



Professioneel artikel

Het beheer van ketenvoorzieningen in politiek gevoelige omgevingen

Jan-Willem van Aalst, Chris Brookhuis, Pim Mazeland & Henk Plessius

Journal of Chain-computerisation
Information Exchange for Chain Co-operation

2011 – Volume 2, Art. #15

Ontvangen: 27 januari 2011
Geaccepteerd: 4 juli 2011
Gepubliceerd: 25 juli 2011

2011 – Volume 2, Art. #15
URN:NBN:NL:UI:10-1-101559
ISSN: 1879-9523
URL: <http://jcc.library.uu.nl/>

Uitgever: Igitur publishing, in samenwerking met het Department of Information and Computing Sciences, Universiteit Utrecht

Copyright: dit werk valt onder een Creative Commons Attribution 3.0 Licentie

Professioneel artikel

Het beheer van ketenvoorzieningen in politiek gevoelige omgevingen

Jan-Willem van Aalst

Pheidis Consultants BV, www.pheidis.nl

E-mail: Van.aalst@pheidis.nl

Chris Brookhuis

Pheidis Consultants BV, www.pheidis.nl

E-mail: brookhuis@pheidis.nl

Pim Mazeland

Pheidis Consultants BV, www.pheidis.nl

E-mail: mazeland@pheidis.nl

Henk Plessius*

Pheidis Consultants BV, www.pheidis.nl

E-mail: plessius@pheidis.nl

*Corresponderende auteur

Samenvatting: Overheidsorganisaties die onder politieke druk in een nieuw ketensysteem moeten gaan samenwerken zijn teveel gefocust op het korte termijn resultaat. Ze nemen daardoor te weinig tijd om tot een goede vorm van samenwerking te komen, en beginnen te laat met de inrichting van het beheer. De auteurs van dit artikel doen een voorstel voor een besturingsmodel waarin beheer van standaarden, realisatie en beheer van de productieomgeving gescheiden zijn. Het geheel wordt aangestuurd door een Raad van Toezicht die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties. Als de Raad van Toezicht in werking is, kunnen nieuwe ketensystemen vanaf het begin onder de aansturing van de Raad geplaatst worden.

Trefwoorden: governance, ketensystemen, Luc Taal, beheer.

Abstract: The administration of chain systems is an often neglected, but a vital aspect of chain computerisation. The different goals and interests of the organisations involved have to be balanced to get a well-maintained system that is able to cope with changes in the environment. This article describes a model for good governance of Luc Taal, which aims to keep the different interests in balance.

Keywords: governance, chain systems, Luc Taal, maintenance

1 Inleiding

Steeds vaker merken organisaties dat ze hun (maatschappelijke) doelstelling niet alleen kunnen behalen. Ze moeten samenwerken met partners; immers, ze opereren gezamenlijk in een keten, met een gezamenlijk probleem: het dominante ketenprobleem (o.a. Grijpink & Plomp, 2009 en Grijpink, 2002). In veel gevallen ontstaat een uitdagende situatie: men moet samen iets oppakken, maar niemand kan voorschrijven hoe dat moet – en als een van de partijen dat wel probeert, dan

gaat de samenwerking zeker niet goed. Wat uiteindelijk gebeurt is een proces van voortdurende onderhandeling, waarvan de uitkomsten lang niet altijd op voorhand vast staan.

Leren samenwerken in een keten begint vaak eenvoudig: een gezamenlijk overleg, met een gezamenlijke agenda, uitwisseling van gegevens etc. Als dat een beetje loopt, ontstaat al gauw de roep om een gemeenschappelijk casussysteem, een gezamenlijk systeem voor berichtenrouting, een gezamenlijke kennisbank, anders gezegd: een ketensysteem. Ketensystemen zijn complexe systemen omdat:

- a. ze hun gegevens halen uit de verzameling van systemen van de deelnemende partners, waarvoor interfaces moeten worden ontwikkeld;
- b. deelnemende organisaties verschillende definities¹ van dezelfde begrippen hanteren, zodat vertaaltabellen noodzakelijk zijn;
- c. het niet eenvoudig is te bepalen wie welke gegevens levert en wie daar, voor welk doel, iets mee mag of moet doen.

