

ONZE INFORMATIESAMENLEVING IN WORDING

DE UITDAGING VAN GROOTSCHALIGE
INFORMATIE-UITWISSELING IN DE RECHTSTAAT

Rede,

uitgesproken bij de openbare aanvaarding van
het ambt van bijzonder hoogleraar aan de Faculteit Wiskunde en
Informatica van de Universiteit Utrecht, mede ten behoeve van de
Faculteit der Rechtsgeleerdheid,
om werkzaam te zijn op het vakgebied van Informatiekunde,
in het bijzonder van *Keteninformatisering in de rechtstaat*

op 19 januari 2005

door

dr mr J.H.A.M. Grijpink

Prof. dr mr J.H.A.M. Grijpink (1946) studeerde economie (1969) en rechten (1971) aan de Rijksuniversiteit Groningen. De doctorsgraad werd hem in 1997 door de Technische Universiteit Eindhoven verleend op basis van zijn proefschrift *Keteninformatisering*. Hij is raadadviseur bij de directie algemene justitiële strategie van het ministerie van Justitie en als bijzonder hoogleraar parttime verbonden aan de faculteit Wiskunde en Informatica van de Universiteit Utrecht, mede ten behoeve van de faculteit Rechtsgeleerdheid. Hij is Certified Management Consultant (CMC) en Registerinformaticus (RI).

Bij de Sdu verschenen van zijn hand *Keteninformatisering (1997)*, *Werken met keteninformatisering(1999)* en *Informatiestrategie voor ketensamenwerking (2002)*.

© 2005 J.H.A.M. Grijpink te Voorburg

Omslag: R.J.A. Huiberts, Den Haag

Foto omslag: J. Thuring, Den Haag

ISBN 90-393-0049-6

Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur. Alle rechten voorbehouden.

De bij de toepassing van art. 16h t/m 16m Auteurswet 1912 verschuldigde vergoedingen wegens kopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp. Voor het overnemen van een gedeelte uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatievormen op grond van art. 16 Auteurswet 1912 dient men zich tot de auteur te wenden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior written permission of the author.

Geachte Voorzitter en Leden van het College van Bestuur, mijnheer de Rector Magnificus, mijnheer de Minister van Justitie, mijnheer de Secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie, geachte collega's, familie, vrienden en studenten, zeer gewaardeerde toehoorders,

Het is een goede gewoonte in de academische wereld dat een nieuwe hoogleraar zich in het openbaar voorstelt en zijn leeropdracht toelicht. Ik benut deze gelegenheid graag om het nieuwe vakgebied *Keteninformatisering in de rechtstaat* te verduidelijken en aan te geven wat ik in samenwerking met collega's en studenten in de komende vijf jaren tot stand zou willen brengen.

Ketenvraagstukken

Ketenvraagstukken halen dagelijks de krant! Nu eens gaat het om voetbalgeweld, dan weer om criminele jongeren of om medische fouten ten gevolge van gebrekkige gegevensoverdracht. Actuele thema's op het gebied van ketensamenwerking zijn bijvoorbeeld de paspoortbiometrie, het burgerservicenummer en toenemende identiteitsfraude. Het gaat steeds om grootschalige informatie-uitwisseling tussen enorme aantallen onafhankelijke organisaties en professionals. Vaak worden zij in hun samenwerking geconfronteerd met gebrekkige medewerking of lijnrechte tegenwerking, bijvoorbeeld van verdachten in de strafrechtketen. Als er met communicatie in een keten stelselmatig iets mis gaat, worden er zoveel verkeerde beslissingen genomen dat de keten in opspraak komt. Ons vermogen om maatschappelijke problemen aan te pakken houdt geen gelijke tred met de ontwikkeling van onze samenleving. In een maatschappelijke keten heeft geen enkele partij de macht om effectieve ketensamenwerking af te dwingen. Zo worden we geconfronteerd met moeilijk oplosbare ketenvraagstukken. De informatisering van onze samenleving biedt wel het wenkend perspectief van een beter geïnformeerde ketensamenwerking. Maar de kloof tussen wat we op het gebied van grootschalige informatie-uitwisseling feitelijk doen en wat nodig is, wordt eerder groter dan kleiner. Eigenlijk

weten we weinig over hoe we informatie-uitwisseling op zo'n enorme schaal moeten realiseren, althans met voldoende garantie van rechtmatig gegevensgebruik. Mijn leeropdracht 'Keteninformatisering in de rechtstaat' wil hierin verbetering te brengen. Dat is des te belangrijker als we bedenken, dat de vorming van de EU leidt tot internationalisering van veel maatschappelijke ketens, met alle complicaties van dien voor effectieve, rechtmatige informatie-uitwisseling.

Keteninformatisering

Onze informatiesamenleving in wording krijgt behoefte aan een benadering van externe communicatie die beter rekening houdt met de noden en randvoorwaarden van ketensamenwerking. Grootschalige gegevensuitwisseling tussen autonome organisaties blijkt een andere aanpak van de automatisering te eisen dan de gebruikelijke. We moeten grootschalige communicatiestelsels niet langer benaderen als interne informatiesystemen met een wat grotere groep gebruikers. Voor de informatisering van maatschappelijke ketens is daarom een eigen wetenschappelijke basis nodig, met eigen concepten, theorieën en methoden. Die moeten leiden tot nieuwe inzichten in de oorzaken van de problemen die we ondervinden bij de ontwikkeling van informatie-infrastructuren. In de afgelopen jaren heb ik in mijn proefschrift en latere publicaties de grondslag voor een dergelijk leerstuk gelegd dat nu geïnstitutionaliseerd is in de vorm van een bijzondere leerstoel *Keteninformatisering in de rechtstaat*. De maatschappelijke betekenis van dit leerstuk is hierin gelegen, dat de nieuwe inzichten kunnen leiden tot betere informatiestrategieën voor onze complexe informatiesamenleving. Dat betekent voor ketensamenwerking geschiktere informatie-infrastructuren (met het gehele scala van harde tot zachte infrastructuur, van kabels tot en met kennis). Toepassing van de methode keteninformatisering maakt het mogelijk kansrijke ketenprojecten te onderscheiden van de rest, zodat essentiële informatie-infrastructuren sneller tot stand gebracht kunnen worden. Hoe kan men anders in de toekomst in de reisketen bijvoorbeeld structureel voorkomen,

dat iemand in een vreemd land in moeilijkheden komt omdat er misbruik is gemaakt van zijn identiteit? Of, hoe kan men in de strafrechtketen zonder zulke informatie-infrastructuren in de toekomst bij een misdrijf onmiddellijk vaststellen, dat de vermoedelijke dader iemand anders is dan hij de politie heeft weten wijs te maken? Of dat hij een veelpleger is die op een bijzondere manier moet worden aangepakt? Met welke ketencommunicatie kunnen we in de toekomst voorkomen dat nieuwe burgers geïsoleerd blijven in de Nederlandse samenleving? Zo zijn er tal van andere voorbeelden te geven. In veel maatschappelijke ketens wordt het aantal missers, de z.g. ketenuitval, een steeds nijpender probleem, nog versterkt doordat onze tolerantie voor slecht functionerende maatschappelijke ketens afneemt.

