

Stelselmatige dialogen over de elektronische overheid

redactie

Pieter Wisse
Willem van Hees

ICTU
programma
Architectuur Elektronische Overheid

1^e editie, 1^e druk: 30 september 2004

2^e editie, 1^e druk: 30 oktober 2004

De eerste editie bevat een Ten geleide van de toenmalige programmamanager, Steven Luitjens. Afgezien van een nieuw Ten geleide en enkele taalkundige correcties, is de tweede editie ongewijzigd.

2004 © programma Architectuur Elektronische Overheid

Alles uit deze uitgave mag zonder toestemming overgenomen worden, ongeacht het medium. Wij stellen bronvermelding op prijs.

Het programma Architectuur Elektronische Overheid bevordert samenhangende voorzieningen voor informatieverkeer in het publiek domein. Met talloze projecten, programma's e.d. werken vele organisaties (mee) aan de elektronische overheid. Informatiearchitectuur biedt de noemer voor borging dat resultaten niet nodeloos uiteenlopen, maar juist ge(stroom)lijnd uitpakken tot optimaal informatiestelsel.

Het Architectuurprogramma is ondergebracht bij ICTU, de ICT Uitvoeringsorganisatie. Opdrachtgevers zijn de directie Innovatie en Informatiebeleid Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de directie Ontwikkeling & Toepassing van het ministerie van Economische Zaken.

webeditie, illustraties en tekst ongewijzigd: 2007

Ten geleide, tweede editie

Het komt natuurlijk vaker voor. Een ontwikkeling, een verschijnsel of wat dan ook krijgt in een vroeg stadium een etiket opgeplakt. Dat is echter iets anders dan volwassen inzicht. Daarvoor moet zo'n ontwikkeling gewoon alweer verder zijn. Zo blijkt het nu knap lastig om 'de elektronische overheid' scherp te plaatsen. Er wordt weliswaar hard gewerkt aan voorzieningen voor informatieverkeer in het publiek domein, maar zachtjes gezegd ontbreekt samenhang nog wel eens.

Voor de gebouwde omgeving bezorgt 'onder architectuur' traditioneel de waarborg dat er deskundig met van alles en nog wat rekening gehouden is. Die vergelijking leidt ertoe om 'onder informatiearchitectuur' aan de elektronische overheid te werken. Ja, maar wat kom je dáár allemaal tegen?

Met de voorliggende dialogen en toelichting biedt het programma Architectuur Elektronische overheid, onderdeel van ICTU, een inleiding. Elke dialoog, hoewel speels genoeg, bedoelt zeker niet de indruk te wekken dat de ontwerp-, constructie- tot en met beheervraagstukken van de elektronische overheid simpel zijn. Tegelijk roepen de dialogen indringend tot actie op; er moet wèl iets gebeuren. De toelichting op de bijbehorende rechterpagina helpt alvast met oriëntatie.

Overlappenden signaleren de behoefte aan extra aandacht. En ze heten hier stelselmatige dialogen om noodzakelijk verband te benadrukken. Deze bundel draagt trouwens geen pretentie van volledigheid. Voor wie dieper en breder wil zoeken, stelt ICTU onder meer een zgn. schetsboek beschikbaar;¹ daarin treft de lezer weer verwijzingen aan die haar/hem verder op weg helpen naar informatiearchitectuur en vervolgens de elektronische overheid zèlf.

Michel Bouten, programmamanager
programma Architectuur Elektronische Overheid
Den Haag, 30 oktober 2004

¹ Voor een exemplaar van *Informatieverkeer in publiek domein: schetsboek over architectuur en ontwikkelpaden voor de elektronische overheid* kunt u contact opnemen met het Architectuurprogramma (ICTU: 070-8887777).

Ten geleide, eerste editie

Nu bijna een jaar geleden, dat was in oktober 2003, startte het programma Architectuur Elektronische Overheid. Het Architectuurprogramma is ondergebracht bij ICTU, de ICT Uitvoeringsorganisatie. Opdrachtgever is de directie Innovatie en Informatiebeleid Openbare Sector (DIIOS) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het Architectuurprogramma bevordert samenhang tussen vooral infrastructurele ontwikkelingen voor, populair gezegd, de informatiemaatschappij met haar andere overheid. Dergelijke basisvoorzieningen staan opgesomd in *Op weg naar de elektronische overheid*.²

Zo'n opsomming vormt precies het punt, waarop voor het Architectuurprogramma op z'n minst een communicatieprobleem begint. Weliswaar is er vraag naar zoiets als informatiearchitectuur 'voor dummies,' maar die kan toch eigenlijk alleen ontstaan op basis van een welgerijpte versie voor gevorderden. Getypeerd als een schetsboek, produceerde het Architectuurprogramma daarvoor met de titel *Informatieverkeer in publiek domein* een aanzet. Het probleem ermee is, dat voor niet-ingewijde lezers zelfs zo'n schetsboek moeilijk toegankelijk is door de noodzakelijke combinatie van diepgang, reikwijdte en interne samenhang.

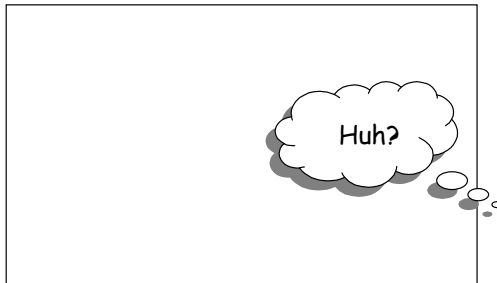
De voorliggende dialogen met hun toelichting bedoelen de communicatiekloof tenminste een beetje te dichten. Elke dialoog, hoewel speels genoeg, bedoelt zeker niet de indruk te wekken dat de ontwerp- en constructievraagstukken van de elektronische overheid simpel zijn. Tegelijk bedoelen de dialogen indringend tot actie op te roepen; er moet wèl iets aan gebeuren. De toelichting op de bijbehorende rechterpagina helpt alvast met oriëntatie. Overlappenden zijn verzoeken om extra aandacht. De dialogen dragen geen serieuze pretentie van volledigheid. Wie dieper en breder wil zoeken, kan genoemd schetsboek raadplegen;³ daarin treft de lezer weer verwijzingen aan die haar/hem verder op weg helpen naar informatiearchitectuur en vervolgens de elektronische overheid zèlf.

Tenslotte een verklaring van de timing. Bij ICTU werkte een kleine groep aan de eerste fase van het Architectuurprogramma. Als informele agenda met aandachtspunten voor-wie-het-aangaat markeert deze bundel de overgang naar de volgende fase.

Steven Luitjens, programmamanager
programma Architectuur Elektronische Overheid
Den Haag, 30 september 2004

² Aan de Tweede Kamer gezonden met TK, vergaderjaar 2003-2004, 26 387 en 29 362, nr. 23. Het nummer 26 387 betreft het Actieprogramma Elektronische Overheid en het nummer 29 362 de Modernisering van de overheid.

³ Voor een exemplaar kunt u contact opnemen met het Architectuurprogramma (ICTU: 070-8887777).



De elektronische overheid is een stelsel. Daaruit volgt 'gewoon' dat het niet zozeer de losse elementen zijn die tellen. Wezenlijk stelselmatig zijn die elementen met hun onderlinge relaties. Kortom, wat elementen tot een stelsel bindt, is hun afhankelijkheid. Nota bene, in een stelsel is geen enkel element strikt genomen autonoom.

Afhankelijkheid in systeemtheoretische betekenis is een neutraal begrip. Er is blijkbaar een relatie, punt.

Politiek geldt al gauw de associatie met onderdanigheid en dergelijke. In die sfeer vertegenwoordigt de roep om autonomie daarom normaal gesproken de behoefte aan emancipatie. Via gelijke behandeling, gelijke kansen enzovoort ligt het accent tenminste waar het hoort; eerlijke relaties met bijbehorende afhankelijkheid.

Soms, zachtjes uitgedrukt, maskeert het beroep op autonomie handhaving van bestaande verhoudingen.