Zoals voor alle systemen, geldt ook voor ketensystemen dat het doel helder moet zijn, duidelijk moet zijn wie gegevens nodig heeft, welke gegevens, in welke vorm, voor welk doel, en wie die gegevens levert. Maar daarnaast moet worden nagedacht over de organisatie rond zo'n ketensysteem: wie bouwt, wie beheert, hoe is het gebruik georganiseerd en hoe zijn de partners daar bij betrokken? De gezamenlijke realisatie, implementatie en beheer van het ketensysteem moeten waarborgen dat de gewenste gegevens geautomatiseerd ingewonnen en verdeeld worden. Zijn die drie aspecten goed geregeld, dan spreken we van een ketenvoorziening.

In dit artikel richten wij ons op het beheer van ketenvoorzieningen, omdat die fase nogal eens onderbelicht blijft. Daarvoor presenteren we een model. Als richtsnoer kan het model helpen bij de opzet van een levensvatbare gemeenschappelijke ketenvoorziening.

2 Bouwen en beheren: wat als een ketensysteem noodzakelijk én haalbaar blijkt?

Zodra alle ketenpartners nut, noodzaak en haalbaarheid van een ketenvoorziening onderschrijven, zal een ketenproject of -programma worden gestart voor ontwikkeling en bouw. Tegelijk dient gestart te worden met de voorbereidingen voor het beheer van de ketenvoorziening. Net als bij de informatisering en de daarop volgende realisatie, is het dominante ketenprobleem ook hier de drijvende factor.

In een politiek gevoelige omgeving komt het regelmatig voor dat een ketenprobleem met de hoogste urgentie aangepakt moet worden. Partijen worden dan min of meer gedwongen tot samenwerking en staan onder druk om snel een resultaat te leveren. Alle aandacht gaat naar de realisatie, het beheer wordt in een later stadium wel geregeld, denkt men. Dat leidt dan tot problemen rond, bijvoorbeeld, standaarden en kosten die voorkomen hadden kunnen worden als bij de ontwikkeling ook meteen aandacht was geschonken aan de verreweg duurste

¹ Dat is soms onontkoombaar. Zo is in veel wet- en regelgeving een jongere een persoon onder de 18 jaar, maar voor het strafrecht ligt die grens bij 25 jaar.

fase van het systeem: de onderhouds- en exploitatiefase. Zie de ontwikkelingen rondom de Veiligheidshuizen en de Jeugdketens.

In zo'n politiek getinte omgeving is het aan te raden om, zowel in de ontwikkel-, als in de beheerfase, het gemeenschappelijke doel met regelmaat door alle partijen te laten herbevestigen. Cruciaal daarin blijkt de bereidheid van alle deelnemers om ruim de tijd te nemen om elkaar te leren kennen. Dat lukt zeker niet in één of twee keer. Deze investering in onderling vertrouwen verdient zich terug in de resultaten van de daarop volgende formele onderhandelingen. In dit beginstadium kan het verder erg nuttig zijn als er een gangmaker is; een partij die het strategische belang van de samenwerking onderkent en als sponsor de eerste ketenstappen faciliteert. Maar die sponsor moet die rol dan wel gegund krijgen door alle betrokken ketenpartners. Vaak gebeurt dat formeel (op bestuursniveau) wel, maar informeel veel minder.

Een ketenvoorziening heeft altijd raakvlakken met andere informatiesystemen. In het beheer van een ketensysteem zijn de interfaces tussen de in de keten betrokken informatiesystemen van groot belang. De werkbaarheid van die interfaces hangt ondermeer af van keuzes van standaarden in de ontwikkel- en beheerfase. Goede standaarden zijn onontbeerlijk om gegevens soepel langs de 'ketenschakels' te laten stromen. Uiteraard zijn die standaarden niet statisch; zij hebben, net als de interfaces tussen de systemen, regelmatig onderhoud nodig, en regelmatig onderhoud betekent regelmatig overleg. Dat geldt tijdens de bouw, maar ook daarna.

