

ISBN 90-77227-04-0

De klacht van de Keten

Een Erasmiaans perspectief op Stroomlijning Basisgegevens

STEVEN LUITJENS EN PIETER WISSE

De klacht van de Keten • STEVEN LUITJENS EN PIETER WISSE

HANDOMDRAAI # 4

aan Bas Brussaard, stroomlijnend pionier

© 2003 Stroomlijning Basisgegevens | ISBN 90-77227-04-0

Stroomlijning Basisgegevens is een samenwerkingsprogramma van de ministeries van BZK, EZ, Financiën, Justitie, LNV, SZW, VROM, V&W en VWS, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het College Bescherming Persoonsgegevens. Stroomlijning Basisgegevens is gericht op de invoering van een stelsel van 'authentieke registraties': bestanden van veel gebruikte en vitale gegevens, die als breed toegankelijke infrastructurele datasets fungeren voor alle overheidsinstanties en zo mogelijk ook particuliere bedrijven en burgers. Het programma faciliteert een moderne, vraaggestuurde overheid

- die niet naar de bekende weg vraagt;
- die snelle en goede service biedt aan burgers en bedrijven;
- die je niet voor de gek kunt houden;
- die weet waarover ze het heeft;
- waarop mensen kunnen vertrouwen;
- die niet meer kost dan nodig is.

Handreikingen en Handomdraaien zijn twee door het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens uitgebrachte reeksen publicaties, bedoeld om de (tussen-) resultaten van het programma bekend te stellen en de opgedane ervaringen te ordenen en te ontsluiten.

Ten geleide

Wie kent niet het Robinson Crusoe-effect? Stel, er is zelfs geen Vrijdag in zicht. Je verblijft op het spreekwoordelijk onbewoonde eiland. Kortom, je staat overal alleen voor. In een samenleving als de onze blijft dat effect fantasie. Het woord 'samenleving' zegt het eigenlijk al: je kunt niet niet communiceren, niet niet interacteren. Die communicatie en interacties hebben vaak een tamelijk ingewikkeld karakter. Je krijgt bijvoorbeeld een vergunning niet verleend, terwijl je overtuigd bent van de redelijkheid van de aanvraag. Tien tegen één dat je je beklagt bij de persoon die je rechtstreeks voor je ziet. Rationeel weet je dat het maar de vraag is of zo'n lokettist er zelfstandig iets aan kan veranderen. Wat je treft, is het effect van een ketenproces. Je bent zelf natuurlijk óók onderdeel in zo'n proces, zelf óók een schakel in zo'n keten. Actief of reactief. Gewild of ongewild.

Kenmerkend voor ketens is, eerst en vooral, dat de verschillende schakels daarbinnen in hoge mate autonoom hun gedrag kiezen. Er is geen hiërarchisch gezag dat boven alle schakels staat en dat in staat is alle schakels te richten. Dát jij onderdeel van allerlei ketens bent, is een feit. Hóe je binnen die ketens opereert, beslis je zelf. Daarbij laat jij je leiden door de doelen die je zelf hebt gesteld of, anders gezegd, je belangen. Die bepalen jouw afhankelijkheid ten opzichte van andere schakels. Als je de vergunning hard nodig hebt, dan houd je je ongetwijfeld in tegen de lokettist. Nu maar hopen dat het belang van de vergunningverlener groot genoeg is om jou toch, en liefst snel, tegemoet te komen.

Eén van de elementaire voorwaarden voor het goed functioneren van ketens, is het afstemmen van gegevens tussen de verschillende schakels. Naarmate die afstemming beter is, verlopen ketenprocessen soepeler, effectiever en efficiënter. Dat vergt uiteraard afspraken:

- **Afspraken over wie welke gegevens bijhoudt:** over wie wat registreert.
- **Afspraken over wie welke gegevens onder welke voorwaarden aan wie verstrekt:** over welke gegevensstromen er tussen de schakels onderling zijn en over hoe die zijn ingericht en geborgd.
- **Afspraken over wat we waaronder verstaan:** over welke definitie we voor een bepaald begrip gezamenlijk hanteren.

Dat laatste is eigenlijk het begin van alles. De praktijk leert dat verschillende schakels weliswaar vaak met dezelfde terminologie werken, maar dat ze er qua begrip elk wat anders onder verstaan. Als je daarover onderling geen helderheid schept, dan zit je appels en peren op één hoop te gooien als je gegevens gaat uitwisselen en van elkaar gebruiken.

Aldus zitten we midden in het programma Stroomlijning Basisgegevens. Niet alleen raken we de kern van waar Stroomlijning Basisgegevens inhoudelijk om draait. We stuiten tevens op de essentie van het probleem bij de uitvoering van het programma. Stroomlijning Basisgegevens betreft het tot stand brengen van een gemeenschappelijk stelsel van gegevensbestanden waarvan schakels, afhankelijk van hun informatiebehoefte, gebruikmaken. Bij het programma zijn die schakels overheidsorganisaties. Het idee is dat schakels het ieder voor zichzelf verzamelen van veel gebruikte, desbetreffende gegevens staken door samen per gegeven of cluster van gegevens één authentieke bron aan te wijzen. Om dat te realiseren, dienen de bovenbedoelde afspraken te worden gemaakt. Dat lukt niet door louter en alleen van bovenaf iets op te leggen. Cruciaal is eerst en vooral dat afzonderlijke schakels er hun belangen mee zien gediend.

Stroomlijning Basisgegevens betreft afstemming van gegevens en gegevensstromen en, daarmee, de autonomie van schakels. De ervaring van het programma is, dat standaardisatie alleen lukt wanneer je je beperkt tot het strikt noodzakelijke. Standaardiseer wat móet, niet wat kán. Niet alleen omdat je anders in competentiegevechten vastloopt: je moet het überhaupt niet willen. Er zijn goede redenen voor pluriformiteit. Niet voor niets zie je in het maatschappelijk verkeer tal van organisaties met elk een eigen taakstelling, die bovendien vaak op heel verschillende manieren zijn ingericht. Het is ook méér dan een ongelukkig toeval dat niet iedere organisatie zich in eenzelfde ontwikkelingsfase bevindt, of dat niet iedere schakel op ieder moment met hetzelfde probleem bezig is. En het is meer dan eigenwijsheid, dat gegevens niet voor iedereen dezelfde betekenis hebben.

Dat gezegd zijnde is Stroomlijning Basisgegevens dus een 'tour de force.' Dat geldt binnen de beschutting van één schakel. Het geldt te meer wanneer je het in een krachtenveld van ketens van de grond wilt

trekken. In deze publicatie staat dat ketenperspectief centraal. Waar loop je allemaal tegenaan als je over meerdere schakels heen afspraken probeert te maken over gegevens en gegevensstromen? Zoals zojuist is aangegeven, heeft dat natuurlijk om te beginnen een informatiekundige kant. We hebben het dan over modelleerregels voor de inrichting van de informatievoorziening, zoals die in hoofdstuk 2 van dit deeltje uit de reeks Stroomlijning Basisgegevens in een handomdraai aan de orde komen. Maar we zien ook gelijk een organisatorische kant. We weten dat Aken en Keulen niet op één dag werden gebouwd, dat iedere stadswijk zijn eigen identiteit heeft en wil behouden en dat je bovendien nooit in een groene wei begint. Welke coördinatiemechanismen moeten vanuit die gegevenheden over de schakels heen worden opgezet? Het gaat dan over de in hoofdstuk 3 behandelde organisatieopzet om te waarborgen dat er in de tijd sprake is en blijft van een weliswaar geleidelijk, maar desondanks consistent blijvend groeipad. Alvorens tot beide categorieën van spelregels over te gaan, lichten we in hoofdstuk 1 echter eerst de probleemstelling nog wat verder toe.

De klacht van de Keten werd geschreven voor een breed publiek. Het onderwerp vergt immers een inspanning van alle niveaus: niet alleen van mensen die van informatievoorziening hun dagelijkse werk hebben gemaakt, maar zeker ook van hun 'general management'. Voor wie weinig tijd heeft, biedt hoofdstuk 4 een korte samenvatting. Op die manier heeft hopelijk zowel de snelle lezer als degene die in alle details is geïnteresseerd, genoeg leesplezier!

Steven Luitjens

Programmamanager Stroomlijning Basisgegevens
Den Haag, december 2002

Inhoudsopgave

Ten geleide

1. **Over schakels en gelijkschakeling**
 - Ketenlogica, of wat je eigenlijk allang wist
 - Het infarct van informatieve zelfvoorziening
 - Flexibiliteit dankzij infrastructuur
 - Ja, de keten is zelfs sterker dan de som der schakels
 - Eenheid in verscheidenheid: uniformiteit én pluriformiteit als uitgangspunt

2. **Over stelselmatig modelleren van gegevens in ketens**
 - De keten als niveau van beschouwing
 - Aanknopingspunt voor verbijzondering: de situatie
 - Allerlei situationele gedragingen, maar toch één model
 - Hergebruik van identiteit
 - Opheffing van duplicatie
 - Houd een frisse kijk!
 - Geleidelijke inpassing: kleine loodjes zijn lichter
 - Slanker informatiebeheer per ketenpartner
 - Hoe werkt dat praktisch met ketenregisters?
 - Ogespoord voorbeeld

3. **Over organiseren van informatie-infrastructuren**
 - Gezocht: dominante problemen en herkenbare probleemhebbers
 - Zelfvoorziening verboden!?
 - De maat van de dwaas: neuslengte
 - Gedragsprikkel tussen vrijwilligheid en dwang
 - Schilderen binnen een vooraf gekozen omlijsting
 - Het nieuwe informatie-ideaal: minimalisme
 - Overschatte standaardisatie als kritische faalfactor
 - De motivatie van de manager gaat door zijn budget
 - Paradoxe winkel formule: start met uitverkoop
 - Communicatie en voorlichting over overeenkomsten verschillen
 - Stelsel van aansprakelijkheid

- Kritische succesfactor: géén institutionalisering
- Technische ontwikkelingen en de Wet van de Remmende Voorsprong
- Rentmeesterschap

4. Over spelen met spelregels

- Spelen zonder spelregels is geen optie
- Ketens bestaan zolang er ketenvraagstukken bestaan
- Variëteit in viervoud
- Vrijheid in gebondenheid
- De inrichtingsmethodiek: multiple contexten als vertrekpunt
- Het financieringsmodel: eerlijkheid duurt het kortst
- De organisatie van de informatievoorziening: samenwerken is samen werken
- De invoeringsstrategie: een kortetermijnbenadering vanuit een langetermijnperspectief

Nawoord

Bijlage 1:

Ontwerp van basisbegrippen in de LNV-sector

Bijlage 2:

Vernieuwend kijken vanaf stelselniveau

Colofon

1. Over schakels en gelijkschakeling

Klantgericht werken en integrale dienstverlening. Zowel in het bedrijfsleven als in overheidsland is dat onbetwist hét adagium de laatste jaren. We koesteren de veelzijdigheid van onze leefwereld en zoeken voortdurend naar nieuwe wegen om onze individuele keuzevrijheid in allerlei opzichten verder te vergroten. Maar tegelijkertijd hekelen we de complexiteit waarin we verstrikt zijn. We willen met één telefoontje antwoord op onze vragen en bij één loket alles kunnen afhandelen. We willen geen fragmentatie en versnippering, van instelling naar instelling, waardoor we door de bomen het bos niet kunnen zien. Waarom hebben 'ze' het allemaal zo ingewikkeld gemaakt? Ik heb toch een heel simpel probleem?

Ketenlogica, of wat je eigenlijk allang wist

Onze wereld biedt een enorme variëteit. Dat is even lastig als logisch. Als we een huis bouwen, zijn we opgelucht dat de stukadoor de waterleiding niet aanlegt en dat de dakdekker zich niet bemoeit met de elektriciteit. Minstens zo blij zijn we echter als we een architect hebben die het ontwerp in al zijn facetten overziet en als we een aannemer vinden, die voor ons als leek bij de feitelijke bouw alle activiteiten op elkaar afstemt. We vinden het prima dat politie en brandweer op zich twee afzonderlijke instanties zijn. Maar het kan niet zo zijn dat ze niet eendrachtig samenwerken als zich een calamiteit voordoet. Veel vraagstukken die zich voordoen vergen, algemener gezegd, gecoördineerde actie van meerdere organisaties. Dat kunnen particuliere of publieke organisaties zijn, of combinaties van beide. Samen vormen zij schakels van een keten. Een beetje vraagstuk is een ketenvraagstuk. Bekende voorbeelden van maatschappelijke processen die zich in ketens afspelen zijn criminaliteitsbestrijding en voedselvoorziening. Maar de lijst is vrijwel eindeloos: van het instandhouden van ons stelsel van sociale zekerheid tot milieubeheer, van stadsontwikkeling tot gezondheidszorg, en van de opbouw van een goede verkeers- en vervoersinfrastructuur tot onderwijs.

Het infarct van informatieve zelfvoorziening

Allerlei obstakels kunnen soepel verloop van ketenprocessen belemmeren. Eén van de meest fundamentele oorzaken van stagnatie is gelijkschakeling van organisatie en informatie. Daarvan is sprake, indien een bepaalde organisatie voor haar informatiehuishouding geheel zelfvoorzienend is. Autark is een ander woord voor zelfvoorziening, maar klinkt zo onaangenaam. Een verwant begrip dat simplistisch opgevat veel verwarring veroorzaakt, is integraal management. Autarkie in informatievoorziening komt in extreme zin nooit voor. Mildere vormen van zelfvoorziening kunnen echter schadelijk genoeg zijn. Je gaat naar instelling A. Wat is je naam, je adres, je woonplaats, je geboortedatum? Door naar instelling B. Je raadt al wat ze jou daar als eerste gaan vragen. Inderdaad, de spreekwoordelijk bekende weg: naam, adres, woonplaats, geboortedatum.

Informatieve zelfvoorziening lijkt gemakkelijk voor betrokken organisaties. Daardoor zijn ze in ieder geval in dat opzicht niet afhankelijk van elkaar en dat bevordert flexibiliteit, zo lijkt het. Weliswaar heerst per saldo dubbele informatievoorziening. Maar als de kosten daarvan op de klant kunnen worden afgewenteld, dan lijkt er voor de organisaties niets aan de hand. Maar klopt dit beeld? Nee, allang niet meer. De aannames stammen uit de tijd van het monnikenwerk waarmee administraties (lees ook: informatievoorziening) gevoerd werden. De moeizame manier van kopiëren leidde ertoe dat elke organisatie 'handmatig' net zo goed een nieuw origineel kon maken. Dat was, bijkomend voordeel, tenminste zo actueel mogelijk. Daar kwam nog overeenkomstige eenvoud van het maatschappelijk verkeer bij. Interorganisatorische ketenprocessen waren niet of nauwelijks aan de orde. Organisaties A en B functioneerden vaak daadwerkelijk vrijwel onafhankelijk van elkaar.

Flexibiliteit dankzij infrastructuur

Door diverse ontwikkelingen zijn zulke aannames achterhaald. Dat een klant daar last van heeft, zou natuurlijk al aanleiding genoeg moeten zijn de traditionele gelijkschakeling van organisatie en

informatie op te heffen. Het lukt echter pas goed, wanneer betrokken organisaties begrijpen hoe nadelig gelijkschakeling inmiddels voor hen zelf uitpakt. Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker; voor u, maar ook voor ons zelf. De parallel met andere voorzieningen dringt zich op. Voor drinkwater, elektrische stroom, riolering en dergelijke stellen mensen en organisaties zich bij zelfvoorziening bloot aan onnodige risico's. Je moet waarborgen creëren voor voldoende capaciteit, voorspelbare levering/ophaling, veiligheid, continuïteit enzovoort. Je hebt niet alleen zelf een probleem als je zelfvoorziening stopt, maar bent al heel snel ook anderen tot last. Om die reden is voor een aantal behoeften zelfvoorziening dan ook verboden. Maar los van dat het niet mag, waarom zou je het ook anders willen? Ieder ervaart dat gecoördineerde nutsvoorzieningen waarover we samen tegen een lage prijs kunnen beschikken en waarvan de continuïteit is gewaarborgd, eigenlijk alleen maar voordelen opleveren. Dankzij infrastructures als een drinkwaterstelsel zijn we flexibel in ons gedrag. Omdat daarvoor wordt gezorgd en we die te allen tijde kunnen gebruiken, hebben we extra ruimte om ons op die dingen te richten waarvoor wij staan.

