht kunnen worden gesteld, waarbij de data waarop XBRL wettelijk verplicht wordt voor bepaalde gegevensstromen tijdig worden aangekondigd. Daarvoor is het belangrijk dat de taxonomie verder wordt uitgebreid en dat er verdere harmonisatie van begrippen plaatsvindt.

Bij OLO heeft de initiële verbinding van de Wabo en OLO ervoor gezorgd dat partijen een zekere mate van urgentie voelden. Recent zijn de Wabo en OLO van elkaar losgekoppeld, waardoor de Omgevingsvergunning en het OLO niet meer wettelijk van elkaar afhankelijk zijn voor invoering. Een soortgelijke vervlechting- en ontvlechtingstrategie kan overwogen worden om het gebruik van XBRL te stimuleren. Een initiële vervlechting kan druk op het gebruik leggen en zal commentaar uitlokken

⁴⁴ Heur, R. van (2010). XBRL verplicht bij grote overheidsaanbesteding. *Computable*, 18 maart 2010

over het koppelen van de ‘wat’-vraag aan de ‘hoe’-vraag. Op een later moment kan al dan niet besloten worden tot ontvlechting.

5.2. Beleidsmaatregelen voor stimulering ICT-gebruik

Een vijftal categorieën van generieke beleidsmaatregelen die het gebruik van ICT-toepassingen stimuleren is onderzocht. Behalve de wettelijke verplichting van het gebruik door middel van wetgeving, zijn dit: communicatieve instrumenten (bijv. voorlichting); kengetallen (bijv. prestatie-meetsystemen); stimulansen (bijv. subsidies en boetes); en meerzijdige instrumenten in overleg overeen gekomen (bijv. convenanten). De beleidsmaatregelen die uit de praktijkcases naar voren zijn gekomen, zijn afgeleid van de vertragingen die zijn geïdentificeerd. Omdat de eerste beleidsmaatregel al is beschreven in paragraaf 5.1, worden hier de overige vier beschreven.

5.2.1. Begrijp de gebruiker: stuur op duidelijke baten

In beide cases is de gebruiker en het behalen van administratieve lasten bijna geheel uit zicht verdwenen en overheersten andere zaken het projectverloop. Dit is deels het gevolg van de grote complexiteit (bestuurlijk, organisatorisch en technologisch) en van de vele belanghebbenden die zijn betrokken bij de projecten, maar ook aan het gebrek aan visie en sturing bij de overheid. Zo leidde de grote technische complexiteit tot een focus op technische problemen, terwijl de betrokkenheid van vele belanghebbenden leidde tot het sluiten van onderlinge compromissen tussen partijen met eigen belangen in plaats van het centraal stellen van de gebruiker. Zo raakte de doelstelling van administratieve lastenverlichting uit het zicht.

De administratieve beloften vinden op macroniveau plaats, terwijl op gebruikersniveau deze beloften in twijfel worden getrokken of niet als significant worden bestempeld. Een respondent stelde zelfs dat “Het algemene oordeel is dat het werk er niet minder van zal worden,” en er dus weinig baten zijn. Een oorzaak hiervan ligt bij de veranderingen tijdens het traject. Dit heeft ook te maken met de ‘valkuil van betrokkenheid’, waarbij de overheid het probleem voor gebruikers heeft gedefinieerd en essentiële zaken (zie de lijst met factoren voor voorbeelden) over het hoofd worden gezien. Het probleem is ‘achter de tekentafel’ uitgedacht en echte gebruikers raken uit het zicht. De aanbeveling is dat vanaf het eerste moment de gebruikers betrokken worden en zij zelf het probleem definiëren.

Bij OLO hangt de business case samen met andere factoren. Een geïnterviewde meende dat invoering van de OLO geleid heeft tot het meer centraliseren van de ICT, wat een ingrijpende reorganisatie is. Bij XBRL is de initiële business case veranderd als gevolg van een verandering van de wetgeving. Hierdoor is minder administratieve lastenverlichting te behalen dan initieel voor ogen stond. Daarnaast gaf een aantal geïnterviewden aan dat het vooral duidelijk moet worden wie belang bij invoering van XBRL heeft. Behalve voordelen voor de gebruiker, kunnen dit ook voordelen voor de maatschappij betreffen of een lastenverlichting binnen de overheid.

Bij XBRL staat in het convenant dat intermediairs de efficiëntievoordelen die met XBRL worden behaald zoveel mogelijk aan ondernemers door zullen geven. Dit roept de vraag op wat ‘efficiëntievoordelen’ zijn en wat ‘zoveel mogelijk’ is. Hetzelfde geldt voor de schatting dat banken in staat moeten zijn om klanten één procentpunt minder rente te berekenen voor kredietaanvragen die in XBRL zijn ontvangen. Zowel de intermediairs als de banken bevestigen niet dat zij deze voordelen ook daadwerkelijk door zullen geven. Daarom is het van belang om de business case kritisch te bekijken en zowel een nieuwe business case voor de gehele keten als per gebruikerssegment te maken. Hierin zouden de administratieve lastenverlichting en de gevolgen voor de organisatie per gebruikersgroep moeten worden opgenomen. Een goede business case bevat daarnaast de behoeften aan en kosten van gebruikersondersteuning, de kosten van stimulansen, communicatie etc. Voor beide cases geldt dat het MKB andere ondersteuning vereist dan grote ondernemingen. Een gebruikerssegment dat XBRL op korte termijn zou kunnen bedienen is het MKB. De taxonomie ondersteunt dit segment en het MKB is de grootste groep ondernemingen in Nederland. Bij grote ondernemingen zijn ook voordelen te behalen, maar alleen de taxonomie voor het fiscale domein is daarvoor gereed.

Gerelateerd hieraan is het gebrek aan kennis over de verschillende gebruikersgroepen die anders behandeld dienen te worden. De zogenaamde ‘early adopters’ zijn bereid om als ‘proefkonijn’ op te treden. Zij zijn bereid om een eerste versie van een systeem te gebruiken, te helpen om deze door te ontwikkelen en opnieuw te investeren in het gebruik van een volgende versie van het systeem. Natuurlijk is hun bereidheid niet onuitputtelijk. De grootste groep van gebruikers wil echter de eerste keer al een goed werkend systeem. Zij zijn niet bereid om met een ‘beta’-versie te werken en om telkens een nieuwe versie te leren gebruiken.

Per gebruikersgroep zijn er verschillende kosten en baten en zijn er verschillende *stimulansen* (incentives) nodig om gebruikers te verleiden de ICT-toepassing te gebruiken. In het geval van de OLO kan er gedacht worden aan het *differentiëren van de leges* voor de gebruikers die wel of geen gebruik maken van OLO⁴⁵. Zowel een negatieve stimulans als een verhoging van de kosten bij het niet digitaal aanleveren, als een positieve stimulans, in de vorm van een korting bij het digitaal aanleveren, zijn gesuggereerd. Een positieve stimulans heeft de voorkeur om het vertrouwen in de overheid niet verder te schaden vanwege de vertragingen die zijn opgelopen. Het gemakkelijker maken om compliant te zijn (zoals is gebeurd bij het deponeren van jaarrekeningen) is een mogelijke stimulans in het geval van XBRL, net zoals een korting op de jaarlijkse bijdrage aan de Kamer van Koophandel. Het voordeel van deze laatste stimulans is dat de voordelen naar de gebruikers terugvloeiën en dat het voor gebruikers direct voelbaar is in hun portemonnee. Er zijn echter ook andere incentives te bedenken, die buiten het domein van de overheid liggen (voor alle genoemde stimulansen zie Bijlage 4: Brainstormresultaten voor mogelijke stimulansen XBRL). Een gratis benchmark over een bedrijfssector is door diverse respondenten genoemd omdat met XBRL op een eenvoudige manier bedrijfsresultaten vergeleken kunnen worden en dit waardevolle informatie voor een ondernemer is. Dergelijke initiatieven vallen echter buiten de scope van het SBR-programma.