Maar door ontkenning van reële afhankelijkheid stagneert stelselmatige ontwikkeling. Toch heeft iedereen gelijk, die daarmee eigenlijk wil zeggen dat ook de elektronische overheid allesbehalve waardevrij is. Democratische, open samenleving is een dynamische balans. Enerzijds laat het stelsel zijn elementen zo veel mogelijk in hun afzonderlijke waarden, inclusief de ontwikkeling ervan. Anderzijds voegen de elementen hun waarden naar het maatschappelijk verkeer waaraan zij déélnemen. De elektronische overheid is een algemene voorziening voor maatschappelijk (informatie)verkeer. Daar horen expliciet gestelde waarden bij.

Er is wisselwerking. De samenleving als geheel ontwikkelt zich mede onder invloed van haar elektronische overheid, en omgekeerd. Welzijn en welvaart van de burgers en bedrijven bieden de primaire oriëntatie.



De elektronische overheid is geen consumentenartikel. Zij is sui generis, wat zo veel wil zeggen als dat zij haars gelijke niet kent. Dat vergt dus nogal wat maatwerk, op z'n minst wat betreft de zgn. configuratie van kant-en-klare bouwstenen. Maar ook dergelijke bouwstenen zijn lang niet allemaal voorhanden.

Op de schaal van complexiteit die de elektronische overheid kenmerkt, is weloverwogen ontwerp onontbeerlijk. Zo'n ontwerp op hoofdlijnen heet ook wel de informatiearchitectuur.

Het maatschappelijk verkeer in het algemeen, maar ook het informatieverkeer in het bijzonder, is zowel veelzijdig als veranderlijk. Pluriform en dynamisch. Er 'ligt' dus geen simpel, vast doel om op te mikken. Daar hoort (informatie)architectuur met een overeenkomstig karakter bij.

De hoofdlijnen betreffen vooral suggesties, aanwijzingen en dergelijke. Het zijn — voorstellen voor — algemene gedragsregels, die concrete toepassing naar bevindt van zaken bevorderen.

Wat de aanwijzingen tot en met regels wel degelijk moeten waarborgen is de kern van stelselmatigheid. Hoe zijn en blijven relaties tussen de elementen verzekerd?

(Ook) informatiearchitectuur is nogal specialistisch. De elektronische overheid raakt echter (bijna) alle burgers en bedrijven. Daarom moeten zij zich ermee kunnen bemoeien. Daar past geen passieve houding bij van initiatiefnemers.

Informatiearchitectuur vergt toegankelijke uitdrukking. Zij vormt belangrijk instrument voor communicatie, afstemming enzovoort.



Defaitisme is misplaatst. Ordelijke treinenloop lijdt slechts ten dele onder technische mankementen. Het is daarom verstandiger te analyseren, waarom het schema meestal wél klopt. En, als het inderdaad vaker dan gewenst niet klopt, waaraan dat werkelijk ligt.

Het antwoord: stelsel.

Voor het treinverkeer is treintechniek onmisbaar. Tot stelsel zijn echter allerlei aspecten geïntegreerd, allemaal even onmisbaar naar hun karakteristieke, afgestemde bijdragen. Doen de machines het alléén? Anders de mensen alléén? Dat is onzin. Mensen, spullen, regels enzovoort, enzovoort vormen samen de verkeersprocessen. Ja, de passagiers behoren nadrukkelijk tot bedoelde mensen. In dat stelsel vertonen zij immers ook verkeersgedrag. Ze zijn deelnemers.

Wie slechts op techniek vertrouwt, mag van geluk spreken als iets stelselmatig werkt. Eigenlijk is succes op die manier ondenkbaar.

Nu vertegenwoordigde het treinverkeer lange tijd een betrekkelijk simpel stelsel.

Doordat de rijdende trein verhoudingsgewijs onwendbaar is, moesten — voorzieningen voor — andere verkeersmodaliteiten zich maar aanpassen. Daarvoor staat de gesloten spoorwegovergang symbool.

Tussendoor, zo is bijvoorbeeld de Belastingdienst met wet- en regelgeving 'onwendbaar' gemáákt. Dat verklaart weer waarom zij het informatieverkeer waaraan zij deelneemt verhoudingsgewijs eenvoudig kan bepalen en dus inrichten. Dat is voor treinverkeer sterk veranderd. Met tunnels, viaducten en dergelijke wordt nu het treinverkeer geacht zich aan te passen aan wat als het omvattend verkeersstelsel geldt. Daarom valt aanleg van nieuwe trajecten een factor duurder uit dan vroeger (zie verderop ook de dialoog over kostenfactoren). Nee, per saldo telt het minder. Toen werden kosten afgewenteld op wiens erf en pad de spoorwegen doorkruisen, terwijl ze tegenwoordig — meer en meer — ten laste komen van het infrastructuurbudget.

Heeft de parallel betekenis? Bijvoorbeeld, is de elektronische overheid een aparte modaliteit voor informatieverkeer? Of verdient het de voorkeur te plannen vanuit maatschappelijk informatieverkeer in het algemeen? Zo ja, welke aanpassingen behoren tot de 'kant' van die elektronische overheid?

De eerste les is natuurlijk dat passende techniek maar één aspect is van optimale stelselmatigheid. Zeker de basistechniek voor informatievoorziening en communicatie is behoorlijk betrouwbaar. Die kan voorlopig met minder aandacht vooruit. Andere aspecten zoals risicobeheer, bekostiging, wet- en regelgeving, verandering en internationale betrekkingen mogen niet verwaarloosd blijven. Anders komt het stelsel voor informatieverkeer in publiek domein niet van de grond.



Architectuur heeft verschillende betekenissen voor verschillende 'onderwerpen.' Voor een basale opslagloods gaat het er vooral om, hier even simpel gezegd, dat die niet instort. Stadsarchitectuur is alweer heel anders. Een stad kan immers niet instorten. Wat het voor een stad inhoudt dat zij functioneert, is bijvoorbeeld dat zij moet kunnen veranderen. De veranderingsruimte is met het stedenbouwkundig ontwerp letterlijk bestemd.

Een huis, een stad en dergelijke zijn traditionele cultuurobjecten. Daarvoor is het overeenkomstige architectuurbegrip inmiddels niet problematisch. De elektronische overheid, daarentegen, is in werkelijkheid nog vergaand onbekend.

Vertrouwdheid met het onbekende groeit dankzij metafoor. Elke vergelijking gaat vroeg of laat mank. Het gaat erom iets bekends aan te wijzen, dat als vergelijkingsbasis begrip van 'het nieuwe' weer een vruchtbare stap verder helpt. De elektronische overheid is een verkeersstelsel is daarom kort-door-de-bocht gesteld: Wat valt ervan te leren door de elektronische overheid te beschouwen als het stelsel voor het traditionele, dwz. fysieke verkeer?

Eerst eens naar aspecten. Ook voor informatieverkeer zijn technische hulpmiddelen nodig. Dat betreft slechts één aspect. Op andere aspecten zijn samenhangende voorzieningen nodig, zoals verkeersregels. Ordelijk verkeer vergt handhaving, enzovoort, enzovoort.

Vervolgens naar fasen. Het is niet slechts een kwestie zo'n verkeersstelsel te construeren, waarna het probleemloos tot in lengte van dagen werkt. Er is klein onderhoud nodig, zeg maar beheer. En hoe complexer het stelsel, des te belangrijker een passende sturing. Daaraan bestaat zelfs extra behoefte bij grootschalige stelselwijzigingen.

Juist de vergelijking met fysiek verkeer suggereert relevant onderscheid tussen infrastructuur en gebruiksmiddelen. Een deelnemer aan elektronisch informatieverkeer gebruikt zijn eigen computer met programmatuur als ware het een auto in privé-eigendom. Dat is het private aandeel, waartoe dan ook de aansluiting via een zgn. Internet-provider hoort (vergelijkbaar, zeg maar, met wegenbelasting). De infrastructuur in de zin van routeringsstations, netwerk(en) voor signaaloverdracht e.d. blijkt dan vergaand in private handen. Heeft de overheid, meer nog dan voor fysiek verkeer, voor informatieverkeer in publiek domein vooral de rol(len) van regelgever en handhaver? Bewaakt de overheid voorts risico's die met het stelsel voor informatieverkeer gepaard gaan? Beperkt zij zich daarbij tot risico's met maatschappelijke reikwijdte, of behartigt zij direct belangen van individuele burgers en bedrijven?