De vergelijking tussen drinkwatervoorziening en informatievoorziening gaat natuurlijk snel mank. De minimale overeenkomst die overeind blijft, is echter, dat een stelselmatige inrichting — een infrastructuur benadering — per saldo voordeel biedt. Ook de opzet van de informatievoorziening vraagt een realistische kijk op autonomie. De ontwikkelingen van de laatste jaren in de informatie- en communicatietechnologie maken een andere blik dan die van de autarkie ook mogelijk. Waarvoor moeten we per se onze eigen monniken inzetten? Zelf verzamelen van ook door allerlei andere organisaties benodigde informatie valt daar al bij een eerste analyse snel buiten. Twee weten meer dan één. We kunnen beter afspreken wie welke informatie verzamelt en hoe en onder welke voorwaarden anderen, die dezelfde informatie nodig hebben, daar ook over kunnen beschikken. Als het gaat om onze informatievoorziening, dan zetten we onze eigen monniken liefst alleen in voor het verkrijgen van informatie die alleen wij nodig hebben. Daarmee

komt een hoop ruimte vrij. Dankzij ICT -vooral zoals gebaseerd op zogenaamde internettechnologie, ook wel bekend als webtechnologie- 'kantelt' het optimum van gedragsruimte van organisaties. Dat optimum ligt toekomstig bij zo min mogelijk zelfvoorziening. Elke organisatie bevordert zo haar flexibiliteit.

Ja, de keten is zelfs sterker dan de som der schakels

Wat de vergelijking met een drinkwaterstelsel niet eens biedt is het mogelijk maken van gecoördineerde activiteiten door diverse organisaties tezamen. Dat zijn de ketenprocessen. Het belang van het informatiestelsel reikt daardoor verder dan doelmatigheid. Hergebruik van dezelfde informatie is zelfs waarborg voor doeltreffendheid van ketenprocessen. Een concreet voordeel is niet alleen uitbanning van nodeloze herhaling en, dus, administratieve vereenvoudiging en efficiency voor burgers, bedrijven en de betrokken ketenschakels zelf. Een concreet voordeel is ook uitbanning van nodeloze afstemming van meervoudige informatie. En dus — naast kostenbesparing — effectiviteitsverbetering, kwaliteitsverhoging, én ruimte om de vrijkomende energie voor andere dingen te benutten.

Maar er zijn uiteraard ook nadelen verbonden aan opheffing van zelfvoorziening. Eerst en vooral ontstaat er afhankelijkheid. En daarmee moeten dus inspanningen voor coördinatie worden geleverd. Gezorgd moet, meer algemeen, worden dat bij het verlaten van de weg van informatieve zelfvoorziening uiteraard geen nieuwe misverstanden in de plaats komen van het oude misverstand van gelijkschakeling. Als theoretisch construct is een informatieve ketenvoorziening, als tegenhanger van een informatieve zelfvoorziening, snel bedacht. De ervaring leert echter, dat het enorm moeilijk is om over meerdere schakels heen zo'n 'informatie-infrastructuur' daadwerkelijk in de praktijk te realiseren. Dat geldt al als je beperkt tot een louter instrumenteel punt als de keuze van computers of besturingssystemen. Hoe hardnekkig wordt daarover niet tot de dag van vandaag gesteggeld door bedrijven die gegevens willen uitwisselen? Het geldt te meer als je oprukt naar de gegevens zelf; als je gegevensdefinitie wilt harmoniseren en afspraken wilt over verzameling, verwerking, beheer en verspreiding van gegevens.

Natuurlijk is een noodzakelijk begin, dat je de winst daarvan begrijpt, zoals boven geschetst: dat organisaties inzien dat onderling concurreren op gegevens gelijk staat aan investeren in gezamenlijk achter de feiten aanlopen. Maar daarmee ben je er niet. Om daadwerkelijk tot een werkende informatie-infrastructuur te komen zullen de schakels van een keten gezamenlijk een aantal harde noten moeten kraken. Die betreffen niet alleen de inhoud van de gegevens en de logistiek van de informatievoorziening. De keerzijde van die medaille is dat daarmee afspraken aan de orde zijn over verantwoordelijkheden en bevoegdheden en over wie wat betaalt. De uitdaging waarvoor we staan, heeft dus niet alleen een informatiekundige component, maar betreft tegelijk ook organisatie, management en geld.

Eenheid in verscheidenheid:

uniformiteit én pluriformiteit als uitgangspunt

De kern van het misverstand dat we moeten vermijden, is te denken dat informatie-infrastructuren over schakels heen vanzelf ontstaan omdat de klant het eist en de ICT het tegenwoordig ook praktisch mogelijk maakt. Steeds opnieuw blijkt dat je er met een technologiegedreven en instrumentele visie niet komt. Zo'n visie getuigt van een ontkenning van de werkelijkheid. Pluriformiteit en differentiatie hebben een reële grond. Zowel vanuit een informatiekundige analyse als vanuit een analyse van het gedrag van mens en organisatie, doen we er verstandig aan geen feitelijk onjuiste vertrekpunten te kiezen:

- In informatiekundig opzicht moeten we (h)erkennen, dat radicale uniformering van informatie in de praktijk van alledag nooit mogelijk is. Bij het toekennen van huursubsidie en het bestrijden van een brand spreken we bijvoorbeeld over hetzelfde gebouw. In het eerste geval richten we ons op wooneenheden, waarvan er meerdere binnen één gebouw kunnen zijn. In het tweede stappen we over dat soort subtiliteiten heen, omdat ze nu irrelevant zijn. De kern van het vraagstuk waarvoor we in die situatie staan is wezenlijk anders. Je bent weliswaar een en dezelfde persoon, maar dat laat onverlet dat iemand die met jou als

waterschapsbelastingbetaler te maken heeft, (deels) andere informatie nodig heeft dan degene die in aanraking komt met jou als wegpiraat. Een voor meerdere schakels van meerdere ketens optimale informatie-infrastructuur paart, aldus, reële uniformering aan net zo reële differentiatie. Als we de complexiteit tot eenvoud willen terugbrengen zonder in simplisme te stranden, moeten we dat als uitgangspunt kiezen. De ICT heeft daaraan niets veranderd en zal dat ook in de toekomst niet doen.

- Evenzo moeten we vanuit een optiek van mens en organisatie vooral niet de aanname hanteren dat bij schakels naast gelijke (klant)belangen niet óók eigen belangen een rol spelen, of onze ogen sluiten voor het feit dat een schakel even moet slikken als hij kosten moet maken waar alleen anderen baat bij hebben. Om nog maar te zwijgen over het feit dat schakels ieder met eigen randvoorwaarden — tot en met nationale en zelfs internationale regelgeving — te maken hebben, eigen systemen hebben en een eigen ontwikkelingsgang doormaken en ICT-geschiedenis kennen, die ze niet zo maar even wegpoetsen omdat samenwerking met anderen dat vergt. Iedere schakel zit bovendien in tal van verschillende ketens tegelijk: tel uit de complexiteit waarmee je dus van doen hebt!

Vanwege deze en andere overwegingen zijn er, naast vele pleitbezorgers voor 'keteninformatisering,' even zoveel mensen die zoiets als een onhaalbaar concept al in het stadium van de tekentafel terzijde schuiven. Die conclusie is voorbarig. Complexiteit is geen noodlot, dat we over onszelf hebben afgeroepen en waarin we nu maar verder moeten schikken. Uniformiteit en pluriformiteit kunnen best samengaan. Dat lukt echter alleen als je beide als vertrekpunt kiest en niet als je er één in de ban doet. Onze ervaring is, dat dat kán. Hoe je daarbij te werk moet gaan, wordt in de komende pagina's besproken. Welke informatiekundige modellering van gegevens en gegevensstromen leidt tot een werkbare informatie-infrastructuur over meerdere ketenschakels heen, wordt in hoofdstuk 2 nader uitgewerkt. Op organisatorische afspraken en arrangementen die nodig zijn voor het tot stand brengen en instandhouden van zo'n infrastructuur gaan we vervolgens in hoofdstuk 3 in.

Voor alle duidelijkheid merken we overigens op, dat de ervaring waarop dit boekje stoelt, met name is opgedaan in de overheid. En wel in het kader van het programma Stroomlijning Basisgegevens, waarin een groot aantal overheidsorganisaties samenwerken aan gezamenlijk te hanteren 'authentieke registraties' voor veelgebruikte gegevens, als 'conditio sine qua non' voor meerdere doelstellingen tegelijk: modernisering van de dienstverlening en administratieve lastenverlichting voor burgers en bedrijven, verbetering van fraudebestrijding, een efficiënter bedrijfsvoering en transparanter beleidsvorming en beleidsverantwoording¹. We laten het aan de lezer om te bepalen in hoeverre de geschetste benadering ook bruikbaar is voor de particuliere sector. Onze eigen stelling is dat de aard van het krachtenveld alleen op onderdelen verschilt en dat de kern van de op te lossen problemen voor ketengewijs werken dezelfde is.

¹) Zie voor een nadere toelichting op Stroomlijning Basisgegevens, de probleemstelling erachter en de aanpak ervan, 'Een intelligente, geen alwetende overheid: het beleid achter Stroomlijning Basisgegevens'. Den Haag, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, 2002.

2. Over stelselmatig modelleren van gegevens in ketens

Zoals opgemerkt, is het geen toeval dat er zoveel differentiatie en pluriformiteit is in de bestaande informatievoorziening. Los van het principiële probleem van gelijkschakeling van organisatie en informatie spelen ook andere factoren een rol. Denk bijvoorbeeld aan een ander soort gelijkschakeling, in dit geval van een beperkt probleem met dito oplossing: keer op keer zie je alle aandacht gericht op een geïsoleerde en verbijzonderde informatievraag, waarvoor een net zo verbijzonderd informatiesysteem wordt gecreëerd. De natuurlijke aanpak lijkt: voor ieder probleem een systeem.

De keten als niveau van beschouwing

Als je bezig gaat met het modelleren van gegevens vanuit een optiek van ketens, dan komt die natuurlijke aanpak onder druk. Wie kiest voor een ketenperspectief, stelt het zoeken naar en het aanbrengen van samenhangen centraal. Je moet een aanpak hebben, die dat ondersteunt. In dit hoofdstuk werken we de informatiekundige essenties daarvan verder uit.

De aanpak die nodig is, dient een antwoord te geven op de problemen waarmee we in de vorming van ketens worstelen. In hoofdstuk 1 is er al een aantal geschetst. Bij nadere analyse gaat het voor wat betreft het modelleren van gegevens met name om twee punten:

- *De aanpak moet begripsvariëteit als gegeven nemen.* Het lukt principieel niet een stelsel in te richten wanneer de ingrediënten op hún beurt niet op bepaalde bijdragen eraan berekend zijn. Neem een constructiespeelgoed zoals Lego. De onderdelen zijn niet zomaar losse blokjes, maar 'bouw'steentjes. Het bouwen gebeurt door bevestigen en daarom is het aandeel in het bevestigingsmechanisme dat elke bouwsteen biedt, wezenlijk. Complementaire aandelen vestigen verband. Een ander voorbeeld is de vergelijking tussen de motoren van een bromfiets en een Formule 1-raceauto. Stel dat de motor van de raceauto pakweg duizendmaal het vermogen

van de brommermotor moet kunnen leveren. Wil dat zeggen dat je duizend motoren van bromfietsen kunt samenbouwen met een motor van een raceauto als resultaat? Nee, dat lukt nooit omdat op die manier ongelijksoortige systemen verward raken. Het ontwerp van een motor voor een raceauto is een nieuwe opgave. Brommertechniek kan daarbij zeker nuttig zijn, maar het is dus geen kwestie van domweg optellen of -stapelen. Zo is het precies met informatievoorziening die in staat is de variëteit van ketenprocessen te ondersteunen. Zo'n informatiestelsel valt onmogelijk optimaal af te leiden van afzonderlijk opgezette informatiesystemen. Onderschatting van variëteit, laat staan ontkenning ervan, is altijd fataal. Wie denkt van een betrekkelijk simpel systeem een ingewikkeld stelsel te kunnen maken, komt geheid bedrogen uit. Er zijn rampen genoeg gebeurt met het aldus toepassen van ICT de laatste decennia, die dat laten zien. Het gaat erom van meet af aan de reële variëteit voor nu en de toekomst te herkennen. Daarom moet het stelselontwerp wezenlijk als nieuwe opgave begrepen zijn. Voor een informatiestelsel — informatie-infrastructuren — gaat het dan natuurlijk niet om rendement van overbrenging van motorvermogen 'op de weg'. Een informatiestelsel moet eventuele begripsvariëteit ondersteunen terwijl zonnodig samenhang gewaarborgd blijft. Die opgave vergt een daarbij qua ontwerp passende opzet van informatiemodellen. Bijvoorbeeld, welke betekenis draagt het woningbegrip reëel voor die éne schakel in dát ketenproces? Weet je dat er net zo goed diverse begrippen van 'rond' omgaan, allemaal even relevant? Besef je dat ons maatschappelijk verkeer schakeringen vergt in wat onder een 'inkomen' wordt verstaan?

- **De aanpak moet ruimte laten voor voortschrijdend inzicht.** Vanuit een ketenperspectief is onmiddellijk duidelijk dat de natuurlijke aanpak van 'voor ieder probleem een systeem' nooit soelaas zal bieden, omdat allerlei informatiebehoeften nauw samenhangen. Dat radicaal willen veranderen door aan te nemen dat je op één moment alle samenhangen voor nu en straks kunt doorzien, getuigt van een volstrekt gebrek aan realisme. In de praktijk van alledag zal het altijd zo zijn, dat het inzicht pas doorbreekt nádat allerlei aparte informatiesystemen

ontwikkeld en ingevoerd zijn. Enerzijds blijft het denken over de wijze waarop organisaties hun eigen bedrijfsvoering kunnen optimaliseren, altijd in beweging. Anderzijds zullen er steeds opnieuw externe ontwikkelingen nopen tot aanpassing, of het nu gaat om nieuwe problemen en nieuwe ketens waarin die moeten worden opgelost of om bijvoorbeeld nieuwe wet- en regelgeving waaraan voldaan moet worden. Wat gebeurt er als aanpassingen nodig blijken? Als gewerkt wordt vanuit wat eerder de natuurlijke aanpak werd genoemd, dan blijft vaak alles zoals het is. Als reden wordt bijvoorbeeld opgevoerd dat het te ingewikkeld is en te veel tijd en geld kost om reële samenhang in informatievoorziening alsnog te vestigen. De keten blijft dus buitenspel. Het kan ook gebeuren dat een krachtig besluit valt tot zogeheten integratie. Daarvan gaat de keten vaak zelfs knock-out, omdat als voorwaarde voor dergelijke integratie naar eenduidige, absoluut geldige begripsdefinities gezocht wordt. Juist voor maatschappelijk verkeer dat door grote variëteit van ketenprocessen gekenmerkt wordt, bestaan absolute definities niet. Het hangt 'er' steeds vanaf wat iets betekent. Deelnemers aan zo'n integratiepoging verzetten zich daarom op bepaalde aspecten terecht, met als resultaat eerst uitstel en ten slotte afstel. De tweede eis aan een adequate aanpak voor gegevensmodellering vanuit een ketenperspectief is, daarmee, dat ruimte moet worden geboden voor differentiatie en pluriformiteit in de tijd: ruimte voor inpassing van wat er vanuit het verleden inmiddels al is en van wat in de toekomst, vanuit voortschrijdend inzicht en nieuwe eisen en wensen, toegevoegd moet worden. Je zult in je informatie-infrastructuur een plaats moeten bieden aan in voorgaande jaren ontwikkelde componenten, of je het nu leuk vindt of niet. Niemand kan zich, alleen al vanuit een kostenoptiek, veroorloven alles weg te gooien omdat we besluiten het nu helemaal anders te gaan doen. En als inpassen van wat er is, al niet vereist is, dan zul je in ieder geval plaats moeten bieden aan zich in de toekomst aandienende vernieuwingen.

Tegen de achtergrond van deze twee randvoorwaarden gaan we in de rest van dit hoofdstuk na, op welke bouwstenen gegevensmodellering moet steunen waarmee je een toekomstvaste informatie-infrastructuur voor ketens kunt opbouwen.