Een aanvullende aanbeveling is om duidelijk te communiceren wat de voordelen van het gebruik van de ICT-toepassing zijn. Een voorwaarde hiervoor is dat er voorbeelden van deze voordelen zijn, dat het duidelijk is onder welke condities de voordelen behaald kunnen worden en dat bedrijven betrokken worden bij het communiceren van de voordelen en zij deze ook onderschrijven dat het tot administratieve lastenverlichting geleid heeft.

5.2.2. Ondersteuning: verlaag drempels voor gebruik

Een belangrijke acceptatiefactor uit literatuur is de benodigde investering, ondersteuning en sociale relaties.⁴⁶ Voordat een nieuwe ICT-toepassing gebruikt gaat worden door gebruikers, moet eerst bekend zijn hoe deze gebruikt kan worden, hoe lang het duurt om dit te leren en welke investeringen nodig zijn om de faciliteit te gaan gebruiken. Goede ondersteuning is daarom nodig om de drempel van het gebruik bij gebruikers te verlagen. Daarnaast is ook training van ambtenaren die met het nieuwe systeem gaan werken noodzakelijk. Het verzorgen van drempelverlagende ondersteuning laat eveneens zien dat invoering van het systeem serieus is en dat het geen korte-termijnidee is dat vanzelf weer verdwijnt. Hierdoor wordt er ook vertrouwen gecreëerd in de ICT-toepassing.

Investerings door gebruikers en andere betrokkenen worden alleen gedaan als de duurzaamheid op langere termijn verzekerd is. Het continu veranderen van wat opgeleverd wordt en het uitstellen van de opleverdatum leidt tot het dalen van vertrouwen en interesse van gebruikers. Hierdoor worden ook noodzakelijke investeringen niet gedaan. Ondersteuning en het creëren van vertrouwen zijn zaken die vaak niet meegenomen worden in projecten omdat de implicaties vooraf niet duidelijk zijn (geen goede business case) of omdat die buiten de scope van het project gezien worden (gebruiker buiten beeld). Hierdoor leiden ze tot vertraging van het behalen van de administratieve lastenverlichting.

Voor de OLO bestaat een drempel uit de complexiteit van het vergunningstelsel en de *hoge foutmarge* in het aanvraagproces. Automatiseren vereist duidelijk keuzen in verloop van processen. Een andere drempel is het digitaal aanleveren van gegevens voor de vergunningaanvraag. Dit geldt vooral voor kleine bedrijven en particulieren die geen hoge investeringen kunnen doen voor het digitaal aanleveren van tekeningen. Een aanbeveling is dan ook om te onderzoeken of het plaatsen van A0-scanners bij

⁴⁵ Voor burgers is het OLO gebruik de eerste drie jaar nog niet verplicht.

⁴⁶ Venkatesh, V., Morris, M., Davis, G. and Davis, F. (2003). User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View. *MIS Quarterly*, 27(3), 425-478.

gemeenten die gebruikt kunnen worden voor de vergunningaanvraag de drempel tot gebruik verlaagd. Werken met de OLO vraagt ook om procesveranderingen en een verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening. Daarom is het nodig om gemeentelijke ambtenaren op te leiden hiermee te leren werken.

Een andere aanbeveling is om *bedrijven bij het indienen van de eerste aanvraag te helpen*. Wanneer de eerste digitale aanvraag van een gebruiker fout gaat, bestaat het gevaar dat er geen tweede keer volgt. Wanneer de eerste keer gemakkelijk is, zal dit een belangrijke drempel wegnemen. Het voordeel is niet alleen dat gebruikers over de drempel worden genomen, maar ook dat degene die hen begeleidt inzicht krijgt in de typische problemen en drempelverhogende zaken. Vergelijk dit met het elektronisch inchecken op een vliegveld waar ook iemand klaarstaat om te helpen om het gebruik te ondersteunen. Daarmee wordt de drempelvrees weggenomen en gebruikers worden klaargestoomd om het vervolgens zelf te doen.

Eindgebruikers hebben nog nooit gehoord van XBRL en zijn er ook niet in geïnteresseerd. Eindgebruikers gebruiken intermediairs en software die XBRL zouden moeten adopteren voordat eindgebruikers dit (onbewust) gaan gebruiken. Bij XBRL is er onduidelijkheid over de juridische status en het beheer en de doorontwikkeling van de taxonomie, waardoor een drempel opgeworpen wordt voor softwareleveranciers en intermediairs om hier in te gaan investeren (zie ook 5.2.1).

Geïnterviewden gaven aan dat zij het betalen voor het gebruik van AuSP als drempel zien om XBRL te adopteren. Een aanbeveling is om het *gebruik van de AuSP optioneel of gratis te maken*, zodat niet nog een extra investering nodig is voor gebruik. De afweging tussen optioneel en gratis vereist een risicoanalyse van het al dan niet gebruik van AuSP en moet in goed overleg met de softwareleveranciers plaatsvinden in verband met hun planning en business case.

5.2.3. Transparantie: creëer duidelijkheid en schep vertrouwen

Een belangrijke factor voor vertraging was de instabiele projectorganisatie. Een andere oorzaak was dat innovatie en daadwerkelijke systeemontwikkeling door elkaar liepen. De innovatiefase is nooit afgesloten waardoor er geen duidelijkheid over het concept was aan het begin van de ontwikkelfase. Hierdoor verschuift het beoogde doel keer op keer wat leidt tot verwarring, uitstel en een verminderd vertrouwen. Zoals een respondent zei: “Daardoor komt het project elke keer negatief in het nieuws”.

Omdat het vaak lastig is om het gehele project van te voren te doordenken, is het creëren van een stabiele programmaorganisatie en een open sfeer extra belangrijk en noodzakelijk voor het succes van de invoering. Essentieel is dat ook *gebruikers betrokken worden in de aansturing van deze projecten*. Het is niet voldoende om het gebruikersstandpunt door ambtenaren te laten vertegenwoordigen, omdat deze andere belangen behartigen waardoor de gebruikers uit het oog verloren worden. Het betrekken van gebruikers voorkomt dat het gebruikersstandpunt van administratieve lastenverlichting uit het oog verloren wordt.

Het managen van een dergelijk proces is zeer complex en kent vele uitdagingen. De vertraging laat zien dat de politieke deadlines en projectdeadlines synchroon lopen, wat in de praktijk echter vaak niet haalbaar is. Zo zou het de voortgang van een project ten goede komen om politiek gemotiveerde ijkpunten als het einde van een Kabinetsperiode niet te veel gebruiken als deadline, wanneer deze onrealistisch zijn voor het projectmanagement en gebruikers meer tijd nodig hebben voor invoering.

Voor de XBRL-casus moet het duidelijk moet zijn wat de juridische status van de taxonomie is, en hoe de kwaliteitsborging van de taxonomie belegd gaat worden, zodat partijen ervan verzekerd zijn dat de taxonomie eenduidig te interpreteren is en dat nieuwe begrippen zo goed mogelijk worden afgestemd met alle betrokken overheden en bedrijven. De vrijheid om taxonomieën te mogen ontwikkelen kan leiden tot een wildgroei aan taxonomieën die niet onderling uitwisselbaar zijn. De geïnterviewden gaven aan dat taxonomieën onafhankelijk van de al gebruikte begrippen opgesteld mogen worden. In plaats van de begrippen te harmoniseren, kan elke taxonomie haar eigen begrippen gebruiken. Op de korte termijn heeft dit als voordeel dat geen harmonisatietrajecten nodig zijn die de introductie van nieuwe taxonomieën vertragen (zoals ook het geval is in andere landen waar XBRL wordt gebruikt).

