

PrimaVera Working Paper Series



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

PrimaVera Working Paper 2011-02

Wat is een semantische standaard en hoe kan College Standaardisatie die vraag (anders) beantwoorden?

Pieter Wisse

October 2011

Category: academic

University of Amsterdam
Department of Information Management
Roetersstraat 11
1018 WB Amsterdam
<http://primavera.fee.uva.nl>

Copyright ©2011 by the Universiteit van Amsterdam

All rights reserved. No part of this article may be reproduced or utilized in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system, without permission in writing from the authors.

Wat is een semantische standaard en hoe kan College Standaardisatie die vraag (anders) beantwoorden?

Pieter Wisse

Abstract

Government(s) should engage in proper infrastructure for information exchange. Such an infrastructure, as do roads, traffic rules, etcetera, supports social behaviours, effectively turning ‘users’ into participants. First and foremost, then, people participate in mutual exchange, i.e. interaction, rather than in exchange with government, as governments all over, mistakenly, I believe, still seem to want to have it when promoting e-government. It simply follows that the more or less self-centred standards issued by government are not really standards at the wider scale of society as a whole. Therefore, they are not adopted. It only helps to start looking at the opportunities and problems more realistically, that is, at the proper scale of exchange variety. The case of the Netherlands is especially interesting, as the country is too small to permit itself to ignore interdependency across its geographical borders. The relevant scale is inherently international from the very start. For example, what is left for national standardisation efforts? This paper makes the comparison with the rules of soccer. The Dutch soccer federation is bound to ... translate them into the Dutch language, period. In the meantime, semantics or, rather, pragmatics, are different!

Language

Dutch. English translation of title: **What exactly is a semantic standard, and how should the Dutch Standardisation Board answer this question (differently)?**

Keywords

Information society, semantic standard, Standardisation Board, Standardisation Forum, metapattern, infrastructure, standardization process.

About the author

Pieter E. Wisse (www.wisse.cc) is founder and president of Information Dynamics, an independent company operating from the Netherlands and involved in research & development of complex, civil information engineering/management.

Pieter holds an engineering degree (mathematics and information engineering) from Delft University of Technology and a PhD (information management) from the University of Amsterdam where he is now affiliated with PrimaVera as a research fellow.

Inhoudsopgave

1. Trek het u (niet) aan!	4
2. Referentiekader voor stelselmatige, dwz subsidiaire positionering	5
3. College Standaardisatie in verhoudingen	7
4. Analyse en commentaar	9
5. Voorrang voor stelselmatig ontwerp, dan (pas) lijst	13
6. Synthese: verkeersinfrastructuur	15
7. Intermediaire taak voor College Standaardisatie	17
8. Open? Algemeen-belang standaard!	18
9. ‘Standaard’ van een andere orde	19
10. Daarom College/Forum Standaardisatie!	21
literatuur	23

Ook in Nederland zijn we allang (hard) toe aan infrastructureel bewust ingerichte voorzieningen voor informatieverkeer, dus op maatschappelijke schaal inclusief internationale aansluitingen. Daar horen verkeersregels onlosmakelijk bij.

1. Trek het u (niet) aan!

Neem wedstrijdleding. Wel eens nagedacht, hoe dat zit? Laten we naar een voetbalwedstrijd kijken. Zeggen spelregels er iets over?

Regel 4 (KNVB, 2009) gaat over “de uitrusting van de spelers.” Onder de noemer “kleuren” geldt o.a. dat

beide teams [...] kleding [moeten] dragen die [ze] onderscheidt van elkaar.

Merk op, dat de spelregel *niets* over concrete kleuren vermeldt. Die keuze laat de voetbalbond vrij. Wie bepaalt kleur(en) dan wèl. Daarvoor kent elke vereniging eigen regels.

Wanneer de uniformen van verenigingselftallen die een wedstrijd gaan spelen nagenoeg ... uniform zijn, kan het spel eronder lijden. Die verwarrende factor voor spelers, scheidsrechter, grensrechters en toeschouwers elimineert de organiserende bond met de *spelregel* die voldoende *verschil* van kleuren eist.

Dit illustreert, dat verschillende (soorten) partijen *complementaire maatregelen* treffen. De bond regelt zus, elke vereniging zo. Daarbij bestaat *samenhang* tussen zus en zo. Bestuurskundig heet dat het subsidiariteitsbeginsel. Er bestaat, nota bene, samenwerking voor *afstemming* van bijdragen aan regels.

Waarom zowel de uniform- als de verschilregel bijdraagt, is ordelijk spelverloop of, algemeen beschouwd, ordelijk maatschappelijk verkeer. Ja, ook weer voetbal toont, dat het niet altijd lukt; eventuele ontsparingen zijn echter niet aan onvoldoende afwijkende uniformen te wijten.

Nogmaals, het kledingvoorbeeld verduidelijkt verschillen tussen (maat)regelen *en hoe ze tegelijk samenhangen*:

- De vereniging verordonneert spelers van hetzelfde elftal voor een wedstrijd te verschijnen in kleding met *gelijke* kleur. Die specifieke uniforme kleur of kleurencombinatie is klip-en-klaar als een *standaard* begrijpelijk.
- De voetbalbond gaat er voor een wedstrijd van uit, dat verenigingen hun uniform adequaat regelen met de individuele spelers van de deelnemende elftallen. Daarom betreft de

Wat is een semantische standaard en hoe kan College Standaardisatie die vraag (anders) beantwoorden?

bondsregel voor kleuren juist *verschil* van uniformen. Dat heeft meer weg van een *metastandaard*.

2. Referentiekader voor stelselmatige, dwz subsidiaire positionering

In Nederland is er (het) College Standaardisatie. De naam suggereert bemoeienis met standaarden. Maar geeft die term duidelijk genoeg aan, waarvoor het College opgesteld is? Voor een zinvol antwoord moeten we verder kijken dan alleen College Standaardisatie zèlf.

De ingezette vergelijking met voetbalregels helpt verder op weg. Bijvoorbeeld, hoe luidt de *taakverdeling* voor “spelregels & reglementen” (KNVB, 2010) in de voetbalsport? Onder auspiciën van FIFA (Fédération Internationale de Football Association)

[beslist d]e IFAB [...] over eventuele vernieuwingen en aanpassingen van de Laws of the Game.

De afkorting IFAB staat voor International Football Association Board. Nota bene,

KNVB kan zelf geen nieuwe spelregels maken. Wel is het mogelijk om voorstellen aan te leveren die op de IFAB-vergadering besproken kunnen worden.

Wat gebeurt er met “eventuele vernieuwingen en aanpassingen” die IFAB uitvaardigt?

KNVB Spelregelcommissie zorgt voor een juiste vertaling van de in het Engels aangeleverde teksten.

Weliswaar

laat de FIFA [in sommige gevallen] ruimte aan de nationale bonden bij de uitvoering van enkele spelregels[,]

maar

FIFA-spelregels zijn [...] te allen tijde bindend[.]

Welke structuur raakt aldus herkenbaar?

