

# MANAGEMENTSAMENVATTING

In dit onderzoek stond de vraag centraal: *Welke soorten afspraken dragen bij aan het versterken van het adaptieve vermogen van de informatie-architectuur binnen verschillende typen van keteninformatiseringsprojecten, waarop hebben deze betrekking en welke invloed heeft de kwaliteit van het coördinatie- en samenwerkingsproces binnen de keten op de mate waarin afspraken kunnen worden gemaakt of kunnen worden veranderd?* Adaptief vermogen is gedefinieerd als het vermogen om flexibel op veranderingen te kunnen inspelen c.q. de voorwaarden waaronder partijen kunnen toe en uittreden tot een keten. Een informatie-architectuur is daarbij breed gedefinieerd, zijnde een Het begrip infrastructuur wordt door ons breder opgevat als een stelsel van afspraken over de mogelijkheid om informatie en kennis uit te wisselen en te delen over de grenzen van afzonderlijke organisaties heen, inclusief afspraken voor onderlinge communicatie. Deze afspraken verwijzen naar verschillende aspecten te weten:

- informatie- en communicatietechnologische afspraken (bijv. protocollen voor gegevensuitwisseling voor het netwerk, gebruik van gemeenschappelijke informatiesystemen);
- informatiekundige afspraken (bijv. gemeenschappelijke gegevensdefinities, beveiliging, privacybescherming, identificatie, bestaan van authentieke registraties);
- beheersmatige afspraken (bijv. beheer en onderhoud);
- financieel-economische afspraken (bijv. toekenning en verrekening van kosten en baten over de partijen);
- juridische afspraken (bijv. wettelijke grondslag gegevensuitwisseling, bescherming persoonlijke levenssfeer); en
- politiek-bestuurlijke afspraken (bescherming van bepaalde politieke waarden, behartiging gemeenschappelijk doel versus individuele belangen en doelen).

De beantwoording van deze onderzoeksvraag heeft plaats gevonden door vijf ketens uitgebreid te bestuderen, zijnde: de voertuigketen waarin de RDW een belangrijke rol speelt, de RINIS en Suwinet in de sociale zekerheid, het Deense patiëntendossier en de bestemmingsplan waarin DURP een belangrijke rol speelt.

De adaptiviteit van ketenarchitecturen wordt met name beïnvloed door de volgende factoren:

- het object van de afspraken die worden gemaakt (het wat van de afspraken);
- de aard van de afspraken die worden gemaakt (het hoe van de afspraken);
- de kwaliteit van het samenwerkingsproces;
- de doorontwikkeling van het stelsel van afspraken en de daarmee samenhangende samenwerkingsvormen.

Ten eerste kunnen we kijken naar het object van de afspraken die worden gemaakt. Wat wordt er geregeld? Relevant zijn de volgende overwegingen:

- het maken van met name informatietechnologische afspraken over de aard van het communicatienetwerk waarmee gegevens worden uitgewisseld of over de 'koppelvlakken' van het externe uitwisselingsnetwerk met de interne netwerken en systemen resp. de in- en uitgangen van het netwerk. Hierdoor richt men zich specifiek op de verbindingen tussen de schakels in een keten in plaats van op het functioneren van de keten als geheel, inclusief de verschillende schakels. Adaptief vermogen wordt dan vooral in verband gebracht met de minimale, maar wel vitale (dus kritische) specificatie van de inhoud van de interfaces tussen de schakels van een keten;
- informatiekundige afspraken over de kwaliteit en de soort van gegevens die moeten worden uitgewisseld. Ook hier richt men zich specifiek op de verbindingen tussen de schakels in de keten in plaats van op de informatievoorziening binnen de keten als geheel;
- naarmate met name informatiekundige afspraken rechtstreeks van invloed zijn op de inhoud van de werkprocessen van de deelnemende partijen, neemt de behoefte om meer gedetailleerde afspraken te maken toe. Deze kunnen tegelijkertijd aanleiding geven tot weerstand hetgeen het adaptieve vermogen negatief kan beïnvloeden;
- ten aanzien van de financieel-economische afspraken zien we dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen de kosten die samenhangen met de (eenmalige) realisatie van de infrastructuur en de operationele kosten. In bijna alle gevallen komen de operationele kosten voor rekening van de deelnemende partijen en wordt doorgaans gebruik gemaakt van een tarievenstructuur. De initiatiekosten wordt veelal gedragen door die partij die het meest belang heeft bij het opzetten van een keten. Een tarievenstructuur voor de operationele toerekening van kosten biedt het meeste perspectief op het tussentijds kunnen doorvoeren van wijzigingen;
- De juridische verankering van de gegevensuitwisseling in wet- en regelgeving kan enerzijds toe leiden tot helder is welke rechten en plichten verstrekkers en ontvangers van gegevens en gebruikers van bepaalde netwerken hebben. Tegelijkertijd moet een wettelijke regeling wel de ruimte bieden om op veranderingen te kunnen inspelen;
- Verder zien we dat de juridische verankering van de afspraken die zijn gemaakt (met name informatietechnologische, informatiekundige, beheersmatige, financieel-economische en politiek bestuurlijke) in de vorm van overeenkomsten duidelijkheid creëert over de te leveren prestaties. Niet alleen zijn deze overeenkomsten een neerslag van de afspraken die zijn gemaakt, maar ze zijn tevens een agenda voor overleg die aangeeft welke zaken besproken moeten worden, wanneer wijzigingen door gevoerd moeten worden;
- In een aantal gevallen hebben juridische afspraken met name betrekking op de bescherming van de privacy, maar deze worden niet gezien als belemmerend voor het adaptieve vermogen van een keten;
- De politiek-bestuurlijke afspraken hebben doorgaans betrekking op het respecteren van de interne autonomie van de ketenpartners. Het respecteren van de interne autonomie wordt gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor adaptiviteit. Indien dit niet het geval zou zijn, dan zouden allerlei interne discussies en belangen nog veel