Op de lange termijn leidt dat tot taxonomieën die niet onderling uitwisselbaar is en zal alsnog harmonisatie nodig zijn om te taxonomieën te ontschotten. Kwaliteitsborging is nodig om te voorkomen dat kokers in de taxonomie worden gebouwd die op langere termijn tot fragmentatie en

hogere administratielasten leiden. *Een aanbeveling is dan ook om duidelijke randvoorwaarden te stellen voor het ontwikkelen van nieuwe taxonomieën en domeinoverschrijdende harmonisatie, en kwaliteitsborging van nieuwe taxonomieën in te richten.* Dit heeft een directe relatie met het eigenaarschap van de taxonomieën. Het is onduidelijk wie eigenaar is en wie verantwoordelijk voor het onderhoud. De aanbeveling is dat de overheid hier voorlopig een rol in blijft spelen, in ieder geval totdat het beheerproces uitontwikkeld is.

Ook is het in het geval van de XBRL-casus nodig dat het duidelijk is wie er administratieve lastenverlichting behaalt. Partijen vinden het belangrijk wanneer er openheid is over de voordelen die er te bepalen zijn voor de verschillende betrokkenen. Een laatste aanbeveling is het delen van kennis over de toepassing, zodat gebruikers en softwareleveranciers kunnen meedenken en er draagvlak wordt gecreëerd. Hierdoor zullen zij zich minder afwachtend opstellen. Dit hoeft niet in te houden dat de suggesties van derden zondermeer gevolgd moeten worden, omdat die vaak hun eigen belangen dienen en niet die van de gebruikers.

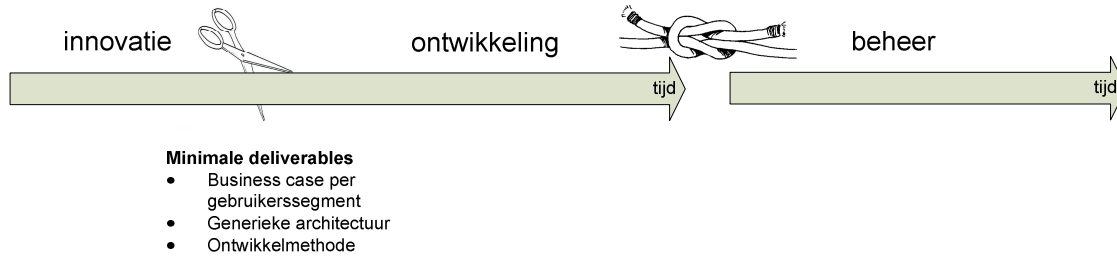
5.2.4.Planning: Procesmanagement en fasering

Beide projecten hadden bij de start een hoog ambitieniveau. Door deze hoge mate van complexiteit volgden de eerste successen pas laat in het project. Een bijkomend probleem dat ontstond door de wederzijdse afhankelijkheden tussen de verschillende partijen, is dat partijen het leveren van hun ‘eigen bijdrage’ zo lang mogelijk uitstellen. Marktpartijen gaan op deze manier om met de onzekerheid van innovatieve projecten door pas over te stappen wanneer de kernwaarden niet aangetast worden en de opbrengsten zich manifesteren. Voor een project dat afhankelijk van deze bijdragen is, is dit funest. *De aanbeveling is om de kernwaarden van de betrokken partijen en de gevolgen van de innovatie voor deze partijen en hun processen in kaart te brengen,* omdat het zonder deze voorwaarde onmogelijk is om de administratieve lastenverlichting te bepalen. Een oorzaak van vertraging is dat de gevolgen van de projecten op ketenpartijen niet duidelijk zijn. Hoewel ICT door sommige actoren in beide cases wordt gezien als hulpmiddel, raken veranderingen van ICT de kernwaarden van betrokkenen. Ten eerste vergt ICT veel investeringen in tijd, geld en mankracht, omdat het moet aansluiten bij werkprocessen in organisaties die in de loop van jaren gegroeid zijn. Hetzelfde geldt voor onderlinge afhankelijkheden tussen organisaties, zoals tussen gemeenten en gebruiker bij OLO of tussen intermediairs en banken bij XBRL. Inzicht in en begrip voor belangen van partijen waarvan medewerking wordt gevraagd is van essentieel belang voor een snelle implementatie. Ten tweede, hieraan gerelateerd, vergen zowel XBRL als OLO een gedetailleerde uitwerking van onderlinge verhoudingen op papier. Een respondent stelde dat een ICT-systeem “gestolde machtsverhoudingen” vertegenwoordigt. Zodra deze verhoudingen zijn vastgelegd, zijn ze niet meer beweeglijk of onderhandelbaar. Dit verklaart waarom veel partijen weerstand vertonen voordat de machtsverhoudingen zijn gestold.

Een hoge complexiteit is niet altijd te vermijden omdat er bij dergelijke innovatieve projecten nu eenmaal veel onzekerheden zijn aan het begin van een project. Tijdens dit zoekproces is het van belang dat er tegelijkertijd naar de te ontwikkelen oplossing (het ‘wat’) en de manier waarop deze zou moeten worden gerealiseerd (het ‘hoe’) gekeken zou moeten worden. Deze vervlechting is in deze fase van het proces nodig om het zoeken naar geschikte oplossingen en invoeringsstrategieën zo open mogelijk te houden en niet te vroeg zaken uit te sluiten. Ook hier dient de vergelijking met grootschalige infrastructurele projecten zich aan en de vraag is dan ook of dit soort innovatieprojecten wel alleen als project gezien moeten worden en niet meer als een proces ingestoken dienen te worden.⁴⁷ Een vergelijking van ontwikkelingen in ‘smart cities’ laat zien dat met een procesmatige insteek (‘benutten’) uiteindelijk meer voordelen verkregen kunnen worden dan met een controlerende (‘beheersen’) insteek, maar dat beide strategieën nodig zijn.⁴⁸ Als men bij aanvang kiest voor een procesmatige strategie, dan heerst er het gevaar voor een aanzuigende werking op partijen die elk hun eigen belangen hebben.

⁴⁷ Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, vol. 19, no. 2, pp. 79-88. De Bruijn, H., R. In 't Veld, E. Ten Heuvelhof (2002). *Procesmanagement – Over procesontwerp en besluitvorming*. Academic Service.

⁴⁸ Weening, H. (2006). *Smart cities: omgaan met onzekerheid*. Eburon.



Figuur 3. Aanbeveling om de knip voorin het traject te leggen en beheer bij ontwikkeling te betrekken. Innovatie en daadwerkelijke systeemontwikkeling liepen door elkaar, wat tot vertragingen leidde. In de toekomst verdient het aanbeveling om een duidelijke *knip tussen innovatie aan de ene kant en ontwikkeling aan de andere kant* aan te brengen zoals in bovenstaande figuur schematisch weergegeven is. De uitkomst van de innovatie zou een afgebakend ontwikkeltraject moeten opleveren, waarin doelen en deadlines duidelijk zijn, net als de wijze waarop deze gerealiseerd kunnen worden met een concrete business case per gebruikerssegment als leidraad. Innovatie is het domein van bestuurders, besluitvormers, softwareleveranciers en het gaat om een verkenning van de technische (on)mogelijkheden, waarbij de gebruikers en hun kernwaarden een sleutelrol spelen. Dit is een geleidelijk proces dat moet voorkomen dat verderop fouten worden gemaakt. Dit proces kan en mag niet op een tekentafel plaatsvinden en het vergt communicatie over en weer met belanghebbenden. Ontwikkeling is echter een duidelijk afgebakende activiteit, waarbij de kernelementen van het systeem vorm krijgen. De zoekstrategie waarin vele heterogene zaken ontwikkeld worden om tot uiteindelijke innovatie te komen, leidt tot belemmeringen voor het standaardiseren en de adoptie van de uiteindelijke innovatie. Doordat innovatie en ontwikkeling door elkaar lopen, worden systemen gebouwd die later alleen met grote inspanningen veranderd kunnen worden, wat het verminderen van administratieve lasten blokkeert.

Dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan en het is niet uit te sluiten dat tijdens de ontwikkeling zaken naar voren komen waarop niet is gerekend. Adaptatie tijdens het ontwikkelingsproces zal noodzakelijk blijven om te voorkomen dat de oplossing aan het einde van het project verouderd is of niet aansluit bij de wensen van gebruikers. Het is van belang hiervoor goede strategieën op te stellen. Dit is echter geen reden om geen knip tussen deze twee fasen weg te halen. Aanvullende eisen en wensen kunnen de complexiteit dusdanig vergroten dat het onhandelbaar wordt. Een goede, voldoende gedetailleerde en realistische business case per gebruikerssegment helpt om het project aan te sturen.

In de ontwikkelfase verdient het aanbeveling om de complexiteit beperkt te houden en eerst een kleine, werkende faciliteit in te richten die concrete voordelen voor een bepaalde gebruikersgroep oplevert. Een incrementele opbouw van ICT met meerdere releases en het vaker opleveren van releases maakt ontwikkeling 'behaapbaar'. Dit kan betekenen dat projecten op papier langer duren, maar het voordeel is dat successen al eerder in het traject behaald worden. Een veelgehoord argument tegen deze aanpak is dat de totale kosten hoger zouden kunnen worden. Het blijkt echter dat er juist kunnen kosten kunnen worden bespaard door op 'proven' delen van een project voort te bouwen. Andere mogelijkheden om een project te faseren zijn het identificeren van de early adopters waardoor snel successen geboekt kunnen worden en het prioriteren van verschillende projectonderdelen. Hierdoor krijgen organisaties de tijd om veranderingen door te voeren en kunnen de successen uitgedragen worden.

Terwijl innovatie en ontwikkeling juist gescheiden moeten worden, dienen ontwikkeling en beheer juist meer verweven te worden. Een geïnterviewde stelde dat beheer "als afvoerputje voor alle problemen" wordt gebruikt. Zaken die nog niet voldoende uitontwikkeld zijn, worden over de schutting gegooid. Beheer moet juist meer betrokken zijn bij de ontwikkeling, om de beherende partij goed op de hoogte te laten zijn van datgene wat zij gaat beheren. Aan de andere kant moet goed onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende vormen van beheer. Beheer omvat o.a. contentbeheer, functioneel beheer, applicatiebeheer en technisch beheer. Het beheren van de 'content' is nu typisch de verantwoordelijkheid van de gebruiker. Deze moet daarbij wel ondersteund worden.

Het functioneel beheer is een aspect dat tussen de gebruiker en beheerorganisatie in ligt. Het beheer van de infrastructuur (applicatie en technisch beheer) is typisch een zaak voor de beheerorganisatie.

Een andere reden om voor een dergelijke knip te pleiten is dat andere methoden, capaciteiten en competenties, en ook andere belangen tijdens deze drie fasen een rol spelen. Zo is een innovator niet zomaar een goede ontwikkelaar of beheerder. Natuurlijk moet de ‘deliverables’ van elke fase nader gedetailleerd worden. Dit is noodzakelijk, omdat de volgende fasen eisen aan de voorgaande fasen stellen. Goed procesmanagement waarbij belangen en relaties worden gecoördineerd om voor vertrouwen en samenwerking te zorgen, is noodzakelijk.

5.3. Conclusie en reflectie

De belangrijkste conclusie is dat in beide cases de focus op de administratieve lastenverlichting voor de eindgebruiker uit het zicht is geraakt. In dergelijke complexe innovatieprojecten met vele partijen en onderlinge afhankelijkheden is vertraging onvermijdelijk. Tijdens het verloop van de projecten is de doelstelling van het verlichten van de administratieve lasten voor gebruikers grotendeels uit het zicht verdwenen. In plaats daarvan wordt het proces gedomineerd door een focus op de techniek en spelen de belangen van andere partijen een grotere rol dan die van de gebruiker. De vertraging is in beide cases niet opgetreden omdat gebruikers tegen de ICT-toepassing waren, maar omdat het doel van administratieve lastenverlichting uit het oog verloren is. De oorzaken hiervan liggen in een combinatie van factoren die elkaar versterken. Hoewel de projecten een grote complexiteit en onzekerheid kennen, mag dit geen excuus vorme om de gebruikers uit het oog te verliezen. Door *de gebruiker vroeg in het traject te betrekken, een stem te geven en probleemeigenaar te maken*, kan gezorgd worden dat deze zichtbaar blijft.

Belangrijke oorzaken van vertragingen liggen in keuzes die gemaakt zijn in het verleden en die op een later moment niet of nauwelijks meer te herstellen zijn. De keuze voor te hoge ambities met te veel onzekerheden leidt tot een spiraal van vele veranderingen tijdens het project om toch maar de ambities te kunnen realiseren. Dit leidt weer tot een afwachthouding bij gebruikers, hetgeen vervolgens weer leidt tot het verder vergroten van complexiteit. Strategieën als realistisch beginnen, rekening houden met de kernwaarden van partijen, een voldoende gedetailleerde business case op gebruikersniveau en regelmatige ‘*reality checks*’ op de business case van administratieve lastenverlichting voor gebruikers zijn noodzakelijk. Een groot gevaar is dat pas wordt ingegrepen door het projectmanagement als het fout dreigt te gaan. Tegenspel bieden aan de uitvoering en aan beleidsmakers is een strategie om hiermee om te gaan. Het verdient aanbeveling om hiervoor regelmatig *complexiteitstoetsen* uit te voeren. Het controleren van de complexiteit moet geen dogma worden, maar kan nuttig zijn om risico’s af te wegen met de kans op vertragingen.

De maatregelen in dit rapport om de administratieve lastenverlichting te versnellen in de gevallen van OLO en XBRL zijn niet meer dan symptoombestrijding, omdat de meeste oorzaken van de vertragingen niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt. Toch kunnen er nog maatregelen worden genomen om het behalen van de administratieve lastenverlichting te versnellen.

5.3.1. OLO – start stapsgewijs met de invoering

De invoering van de OLO is gekoppeld aan de uitkomst van de testen die in april 2010 worden uitgevoerd. De uitdaging is dan ook om de ICT-toepassing zo snel mogelijk op orde te brengen, zodat frustratie bij die gemeenten die voorbereid zijn op invoering uitblijft. Daarnaast is het ook van belang dat de ICT-toepassing in ontwikkeling blijft zodat in de toekomst verdere voordelen behaald kunnen worden. Een voorbeeld is het ondersteunen van de vergunningaanvraag en van het vooroverleg om hierdoor de drempels tot gebruik te verlagen. Ook drempels aan de overheidskant moeten weggenomen worden door bijvoorbeeld gemeenteambtenaren op te leiden. De verplichting is al vastgelegd, de Wabo aangenomen, dus de OLO zal ook breed worden geïmplementeerd. We bevelen aan om de invoering stapsgewijs (incrementeel) te verzorgen. Boek eerst de successen met de gemeenten en gebruikers die er klaar voor zijn, evalueer dit, communiceer de successen en breid het dan pas uit. Op basis van interviews hebben we vernomen dat circa honderd gemeenten goed voorbereid zijn. Maak daarom een selectie en een plan waarin gemeenten stapsgewijs toegevoegd

worden aan de OLO. Ga gaandeweg de processen, IT en structuren optimaliseren. Voorkom een ‘big bang’ (een overval) door in plaats daarvan bijvoorbeeld elke twee maanden nieuwe gemeenten aan te sluiten.

5.3.2. XBRL – maak gebruik van de mogelijkheden

De XBRL-casus kent een omstreden voorgeschiedenis. Terwijl het gebruik van XBRL nog achterblijft bij de doelstellingen, werd innovatie op innovatie gestapeld, steeds met de belofte dat deze keer de administratieve lastenverlichting daadwerkelijk gerealiseerd zou worden. Nu de XBRL-berichtenstromen richting de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel op gang komen, lijkt er een keerpunt op te treden.