Het onderwerp is “het voetbalspel.” In een wedstrijd spelen twee teams *tegen* elkaar. Tegelijk spelen ze *met* elkaar; anders is er helemaal geen wedstrijd.

Om wedstrijden te organiseren verenigen verenigingen zich op hun beurt tot een zgn bond.

Maar wie organiseert wedstrijden van teams van verenigingen die aangesloten zijn bij verschillende bonden? Daarvoor verenigen bonden zich op hun beurt tot een overkoepelende bond.

Omdat teams tegen elkaar spelen

loopt een potje voetbal [zonder spelregels] al snel uit de hand.

Kortom,

[r]egels zijn een essentieel onderdeel van de sport. [...D]ankzij duidelijke regels wordt het spelletje ineens een stuk sportiever – en dus leuker.

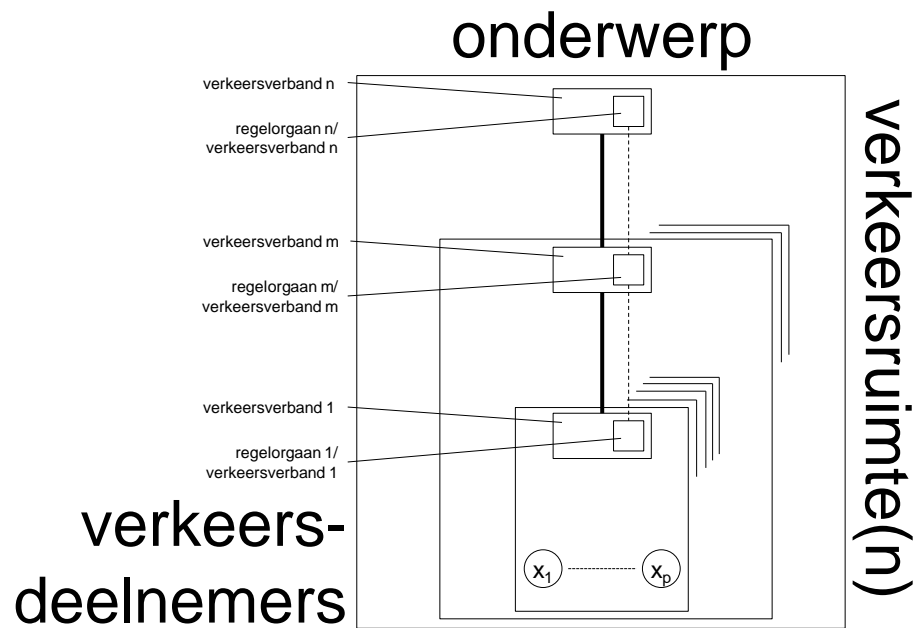
Voor “het voetbalspel” in wedstrijdverband zijn spelregels zó belangrijk, dat elke bond er een dienovereenkomstig aparte voorziening voor treft dan wel (er)kent. Zo neemt FIFA (opgericht 1904) deel in de oudere IFAB (opgericht 1886), heeft KNVB zijn Spelregelcommissie enzovoort.

De relatie van KNVB Spelregelcommissie met IFAB is hierboven ruwweg met een citaat aangeduid. Zulke organen staan echter niet slechts tot elkaar in verhouding. Zelfs leidend is de verhouding tussen, in dit voorbeeld, de betrokken bonden. KNVB neemt regels van FIFA over. Daarvan afgeleid geldt dat KNVB Spelregelcommissie “zorgt voor juiste vertaling” van wat IFAB bepaalt.

Hoe verhoudingen precies, ook weer, geregeld zijn, is uiteraard afhankelijk van onderwerp en wie de deelnemers zijn. Voor veralgemenisering van spel naar verkeer, met verkeer in de ruimste betekenis van maatschappelijk verkeer, blijft het basisschema echter intact. In figuur 1 zijn bedoelde verhoudingen gestileerd weergegeven.

In werkelijkheid zijn verhoudingen vaak ingewikkelder. Dat begint bij de indeling in verkeersruimten. Die hoeft niet strikt hiërarchisch te zijn. Terwijl voetbalbonden thans in hoofdzaak een geografisch patroon volgen van stad, regio, land, werelddeel en wereld, kunnen andere verenigingen zich bijvoorbeeld op godsdienstige grondslag organiseren. Of één en dezelfde vereniging is lid van diverse bonden.

Met zulke overwegingen in het achterhoofd, helpt figuur 1 tevens nader inzicht te verkrijgen in College Standaardisatie.



figuur1: geregelde verhoudingen voor geregeld verkeer.

3. College Standaardisatie in verhoudingen

De startvraag volgens het schema van figuur 1 luidt, of College Standaardisatie een verkeersverband is, of een regelorgaan. Antwoord: het is stellig een regelorgaan.

Daaruit volgen andere vragen, zoals:

- Welk(e) onderwerp(en) is (zijn) aan de orde?
- Voor welk verkeersverband functioneert College Standaardisatie als regelorgaan?
- Wat is de relevante verkeersruimte? Zijn er relaties (nodig) met andere ruimten?
- Dus, heeft dat verkeersverband relaties met andere verbanden voor grotere, respectievelijke kleinere verkeersruimten en/of verkeersdeelnemers?
- Zo ja, welke afgeleide relaties geeft dat voor College Standaardisatie met desbetreffende regelorganen?
- Hoe is de regelgeving erover verdeeld?
- Gebeurt dat optimaal volgens subsidiaire structuur?

Wat is een semantische standaard en hoe kan College Standaardisatie die vraag (anders) beantwoorden?

College Standaardisatie is ingesteld bij Besluit van de minister van Economische Zaken. Het oorspronkelijke instellingsbesluit dateert van 27 maart 2006. Dat is vervallen en op 11 maart 2010 vervangen door *Instellingsbesluit College en Forum Standaardisatie 2010*. Hoe luiden de antwoorden volgens dat thans geldige Besluit? Daarvoor bevat Artikel 3 (taak) aanwijzingen, evenals de Toelichting.

De volledige tekst van Lid a van Artikel 3 van het *Instellingsbesluit* luidt:

[Het college heeft tot taak] het in kaart brengen van en het doen van aanbevelingen aan de ministers over open standaarden voor de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidsorganisaties en bedrijven, tussen overheidsorganisaties en burgers en tussen overheidsorganisaties onderling[.]

Daaruit valt inderdaad op te maken, wat als onderwerp telt. Dat is “de elektronische gegevensuitwisseling.”

De relevante verkeersruimte lijkt met hetzelfde Lid eveneens afgebakend. Het betreft “uitwisseling tussen overheidsorganisaties en bedrijven, tussen overheidsorganisaties en burgers en tussen overheidsorganisaties onderling.” Maar is dit duidelijk? Wat strakker uitgedrukt, gaat het om **uitwisselingen waaraan pèr uitwisseling (in verkeerstermen: informatieverplaatsing) minstens één overheidsorganisatie deelneemt (functioneert als vertrekpunt resp. bestemming)**.