Het begrip ‘keten’ en het dominante ketenprobleem

Ik heb het woord ‘keten’ nu een paar keer achter elkaar gebruikt. Met ‘keten’ bedoel ik niet zozeer een logistieke keten zoals we in het bedrijfsleven veel tegenkomen, maar een maatschappelijke keten, zoals sociale zekerheid, strafrechthandhaving of verslavingszorg. Dat zijn grootschalige processen met een maatschappelijk product als resultaat, bijvoorbeeld inkomensondersteuning, veiligheid, of overleven. In een maatschappelijke keten werken veelal honderden, zo niet duizenden organisaties samen zonder een duidelijke gezagsverhouding, in steeds wisselende combinaties afhankelijk van het concrete geval. Maar samenwerken met andere organisaties kost veel inspanning, tijd en geld. Daar moet dus wel een stevige reden voor zijn. Een belangrijk uitgangspunt voor ons begrip ‘keten’ is daarom dat ketenpartijen die samenwerking alleen maar opbrengen, als zij daartoe worden gedwongen door een *dominant ketenprobleem*. Een dominant ketenprobleem is een probleem dat geen der partijen op eigen doft kan oplossen. Alleen door goed samen te werken kunnen ketenpartijen voorkomen dat stelselmatig falen hun eigen organisatie én de keten als geheel in opspraak brengt. De identiteitsketen, bijvoorbeeld, kan momenteel niet verhinderen dat uw identiteit ongemerkt door een ander wordt

misbruikt. Identiteitsfraude als dominant ketenprobleem in de identiteitsketen dwingt partijen tot samenwerking en bepaalt de hiervoor benodigde informatie-infrastructuur, waarin bijvoorbeeld biometrie in de toekomst een centrale rol zal spelen.

Ketendenken en ketenwetten

Tien jaar geleden was het begrip ‘keten’ nog een modewoord zonder praktische betekenis. Tegenwoordig zijn we ons er meer van bewust, dat elke organisatie goed moet meedoen in een groot aantal verschillende ketens. We ervaren in de praktijk dat het lastig is om de eisen vanuit verschillende ketens met elkaar te verenigen. Als een organisatie zowel acteert in de rampenbestrijding als in de strafrechtketen, dient die organisatie zowel deel te nemen aan de strafrechtketen met een persoonsgericht communicatiestelsel (over *wie* gaat het?) als aan de keten rampenbestrijding met een communicatiestelsel op geografische basis (*waar* is het?). Dat verklaart ook, dat veel organisaties zo worstelen met de inrichting van hun interne informatiehuishouding. Ketendenken wordt steeds belangrijker. Figuur 1 vat samen waarom. Voortschrijdende specialisatie en toenemende maatschappelijke eisen maken organisaties steeds afhankelijker van elkaar. Ketensamenwerking blijkt in de praktijk toch niet mee te vallen. Omdat gemeenschappelijke belangen vaak beperkter zijn dan men denkt, en bovendien meestal onduidelijk, kan alleen een knellend dominant ketenprobleem voor de broodnodige samenhang zorgen. Slechts dan is er namelijk voldoende bestuurlijk en professioneel draagvlak voor grootschalige informatie-uitwisseling. Een keten vormt door het ontbreken van overkoepelende leiding een lastig bestuurlijk domein, waarin processen als samenwerken, beslissen en informatie uitwisselen anders verlopen dan *binnen* organisaties. Rationaliteit en doelmatigheid zijn op het collectieve ‘ketenniveau’ vaak ver te zoeken, en onvoorspelbaarheid is er troef. Als we de vooronderstelling van rationaliteit op ketenniveau laten vallen, krijgen we een beter zicht op wetmatigheden die op dat niveau een overheersende rol spelen. Figuur 2 laat er enkele zien.

figuur 1

Belang van ketendenken

- ketens worden steeds belangrijker:
 - voortschrijdende specialisatie
 - toenemende onderlinge afhankelijkheden
 - hogere maatschappelijke eisen
 - toenemende interactie en samenwerking
- ketens vormen een moeilijk terrein:
 - ontbreken van overkoepelend gezag
 - gemeenschappelijke belangen vaak beperkt en onduidelijk
 - irrationaliteit en onvoorspelbaarheid op ketenniveau troef
 - het dominant ketenprobleem is de 'baas' in de keten!

figuur 2

Enkele ketenwetten

1. Voor een grote oplossing is ieder draagvlak te klein; geleidelijkheid is uitgangspunt
2. Niet bemoeien met interne aangelegenheden:
 - a. eerst informatiseren, dan reorganiseren;
 - b. infrastructuur: hoe 'kaler', hoe beter;
3. Het probleem is de baas in de keten
4. Crisis creëert verandering

Alleen een geleidelijke aanpak, een bescheiden maatregel of een selectief stelsel heeft kans van slagen. Hoe grootser de beoogde oplossing, hoe kleiner het werkelijke draagvlak. Maatregelen op ketenniveau die de interne gang van zaken bij ketenpartners sterk beïnvloeden, ondervinden veel weerstand. We kennen dat uit de wereld van de internationale diplomatie, maar we passen dit inzicht zelden toe op ketensamenwerking. Uit de regel ‘bemoei je met je eigen zaken’ vloeit voort dat op ketenniveau, anders dan binnen organisaties, informatisering van essentiële communicatie meer kans op succes heeft dan reorganiseren of integreren van informatiesystemen. Grootschalige veranderingsprocessen gebaseerd op de kracht van overtuiging en goede bedoelingen blijken stroperig en moeizaam. Een crisis maakt vaak wel veranderingen op ketenniveau mogelijk, maar we laten die kans doorgaans voorbijgaan omdat crisisbeheersing onze aandacht opeist. Ketens vormen, kortom, een barre werkomgeving. Toch voltrekt zich daar in belangrijke mate de informatisering van de maatschappij, met alle gevolgen van dien voor de leefbaarheid van de toekomstige informatiesamenleving.

Actueel ketenvraagstuk: een Europees strafregister?