Hoewel enkele intermediairs beseffen dat XBRL de toekomst heeft en zij daarom bereid zijn om er in te investeren, heeft deze geschiedenis tot veel wantrouwen en daarmee tot vertraging geleid. Daarnaast is het voor andere intermediairs nog onduidelijk wat XBRL voor consequenties heeft voor hun bedrijfsvoering. Het grote probleem bij XBRL is dat het direct aan de kernwaarden van de betrokken partijen raakt. Over de kernwaarden van de partijen en de effecten op de gehele keten is te gemakkelijk heengestapt; het betrekken van alle partijen is noodzakelijk voor succes. Op dit moment is de uitdaging om gebruikers en de intermediairs de voordelen in te laten zien van XBRL zodat ze het gaan gebruiken. Hiervoor is het nodig dat de voordelen duidelijk worden gecommuniceerd en dat er stimulansen worden gecreëerd.

Het ontwikkelen van nieuwe taxonomieën is een potentiële stimulans voor het gebruik van XBRL, maar brengt tegelijkertijd risico's met zich mee. In elke taxonomie kunnen nieuwe begrippen geïntroduceerd worden die niet overeen komen met begrippen uit andere taxonomieën. Harmonisatie is een tijdsintensief proces. Op de korte termijn leidt het ontwikkelen van nieuwe taxonomieën wellicht tot versnelling, maar op de lange termijn leidt dit tot problemen bij de uitwisseling van gegevens tussen verschillende taxonomieën. Mechanismen voor kwaliteitsborging dienen dan ook geïntroduceerd te worden zodat er geen verkoking in de taxonomie optreedt.

5.3.3. Reflectie

In dit rapport is een aantal vertragingen geïdentificeerd en is een aantal beleidsmaatregelen voorgesteld voor de versnelling van het realiseren van het ICT-gebruik aan de hand van interviews en een Versnellingskamersessie. In een relatief korte periode moest inzicht worden verkregen in twee zeer complexe projecten om tot een grondige analyse te komen. Dit viel niet mee, omdat vele problemen een oorsprong hadden in de periode voorafgaand aan het onderzoek. De analyse leunt dan ook zwaar op de input van de geïnterviewden, die wij zeer erkentelijk zijn voor hun medewerking.

De vraag dient zich aan of meer respondenten en sessies tot andere uitkomsten zouden hebben geleid. De verwachting is dat dit niet zo is omdat binnen groepen belanghebbenden veel eensgezindheid was. Wel waren er belangrijke verschillen tussen de groepen respondenten die veelal verklaard konden worden vanuit hun verschillende belangen.

Een tweede vraag die zich aandient, is hoe representatief de twee gekozen cases zijn voor de problematiek van het ontwikkelen van ICT-voorzieningen in de publieke sector. Om deze vraag te beantwoorden, is een overzicht van alle verschillende projecten nodig. Het gevoel overheerst dat de resultaten voor alle complexe en ambitieuze projecten gelden, maar in mindere mate voor kleinschalige projecten. Meer vergelijkend grootschalig onderzoek is derhalve vereist.

Literatuur

- 6, Perri. (2004) Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A preliminary Literature Review and Exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(1):103-138.
- Brooks, F. (1975). *The Mythical Man-Month*, Addison-Wesley, Reading, MA.
- Chavannes, M. (2009). *Niemand regeert. De privatisering van de Nederlandse politiek*. NRC Boeken.
- Chisholm, D. (1989). *Coordination without Hierarchy. Informal structures in multi-organizational systems*. Berkeley: University of California Press.
- Christensen, T., Laegreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*: 1059-1066.
- Davis, F.D. (1993). User acceptance of information technology: system characteristics, user perceptions and behavioral impacts. *International Journal of Man-Machine Studies*, 38, pp.475-487.
- De Bruijn, H., In 't Veld, R. Ten Heuvelhof, E. (2002). *Procesmanagement – Over procesontwerp en besluitvorming*. Academic Service.
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and Risks. An Anatomy of Ambition*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Giddens, A., Central Problems in Social Theory. *Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. 1979, Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- Giddens, A., *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. 1984, Cambridge: Polity.
- Gil-Garcia, J.R, I.Chengalur-Smith and P. Duchessi (2007). Collaboratieve e-Government: impediments and benefits of information-sharing in the public sector. *European Journal of Information Systems* 16:121-133.
- Gortmaker, J. & Janssen, M. (2006). *Een startarchitectuur voor de Orkestratie van de Omgevingsvergunning in Alkmaar*. Rapport voor ICTU.
- Gortmaker, J. (2007). *Procesherontwerp tbv Introductie Midoffice en Omgevingsvergunning Alphen en Delft*. Rapport Gemeenten Alphen en Delft.
- Kenis, Patrick and Keith G. Provan. 2009. Towards an exogeneous theory of public network performance. *Public Administration* 87(3):440-456.
- Kim, H. J., G. Pan and S. L. Pan. 2007. Managing IT-enabled transformation in the public sector: A case study on e-government in South Korea. *Government Information Quarterly* 24(2):338-352.
- Klievink, B. and M. Janssen (2009) Realizing joined-up government – Dynamic capabilities and stage models. *Government Information Quarterly* 26(2):275-284.
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, vol. 19, no. 2, pp. 79-88.
- Malone, T.W. and K.G. Crowston (1994) The interdisciplinary study of coordination. *ACM Computing Surveys* 26(2):87-119.
- Mierop, R. en Bastiaansen, C. (2002). *De actieve overheid*'Lemma Uitgeverijen.
- Miller R., Floricel, S. (2000). Building Governability into Project Structures, in: Miller R., Lessard, D. *The Strategic Management of Large Engineering Projects: Shaping Institutions, Risks and Governance*. MIT Press, Boston Mass., 131-150.
- Nelson, R.R. IT project Management: Infamous failures, classic mistakes and best practices. *MISQ Executive*, 6 (2): 67-78.
- Nelson, R.R. Project Retrospectives: Evaluating Project Success, Failure, and Everything in Between. *MIS Quarterly Executive*, 4 (3): 361-372.
- Orlikowski, W.J., The Duality of Technology: Rethinking the Concept of Technology in Organizations. *Organization Science*, 1992. 3(3): p. 398-427

- Provan, K.G. and H.B. Milward. 2001. Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review* 61(4):414-423.
- Pijpers, A.G.M. K. van Montfort en F.J. Heemstra (2002) Theorie en een veldonderzoek onder topmanagers. *Bedrijfskunde*, vol. 74, no. 4, pp. 76-84.
- Rosenthal, U., Hart, P. 't, Kouzmin, A. (2007) The Bureau-politics of Crisis Management. *Public Administration* 69(2): 211-233.
- Veenstra, A.F.E. van and M. Janssen (2010). "Architectural principles for orchestration of cross-organizational service delivery – Case studies from the Netherlands." In: *Practical studies in e-government*, eds. Said Assar, Imed Boughzala and Isabelle Boydens.
- Venkatesh, V., Morris, M., Davis, G. and Davis, F. (2003). User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View. *MIS Quarterly*, 27(3), 425-478.
- Weening, H. (2006). *Smart cities: omgaan met onzekerheid*. Eburon.