Om het nogmaals in voetbaltermen te zeggen,

zonder spelregels loopt een potje [gegevensuitwisseling] al snel uit de hand.

Volgens het *Instellingsbesluit* heeft College Standaardisatie dus, met andere woorden, de “taak” om met regels te komen voor ordelijk(er) verloop van gegevensuitwisseling. Maakt het nog uit, wat voor regels dat zijn? Ja, volgens zijn “taak” moeten het “open standaarden” zijn. Want, zoals het in de Toelichting staat,

[h]et kabinetsstandpunt is dat toepassing van open standaarden de norm is voor het elektronisch uitwisselen en het (her)gebruiken van gegevens (interoperabiliteit)[.]

Nog steeds Lid a van Artikel 3 bevat voorts een aanwijzing, wat het verkeersverband is dat College Standaardisatie als regelorgaan dient. Die ‘bond’ bestaat uit “de ministers,” want dat is het adres voor “het in kaart brengen van en het doen van aanbevelingen [...] over open standaarden” door College Standaardisatie.

Leden b en c van Artikel 3 zijn niet relevant voor positionering van College Standaardisatie. Lid d is dat weer wèl:

[Het college heeft tot taak] het ondersteunen bij en het adviseren over het Nederlandse standpunt op het gebied van standaardisatie in internationaal verband voor standaarden betreffende de elektronische gegevensuitwisseling met een publiek belang.

Het referentiekader uitgedrukt met figuur 1 helpt om de relatie primair tussen “de ministers” en “internationaal [verkeers]verband” te erkennen. Daarvan afgeleid gelden eventuele relaties van College Standaardisatie met andere regelorganen.

4. Analyse en commentaar

Hoe zou een voetbalbestuurder tegen dergelijke verhoudingen aankijken? Stellig vindt hij de afbakening van de verkeersruimte opmerkelijk.

Regels voor uitwisseling/verkeer gelden per definitie voor alle deelnemers in de desbetreffende verkeersruimte. College Standaardisatie is daarom feitelijk tevens regelorgaan voor burgers en bedrijven, zij het met de beperking dat de burger respectievelijk het bedrijf in kwestie deelneemt aan informatieverkeer met een overheidsorganisatie.

Maar welke regels zijn er voor onderling informatieverkeer van burgers en/of bedrijven? Ziet de overheid daarvoor géén taak voor haarzelf als regelorgaan? Zo nee, dan regelt de overheid het informatieverkeer voor haarzèlf weliswaar met één verzameling regels (standaard), maar burgers en bedrijven moeten afhankelijk van wederpartij juist kiezen (géén standaard, tenzij zij de overheidsregels voor informatieverkeer overnemen voor ‘eigen gebruik’). Hoe realistisch zijn dan (zie Toelichting)

een verdere verbetering van overheidsdienstverlening en [...] administratieve lastenverlichting door automatisering van informatiestromen tussen de overheid en de rest van de samenleving[?]

Hierbij moeten kwantitatieve verhoudingen meewegen. Gezien vanuit een burger of bedrijf, hoe vaak gaat het eigenlijk om gegevensuitwisseling met een overheidsorganisatie? Bijna nooit? In de meeste gevallen? Inderdaad, voor de meeste burgers en bedrijven bijna nooit.

Merk op dat voor traditioneel verkeer, dus van voetganger tot en met vliegtuig, allang omgekeerde verhoudingen gelden. Er bestaat infrastructuur. In beginsel kan daarop elk traject afgelegd worden. Voor gedrag van deelnemers tussen aangesloten punten is het volgende zelfs kenmerkend voor infrastructuur. Tot welke categorie een deelverzameling van aangesloten punten eventueel hoort, staat opzettelijk los van de regels die verkeersdeelname betreffen. Bijvoorbeeld in het Nederlandse wegverkeer: *iedereen* moet rechts houden.

Het lijkt erop, dat de notie van infrastructuur nog geen rol speelt voor de taak van College Standaardisatie. Sterker nog, zelfs voor informatieverkeer van/naar overheidsorganisaties geven “de ministers” als verkeersverband geen garantie welke regels daadwerkelijk van toepassing zijn (Toelichting):

Elk lid van het college zorgt er voor dat zijn ministerie of organisatie op de hoogte is van de besluiten en overwegingen van het college. Elk ministerie en elke organisatie blijft zelf verantwoordelijk voor zijn eigen handelen.

Bij nader inzien, zijn “de ministers” eigenlijk wel een verkeersverband? Uit wat daar staat, volgt dat College Standaardisatie scherper valt te typeren als uitbestede regelorgaan van “[e]lk ministerie en elke [overheids]organisatie,” die echter allemaal eigen verkeersregels kunnen (blijven) hanteren. Let wel, dat zijn dan weer (zoveelste afwijkende) regels waaraan burgers en bedrijven zich voor informatieverkeer met zo’n overheidsorganisatie moeten houden.

Wat de voetbalbestuurder gauw herkent, is het contrast met de spelregels voor ‘zijn’ sport. Die zijn ‘gewoon’ hetzelfde voor elke wedstrijd.

Wat de overheid daarentegen ‘regelt,’ de aanzet met het *Instellingsbesluit* ten spijt, heeft onverminderd veel weg van spelregels zowat per wedstrijd. Daar worden deelnemers tureluurs van. Informatieverkeer “loopt [...] al snel uit de hand” in plaats van dat het ordelijker verloopt, zoals de bedoeling is.

Wat voetbalbonden alom uiteindelijk begrepen, is dat het wedstrijd karakter van de sport uitsluit dat elke deelnemer in absolute zin “zelf verantwoordelijk [blijft] voor zijn eigen handelen.” Algemener beschouwd geldt dat (dus) voor verkeersdeelnemers. Verkeer gaat gepaard met onlosmakelijke betrekkelijkheid.

Dat is inderdaad een afweging. Meedoen, of niet?

Voor een overheidsorganisatie is dat zelfs principieel een retorische vraag.

De voetbalbestuurder weet, dat speldeelname een karakteristieke kijk vergt op “zelf verantwoordelijk [zijn] voor [...] eigen handelen.” De deelnemer is verantwoordelijk voor zijn *bijdrage*.

Spel- annex verkeersregels bepalen wat als bijdrage telt. Voor de voetbalsport leidde dat tot

functiescheiding. De spelregels zijn zoveel mogelijk onafhankelijk, inclusief onafhankelijk vastgesteld en inclusief onafhankelijk toezicht & handhaving (onpartijdige scheidsrechter), van specifieke bijdragen om te vermijden dat het “uit de hand” loopt. Dit laatste is negatief uitgedrukt. In positieve termen gaat het om optimaal verloop.