Als het ketensysteem gerealiseerd is, is een gemeenschappelijk orgaan of netwerkorganisatie nodig die het beheer van de ketenvoorziening kan verzorgen. Maar hoe organiseer je regie, bevoegdheden en taken voor zo'n gemeenschappelijk ketenorgaan, en in welk domein breng je dat onder? Zeventig tot tachtig procent van de totale kosten van een informatiesysteem worden gemaakt in de beheerfase. Hoe regel je de verdeling van kosten voor onderhoud en beheer?

Ook in ketenvoorzieningen die al jaren ogenschijnlijk goed functioneren, klagen betrokkenen met regelmaat over ego-spelletjes, ellebogenwerk of free-rider gedrag (wel profiteren maar niet mee-investeren), ongelijke verdeling van commitment en last but not least, ongelijke verdeling van kosten. Hoe is daar meer balans in aan te brengen?

En ten slotte is er het aspect van de 'gedwongen winkelnering': als een organisatie ontevreden is over de dienstverlening van een leverancier, dan stapt hij over naar een andere leverancier. De partners in een ketenproject hebben die keuzevrijheid meestal niet, ze zitten aan elkaar vast. Reden temeer om niet uit te gaan van de happy flow, maar veel tijd te besteden aan het maken van afspraken vooraf over de manier waarop besloten wordt over omvang en kwaliteit van de dienstverlening, over de wijze waarop wordt omgesprongen met de wensen van individuele ketenpartners, en wat te doen als het allemaal niet gaat zoals verwacht.

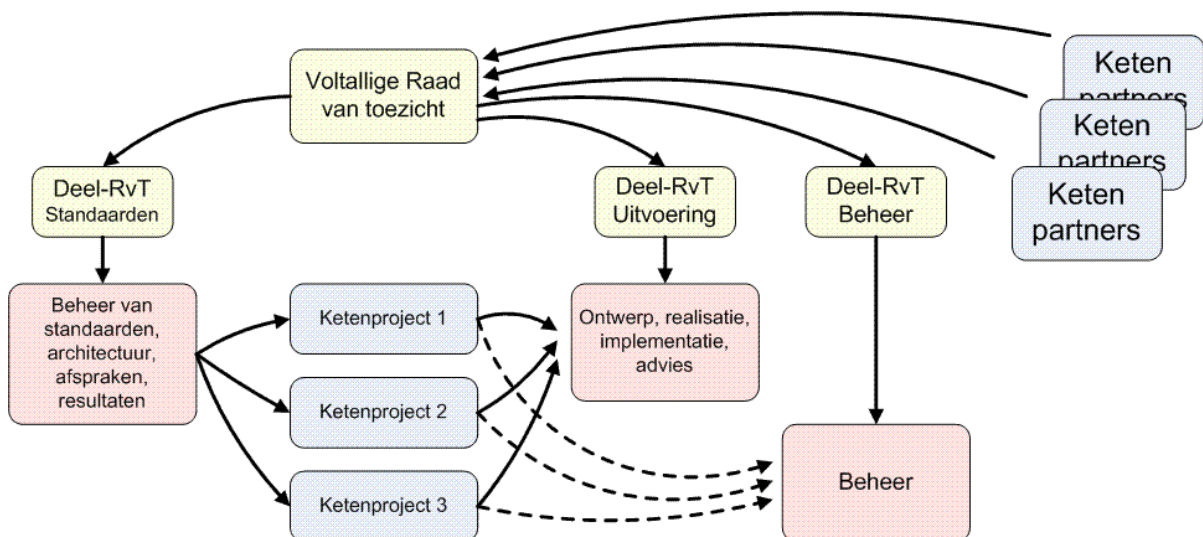
3 Een besturingsmodel

Zowel voor de bouw als het onderhoud van een ketenvoorziening geldt dat de besturing alleen goed zal werken als de belangen tussen alle betrokken partijen evenwichtig zijn verdeeld. Op dit terrein wordt veel onderzoek verricht.