Aanknopingspunt voor verbijzondering: de situatie

De sleutel tot de keten als essentieel niveau van beschouwing — en daarmee de noodzaak te werken vanuit een stelselontwerp — heb je stellig al bij de hand. Ga je eigen gedrag eens na. Je zult er geen moeite mee hebben te erkennen dat jouw gedrag wisselt. Ben je thuis? Op kantoor? Bedrijf je sport? Op familiebezoek? In diverse 'situaties' heeft jouw gedrag iets karakteristieks. Eigenlijk is het handiger om voor gedrag een meervoudswoord te benutten. Je vertoont dus situationele gedragingen. Met andere woorden, in een specifieke situatie heeft jouw gedraging overeenkomstig specifieke eigenschappen. Tegelijk ben en blijf je dezelfde individuele persoon, ongeacht de situaties waarin je verkeert. Juist omdat jij een samenhangend individu bent, kun je je voorstellen dat zoiets als het thuis-, kantoor-, sport- en familiezoekinformatiesysteem passend moeten samenhangen. Probeer het eens volgens absoluut geldige definities. In eerste aanleg lijkt dat simpel genoeg. Je verzamelt 'gewoon' al jouw eigenschappen zoals ze in de aparte informatiesystemen geïnventariseerd staan. Toch werkt dat meestal niet. Want je zult, als je jouw gedragingen in verschillende situaties met elkaar vergelijkt, afwijkingen ontdekken. Dat is, nogmaals, zelfs normaal zolang je situaties maar onderscheidt. Met alle eigenschappen op één hoop gaat die eenduidigheid gauw verloren. Misschien ben je thuis gul en op kantoor gierig. Met welke waarde wil je nu de 'integrale' eigenschap invullen? Of creëer je twee integrale eigenschappen om het verschil te respecteren? Maar als je dat doet, ben je in essentie terug op het spoor van de situationele gedrags- annex begripdifferentialiatie.

Inzicht in situationele differentiatie is allesbehalve nieuw. Voor sociaal-psychologen is het allang gesneden koek. Zij staan echter nooit voor de opgave een informatiestelsel te ontwerpen. Daarom is dergelijke verbijzondering van zulke differentiatie in informatiemodellen wel van redelijk recente datum. Dat gebeurt

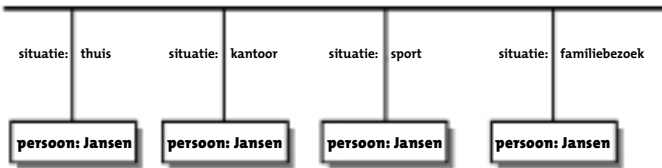
onder de noemer van context. In een informatiemodel verschijnt een context als neerslag van een situatie.

Allerlei situationele gedragingen, maar toch één model

Vanuit een ketenperspectief is het essentieel, (gedrags-)variëteit als uitgangspunt te nemen, doch die desondanks in één model te vangen. Daarvoor zijn contexten onmisbaar. Een simpel voorbeeld betreft straatnamen. Er zijn nogal wat exemplaren van 'Koningin Beatrixlaan.' Zolang iedere gemeente ervoor zorgt dat binnen haar grenzen straatnamen uniek zijn (en blijven), geldt de aanduiding van de gemeente in het overkoepelende informatiemodel als relevante context van de aanduiding van de straatnaam. Een informatiestelsel waarin zo'n context opgenomen is, is dus geschikt voor ketenprocessen waarin zulke informatie over allerlei gemeenten samen nodig is. Stel dat elke gemeente afzonderlijk weliswaar een stratenregister bijhoudt, maar dat doet zonder haarzélf als context expliciet te vermelden. Als dat gebeurt, dan leidt klakkeloze samenvoeging van die gemeentelijke registers tot verwarring over 'Koningin Beatrixlaan' enzovoort.

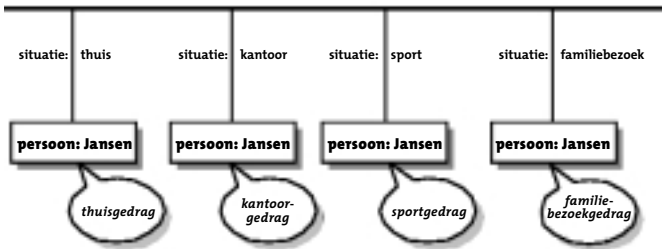
Hoe pakt dat met jouw eigen gedragsvariëteit uit? Het wordt tijd eens te gaan tekenen. Volgens de methode voor contextuele verbijzondering die als het metapatroon² bekend staat, begint dat met erkenning van het stelselmatige karakter van het informatiemodel. Dat komt door een vette horizontale streep tot uitdrukking. Aan die streep 'hangen' de afbeeldingen van relevante situaties (contexten), wie of wat zich daarin bevindt en hun overeenkomstige gedragingen. Als jij voorlopig geïdentificeerd mag worden met de originele achternaam 'Jansen', dan kun je figuur 1 lezen als de eerste aanzet van het informatiemodel. Als contexten herken je hopelijk de voorbeelden uit de voorgaande paragraaf.

2) Het metapatroon staat formeel beschreven in *'Metapattern: context and time in information models'* (Addison-Wesley, 2001) door P.E. Wisse. Andere publicaties over het metapatroon zijn beschikbaar op www.wisse.cc.



figuur 1. De ene context is de andere niet

In figuur 1 sta je als persoon Jansen vier keer vermeld. Voor een informatiemodel op stelselniveau is nu wezenswaar overal dezelfde persoon bent, maar dat jouw gedrag steeds naar gelang de situatie verschilt. De uitbreiding met zulke gedragingen geeft figuur 2 weer. Daarin vertegenwoordigt een tekstballon een verzameling eigenschappen die nader uitgewerkt moet worden.



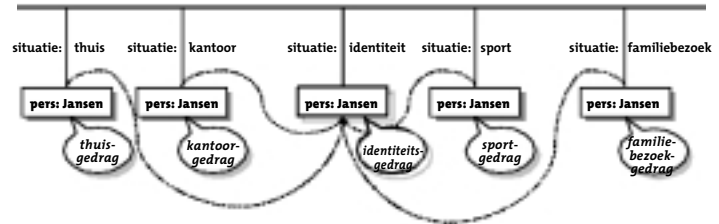
figuur 2. Daarom is de ene gedraging de andere niet

Hergebruik van identiteit

Wat is de verbetering ten opzichte van allemaal geïsoleerde informatiesystemen? De figuren 1 en 2 tonen toch net zo goed vier verschillende, zeg maar, kolommen?

De samenhang moet inderdaad nog gevestigd worden. De eenvoudigste vervolgstap daarvoor is te beginnen met de eenvoudige dat jij ongeacht de situatie waarin je verkeert, dezelfde persoon blijft. Kortom, je behoudt jouw overkoepelende identiteit. Gemakshalve geldt voor deze toelichting dat jouw identiteit overal

ook met dezelfde identificerende eigenschappen toetsbaar is en moet zijn. De aanvankelijke duplicatie van juist die identificerende eigenschappen valt dan simpel op te heffen door een daárop toegespitste situatie te creëren. Qua persoonsidentiteit zijn jouw verschijningsvormen in andere situaties daarvan als het ware afgeleid. In figuur 3 is bedoelde identiteitsituatie toegevoegd. Daarin zijn nu ook de afleidingsrelaties zichtbaar. Het gevolg is dat het informatiemodel voor jou pèr situatie nog slechts de (gedrags)eigenschappen hoeft te tonen die daárvor specifiek zijn.



figuur 3. Schakelen met identiteit

De instrumentatie voor dergelijk hergebruik heeft het programma Stroomlijnning Basisgegevens eerder³ als volgt aangegeven. Basisregistraties, aldus het programma, betreffen 'een limitatief aantal, met name genoemde authentieke registraties, die een kernidentificatie bevatten'. Zij 'hebben de functie samenhang te brengen in het huidige eilandrijk van (overheids)registraties'. Het informele voorbeeld in deze publicatie betreft persoonsidentiteit. Daarvoor geldt de Gemeentelijke BasisAdministratie voor persoonsgegevens (GBA) als basisregistratie. Dezelfde benadering is van toepassing op — andere — objecten in maatschappelijk verkeer. Daarom zijn er ook basisregistraties gedacht voor bijvoorbeeld bedrijven en geografische objecten.

3) Zie Handreiking #1 die het programmabureau Stroomlijnning Basisgegevens uitbracht. De titel luidt 'Een intelligente, geen alwetende overheid: het beleid achter Stroomlijnning Basisgegevens' (2002). De aangehaalde tekst staat daar op pagina 19.

De herinrichting van de sectorale informatievoorziening waarvoor de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (eerst)verantwoordelijk is, hanteert het stroomlijningskader reeds expliciet. Daarvoor bestaat ook concrete samenwerking van LNV met het programma Stroomlijning Basisgegevens. Eén van de resultaten is een werkend prototype dat toont hoe begrippen gedifferentieerd van eigenschappen voorzien zijn mét behoud van samenhang⁴. Dat lukt, zoals hierboven aangegeven, door stelselmatig een kernidentificatie te vestigen. Via webtechnologie zijn bestáánde gegevensverzamelingen als evenzevele bronnen 'aangeboord'. Een verwant onderwerp van samenwerking betreft aanwijzing van de objectsoorten waarvan exemplaren dankzij bedoelde 'kernidentificatie' ongeacht ketens en schakels daarbinnen bekend (moeten) staan. In bijlage 1 van dit boekje wordt een bijdrage aan dat 'ontwerp van basisbegrippen in de LNV-sector' geschetst.

Opheffing van duplicatie

Het woord 'identiteit' zegt het al. Die behoort overal 'gelijk' te zijn en daarom ligt het voor de hand daarmee te beginnen. Maar ongetwijfeld is met een authentieke voorziening voor identiteit duplicatie nog lang niet uitgebannen. Stel, het is maar weer een voorbeeld, dat je op familiebezoek dezelfde kleding draagt als op kantoor. In afwijkende situaties kunnen dus bepaalde eigenschappen toch overeenkomen.

Er zijn diverse mogelijkheden voor opheffing van zulke duplicatie. De meest fundamentele oplossing omvat veronderstelling van een aanvullende situatie, analoog aan wat hierboven voor identiteit geschetst staat. Die situatie is dan 'neutraal' voor de situaties die oorspronkelijk eigenschappen dupliceerden; voortaan kunnen allerlei anderszins verbijzonderde gedragingen toch kledinggedrag aan die extra situatie ontlenen. Er is ook de oplossing waarbij de eigenschappen in kwestie voor één der oorspronkelijke situaties 'authentiek' bestempeld worden; voor overige situaties is dat voortaan de informatiebron.

4) Ko van den Hende trad als directeur van de projectdirectie Vernieuwing Werkprocessen namens LNV als opdrachtgever op. Hij gaf tevens inhoudelijk richting aan bedoeld project. Omdat deze Handomdraai mede op bij LNV verworven inzicht is gestoeld, betuigen de auteurs hierbij hun bijzondere dank aan Ko.

Welke oplossingsrichting voor verdere eliminatie van duplicatie voorkeur verdient, vergt steeds een concrete afweging. Aan algemene vuistregels besteedt straks hoofdstuk 3 aandacht.

Houd een frisse kijk!

Zoals we al opmerkten, is om diverse redenen een informatiestelsel nooit áf. De structuur van het maatschappelijk verkeer is immers veranderlijk en daarvan maakt het informatiestelsel onlosmakelijk deel uit. Daarbij komt dat een informatie-infrastructuur alleen al door zijn reikwijdte slechts geleidelijk valt in te richten. Hierdoor telt de volgorde waarin 'situaties' onder het stelselregime komen. In dat besef vergt iedere stelseluitbreiding steeds opnieuw een frisse kijk op eliminatie van duplicatie. Het is dus niet zo, dat vroege deelnemers 'automatisch' als authentieke bron gelden voor wie later aansluit.

Nogmaals: optimalisatie betreft daarom principieel het totale stelsel als essentieel niveau van beschouwing.

Geleidelijke inpassing: kleine loodjes zijn lichter

Dankzij verbijzondering naar situaties of contexten kunnen oorspronkelijk geïsoleerde informatiesystemen doorgaans geleidelijk in het stelsel opgenomen worden. Dat lukt door aanvankelijk zo'n apart systeem de status van unieke situatie te verlenen. Daardoor verkrijgt het informatiemodel van dat specifieke informatiesysteem een eenduidige context. Dit opent de mogelijkheid de analyse op afzonderlijke eigenschappen te richten, met alle voordelen voor eenvoud van verbetermaatregelen van dien. Zie hiervoor ook de voorgaande paragrafen.

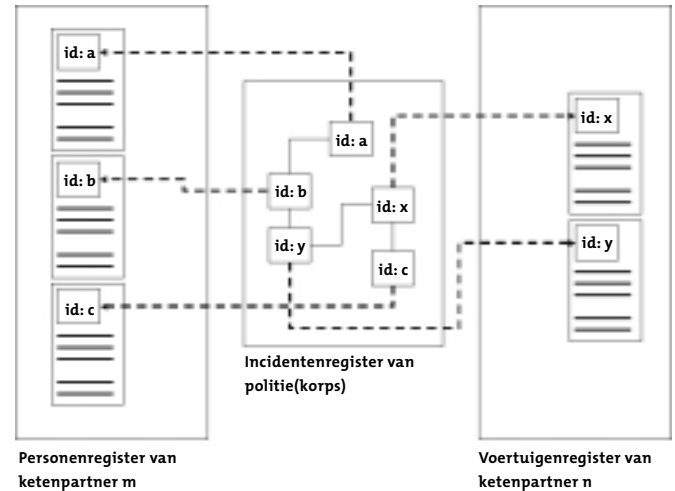
Uit de variëteit van situaties of contexten volgt eigenlijk direct dat er geen sprake meer kan zijn van één project waarmee de vernieuwing realiseerbaar is. Het is zinvoller om de totale vernieuwing een continu programma te noemen. De mogelijkheid van geleidelijke vernieuwing is dus vooral ook veranderkundig waardevol: bij innovatie wegen de eerste loodjes het zwaarst, niet de laatste. Omdat ze al zwaar genoeg zijn, helpt het als de aparte loodjes zo klein -en dus licht- mogelijk zijn.

Slanker informatiebeheer per ketenpartner

Door hergebruik of, wat op hetzelfde neerkomt, eliminatie van duplicatie, kan een deelnemer aan ketenprocessen zijn informatiebeheer afslanken. Uitgaande van adequate waarborgen is het nieuwe uitgangspunt voor informatiebeheer tegenovergesteld aan de voorkeur voor zélfvoorziening. Elke ketenpartner houdt informatiebeheer minimaal. Indien eraan behoefte ontstaat, is ándere informatie immers direct toegankelijk bij de eigenaar of beheerder dáárvan. Of, als dat voor prestaties problematisch werkt, houdt de ketenpartner via zoiets als een abonnement zulke informatie in kopie op voorhand beschikbaar. Het voordeel van beperking tot verwijzingen is dat de vragende ketenpartner zulke andere informatie ook niet geregistreerd hoeft te houden. De verwijzing ernaar volstaat. Als er opnieuw behoefte aan is, is diezelfde informatie immers nog steeds beschikbaar. Daarvoor zijn nu precies afspraken nodig.

Hoe werkt dat praktisch met ketenregisters?

Een organisatie voert dus slechts registers (lees ook: informatieverzamelingen), indien zij als eigenaar of beheerder van daaruit beschikbare informatie geldt. Het beheer van de overige informatie wordt gestaakt, zodra — een relatie met — een ketenpartner erin voorziet. Figuur 4 schetst dit principe. Stel dat een politiekorps een zogenaamd incident registreert waarbij de natuurlijke personen a, b en c betrokken zijn én de voertuigen x en y. In het eigen register van het korps in kwestie ligt de madruk op hun samenhang tijdens het incident in kwestie. Dat incidentele verband illustreert figuur 4 met relaties tussen de identificerende verwijzingen.



figuur 4. Informatieverwerving op basis van concrete behoefte

De middelste rechthoek in figuur 4 toont de -geabstraheerde- registratie van één enkel incident. Blijkbaar geldt tussen de personen a en b een incidentgebonden relatie. Verder heerst(e)

tijdens het incident zowel een relatie tussen persoon b en voertuig y, als tussen persoon c en voertuig x. Ten slotte, althans volgens de geschetste incidentregistratie, is er de incidentgebonden relatie tussen de voertuigen x en y.