Over de relatie tussen samenleving en ict kunnen opvattingen tussen de volgende uitersten liggen. Aan de ene kant geldt informatie- en communicatietechnologie, ict dus, als louter instrumenteel. Ofwel, als middel gaat er geen enkele invloed vanuit op het doel. Die sterke invloed is dan precies wat de opvatting helemaal aan de andere kant kenmerkt.

De auto werd uitgevonden en de rest is geschiedenis. Die geschiedenis toont toch wel aan, hoezeer de moderne samenleving het stempel van 'de auto' draagt. De economische structuur is er sterk door beïnvloed. Andere verkeerspatronen betekenen andere vestigingspatronen, vice versa. Enzovoort.

Is de geschiedenis al ver genoeg gevorderd met ict? Is de invloed vergelijkbaar met die van de auto?

De visie op de mate van wisselwerking tussen samenleving en ict bepaalt sterk de omvattende maatschappijvisie. Vooralsnog lijkt een overwegend instrumentele positionering van ict te overheersend. Logisch volgt daaruit dan een overeenkomstig doel met de elektronische overheid.

Voor wie ict fundamentele werking op maatschappelijke ontwikkeling toerekent, houdt de instrumentele kijk zelfs ernstig risico in. Wie z'n kop in het zand houdt, ziet ook geen verandering. Laat staan dat er sturende bijdragen komen. En op z'n minst een beetje sturen is geen luxe.

Praktisch hoeft er geen probleem te zijn, wanneer het toch lukt de beperkte kijk te associëren met wat volgens de ruime kijk op wisselwerking een vroeg tussenresultaat is. Dan gebeurt er tenminste iets. Hopelijk leert de voortschrijdende geschiedenis meer tegen de tijd dat zo'n tussenresultaat nadert en eventueel voorbereidingen nodig zijn voor wat er ná komt.

Veiligheidshalve verdient het de voorkeur volgens ruime wisselwerking te ontwerpen, plannen en dergelijke. Wat voor bedreiging daarvan kan uitgaan voor wie het nauwer neemt, staat bij een eerder dialoog reeds aangestipt.



Met zichtwerk is de vakvrouw of -man doorgaans zo klaar. Een leek kan er een vals idee van eenvoud aan overhouden. De tijd en moeite zitten niet zozeer, bijvoorbeeld, in het uiteindelijke schilderwerk. Door afkrabben, schuren, plamuren, nogmaals schuren ontstaat de basis voor de oppervlakte. Zulk schilderwerk beschermt beter, gaat langer mee. En ga zo maar door.

Wie meteen begint te schilderen, vergeet de basis.

Nu staat schilderwerk meestal nog redelijk apart. In een heus stelsel zijn om te beginnen al de basisvoorzieningen onderling afhankelijk. Met andere woorden, ze vormen ook elkaars basis. Dat moet gewoon grondig kloppen. Zonder fundament verzakt een daarop opgetrokken bouwsel geheel.

Wat ongeduld met informatiekundig werk belemmert is gebrekkige traditie. Er ontbreekt een gevestigde, betrouwbare specialisatie. Zo deed vroeger de barbier het kiestrekken erbij, wat het vertrouwen in een degelijke behandeling niet bevordert. Tegenwoordig doet iedereen zijn mond rustig open voor de gecertificeerde tandarts. Is het dan niet merkwaardig dat fiasco's met toepassing van ict de roep om grondig voorwerk niet lijken te versterken? Waarom zegt 'de klant' niet: Doe het nu eens goed!

Echt vakwerk is altijd zo eenvoudig mogelijk. Dat is precies wat er moeilijk aan is.



Het etiket 'De Andere Overheid' staat op een zgn. actieprogramma van het kabinet.⁴ De crux is tweeledig. Allereerst bepleit het kabinet minder regels voor maatschappelijk verkeer. Wat er vervolgens aan feitelijk verkeer resulteert, moet met ict soepeler verlopen.

Uit die stroomlijning van regels spreekt uiteraard een maatschappijvisie. Zeg maar, De Andere Samenleving. Desondanks blijft de inzet van ict instrumenteel bepaald voor het informatieverkeer dat de overheid gereguleerd houdt. Administratieve lastenverlichting van burger en bedrijf, bijvoorbeeld, blijft gedefinieerd vanuit hun relaties met de overheid.

Mobiliteit met fysiek verkeer kent die beperking niet. De overheid kent bemoeienis met het fysieke verkeersstelsel mede voor verplaatsingen waaraan zijzelf verder geen deel heeft. Zouden lasten anderszins niet gunstiger voor burgers en bedrijven uitpakken, wanneer zij ook voor elektronisch informatieverkeer een vergelijkbaar 'open' stelsel kunnen gebruiken? Kan de contributie voor de sportvereniging omlaag, omdat actief de overheid elektronische verspreiding van het wedstrijdprogramma bevordert?

Vraagretoriek ten spijt is het begrijpelijk dat de overheid inzet van ict allereerst dienstig ziet voor stroomlijning van werkprocessen waaraan zijzelf bijdraagt. Daar is waarschijnlijk quick, en veel, te winnen. Zo'n beperkte elektronische overheid is echter een vroege tussenstap voor wie wisselwerking tussen samenleving en ict ruim opvat.

Dan resteert in dit verband het vermogen tot innovatie. Over ruim gesproken, dat potentieel is er. Het komt er pas uit in samenwerking.

⁴ Modernisering van de overheid met daarbij Actieprogramma "Andere Overheid", Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 362, nr. 1.



Naarmate grenzen voor maatschappelijk verkeer vervagen, loont het sterker vragen over de toekomstige realiteit van overheidsbemoeienis te stellen. Zet de overheid de trend? Was dat altijd al overschatting? Of, zeker wat de toekomst betreft, kan zij slechts volgen?

Realistische antwoorden zijn genuanceerd. Het evenwicht van overheidsbemoeienis, respectievelijk –afstand wijzigt natuurlijk wel. Het bijzondere van 'overheid' is, dat zij met nadruk (bege)leidt door te volgen.

De ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie onttrekt zich vergaand aan Nederlandse overheidsinvloed. (Met de federale overheid van de Verenigde Staten ligt dat anders.) Hetzelfde geldt in steeds sterkere mate voor de manier waarop burgers en bedrijven ict concreet gebruiken. Dergelijk gebruik kan de overheid deels tot informatieverkeer in publiek domein bestempelen. Zij volgt daarmee dan de algemene trend, met de bedoeling om vervolgens dergelijk verkeer te regelen. Nota bene, juist vrijheid in verkeer waarborgen is óók regelen. Verkeersregeling over grenzen van soevereine staten vergt samenwerking. Tegelijk zijn mogelijkheden beperkt doordat allerlei componenten tot en met deelsystemen van de infrastructuur voor elektronisch informatieverkeer privaat eigendom zijn en/of door private partijen beheerd worden. Er komt bij dat Nederland bilateraal met sommige staten betere relaties onderhoudt dan met andere.

In de — internationale — netwerksamenleving verkrijgt een traditioneel soevereine staat zoals Nederland gezag voor regisserende invloed door wat-er-hoe-dan-ook gebeurt goed te volgen. Dankzij realiteitszin ontstaat optimale ruimte voor de elektronische overheid en zo verder, die welzijn en welvaart bevordert. Nogmaals, het ziet er principieel niet naar uit dat de gewaarborgd vrije ruimte voor elektronisch informatieverkeer zonder overheidsbemoeienis kan.



Terecht geldt de decentrale eenheidsstaat als Nederlands staatkundig erfgoed. Maar het alleenrecht van fundament voor openbaar bestuur heeft het huis van Thorbecke allang niet meer. Praktisch niet, althans. Voor een functionele ordening deden, in staatkundig opzicht wat informeler, zgn. sectoren hun intrede. Daarmee leek de openbare sector feitelijk langs twee primaire dimensies ingericht. Dat heet ook wel matrixorganisatie.