Nogmaals, “de ministers” vormen een verkeersverband dat afzonderlijke deelnemers, nou ja, de (kleine) deelverzameling die bestaat uit overheidsorganisaties, onverminderd, nou ja, “pas toe of leg uit,” ruimte laat om naar eigen goeddunken verkeersregels te bepalen, te volgen e.d. Blijkbaar zijn “de ministers” zich nog onvoldoende bewust van wat (informatie)verkeer inhoudt met betrekkelijkheid van dien, herstel, met inherente betrekkelijkheid van alle deelnemers. Daardoor heeft College Standaardisatie een, zachtjes uitgedrukt, lastige taak.

Er is een significant verschil met het voetbalvoorbeeld. Voor die sport is het gelukt om verwarring uit te bannen over enerzijds wedstrijddeelnemers, anderzijds de regels die gelden voor hun wedstrijdgedragingen. Dat onderscheid is echter voor “de elektronische overheid” niet manifest gemaakt. En precies dáár gaat het (dus) mis.

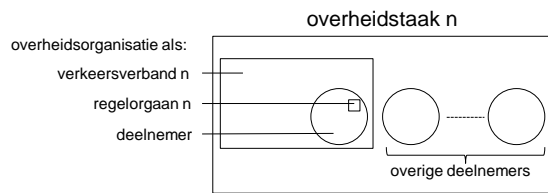
Een overheidsorganisatie voert haar taak uit. Daar zijn burgers, bedrijven en/of andere overheidsorganisaties bij betrokken.

Zo’n overheidsorganisatie is echter niet louter deelnemer aan het taakproces! Zij doet tevens de procesinrichting, met andere woorden, is eveneens regelorgaan voor haarzèlf en overige deelnemers. Naar de aard van overheidsbemoediging is de dubbelrol onvermijdelijk. Daarmee is *in beginsel* dus niets mis.

Het gaat echter mis, “loopt [...] al snel uit de hand,” zodra dat onderscheid *praktisch* verwatert. Met de oogkleppen op van een aparte deelnemer beseft “elk ministerie en elke [overheids]organisatie” blijkbaar niet wat zij allemaal ‘regelt’ voor vooral óók die overige deelnemers. Aldus houdt de aparte overheidsorganisatie met een beperkt aantal taken de regels voor haarzèlf ... beperkt. Voor overige deelnemers en vooral voor burgers en bedrijven pakt het juist omgekeerd uit. Zij zijn deelnemer in gevarieerde processen van overheidstaken met nog altijd dienovereenkomstige variëteit van nodeloos specifieke regels, zowat verschillend per overheidstaak, voor informatieverkeer.

Op deze manier is de verwachting over “administratieve lastenverlichting” daarom ongegrond, wellicht met uitzondering voor steeds de ene deelnemer die tegelijk de (specifieke) administratieve regels voor haar taakuitvoering uitvaardigt. Dat kan slechts een machtige overheidsorganisatie zijn. Met figuur 2 is een poging gewaagd om de diverse verkeersrollen van een overheidsorganisatie van elkaar te onderscheiden.

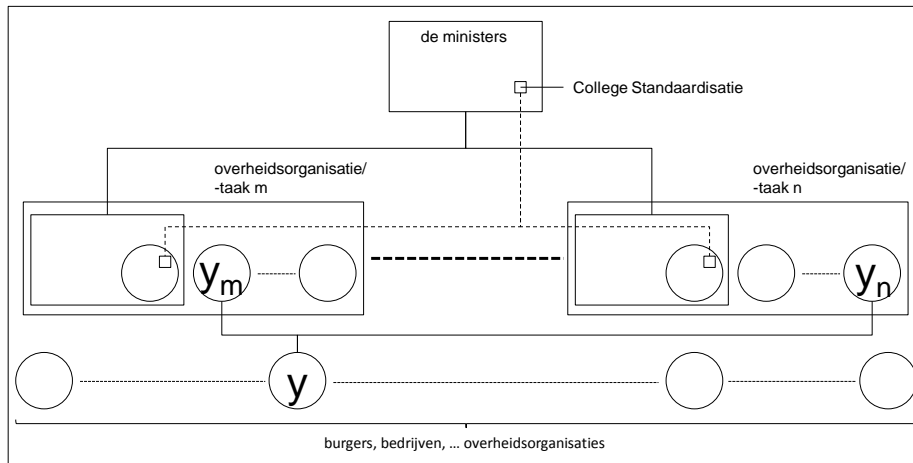
Wat is een semantische standaard en hoe kan College Standaardisatie die vraag (anders) beantwoorden?



figuur 2: karakteristieke samenloop van verkeersrollen in overheidsorganisatie.

Figuur 3 schetst hoe één en dezelfde burger enz. deelnemer is aan diverse taakprocessen (lees ook: deelnemer in diverse verkeersruimten) 'van' allerlei overheidsorganisaties.

Let wel dat figuur 3 nog beperkt is tot overheidstaken. Het daadwerkelijke schema is uiteraard véél 'breder.' Een burger enz. neemt immers deel aan allerlei maatschappelijk verkeer, waar één of meer overheidsorganisaties *niet* (direct) betrokken zijn.



figuur 3: op weg naar reële verkeersschaal.

De vraag is nu op/voor welke schaal College Standaardisatie opereert. Is dat de maatschappelijke schaal? Of betekent de toelichtende zin

Elk ministerie en elke organisatie blijft zelf verantwoordelijk voor zijn eigen handelen.

dat het College regels voor gegevensuitwisseling per beleidsterrein en/of uitvoeringstaak “in kaart breng[t] en aanbeve[e][t]”?

5. Voorrang voor stelselmatig ontwerp, dan (pas) lijst

Volgens Lid c van Artikel 3, *Instellingsbesluit*, heeft College Standaardisatie tevens als taak

het [...] in stand houden van een lijst met open standaarden waarvoor voor overheidsorganisaties een ‘pas-toe-of-leg-uit regime’ geldt en tevens het in stand houden van een lijst met gangbare open standaarden[.]

Van wat er (inmiddels) concreet op die eerstbedoelde lijst opgenomen is (Forum Standaardisatie, mei 2010), valt onder de rubriek “organisatorisch werkingsgebied” op dat *nergens* sprake is van andere deelnemers dan overheidsorganisaties. Wil dat zeggen dat het College zijn taak veel beperkter opvat dan Artikel 3, Lid a, vermeldt? Gaan de “aanbevelingen” (vooralsnog) niet verder dan “open standaarden voor de elektronische gegevensuitwisseling tussen [...] overheidsorganisaties onderling”? Daar lijkt het inderdaad sterk op. Maar raken daardoor van de weeromstuit juist overheidsorganisaties niet geconfronteerd met vermenigvuldiging van verkeersregels? Indien wat op de lijst staat niet geldt voor burgers enz. als deelnemer, wat dan wèl? En hoe sluiten overheidsorganisaties dan dáárop aan? Een *lijst* is overigens hoogstens een aanzet. Waarom laat College Standaardisatie het daarbij? Wellicht is de impliciete aanname, dat een open standaard een component of module vertegenwoordigt. En heerst het idee dat dergelijke modules op voorhand interoperabel zijn. Het is alsof een complete maaltijd bereid wordt door selectie van ingrediënten, verder niets. Daarentegen moeten de onderwerpen van (open) standaarden getypeerd zijn als (enkele) *aspecten* van informatievoorziening/-verkeer. Hoe dat (samen)wèrkt, vergt daarom met voorrang een expliciet *ontwerp* van ‘het geheel’ in kwestie. Zo’n lijst is dan niet zozeer een aanzet, maar een *vervolg*. Voor informatievoorziening is de term (informatie)architectuur in zwang geraakt. Kortom, wat het onmisbare ontwerp betreft, is dat niet precies waarvoor *Nederlandse Overheid Referentie Architectuur* (Ictu, vanaf 2006) bedoeld is? Ter ondersteuning van het College kan Forum Standaardisatie daarover iets zeggen. Want (Artikel 7, Lid h)

[h]et Forum behartigt deze taak door [...] het adviseren over de verdere ontwikkeling en toepassing van de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur.