Wat figuur 4 voorts toont, is dat in het zogenaamde incidentenregister van de politie dankzij radicale ketenoriëntatie slechts eenduidige identificerende informatie over betrokken 'objecten' volstaat. Zo betekent 'id: a' dat het om informatie gaat die a uniek identificeert. Net zo is b uniek geïdentificeerd door 'id: b' enzovoort. En omdat 'id: a' primair verschijnt in een ander informatieregister, kan de politie zonodig daáruit nadere informatie over persoon a putten. Dat andere register is natuurlijk vaak de eerder genoemde bevolkingsadministratie GBA. Maar dat hoeft niet, want niet alle personen 'in' incidenten zijn via de GBA bekend. Persoon a kan ook een buitenlandse toerist zijn, die bij een verkeersongeluk betrokken raakt. Of een vooralsnog onbekende dief van een auto. Op dezelfde manier hoeft een voertuig, bijvoorbeeld 'id: x', niet primair — en dus evenmin met nadere informatie — bij het RDW Centrum voor voertuigtechniek en informatie (voorheen: Rijksdienst voor het Wegverkeer) geregistreerd te staan. Daarom zijn waarschijnlijk één of meer extra registers nodig. Die moeten zich dan tot informatie beperken die elders ontbreekt.

Nogmaals, de stapsgewijze veranderingen, dus ook als het om uitbreiding van informatievoorziening volgens het ketenprincipe gaat, kunnen natuurlijk tevens tot wijzigingen van inzicht over concreet informatie-eigendom dan wel -beheer leiden. Zonodig moeten dus de verhoudingen gaandeweg aangepast worden.

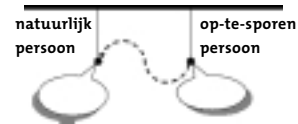
Opgespoord voorbeeld

Dit hoofdstuk vervolgt met een wat uitgebreider voorbeeld⁵ waarbij situaties of contexten expliciet verschijnen om zodoende het essentiële beschouwingsniveau van het totale informatiestelsel te erkennen.

- 5) Ontleend aan *'Stijlbreuk in bestuur'* (Information Dynamics, 2001) door J.J.D. van Heijst en P.E. Wisse. Dat boek heeft als ondertitel: informatiearchitectuur met componentenstijl voor openbare orde & veiligheid. Het voorbeeld staat daar in hoofdstuk 6.

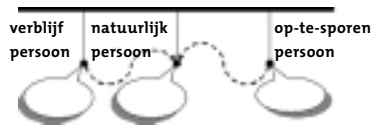
Stel dat er sprake is van een specifieke opsporingstaak die personen betreft. De traditionele aanpak is dan om van een persoon alle eigenschappen te modelleren die voor die ene taak relevant zijn. Volgens het metapatroon als ontwerpaanpak voor conceptuele informatiemodellering vormt echter niet zozeer de opsporingstaak het uitgangspunt. Dat wordt algemener opgevat. Allerlei opsporingsactiviteiten bepalen wat het metapatroon een situatie of een context noemt. Daaruit volgt tegelijk weer een beperking. Die luidt dat de aandacht in die bepaalde situatie of context niet uitgaat naar personen in het algemeen, maar naar wie op-te-sporen personen of iets dergelijks kunnen heten. Die contextuele beperking maakt aanmerkelijk dat het zinloos is om informatie zoals naam, geboortedatum en dergelijke te herhalen. Het is strakker om daarnaast een andere context te veronderstellen, ditmaal overeenkomend met zoiets als natuurlijke persoon, waarbinnen die andere eigenschappen wel enkelvoudig passen.

Teneinde óók in de opsporingscontext over informatie zoals naam, geboortedatum enzovoort van een persoon te beschikken, volstaat in conceptuele zin een relatie tussen de verschillende verschijningsvormen van dezelfde persoon. Het is volgens dit voorbeeld uiteraard zelfs zo, dat een op-te-sporen persoon niet kan bestaan zonder dat er een natuurlijk persoon 'aan ten grondslag' ligt. Daarom verwijst de 'latere' naar de 'eerdere' verschijningsvorm van hetzelfde overkoepelende 'object'. In figuur 5 is het informatiemodel tot zover weergegeven. Alle contexten hangen aan dezelfde basis. Eventuele details zijn geabstraheerd met een tekstballon aangeduid.



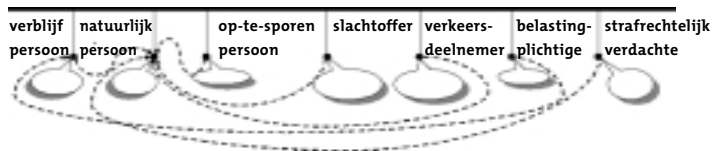
figuur 5. Conceptuele standaardisatie via nevenschikte contexten

Het is wezenlijk om de keuze van contexten als een (conceptuele) ontwerpactiviteit te beschouwen. Relevante informatie voor opsporing is vanzelfsprekend de verwachte verblijfplaats, of een verzameling locaties waar de persoon mogelijk verblijft. Is verblijfplaats nu een eigenschap van op-te-sporen persoon? Of van natuurlijk persoon? Een ontwerpalternatief is om een context toe te voegen. Dat leidt tot zoiets als verblijfpersoon. Eén van de eigenschappen van de verblijfpersoon is dan haar of zijn adres, zonodig in meervoud. In figuur 6 is het informatiemodel aldus uitgebreid.



figuur 6. Aparte contexten voor karakteristieke eigenschappen

In de andere richting loont het om de reden(en) voor opsporing te verkennen. Die lopen uiteen van vermissing tot achterstallige parkeerboete, van belastingschuld tot onder verdenking staan van een zwaar misdrijf. Die variëteit laat zich eveneens (enigszins) ordenen via contexten. De vier 'gevallen' hierboven leiden dan tot de volgende verschijningsvormen van een persoon: slachtoffer (vermissing), verkeersdeelnemer (parkeerboete), belastingplichtige (belastingenschuld) en strafrechtelijk verdachte (verdenking van misdrijf). Elk van die verschijningsvormen lijkt in eerste aanleg afgeleid van -de verschijningsvorm van- natuurlijk persoon. Voor belastingplichtige is er echter veel te zeggen voor afleiding van verblijfpersoon; de verblijfplaats bepaalt immers de belastingplicht. Figuur 7 toont de verdere uitbreiding van het informatiemodel.



figuur 7. Ordening van variëteit via aparte contexten

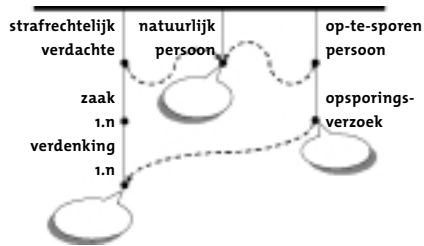
Het is natuurlijk ondoenlijk de totale maatschappelijke variëteit in één schema te vangen. Dat hoeft gelukkig ook niet. Om bij het uitgangspunt van de opsporingstaak te blijven, waar het om gaat, is afstemming tussen bijvoorbeeld (1) de reden dat een persoon als strafrechtelijk verdachte te boek staat en (2) het verzoek tot opsporing. Een bepaalde verdachte kan op enig moment in het kader van één of meer (n) zaken onder verdenking staan. Per zaak kunnen er weer één of meer verdenkingen gelden. Wat hier voor strafrechtelijk verdachte aan detaillering toegevoegd is (zie figuur 8), kan vergelijkbaar gebeuren voor de andere verschijningsvormen. Nota bene, dit voorbeeld is uitdrukkelijk (nog) niet bedoeld als serieuze aanzet tot een bruikbaar conceptueel model, maar dient ter verduidelijking van het metapatroon waardoor een grote variëteit desondanks gestructureerd modelleerbaar is.



figuur 8. Verdenking als eigenschap van verdachte

Elke aparte verdenking kan aanleiding zijn voor een verzoek tot opsporing. Eigenlijk is het opsporingsverzoek zowel hetzelfde als de verdenking, maar óók anders. Onderscheid naar verschillende contexten brengt eenvoudig oplossing, zoals figuur 9 toont. Nota bene, de eigenschappen van een verdenking verschillen van de eigenschappen van een opsporingsverzoek. In het eerste geval staan bijvoorbeeld de redenen voor verdenking vermeld, terwijl in de opsporingscontext de aanbevolen handelingen geregistreerd staan. Dus, als de reden een achterstallige parkeerboete is, kan de opsporingsambtenaar onder de noemer van het

opsporingsverzoek eventueel 'opdracht' hebben het geldbedrag in kwestie te innen.



figuur 9. Opsporingsverzoek is verdenking in nieuwe context

Op vergelijkbare manier kan een ander opsporingsverzoek afgeleid zijn van een vermissingsmelding (context: slachtoffer), van een uitstaande parkeerboete (context: verkeersdeelnemer) of van een belastingschuld (belastingplichtige) enzovoort. Het idee van conceptueel modelleren volgens het metapatroon is dat informatie eenduidig tot een unieke context beperkt blijft. Dankzij relaties blijft zonodig samenhang gewaarborgd. Kenmerkend voor ketens is precies dat allerlei informatie op de plaats en tijd waar er behoefte aan is, zonodig vanuit diverse registers in het stelsel beschikbaar is.

Het voorbeeld uit deze paragraaf kent als uitgangspunt dat diverse organisaties als ketenpartners optreden. Als zodanig moeten zij een informatiestelsel benutten. Het kan vernieuwend werken om samenstellende delen eens radicaal vanuit die samenhang, dus als het ware omgekeerd, te identificeren. Voor liefhebbers en volhouders is daarom als bijlage 2 een modelleervoorbeeld aan dit boekje toegevoegd dat mogelijkheden voor vernieuwing nóg sterker benadrukt.

3. Over organiseren van informatie-infrastructuren

In hoofdstuk 1 is opgemerkt dat gebruik van een aanpak voor gegevensmodellering, die differentiatie en pluriformiteit als uitgangspunt neemt voor de inrichting van informatievoorziening, een eerste noodzakelijke voorwaarde is om tot een informatie-infrastructuur voor ketens van organisaties te kunnen komen. Nadat we in hoofdstuk 2 de bouwstenen van zo'n aanpak hebben doorgenomen, is het thans tijd voor de tweede voorwaarde: een goed doordachte organisatie. Dat aspect verdient net zo goed zijn plaats in productieve harmonie⁶ of, wat op hetzelfde neerkomt, een Erasmiaans perspectief op Stroomlijning Basisgegevens. Als uitgangspunt daarbij werd in hoofdstuk 1 (h)erkenning van de eigen identiteit van schakels gegeven: de ervaring leert dat een opzet die daaraan voorbijgaat, tot niets kan en zal leiden. Daarmee is de leidraad voor komende pagina's gegeven.

Ketens zijn en blijven uiteindelijk altijd theoretische constructies. De realiteit van alledag voor mens en organisatie blijft de eigen schakel met de eigen taakstelling en de eigen dagelijkse contacten die bij de uitvoering daarvan en de verantwoording daarover met anderen, in- en extern, worden onderhouden. Een burgemeester noemde daarvan eens een eenvoudig voorbeeld. Hij gaf toe dat het zeker in een ICT-tijdperk een fluitje van een cent is en natuurlijk usance zou moeten zijn, om burgers en bedrijven daadwerkelijk het veelgevraagde inzicht te geven in de voortgang die tussentijds wordt geboekt bij bijvoorbeeld de afhandeling van subsidieaanvragen. Dat het desondanks in zijn gemeente toch niet gebeurde, verbaasde hem evenwel niets. "Waarop de gemeenteraad ons aanspreekt en de kiezer ons afreent, bepaalt ons handelen. Over zoiets als dit gaat het daarbij nooit. Zolang dat zo is, zal het in onze gemeente voor bestuurders en ambtenaren nooit een prioriteit zijn!"

6) Zie Handomdraai #1, 'De productieve harmonie: Lessen in ICT-procesmanagement'. Den Haag, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, 2002.

In dit hoofdstuk geven we de in onze ervaring belangrijkste elementen van en overwegingen bij een organisatieopzet, die voor een effectieve opbouw van een (keten)informatie-infrastructuur minimaal nodig is. Laat op voorhand duidelijk zijn, dat het krachtenveld dat een gemiddelde keten kenmerkt, natuurlijk nog aanzienlijk complexer is dan dat van een gemiddelde gemeente. Om te beginnen ontbreekt er een centraal (hiërarchisch) gezag en een centrale instantie (een gemeenteraad bijvoorbeeld) waaraan verantwoording wordt afgelegd. Laten we naar de consequentie daarvan eerst maar eens kijken.

Gezocht: dominante problemen en herkenbare probleemhebbers

Het voorbeeld van de burgemeester gaf aardig aan waar de schoen direct wringt. Het eerste dat je nodig hebt, is een duidelijk probleem en iemand die dat probleem op zijn bordje heeft. Dat nu is in ketenland gemakkelijker gezegd dan gedaan. Neem criminaliteitsbestrijding of uitkeringsfraude. Bij beide vraagstukken zijn tal van instanties betrokken, die allemaal als schakels van de keten een bijdrage leveren. Maar hoe groot ieders verantwoordelijkheidsbesef ook is en hoe uitvoerig de verhandelingen over ministeriële verantwoordelijkheden inmiddels ook zijn, niemand kan reëel worden aangesproken op het gezamenlijk functioneren van al die schakels tezamen. Natuurlijk kun je Barberties aanwijzen, die je laat hangen als zich een probleem voordoet. Maar daarmee heb je feitelijk niets opgelost.

Informatie-infrastructuren voor ketens - ketens in het algemeen - komen alleen goed van de grond als er een maatschappelijk probleem is dat relevant genoeg is en waarop de afzonderlijke schakels ieder voor zich duidelijk kunnen worden aangesproken en worden aangesproken⁷. Pas dan zie je iemand een initiatief nemen; zie je partijen bij elkaar kruipen om een plan-de-campagne te maken en af te spreken wie concreet wat op zijn schouders neemt. Pas dan zie je actie ontstaan en samenwerking groeien. Als iedere schakel kan oplossen waarop hij wordt aangesproken, dan blijft de

keten een probleem van de klant, die geen loket zal vinden waar hij wordt geholpen.

Zelfvoorziening verboden!

Aannemend dat het werken als keten door alle schakels wordt erkend, is een tweede probleem hoe je daadwerkelijk stappen in de richting van ketenoptreden gaat zetten. Ons, zoals in dit gehele boekje, concentrerend op de informatiekant, zagen we in hoofdstuk 1 dat de fundamentele uitdaging is dat we zelfvoorziening bij het verzamelen van gegevens afzweren. De vraag is hoe je dat handen en voeten geeft.

In het programma Stroomlijning Basisgegevens is ervoor gekozen, daarvoor in overheidsland een ouderwets maar stevig wapen in te zetten: wetgeving. De reden was simpel. Uiteenlopende ervaringen in binnen- en buitenland met het opzetten van gezamenlijk door alle schakels te gebruiken 'authentieke registraties' hadden laten zien, dat dergelijke registraties hooguit gefragmenteerd en tergend langzaam van de grond komen als je het moet hebben van overleg en kosten-batenanalyses alléén. Wil je stringent — en op tempo — dergelijke registraties invoeren, dan zul je geen halve maatregelen moeten nemen, maar luid en duidelijk een verbod op zelfvoorziening voor de desbetreffende gegevens moeten uitvaardigen. Een voorbeeld vormt het kentekenregister van de RDW: bij wet is bepaald dat overheidsinstanties verplicht zijn dat te hanteren ingeval van identificerende gegevens over voertuigen. Of, anders gezegd, het is andere overheidsorganisaties dan de RDW verboden zelf gegevens te verzamelen die in dat register al aanwezig zijn. Het recht op directe bevraging van burgers is hen afgenomen.

De ervaring leert dat wetgeving alléén natuurlijk niet voldoende is om te bereiken wat je wilt. Je moet je, eerst en vooral, vergewissen van de taakstelling en van de belangen van ieder van de schakels waarmee je van doen hebt. Als die niet gediend worden, dan krijg je vroeger of later toch een probleem. Er zijn zoveel geboden en regels waaraan je je moet houden. Net als mensen lopen organisaties het hardst voor dingen, waarvan ze zelf beter worden. Net als mensen komen organisaties uiteindelijk alleen voor beschuit hun bed uit.

7) Zoals ook bij voortdurend benadrukt voor Jan Grippink, die de afgelopen jaren opvattingen over de aanpak van keteninformatisering boekstaafde in een drietal Sdu publicaties.

Hoe je krachtenveld er ook uit ziet, de redenering blijft dezelfde. Als je een informatievoorziening wilt opzetten die effectief ketenoptreden mogelijk maakt, dan moet je zelfvoorziening hard aanpakken. Wie op dat punt water bij de wijn doet, heeft in de kern de slag al verloren.

