

Het beheer van ketenvoorzieningen in politiek gevoelige omgevingen

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

Inleiding

Steeds vaker ontdekken organisaties dat ze het niet alleen kunnen, Dat ze één of meer taken beter kunnen uitvoeren als ze dat samen met andere doen. In veel gevallen ontstaat dan een bijzondere situatie: men besluit iets samen op te pakken, maar er ontbreekt een dominante partij die voorschrijft hoe dat moet. Wat er uiteindelijk gebeurt, is een product van voortdurende onderhandeling, waarvan de uitkomsten lang niet altijd op voorhand vast staan.

Ketensamenwerken begint vaak eenvoudig: een gezamenlijk overleg, met een gezamenlijke agenda hier, uitwisseling van gegevens daar ..., etc. Maar als dat een beetje loopt, ontstaat al gauw de roep om een ketensysteem: een gemeenschappelijk casussysteem, een gezamenlijk systeem voor berichtenrouting, een gezamenlijke kennisbank, etc. Dat zijn bijna per definitie complexe systemen:

- a. Omdat ze hun gegevens halen uit een veelheid aan systemen van de deelnemende partners, waarvoor interfaces moeten worden ontwikkeld;
- b. Omdat organisaties verschillende definities van dezelfde begrippen hanteren, zodat vertaaltabellen noodzakelijk zijn;
- c. Omdat goed moet worden bepaald wie welke gegevens levert en wie daar, voor welk doel, iets mee mag doen.

Voor ketensystemen geldt, nog meer dan voor “normale” systemen, dat er eerst *geïnformatiseerd* moet worden. Dit betekent dat het doel van het systeem helder moet zijn, duidelijk moet zijn wie welke gegevens in welke vorm nodig heeft voor wat en wie die gegevens levert. Daarnaast moet worden nagedacht over de organisatie rond het systeem: wie bouwt, wie beheert, hoe zijn de partners erbij betrokken? Tot slot moet de realisatie en implementatie van het systeem er voor zorgen dat de betreffende gegevens geautomatiseerd ingewonnen en verdeeld worden. Zijn die drie aspecten goed geregeld, dan spreken we van een *ketenvoorziening*.

In dit artikel laten we de informatiseringsslag voor wat-ie is en concentreren we ons op het beheer van ketenvoorzieningen. Dit blijft namelijk nogal eens onderbelicht. Daarbij hanteren we een model. Dat wekt de schijn dat de ontwikkeling van ketenorganisaties volgens een, te plannen, lineair model verloopt. De praktijk is weerbarstiger. Toch zijn we ervan overtuigd dat het model, als richtsnoer, kan helpen bij de opzet van een levensvatbare gemeenschappelijke ketenvoorziening.

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

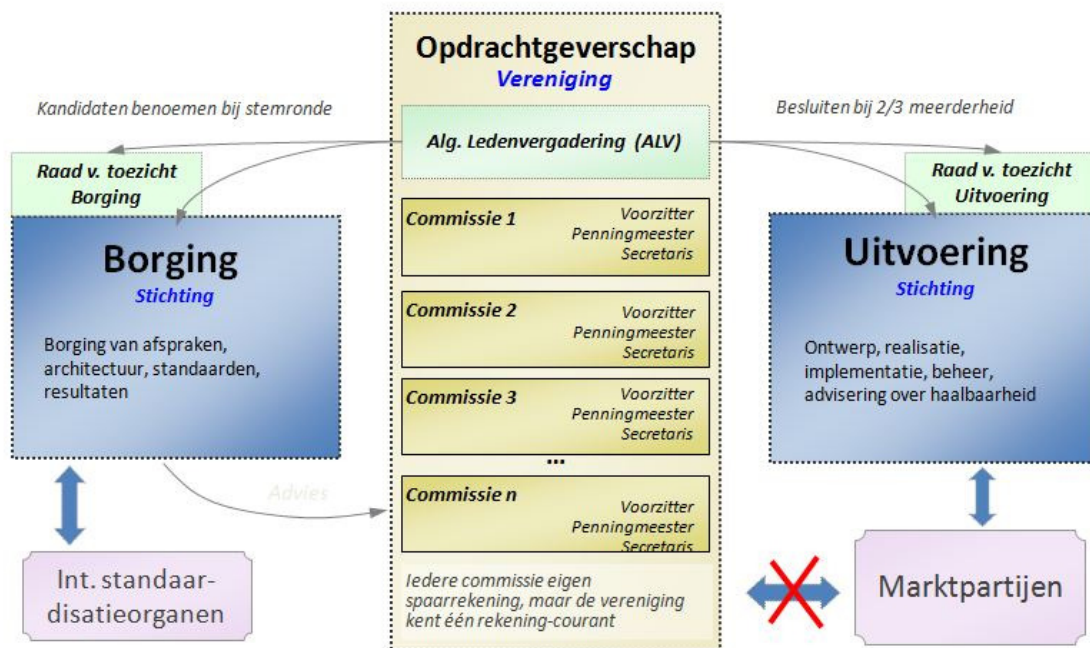
Zodra alle ketenpartners nut, noodzaak en haalbaarheid van een ketenvoorziening onderschrijven, kan een ketenproject/programma worden gestart voor ontwikkeling en bouw.