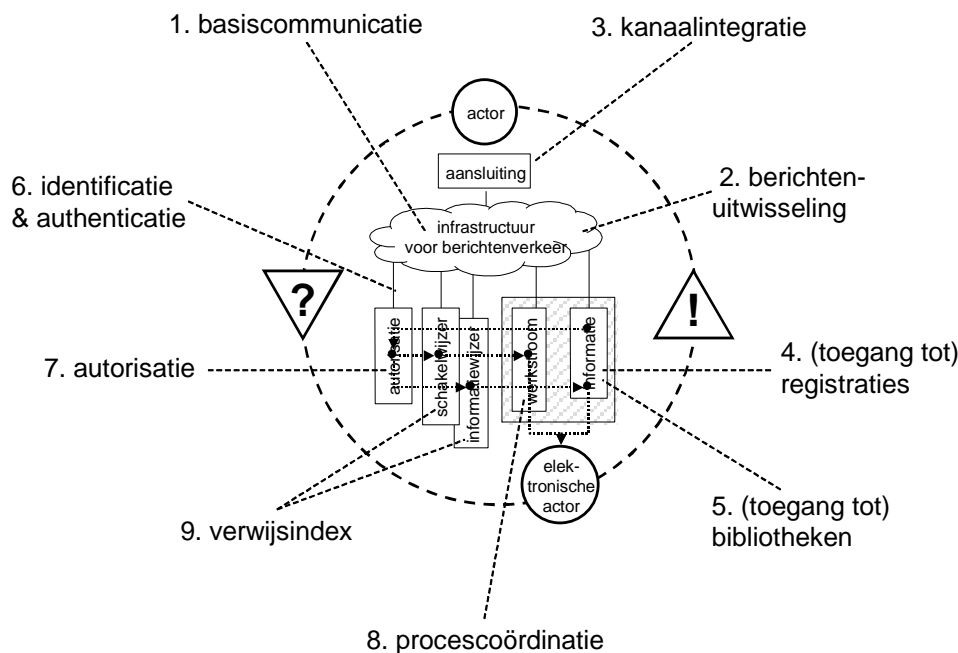
De Nora-versies die tot dusver verschenen, missen echter relevant bereik voor informatieverkeer. Retoriek over centrale positie van burgers en bedrijven ten spijt, (ook) Nora beschouwt de elektronische overheid nog als een overwegend gesloten verkeersruimte. Dat klopt nu eenmaal niet. Die contraproductieve vernauwing met belemmering van stelselmatigheid is zelfs versterkt door

“specifieke architecturen voor gemeenten, provincies, waterschappen, rijk en manifestpartijen”(website e-Overheid: Architectuur en NORA geraadpleegd op 30 september 2010). In plaats van subsidiaire gaat het om alternatieve ontwerpen, waarbij de grens krimpt tot een bepaalde bestuurslaag van de openbare sector.

De verwachting lijkt nogal haastig geformuleerd (Toelichting):

De toepassing van open standaarden maakt eenmalige gegevensaanlevering, plaats- en tijdsafhankelijke transacties en het gebruik van elektronische dossiers voor tal van toepassingen mede mogelijk.

Van alles en nog wat maakt “eenmalige gegevensaanlevering” enzovoort “mede mogelijk.” Van wat verder allemaal nodig is, mogen “open standaarden” niet los gezien worden. De nota *Informatieverkeer in publiek domein* (Ictu, 2004) schetst een overzicht. Daaruit is figuur 9 hier ongewijzigd als figuur 4 overgenomen. Voor toelichting, zie in genoemde nota vooral hoofdstuk 3 (Basismodel van het verkeersstelsel) en hoofdstuk 4 (Integratie volgens het basismodel).



figuur 4: basismodel van het verkeersstelsel voor enkelvoudige informatiebewegingen / integratiefuncties in samenhang.

Waarom het hier gaat, is niet of het basismodel op zichzelf zgn passende variëteit vertoont. Het gaat er wèl om, dat zo'n *expliciet* ontwerp onontbeerlijk is als referentiekader. Slechts op basis van een dergelijk kader valt te beoordelen wat een relevante standaard is, of juist niet.

Stel dat een (open) standaard bestaat. Neem voorts aan dat die standaard samenhangend géén aspect/functie dekt volgens het ontwerp voor het verkeersstelsel. Dan is het op voorhand zinloos er voor de lijst naar te kijken. Omgekeerd geeft het ontwerp kader aan, waarvoor standaarden voordelig of zelfs onmisbaar zijn; daarnaar is *vervolgens* gerichte verkenning mogelijk, proactief ipv. reactief. Dergelijke orde ontbreekt tot dusver voor *Lijst met open standaarden voor pas toe of leg uit* (Forum Standaardisatie, mei 2010), zoals blijkt door elke opgesomde standaard te projecteren op het basismodel à la figuur 4. Want dat roept onmiddellijk de vraag op over integratie van een specifieke standaard. Daaraan lijkt voor erkenning domweg geen aandacht te zijn geschonken, dwz de standaarden zijn l0s van elkaar op de lijst terecht gekomen. Zie verderop over de noodzaak van afweging volgens algemeen belang.

Een andere vraag die dan rijst, betreft subsidiariteit. Voor welke verkeersruimte geldt *Lijst met open standaarden voor pas toe of leg uit*? Als dat de informatiemaatschappij in het algemeen is of, vooruit, de elektronische overheid, hoort een ‘standaard’ met bijvoorbeeld slechts sectoraal bereik er niet op. Want dat is eerder verwarrend. Zo’n beperkte(re) standaard resp. regel past op een dienovereenkomstig sectorale lijst, bijgehouden door een sectoraal regelorgaan.

Wat projectie voorts èxtra verduidelijkt, is dat *voor verkeersregels* verbijzonderingen naar land, sector, organisatie e.d. principieel contraproductief zijn. Of zoals de brochure *De warme kraan zit altijd links* (GBO.Overheid, thans Logius, 2007, p. 7) krachtig stelt:

Concurreren op infrastructuur is investeren in gezamenlijk achter de feiten aan lopen.