De maat van de dwaas: neuslengte

Hoe omzichtig je organisaties ook tegemoet denkt te moeten treden en hoe zeer je ook alle belangen en belangetjes denkt te moeten eerbiedigen, vroeger of later komt het hoge woord er toch een keer uit. Wie een effectief optreden wil en dus vanuit een ketenperspectief denkt en handelt, heeft géén excuus afzonderlijke schakels (lees ook: organisaties) tot in lengte van dagen óngewijzigd te laten. De keten is iets anders dan een verzameling schakels met elk een eigen vastgeroest bestaansrecht. Het stelsel is ook organisatorisch een essentieel beschouwingsniveau. Daarom kan en mag onder invloed van veranderde omstandigheden herordering van verantwoordelijkheden, op voorhand nooit uitgesloten zijn. Zelfs indien veranderingen strikt tot informatievoorziening beperkt zouden blijven, veranderen op z'n minst enkele informatietaken. Vormen informatiespecialisten inmiddels zoiets als een vijfde macht, die veranderingen van de vierde macht enzovoort belemmeren? Nee, de associatie met de vijfde colonne is niet toevallig.

Gebrekkige informatievoorziening moet dus vooral als aanleiding voor ruimere oriëntatie gelden. Informatie is een aspect, wat samenhang met andere aspecten inhoudt. De oorzaak kan verschillen van hoe het problematisch ervaren gevolg zich manifesteert. Daarom is een belangrijke vuistregel voor bestuur van informatiestelsels:

Kijk verder dan je neus lang is.

Een variant hierop is een Chinees spreekwoord:

Als er een vinger naar de maan wijst, kijkt de dwaas naar de vinger.

Gedragsprikkel tussen vrijwilligheid en dwang

Hoe gebeurt sturing van gedrag van deelnemers aan het stelsel? Is er een gezagshiërarchie tussen deelnemers gevestigd? Schrijft een 'hogere' deelnemer eenzijdig voor hoe 'lagere' deelnemers zich behoren te gedragen? Of onderhandelen deelnemers als gelijkwaardige partners over hun bijdragen aan het stelsel? Een homogeen bestuursregime is onhaalbaar, en gelukkig ook helemaal niet nodig. Karakteristiek voor de Nederlandse cultuur is natuurlijk wel dat de schijn van vrijwilligheid dikwijls de dwang tot verkoking verbergt. Onder het mom van overeenstemming blijft elke organisatie dan zelfvoorzienend haar weg gaan. Van daadwerkelijke déélnaam aan een stelsel is op die manier geen sprake.

Het is al een grote stap op weg naar duidelijke verhoudingen wanneer elke deelnemer aansprakelijk gehouden wordt voor zijn bijdragen aan het (informatie)stelsel. Dat lukt weer beter naarmate meer betrokken partijen invloed op het bestuur uitoefenen. In het bijzonder voor de openbare sector geldt dan dat bestuur niet uitsluitend door vertegenwoordigers van overheidsinstellingen uitgeoefend wordt. Een obstakel daarvoor is dat de organisatiegraad in het maatschappelijk verkeer erbuiten doorgaans te gebrekkig is. Er zijn zoveel concrete problemen met overheidsinformatievoorziening dat volksvertegenwoordigers ze nooit allemaal doorzien. Desalniettemin ligt de sleutel in het parlement. De behoefte aan verbeterde informatievoorziening in de openbare sector kent niet of nauwelijks partijpolitieke lading. Het 'algemeen belang' kan dus onversneden tot gelding komen. Zodra volksvertegenwoordigers dat samen inzien, kunnen zij aan vruchteloze vrijwilligheid met dwangmiddelen een reële grens stellen. Als waarborg voor rechtszekerheid is, nogmaals, voor bepaalde onderdelen van het informatiestelsel wet- en regelgeving hoe dan ook nodig.

Een verwant obstakel voor een informatiestelsel is dat het patroon van zelfvoorziening zich binnen sectoren, organisaties enzovoort vaak nog herhaalt. Als voorwaarde voor externe keteninformatisering moeten ministeries, gemeenten en dergelijke daarom allereerst hun interne informatievoorziening

als stelsel opvatten én inrichten. Wat zich daar dus ook herhaalt, is de behoefte aan stelselmatig bestuur. Het is vanwege zeer nabij ervaren afhankelijkheid niet denkbeeldig dat juist intern grote aarzeling bestaat dwang op te leggen, wat duplicatie kan bestendigen.

Er is duurzaam slechts één manier tot stelselmatige opzet van informatievoorziening te raken. Dat lukt pas wanneer een deelnemer zelf zijn dubbele informatiehuishouding niet langer positief waardeert, maar daarentegen beschouwt als belemmering voor flexibiliteit. Dwang bij de inrichting van het informatiestelsel moet er dus vooral op gericht zijn dat besef te bevorderen. Daarna loopt het met vrijwillige motivatie des te soepeler.

Schilderen binnen een vooraf gekozen omlijsting

Zoals de Nederlandse overheid ingericht is, geldt thans vooral de sector als natuurlijke begrenzing bij de ontwikkeling van informatie-infrastructuren. Daaraan ligt -ook weer- de heersende opvatting over ministeriële verantwoordelijkheid ten grondslag. In hoofdstuk 1 is gewezen op de spanning die gelijkschakeling van organisatie met informatie veroorzaakt. Onder dergelijk voorbehoud kan een sectorale oriëntatie als vertrekpunt vruchtbaar zijn. Houvast voor wie enigszins planmatig en resultaatgericht aan de slag wil, biedt het volgende stappenplan:

1. De minister in kwestie (h)erkent waarom een stelselmatig opgezette informatie-infrastructuur van belang kan zijn voor de aanpak van de politieke en maatschappelijke vraagstukken waarop hij wordt aangesproken en maakt duidelijk welke rol hij bij de totstandkoming van zo'n infrastructuur voor zichzelf ziet.
2. Een ruwe verkenning verschaft helderheid bij de politieke en ambtelijke top van het ministerie -en van andere betrokken instellingen- over wat een informatie-infrastructuur voor de hele sector in principe kan opleveren: wat gaat niet meer mis wat nu wel mis gaat, respectievelijk wat gaat dan (veel) beter?
3. Topambtelijk wordt iemand in de lijnorganisatie aangewezen om de verkenning uit te werken: een directeur-generaal krijgt opdracht en ruimte -bevoegdheden, middelen, maar ook tijd- om leiding te geven aan de (her)inrichting van de sectorale informatievoorziening.

4. In 'houtschool' worden gewenste sectorale gegevensstromen geschetst, inclusief authentieke gegevensbronnen die daarin ankerpunten (gaan) vormen. De houtskoolschets wordt formeel vastgesteld als informatiestrategie.
5. Er wordt een programma opgezet voor de gefaseerde realisatie van de strategie. Het programma omvat meerdere projecten en omspannt zo nodig meerdere jaren. Per project wordt gewerkt op basis van een verbijzonderd operationeel plan. Uitgangspunten zijn een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken partijen en een zodanige opdeling in projecten, dat ieder project zo onafhankelijk mogelijk van andere projecten kan worden uitgevoerd. Afhankelijkheden die onvermijdbaar zijn worden helder in kaart gebracht.
6. Een programmaorganisatie wordt ingericht, met daarbinnen een heldere verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Overlegfora worden ingesteld om de afstemming tussen programma en omgeving te borgen.
7. Een interdisciplinair kernteam wordt samengesteld om gedurende de uitvoering van het programma voldoende kennis te hebben over — ten minste — het algemene beleid, de operationele processen, de informatievoorziening, bestuur en organisatie, veranderingsprocessen, wet- en regelgeving en financieel-economische aspecten.
8. Een budget wordt toegewezen, gebaseerd op een degelijke financieel-economische analyse.
9. Per authentieke registratie wordt gezorgd voor expliciete (politieke) formalisering in relevante opzichten, dus zonnodig met wet- en regelgeving. De formalisering betreft vragen als: wat omvat de registratie, wie draagt welke verantwoordelijkheden tijdens de ontwikkeling en in de beheerfase, welke waarborgen verschaft de registratiehouder, hoe wordt de exploitatie van de registratie gefinancierd?
10. Periodiek wordt op programmaniveau de voortgang geëvalueerd, bij voorkeur gesynchroniseerd met de begrotingscyclus. Opzet en planning van het programma worden zodanig tot en met afzonderlijke activiteiten aangepast.

Het nieuwe informatie-ideaal: minimalisme

Het is een bekende banvloek iemand veel personeel toe te wensen. Eigenlijk geldt hetzelfde voor informatie. Hardnekkig houdt het ideaal stand van groot personeels- annex informatievolume in eigen beheer.

De reflex van zelfvoorziening is (nog) diepgeworteld. Strikt rationeel valt voor informatie het optimum echter eenvoudig vast te stellen. Elke duplicatie is potentieel zinloos. Natuurlijk moet de waarborg van beschikbaarheid, beveiliging en dergelijke bestaan. Het uitgangspunt voor de informatiepositie van een deelnemer in het stelsel moet echter minimalisme zijn.

Het opgeven van een zelfvoorzienende informatiepositie ontmoet meestal veel weerstand. Dat valt tot gebrek aan vertrouwen te herleiden. Toegegeven, vertrouwen op ketenpartners is vaak (nog) niet gerechtvaardigd. Tot de ontwikkeling van het informatiestelsel behoort daarom óók dat elke deelnemer gewaarborgd over de authentieke informatie kan beschikken. Elke deelnemer beheert dus minder informatie, maar voor zover die informatie nodig is voor ketenprocessen kent hij daarvoor een (veel) grotere verantwoordelijkheid. Zijn ketenpartners zijn er immers direct van afhankelijk.

Minimalisme maakt middelen vrij die deels opgaan aan noodzakelijke kwaliteitsverbetering van het beheer van wat de deelnemer aan 'authentieke' informatie overhoudt. Per saldo verbetert flexibiliteit.

Overschatten standaardisatie als kritische faalfactor

Wat daadwerkelijk als duplicatie telt, vergt steeds gedetailleerd onderzoek. Eén en dezelfde term kan diverse betekenissen dragen. Wat verschaft helderheid over welke betekenis in een concreet geval aan de orde is? Dat lukt door een term expliciet aan een context te koppelen. Omdat zo'n context eveneens door een term wordt weergegeven, ontstaat een hiërarchie. Zoals hoofdstuk 2 betoogt, vormt context dus een wezenlijk onderdeel van informatie. Door een afwijkende context is de informatie per definitie anders. Via contextuele analyse laat zich het reële 'optimum' van minimalisatie bepalen.

Het is natuurlijk ook pas op de schaal van zo'n macromodel voor het informatiestelsel dat de behoefte aan contextuele differentiatie manifest wordt. Een micromodel betreft dan de schaal waarop de situatie of context impliciet blijft. Dat gaat mis zodra dergelijke micromodellen noodzakelijkerwijs samengevoegd worden. Dat is nodig, die samenvoeging, voor optimale informatievoorziening in een stelsel ketenprocessen. Zonder explicitering van contexten ontstaan echter onherroepelijk onontwarbare knopen. Nogmaals, daarom is het verstandig van meet af zo bewust mogelijk te zijn van de reële schaal van de samenhangende informatievoorziening.

De motivatie van de manager gaat door zijn budget

De noodzaak van gedetailleerd onderzoek naar overeenkomst en verschil onderstreept dat de ontwikkeling van het informatiestelsel slechts geleidelijk kan verlopen. Dat verleent informatiebetekenis aan de volgorde van de ontwikkelactiviteiten. Uit het vorige hoofdstuk valt dan de aanbeveling af te leiden dat informatie over identiteit van personen, bedrijven en enkele basale geografische objecten voorrang verdient. Daarvan profiteren immers alle afgeleide verschijningsvormen. Maar tegelijk brengt zo'n volgorde aan het licht dat de kost voor de baat uitgaat. Het rendement van de zogenaamde basisregistraties groeit met het aantal en de betekenis van de verschijningsvormen die erop gebaseerd zijn. Dat is precies de reden om basisregistraties tot infrastructuur te rekenen. Daarvoor biedt bijvoorbeeld het telefoonnet een analogie. De 'waarde' van het net neemt voor bestaande abonnees toe met elke nieuwe abonnee. Tegelijk dalen de kosten per eenheid.

Een ontwikkelpad, dat geen oog heeft voor het probleem dat ontstaat doordat kosten voor de baat uitgaan, is gedoemd te mislukken. Welke schakel kan het zich veroorloven — komt er in zijn verantwoording mee weg — als hij investeringen doet of exploitatiekosten maakt, die wellicht pas over vele jaren renderen? Financiering is nog eens extra problematisch indien niet hij, maar eigenlijk alleen anderen er 'beter' van worden. In België leidde dat alweer jaren geleden tot de keuze om de financiering van een informatie-infrastructuur voor de keten van

de sociale zekerheid geheel uit de 'algemene middelen' van de centrale overheid te doen. Of dat steeds de beste oplossing is, valt te bezien. Om het probleem heen dansen is echter in ieder geval geen optie voor wie daadwerkelijk wat wil en, aldus, 'De klacht van de Ketten' serieus neemt.

Paradoxe winkelformule: start met uitverkoop

Voor het besturingsmodel van het informatiestelsel is dan een volgende bouwsteen dat een deelnemer aan het informatiestelsel die zijn eigenbelang bij minimalisatie van informatiebeheer begrijpt, onmiddellijk kan beginnen met stelselmatige verbeteringen. Want het gedetailleerde onderzoek naar overeenkomsten en verschillen hoeft helemaal niet afgerond te zijn voor bruikbare resultaten. Zodra daar bepaalde informatie potentieel als duplicaat geïnventariseerd is, kan overleg starten over vervanging uit andere bron. De deelnemer houdt als het ware doorlopend 'uitverkoop' van wat gaandeweg als dubbele informatie bekend raakt⁸.

Een vervangende authentieke bron is zeker op korte termijn niet zomaar klaar om informatie te leveren. Maar op zichzelf draagt zo'n aanspraak sterk bij aan verdere ontwikkeling van zo'n bron. Want op precies dezelfde manier kan de deelnemer die elders naar bepaalde informatie vraagt, door andere deelnemer op beschikbaarstelling van andere informatie aangesproken worden.

Communicatie en voorlichting over overeenkomsten en verschillen

Voor de acceptatie (lees ook: legitimatie) van afscheid van zelfvoorziening bestaat nog een drempel. Daar komen de meeste (potentiële) ketenpartners niet vanzelf overheen. Er is intensieve voorlichting nodig. Het 'bewijs' moet overtuigend geleverd worden dat zij met toegang tot een informatiestelsel per saldo veel beter af zijn. Nota bene, het gaat om overtuiging en daaropvolgende motivatie tot deelname (en financiële prikkels kunnen daarbij weer helpen).

⁸ Zie verder Handomdraai # 3 van het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, het door Dirk Schravendeel geschreven boekje *'Iedere reis begint met de eerste stap'*.

Elke organisatie met haar medewerkers moet vooral verzekerd zijn dat haar specifieke oriëntatie ook in een omvattend informatiestelsel gerespecteerd blijft. Mits ze realistisch zijn, gaat het dus om erkenning van verschillen. Nogmaals, dat lukt via onderscheid naar even zovele contexten (of situaties). Tegelijk moeten natuurlijk overeenkomsten wel degelijk benut worden.

Het 'spel' van verschillen en overeenkomsten in informatievoorziening staat centraal in de regie van het informatiestelsel. Qua organisatorische inrichting (lees ook: toewijzing van verantwoordelijkheid) kan specifieke informatie, dat wil zeggen een reëel verschil, apart blijven, terwijl over overeenkomstige informatie (lees ook: herbruikbaar door diverse actoren) dus een afspraak nodig is wie de basis en de authenticiteit waarborgt. Daar hoort uiteraard een passende technische infrastructuur bij (eventuele verwijzingen naar informatie in andere verzamelingen, groepering uit diverse verzamelingen tot samenhangende rapportages enzovoort).

Stelsel van aansprakelijkheid

Voor ieder 'stukje' informatie moet de vraag eenduidig beantwoord zijn wie voor beschikbaarheid aansprakelijk is. Dit legt de essentie van het bestuur van het informatiestelsel bloot. Een deelnemer aan het informatiestelsel kan zich als vrijwillig informatiebeheerder opgeven. Met algemene instemming resteert dan slechts formele bevestiging. In stelseltermen verdient de informatie in kwestie daár het etiket 'authentiek'. Waar dezelfde informatie elders bestaat, is er sprake van een kopie.