sterker zijn van invloed zijn op de mate waarin tussen de betrokken partijen tot overeenstemming kan worden gekomen; en

- In een aantal gevallen zien we dat vrijwilligheid een belangrijke politiek-bestuurlijke afspraak is. Naarmate partijen gedwongen worden om te participeren, zal de kans op weerstand bij veranderingen toenemen.
- Ten aanzien van de beheersmatige afspraken is het van belang om een onderscheid te maken tussen enerzijds het beheer van de gemeenschappelijke voorzieningen zoals de ontwikkeling en beheer van het netwerk en de ontwikkeling en het beheer van de uitwisselingsnormen (de inhoud van de interfaces tussen de schakels in een keten) en anderzijds het beheer over de eigen voorzieningen. Doorgaans wordt voor het beheer van deze gemeenschappelijke voorzieningen een beroep gedaan op een derde partij.

Van belang is ook rekening te houden met de aard van de afspraken die worden gemaakt – naast het object van de afspraak. Hoe worden afspraken dan geregeld? Kijkende naar de aard van de afspraken, dan blijkt dat het adaptieve vermogen van een ketenarchitectuur vooral in relatie wordt gebracht met:

- In het geval van informatietechnologische en informatiekundige afspraken zien we dat het adaptieve vermogen toeneemt wanneer gewerkt wordt met een set van minimale en robuuste afspraken die zoveel mogelijk aansluiting zoeken bij reeds gehanteerde dus geaccepteerde standaarden die in toenemende mate ook een internationaler karakter kunnen krijgen.
- In alle gevallen geldt dat de soort van afspraken zo helder mogelijk geformuleerd moeten worden zodat duidelijk is wat rechten en plichten, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn en de prestaties die geleverd dienen te worden. Hierdoor worden verwachtingen over en weer beter 'gemanaged', hetgeen kan worden gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor het aanpassingsvermogen van een keten en zijn schakels.
- De meeste informatiekundige en informatietechnologische afspraken zijn vooral gericht op de verbindingen en de interfaces tussen de schakels in de keten.

Uit de case vergelijking komt nadrukkelijk naar voren dat de kwaliteit van de samenwerking is eveneens van invloed op het adaptieve vermogen van een keten. Wantrouwen kan ertoe leiden dat de bestuurlijke, operationele en informatierelaties tussen actoren zo 'dicht' geregeld worden dat er weinig ruimte is voor aanpassingen. Tegelijkertijd kan ook naar voren worden gebracht dat de mate waarin partijen in staat zijn geweest om robuuste afspraken te maken de uitdrukking is van vertrouwen, de onderkenning van wederzijdse afhankelijkheid en het vermogen om een gemeenschappelijk doel te formuleren. Is dit vertrouwen eenmaal ontwikkeld, dan biedt het ook een fundament om bestaande afspraken te herijken of nieuwe afspraken te maken in het licht van veranderende omstandigheden. Factoren die van invloed zijn op dit vertrouwen zijn:

- het managen van verwachtingen ten aanzien van rechten en plichten en prestaties op een dusdanige manier dat deze helder en duidelijk zijn;
- het kunnen maken van heldere, robuuste afspraken;

- het benadrukken van de inhoud, dit wil zeggen het kunnen ontdekken van een gemeenschappelijk inhoudelijk belang op grond van de onderkenning van wederzijdse afhankelijkheden;
- voorkomen dat op voorhand een discussie ontstaat over de verdeling van kosten en baten of een discussie over bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- vrijwilligheid leidt eerder tot vertrouwen dan afgedwongen samenwerking
- het respecteren van de interne autonomie;
- het zichtbaar maken van de toegevoegde waarde van keteninformatisering; en
- politiek-bestuurlijke betrokkenheid.