6. Synthese: verkeersinfrastructuur

Eigenlijk staat College Standaardisatie zelfs voor een onmogelijke opgave. Bijgevolg schieten aanbevelingen tekort, respectievelijk het doel voorbij. Er zijn twee duidelijke manco’s:

1. Wie daadwerkelijke verkeersvariëteit ervaren, dus burgers en bedrijven, staan (nog) *niet* centraal.
2. De bestuurlijke inrichting voor verkeersregels is (nog) niet subsidiair.

Het eerstgenoemde manco vergt voor herstel een omkering van perspectief. Dat moet wisselen, dwz van de overheidsorganisatie *naar de burger (of het bedrijf) als exemplarische verkeersdeelnemer aan informatieverkeer*. Daaruit volgt o.a. dat “de elektronische overheid” geen reële verkeersruimte vormt

(met uitzondering van onderling informatieverkeer van overheidsorganisaties, maar daar zijn burgers en bedrijven géén deelnemer en merken niets van eventuele lastenverlichting).

(Pas) de informatiemaatschappij, netwerksamenleving oid. is wèl een reële verkeersruimte, zodra burgers en bedrijven deelnemer zijn. Nota bene, die ruimte is er vooral voor hùn onderlinge verkeer. Zoals voor traditioneel verkeer, is overheidsbemoeyenis eveneens onontbeerlijk voor informatieverkeer. Als verkeersverband mikt de overheid op infrastructuur. Aan informatieverkeer ‘over’ zulke infrastructuur nemen vervolgens óók overheidsorganisaties deel, maar nota bene in een andere hoedanigheid (zie figuur 2).

Wat het tweede manco betreft, infrastructuur voor traditioneel, fysiek verkeer wordt sinds jaar en dag *subsidiar* geregeld. We zijn daarmee zó vertrouwd, een kwestie van papepel, dat het kennelijk niet opvalt. Er zijn verkeersverbanden van gemeente tot en met internationale organisaties. Hun bijdragen aan verkeersregeling zijn, zoals eerder verondersteld, *complementair*.

Voor informatieverkeer werpt de geschiedenis van de digitale informatievoorziening nog een drempel op. Oorspronkelijk was desbetreffende technologie slechts strikt lokaal bruikbaar. Die oriëntatie op afzonderlijke informatiesystemen blijkt hardnekkig.

Uiteraard bestaat allang besef, waarvan de instelling van College Standaardisatie getuigt, dat informatie uitgewisseld moet worden tussèn dergelijke systemen. Het is tot dusver echter onvoldoende doorgedrongen, dat inmiddels niet zozeer die aparte systemen (lees ook: toepassingen) het primaire ordeningsvraagstuk vormen, maar *het informatieverkeer ertussèn*. En zoals voorzieningen voor traditioneel verkeer duidelijk laten zien (voor wie erop attent gemaakt is): Zodra infrastructuur telt als component van verkeersvoorzieningen, veranderen door wisselwerking op hun beurt de aangesloten systemen (aangezien ze voortaan eveneens als componenten voor verkeer tellen). Een fiets is waardeloos voor een tocht over een ongerept zandduin, maar over een fietspad gaat het prima. Waarnaar “de ministers” realistisch moeten handelen, is dat zij nu eenmaal het verkeersverband vormen voor wat als gevolg van netwerkmiddelen, het woord *netwerk* zegt het natuurlijk al, inmiddels de *ene* informatiemaatschappij is. Het idee van een aparte elektronische overheid werkt averechts. Hun bemoeienis is trouwens weer betrekkelijk (lees: subsidiair op nòg ruimere schaal), want ook een aparte Nederlandse informatiemaatschappij bestaat uiteraard niet. De (verkeers)grenzen zijn *open*. Dat wil zeggen, om informatieverkeer van Nederlandse deelnemers met deelnemers elders optimaal te faciliteren zou het verkeersverband van “de [Nederlandse] ministers” op zijn beurt bij een overkoepelend verband aangesloten moeten zijn.

Voor normering op allerlei gebied, inclusief allerlei aspecten van informatieverkeer, bestaat allang subsidiaire structuur: ISO, NEN, ... Een bezwaar van bijbehorende normen is, dat ze doorgaans uitsluitend tegen betaling beschikbaar zijn. Dat kan strijdig met algemeen belang zijn; zie verderop verschil verklaard tussen open standaard en algemeen-belang standaard.

Hier is het passend op een ànder wezenlijk onderscheid te wijzen. Het overnemen van verkeersregels die het regelorgaan van een overkoepelend verkeersverband bepaalt, betekent helemaal niet, herhaal, *niet* dat het daadwèrkelijk verkeer onder zulk overkoepelend gezag valt. Dat geldt hoogstens voor een informatieverplaatsing die de grens van de ‘eigen’ verkeersruimte doorkruist.

Vergelijk het met een voetbalwedstrijd in de Nederlandse competitie. Hoewel KNVB daarop de (wedstrijd)regels van IFAB van toepassing verklaart, zelfs categorisch, organiseert KNVB zèlf de wedstrijd in kwestie. Dat verandert (pas) met een internationale voetbalwedstrijd.

Betaalt elke speler voor elke wedstrijd overigens een gericht bedrag om de spelregels te ‘gebruiken’? Nee, want de bonden zijn spelregels als infrastructuur gaan beschouwen. Aldus betreft het algemeen belang en gebeurt financiering dienovereenkomstig.

7. Intermediaire taak voor College Standaardisatie

Instellingsbesluit geeft wel degelijk blijk van overkoepelend, dus internationaal verband. Daarvoor wordt het College echter geacht zich te beperken tot (Artikel 3, Lid d)

standaarden betreffende de elektronische gegevensuitwisseling met een publiek belang.

Daar lijkt “publiek belang” een nauwe betekenis te dragen, te weten gegevensuitwisseling met minstens één overheidsorganisatie als deelnemer. Dat is nog iets heel anders dan infrastructuur als publiek domein ter borging van gelijke mogelijkheden voor àlle deelnemers en aldus ter bevordering van hun ontplooiing.

De beperking tot “publiek belang” is wellicht ingegeven door de wens voor beheersbare veranderingen. Zo van, de elektronische overheid is al ingewikkeld genoeg; laten we daarom alsjeblieft nog niet aan voorzieningen voor de gehele samenleving beginnen; als we iets willen bereiken, moeten we het simpel houden.

In werkelijkheid veroorzaakt juist die beperking complicaties waarvoor geen oplossingen bestaan, laat staan simpele. Die les zou toch eindelijk geleerd moeten zijn na decennia van mislukte pogingen om via valse apartheid tot samenhang te komen.

Het zwaartepunt voor College Standaardisatie, indien juist zijn intermediaire taak erkend is, ligt dan reëel bij

het in stand houden van een lijst met gangbare open standaarden[.]