Het kenmerk van matrixorganisatie is dat zij als vaste structuur niet werkt. Sectoren zetten de geografische bestuurshiërarchie onder druk. Dat gebeurt vanzelfsprekend waar de overheidsrelatie met burger, respectievelijk bedrijf neigt en vervolgens vaak doorbuigt naar functionele specialisatie. Sectorale overheidsinstellingen zijn daarom gulzige gebruikers van informatietechnologie. Toen kwam de integratie tot informatie- en communicatietechnologie. Die maakt het mogelijk te ontsnappen aan een dominante dimensie voor organisatorische inrichting. Op fijnmazige(r) schaal kan een bepaalde organisatie een stelselmatig element gaan vormen. Zo'n element is naar eventueel wisselende behoefte schakel in het ene, dan weer in het andere ketenproces.

In zo'n netwerk van variabel inzetbare knooppunten is geografische ordening niet langer het organisatiebeginsel, maar de informatieresultante. Precies hetzelfde geldt voor de inmiddels netzo traditionele maatschappelijke sectoren, of voor welk denkbare manier van overzicht dan ook.

De flexibele schakelbaarheid van elementen houdt dus vergaande ont koppeling in van enerzijds informatiebehoefte, anderzijds organisatorische inrichting. Voor samenhangende informatievoorziening is, wat klassiek heet, de organisatiestructuur feitelijk ondergeschikt of zelfs irrelevant. Wat telt, zijn verbindingen waarlangs informatie uit diverse bronnen tot overzicht wordt samengevoegd. Dat is trouwens eenvoudiger gezegd dan gedaan. Vooral hiermee is daarom informatiearchitectuur in wat engere zin bepaald. Met bedoelde ont koppeling is in ieder geval verklaard, waarom de elektronische overheid geen nadruk op reorganisatie legt. Om allerlei redenen biedt grondige reorganisatie van de openbare sector stellig allerlei voordelen. Dankzij — het plan voor — consequent genetwerkte elementen gaat er van informatiebehoefte echter geen dwang (meer) uit tegelijk de organisatie(structuur) op de schop te nemen.



Voor leveranciers van fietsbellen is het natuurlijk prachtig, wanneer voor elke fiets een reservebel verplicht gesteld wordt. Zo verheugt de ict-sector zich stellig, omdat haalbaarheid van bepaalde overheidsvoorstellen afhankelijk verklaard is van intensief, grootschalig en noem-maar-op gebruik van wat zij zouden moeten ... leveren. Je zou toch denken dat het loopbaanperspectief daar extra aantrekkelijk is. Studenten blijven echter weg.

Hebben ze de indruk dat een informatiekundige studie (te) moeilijk is? Dat zou kunnen, maar het lijkt waarschijnlijker dat ze geen notie hebben van wat de overheid van plan is. Verzuimen hun potentiële werkgevers ze aantrekkelijk voor te lichten? De onderwijsinstellingen, dan? Of zit daar juist de pijn? Mild uitgedrukt is de arbeidsmarkt voor informatiekundigen nogal grillig. Is het allemaal te onzeker?

Het imago van de beroepsgroep helpt evenmin. Bestaat er eigenlijk al een heus v&ak? Vanuit allerlei richtingen zijn mensen ict gaan 'doen,' waarvan allerlei onderzoeken uitwijzen dat het helaas meestal geen succes is. Wie (ook) professioneel serieus genomen wil worden, kan zich daardoor gauw laten afschrikken.

Het kan natuurlijk ook, dat het beroep op ict door de overheid wat overdreven tot zelfs overspannen is. Misschien hebben jonge mensen met hun onmiddellijke vertrouwdheid met ict dat dóór. Ze kunnen het daarom helemaal niet 'spannend' vinden.

Maar als er nou iets spannend gaat worden, is het wel een informatiesamenleving zonder overheid die erop berekend is. Voor de berekening zijn degelijke deskundigen nodig.



Wat een normaal mens onuitstaanbaar vindt, is bevoogdende confrontatie. Niet alleen kijkt zij of hij er dwars doorheen, dat wekt meteen weerstand. Zodra normale mensen afhaken, is er iets mis.

Zo is het riskant van overheidswege een voorstelling van de elektronische overheid te presenteren onder het mom, dat het goed is voor de burger en het bedrijf. Dat maakt de burger, respectievelijk het bedrijf immers zelf uit.

De politieke ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben verduidelijkt dat er, zachtjes uitgedrukt, wel eens verschil bestaat tussen wat de overheid zinvol voor de burger (lees hier ook steeds: het bedrijf) vindt en hoe die er zelf over denkt. Gehamer op verbeterde dienstverlening dankzij de elektronische overheid kan op z'n best op maatschappelijke onverschilligheid rekenen. De burger doorziet prima dat de overheid met zo'n oefening zichzelf beter bedient.

Excuus, dat is inderdaad te cynisch. De confrontatie was echter even nodig om ruimte voor het volgende pleidooi te scheppen. Laat de overheid zo eerlijk mogelijk zijn over haar eigen motief met de elektronische overheid. De naam geeft zelfs al aan wat kennelijk centraal staat, te weten de overheid. Met openheid over legitieme motieven heeft heus niemand moeite, integendeel. Dat is maar duidelijk. De overheid die de burger serieus neemt, creëert een volwassen relatie. Daaraan gaat de burger vervolgens van harte bijdragen, zodra zij/hij daar daadwerkelijk ruimte treft voor bevordering van eigen belang. Dat belang kan inderdaad minder administratieve rompslomp zijn. Dat kan de burger echter nooit als dienst waarderen, maar ziet hij gewoon als burgerrecht; het is erg genoeg dat het zo lang duurde, voordat het een beetje vlotter werkt.



Het woord rechtsstaat geeft aan, dat vooral ook overheidshandelen in recht verankerd is. Maar recht is niet absoluut. De samenleving verandert. Dat kan een reden zijn het recht, zeg maar de verkeersregels, dienovereenkomstig te wijzigen. Dat moet inderdaad uiterst zorgvuldig gebeuren, om te beginnen al de evaluatie of wellicht aanpassing helpt.

Zorgvuldigheid is echter evenmin absoluut. Rechtswijzigingen moeten het tempo van maatschappelijke veranderingen adequaat bijhouden. Populair gezegd, anders hoeft het niet al niet meer.

Bij uitstek het recht vergt zorgvuldige ontwikkeling. Eigenlijk hetzelfde geldt voor overige aspecten van maatschappelijk verkeer. Zo is de elektronische overheid ook bedoeld om de instrumentatie van overheidshandelen te synchroniseren met wat er in de samenleving in het algemeen gebeurt. Tempo, dus.

Wat blijkt, is invloed van gewijzigde instrumentatie op verstandhoudingen. Een nieuw verkeersmiddel noopt dikwijls tot aangepaste verkeersregels. De voorstelling dat maatschappelijke verhoudingen zouden kunnen veranderen is extra aanleiding naar regulering te kijken. Behoort tot geïntegreerde aanpak van de veranderingsprocessen ook een rechtstraject?

Wat het meest zorgvuldig moet gebeuren, verdient vanaf het vroegste stadium aandacht. Zodra er sprake is van een stelsel, werkt een kwalitatieve invloed vanuit een enkel aspect subiet door op — kansen en bedreigingen voor — verstandhoudingen van deelnemers (primair: burgers en bedrijven). Wanneer de overheid in wezen geen invloed op het hoge tempo van een bepaalde ontwikkeling heeft — en die pretentie moet de Nederlandse overheid niet koesteren als het gaat om verspreiding van ict-gebruik — zijn zorgvuldigheid en snelheid niet tegenstrijdig. Dan vergt zorgvuldigheid tevens snelheid van op z'n minst volgend leiderschap.



Ook in het jaar 2010 wordt om het wereldkampioenschap voetbal gespeeld. De Europese regeringsleiders hadden enkele jaren terug best kunnen overeenkomen dat zij ernaar streven het Europese voetbal tegen die tijd het meest competitief te maken. Zeg ook maar dat een Europees land het WK in 2010 moet winnen. Daarop inhakend kan Nederlands regeringsbeleid zijn, dat het Nederlands voetbal dan tot de Europese top telt. Dat betekent dan zo veel, dat het Nederlands voetbalelftal zo niet wint, maar tenminste pakweg de halve finale haalt.