Voor andere informatie met authentieke status bestaat wellicht veel animo als beheerder op te treden. Zulke concurrentie vergt een serieuze aanwijzingsprocedure. Het verdient aanbeveling die procedure steeds op de maat van de informatie in kwestie te snijden. Ingeval van overheidsregistraties tellen uiteindelijk aanbevelingen van de volksvertegenwoordiging zwaar; zij controleert ook.

Dan is er wellicht informatie waarvoor zich ter waarborging van authenticiteit in eerste aanleg niemand meldt als beheerder. In dat geval wijst het bevoegd gezag de informatiebeheerder aan.

Wat telt als bevoegd gezag, hangt uiteraard af van de reikwijdte van de betekenis van zulke informatie in het maatschappelijk verkeer.

Kritische succesfactor: géén institutionalisering

Op een of andere manier moet je arrangementen vinden om ketenbrede afspraken te kunnen maken. Het kan slim zijn om als schakels ten minste iets van een gezamenlijk secretariaat in te richten, een orgaan om ketensystemen functioneel te beheren enzovoort. De vraag is tot waar je gaat. Is het ter ondersteuning van periodiek overleg, voor het verrichten van uitvoerende werkzaamheden, voor ketenbrede beleidsbepaling? Hoe verder je gaat met het opzetten van aparte organisaties met een exclusieve ketenoriëntatie, hoe hechter de keten wellicht lijkt⁹.

Het uitgangspunt moet zijn, dat het informatiestelsel zo 'ónhiërarchisch' mogelijk blijft. Dat is de enige manier om deelnemers zo direct mogelijk betrokken te laten zijn bij en aansprakelijk te krijgen en houden voor hun bijdragen. Hieruit volgt dat er géén aparte organisatie komt als stelselhoeder of wat dan ook. Daarachter zouden deelnemers zich maar gaan verschuilen. Althans, waarom zouden zij aan zo'n verleiding moeten blootstaan?

Technische ontwikkelingen en de Wet van de Remmende Voorsprong

Kijkend naar institutionalisering: iets anders is dat technologie uit onbegrip weleens institutionele status toebedeeld krijgt. Dat is juist met de sterke ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie risicovol. De levensduur van technische infrastructuur voor informatievoorziening moet beperkt geschat worden. Vijf jaar is al lang. Daarentegen moet zoiets als de functionele levensduur juist zo lang mogelijk zijn. Anders worden gebruikers telkens geconfronteerd met conceptuele, dus (voor hen) fundamentele wijzigingen. Dat is niet werkbaar.

9) Zie voor de dilemma's die hier spelen verder '*Management van overheidsinformatie: een kwestie van evenwichtskunst*' van S.B. Luitjens en J.H.A.M. Grijpink, verschenen in het door C.W.J.M. Jacobs en G.J.M. Janssen geredigeerde boek *Overheid en Informatie* (Lemma, 2000).

Het probleem is, dat technische en functionele levensduur in de praktijk niet zuiver van elkaar zijn te scheiden. Nieuwe techniek kan nieuwe functionele mogelijkheden bieden. Dan moet desnoods het totale technisch fundament vernieuwd worden. Dat is altijd sneller, goedkoper en kwalitatief beter dan het oude fundament proberen te redden. Daarmee blijven nieuwe functionele mogelijkheden immers principieel onhaalbaar.

Rentmeesterschap

Het hele idee dat eigendom en beheer van informatie het commerciële exploitatierecht inhoudt, is voor overheidsorganisaties vals. Overheidsinformatie verkeert in beginsel in het publieke domein. Modieus gezegd gaat het om 'open source'. Natuurlijk gelden beperkingen. Zo stelt bescherming van persoonlijke levenssfeer grenzen aan openbaarheid, zoals eisen van staatsveiligheid dat bijvoorbeeld ook doen. Hoe belangrijk ook, dat zijn uitzonderingen op de regel van overheidsinformatie als publiek domein. Daarom is het wellicht voor overheidsinformatie duidelijker de aanduiding 'eigenaar' te vermijden. De instelling die beheer over authentieke informatie voert, is daarvoor eigenlijk rentmeester namens het 'algemeen belang':

Wie overal zand ziet, weet niet dat waarschijnlijk slechts zijn kop erin steekt.

Authenticiteit is voorwaarde voor hergebruik. En hergebruik betekent op zijn beurt enkelvoudigheid van informatie. Met enkelvoudigheid worden in het bijzonder de inspanningen bedoeld die actoren verrichten voor registratie, aanpassing, beheer enzovoort. Nota bene, dat sluit zogenaamde replica's niet uit. Sterker nog, de vroege stadia van het informatiestelsel zijn stellig gekenmerkt door verhoging van het replicagehalte van wat eerder zelfvoorzienende informatiesystemen waren. In een later stadium neemt de ene ketenpartner bepaalde informatie zelfs niet over uit authentieke bron, maar beschikt over een gewaarborgde toegang ertoe. Zodra daarvoor benodigde communicatietechnologie gewaarborgd is, geldt hergebruik van informatie primair als organisatorisch inrichtingsvraagstuk.

4. Over spelen met spelregels

Hoogleraar Informatiekunde Theo Bemelmans merkte eens op dat je als kind altijd eerst met je vriendjes afspraken tussen welke twee jassen het doel was, voordat je met voetballen begon. Zolang dat niet was gebeurd, hing het spel in de lucht. Bemelmans verbaasde zich er over, dat de meeste mensen deze herinnering achter zich blijken te hebben gelaten zodra ze als volwassene een organisatie binnentreden. Streven naar maximale autonomie en verzet zich tegen iedere vorm van standaardisatie zijn bij zeer velen een ingesleten reflex. Alsof spelen zonder spelregels überhaupt een optie is.

Spelen zonder spelregels is geen optie

In de voorgaande hoofdstukken is geconcludeerd, dat spelen zonder spelregels in elk geval geen optie is als je een goede informatievoorziening voor ketenprocessen nastreeft. Tegelijk is betoogd dat je wel selectief moet zijn in de afspraken die je maakt. De aanbeveling was alleen regels te stellen als dat echt noodzakelijk is. Voor zowel de inhoudelijke vormgeving als de organisatie van de informatievoorziening geldt: met minder bereik je meer.

Wat zijn dan uiteindelijk de kernpunten bij de keuze van te maken afspraken? Wat zijn de centrale vragen die je moet langslipen om tot een goede keuze te komen en wat vormen de voornaamste aandachtspunten bij de beantwoording van elk van die vragen? In dit samenvattende hoofdstuk zetten we deze voor de snelle lezer kort op een rij.

Ketens bestaan zolang er ketenvraagstukken bestaan

Ontwerp en ontwikkeling van informatievoorziening vanuit een ketenperspectief begint en eindigt bij de constatering dat ketens artefacten zijn, die alleen bestaan bij de gratie van vraagstukken die een ketenaanpak vereisen. Voor het overige bestaan in de dagelijkse werkelijkheid alleen afzonderlijke organisaties met hun eigen bezigheden en beleidsvoornemens.

De vraagstukken waarop we doelen, nemen de ene keer de vorm aan van problemen die deze afzonderlijke organisaties slechts

kunnen oplossen door samenwerking met andere organisaties, respectievelijk van bedreigingen die je alleen door samenwerking kunt pareren. De andere keer gaat het veeleer om kansen die je alleen door samenwerking kunt benutten. Hoe het ook zij, de eerste vraag is of er een gemeenschappelijk belang is, dat voor meerdere organisaties groot genoeg is om tot een gezamenlijke (keten)aanpak te komen. Dat is je aangrijpingspunt voor alles wat volgt; je toetssteen voor het bepalen of afspraken die je wilt maken, nodig zijn of niet.

Inschatten van gemeenschappelijke belangen is overigens doorgaans een subjectieve zaak, die kan veranderen als nieuwe spelers op de mat verschijnen bij functiewisselingen. We zagen dat je je moet realiseren dat het antwoord op de vraag ook om andere redenen geen eeuwigheidswaarde heeft. Zienswijzen, probleemdiagnoses en belangen kunnen in de tijd veranderen. Er kunnen nieuwe vormen van ketensamenwerking ontstaan, terwijl andere vormen uitsterven. Het is dus verstandig de ontwikkeling van het krachtenveld waarin je zit, permanent te monitoren, zodat je alert kunt reageren als zich wijzigingen voordoen.

Variëteit in viervoud

De tweede vraag die je je moet stellen is, wat de posities zijn van de schakels ten opzichte van elkaar en, in het bijzonder, wat je eigen positie is in de ketens waarvan je onderdeel bent. Daarbij is sprake van een aantal gegevenheden. Het sleutelwoord is variëteit. Kort samengevat, zijn de vier belangrijkste variëteiten waarmee je te maken hebt:

• *Variëteit in begrippen*

Hoewel meerdere schakels vaak dezelfde woorden gebruiken, spreekt iedere schakel uiteindelijk toch zijn eigen taal. Alleen al vanwege verschillen in perspectief, is het uitgesloten dat eenzelfde begrip voor iedere schakel dezelfde betekenis heeft of kan hebben. In hoofdstuk 2 is bij wijze van voorbeeld gewezen op verschillende betekenissen van begrippen als 'woning' en 'inkomen'.

• *Variëteit in macht*

Hoewel schakels samen een keten vormen omdat ze onderling afhankelijk van elkaar zijn, zijn die afhankelijkheden niet evenredig verdeeld en steeds van eenzelfde aard. Alleen al vanwege de macht die schakels wel of niet hebben, legt de een meer gewicht in de schaal dan de ander, ook in geval van overduidelijke gemeenschappelijke belangen tot samenwerking. Anders gezegd: posities die schakels innemen, hebben niet alleen te maken met wat ze willen, maar ook met wat ze kunnen, mogen, durven. Een toeleverancier van Microsoft moet niet te veel praatjes hebben, wil Microsoft geïnteresseerd blijven in de samenwerking.

• *Variëteit in belangen*

Alleen al vanwege taakdifferentiatie en eigen institutionele kaders, heeft iedere schakel in een keten naast algemene (keten) belangen per definitie ook altijd andere (eigen) belangen. Een wel heel voor de hand liggend voorbeeld is, dat een overheidsorganisatie niet om specifieke eigen regelgeving heen kan waaraan zij gehouden is te voldoen, ondanks het belang van samenwerking met andere schakels voor de oplossing van een bepaald probleem.

• *Variëteit in aanpak en ontwikkelingsfasen*

Vrijwel altijd vormt een organisatie een schakel in meerdere ketens tegelijkertijd. Voor een regiokorps van de politie werd enige jaren geleden berekend dat het al snel om enkele tientallen ketens gaat. Bij de inrichting van de eigen informatievoorziening moet dus op vele borden tegelijk worden geschaakt. Daarbij komt dat iedere instantie ook nog zo zijn eigen ontwikkelingsstadium kent op dit terrein: zijn eigen verleden, zijn eigen techniektraditie, zijn eigen aanpak voor systeemontwikkeling enzovoort.

De algemene constatering in de voorgaande hoofdstukken was, dat ontkenning van deze vier gegevenheden zinloos is: je kunt wachten tot je krakend vastloopt als je de pluriformiteit en de voortdurende verandering wegwuift van de wereld waarin we leven. Het goede — en minstens zo belangrijke — nieuws was echter daarnaast, dat de ervaring heeft geleerd dat de ontkenning

bovendien onnodig is: de complexiteit waarmee je als organisatie wordt geconfronteerd, is zeer wel te beheersen. Mits je die complexiteit vanuit de genoemde gegevens benadert, van daaruit afspraken maakt, je schaakspel vanuit die basis opbouwt.

Vrijheid in gebondenheid

Uit het voorgaande blijkt, dat de kern van de uitdaging is samenhang te creëren en tegelijkertijd bewust pluriformiteit te laten bestaan. Samenwerking in ketens is werken vanuit vrijheid in gebondenheid. Met andere schakels moet je een informatiestrategie afspreken waarbinnen ieder zich verder naar eigen inzicht en in een eigen tempo ontwikkelt. Het laatste modewoord van ICT'ers hiervoor luidt 'architectuur'. In termen van stadsontwikkeling zou je overigens liever spreken van een bestemmingsplan: we weten grofweg hoe de stad er uit gaat zien. We creëren samen een infrastructuur, waarmee ieder afzonderlijk onderdeel van de stad uit de voeten kan. We bemoeien ons uit principe vooral niet met het ontwerp van elk afzonderlijk gebouw, tenzij daarmee buiten de afspraken wordt getreden.

Kijkend naar een toekomstvaste aanpak voor de ontwikkeling van een gestroomlijnde gegevensbasis — een 'informatie-infrastructuur' — voor ketens, bleken er op de keper beschouwd vier onderwerpen te zijn waarover schakels samen heldere afspraken moeten maken:

1. de inrichtingsmethodiek
2. het financieringsmodel
3. de organisatie van de informatievoorziening
4. de invoeringsstrategie.

In de rest van dit hoofdstuk recapituleren we kort per onderwerp de voornaamste punten.

De inrichtingsmethodiek: multiple contexten als vertrekpunt

Voor wat betreft de inhoudelijke opzet van de informatievoorziening, bleken er twee vitale uitgangspunten: in onze ketens verzamelen we alleen gegevens die we echt nodig hebben en wat we verzamelen, verzamelen we maar één keer. De eerste afspraak op dit punt is dat we met minimale gegevens ons werk doen, en de tweede dat zelfvoorziening taboe is bij door meerdere schakels benodigde gegevens.

In hoofdstuk 2 is toegelicht dat, inhoudelijk gezien, begripsvariëteit tussen schakels -en zelfs binnen schakels- altijd hét grote struikelblok vormt om daadwerkelijk met meerdere partijen tot een gezamenlijke opzet van de informatievoorziening te komen. Gewaarschuwd is, dat uniformiteit nastreven een heilloze weg is. Niet zozeer de eigengereidheid, het hechten aan eigen begripsdefinities, is uiteindelijk de blokkade. Verschillen zijn en blijven er eerst en vooral vanwege het eigen perspectief en de daarmee samenhangende eigen logica van partijen voor wat betreft processen waarin ze zitten, én vanwege wet- en regelgeving waaraan ze zijn gebonden. Je kunt het probleem niet oplossen door een eenzijdige machtswoord -als het krachtenveld zich al voor zoiets leent. De enige structurele oplossing is, gezamenlijk situationele verschillen of contexten expliciet als vertrekpunt te nemen bij de gegevensmodellering. Dat blijkt zeer wel te lukken. Aan de hand van voorbeelden is in hoofdstuk 2 aangegeven, hoe je dan te werk gaat en tot welke, voor veel traditioneel kijkende en werkende informatieanalisten vaak verrassende uitkomsten dat vervolgens leidt.

Aldus, werkende weg, bouwend aan een informatievoorziening voor ketens, zie je in de praktijk vaak een hiërarchie van gegevensbestanden groeien van basisregistraties, concernregistraties enzovoort. Hoe helderder de in een eindsituatie gewenste functionele samenhang tussen de verschillende bestanden van meet af aan gezamenlijk is doordacht, hoe groter uiteraard de waarborg dat gewenste uitwisselingen van gegevens ook daadwerkelijk kunnen worden geëffectueerd als ze aan de orde komen en ertoe (politiek) besloten wordt.

Het financieringsmodel: eerlijkheid duurt het kortst

Voor wat betreft de financieringsmethodiek werd geconstateerd dat ketensamenwerking juist ook daarin vaak gemakkelijk voortijdig zijn Waterloo vindt. Het mooiste — en zeker het best gedocumenteerde — voorbeeld in ons land is de ontwikkeling en invoering van de bevolkingsadministratie (de GBA). Andere voorbeelden uit binnen- en buitenland zijn er echter evenzeer. De verdeling van lasten en lusten over partijen is zelden of nooit evenwichtig. Kom daar maar eens uit!

Het domste wat je kunt doen, is je kop in het zand steken en besluiten dat dat wel komt. Toch zijn er meerdere routes om te bewandelen. Een in ons land veel gevolgde route is die van het profijtbeginsel. Hoe rechtvaardig en prikkelend voor de inzet van betrokkenen ook, de ervaring leert dat een aanpak, waarbij de baten die partijen zullen hebben, bepalend zijn voor de verdeling van de initiële kosten, in de praktijk leidt tot lange en moeizame onderhandelingen. Het blijkt methodisch zeer lastig om aldus geobjectiveerd ingeval van (ICT-)infrastructuur tot een geaccepteerd model voor bekostiging van investeringen te komen. Reden waarom in sommige gevallen bewust voor een veel grofmaziger centrale financiering wordt gekozen: je moet selectief zijn als het gaat om onderwerpen waar je ruzie over maakt en je moet bovendien afwegen welke tijd je jezelf gunt om tot een billijke verdeling te komen die door alle betrokken partijen wordt aanvaard.