Zoals KNVB zich voor spelregels oriënteert op het ruimste internationale verkeersverband (FIFA) met bijbehorend regelorgaan (IFAB), kan College Standaardisatie met voorrang kijken naar wat er allemaal aan regels voor informatieverkeer bestaat dankzij regelorganen met internationaal bereik. Opnieuw springt dan verschil met de thans opgedragen hoofdtaak van het College in het oog. In de eerste plaats kennen dergelijke verkeersregels doorgaans niet de beperking tot “publiek belang.” Ten tweede, en gerelateerd aan de vorige opmerking, klink “open” weliswaar reuze laagdrempelig enzovoort, maar twijfel is gewettigd of een aldus geëtiketteerde ‘standaard’ strookt met het zgn algemeen belang dat per definitie met infrastructuur voor informatieverkeer gediend moet zijn. Een weloverwogen (her)positionering van College Standaardisatie omvat tevens verhoudingen met verwante activiteiten en instellingen, zoals Nederlands Normalisatie-instituut (NEN) en Nederland Open in Verbinding (NOiV).

8. Open? Algemeen-belang standaard!

Eén van de eigenschappen van een zgn open standaard betreft het proces waarmee hij ontstaat en wordt onderhouden. Iedereen moet aan dat proces kunnen deelnemen.

Dat klinkt prachtig. In werkelijkheid zijn er talloze drempels voor deelname (tijd, geld, kennis).

Daardoor dient menig open standaard eenzijdig de meestal zakelijke belangen van wie zich deelname kòn veroorloven.

Het is verhelderend om eens te kijken naar de bron van een open standaard. Op *Lijst met open standaarden voor pas toe of leg uit* (Forum Standaardisatie, mei 2010) staat, hier als voorbeeld genomen, o.a. SAML. Wat dat is of doet, maakt even niet uit. Het echte werk aan SAML verricht een zgn technical committee. Dat bestaat uit vertegenwoordigers van AOL, Avaya Inc., dotCMS, EMC Corporation, Hewlett-Packard, IBM, Microsoft Corporation, Neustar Inc., Nokia Corporation, Oracle Corporation, Ping Identity Corporation, Red Hat, SAP AG, The Boeing Company, Veterans Health Administration (website van OASIS geraadpleegd op 30 september 2010). Is dat nu ècht een open gezelschap?

Voor de stem van wie er geen belang bij heeft/ziet (neutraal) of wiens belang er wellicht zelfs door geschaad raakt, is praktisch geen of nauwelijks ruimte. De tegenwerping “dan had je maar moeten meedoen,” snijdt op maatschappelijke schaal natuurlijk geen hout.

De kans is dus reëel, dat een zgn open standaard het *algemeen belang* niet optimaal faciliteert tot en met er zelfs strijdig mee is. Er is in elk geval oplettenheid geboden.

De verruiming van de relevante verkeersruimte tot de informatiemaatschappij maakt de verantwoordelijkheid van het verkeersverband, dwz de ministers, voor het algemeen belang volstrekt duidelijk. Indien een beschikbare, als open geëtiketteerde standaard voldoet als algemeen-belang

standaard voor informatieverkeer is dat natuurlijk prima. Dat moet dan wel de vraag op(en)roepen naar verdere behartiging van het algemeen belang bij het beheer van die standaard.

In elk geval mag een open standaard niet klakkeloos als kandidaat voor een algemeen-belang standaard gelden. Daarvoor bieden neoliberale verhoudingen in dat zgn open proces zeker geen waarborg.

Het is daarom oppassen met aannames resp. conclusies. Zo vermeldt de Toelichting bij *Instellingsbesluit*:

Het kabinetsstandpunt is dat toepassing van open standaarden de norm is voor [...] een minder grote afhankelijkheid van leveranciers[.]

Wat kan verminderen, is de afhankelijkheid van een specifieke leverancier. Zodra diensten en producten van meerdere leveranciers niet langer verschillen, moet het inderdaad eenvoudiger (lees: minder ingewikkeld) zijn om van leverancier te *wisselen*. Dat verandert natuurlijk *in beginsel* niets aan “afhankelijkheid van leveranciers” voor wie zulke diensten en producten inhuurt of aankoopt. Nauwkeuriger uitgedrukt kunnen standaarden bijdragen aan het vermijden van, in het Engels, vendor lock-in.

In dit verband is relevant dat juist een staat, dus ook de Nederlandse, allerlei middelen benut met een ronduit gesloten bedoeling. Wil de ingezetene een burgerservicenummer van een andere staat? Nee, dat kan niet. Waarom niet? Dat nummer faciliteert heus niet uitsluitend betere dienstverlening aan de individuele burger, maar ook toezicht en handhaving vanuit algemeen belang (want anders gaat rechtsgelijkheid verloren, raakt dienstverlening gauw onbetaalbaar enzovoort).

9. ‘Standaard’ van een andere orde

De andere term in de aanduiding open standaard verdient eveneens kritische aandacht. Als voorbeeld passeerde reeds de spelregel de revue die juist *verschil* van wedstrijdledij voorschrijft. Is zo’n regel ook een standaard?

Met de term standaard dreigt fixatie op uniformiteit. Maar voor ordelijk verkeersverloop zijn óók verschillen nodig. Rechts houden, bijvoorbeeld, is *tegelijk* zo’n verschilregel. Die geldt als zodanig, even grofweg gezegd, voor deelnemers die zich in tegenovergestelde richtingen bewegen. Die verschillende richtingen maken de aanwijzing *betrekkelijk*. Het lijkt erop, dat ze hetzelfde doen, te weten rechts houden, terwijl daardoor het doel van veilige onderlinge afstand wordt bereikt.

Voor verkeersdeelnemers die in dezelfde richting voortbewegen, vergroot de regel van rechts houden

zelfs de kans op botsing. Daarom moeten ze, dus nòg een regel, óók afstand houden.

Zeg het maar, wat is de standaard? Verkeersregels, of richtlijnen, zijn het natuurlijk wel.

Met begrip van dergelijke relativiteit valt alweer gemakkelijker te herkennen, dat de Toelichting van het *Instellingsbesluit* een beperkende definitie geeft van semantische standaard:

Semantische standaarden zijn afspraken over de eenduidige betekenis van gegevens in ketens en werkprocessen.

Als dat inderdaad “semantische standaarden” zijn, is het zelfs de vraag waarom College Standaardisatie zich er überhaupt druk om zou moeten maken. Voor een specifieke keten of werkproces zijn “de ministers” immers niet als collectief verantwoordelijk. In een subsidiaire opzet voor verkeersregels ‘horen’ die “afspraken” daarentegen tot de verantwoordelijkheid van de — leiding van de — overheidsorganisatie in kwestie. Daarmee zou de kous voor College Standaardisatie àf zijn. De clou van de netwerksamenleving is echter, dat “ketens en werkprocessen” (die voorheen noodzakelijkerwijs gescheiden verliepen) samenhangend kunnen en dan ook moeten verlopen. Bijgevolg loopt informatieverkeer door elkaar, zodat louter “afspraken over de eenduidige betekenis” niet langer volstaan.