Na deze wat theoretische bespiegelingen stel ik voor om deze ketenbenadering eens toe te passen op een actueel praktijkgeval, om het nut van ketendenken te verduidelijken. In juli 2004 werden we opgeschrikt door de affaire Fourniret, de Franse seriemoordenaar die na enkele lange gevangenisstraffen verhuisde naar België, waar hij als conciërge op een basisschool ongestoord zijn moorddadige werk voortzette. Zijn Franse strafverleden was bij zijn aanstelling kennelijk niet in beeld gekomen. In de algemene verontwaardiging pleitten enkele EU-Lidstaten voor een centraal Europees strafregister. Het idee is dat iedereen dan weet hoe het zit. Dit is een gebruikelijke reactie op een maatschappelijk probleem: voor elk probleem een apart centraal register en klaar is Kees. Zo werd in het midden van de jaren negentig in Nederland in de Tweede Kamer door de VVD gepleit voor een centrale landelijke databank voor

zedenmisdrijven. Ook toen kreeg dat idee veel bijval, zowel van de toenmalige minister van Justitie als van het ambtelijke apparaat¹. Nadeel van een dergelijk centraal inhoudelijk informatiesysteem is, dat de registratie en het actueel houden van alle relevante inhoudelijke gegevens op die enorme schaal ondoenlijk is. Bovendien hebben we in het werk vaak geen tijd om allerlei databanken langs te lopen, om te zien of er iets is waarmee we in een concreet geval rekening moeten houden. Daarom zetten centrale databanken in de praktijk vaak weinig zoden aan de dijk. De meeste projecten verzanden. Als een dergelijk informatiesysteem soms toch van de grond komt, leidt dat meestal een kwijnend bestaan.

Waarom zou men nu wél iets mogen verwachten van een centraal strafregister voor de Europese Unie? Elk EU-land heeft immers al een centraal register met de eigen vonnissen. De registratie van vonnissen kan dus eigenlijk het probleem niet zijn. Kennelijk is het uitwisselen van die gegevens over de landsgrenzen heen wel een probleem. En misschien méér nog: het gebruik van vonnisgegevens bij een concrete beslissing, zoals bij de aanstelling van een Fransman als conciërge op een Belgische school, of bij de beslissing door de Belgische Justitie om een Fransman uit te sluiten als verdachte van een Belgisch misdrijf.

Het moet dus anders, maar hoe? Op 19 juli 2004 kopte de NRC²: “Donner verkiest uitwisseling van nationale gegevens boven een nieuw Europees register”. Inderdaad, waarom zou je de opslag van vonnisgegevens binnen de EU verder centraliseren, als vooral betere communicatie nodig is? In december 2004 besloten de vijftig (!) ministers van de Justitie en Binnenlandse Zaken van de Europese Unie dat elk strafrechtelijk vonnis in de Europese Unie voortaan onmiddellijk wordt doorgegeven aan de Justitie van het EU-land waar de veroordeelde woont. Gekozen is dus voor concentratie van

¹ Citaat: “VVD’er Korthals [...] dringt aan op een landelijke databank voor zedenmisdrijven bij de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI). De CRI zelf pleit daar al langer voor omdat de politie zich nu te veel vastklampt aan incidentele zaken”, NRC Handelsblad, 22 augustus 1996, pag. 3

² NRC Handelsblad, 19 juli 2004, pag. 1

het strafblad van een EU-ingezetene bij de Justitie van het woonland en niet voor een centraal Europees register. Andere EU-landen kunnen in het woonland gegevens opvragen over iemands strafvonnissen uit alle vijftientig Lidstaten. Volgens deze afspraak moeten die gegevens onmiddellijk, maar uiterlijk binnen tien werkdagen worden verstrekt. Dit politiek akkoord voorziet ook in een latere uitbreiding naar informatie-uitwisseling bij verhuizingen. Is daarmee het communicatieprobleem rond vonnisgegevens nu opgelost? Wat opvalt is, dat de afspraak voorlopig vooral leidt tot een meer overzichtelijke registratie van vonnissen. Waarom zou deze afspraak dan een beter perspectief bieden voor landsgrensoverschrijdend gebruik van vonnisgegevens bij concrete beslissingen? In het geval Fourniret ging het daar immers fout, bij zijn aanstelling als conciërge. Als bij een internationale verhuizing binnen de EU het strafblad niet in zijn geheel wordt overgedragen, vist men bij controle van iemands strafblad voor een risicodragende benoeming toch weer achter het net!

Nu voor het woonlandbeginsel gekozen is, zijn er voor de ketencommunicatie over iemands EU-strafblad uiteindelijk drie hordes te nemen:

1. een nieuw *strafvonnis* in een van de vijftientig Lidstaten moet leiden tot aanvulling van iemands strafblad bij de Justitie van het woonland; deze overdracht van vonnisinformatie speelt zich af binnen één keten, de *strafrechtketen*, maar wel EU-breed;
2. bij een internationale verhuizing binnen de EU moet iemands *strafblad* in zijn geheel worden overgedragen aan de Justitie van het nieuwe land van vestiging; deze overdracht speelt zich ook af in de *strafrechtketen*, maar de prikkel voor de overdracht komt nu uit een andere keten, hier voor het gemak de *verblijfsketen* genoemd;
3. daarna moet dit overgedragen strafblad in alle EU-landen gebruikt worden bij beslissingen, bijvoorbeeld bij een aanstel-

ling als conciërge, ook weer in een andere keten dan de strafrechtketen; in dit voorbeeld de *arbeidsketen*.

Betere informatie-uitwisseling rond de nationale strafregisters van de Europese Unie eist dus tenminste drie verschillende stelsels van ketencommunicatie op EU-schaal (zie figuur 3). Wij hebben met dergelijke keteninformatiseringstrajecten nog weinig ervaring. Mij zijn althans daarvan op deze schaal geen succesvoorbeelden bekend. Volgens de inzichten van *Keteninformatisering in de rechtstaat* hebben selectieve communicatiestelsels rond strafbladen wel degelijk een goede kans van slagen en kunnen ze veel foute beslissingen in ketens voorkomen, in tegenstelling tot een gecentraliseerd Europees strafregister.

figuur 3

Communicatiestelsels rond strafbladen in de Europese Unie

- In de *strafrechtketen*: elk *strafvonnis* naar het juiste strafblad in het woonland
- Bij een internationale verhuizing binnen de EU: iemands *strafblad* moet naar het nieuwe land van *vestiging*; de overdracht zelf zit in de *strafrechtketen*, maar de prikkel voor de overdracht komt uit de *verblijfsketen*
- *Strafblad* gebruiken in andere ketens binnen de EU, bijvoorbeeld in de *arbeidsketen*

Kijk maar eens naar horde 1. Die is alleen goed te nemen als een buitenlands strafvonnis op de juiste persoon wordt ‘geboekt’. Dat kan alleen als aan het begin van de strafzaak elders in de EU een

grondige biometrische controle vanuit het woonland wordt verricht, met forensische precisie. Zelfs in het woonland zelf blijkt dat geregeld fout te gaan. Het record bij ons is in handen van een persoon met meer dan 100 aliases. Welk van de aliases de echte identiteit is, kan men vanuit de administratie niet beoordelen. Evenmin kan de administratie er uitsluitsel over geven, of de andere aliases echte identiteiten betreffen van medeplichtigen of van onschuldige slachtoffers, of dat het fictieve identiteiten zijn die zo in de justitiële documentatie terecht zijn gekomen. Figuur 4 laat zien hoe een Spaans strafvonnis voor een ingezetene van Nederland in het juiste strafdossier terecht kan komen. Voor forensische vingerafdrukcontrole beschikt Nederland over het HAVANK-systeem, dat voor elk set vingerafdrukken een overzicht geeft van alle aliases die iemand in Nederlandse strafzaken heeft gebruikt.