Overige publicaties

- Alders, R., J. Van den Bosch en K. van Walderveen (2009). *Risicoanalyse OLO. Projectrisico's tijdige afronding OmgevingsLoket Online*. Verdonck, Klooster & Associates B.V (VKA).
- Algemene Rekenkamer (2007). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid - Deel A*, 's-Gravenhage, 2007.
- Algemene Rekenkamer (2009). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid - Deel B*, 's-Gravenhage, 2008.
- Amesz, H. (2010). dde alledaagsheid van SBR. *Accountancy Nieuws*, 26 maart 2010, <http://www.accountancynieuws.nl/Uploads/Files/Rondetafelsessie-XBRL-AN6-2010.pdf>.
- Belastingdienst (2008). *Horizontaal Toezicht; samenwerking vanuit vertrouwen*. http://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/horizontaal_toezicht_samenwerken_vertrouwen_dv4031z1ed.pdf
- Docters Van Leeuwen, A. et. al. (2009). *Wederzijdse gijzeling in machteloosheid, of de As van het Goede?* Rapportage NUP-review 10 december 2009.
- Fluitsma, J. (2009). Gemeenten nog lang niet klaar voor Wabo. *Computable*, 6 november 2009. http://www.computable.nl/artikel/ict_topics/overheid/3143874/1277202/gemeenten-nog-lang-niet-klaar-voor-wabo.html.
- Heur, R. van (2010) XBRL verplicht bij grote overheidsaanbesteding. *Computable*, 18 maart 2010.
- Jak, M. (2010). Autorisatieregister voor Digipoort blijkt onduidelijk. *Computable*, 10 maart 2010.
- Jonker, F.J. (2009). *Belastingdienst en banken gaan kwaliteit eisen van kantoren*. *Accountancynieuws*, 26 juni 2009. <http://www.accountancynieuws.nl/actueel/fiscaliteit/belastingdienst-en-banken-gaan-kwaliteit-eisen-van.79147.lynkx>
- Onderzoeksbureau GBNED, juli 2009. *Leidraad voor het testen, beoordelen en certificeren van administratieve software*, versie 3.
- Financieel Dagblad (2010). Lagere kosten vergunningen laten weer op zich wachten; ICT frustrert lastenverlichting. *Financieel Dagblad*, 10 maart 2010, <http://www.fd.nl/artikel/14380211/lagere-kosten-vergunningen-laten-weer-zich-wachten>.
- Ministerie van VROM (2009). *Minimale vereisten Wabo voor gemeenten; 'invulling vijf eisen Wabo'*, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=9166>.
- Persbericht Rapportage Portaal (2010) "Eerste SBR berichten succesvol aangeleverd bij deelnemende banken." http://www.rapportageportaal.nl/recente_nieuwsberichten
- Ten Heuvelhof, E., Koppenjan, J.F.M., Broekhans, B., Leijten, M., Veeneman W., Van der Voort, H. (2008). Het RandstadRailproject: Lightrail, Zwarte Opgave. Onafhankelijk onderzoek RandstadRail Haagse Deel;
- Tweede kamer der Staten Generaal (2009-2010). *29515 Kabinetsplan aanpak administratieve lasten. Nr. 315 brief van de ministers van Financiën en van economische zaken*, <http://static.ikregeer.nl/pdf/KST141277.pdf>.

Bijlage 1: Deelnemerslijsten van de Versnellingskamer workshop, de interviews en geïnterviewden tijdens congres

Deelnemers aan de *Versnellingskamer workshop*:

Wabo-casus:

1. Ministerie van VROM: Ronald Baarends
2. Grontmij: Richard Jonker
3. Gemeente Den Haag: Dick Ouwerkerk
4. Gemeente Den Haag: Eduard de Wit
5. EGM Architecten: Ben de Wachter
6. Haagsche Hogeschool: Erik van der Laan
7. ACTAL: Peter Sevat
8. Gemeente Amsterdam: Maurice van Erven
9. Heijmans: Ada Goverde
10. TU Delft, vastgoed: Ronald Kuil
11. ProRail: Erik Schwencke

XBRL-project:

12. Logius: Nanko Boerma
13. Semansys en XBRL Nederland: Paul Snijders
14. Deloitte: Dave van den Ende
15. Belastingdienst: Geertjan van der Schaaf
16. Exact: Toine Hurkmans en Peter van Katwijk
17. Ministerie van Financiën: Herman Schippers
18. SBR / Logius: Marc van Hilvoorde
19. Pro Management: Kees Schaap
20. Reeleezee: Wilko Stronk
21. SDU: Martijn Manuels
22. ACTAL: Robin Hamerlinck

Facilitators:

23. Martijn Groenleer, TU Delft
24. Haiko van der Voort, TU Delft
25. Anne Fleur van Veenstra, TU Delft
26. Marijn Janssen, TU Delft
27. Gijs Duivenvoorde, TU Delft (chauffeur)
28. Carla Bastiaansen, HiP Consulting (facilitator)

Deelnemers aan de *interviews*:

Wabo-casus

1. Ministerie van VROM; Marc de Rooij
2. Gemeente Amsterdam: Maurice van Erven

3. Heijmans en Breijn: Ada Goverde
4. TU Delft, vastgoed: Ronald Kuil
5. Zeeman architecten: Ben Vlaar
6. Bouwend Nederland: Siem Bijman
7. Roxit: Rob van Tiel
8. Coach: Ok van Megchelen

XBRL-project

1. Semansys, XBRL Nederland: Paul Snijders
2. Deloitte: Dave van den Ende
3. Rabobank: Guust Jutte
4. Belastingdienst: Jeroen van Hulten
5. Exact: Peter van Katwijk
6. SBR / Logius: Marc van Hilvoorde
7. Pro Management: Kees Schaap
8. GBNED: Gerard Bottemanne
9. PWC: Willem Geijtenbeek
10. Van Hoornwijck Groep: Perry Telle
11. ABN AMRO; Igno Dekker
12. SBR / Logius: Steven Luijtjens

Congresbezoek:

Op de XBRL praktijkdag voor intermediairs, georganiseerd door NOVAK en ICT Accountancy (een initiatief van onderzoeksbureau GDNED) op 9 maart 2010 te Lunteren, zijn presentaties bijgewoond van intermediairs, service providers en softwareleveranciers.

Presenterende intermediairs:

Berk Accountants & Belastingadviseurs: Jan Kalisvaart

Bijl Accountants & Belastingadviseurs: Gaston Bijl

Meeuwsen Ten Hoopen: Ton Rakké

Verder zijn de volgende intermediairs geïnterviewd:

Administratie- en adviesbureau: dhr. Melis van Militon

Van der Vlugt accountants: dhr. A van Pelt

Presenterende XBRL service providers:

CreAim

Reeleezee

Presenterende Softwareleveranciers:

AFAS ERP Software

Pro Management

CaseWare Nederland

Exact Software

FINAN

Bijlage 2: Overzicht gebeurtenissen OLO-casus

Datum	Gebeurtenis
17 oktober 2003	Kamerbrief (Herijkingsbrief) Deze brief gaat over de herijking van de totale regelgeving van VROM. Eerst wordt ingegaan op de uitgangspunten en keuzen die gemaakt zijn bij de herijking, bijvoorbeeld burger en bedrijf als vertrekpunt nemen. Ook komen de VROM-brede onderwerpen aan de orde zoals de omgevingsvergunning, integratie van regelgeving en de uitvoering. Vervolgens worden de belangrijkste conclusies en voornemens per deelterrein beschreven.
Januari 2005	Code Interbestuurlijke Verhoudingen waarbij afspraken zijn gemaakt over inwerkingtreding van wetgeving
13 september 2006	Ondertekening van een gezamenlijke digitale verklaring door Minister Dekker en diverse andere bestuurders om aan de slag te gaan met de invoering van de omgevingsvergunning.
Oktober 2006	Wetsvoorstel met wijzigingen Wabo ten opzichte van de versie zoals deze aan de Raad van State is aangeboden. Het voorstel is op 18 oktober 2006 aan de Tweede Kamer gestuurd.
4 juli 2007	Tijdens een procedurevergadering wordt aan de Minister gevraagd een brief te schrijven met reden uitstel. Redenen: - In de invoeringswet zal een veertigtal wetten worden gewijzigd en wordt tevens het overgangsrecht met betrekking tot de Wabo geregeld. Voor de totstandkoming van die invoeringswetgeving is het van belang dat de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel in belangrijke mate vaststaat. - In de tweede plaats is het van groot belang om de betrokken overheden en de vergunningaanvragers voldoende tijd te gunnen voor de noodzakelijke organisatorische implementatiewerkzaamheden
Juni 2007	Eindrapportage pilots Omgevingsvergunning
2007	De datum van 1 januari 2008 als mogelijke datum van invoering van de Wabo genoemd.
15 juli 2007	Datum invoering wordt 1 januari 2009 (http://www.vrom.nl/pagina.html?id=32202). De behandeling van de bijbehorende wet- en regelgeving in de Tweede en Eerste Kamer kost meer tijd dan verwacht.
27 sept 2007	Joke Vroon, project directeur Wabo, zegt op congres 15 jaar Bouwbesluit dat datum 1 januari 2009 reëel is (http://www.bwtinfo.nl/bwti_com/i672babbc3e980db100994fbf9d21799d.php).
4 nov 2008	Het voorstel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is 4 november 2008 door de Tweede Kamer aangenomen.
27 nov 2008	VNG en Vereniging Gemeente Secretarissen tegen voornemen Kabinet 25 Regionale Uitvoerings Diensten op te richten.
4 dec 2008	De wet is op 4 december gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 2008, 496) In dit wetsvoorstel is bij een groot aantal artikelen voorzien in de verplichting respectievelijk de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (nadere) regels te stellen. Deze uitwerking zal zo veel mogelijk geschieden in één algemene maatregel van bestuur, namelijk het Besluit omgevingsrecht (Bor), en in de Regeling omgevingsrecht (Mor).
9 juli 2009	Principe akkoord VROM-VNG en IPO
Spt 2009	Brief Cramer aan de Tweede Kamer waarin de datum van inwerkingtreding op 1 januari 2010 wordt genoemd (in de verwachting dat ICT in goede staat eind december 2009 wordt opgeleverd)
23 december 2009	Van Omgevingsloket Online is op 23 december 2009 een nieuwe versie opgeleverd waarmee alle overheden kunnen oefenen. Belangrijk is dat met VNG en IPO afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop nieuwe versies van het loket worden getest. Half mei volgt nog een nieuwe release van Omgevingsloket online waarbij de laatste wijzigingen uit het Bor en Mor zijn verwerkt (met name voor vergunningvrij bouwen) en een aantal technische verbeteringen wordt uitgevoerd die performance, beheer en beveiliging op gewenst niveau moeten brengen.
28-1-2009	Opening eerste OLO in Leidschendam - Voorburg (voor de invoering van BRIKS-vergunningen)
7-1-2009	VROM gaat ambtenaren opleiden Wabo
Sept 2009	Minister Cramer houdt niet langer vast aan 1 januari 2010 als invoeringsdatum van de Wabo. Zij