Er moet iets bij, vergelijkbaar met de regel voor kleurverschil van wedstrijdtenues van voetballers. Als ketens e.d. elkaar met informatie treffen, wat ze naar de aard van de netwerksamenleving dus zelfs moeten doen, moeten eventuele *betekenisverschillen* herkenbaar zijn. Afgeleid van spelregel 4,

[betekenissen] moeten [tekens] dragen die [ze] onderscheid[en] van elkaar.

Ook wat *semantiek* betreft is College Standaardisatie daarom allesbehalve overbodig. Subsidiair optimaal gepositioneerd behoeft het College zich echter niet te bekommeren om uniforme betekenissen, maar om *grip op de reële verschillen* ertussen.

Het “loopt [...] al[snog] snel uit de hand,” wanneer zulke verschillen lukraak gemarkeerd worden. De telkens specifieke betekenis is eenvoudiger herkenbaar, als daarvoor alom dezelfde methode gebruikt wordt.

Daaraan komt dus wel degelijk standaardisatie te pas. De semantische standaard is echter *van een andere orde* dan het Instellingsbesluit lijkt te suggereren.

Hoe de betekenis pèr toepassing e.d. luidt, laten “de ministers” over aan — vooruit, even in termen van bestuurlijke hiërarchie — lagere verkeersverbanden. Zonder aanvullende verkeersregel dreigt echter verwarring bij deelname aan informatieverkeer op ruimere schaal. Wie aan dat

informatieverkeer deelneemt, moet ‘zijn’ betekenis zodanig tot uitdrukking brengen, dat *zowel verschil als samenhang* met andere betekenissen eenduidig valt te bepalen.

Zoals het *Instellingsbesluit* aangeeft, adviseert (het) Forum Standaardisatie het College. Daarvoor oriënteert het Forum zich op interoperabiliteit. Dat doel staat gemakkelijker toe om standaarden als *middel* te beschouwen.

Onder de noemer van interoperabiliteit heeft Forum Standaardisatie inderdaad het vizier gericht op reële betekenisverschillen die tegelijk samenhang vertonen (Bureau Forum Standaardisatie, 2009).

Daarvoor is Metapatroon benut als methode. Met Metapatroon kunnen betekenissen ongeacht de verkeersschaal worden verbijzonderd naar context en tijd (o.a. Wisse, 2001). Het voert voor dit opstel overigens (veel) te ver om die methode voor stelselmatige informatiemodellering te bespreken.

Ook zonder zulke toelichting is hopelijk duidelijk, dat complementaire regels voor informatieverkeer een karakteristieke structuur vertonen. Welke bijdragen College Standaardisatie subsidiair levert aan regels voor semantiek kan op het eerste gezicht contra-intuïtief lijken. Dat zijn dus géén standaarden in de zin van uniforme betekenissen, maar zou wèl de methode kunnen/moeten zijn die de uitdrukking van samenhangende betekenisverschillen uniformeeert.

Let wel, dat óók informatie in zgn basisregistraties onderhevig moeten zijn aan de verschilregel. Dat is nodig, omdat Nederland een open samenleving is, dat wil zeggen met burgers, bedrijven en overheidsorganisaties als deelnemers aan internationaal verkeer. Het nationale bereik van een basisregistratie definieert als het ware haar betrekkelijkheid op nog ruimere (verkeers)schaal.

Onbekendheid met de verschilregel voor betekenissen verklaart de aanhoudende problemen met — realisatie van — basisregistraties en dus Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-Overheid (bekend als Nup).

10. Daarom College/Forum Standaardisatie!

Naarmate de schaal groeit waarop informatieverkeer verloopt, is het belang navenant groter van herkenbare betekenisverschillen in hun netzo reële samenhang. Over subsidiair gesproken, kan College Standaardisatie die verschilregel dan niet (beter) overlaten aan een overkoepelend(er) verkeersverband met zijn regelorgaan en ‘m vervolgens gewoon ongewijzigd overnemen? Dat doet KNVB toch ook?

Op enige termijn luidt het antwoord: ja.

Vooralsnog blijkt (Bureau) Forum Standaardisatie pionier. Afwachten totdat een overkoepelend verkeersverband/regelorgaan zulk pionierswerk verricht, is geen optie gelet op het maatschappelijk belang hier en nu in/voor Nederland.

(Ook) op de Nederlandse schaal van informatieverkeer vergt semantische interoperabiliteit nu eenmaal die verschilregel met bijbehorende operationalisering. Die moet zo snel mogelijk gaan gelden voor stelselmatige resultaten. Dat inzicht lijkt elders nog niet aanwezig.

Aan de pioniersstatus van (Bureau) Forum Standaardisatie zitten twee kanten. Aan de ene kant neemt het Forum het Nederlandse innovatiebeleid serieus door eraan te doén. Aan de andere kant is het idee dat College Standaardisatie slechts “gangbare,” dwz bestaande, geaccepteerde e.d. standaarden bekrachtigt. Maar, terug naar de ene kant, wat blijkt? Op de ruime, nieuwe verkeersschaal van de netwerksamenleving is semantische interoperabiliteit een dienovereenkomstig nieuw vraagstuk. Daarvoor werken “gangbare” oplossingen zelfs averechts.

Huldigt College Standaardisatie de opvatting dat de verschilregel annex methode voor betekenisverbijzondering naar context en tijd weliswaar geschikt is (zoals onderzocht door Forum Standaardisatie), maar nieuw ... en dus niet in aanmerking komt voor toepassing? Of kijkt het College naar het feitelijke vraagstuk van informatieverkeer op maatschappelijke schaal (wat Forum met nadruk op interoperabiliteit voorbereidde, 2008), beseft dat daarvoor een nieuwe ‘weg’ moet worden ingeslagen en ... helpt die ook inslaan?

literatuur

Bureau Forum Standaardisatie, *Semantiek op stelselschaal: issues en oplossingsrichtingen*, 19 juni 2009.

Economische Zaken, minister van, *Instellingsbesluit College en Forum Standaardisatie 2010*, 11 maart 2010.

Forum Standaardisatie, *Interoperabiliteitsagenda: Ruimte voor richting*, 2008.

————, *Lijst met open standaarden voor pas toe of leg uit*, versie: bijgewerkt t/m 20 mei 2010.

ICT Uitvoeringsorganisatie (Ictu), *Informatieverkeer in publiek domein*, programma Architectuur Elektronische Overheid, 2004.

————, *Nederlandse Overheid Referentie Architectuur*, achtereenvolgende Ictu-programma's, diverse versies vanaf 2006.

Koninklijke Nederlandse Voetbalbond, *Spelregels veldvoetbal*, juli 2009, Nederlandse uitgave van: *Laws of the Game 2009 – 2010*.

————, ww webpagina *Wat doen we / spelregels & reglementen*,

<http://www.knvb.nl/watdoenwe/spelregelsenreglementen>, geraadpleegd op 14 september 2010.

Logius (voorheen: GBO.Overheid), *De warme kraan zit altijd links*, 2007.

Wisse, P.E. *Metapattern: context and time in information models*, Addison-Wesley, 2001.