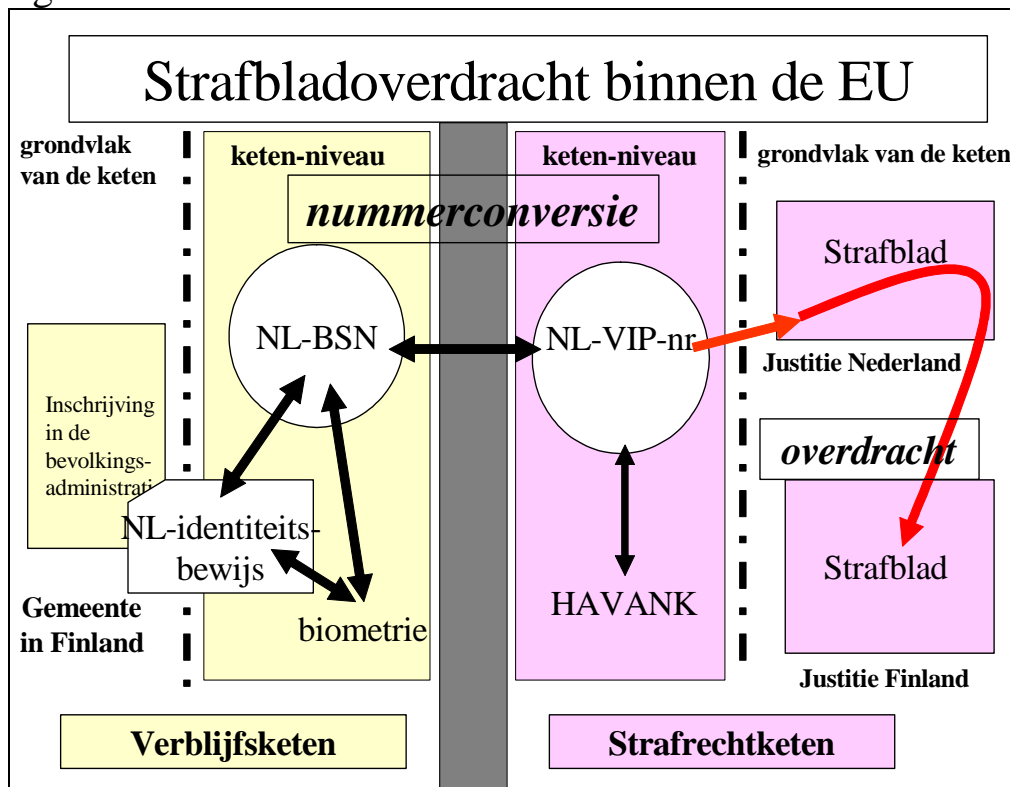
figuur 4



Een EU-brede informatie-infrastructuur met een forensische vingerafdrukcontrole op afstand vanuit het woonland is daarom een absolute noodzaak. De meer gewiekste strafklantjes zullen anders de kans benutten om vanuit een ander EU-land weer nieuwe aliasen in te steken, om zo hun eigen strafblad schoon of beperkt te houden.

Horde 2 betreft de overdracht van iemands strafblad als geheel bij een internationale verhuizing binnen de EU. Strafblad en vestiging vanuit een ander EU-land vormen namelijk onderdeel van twee verschillende ketens: het strafblad onderdeel van de *strafrechtketen*; de internationale verhuizing onderdeel van de *verblijfsketen*.

figuur 5



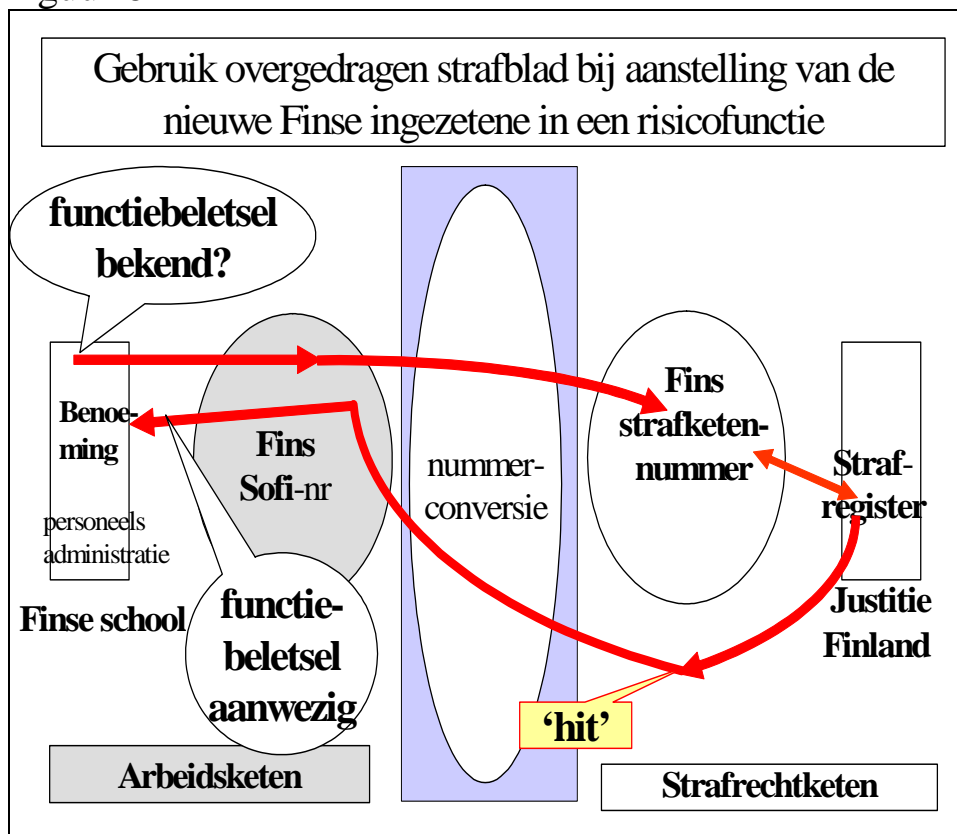
De overdracht van het strafdossier blijft zelf wel binnen de strafrechtketen, maar moet nu automatisch worden uitgelokt vanuit de verblijfsketen. Die aansturing moet in de verblijfsketen zijn ingebed in een lokaal werkproces, bijvoorbeeld 'inschrijving' binnen