Een voorbeeld voor de afstemming van belangen geeft het Good Governance model van Luc Taal². In het model van Taal leggen de betrokken ketenpartijen het opdrachtgeverschap voor het beheer van de gezamenlijke ketenvoorziening bij een speciaal daarvoor opgerichte Vereniging, die commissies bevat per (keten)onderwerp. De uitvoering van het ketenproces en de borging van standaarden en afspraken worden ondergebracht in nieuwe of bestaande onafhankelijke stichtingen.

Het model van Taal gebruikt voor de zorgketen een vereniging en stichtingen. Naar onze mening is in een samenwerkingsverband tussen overheidsorganisaties een andere constructie gewenst. Waar het om gaat is de scheiding van macht, het respecteren van ieders belang, de vertegenwoordiging van de ketendeelnemers. Daarbij blijft het gezamenlijke dominante ketenprobleem voorop staan.

Wij beschrijven een constructie met een Raad van Toezicht, waaronder 3 deel-Raden van toezicht (deel-RvT) opereren.



Figuur 1 Variant van het Good Governance model van Luc Taal

Dit model lijkt overdreven voor één keten met slechts enkele partijen, maar ook in dat geval moeten afspraken duidelijk zijn en moeten alle componenten in het model op een of andere wijze, maar wel onafhankelijk van elkaar belegd zijn.

In politiek gevoelige omgevingen loopt de realisatie en het beheer van ketenvoorzieningen op basis van standaarden vaak stroef omdat onvoldoende rekening wordt gehouden met de balans tussen de belangen van elke partner afzonderlijk. Het gezamenlijke ketenprobleem, het vaststellen van een architectuur en standaarden komt op de tweede plaats. Er moet een probleem opgelost worden en daarbij zijn organisaties vooral gericht op de gevolgen voor het eigen proces.

Voorbeelden van deze beperkte aanpak zijn ruimschoots voorhanden. Zoek in Google op ICT problemen politie, justitie, Amsterdam, belastingdienst en het levert

² Taal heeft voor ketens in de gezondheidszorg een governance model uitgewerkt (Taal, 2009).

880.000, 695.000, 1.410.000 resp. 1.070.000 hits op (juni 2011). Bij elk van deze domeinen is het probleem niet alleen intern, maar zit vooral in de onmacht om soepel te kunnen koppelen met de ketenpartners.

Waarom lukt dat niet? Het hanteren van een good governance model is niet eenvoudig. Hier geldt kennelijk: onbekend maakt onbemind. Toch biedt het model een aantal duidelijke voordelen:

- Er is een Raad van Toezicht waardoor een vorm van democratie mogelijk is rondom de ketenvoorziening. Niemand is de baas, iedere ketenpartner ziet het eigen belang vertegenwoordigd in de context van het ketenbelang (inderdaad, poldermodel). De Raad van Toezicht ontfermt zich over de strategische sturing van de ontwikkeling en het beheer van de ketenvoorziening. De Raad van Toezicht verdedigt de ketenvoorziening naar buiten toe (vaak op departementaal niveau, en dat is de reden waarom het departement niet in de RvT vertegenwoordigd mag zijn);
- Het toezicht op naleven van standaarden en afspraken, de uitvoering van het project en het beheer van het keteninformatiesysteem zijn nu formeel gescheiden; bijkomend voordeel van deze scheiding van werkterrein is dat quick&dirty oplossingen tegengehouden kunnen worden. In deze constructie bepaalt immers de beheertak onder welke condities een project in beheer genomen kan worden;
- Binnen elk ketenproject beoordeelt een gebruikersgroep de wijzigingsverzoeken en verdedigt de belangen van de voorziening naar de deel-RvT's van Standaarden, Uitvoering en Beheer. De gebruikersgroep verzorgt de tactische sturing; als het nodig is om te escaleren zijn de lijnen kort. Dit vraagt van elke ketenpartner een bijdrage en minimaliseert het risico van 'free rider' gedrag;
- Het model maakt het mogelijk dat de deel-RvT Beheer vooraf eisen stelt aan acceptatie en inbeheername (en dat zal een verstandige beheerorganisatie zeker doen);
- Het model stimuleert 'peer pressure' (onderlinge druk), zodat belanghebbenden zich meer richten op het dominante ketenprobleem dan op het belang van de deelnemende organisatie;
- De transparantie van de constructie heeft een stabiliserend effect, want de gevolgen van een wijziging door de keten heen worden beter zichtbaar.