Even afgezien van scheiding van staat en sport — hoewel? — en dat niet iedereen voetbal zo belangrijk vindt, heeft zo'n doelstelling zeker charme. Die is herkenbaar èn behoorlijk realistisch. Met geplaatste prikkels, noem ze maar multipliers, kan de overheid groot effect — helpen — sorteren. Bijvoorbeeld, als stimuleringsmaatregel kan jeugdledenmaatschap van een voetbalvereniging fiscaal aftrekbaar gemaakt worden. Het verband tussen doelstelling en maatregel is begrijpelijk. En achteraf, wanneer Nederland onverhoopt geen kampioen wordt, begrijpt iedereen dat de regering zich er in elk geval voor inspande.

Goed, het perspectief op Europese ontwikkeling is primair economisch in plaats van sportief gekozen. Zoals inmiddels vrijwel als reflex optreedt, geldt inzet van ict ook onmisbaar voor het bereiken van de doelstelling uit de zgn. Lissabon-agenda. Dat zou prima kunnen. Dan ligt het voor de hand om stimulering te richten op zoets als de basisuitrusting voor deelname aan de informatiesamenleving. Precies, daar hoort voor burgers een personal computer in. Is het dan geen idee dergelijke kosten tot aftrekpost voor inkomstenbelasting te verklaren? Kortom, leg het maar eens uit.



Als één aspect toont waarom de elektronische overheid geen traditioneel automatiseringsproject is, is dat bekostiging. Een traditioneel project voltrekt zich onder eenduidig gezag. Er is dus sprake van een enkele organisatie waarbinnen zowel met kosten als baten gerekend wordt. Vroeg of laat bestaat er in de bestuurlijke hiërarchie één enkele positie voor besluitvorming. Daar 'zit' de functionaris die gedragsregels bepaalt en, wat het onderwerp van deze toelichting is, budget formeel toewijst.

Het gaat hier niet om de kwaliteit van wat zo'n hiërarchisch geplaatste functionaris solo kan beslissen. Wat voor betrokken partijen bij een traditioneel project telt, is dat zonnodig verhoudingsgewijs probleemloos knopen doorgemaakt worden. Met andere woorden, onzekerheid over budgettering e.d. bereikt simpelweg het niveau niet, waarboven het rationeler is voorlopig nog niet méé te doen. Zo blijft de vaart erin. Karakteristiek voor een stelsel à la elektronische overheid — om helemaal nog maar niet van de omvattende informatiesamenleving te spreken — is juist het ontbreken van eenduidige sturingshiërarchie. Wat ondergeschikt aan enkelvoudig gezag 'slechts' randvoorwaarden zijn zonder noodzaak van voorrang, vergen voor een stelselmatige opzet ineens prioriteit. De motivatie om méé te doen is afhankelijk van voldoende zekerheid.

Dat veranderingsprocessen kwalitatief verschillen tussen enerzijds intra-organisatorisch, anderzijds stelselmatig is nog onvoldoende aanvaard. Maar het is gewoon zo dat het belang van allerlei aspecten als het ware òmklapt. Bijvoorbeeld, intra-organisatorisch dient een business om financiering rond te krijgen, terwijl het beeld van bekostiging reeds vergaand duidelijk moet zijn om aan een stelselmatige business case — verder — te werken. Het verschil is zelfs zó groot, dat het de vraag is of de term business case nog wel toepasselijk is voor stelselvoorzieningen.



Het belang van vroegtijdige duidelijkheid over bekostiging — nota bene, van investeringen tot en met exploitatielasten — valt onmogelijk te overschatten voor stelselmatige veranderingsprocessen. Het probleem is extra lastig, omdat de signaalwerking van geld sterker ervaren wordt juist waar hiërarchie ontbreekt. Dat is eigenlijk wel logisch. Want van hiërarchie gaan natuurlijke krachtige signalen uit. Wanneer die — tot op zekere hoogte — vervallen, is er behoefte aan andere verstandhoudingsmiddelen. Onder meer geld kan daarin voorzien. De signaalwerking van budget-als-rijkdom verklaart waarom stelselpartijen vooral een relatieve vergelijkingsmaat hanteren. Het lijkt simpel. Waarom stelt de ene partij zich niet tevreden met welk voordeel haar deelname aan het stelsel biedt? Nee, het voordeel van andere partijen is eveneens relevant. Indien een andere partij méér voordeel heeft, krijgt de ene partij gauw de indruk dat haar positie verhoudingsgewijs verslechtert. De neiging bestaat dergelijke verhoudingen zo min mogelijk te verstoren. Daardoor blijven kwalitatieve verbeteringen vaak echter onbereikbaar. Er is expliciete aandacht nodig voor, wat opgeblazen uitgedrukt, de sociale psychologie van het stelsel. Want het gáát eigenlijk niet om geld.



Nogal wat sociale sturingsmodellen stammen van de bedrijfskunde. Die modellen belichamen doorgaans een hiërarchisch skelet. Daarmee zijn ze per definitie ongeschikt voor regulering van maatschappelijk verkeer waarvoor juist democratische verhoudingen gewaarborgd moeten zijn.

Zo begint de bestuurskunde ermee een, zeg maar, domein van (verkeers)activiteiten als een netwerk van (betrokken) actoren op te vatten. Via hun relaties zullen actoren (tevens) dat netwerk onderhouden, ontwikkelen en dergelijke. Dat is natuurlijk net zo goed sturing, maar anders.

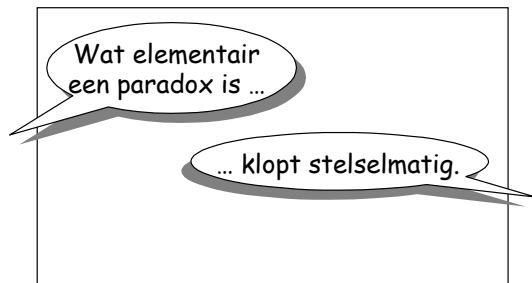
Het sturingsvraagstuk is naar de aard van de elektronische overheid extra manifest. Het potentieel van vooral de c van ict is immers, dat onderlinge verbindbaarheid de geografische en/of sectorale hiërarchie als het ware ontregelt. De (werk)processen kunnen voortaan ingericht zijn als ketens van direct verbonden schakels.

Ketenoriëntatie vergt dus andere sturing. Strikte hiërarchie werkt niet meer, maar strikte anarchie gaat evenmin werken. Het evenwicht voor ketenprocessen ligt er stellig steeds tussenin.

Als aanzet voor een kwalitatief andere opzet van sturing is het verstandig er om te beginnen een ander woord aan te besteden. Ketenregie, bijvoorbeeld. In 'regie' komt de blijvende noodzaak van enige hiërarchie tot uitdrukking, terwijl 'keten' de dimensie vertegenwoordigt van onderlinge, ten opzichte van hiërarchie laterale, verhoudingen.

Adequate ketenregie is echter niet genoeg. Eén bepaalde schakel kan bijdragen leveren in/aan allerlei ketenprocessen. Overkoepelende regie is daarom onmisbaar: stelselregie.

Onder de noemer van stelselregie dreigt overigens weer verwarring. Het ligt zo voor hand om de grens van het stelsel te trekken rondom wat traditioneel het ruimste geografische territorium is. Stelselregie voor Nederland, dus? Dat is zeker nodig. Maar is de Europese Gemeenschap het naasthogere niveau voor stelselregie? Of is 'regie' daarvoor weer te hiërarchisch aangezet?



Oprichtketenschap is géén tik- of drukfout. Het is hier de zoveelste poging om de kwaliteitsverandering door (netwerk)samenleving te documenteren. Traditioneel is een opdrachtgever ergens de báás van. Zij/hij oefent daar als het ware soeverein gezag uit. Wat er 'in opdracht' moet veranderen, blijft dan tot dat ene territorium beperkt.

Een stelsel betekent dat allerlei partijen een territorium — wat niet tot een geografisch gebied beperkt hoeft te zijn; een bepaald thema kan ook als territorium gelden — delen. Oók voor opdrachtverstrekking vormen zij een karakteristieke keten. Zo is opdrachtketenschap weer een aspect van ketenregie.



Grofweg zijn er twee manieren om een ontwikkeling te duiden. De eerste is radicale extrapolatie, de tweede is terugkoppeling.

Die van radicale extrapolatie is veruit het populairst. Dat komt omdat het ontwikkelmechanisme eenvoudig valt uit te leggen en de — meestal — rampzalige voorspelling hoge attentiewaarde heeft.