een gemeente. Figuur 5 beschrijft de communicatie voor een Nederlandse ingezetene die zich in Finland wil vestigen. De houder van een identiteitsbewijs met burgerservice-nummer (BSN) kan binnenkort met biometrie worden gecontroleerd. Na nummerconversie, eventueel met biometrische controle vanuit HAVANK bestaat voldoende zekerheid over de juiste koppeling tussen de betrokken persoon en zijn eventuele strafblad om dit aan de Justitie van Finland over te dragen. Deze overdracht kan het beste volautomatisch verlopen, dus zonder menselijke tussenkomst, om vertragen of fouten te voorkomen. Die zijn volgens de inzichten van *Keteninformatisering* anders moeilijk te vermijden bij communicatie tussen twee ketens met verschillende dominante ketenproblemen. Het eigenbelang van de verblijfsketen bij een trefzekere strafbladoverdracht in de strafrechtketen is gering. Bovendien, wat heeft de Finse ambtenaar burgerzaken op het moment van inschrijving te maken met iemands strafblad, zeker als er geen sprake is van een nieuwe Finse misdrijfverdenking? Toch moet dit communicatiestelsel volgens onze rechtsnormen zorgen voor compartimentering van de informatieverwerking in de strafketen ten opzichte van die in de verblijfsketen. Ik kom daar verder op terug als ik iets meer ga zeggen over de betekenis van de toevoeging ‘*in de rechtstaat*’.

Op de schaal van de EU is het geschetste communicatiestelsel rond de overdracht van een strafblad naar het nieuwe woonland al een ongekende uitdaging, maar dat is voor de oplossing van ons communicatieprobleem nog niet genoeg. Want het strafblad dat zich in de strafrechtketen bevindt, moet nu ook daadwerkelijk gebruikt worden in alle EU-landen bij beslissingen in *allerlei andere* ketens, bijvoorbeeld in de ‘arbeidsketen’ in het kader van een aanstelling als conciërge. Horde 3 vergt dus communicatie tussen de strafrechtketen en een *steeds wisselende* tweede keten. Figuur 6 laat dit zien. De nieuwe Finse ingezetene met zijn voormalig Nederlandse strafblad wordt via zijn Finse sofi-nummer gescreend op risico’s in verband met zijn benoeming. Eerst wordt automatisch gecontro-

leerd of aan deze persoon een Fins strafketen-nummer is toegekend. Als dit zo is, wordt na nummerconversie gecontroleerd of er voor deze benoeming beletselen in het (nu Finse) strafblad vermeld staan. Alleen in het geval van een ‘hit’ wordt aan de Finse beslisser meegedeeld *dat* er beletselen zijn, maar niet *welke*. Door nummerconversie blijkt het ook in dit communicatiestelsel mogelijk om de informatiehuishoudingen van de arbeidsketen en de strafrechtketen gescheiden te houden.

figuur 6



Dit voorbeeld maakt duidelijk hoe complex onze samenleving in elkaar zit, als je er naar kijkt vanuit het aspect van grootschalige informatie-uitwisseling. Het is niet mijn bedoeling u met deze schetsmatige ketenanalyse af te schrikken. Het leek mij gewoon leuker om samen een ketenanalyse te doen dan om er alleen over te praten. Hoewel de ‘keten’ natuurlijk slechts een abstractie tussen de oren is, hoop ik genoegzaam te hebben laten zien, dat je er de

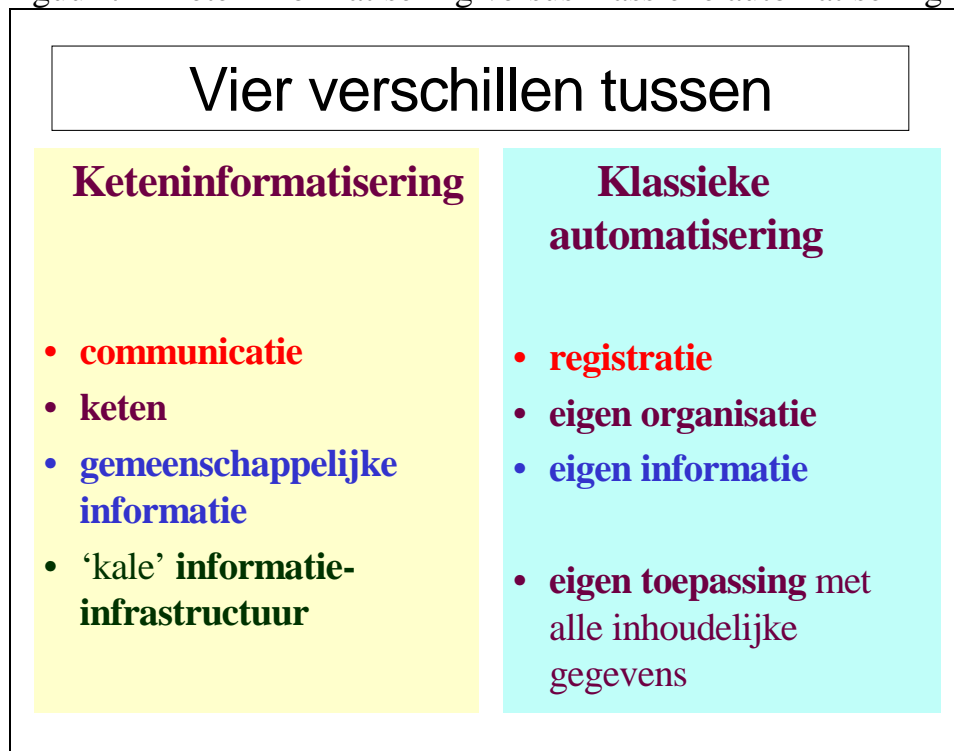
weg mee kunt vinden in het ingewikkelde ketenlandschap van onze informatiesamenleving in wording. Een meer simplistische kijk verandert helaas niets aan de complexe werkelijkheid. Met een ketenbril op krijgt de informatisering van de samenleving ook iets boeiends en spannends. Ik heb het voorbeeld van het EU-strafblad uitvoerig aan de orde laten komen, omdat het model kan staan voor communicatieknooppunten zoals het EU-identiteitsdossier en het EU-patiëntdossier. Deze mega-communicatiestelsels zijn hoekstenen van onze toekomstige informatiesamenleving. Het vakgebied *Keteninformatisering in de rechtstaat* biedt nuttig gereedschap om deze communicatiestelsels te ontwerpen en tot stand te brengen. Als mijn leeropdracht in de komende jaren de vereiste uitgangspunten en fundamenten voor deze drie maatschappelijke prioriteiten (strafblad, identiteitsdossier en patiëntdossier) kan helpen ontwerpen en realiseren, zal ik later tevreden op mijn gecombineerde Haagse-Utrechtse periode terugkijken.