In dit model zijn alle partijen vertegenwoordigd, want elke organisatie die aan de keten deelneemt heeft een vertegenwoordiger in de overkoepelende Raad van Toezicht.

In het model kan de Raad van Toezicht verantwoordelijk zijn voor verschillende ketenvoorzieningen. Een bijzondere positie is weggelegd voor de deel-RvT Standaarden. Deze bewaakt het hergebruik van componenten door de verschillende ketenvoorzieningen. Naarmate meer ketenvoorzieningen worden beheerd moet een afweging worden gemaakt tussen efficiëntie in beheer (veel hergebruik van componenten waardoor de beheerlast daalt) en reductie van beheercomplexiteit (veel hergebruik betekent veel onderlinge afhankelijkheid). Lastige afwegingen en keuzes die een artikel op zich waard zijn.

De uitwerking van een aantal aspecten/processen kan grote waarde hebben in de voorbereiding van de inrichting van een gezamenlijk beheerorgaan, geschoeid op dit model. Het gaat hier onder meer om:

- Een globale beschrijving van het keteninformatiesysteem;
- Een begroting van de bouw en het beheer/onderhoud, inclusief een voorstel voor de verdeling van de beheerkosten;
- Een uitgewerkt besturingsmodel (governance), waarin alle partijen zich kunnen vinden: ofwel aanhaken bij een bestaande structuur, of deze (mede-) organiseren;
- Een keuze voor de eigenaar van het keteninformatiesysteem, bij voorkeur één van de ketenpartners;
- Een keuze voor de beheerder van het systeem. NB: de rol van de deel-RvT Beheer is sturend en bewakend. Het daadwerkelijke beheer kan bij een marktpartij belegd zijn.

Daarnaast helpt het gezamenlijk opstellen en uitwerken van een aantal producten bij het opzetten van de benodigde ketenorganisatie. Voorbeelden van deze producten zijn:

- Convenanten, met daarin o.a. het doel, de betrokken partijen, de beschrijving van de ketenvoorziening, afspraken over het eigenaarschap van gegevens en wat een ketenpartner daarmee mag doen, relevante kaders en standaarden;
- Interfacebeschrijvingen: het semantische woordenboek, een syntactisch berichtenboek en specificaties van interfaces naar de bedrijfssystemen van de ketenpartners;
- Service Level Agreements voor de deel-RvT Beheer, waarin bv. afspraken over beschikbaarheid.

4 Conclusie

Een groot deel van de kosten van een ketenvoorziening gaat zitten in het beheer. De irrationaliteit van ketenprocessen vraagt om een besturingsmodel waarin het ketenbelang en de belangen van de deelnemende organisaties in evenwicht worden gehouden. Wie de volgende stappen in het achterhoofd houdt en daarmee zorgvuldig, maar vooral vasthoudend manoeuvreert, kan een bijdrage leveren aan een geslaagde ketenvoorziening:

1. Een Good Governance besturingskader introduceren en geaccordeerd krijgen door alle belanghebbenden, bij voorkeur voordat wordt begonnen met de realisatie;
2. De overkoepelende gemeenschappelijke beheerorganisatie (in welke juridische vorm dan ook) realiseren;
3. Veel informele afstemmingsbijeenkomsten blijven organiseren, want die fungeren als de 'smeerolie' voor de formele processen.