Voor de maatschappelijke ontwikkeling met ict biedt 'virtuele relatie' een aanknopingspunt voor radicale extrapolatie. De burger en het bedrijf kiezen voor steeds meer virtuele interactie. Dat geldt ook voor hun interactie met de overheid. Dat bereikt snel een punt waarna het er niet meer toe doet, wat de fysieke verhouding tussen enerzijds burger/bedrijf, anderzijds overheid is. Langs virtuele weg zijn overheden uitwisselbaar, net zoals verzekeringsmaatschappijen voor een polis. Op dit voorspellingsspoor bewegen zich ook auteurs die serieus beweren wat tot voor kort science fiction was, te weten dat de mens 'muteert' tot cyborg, dwz. een hybride organisme.

Dan toch maar terugkoppeling. Nu luidt de redenering dat een virtuele relatie een ruimte opent in het vlak van fysieke relaties. Die ruimte vult het individu vervolgens op. Zo gaat toename langs de ene, virtuele dimensie — wat dat ook is — gepaard aan toename langs de andere, fysieke. Een voorbeeld is de groei van aanschaffingen via het Internet. Dat gaat vaak om een fysiek product of dienst, die vervolgens ook geleverd moet worden. Het volume koerierstransacties is dus nauw gekoppeld aan koopgedrag via het Internet.

De elektronische persoonsidentiteit is nog een beter voorbeeld. Daarop vertrouwt geen ander, zolang het correcte verband met een natuurlijk persoon niet — voldoende — gewaarborgd is en blijft. De aanname van terugkoppeling leert dus, dat toenemend gebruik van elektronische persoonsidentiteit niet lukt zonder navenant intensieve toetsing.

Het fysieke en het virtuele zijn als het ware schering en inslag; het resultaat is het weefsel van maatschappelijk verkeer. Dat betekent concreet voor de elektronische overheid dat niet-elektronische aspecten er gewoon bijhoren. Of is dat voor dit vroege stadium al te stelselmatig?



Voor opslag, bewerking, vervoer e.d. met ict heeft informatie de ... vorm van nullen en énen. Dat betreft echter allesbehalve reductie van informatie tot nul of één. Daarentegen gaat het erom dat een heleboel van die primaire tekens zonodig ingewikkelde patronen vertegenwoordigen. Desondanks houdt de noodzaak van reductie hardnekkig stand. Zodra inzet van ict aan de orde is, treedt nog altijd een vernauwing op. Wie een alledaags woord opzoekt in het woordenboek, vindt het reuze normaal daar diverse betekenissen aan te treffen. Het is ook meteen volstrekt duidelijk, dat dergelijke betekenissen niet tot elkaar herleidbaar zijn of zelfs vallen terug te brengen — ofwel, te reduceren — tot één enkele betekenis. Dat is nu eenmaal krachtige variatie in taal. Die inherente pluriformiteit raakt echter plotseling ontkend, wanneer een woord — algemeen: een teken — in een binaire doos moet worden gestopt. Ineens geldt standaardisatie van betekenis als voorwaarde. Onzin, dus. Uiteraard moeten nodeloze, zeg ook maar pseudo-verschillen verdwijnen. Naar de aard van beschaafd maatschappelijk verkeer zijn en blijven er echter niet-reduceerbare verschillen in betekenis. Digitale technologie vormt helemaal geen belemmering ze te faciliteren. Het is wèl zo, dat daarvoor wat ingewikkelder patronen nodig zijn. Waar een woordenboek al elke aparte betekenis toelicht door context, moet stelselmatige informatievoorziening steeds de context als-aanwijzing-van-betekenis zelfs volkomen eenduidig omvatten. De gratie van het stelsel is het respect voor variëteit, pluriformiteit.



De elektronische overheid komt er alleen als evenwichtig stelsel, indien inzichten kunnen worden uitgewisseld die traditioneel horen bij beleid, respectievelijk uitvoering. Met welles-nietes zijn uitvoerders inderdaad te stom om optimale beleidsbijdragen te leveren, terwijl bestuurders zodoende de uitvoering 'krijgen die ze verdienen.'

De elektronische overheid — de evenwichtige variant, althans — is echter zó ingewikkeld, dat inzicht delen niet lukt met enkele 'goede gesprekken.' Het helpt wanneer iedereen toegeeft het toekomstbeeld nog niet helder in slechts wóórden te kunnen uitdrukken. Dat is politiek nogal wat gevraagd, dergelijke terughoudendheid, maar de kwaliteit het stelsel staat op het spel.

Als variant op het spreekwoord dat een beeld meer zegt dan duizend woorden, verdienen proefopstellingen de voorkeur. Uitvoerders kunnen ermee 'zeggen,' hoe zij het beleid vertaalden. Bestuurders kunnen 'antwoorden' of zij zich begrepen voelen. Ook kunnen uitvoerders met een proefopstelling aangeven, welk beleid zij dankzij nieuwe instrumenten haalbaar achten. Daarop kunnen bestuurders reageren met hun oordeel van wenselijkheid.

Het spel met proefopstellingen gaat zo over in de ernst van het operationele stelsel, dat zich zo geleidelijk mogelijk ontwikkelt. Daarbij hoort ontwikkeling van wat vroeger draagvlak heette. In de netwerksamenleving hebben allerlei partijen belang bij de elektronische overheid als stelsel. Die moeten op de één of andere manier méésturen. Die partijen ontbreekt het natuurlijk net zo goed aan woorden om toekomstbeelden adequaat te beschrijven.



In de fysieke ruimte verplaatsen mensen zichzelf en hun goederen. Dat is het traditionele verkeer.

Ook in de informatieruimte is er verkeer. Mensen en — in toenemende mate ook — machines versturen en ontvangen berichten. Ze benutten voor dergelijk verkeer meer en meer ict-infrastructuur.

Intensiteit, potentieel voor storingen enzovoort bedreigen gebruik. Verkeersregels helpen informatiestromen te optimaliseren. De individuele deelnemer krijgt beperking van bewegingsvrijheid opgelegd, met de bedoeling ... diezelfde bewegingsvrijheid juist te bevorderen.

Regels verlangen onlosmakelijk handhaving. Per saldo 'verwerkt' een druk kruispunt méér fysiek verkeer met afgestelde stoplichten. Zodra rood echter praktisch telt als groen, komt druk verkeer daar vast te zitten.

Van oudsher zijn er regels voor informatieverkeer in het publiek domein. Met inzet van ict verandert het verkeersstelsel opnieuw, zodat het ook weer de vraag is of bestánde regels tot en met bijbehorende handhaving nog voldoen.

De vergelijking van informatieverkeer met fysiek verkeer in de 'openbare ruimte' is juist een poging het grote verband met de elektronische overheid niet te missen.



Op een markt van overvloed moet een bedrijf zich onderscheiden. Niet langer absorbeert de markt het complete aanbod van producten en diensten. Voor elk bedrijf-als-leverancier komt het erop aanschafbeslissingen ten gunste van eigen aanbod te beïnvloeden. Zo komt de klant in beeld. En wanneer het resultaat van marketing & sales van klant tot klant gaat verschillen, moet het bedrijf zelfs overschakelen op individuele klantoriëntatie. De volgende stap in ontwikkeling is dat het bedrijf slechts levert waarom een individuele klant vraagt.

De bedrijfsmatige opvatting van vraagprioriteit valt onmogelijk simpel naar overheidsbemoedienis te vertalen. Natuurlijke personen en rechtspersonen zijn niet zozeer klant in markttermen, maar staatsrechtelijk burger. Dat geeft ze zelfs formeel vraagrecht, maar juist de grondslag houdt in dat onmiddellijk aanbod door één of andere overheidsinstelling er niet in zit.

Wat 'uitvoering' biedt, vergt naar de aard van staatsrechtelijke samenleving de democratische mars. Als verkeersregelaar stelt en handhaaft de overheid daar als uitkomst trouwens vaak een plicht. Daarom had de individuele burger — in deze toelichting: natuurlijk persoon of rechtspersoon — voor zichzelf doorgaans niet gevraagd; dankzij zulke verplichtingen verloopt het maatschappelijk verkeer echter ordelijker en daarvan moet iedereen dan baat hebben.