Parallel aan deze ontwikkeling dient gestart te worden met de voorbereidingen voor het beheer van de ketenvoorziening. Net als voor het ontwikkel- en bouwproject/programma is voor dit (voorbereidend) beheer traject van cruciaal belang dat ruim aandacht wordt besteed aan het bepalen en vaststellen van de individuele en gezamenlijke behoefte. Daarbij is het verstandig om het gemeenschappelijke doel met regelmaat door alle partijen te laten herbevestigen, zeker in politiek gevoelige omgevingen. Het investeren van (veel) tijd om informeel kennis te maken met elkaar is daarin een cruciale factor. Deze investering in onderling vertrouwen verdient zich terug in de resultaten van de (formele) onderhandelingen. In dit (begin)stadium kan het 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.

De karakteristieken van een keten vragen, naast concentratie op de reguliere beheervraagstukken die zich bij de systemen van ketenpartners en het ketensysteem, voordoen, aandacht voor het beheer van de interfaces tussen de systemen en de daarbij gehanteerde standaarden die als uitgangspunt gelden. Deze standaarden zijn immers nodig om gegevens langs de 'ketenschakels' te laten stromen. Daarbij moet worden opgemerkt dat die standaarden niet statisch zijn, maar, net als de interfaces tussen de systemen, regelmatig onderhoud behoeven. En dat brengt ons op het ontwerp van de ontwikkel- en beheerorganisatie. Hoe regel je zo'n organisatie voor een gezamenlijk systeem of voorziening? En hoe regelen we de verdeling van kosten, zowel voor ontwikkeling, maar nog meer voor onderhoud en beheer (70-80% van de totale kosten van een systeem worden gemaakt in de beheerfase)?

Een besturingsmodel

Zowel voor de bouw, als het onderhoud van een ketenvoorziening geldt dat de besturing alleen goed kan werken als de belangen evenwichtig zijn verdeeld. Op dit terrein wordt veel onderzoek verricht. Een bruikbaar handvat voor de afstemming van belangen is het *Good Governance* model van dr. Luc Taal. Daarin wordt het opdrachtgeverschap neergelegd 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 separate stichtingen. Uiteraard staat het ieder vrij om andere rechtsvormen te kiezen; we zouden het ook kunnen hebben over een Voorziening tot Samenwerking of een Coöperatie. Waar het om gaat is de scheiding van machten en de vertegenwoordiging van de ketendeelnemers.



Het zuiver hanteren van het model is een uitdaging, maar heeft de volgende duidelijke voordelen:

- Dankzij de Algemene Ledenvergadering en de Raden van Toezicht ontstaat een vorm van democratie rondom de ketenvoorziening;
- De borging van beheer (van standaarden en afspraken) en de uitvoering van het beheer (van het keteninformatiesysteem) zijn nu ook qua belangen gescheiden;
- Iedereen investeert middels de commissies, dus er is geen 'free riders' gedrag (niet investeren maar wel profiteren);
- Het model stimuleert 'peer pressure' (onderlinge druk), zodat belanghebbenden zich meer richten op het dominante ketenprobleem dan op het individuele belang daarin;
- De constructie heeft een stabiliserend effect in politiek roerige tijden.

Het model wordt complexer als er meerdere ketenvoorzieningen met ongeveer dezelfde partners moeten worden beheerd. Dan zou, bijvoorbeeld, gekozen kunnen worden voor een gezamenlijke Raad van Toezicht of een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie voor meerdere systemen. Daarnaast loert een andere valkuil voor het beheer: hergebruik van componenten tussen verschillende ketens. Naarmate er meer ketenvoorzieningen worden beheerd treedt het dilemma van de afweging tussen efficiëntie in beheer (veel hergebruik van componenten waardoor beheerlast daalt) en reductie van beheercomplexiteit (veel hergebruik betekent veel ongewenst afhankelijkheid tussen ketens) op. De afwegingen en keuzes die hierin gemaakt moeten worden zijn echter een artikel op zich waard.

De uitwerking van een aantal aspecten/processen kan in de voorbereiding van de inrichting van een ketenorganisatie, geschoeid op dit model, grote waarde hebben. Het gaat hier b.v. om:

- Een globale beschrijving van het keteninformatiesysteem;
- Een begroting van de bouw en het beheer/onderhoud, en hoe de kosten daarin worden verdeeld;
- Een uitgewerkt besturingsmodel (governance), waarin alle partijen zich kunnen vinden;
- Een keuze voor de eigenaar / beheerder van het keteninformatiesysteem, en zo nodig de bouwer (of aanbesteding).

Daarnaast helpt het gezamenlijk opstellen en uitwerken van een aantal producten bij de uiteindelijke 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 wie daarmee wat mag doen; relevante kaders, en standaarden;
- Interface beschrijvingen: het semantische woordenboek, een syntactisch berichtenboek en specificaties van interfaces naar de bedrijfssystemen van de ketenpartners;
- Service Level Agreements voor de beheerorganisatie.

Conclusie

Aandacht voor beheer is vereist om te voorkomen dat een bloeiend ketensysteem alsnog op de klippen loopt. De irrationaliteit van ketenprocessen maakt het moeilijk om altijd een lineaire aanpak te kiezen. Wie de volgende stappen in het achterhoofd houdt en daarmee handig manoeuvreert, kan een bijdrage leveren aan een geslaagde ketenvoorziening:

1. Het *Good Governance* besturingskader introduceren en geaccordeerd krijgen door alle belanghebbenden;
2. De overkoepelende samenwerkingsorganisatie, de commissies en stichtingen (of andere juridische vormen) realiseren;
3. Veel informele afstemmingsbijeenkomsten blijven organiseren Die fungeren als de 'smeerolie' voor de formele processen.