Het adaptieve vermogen wordt ook duidelijk als we kijken hoe het proces van 'door'ontwikkeling verloopt van voorzieningen en afspraken die in eerste instantie een specifieke keten zijn bedoeld en die later evolueren tot beleidssectorbrede, of zelfs beleidssectoroverstijgende technische infrastructures. Indien bepaalde basisvoorzieningen eenmaal zijn gerealiseerd – dit kan een basisregistratie zijn of een bepaald uitwisselingsprotocol met bepaalde standaarden – dat biedt dit de mogelijkheid om deze voorzieningen ook voor andere doeleinden te gebruiken. Dit kunnen doeleinden zijn die in het verlengde liggen van de oorspronkelijke ketenopgave, maar dit kunnen ook andere doeleinden zijn. Zes factoren zijn van belang om deze stap te kunnen maken:

- Ten eerste zien we dat in een strategie waarin alleen maar afspraken worden gemaakt over de interfaces of koppelvlakken tussen de interne systemen en netwerken en externe netwerken, dit gemakkelijker te vorm te geven is dan het compleet herontwerpen van de bedrijfsprocessen binnen de keten. In dat laatste geval zijn de veranderingskosten vele malen groter, hetgeen de weerstand alleen maar doet toenemen;
- Ten tweede zien we dat de meeste doorgroeiprocessen, waarin er sprake is van 'bredere' infrastructuur, deze van 'onderop' gestalte hebben gekregen. Ontwikkeling van onderop en op grond van een 'doorgroei' biedt meer ruimte voor maatwerk en dus voor draagvlak;
- Ten derde zien we dat de volwassenheid van de informatievoorziening binnen de organisaties die een keten vormen eveneens van groot belang is. Deze volwassenheid kan inzichtelijk worden gemaakt door gebruik te maken van bijvoorbeeld het Nolan+-model en het INK-model;
- Ten vierde zien we dat we dat in deze doorgroei 'leiderschap' een belangrijke factor is, in combinatie met een dominante positie in de keten en het claimen van de regisseursrol die vergemakkelijkt wordt wanneer deze regierol kan worden opgepakt vanuit de beschikbaarheid van een basisregistratie;
- Ten vijfde zien we ook dat het technologisch steeds gemakkelijker worden om verbindingen te leggen met andere organisaties. De ontwikkeling van open, internationale standaarden vergemakkelijkt dit; en
- Ten zesde kan architectuurontwikkeling ook een bijdrage kan leveren aan het optimaliseren van de operationele primaire processen in een keten. Naarmate deze toegevoegde waarde duidelijk inzichtelijk kan worden gemaakt, dan is de verleiding groter om ook te kijken of deze winst behaalt kan worden voor andere, aanverwante of soortgelijke processen.

Op grond van deze doorontwikkeling wordt ook duidelijker wat de verhouding is tussen een ketens en netwerken, waaruit zelfs een hiërarchie van afspraken voor architectuurontwikkeling kan worden afgeleid (zie laatste hoofdstuk).

Wanneer we drie aanbevelingen zouden moeten doen aan beleidsmakers die zich moeten buigen over een architectuur voor de elektronische overheid die voldoende adaptief is, dan zijn de volgende aanbevelingen van belang:

- Het denken over nut en noodzaak van architectuur voor de elektronische overheid een opgave die alleen maar een kans van slagen heeft, als ze gekoppeld wordt aan concreet politiek-bestuurlijke uitdagingen. Het is immers de (beleidsmatige) inhoud die bindt en die partijen laat zien waar ze wederzijds afhankelijk van elkaar zijn;
- De bereidheid om de nut en noodzaak van een architectuur voor de elektronische overheid daadwerkelijk vorm en inhoud te geven, is vooral ook een vraagstuk van het organiseren van productieve samenwerkingsrelaties, waarin vertrouwen heel belangrijk is. Hiermee hangt samen dat de door ons bestudeerde ketenarchitecturen vooral van 'onderop' zijn ontstaan, waardoor er ruimte is voor maatwerk en variëteit. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat er geen ruimte is voor een regisseur; en
- In het denken over nut en noodzaak van een architectuur van de elektronische overheid gaat in eerste instantie om het maken van minimale maar harde afspraken over de 'koppelvlakken' tussen bepaalde informatiesystemen en uitwisselingsinfrastructuren of over het aanleggen van een bredere uitwisselingsinfrastructuur die de autonomie van deelnemende partijen zo veel mogelijk respecteert. Maar ook hier geldt dat het maken van deze afspraken niet alleen een technologisch vraagstuk is van standaardenontwikkeling maar ook vraagt om politiek-bestuurlijke, financieel-economische, juridische, informatiekundige en beheersmatige afspraken.
- Het kunnen beschikken over basisregistratie waarvan meerdere ketens gebruik maken, biedt de mogelijkheid om de regie, visie en leiderschap te ondersteunen. Basisregistraties bieden de mogelijkheid om stabiele en robuuste elementen in een architectuur te brengen die kansen biedt voor het ontwikkelen van nieuwe en flexibele verbindingen.