Ook voor de elektronische overheid wekt klantoriëntatie in de zin van bedrijfsmatige vraagprioriteit verwarring. Sterker nog, de burger heeft van zijn overheid principieel het volste recht op erkenning van zijn individualiteit. Als een bedrijf-als-leverancier dat vergeet, schendt het geen democratisch beginsel. Hoogstens gaat het — eerder — failliet.

Het is gewoon zo dat de overheid haar burgers allerlei verplichtingen oplegt. De vragende overheid is onvervreemdbaar. Als zij haar vragen respectvol stelt, krijgt de overheid stellig nog realistische antwoorden ook.



De afweging betreft vrijheid en risico. De uitersten vallen af. Volkomen bewegingsvrijheid in informatieverkeer is naïef, terwijl constante curatele paranoia is.

Evenwichtige veiligheid is extra problematisch door de voortdurende ontwikkeling. Nieuwe techniek biedt vaak allerwegen kansen. Het Internet heeft niet zozeer mazen, maar is intrinsiek mazig.

Er is een wedren gaande. Daarin raken zgn. gaten in een bepaalde stand van techniek en het gebruik ervan slechts ten dele gedicht. In een vlucht vóóruit wordt de volgende stand gevestigd; daardoor doen die oude gaten er eigenlijk alweer minder toe.

Bijgevolg is continuïteit van wantrouwen gewettigd. De gestandaardiseerde infrastructuur — een pleonasme meer of minder doet er niet toe — kan risico niet uitsluiten. Zo is het met fysiek verkeer en met informatieverkeer in het publiek domein 'zeker' niet anders.

Een reële houding stelt aan elke volgende stand/versie de eis dat de bekende risico's van de vorige zo niet geëlimineerd zijn, dan toch tenminste zichtbaar gemaakt zijn.

Vertrouwen is er al sterk bij gebaat, indien gevaar gericht kan worden omzeild.

Daarom zijn scheepswrakken in ondiep water met boeien gemarkeerd.

Moet infrastructuur ook boeven helpen vangen? In een politiestaat luidt het antwoord bevestigend. Nederland kiest daarentegen voor een open samenleving.

Daar hoort expliciet evenwichtige bewegingsvrijheid in de informatieruimte bij.



De persoonlijke levenssfeer is wettelijk beschermd. (De) wet heeft algemene strekking. Zus geldt wèl als inbreuk, en zo weer niet. Het probleem is dat het wettelijk bepaalde zus en zo niet altijd overeenstemt met persoonlijke instelling. Allereerst is onderscheid nodig tussen wie inbreuk pleegt, respectievelijk ondervindt. De dader blijft hier gemakshalve buiten beschouwing. Het potentiële slachtoffer, dan, waarom zou zij/hij zus en zo niet persoonlijk kunnen 'instellen'? Toegegeven, dergelijke instelling moet ook een grens kennen. Er blijft wettelijk fundament nodig voor privacybescherming, maar dat kan — wat — verschuiven. Als het gaat om specifieke overheidsinformatie over een burger of bedrijf, zou daarvoor steeds een — wettelijke — norm inclusief bandbreedte voor variabele instelling kunnen gelden. Het individu bepaalt vervolgens of dergelijke informatie ruimer, of juist beperkter, beschikbaar is. Ja, dat lijkt op wat de bedoeling was met de zgn. digitale kluis.

Er blijven voorlopig genoeg vragen. Over kosten, bijvoorbeeld. Stel dat iemand ervoor kiest dat haar adresinformatie, zoals authentiek door de overheid geregistreerd, óók gebruikt mag worden door de uitgever van het maandblad waarop zij geabonneerd is. Betaalt de burger daarvoor een vergoeding aan de houder van de authentieke registratie? Of is de uitgever zo'n vergoeding verschuldigd? Of gebeurt het allemaal met gesloten beurs, op z'n minst om eens proef te draaien, 'gewoon' omdat vlot en verantwoord hergebruik dynamiek van maatschappelijk verkeer bevordert?



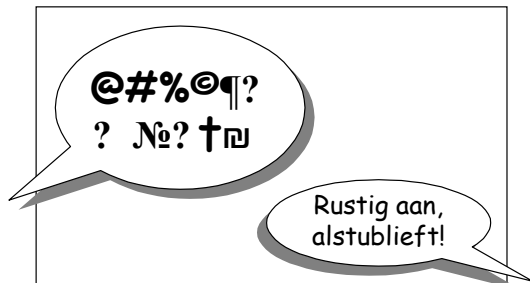
Verslaving met bijbehorende waanideeën kan ook de gebruiker van ict treffen. Want is het natuurlijk, wanneer iemand meent dat zijn echte wereld verdwijnt in een zgn. virtuele wereld? Het is altijd andersom: virtueel is en blijft aspect van reëel.

De elektronische overheid faciliteert dus ook altijd echte betrekkingen, zij het dat ze met verwijzing naar het primaire medium ook wel informatiebetrekkingen heten. Maar daarin zijn en blijven het echte personen, echte bedrijven en overheidsinstellingen die in verhouding tot elkaar staan.

De afstand in ruimte en/of tijd vergt explicieter aandacht voor identificatie. Voor elke deelnemer aan een interactie varieert behoefte aan eigen identiteitstelling, van geheel anoniem tot volkomen positief. Tegelijk heeft hij behoefte aan identiteitstelling door de andere deelnemer(s) volgens een positie op datzelfde spectrum. Het probleem is dat dergelijke behoeften vaak asymmetrisch zijn. De ene wil dit kwijt en dat weten, terwijl de ander het wellicht andersom wenst.

Zo beschouwd biedt de elektronische overheid tevens een, zeg maar, onderhandelingsruimte voor identiteitstelling. Zeker indien een overheidsinstelling aan een informatiebetrekking deelneemt, mag zij er niet vanuit gaan dat burger of bedrijf haar identificatie zonder meer vertrouwt. Vanzelfsprekende signalen — zoals de spreekwoordelijke blauwe envelop — zijn er voor elektronisch informatieverkeer (nog) onvoldoende. Versleuteling, inclusief zgn. certificaten, is een middel ter borging dat wie bekend is van elektronisch contact, dezelfde burger, bedrijf of overheidsinstelling is die zich voor de fysieke ontmoeting zou kunnen melden.

Nota bene, zo'n wáárborg maakt het dan weer mogelijk dat een fysieke ontmoeting daadwerkelijk nooit gebeurt. Intermediairs zoals Belastingdienst, verzekeringsbedrijf en reisbureau verblijven vanuit burger- en klantperspectief meer in meer in de informatieruimte. Totdat ...



Met dienstverlening heeft het niets te maken. Geschakelde informatievoorziening is nodig om ergernis op te heffen. Burger en bedrijf begrijpen allang prima dat informatie dankzij ict voor geautoriseerde gebruikers (bijna) overal toegankelijk kan zijn. Waarom is dat dan niet 'gewoon' geregeld? Erger nog, waarom kosten de extra handelingen door de ambtenaar soms voor de zoveelste keer geld? De overheid zet nodeloze spanning op de relatie met burger en bedrijf door slordig met haar aandeel in informatiebetrekkingen om te springen. Tijdsdruk is een subjectieve ervaring en burger/bedrijf ervaart tegenwoordig dat de overheid overvraagt. Daar helpt geen objectieve meting met tegengestelde uitkomst. Het verwachtingspatroon is negatief, dáár gaat het om. Het kost dus tijd zo'n patroon te keren. Maar het duurt alleen maar langer, zolang de stelselmatige aanpak uitgesteld blijft. Een informatiestelsel is méér dan een verzameling basisvoorzieningen. Hun samenhang moet van meet af aan méé ontworpen, ontwikkeld enzovoort zijn.



Overdrijving van het eigen perspectief valt de overheid dikwijls niet te ontzeggen. Dat blijkt al uit de aanduiding 'elektronische overheid,' terwijl het toch om een stelsel voor ruimer informatieverkeer gaat.

Vergelijkbaar is de hardnekkige nadruk op verbeterde overheidsdienstverlening dankzij ict. Wat de overheid trots presenteert als meer gemak, vatten burger en bedrijf eerder cynisch op als minder ongemak. Vanuit hun perspectief letten zij minder op wat er verbetert, maar op wat er nog altijd slecht loopt. Wat blijft er veel te doen!