Naast de eenmalige kosten zijn er vervolgens natuurlijk de exploitatielasten. Hoewel de toerekening daarvan in de praktijk door de bank genomen aanzienlijk minder problemen geeft, is ook dat een belangrijk onderwerp om tijdig goede afspraken over te maken. Opnieuw geldt echter het algemene adagium van 'honest, but not stupid': tijdig is een rekbaar begrip. Bedenk in ieder geval dat vissen die al een stukje in de fuik zitten, anders zwemmen dan wanneer ze nog geheel vrij zijn!

De organisatie van de informatievoorziening: samenwerken is samen werken

Voor wat betreft de organisatie van de informatievoorziening — de opzet van 'information governance' voor de keten — geldt om te beginnen dat je er goed aan doet onnodige angels onmiddellijk uit de discussie te nemen door twee uitspraken vooraf te doen. De eerste is dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken instanties omwille van de samenwerking niet als het ware per definitie ter discussie komen te staan. De tweede is dat je samen van meet af aan een strak onderscheid maakt tussen (de)centralisatie van bevoegdheden en (de)concentratie van taken. Steeds opnieuw zie je anders de verwarring in de praktijk al direct groeien, onder invloed van emoties die discussies over delen van macht altijd weer vergezellen.

Een belangrijk uitgangspunt is vervolgens, dat je de organisatie van de keten niet benadert als de opbouw van een nieuwe, autonome machtsfactor. Er zijn al organisaties genoeg; er hoeft er niet direct wéér één bij te komen. Samenwerking lukt bovendien het best als je niet alles overlaat aan een ander, maar wanneer iedere participant zelf daadwerkelijk wat doet. Aldus groeit het inzicht in elkaars situatie, belangen en problemen. Dat geldt zeker als partijen eigen mensen in gezamenlijke projecten laten meedraaien en bovendien ook met geld participeren: de ervaring leert dat je op zo'n moment anders aan tafel zit.

Er moet uiteraard goed nagedacht worden over wie de authentieke bron voor welk gegeven vormt en welke kwaliteitsborgen daarbij worden georganiseerd. Voor wat betreft het eerste: de beste bron is de instantie die als geen ander belang heeft bij een volledig, juist en actueel bestand. Voor wat betreft het tweede: in de Handreikingen die in 2002 zijn uitgebracht door het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens is juist ook op dat punt een schat aan tips en trucs samengebracht, waarnaar we hier thans korthedshalve verder verwijzen.

Een andere hier te noemen kritische succesfactor is top management 'involvement'. Het regelen van een informatievoorziening voor ketensamenwerking loopt zelden of

nooit goed af als je het aan de vakidioten op dit terrein overlaat. Naar de aard van de zaak is het een integraal onderdeel van je algemene beleid als organisatie. Stuur het daarom ook als zodanig aan: maak daarom ook integrale afwegingen.

De invoeringsstrategie: een kortetermijnbenadering vanuit een langetermijnperspectief

De realisatie van 'informatie-infrastructuren' gaat negen van de tien keer aan megalomanie te onder. Velen associëren het onderwerp terecht met dikke beleidsnota's, grootste blauwdrukken en uit de hand lopende meerjarige programma's. Hun tegenwerping dat je het daarmee eigenlijk alleen maar fout ziet gaan, klopt. Hun conclusie dat het *dús* niet kan, is echter te snel (als er al een alternatief is voor de samenwerking als zodanig).

Waar het op aankomt, is een uitgekende invoeringsstrategie. Een eerste kenmerk daarvan moet zijn dat het einddoel dat wordt nagestreefd alle betrokkenen kristalhelder op het netvlies staat. Het tweede kenmerk is dat dit langetermijnperspectief wordt bereikt door kleine, kortetermijnstapjes die ieder in zichzelf genoeg toegevoegde waarde hebben — een voldoende 'win-win' vormen — voor de betrokken partijen om door hen gezet te worden. Een derde kenmerk is dat de (pad)afhankelijkheden tussen stapjes tot een absoluut noodzakelijk minimum zijn beperkt om sturing en beheersing van de verschillende trajecten zo overzichtelijk mogelijk te houden.

Opgemerkt is dat niet gearzeld moet worden om in een overheidssetting het einddoel in zijn essentie bij wet te verankeren. De ervaring leert dat het meer geluk is dan wat anders als je je beperkt tot goede argumenten alléén. Het is de aanpak van de ijzeren vuist in de fluwelen handschoen: wetgeving niet zozeer als 'deus ex machina', maar wel als stok achter de deur om bereikte consensus ook in tijden dat het moeilijk is, stevig te hebben verankerd.

Waar de kleine stapjes toe leiden toont de metafoor van het beklimmen van een berg. In het basiskamp heb je een ander uitzicht dan in de kampen daarna. Samen de tocht maken betekent

samen nieuwe mogelijkheden en nieuwe kansen ontdekken, en bovendien samen nieuwe energie opdoen om tot de top te gaan. Wie alles vooraf bij het uitstippelen van de reis al wil voorzien, maakt de reis nooit omdat de moed hem in de schoenen is gezonken.

Bij berg beklimmen start je meestal met een grotere groep dan waarmee je uiteindelijk de top bereikt. Alleen aan de top komen gebeurt, maar de tussentijdse steun van anderen is daarvoor onontbeerlijk. Ook op dit punt is de metafoor aardig — wetend dat ieder beeld uiteindelijk ook altijd mank gaat: verspil geen energie om iedereen de hele reis te laten meemaken. Iemand noemde dat eens de 20-60-20-regel. Zodra 20% van de partijen met wie je van doen hebt, wil, heb je voldoende kritische massa. De ervaring leert immers dat 60% de 'silent majority' vormt, die wel komt als de eerste schapen over de dam zijn en dat 20% altijd tegen is en zal blijven. Die laatste groep is de groep die bij een goede invoeringsstrategie straks het nakijken heeft: zij moet alsnog, nu de standaard door de anderen is gezet en voor hen dus toch niets anders meer overblijft dan zich te conformeren.

Overigens is de metafoor van de bergbeklimming nog op ten minste één ander punt treffend: wie bergopwaarts wil, gaat af en toe ook door een dal. Bij invoering van een gezamenlijke informatievoorziening ervaar je dat de kwaliteit van gegevens bij uitwisseling met anderen in eerste instantie eerder slechter dan beter wordt. Dat is het moment om de tanden op elkaar te zetten. Bedenk dat wie op dat moment terugdeinst, de top nooit zal bereiken!

Nawoord

De titel van deze Handomdraai allitereert, maar dat klinkt slechts mooi meegenomen. Inhoudelijk hebben wij inspiratie ontleend aan een geschrift van Erasmus. Om precies te zijn in 1517 publiceerde Desiderius Erasmus in het Latijn zijn *Querula Pacis*. In het Nederlands is dat *De klacht van de Vrede*¹⁰. Het vredesconcept van Erasmus treedt op als, zo heet dat tegenwoordig, de vertelinstantie. De verpersoonlijkte Vrede beklagt zich dus. Want zoals Erasmus direct in de ondertitel aangeeft, het is de Vrede "die overal door alle volken verstoten en versmaad wordt". Waarom toch? Zoals de Vrede vertwijfeld uitroept:

Afstand te doen van zovele buitengewone voordelen die ik meebreng, en in plaats daarvan uit vrije wil een zo afgrijpselijke stroom van allerlei rampen over zich te halen, schijnt dat niet het toppunt van waanzin?

Met de Vrede als stijlfiguur zoekt Erasmus vervolgens naar een rationele verklaring in termen van de individuele mens en intermenselijke relaties. Qua wetenschappelijke instelling geldt hij als sociaal psycholoog avant la lettre. Maar Erasmus gaat zelfs verder. Hij voert eveneens praktische inrichtingsvoorstellen op ter vermindering van tweedracht, oorlog enzovoort, respectievelijk ter bevordering van eensgezindheid, welwillendheid, vriendschap, kortom van vrede.

Voor het stelselkarakter van informatievoorziening in de openbare sector -en daarbuiten, voor wie de voordelen herkent-wijzen wij graag op dat vredesvertoog van Erasmus. Op z'n minst moet Erasmus behartigers van al te nauwe belangen toch te denken geven. Onze insteek, zoals gezegd, is natuurlijk bescheidener. Daarom verschijnt hier het kleine nchtje van de Vrede. Dat is de Keten.

10) De vertaling door T. van Leeuwen uit 1947 is in 1986 opnieuw uitgegeven door Ad. Donker. Daarvan verscheen in 2002 de tweede druk. In de volgorde zoals wij ze opnamen zijn de citaten daar terug te vinden op pagina 17, 19, 44, 82, 89, respectievelijk 93. En, inderdaad, Erasmus' Lof der Zotheid is eveneens een klacht, maar vermomd als klucht.

Erasmus documenteert zijn verbazing over het mensengedrag. Kent de Keten in navolging van de Vrede niet precies dezelfde wanhoop?

[D]e natuur heeft een wezen, de mens, voortgebracht, met verstand begiftigd, [...] zij heeft hem alleen ontvankelijk gemaakt voor welwillendheid en eensgezindheid, en toch bij de wildste beesten, bij het stompzinnigste vee heb ik eerder een plaats dan bij de mensen!

Is het heus zo erg? Erasmus stelt nuchter vast dat mensen weliswaar goed kunnen samenwerken, maar dat vaak nalaten. Hij vraagt daarom:

Wat is dat toch voor een meer dan dierlijke wildheid, die [...] niet kan worden overwonnen of gematigd?

De vraag is uiteraard of de Keten niet stuit op hetzelfde strijdtoneel van belangen. Poneren wij een ongepaste analogie? Want is de huidige overheid als beschavingsvorm niet veel beter ontwikkeld dan de mêlée van 'vorstelijke' intriges in Erasmus' tijd? Het stelselontwerp kán ervan uitgaan, maar zo'n klacht van de Keten blijft een nuttige waarschuwing (om over de actualiteit voor de internationale politiek van de klacht van de Vrede maar niet te spreken). Zo begreep Erasmus scherp dat de extreme behoefte aan zelfvoorziening verlamvend werkt op flexibiliteit.

Voor de oorlog behoorden alle aangrenzende gebieden aan u, want de vrede maakt door handelsverkeer alles tot gemeenschappelijk bezit. Zie echter wat u gedaan hebt: nu behoort u ternauwernood dat toe, wat toch geheel onder uw macht staat.

Eigenlijk vinden wij zo'n analyse nog sterker klinken uit de mond van de Keten. Het dringend advies van Erasmus luidt:

Overlegt u voortaan gezamenlijk wat tot de [keten] dienen kan en legt u daarop vast.

Dat blijkt net zo Nederlands nuchter beredeneerd, want

[I]aat het algemeen belang zegevieren over eigen verlangens. Trouwens, wanneer daarnaar wordt gehandeld, zal het ieder persoonlijk ook beter gaan.

Klinkt dat allemaal pathetisch? Misschien, maar in zijn vroeg-humanistische termen die nu zelfs uitgesproken postmodern aandoen, raakt Erasmus nog altijd de kern van wat stelselmatig succes waarborgt.

Bijlage 1: Ontwerp van basisbegrippen in de LNV-sector

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) reorganiseert haar informatievoorziening. Dat gebeurt gericht als voorwaarde voor verlaging van administratieve lasten. Ook andere aspecten van doeltreffendheid en doelmatigheid in de sector zijn erbij gebaat.

Voor stelselmatige inrichting van informatievoorziening¹¹ hanteert LNV het referentiekader van het programma Stroomlijning Basisgegevens. Ontwerp van basisbegrippen krijgt daarom extra aandacht. Deze bijlage doet verslag van enkele afwegingen tijdens zo'n ontwerpproces.

De aanvankelijke opsomming van basisbegrippen die op z'n minst relevant zijn voor de sector (en) landbouw, natuurbeheer en visserij luidde:

- relatie
- diër
- plant
- perceel
- gebouw
- bodem

Inmiddels had LNV de Basisregistratie Percelen (BRP) ingevoerd met als conceptuele grondslag:

lets
ligt
ergens
gedurende een bepaalde
periode.

11) Zie ook 'Stroomlijning tot informatiestelsel: samenhang in de openbare sector door variatie in maatvoering' door P.E. Wisse en verschenen als working paper 2003-04 in de PrimaVera-series (http://primavera.fee.uva.nl/html/working_papers.cfm) van de Universiteit van Amsterdam

Hierin zijn drie basisbegrippen te herkennen. Dat zijn:

- object (iets)
- plaats (ergens)
- tijd (periode)

Kan het, om te beginnen, met nóg minder? Dan leidt extreme abstractie ertoe zowel geografische plaatsbepaling, als tijdbepaling óók als exemplaren van het ene basisbegrip 'object' te beschouwen. Maar dat is praktisch toch te veel van het goede. Kortom, de basisbegrippen 'plaats' en 'tijd' verdienen allebei een expliciete status.

Wat opvalt, is dat 'plaats' en 'tijd' niet verschijnen in de oorspronkelijke inventaris van — zes — basisbegrippen. Omdat ze wel degelijk erkenning verdienen, groeit die verzameling in eerste aanleg van zes naar acht basisbegrippen. Maar die oorspronkelijke zes, zijn dat niet allemaal zoets als verbijzonderingen van 'object' als basisbegrip? Het loont ze daarop stuk voor stuk na te lopen.

Relatie

Bot gezegd kan 'relatie' nooit een basisbegrip voor informatievoorziening vormen. De eerste beperking gezien vanuit het stelselniveau volgt uit de impliciete veronderstelling dat het altijd LNV is dat aan de relatie deelneemt. De relevantie van een reëel basisbegrip blijft echter niet tot LNV of welke organisatie annex ketenpartner beperkt. De tweede impliciete veronderstelling is dan dat LNV in relatie treedt met natuurlijke personen en rechtspersonen/organisaties. LNV is overigens zelf zo'n organisatie, met natuurlijke personen als medewerkers. Wat nu 'relatie' heet is daarom altijd een verknoping. 'Mens' en 'organisatie' komen — eerder — voor de status van basisbegrip in aanmerking. Allereerst is dan een rechtspersoon een verschijningsvorm van organisatie. En wat LNV doorgaans onder een relatie verstaat, is dus een verknoping van zichzelf als rechtspersoon met een specifieke — andere — rechtspersoon of eventueel direct met een specifieke natuurlijke persoon. De praktische vraag is of alle mensen waarmee LNV tot relaties verknoot is dan wel wil zijn, daadwerkelijk in de GBA geregistreerd staan. Nee, stellig niet. Is identificerende informatie

in andere -buitenlandse (?) - registers toegankelijk? Moet er voor een 'restgroep' zoets als een pseudo-GBA komen? Of biedt de reguliere GBA tevens ruimte voor registratie van zo'n restgroep? Overwegingen zoals voor natuurlijke personen opgaan, gelden eveneens voor organisaties annex rechtspersonen. Het beoogde bedrijvenregister is beslist niet dekkend als het gaat om de rechtspersonen waarmee LNV verknoot is en wil zijn. Zo zijn er subsidierelaties met terreinbeherende organisaties.

Dier

Voor dieren zou 'leefwezen' als abstractie kunnen gelden. Maar een mens is ook een leefwezen. Het lijkt echter verstandig de mens als van een andere orde dan — overige — schepsels te etaleren. Zo luidt immers de dagelijkse verwachting van gebruikers van informatievoorziening. Zowel compacte inrichting als flexibiliteit van het informatiestelsel zijn tevens gebaat bij zoveel mogelijk abstractie. Daarom is het nuttig de begrippen 'mens' en 'dier' achter de schermen, dat wil zeggen onzichtbaar voor dagelijkse gebruikers maar als een soort flexibiliteitsvoorwaarde, als verschijningsvormen op te vatten. Daar zijn ze dan onder het ene basisbegrip 'leefwezen' verzameld (en eventueel verder geaggregeerd tot 'object,' als dat gebeurt, is 'object' het basisbegrip). Natuurlijke personen (mensen, dus) moeten individueel gekend zijn. Dezelfde eis van individuele identificatie/registratie geldt voor exemplaren van sommige diersoorten (rond enzovoort). Van andere (dier)soorten is identificatie/registratie per groep/populatie toereikend.

