

# Een Erasmiaans perspectief op interoperabiliteit

---

Steven Luitjens

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. Want onze wereld biedt een enorme variëteit. Dat is even lastig als logisch. 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. Veel vraagstukken die zich voordoen vergen 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, kortom, is een ketenvraagstuk.

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.

Waar afzonderlijke overheidsonderdelen de afgelopen decennia met eigen taakstelling ieder hun eigen weg konden gaan, is hun nieuwe opgave om als flexibele schakels in een variëteit van ketens te fungeren. Zodoende levert elk organisatieonderdeel bijdragen aan uiteenlopende, ook nog eens veranderlijke (werk)processen. Daarbij verklaart het informatie-intensieve karakter van veel overheidswerk, waarom juist informatie- en communicatietechnologie (ict) nadrukkelijk in verband staat met de vernieuwing die overheidsonderdelen afzonderlijk, maar nu ook samen moeten doormaken.

Eén van de elementaire voorwaarden voor het goed functioneren van ketens is inderdaad 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 scheidt, dan zit je appels en peren op één hoop te gooien als je gegevens gaat uitwisselen en van elkaar gebruiken.

De idee is, dat schakels het ieder voor zichzelf verzamelen van veel gebruikte betreffende 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.

De ervaring 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. Niets voor niets zie je in het maatschappelijk verkeer tal van organisaties met elk een eigen taakstelling en 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. Welke coördinatiemechanismen moeten daarvoor over de schakels heen worden opgezet?

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.

Pluriformiteit en differentiatie hebben een reële grond. Zowel vanuit een informatiekundige analyse als vanuit een analyse van het gedrag van mens en organisatie, zijn verstandige vertrekpunten nodig:

- In informatiekundig opzicht moeten we (h)erkennen, dat radicale uniformering van informatie in de praktijk van alledag nooit mogelijk is. Een voor meerdere schakels van meerdere ketens optimale informatie-infrastructuur paart, aldus, reële uniformering aan netzo 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 zomaar 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!

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. Enkele kernboodschappen voor inrichting plus ontwikkel-  
paden zijn daarom:

- Over een strikt geïsoleerd pad raakt de reiziger onherroepelijk in isolement. De crux van de netwerksamenleving is verbinding. Hetzelfde geldt dus voor de elektronische overheid. ‘Standaardisatie van koppelvlak’ is de formule voor werk-in-afstemming. En koppelvlakken zijn er in soorten en maten.
- Korte en lange termijn bijten elkaar niet, integendeel. De korte klappen zijn tenminste ráák wanneer ze allemaal doelgericht uitgedeeld worden. Samenhangende tussenresultaten vormen toekomstvaste plateaus met bruikbare voorzieningen. Zulke infrastructuur verbetert van plateau naar plateau.
- De elektronische overheid uniformeert slechts als waarborg voor wenselijke maatschappelijke pluriformiteit. De samenleving lééft van verschillen, die dus erkenning, zo niet versterking verdienen.

Ontwikkeling van de elektronische overheid valt aldus te vergelijken met Gaudi’s Sagrada Familia in Barcelona. Daarvan gaat de bouw nog iedere dag voort. Ondertussen is er al veel te genieten. De elektronische overheid moet een vergelijkbare ontwikkeling volgen, dus zelfs langs allerlei paden.

Je kunt wikken en wegen, voortdurend zoeken naar alsmaar fraaiere concepten en doordachte beleidskaders. Dat mag echter nooit verhinderen, dat er iets gebeurt. Zoals gezegd, je moet iets. En dat is hier-en-nu, maar wèl:

- De aanpak moet begripsvariëteit als gegeven nemen. Het informatiestelsel dat in staat is de variëteit van ketenprocessen te ondersteunen, 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 gebeurd 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. Het informatiestelsel moet eventuele begripsvariëteit ondersteunen terwijl zo nodig 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 informatiebehoefte 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 tenslotte 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 al is al niet vereist is, dan zul je in ieder geval plaats moeten bieden aan zich in de toekomst aandienende vernieuwingen.

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, c.q. kan hebben. Hierboven 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/niet hebben, legt de een meer gewicht in de schaal dan de ander, ook ingeval 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.

- 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. 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 etc.

Ontkenning van deze vier variëteiten is zinloos: 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 variëteiten benadert, van daaruit afspraken maakt, je deelnames aan ketenprocessen vanuit die basis opbouwt. De kern van de uitdaging is dus om 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. 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 eenzijdig machtswoord – als het krachtenveld zich al voor zoiets leent. De enige structurele oplossing is, gezamenlijk situationele verschillen ofwel contexten expliciet als vertrekpunt te nemen. Dat blijkt zeer wel te werken. Voor een opbouwend perspectief kunnen we terecht bij Desiderius Erasmus. In 1517 publiceerde Erasmus in het Latijn zijn *Querula Pacis*. In het Nederlands is dat *De klacht van de Vrede*.<sup>1</sup> Het vredesconcept van Erasmus treedt op als, zo heet dat tegenwoordig, de vertelinstantie. De verpersoonlijkte Vrede beklagt zich dus. Vervang Vrede rustig door Keten. 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 zoveel buitengewone voordelen die ik meebreng, en in plaats daarvan uit vrije wil een zo afgrijselijke stroom van allerlei rampen over zich te halen, schijnt dat niet het toppunt van waanzin?*

---

<sup>1</sup> De vertaling door T. van Leeuwen uit 1947 is in 1986 opnieuw uitgegeven door Ad. Donker. In de tweede druk (2002) zijn de citaten terug te vinden op pagina 17, 19, 44, 82, 89, respectievelijk 93.