Nog teveel mensen denken dat het noodzakelijk is om alle gegevens in een keten in één database te stoppen. Dat levert op deze enorme schaal vooral een concentratie van beheeractiviteiten op, geen communicatie. Daarbij moet dit beheer dan bovendien worden uitgevoerd door mensen die nauwelijks binding hebben met de vastgelegde gegevens. Het is veel beter wanneer alle partijen in een keten zelf hun eigen gegevens verzamelen en beheren. Eén gemeenschappelijk inhoudelijk dossier, dat werkt op deze schaal niet. Informatie moet bij de eigenaar blijven en daar beheerd worden. Tegelijkertijd hebben we een centraal toegangstelsel nodig, inclusief een methode voor signaleringen en waarschuwingen, zodat andere partijen in de keten over de essentiële gegevens kunnen beschikken als dat nodig is. Bij keteninformatisering draait het daarom eerst en vooral om toegangsmechanismen. Het opmerkelijke is wel dat het toegangsmechanisme per keten verschilt. Voor iemand die een herseninfarct heeft, geldt dat een klein aantal gegevens onmiddellijk voor de behandelende arts beschikbaar moet zijn voor een effectieve ingreep. De keten zal die dus zo snel mogelijk

moeten kunnen leveren. Dat communicatiestelsel is heel anders dan bijvoorbeeld dat voor diabetici. Voor een goede behandeling van allerlei kwalen in de loop van de rest van iemands leven hebben vele zorgverleners bovendien heel verschillende gegevens nodig.

Keteninformatisering betreft dus vooral structureren en automatiseren van de communicatie die nodig is om de gegevens aan elkaar beschikbaar te stellen waarover alle deelnemers in de keten moeten kunnen beschikken. Keteninformatisering verschilt daarmee aanzienlijk van de gebruikelijke benadering van de automatisering. Figuur 7 vat de vier belangrijkste verschilpunten samen.

figuur 7 Keteninformatisering versus klassieke automatisering



Allereerst richt keteninformatisering zich op *communicatie* van slechts enkele voor de keten kritische gegevens, niet op *registratie* van die gegevens. Centraal staat de vraag waar het benodigde gegeven op het juiste moment elders uit de keten vandaan kan worden gehaald om op de juiste plaats een foute beslissing te voorko-

men. Hoe dat gegeven ergens in de keten moet worden vastgelegd en beheerd, speelt daarbij geen bijzondere rol.

In de tweede plaats draait bij keteninformatisering alles om de *keten*, niet om de *eigen organisatie*. De analyse van informatieproblemen en de ontwikkeling van informatiesystemen gaan traditioneel uit van de interne organisatie van de opdrachtgever. Keteninformatisering kiest echter het externe ketenniveau als vertrekpunt en richt zich op het dominante ketenprobleem. ‘Keteninformatisering’ gaat er overigens wel van uit dat elke ketenpartner zijn eigen informatisering serieus neemt. ‘Keteninformatisering’ concurreert dus niet met de gebruikelijke organisatiegerichte aanpak van automatisering door de ketenpartners, maar vult deze aan met een ketenspecifiek communicatiestelsel dat op ketenniveau als een verkeersregelaar de communicatie tussen partijen tot stand brengt indien dat nodig is.

Het derde punt van verschil betreft de gegevens. ‘Keteninformatisering’ richt zich alleen op de essentiële *gemeenschappelijke gegevens*, en dan nog alleen voorzover die onmisbaar zijn voor de aanpak van het desbetreffende dominante ketenprobleem. Organisaties zijn echter primair gericht op het bijeenbrengen en beheren van *alle inhoudelijke gegevens* die zij in het werk nodig hebben.

Ten slotte het vierde verschilpunt. Directe beschikbaarheid van een kritisch gegeven op het moment van beslissing of handeling kan alleen gerealiseerd worden met een ketenspecifieke, kale *informatie-infrastructuur* die afgestemd is op het gezamenlijk aan te pakken dominante ketenprobleem. Met een betrouwbaar patiëntnummer kan bij elk nieuw recept op ketenniveau worden nagegaan of dit een negatieve samenloop vertoont met alle andere nog lopende recepten van deze patiënt, ook al bevinden zijn medicijngegevens zich in tien verschillende *interne informatiesystemen* bij apothekers en artsen.

Keteninformatisering in de rechtstaat

Ik kom nu toe aan de betekenis van de toevoeging ‘in de rechtstaat’ aan de benaming van de leerstoel. Deze bedoelt aan te geven, dat grondbeginselen van het recht moeten dienen als uitgangspunt of, anders gezegd, als ontwerpcriterium voor informatie-infrastructuren voor grootschalige ketencommunicatie.

Een voorbeeld ter verduidelijking³. In ruim veertig staten van de Verenigde Staten is ter bescherming van kinderen de Megan’s Law aangenomen, of een variatie hierop. Deze wet houdt in, dat de gehele woonomgeving wordt geïnformeerd als een veroordeelde pedofiel in de buurt komt wonen. De wet is vernoemd naar een zevenjarig meisje dat in 1994 is verkracht en vermoord. De dader - twee keer eerder voor pedofilie veroordeeld - woonde in het huis tegenover het slachtoffer. Deze Amerikaanse wet vat het idee ‘communicatie’ blijkbaar op als ‘omroep’ (‘broadcast’). Binnen onze rechtscultuur vinden we deze vorm van uitwisseling van gevoelige persoonsgegevens vaak niet rechtmatig. Keteninformatisering in de rechtstaat vat communicatie op als ‘signaleren’ of ‘iemand waarschuwen’ als die een concrete beslissing moet nemen die zonder die kritische informatie fout uit zou pakken. Bij deze signalering past de metafoor van ‘post’ beter dan die van ‘omroep’. Misschien moeten bureaus met kinderen uiteindelijk ook wel gewaarschuwd worden, maar het verspreidingsprincipe ‘omroep’ van de Megan’s Law is in onze rechtscultuur zelden het goede, en zeker niet het enige, antwoord op een knellende maatschappelijke behoefte aan betere communicatie.