Plant

Een plant is ook een leefwezen. Minder planten vallen — thans — onder het regime van individuele identificatie/registratie. Het moet echter wel degelijk kunnen. Juist van planten moet vaak naast de soort en het ras ook de groep/populatie bekend zijn. Een ander basisbegrip dan 'leefwezen' is er echter niet voor nodig.

Perceel

Het begrip 'perceel' blijkt eveneens onder impliciete veronderstellingen te lijden. Daarom is het geen geschikt basisbegrip (hoewel het al dicht in de buurt komt). Voor perceel komt idealiter een algemene plaatsbepaling in de 'plaats'. Aldus is plaatsbepaling óók voor de sector(en) die LNV bestuurt bruikbaar. Maar als basisbegrip staat plaatsbepaling samenhang tussen -informatie uit- willekeurige maatschappelijke sectoren toe.

Gebouw

Een gebouw laat zich alweer eenvoudiger met 'object' associëren dan leefwezen. Het verdient aanbeveling onder deze noemer om object ook andere ding-achtige begrippen te passen. Daarbij zou onderscheid naar roerend en onroerend goed gehandhaafd kunnen blijven. Maar waarom eigenlijk? Als de keuze zo uitvalt dat -nog afgezien van de aparte status van de 'mens'- leefwezens nièt onder de algemenere noemer van 'object' vallen, kan de term 'object' dienen voor alles dat ding-achtig is.

Bodem

Dankzij het voorafgaande laat 'bodem' zich als verknoping herkennen. Ofwel, het is bij nader inzien géén basisbegrip. Ook bodem is 'iets' dat 'ergens' ligt 'gedurende een bepaalde periode'. Want als verknoping laat 'bodem' zich ontleden tot 'plaats' en 'object' (en 'tijd'). Dat geldt zeker als eigenlijk bodemgesteldheid bedoeld is. Het doet er niet toe dat de ligging -feitelijk (hoewel?)- permanent is. Dat is even zo goed een periode.

Wat levert deze bespreking van de huidige inventaris basisbegrippen op? Er verandert nogal wat. De nieuwe opsomming luidt:

- mens
- leefwezen (anders dan mens, maar dier èn plant)
- organisatie (met eventueel rechtspersoon direct afgeleid)
- object (zowel roerend, als onroerend)
- plaats
- tijd

Dat zijn nog altijd zes basisbegrippen. Juist omdat ze geschoond zijn van vóóronderstellingen die op LNV stoelen, ondersteunt de nieuwe inventaris optimale integratie in het totale maatschappelijk verkeer.

Hierboven is overigens tevens de tijdbepaling op 'bodem' van toepassing verklaard. Dat is een ontwerptruc. Zo blijft de opzet van het informatiestelsel zo algemeen mogelijk. Een vergelijkbare truc betreft herformulering van de ontwerpgrondslag van de LNV-Basisregistratie Percelen. Het lijkt een detail om 'ligt' door 'gebeurt' te vervangen, aldus: 'iets gebeurt ergens gedurende een bepaalde periode'. De oorspronkelijke betekenis blijft behouden, want wat is 'liggen' anders dan 'gebeuren' zonder dat 'iets' verandert? De winst van de verruimde formulering is evenwel dat zodoende, inderdaad, veranderingsprocessen expliciet in het blikveld van het ontwerp van het informatiestelsel komen. Dat verdient zeker een overeenkomstig basisbegrip, bijvoorbeeld:

- actie

Dat maakt zeven. Dit extra basisbegrip staat toe dat LNV de door de projectdirectie Vernieuwing Werkprocessen LNV geïntroduceerde 'procesarchitectuur uitvoering' integreert in informatievoorziening (en omgekeerd). Zogenaamde autorisatie voor informatiegebruik is dan -hier kort door de bocht aangegeven- een tijdgebonden verknoping van mens(en) met actie(s). Dit betekent onder meer dat autorisatie niet tot eigen LNV-medewerkers beperkt hoeft te blijven. Een agrariër, bijvoorbeeld, kan ook tot actie(s) direct met het informatiestelsel bevoegd verklaard zijn.

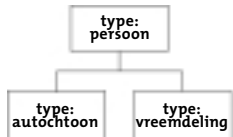
Ten slotte geldt dat optimale -keuze van- basisbegrippen niet leiden tot doodsimpele informatievoorziening. Ze helpen echterodeloze complexiteit te verminderen, en dat vaak spectaculair.

Bijlage 2: Vernieuwend kijken vanaf stelselniveau

Over mensen gesproken, dit modelleervoorbeeld¹² begint met het begrip 'vreemdeling'. Dat heeft natuurlijk alles met 'soevereiniteit' en 'nationaliteit' te maken. Wie geldt als een vreemdeling? Dat is iemand die verblijft op het (grond)gebied van een soevereine staat, maar de overeenkomstige nationaliteit niet bezit. Bijvoorbeeld, als je als Nederlander in België verblijft, ben je dáár dus een vreemdeling. Afhankelijk van afwijkende nationaliteit, beoogde verblijfsduur, aard van het verblijf en dergelijke krijgt een vreemdeling een officiële verblijftitel toegekend, of niet. Zo'n titel is eigenlijk de noemer voor een verzameling burgerrechten en -plichten.

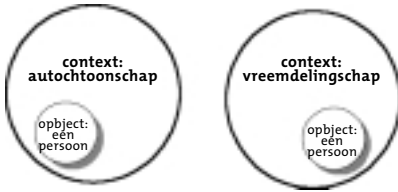
Allerlei overheidsinstellingen hebben (ook) met vreemdelingen van doen. Zolang zij informatie zelfvoorzienend bijhouden, is duplicatie weer het resultaat. Voor een verrekende oplossing blijkt het vruchtbaar de aparte oriëntatie op vreemdelingen te verlaten. Want zijn mensenrechten niet universeel? Is een vreemdeling (lees ook: allochtoon) niet eerst en vooral een mens, net zoals elke autochtoon? Jazeker, maar desalniettemin rekent de soevereine staat met onderscheid. Daaraan ligt de behoefte aan 'ongelijke behandeling' ten grondslag, ofwel de relevante verzameling burgerrechten en -plichten verschilt op bepaalde punten. Dat verschil betekent echter allerminst dat het algemene begrip 'mens,' of 'persoon', geen beter uitgangspunt vormt. Volgens de traditionele opvatting van informatiemodellering is het dan zo dat persoon zoiets als het basistype is. Dat kent dan twee subtypes, te weten autochtoon en vreemdeling. Figuur b1 schetst dat simpele verband tussen het basistype en zijn beide subtypes.

¹²) Dit voorbeeld is ontleend aan de inleiding van *'Metapattern: context and time in information models'* (Addison-Wesley, 2001) door P.E. Wisse.



figuur b1. Vreemdeling als subtype van persoon

Het metapatroon leidt tot een ander informatiemodel. Daarin komen geen subtypes voor. Maar daardoor verdwijnt het verschil tussen autochtoon en vreemdeling natuurlijk niet. Dat regelt het metapatroon met contexten, wat inderdaad anders uitpakt. Figuur b2 verduidelijkt dat situaties annex contexten met voorrang gemodelleerd worden; zij omvatten specifieke objecten.



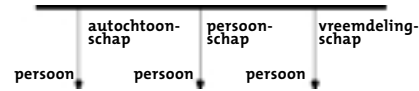
figuur b2. Verschil volgt uit specifieke contexten

Zoals eerder in hoofdstuk al duidelijk werd, laat zo'n model zich eenvoudiger schetsen. Om te beginnen is er de vette, horizontale streep die de horizon van het informatiestelsel aanduidt. Daarbinnen zijn contexten uniek, waardoor zij op hun beurt de gedragsdifferentiatie van objecten eenduidig regelen. Op deze manier is figuur b3 equivalent aan figuur b2. Het voordeel is dat met de gewijzigde notatie ook uitgebreidere informatiemodellen overzichtelijk zijn.



figuur b3. Een informatiestelsel heeft een horizon voor contexten

Vergeleken met het traditionele model in figuur b1 ontbreekt persoon. Daarin voorziet nu primair een context. De aanduiding persoonschap klinkt gekunsteld, maar dat is vooral even wennen. Al met al omvat figuur b4 dus drie contexten.



figuur b4. Toevoeging van een algemene context

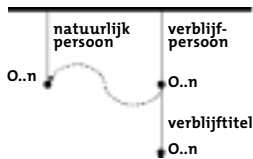
Wat als gedrag van personen in die algemene context telt, moet beperkt blijven tot ..., inderdaad: wat algemeen geldt! Zodoende is de context met de aanduiding vreemdelingschap bruikbaar voor gedrag dat, precies zoals die naam aangeeft, specifiek is voor vreemdeling als verschijningsvorm. Net zo precies laat zich gedrag van autochtonen specificeren in de passende context.

Het is vooral zo'n algemene context, met hier persoonschap als voorbeeld, die daarvan afgeleide verschijningsvormen suggereert. Iemand is immers primair een persoon. Daarvan afgeleid is zij/hij eventueel (ook) vreemdeling. In het informatiemodel wordt zo'n afleiding met een aparte relatie geschetst. Zie figuur b5, waarin ook de aanduidingen van de contexten vereenvoudigd zijn. Daardoor zijn de knooppunten verder impliciet benoemd. Nu staat naast een knooppunt eventueel zijn zogenaamde kardinaliteit vermeld. Dat is een aanwijzing voor het aantal exemplaren dat van zo'n knooppunt (lees ook: verschijningsvorm-in-context) kan voorkomen.



figuur b5. Afleiding van verschijningsvorm, vermelding van kardinaliteit

Tot dusver specificeert de informatie nog altijd niet de samenloop van overeenkomsten én verschillen tussen autochtonen en vreemdelingen. Als hier het overkoepelend perspectief dat van overheidsbemoedienis met burgers is, blijkt dat de overheid haar handelingen niet primair baseert op nationaliteit. Feitelijk heeft verblijf prioriteit. Het is in elk geval de moeite waard het informatiemodel eens vanuit zo'n veronderstelling te ontwerpen. Opnieuw klinkt het onwennig, maar van natuurlijk persoon is dan verblijfspersoon als verschijningsvorm afgeleid. Dan krijgt verblijfspersoon de eigenschap verblijftitel toegewezen. Dat geeft figuur b6 weer.

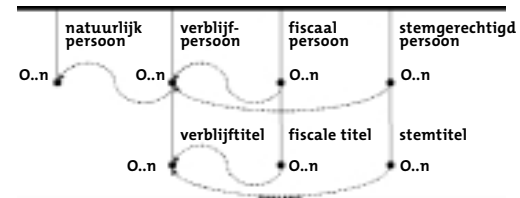


figuur b6. Wat is de relevante context?

Veronderstel voor zo'n experimenteel informatiemodel verder dat verblijftitel op zijn beurt uit elementen opgebouwd is, bijvoorbeeld: soevereine verblijfstaat, soevereine nationaliteitstaat, verblijfsduur en verblijfsduur. De verrassende wending is dat volgens zo'n opzet elke verblijfspersoon een verblijftitel heeft, gelijktijdig zonodig zelfs meer dan één. Verblijftitel is daarmee een eigenschap die niet 'slechts' aan vreemdelingen voorbehouden is.

Op grond van een specifieke verblijftitel volgt pas de vaststelling of iemand geldt als autochtoon of vreemdeling. Indien de eerste twee samenstellende delen van een verblijftitel, verblijfstaat en nationaliteitstaat, overeenkomen is iemand een autochtoon. Anders een vreemdeling. De gewijzigde opzet van verblijftitel leidt ertoe 'vreemdeling' als basisbegrip voor informatievoorziening te elimineren. Daarentegen resulteert een stelselmatige inrichting met alle flexibiliteit van dien. Nu blijkt het begrip verblijftitel zelfs nuttig voor allerlei relaties tussen overheid en burgers.

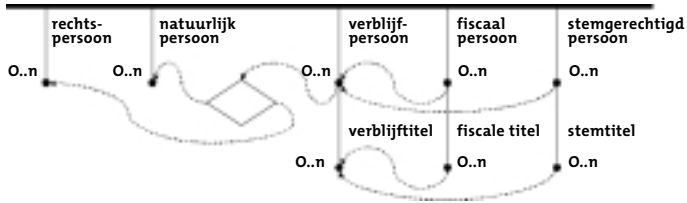
Bijvoorbeeld, is het fiscale regime dat iemand ondergaat niet primair bepaald door haar/zijn verblijfplaats (of de 'verblijfplaats' van bezittingen)? Heeft stemrecht niet precies dezelfde 'grond'? Natuurlijk verdient zo'n handelinggrondslag in andere contexten ook aangepaste titels. De afleiding van verblijftitel houdt hoe dan ook de samenhang zichtbaar. Figuur b7 toont enkele afgeleide verschijningsvormen.



figuur b7. Ketens van afleidingsrelaties

In het spel met veronderstellingen valt er nog meer te verdienen. In het informatiemodel gold tot dusver de soevereine staat als overheid (sniveau). Dat is, zeg maar, een restant van de aanleiding. En dat was de traditionele informatievoorziening over vreemdelingen. Maar via abstractie groeit de dekking door het informatiemodel spectaculair. Waarom moet het model tot het territorium van de soevereine staat beperkt blijven? Met de algemenere term 'bestuursgebied' geldt het informatiemodel ineens óók voor provincies, waterschappen, gemeenten, stadsdelen enzovoort. Langs een andere dimensie wint het informatiemodel eveneens aan toepasbaarheid. Daar komen naast natuurlijke personen rechtspersonen in beeld. Een rechtspersoon vertoont eveneens al naar gelang context diverse gedragingen. Allerlei relevante contexten zijn reeds voor verschijningsvormen van natuurlijk persoon geïdentificeerd.

Figuur b8 laat zien hoe eenvoudig het informatiemodel extra mogelijkheden suggereert. Voor een fiscaal persoon, bijvoorbeeld, zijn er nu twee bronnen voor afleiding. Hetzelfde geldt voor een stemgerechtigd persoon enzovoort. Komt de afleiding van een natuurlijk of van een rechtspersoon? Het ruitsymbool wijst op zo'n meervoudige afleidingsbasis.



figuur b8. Verschillen tussen contexten, consistentie in één en dezelfde context

Naarmate een informatiemodel meer omvat, worden voordelen van het metapatroon duidelijker. Contexten zijn nevens geschikt aan de (stelsel)horizon verbonden. Daardoor zijn alle reeds geïdentificeerde contexten beschikbaar voor afleidingsrelaties. Dat is een waarborg voor behoud van het informatiestelsel als essentieel beschouwningsniveau. Er bestaat géén druk het model voor de totale informatievoorziening te voltooien, voordat ergens een praktisch begin met vernieuwing mogelijk is. De inrichting groeit daarentegen geleidelijk, waarbij ook reeds werkende informatiesystemen 'onder hun eigen context' inpasbaar zijn.

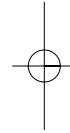
Colofon

De klacht van de Keten werd geschreven door Steven Luitjens, programmamanager Stroomlijning Basisgegevens, en Pieter Wisse, oprichter en directeur van Information Dynamics BV. Het verschijnt als nr. 4 in de reeks Stroomlijning Basisgegevens in een handomdraai.

Nadere informatie over Stroomlijning Basisgegevens is verkrijgbaar via www.stroomlijningbasisgegevens.nl.

De reeks handomdraaien:

- Handomdraai #1 De productieve harmonie
- Handomdraai #2 Delen is vermenigvuldigen
- Handomdraai #3 Iedere reis begint met de eerste stap
- Handomdraai #4 De klacht van de Keten
- Handomdraai #5 Vijftig manieren om de boot te missen



De reeks handreikingen:

- Handreiking #1 Een intelligente, geen alwetende overheid
- Handreiking #2 Kwaliteitsborging
- Handreiking #3 Catalogus authentieke registraties
- Handreiking #4 Gebruikersinbreng
- Handreiking #5 Financiering van de investering
- Handreiking #6 Financiering van de exploitatie
- Handreiking #7 Systematiek stroomlijning
- Handreiking #8 *Ars creendi- de kunst van het scheppen*
- Handreiking #9 Waarop kan ik worden aangesproken
- Handreiking #10 Het recht op Stroomlijning Basisgegevens

ISBN 90-77227-04-0

Vormgeving: *Idiotmedia* [BNO], Enschede

Druk: Drukkerij Smeink, Amsterdam

1ste Druk: April 2003

Oplage: 1.000 exemplaren