Kennen ketenprocessen niet vergelijkbare belemmeringen? 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 – wijs ik graag op dat vredesvertoog van Erasmus. Op z'n minst moet Erasmus behartigers van al te nauwe belangen toch te denken geven.

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. Poneer ik 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 kan 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 verlamrend 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 vind ik 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

*Laat 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. Zolang afzonderlijke overheids-onderdelen voor hun inzet van ict in relatief isolement een eigen weg gaan, blijven grootschalige doorbraken uit die voor burgers en bedrijven echt tellen.

Onder de noemer van overheid en ict zijn tenminste drie vraagstukken maar tegelijk kansen aan de orde die onderling nauw verwant zijn:

- In de eerste plaats is er de vraag aan de overheid naar haar beleid bij de inrichting van de informatiebetrekkingen tussen haarzèlf en andere – (semi)private – partijen en de toepassing van ict voor zowel verbetering van bestaande als ontwikkeling van nieuwe producten en diensten.
- In de tweede plaats is er de vraag naar de inzet van ict ter verbetering van de interne bedrijfsvoering van de overheid.
- En in de derde plaats is er de vraag aan de overheid als staat naar haar uitgangspunten en randvoorwaarden voor een stelselmatig opgebouwde Nederlandse informatiesamenleving met maximale ontplooiingskansen voor burgers en bedrijven.

Nogmaals, digitale informatie- en communicatietechnologie spelen een sleutelrol in veranderingen en voor nieuwe voorzieningen. Het is een drieslag van samenhangende veranderdoelen. Zo is ict onmisbaar om praktisch invulling te geven aan eigentijdse democratische verhoudingen, aan revitalisering van de Nederlandse economie en aan effectievere en efficiëntere manieren om overheidsbeleid en wet- en regelgeving te ontwikkelen, te realiseren en te handhaven. Aldus zijn diverse politieke thema's aan de orde: structurele administratieve lastenverlichting voor burgers en bedrijven, slagvaardiger aanpak van maatschappelijke vragen op gebieden als veiligheid, onderwijs en zorg, vraaggestuurde overheidsdienstverlening, kostenbesparing en productiviteitsverbetering.

Het maximaal benutten van de kansen die ict biedt vergt van alle overheidsonderdelen initiatief, daadkracht en nauwe samenwerking. Weliswaar zijn en blijven eigen verantwoordelijkheid en autonomie van overheidsonderdelen in onze gedecentraliseerde eenheidstaat het uitgangspunt. Maar tevens gelden afstemming, interoperabiliteit en zo mogelijk standaardisatie als adagium voor de koers die de overheid met ict moet varen. Met haar elektronische uitbreiding moet de overheid een antwoord bieden op de veranderende wereld. Dat is de wereld waarin de overheid met al haar onderdelen moet blijven stáán. Zo'n antwoord moet gezocht worden in een politiek-bestuurlijk optimalisering van ict-gebruik. Ter oriëntatie helpt het om de elektronische overheid principieel als een stelsel voor informatieverkeer op te vatten. Met een flexibel opgezette infrastructuur voor informatieverkeer kan de overheid in steeds wisselende arrangementen van haar geledingen flexibel inspelen op de maatschappelijke, onherroepelijk ook veranderlijke vragen. Daarmee waarborgt de overheid dat zij niet alleen doeltreffend en doelmatig blijft in wat de vernetwerkte samenleving heet, maar haar optreden zelfs continu verbetert.

---

### **Drs. Steven Luitjens**

is sinds juni 2006 directeur van GBO.Overheid en in die hoedanigheid tevens secretaris van het Forum en het College Standaardisatie. Daarvoor werkte hij als zelfstandig gevestigd programmamanager en adviseur op het terrein van innovatie in het openbaar bestuur. In die rol gaf hij sinds eind jaren negentig leiding aan diverse programma's op het terrein van de elektronische overheid.

Dit hoofdstuk is een collage van tekstpassages, samengesteld door Pieter Wisse uit *De klacht van de Keten: een Erasmiaans perspectief op Stroomlijning Basisgegevens* (Stroomlijning Basisgegevens, 2003) en *Informatieverkeer in publiek domein: schetsboek over architectuur en ontwikkelpaden voor de elektronische overheid* (Architectuur Elektronische Overheid, 2004).