In het besproken praktijkgeval van het EU-strafblad hebben we tot twee keer toe gezien dat bij de communicatie van de ene keten naar de andere, het ene ketennummer werd omgezet in het persoonsnummer van de andere keten. Daardoor blijven persoonsgegevens uit de strafrechtketen bijvoorbeeld afgeschermd voor instanties in de verblijfs- of in de arbeidsketen. De nummerconversie zorgt er

³ NRC Handelsblad, 3 december 1998, Profiel, pag. 2

voor, dat persoonsgegevens uit de ene keten niet zomaar kunnen worden gekoppeld aan gegevens uit een andere keten. Keteninformatisering in de rechtstaat kiest dus de bescherming van de persoonlijke levenssfeer tot uitgangspunt voor communicatieoplossingen door het beginsel van doelbinding op ketenniveau toe te passen. Terwijl in de strafrechtketen iemands strafblad trefzeker aan het nieuwe woonland wordt overgedragen, wordt door de nummerconversie in de verblijfsketen niet zichtbaar dat iemand een strafketen-nummer of een strafblad heeft. En in de strafrechtketen wordt betrokkene met rust gelaten zolang er geen concrete verdenking van een nieuw strafbaar feit is. Of deze oplossing echt zal werken, hangt natuurlijk ook af van allerlei andere factoren, zoals de kans op identiteitsfraude bij de internationale verhuizing. Immers, we hebben in het geval van een burger met een strafblad niet vanzelfsprekend te maken met een meewerkende burger. Hij zal misschien proberen zich bij de verhuizing van zijn strafblad te ontdoen. Als dat stelselmatig lukt, zal een deel van de ernstige criminaliteit verschuiven naar het buurland met de grootste slaagkans voor identiteitsfraude. Dan brengt het EU-strafblad met woonlandbeginsel ons van de regen in de drup.

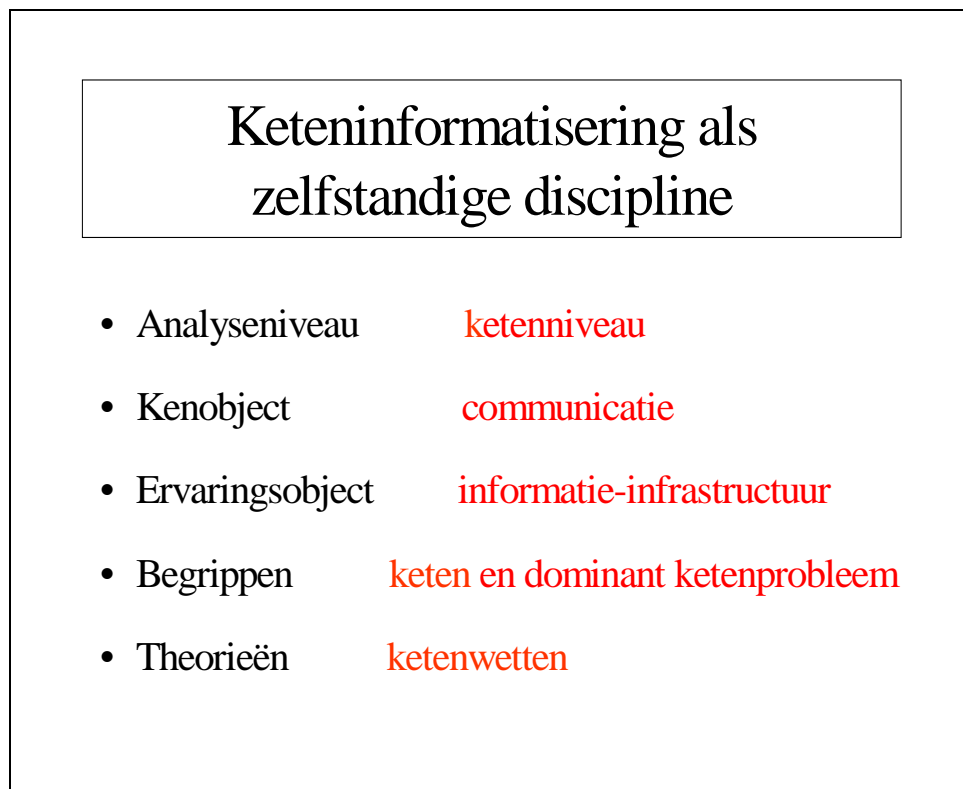
‘In de rechtstaat’ heeft nog een tweede betekenis. Maatschappelijke ketens krijgen steeds meer internationale uitlopers en vervlechtingen. Indien het recht dient als uitgangspunt voor informatie-infrastructuren van ketens, zal het zodoende steeds vaker voorkomen dat binnen eenzelfde keten sprake is van meerdere, soms moeilijk verenigbare rechtsculturen. Daarmee dient bij keteninformatisering rekening te worden gehouden. In de praktijk zijn we daar bijvoorbeeld mee geconfronteerd bij de eisen van de VS ten aanzien van reizigersgegevens. Er is meer inzicht nodig in de mogelijkheden om verschillende rechtsculturele uitgangspunten naast elkaar een plaats te geven bij geautomatiseerde ketencommunicatie. Nu kiezen we vaak voor de oplossing van de partij die het meest in de melk te brokkelen heeft. Voorzover deze rechtsculturele verschillen echter betrekking hebben op EU-landen onderling, is

dit geen toekomstvaste strategie. Binnen de EU gaan we immers meestal uit van het beginsel van reciprociteit.

Keteninformatisering als zelfstandige discipline

Ik laat deze gelegenheid niet voorbij gaan zonder iets te zeggen over de plaats van *Keteninformatisering in de rechtsstaat* binnen het brede gebied van de informatie- en computerwetenschappen. Keteninformatisering in de rechtstaat kan worden aangemerkt als een zelfstandige subdiscipline, omdat het alle⁴ daarvoor vereiste kenmerken heeft. Figuur 7 vat deze criteria samen. Andere informatiewetenschappen geven andere invullingen aan de vijf criteria. Aan de hand hiervan kunnen staf en studenten ontdekken waar synergiemogelijkheden liggen bij multidisciplinaire samenwerking of integratie van leerstof.

figuur 7



⁴ Hier wordt de benadering gevolgd die Lionel Robbins heeft toegepast voor de wetenschappelijke positionering van de economie in *An essay on the nature & significance of economic science*, MacMillan & Co, London, 1932

Onderwijs en onderzoek

Dit brengt mij bij mijn laatste punt, onderwijs en onderzoek. Mijn eerste onderrwijservaringen hebben mij aangenaam verrast. Meer inzicht in de complexe ketenvervlechtingen van een informatiesamenleving in wording blijkt studenten te kunnen inspireren. Zij begrijpen dat het hun generatie is, die voor de uitdaging staat om een leefbare informatiesamenleving te bouwen. Mijn leeropdracht stelt hen in staat om hun eigen gereedschap en kennis te ontwikkelen. *Keteninformatisering in de rechtstaat* bevat essentiële bagage voor studenten informatica en informatiekunde en publiek recht. Het zou zo moeten worden, dat een professionele definitiestudie voor een informatiesysteem niet wordt opgeleverd zonder een gegeden ketenanalyse. Die zal het besef bevorderen dat interne informatievraagstukken vaak een relatie hebben met externe ketenproblemen en dan niet alleen met een intern informatiesysteem kunnen worden aangepakt. Voor studenten publiek recht zit de winst bijvoorbeeld in beter inzicht in de uitvoerbaarheid van regels en de rol die juridische beginselen spelen bij de informatievoorziening voor de uitvoering van overheidsbeleid.