	vindt dat inwerkingtreding 3 maanden na publicatie van de benodigde wetgeving in het Staatsblad verantwoord is. Wellicht wordt dat juli 2010. De oorzaken van het uitstel zijn het vertraagde wetgevingstraject én de ICT. Gezien het parlementaire traject is de richtdatum van de Invoeringswet juli 2010. De Eerste Kamer geeft aan dat de discussie over de omgevingsdiensten 'nog niet tot afronding' is gekomen.
December 2009	Uitstellen van inwerkingtreding Wabo per 1 jan 2010
19 febr 2010	Door val Kabinet mogelijk uitstel invoering Wabo.
3 maart 2010	VNG komt met advies dat invoering Wabo met huidige kwaliteit van ICT niet verantwoord is
5 maart 2010	Bouwend Nederland, VNO NCW en MKB NL komt met advies om Wabo in te voeren
9 maart 2010	Eerste Kamer is kritisch over invoeringsdatum 1 juli. Indien OLO testen mid april niet goed zijn – dan vindt invoering 1 juli 2010 niet plaats
23 maart 2010	Vervolg discussie invoering Wabo in Eerste Kamer

Bijlage 3: Overzicht gebeurtenissen XBRL-casus

Datum	Gebeurtenis
2004	Het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Justitie starten het Nederlandse Taxonomieproject.
Juni 2005	Eerste test-versie van de Nederlandse Taxonomie gereed. Met proefopstellingen voeren betrokkenen ketentesten uit.
Mei 2006	Oplevering van het Programma van Eisen Generieke Infrastructuur, waarin is geschetst op welke functionaliteit aanvullend op de communicatie-infrastructuur van de overheid (de OTP) in een proces-infrastructuur beschikbaar zou moeten zijn om system2system-communicatie mogelijk te maken en daarmee de beoogde voordelen van XBRL te kunnen boeken. Besloten is de verantwoordelijkheid voor deze procesinfrastructuur te beleggen bij de GBO.Overheid.
Mei 2006	Minister Donner deponereert de eerste jaarrekening in XBRL met behulp van de Nederlandse Taxonomie
Juni 2006	Eerste versie van de Nederlandse Taxonomie gepubliceerd
9 juni 2006	Een eerste groep organisaties tekent een convenant tussen markt en overheidspartijen waarin zij afspreken om door toepassing van de Nederlandse XBRL-taxonomie administratieve lastenverlichting voor ondernemers te realiseren door vereenvoudiging van het verzamelen, vaststellen en uitwisselen van financiële verantwoordingsinformatie die betrekking heeft op de jaarrekening, fiscale aangiftes en statistiekopgaven. Namens de overheid tekenen de ministeries van Economische Zaken, Financiën, Justitie en Binnenlandse Zaken.
26 december 2006	Het Financieel Dagblad meldt ernstige vertraging van het door de Ministeries van Justitie en Financiën ingestelde Nederlandse Taxonomie Project;
1 januari 2007	GBO.Overheid en NTP leveren beide een infrastructuur op voor uitwisseling. NTP is van mening dat de opgeleverde voorziening van GBO.Overheid niet voldoet aan de specificaties uit het programma van eisen voor een generieke infrastructuur.
25 januari 2007	In een schriftelijk overleg Kamerstuk 2006-2007, 29 515, nr. 179 (25-01-2007) meldt staatssecretaris de Jager dat Van vertraging in het NTP is geen sprake en is en er aan overheidszijde geen belemmeringen zijn om de geraamde AL-reductie van € 350 mln., die overigens alleen betrekking heeft op het jaarrekeningrecht, in 2007 te realiseren.
5 april 2007	VNO-NCW en MKB Nederland sluiten aan bij het convenant uit 2006 (tekenen het convenant). Staatssecretaris de Jager geeft aan dat hij verwacht dat in 2008 voor alle belastingaangiftes door ondernemers met behulp van XBRL gedaan kunnen worden.
Eind 2007	De verwachting van het project is, dat er over 2008 ruim een miljoen berichten in XBRL bij de overheid aangeleverd zullen worden.
17 januari 2008	<p>Staatssecretaris de Jager stuurt een brief naar de Kamer in reactie op een aantal moties (29 515 nr. 226). In de bijlage van de brief stelt de Jager onder andere:</p> <p>Sinds 1 januari 2007 zijn de Nederlandse XBRL-taxonomie en de procesinfrastructuur voor uitwisseling van rapportages in XBRL met de uitvragende partijen bij de overheid operationeel. Het gaat voor wat betreft de taxonomie dan om versie 1.1. Daarmee is het mogelijk om over het boekjaar 2006 een jaarrekening te deponeren bij de Kamer van Koophandel, een winstaangifte te doen bij de Belastingdienst en gegevens voor het samenstellen van economische statistieken aan te leveren bij het CBS.</p> <p>Een aantal marktpartijen heeft aangekondigd voor de rapportages over 2007 voor hun klanten de taxonomie en procesinfrastructuur massaal te zullen gaan gebruiken. Een aantal intermediairs heeft toegezegd ook nog over 2006 substantiële aantallen te zullen aanleveren. De deadlines voor indiening van de rapportages bij de KvK zijn daarvoor nog niet verstreken.</p> <p>De verwachting is dat de voorgenomen wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek</p>