Biografieën:

Jan-Willem van Aalst (1970) studeerde Technische Informatica aan de TU Delft van 1989 tot 1995 en promoveerde in 2001 op het proefschrift "Invoering van kennismanagement in educatieve projectorganisaties". Sinds 2002 is Jan-Willem werkzaam in de sector Openbare Orde en Veiligheid, waar hij partijen op bestuurlijk en operationeel niveau met elkaar verbindt, vanuit de lens van keteninformatisering. Jan-Willem is betrokken bij ontwikkelingen rondom geografische informatievoorziening, informatiearchitectuur en ketensamenwerking. Sinds 2007 onderzoekt hij bij het Center for Human Emergence aspecten van de evolutie van het menselijk bewustzijn, waarbij vraagstukken over drijfveren, waardensystemen en zingeving steeds vaker centraal staan.

Chris Brookhuis (1961) studeerde Wiskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen van 1979 tot 1986 met als specialisatie Informatica. Na zijn studie werkte hij ruim 4 jaar als programmeur en projectleider bij ICT in de industriële automatisering. Vanaf 1 januari 1991 was Chris Brookhuis werkzaam bij het Management Consultancy bureau InControl als project- en interim manager. In 1995 is hij gaan werken bij Pheidis Consultants als Consultant en is sinds 1996 tevens mede-eigenaar. Van 1986 tot 2000 heeft Chris Brookhuis veel project- en interim management opdrachten uitgevoerd waarvan een groot deel in de omgeving van Openbare Orde en Veiligheid. Sinds 2001 werkt hij daarbij vooral in complexe ketenprojecten en ketenprogramma's in met name de strafrechtsketen waaronder onder andere het Programma ePV, Elektronische berichtenuitwisseling in de Strafrechtsketen, en het Programma Implementatie Wet OM-afdoening.

Pim Mazeland (1946) is sinds 1987 werkzaam als zelfstandig interimmanager en adviseur. Hij was manager concernautomatisering van enkele Europese logistieke dienstverleners, en voor NCR/AT&T manager van een Europees project gericht op de ontwikkeling van een systeem voor de logistieke sector. Vanaf 1998 is hij voornamelijk werkzaam voor Justitie en Politie, eerst als manager informatievoorziening bij het gerechtshof Den Haag, aansluitend bij de rechtbank Rotterdam. Voor enkele rechtbanken leidde hij de ontwikkeling van het elektronisch strafdossier, bij de Raad van State implementeerde hij het elektronisch dossier voor Antillenzaken. Vanaf 2006 was hij betrokken bij de opzet van de beheerorganisatie EBV (Elektronische berichtenuitwisseling in de Strafrechtsketen) en het Programma Implementatie Wet OM-afdoening.

Henk Plessius (1952) studeerde Bestuurskunde en Politicologie aan de Universiteit van Amsterdam, gecombineerd met studieverblijven aan de Univrsiteit van Aix-en-Provence en het Nederlands Instituut in Rome. In 1980 trad hij in dienst bij de gemeente Amsterdam bij de staf gemeentesecretaris. Hij raakte betrokken bij de invoering van de stadsdelen. Als directeur Algemeen Beheer van het stadsdeel Noord kwam hij in aanraking met informatiebeleid. Sinds die tijd is hij met dat onderwerp bezig gebleven. Als consultant bij Pandata, accountmanager bij Bull en sinds 1996 als mede-eigenaar van Pheidis Consultants. Hij was o.a. betrokken bij ketenprojecten in de sociale zekerheidssector, landbouw, welzijn en in het onderwijs.

Literatuurverwijzingen

Grijpink, J.H.A.M. & Plomp, M.G.A. (red.) (2009). *Kijk op Ketens. Het Ketenlandschap van Nederland*. Den Haag: J.H.A.M. Grijpink.

Grijpink, J.H.A.M. (2002). *Informatiestrategie voor ketensamenwerking. Keteninformatisering als visie, resultaat en methode*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Taal, L. (2009). Overzicht en verantwoording Corporate Governance structuur.
URL <http://www.directgovernance.nl/getattachment/66e1089f-fac2-459f-8a33-fe457b658fd7/Overzicht-en-verantwoording-Corporate-Governance-s.aspx>