Het maatschappelijke belang van ketens pleit voor een meerjaren programma van wetenschappelijk onderzoek naar ketensamenwerking en de daarvoor vereiste informatie-infrastructuren. De beschikbare theorie moet verder worden uitgewerkt en aangevuld. In de praktijk waarneembare keteninformatisering moet worden beschreven naar werking, ontstaansgeschiedenis en effecten. Voor studenten liggen daar veel interessante onderwerpen voor maatschappelijk belangwekkend afstudeeronderzoek. Ik denk bijvoorbeeld aan de keteninformatisering rond werk en inkomen, verslavingszorg, geld- en kredietwezen, automobilititeit, strafrecht en vreemdelingen. Daarnaast dient het gedachtegoed van *Keteninformatisering in de rechtstaat* breder toegankelijk te worden gemaakt. Ik zou mijn werkzaamheden over een aantal jaren willen kunnen afsluiten met de publicatie van een handboek in de Engelse taal.

Dankwoord

Dames en heren, aan het slot van mijn rede wil ik allereerst mijn dank uitspreken aan de departementsleiding van Justitie die mij toestaat om een dag in de week bij de universiteit Utrecht te werken aan verdieping en verspreiding van het gedachtegoed van keteninformatisering in de rechtstaat. Het is een uitdaging om de grondbeginselen van de moderne rechtstaat duidelijker tot gelding te brengen in geautomatiseerde externe communicatie.

Ik dank de leden van het College van Bestuur van de universiteit, de Rector Magnificus, de Decanen en de staf van de faculteiten Wiskunde en Informatica en van Rechtsgeleerdheid, dat zij de waarde van *Keteninformatisering in de rechtstaat* hebben onderkend en mij hun vertrouwen hebben gegeven om dat nieuwe vakgebied een eigen gezicht te geven. Ik voel mij daarbij gesteund door de opmerkingen van de Voorzitter van het College van Bestuur bij de opening van dit academische jaar over het belang voor de Universiteit Utrecht van samenwerking tussen disciplines en van internationalisering. Ketendenken leidt tot meer begrip voor de internationale uitlopers van maatschappelijke ketens en tot samenwerking tussen informatiekunde en publiek recht met het oog op rechtsculturele verschillen bij internationale informatie-uitwisseling. Keteninformatisering in de rechtstaat kan zo een steentje bijdragen aan het Collegebeleid om het voor buitenlandse studenten interessant te maken om in Utrecht te studeren.

Mijn collega's in en rond Justitie ben ik erkentelijk voor de talrijke inspirerende en kritische discussies rond ketenvraagstukken gedurende al zo vele jaren. Ik zou deze in de toekomst niet willen missen.

Ik dank mijn collega's aan beide faculteiten waarvoor mijn leeropdracht is bedoeld, voor de prettige wijze waarop zijn mij in hun midden hebben opgenomen.

Ten slotte dank ik mijn echtgenote en zonen voor hun steun bij het verwezenlijken van mijn idealen en mijn vrienden en kennissen, van wie er velen hier aanwezig zijn, voor de enthousiaste wijze waarop zij met mij meeleven.

Nederlandse literatuurverwijzingen:

1. *Keteninformatisering, met toepassing op de justitiële bedrijfsketen*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1997, ISBN 90 5409 131 2
2. *Werken met keteninformatisering*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1999, ISBN 90 5409 226 2
3. *Informatiestrategie voor ketensamenwerking*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002, ISBN 90 1209 697 9
4. *ICT, Spelbederver of Dwarskijker?*, in: Liber Amicorum '50 Jaar informatiesystemen 1978-2028' ter gelegenheid van het afscheid van prof. dr T.M. Bemelmans (A. Valstar en M. van Genuchten, red), Technische Universiteit Eindhoven, maart 2004
5. *Persoonsnummers en privacy*, in: Privacy & Informatie, 2002, 5e jaargang, nummers 2 (april), pp. 52-56 en 3 (juni), pp. 100-105, Koninklijke Vermande, Lelystad, ISSN 1388-0241;
6. *Identiteit als kernvraagstuk in een informatiesamenleving*, in: Handboek Fraudepreventie, Samson, Alphen a/d Rijn, november 1999, hoofdstuk Fraude en integriteit, nr E 4010
7. *Biometrie en privacy*, in: Privacy & Informatie, 2000, 3e jaargang, nr 6 (december), pp. 244-250, Koninklijke Vermande, Lelystad, ISSN 1388-0241
8. *Identiteitsfraude als uitdaging voor de rechtstaat*, in: Privacy & Informatie, 2003, 6e jaargang, nummer 4 (augustus), pp. 148-153, Koninklijke Vermande, Lelystad, ISSN 1388-0241

Engelstalige literatuurverwijzingen:

1. *Chain-computerisation for interorganisational policy implementation*, in: Information Infrastructures & Policy 6 (1997-1999), IOS Press, Amsterdam, maart 2000
2. *Chain-computerisation for better privacy protection*, in: Information Infrastructures & Policy 6 (1997-1999), IOS Press, Amsterdam, maart 2000
3. *Biometrics and Privacy*, in: Computer Law and Security Report, May/June 2001, vol. 17 (3) 2001, pp. 154-160, Elsevier Science Ltd, Oxford, UK , ISSN 02673649
4. *Personal numbers and identity fraud, number strategies for security and privacy in an information society*, Part I en II, in: Computer Law and Security Report, vol. 18 (5 en 6) 2002, pp. 327-332 en pp. 387-395, Elsevier Science Ltd, Oxford, UK , ISSN 02673649
5. *Identity fraud as a challenge to the constitutional state*, in: Computer Law and Security Report, vol. 20 (1) 2004, pp. 29-36, Elsevier Science Ltd, Oxford, UK , ISSN 0267-3649
6. *Two barriers to realizing the benefits of biometrics: A chain perspective on biometrics, and identity fraud as biometrics' real challenge*, in Optical Security and Counterfeit Deterrence Techniques V, edited by Rudolf L. van Renesse, Proceedings of SPIE-IS&T Electronic Imaging, SPIE Vol. 5310, pp. 90-102 (2004). Also in: Computer Law and Security Report, vol 21 (2), March-April 2005, Elsevier Science Ltd, Oxford, UK, ISSN 0267-3649