	in verband met invoering van de mogelijkheid de jaarrekening van kleine rechtspersonen op te stellen volgens fiscale grondslagen ² een grote impuls zal geven aan het gebruik van de taxonomie, aangezien daarmee de daadwerkelijke samenval van winstaangifte en jaarrekening voor het MKB wordt gerealiseerd.
18 januari 2008	De update over de voortgang van XBRL, die door staatssecretaris De Jager naar de Tweede Kamer heeft gestuurd, geeft volgens Gerard Bottemanne van onderzoeksbureau GBNED, een te rooskleurig beeld – zo schrijft hij in accountancy nieuws.
2008	De procesinfrastructuur van GBO.Overheid wordt uitgefaseerd.
26 augustus 2008	GBNED meldt dat de Belastingdienst nog niet klaar is om het aangifteproces geheel via XBRL en OTP te laten verlopen. Gevolg: de fiscaal intermediair moet dus een koppeling met OTP én BAPI in stand houden voor het doen van elektronische aangiftes.
December 2008	Een kleine groep (ca. 8) intermediairs en de Belastingdienst tekenen convenanten ten behoeve van verkorte winstaangifte vennootschapsbelasting en horizontaal toezicht. Staatssecretaris De Jager tekende namens de Belastingdienst de convenanten die een pilotperiode van twee jaar kennen.
1 januari 2009	NTP gaat over in SBR (Standard Business Reporting). Vanuit de Vernieuwing Rijksdienst (VRD) is er geld vrij gemaakt voor dit programma.
Maart 2009	De procesinfrastructuur die ontwikkeld is door NTP wordt in beheer genomen door GBO.Overheid.
Voorjaar tot en met zomer 2009	Het gebruik van XBRL (de Nederlandse Taxonomie) voor verantwoordingsrapportages blijft ver achter bij de verwachtingen. Tot op heden zijn er nog geen tienduizend berichten aangeleverd. Dit terwijl er meerdere honderdduizenden berichten per jaar nodig zijn om maar in de buurt te komen bij de beoogde lastenvermindering. XBRL-Nederland meldt in een brief dat de Nederlandse Taxonomie onvoldoende aansluit bij de internationale standaard. De standaardisatieorganisatie zou onvoldoende bij SBR worden betrokken. Teveel focus op de verbreding van ‘onvoldoende geïmplementeerde en uitgewerkte concepten’ wordt door de overheid en betrokkenen gezien als grootste oorzaak voor het uitblijven van aanlevering.
September 2009	De betrokken ministeries besluiten de focus van SBR te verleggen naar implementatie en gebruik van de Nederlandse Taxonomie en de aansluiting van marktpartijen op de infrastructuur voor berichtuitwisseling met Kamers van Koophandel, Belastingdienst en CBS. Het SBR-team wordt overgedragen aan GBO.Overheid (per 11 januari 2010 Logius).
Oktober 2009	Het bureau Duthler, dat in grote mate verantwoordelijk was voor NTP/SBR komt in opspraak (n.a.v. een artikel in HP de tijd) doordat zij veel geld hebben gedeclareerd binnen een onaanbestede opdracht, waarvan de resultaten zijn uitgebleven. Het blad vindt met name de dubbel rol van Eerste Kamerlid A.W. Duthler als direct betrokkene bij het bureau hier kwalijk.
Oktober 2009	Er is een stuurgroep ingesteld, waarin zowel de uitvragende partijen als de betrokken ministeries op DG-niveau zitting nemen, die de vinger aan de pols houdt voor de nieuwe implementatie. De SG van het ministerie van Economische Zaken is voorzitter van deze stuurgroep. De uitvragende partijen en Logius hebben een gezamenlijk implementatieplan opgesteld voor het realiseren van grootschalige toepassing van SBR in het financiële domein en het realiseren van de kaders voor een verantwoorde verbreding van het concept.
16 November 2009	Staatssecretaris Heemskerk kondigt aan dat 3 grote banken voor hun kredietrapportages over zullen gaan op SBR.

Bijlage 4: Brainstormresultaten voor mogelijke stimulansen XBRL

In deze bijlage staat de mogelijke stimulansen weergegeven welke door de geïnterviewden en Versnellingskamersessie gegenereerd zijn. De stimulansen zijn naar de partijen ingedeeld.

Kamer van Koophandel

- Stel een gratis benchmarkonderzoek beschikbaar voor bedrijven welke de jaarrekening in XBRL aanleveren. Via XBRL is het eenvoudig om de bedrijfsperformance per sector te vergelijken voor KvK.
- Stel de eigen jaarrekening met Kamer van Koophandel logo erop beschikbaar voor ondernemers welke de jaarrekening in XBRL aan leveren (huidige prijs 2,90 euro excl. BTW)
- Verstrek een gratis digitaal gewaarmerkt uittreksel Kamer van Koophandel (7,50 excl. BTW) aan ondernemers.

Banken

- Breng *aantoonbaar* ondernemers een procent punt minder aan rente in rekening indien de kredietaanvraag via XBRL wordt aangeleverd. Dit is mogelijk vanwege de lagere kosten van volledig geautomatiseerde handeling wordt.
- Zorgen voor een gratis toegang en gebruik van de portal voor ondernemers en intermediairs om middels XBRL aanvragen in te kunnen dienen (via samenwerking met software leveranciers).

Belastingdienst

- Snellere belasting teruggave door aangifte in XBRL (verwerkingsnelheid en kwaliteit van aangifte is hoger).

Intermediair en ondernemer

- (Tijdelijk) gratis certificaten voor digitale herkenning voor autorisatie van de ondernemer (als men bijvoorbeeld communiceert met overheden via OTP). Particuliere bedrijven leveren nu de certificaten.

Algemene stimulansen

- Korting op de jaarlijkse bijdrage aan de Kamer van Koophandel.
- Minder belasting betalen.

Bijlage 5: Projectmanagementvalkuilen uit literatuur

Hoewel het geen doelstelling was van dit rapport en er dus geen expliciet onderzoek naar is gedaan, is in deze bijlage een vergelijking gemaakt tussen de praktijkcases en klassieke projectmanagement valkuilen uit literatuur. Hierbij moet opgemerkt worden dat deze tabel niet gevalideerd is en er verdere nuances mogelijk zijn. Deze tabel moet dan ook uiterst voorzichtig worden geïnterpreteerd. Wanneer er minimaal één voorbeeld gevonden is van een klassieke valkuil in een casus, is er 'ja' ingevuld.

Categorie	Klassieke valkuilen	OLO	XBRL
Mensen	Undermined motivation (ondergraven van gemotiveerdheid van projectleden)	Ja	Ja
	Individual capabilities (gebrek aan bekwaamheid)	Ja	Ja
	Working relationship (verstandhouding tussen projectleden)	Ja	Ja
	Failure to deal with problem employees / contractors (omgaan met moeilijke partijen)	Neutraal	Ja
	Adding people to a late project	Ja	Ja
	No sponsorship	Neutraal	Ja
	Change in stakeholder (contractors)	Neutraal	Ja
Proces	Wasted time in the fuzzy front-end (er teveel tijd gestoken wordt in de aanloop naar het project)	Ja	Ja
	Underestimate time, underscoping, optimistic schedules	Ja	Ja
	Insufficient risk management	Ja	Ja
	Scope creep (oncontroleerbare veranderingen in de scope van het project)	Nee	Ja
	Contracting out (uitbesteden van zaken om daarmee van de problemen af te komen)	Nee	Ja
	No business change	Nee	Nee
No user involvement	Ja	Ja	
Product	Too ambitious requirements (performance, reliability, ..)	Ja	Ja
	Requirements gold-plating (onnodige zaken toevoegen)	Ja	Nee
	Feature / scope creep (veranderingen in de doelstellingen van het project optreden, waardoor het moeilijk is om het project te blijven sturen en waardoor het risico bestaat dat geen enkele doelstelling wordt behaald)	Ja	Ja
	Developers gold-plating (ontwikkelaars zijn gefascineerd door nieuwe technologie en richten zich daarop)	Ja	Ja
	Research-oriented development	Ja	Ja
Technologie	Silver-bullet (gedacht wordt dat de oplossing meteen alle problemen oplost)	Ja	Ja
	Too many innovations (te veel onzekerheden in innovaties)	Neutraal	Ja
	Overestimating savings (optimistisch inschatten voordelen)	Ja	Ja
	New practices entail new risks which are only discovered by use (zaken niet vooraf doordacht waardoor ze anders uitpakken dan gedacht)	Ja	Ja
	Switching tools during a project (naar nieuwe tools overstappen wat weer leren, begrijpen, overdoen zaken etc. vereist)	Ja	Ja
		Ja	Ja