Dienstverlening is voorts een onverstandige noemer, omdat burger en bedrijf ermee als klant geafficheerd zijn. Kortom, de koning kan rustig afwachten. Laat de overheid haar best maar doen te plezieren.

Zo zit het natuurlijk niet en dat weten burger en bedrijf heus wel. Maar ja, als de overheid zichzelf zo presenteert, laten zij zich de kans niet ontnemen daar 'de aap op de schouder' te laten. De overheid kan naar haar aard nooit leveren wat zij als dienstverlening pretendeert. Intussen zijn burger en bedrijf gelegitimeerd als ontevreden klanten te gaan klagen. Dat blijft onproductief, zolang de verhouding niet zuiver(der) gesteld is.

De overheid heeft geen klanten. Zij heeft burgers. Aan het relatiemonopolie van de overheid zijn plichten verbonden. Zorgvuldigheid van overheidsbijdragen aan informatiebetrekkingen hoort daar nadrukkelijk bij. Omgekeerd verdient de overheid daarmee het maatschappelijke respect van burgers dat zij hun leveranciers niet tonen.



Een mens identificeert zich letterlijk met haar of zijn naam. Dat heet ook wel 'voorstellen.' Zij of hij doet het eigenlijk voortdurend. Maar de naam die vrijwel iedereen inzet voor dagelijks gebruik, heeft vrijwel niemand zelf verzonnen. Doorgaans geven de ouders hem. De achternaam geven ze zelfs alleen maar dóór. Zo moet het. En vaak hoort het dat ze de voornaam dóórgeven. De vraag is onder meer aan wie ouders de naam geven. Aan hun kind? Of geven zij hem via de burgerlijke stand eigenlijk aan de overheid? Is de overheid formeel eigenaar van persoonsnamen voor maatschappelijk verkeer? Heeft zij de individuele burger vervolgens zoiets als gebruiksplicht opgelegd voor bepáalde interacties. En is daarmee meteen maar gebruiksrecht verleend voor wat de burger er verder mee wenst te ondernemen?

Het is ook maar de vraag of dit ver gezocht is. Bijvoorbeeld een burgerservicenummer is ook weer een naam. In tegenstelling tot traditionele voor- en achternamen moet elk bsn gewaarborgd uniek zijn. Dat is handig om verdere persoonsinformatie 'aan op te hangen.' Zo blijft informatie over verschillende personen overzichtelijk gescheiden, terwijl het allemaal ook nog eens gemakkelijk opzoekbaar is.

In science fiction roepen wezens elkaar regelmatig aan met nummers. Daar bestaat zoiets als het burgerservicenummer dus allang.

Oh ja, 'burgerservicenummer' is op zijn beurt uiteraard ook een naam. Daarvan is het de vraag of de directe verwijzing naar 'service' überhaupt zinvol is. Waarom niet bn in plaats van bsn? Een bn is een 'bekende Nederlander' en dat is toch de bedoeling met het nummer?



Hype is een Engels woord. In elk geval spreekt bijna elke Nederlander het op z'n Engels uit. Het is bovendien een hype om hypes met Engelse woorden te etiketteren. Zo staat de Westerse samenleving thans ook wel bekend als attention economy. Daarin berust de kritieke schaarste bij de consumer. Die kan kiezen uit een overvloed aan tijdbestedingen. Het gaat er dus om haar of zijn aandacht te trekken. Wat telt voor ontplooiing van favoriete life style?

Weinig burgers en bedrijven vinden belasting-betalen boeiend, cool, moeilijk, vet of hoe ze een positieve ervaring ook maar willen noemen. Daarom verzond de Belastingdienst terecht iets anders om aandacht te trekken. Door erin gewoon méé te gaan dat het niet leuk is, heeft de dienst óók in de aandachtseconomie een duidelijk herkenbare positionering. Dat is ronduit knap, waarbij natuurlijk gezegd moet worden dat er vervolgens dwangmaatregelen gelden voor wie heffingen niet nakomt.

Wie daarentegen iets levert dat als onmisbaar ingrediënt van levensstijl geldt, hoeft over aandacht nooit te klagen. In dat geval zijn er gauw gebruikers die geen rem op consumptie kennen. Juist zulke mensen besteden extra aandacht aan hun betalingsverplichtingen (wat iets anders is dan dat zij die ook voldoen), want 'afsluiting' bedreigt hun levensstijl.

De overheid heeft in constructieve zin nu eenmaal niets aan het moderne levensgevoel bij te dragen, althans niet vanuit het perspectief van de belevers. In termen van aandachtseconomie doet zich daarom een opmerkelijke omkering voor. De overheid heeft hindermacht. Burger en bedrijf moeten zich vroeg of laat iets van de overheid aantrekken. Pogingen om dat te maskeren, werken averechts. Dat zou kunnen veranderen, vooral wanneer allerlei subsidies anders beleefd zouden worden. Daar keert de wal echter het marketingschip. Overheidssubsidies zijn op récht gebaseerd, terwijl moderne levensstijl juist rust op de suggestie van keuze.



Het is flauw, zoals hiernaast gebeurt, voor de tweedeling die ict veroorzaakt zo stereotiep leeftijd als criterium te stellen. Maar het is gewoon zo, al blijft het zelfs beperkt tot een overgangsfase, dat allerlei mensen om allerlei redenen niet meedoen. Dat mag nooit zomaar met 'eigen schuld' worden afgedaan. Ongeacht het medium waarmee het stelsel functioneert, zijn en blijven burgers en bedrijven — de wezenlijkste?! — schakels in procesketens. Het lijkt dan tegenstrijdig om de elektronische overheid juist radicaal in te richten voor compleet dekkende deelname. Die paradox lost op door een overgangsmaatregel, en al helemaal door zeker in dit vroege stadium daaraan geen termijn te verbinden. Zo'n maatregel houdt in dat burger en bedrijven op vertrouwde manier contact met overheidsinstellingen kunnen blijven onderhouden. Stel, dat zij zich daarvoor aan een loket melden. In dergelijke gevallen begint de elektronische overheid pas bij de loketambtenaar. Zij of hij behandelt daar de vertaalslag. De ambtenaar vervangt zo de burger of het bedrijf als deelnemer. Daarom hoort onlosmakelijk tot bedoelde overgangsmaatregel dat de plaatsvervangende bemoeienis van de betrokken ambtenaar in het eenduidig controlespoor (audit trail) opgenomen moet zijn. Natuurlijk kan de bevangen burger een familielid, buur, vriend e.d. om bijstand vragen. Het gaat echter om het beginsel dat niemand daarvan afhankelijk is. Wie bepaalde informatie met niemand in haar/zijn privé-kring wil delen, moet zoals altijd daarmee altijd direct bij de overheid terecht kunnen. Zo'n gewáárborgde hulpfunctie bevordert vertrouwen. Dankzij dat vertrouwen zal blijken dat burgers en bedrijven er in de praktijk minder ruim beroep op doen. De voorgestelde overgangsmaatregel is zo beschouwd een veiligheidsvoorziening. Als die ècht werkt, maakt ogenschijnlijk niemand er gebruik van. Dat maakt zo'n voorziening echter allesbehalve overbodig.



Er bestaat een nauw, omgekeerd evenredig verband tussen infrastructuur en zelfvoorziening.

Zonder infrastructuur voor vervoer, bijvoorbeeld, is handel moeizaam. Dat noodzaakt een gemeenschap tot zelfvoorziening voor voedsel enzovoort. Zodra handelswegen open gaan, komt ruimte voor specialisatie. Per saldo stijgt welvaart.

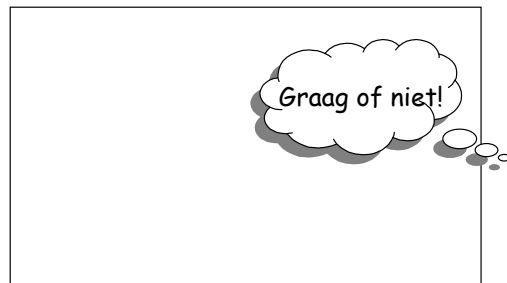
De vergelijking met communicatiekanalen gaat aardig op. Zolang dergelijke kanalen niet, of slechts onbetrouwbaar, functioneren heeft een organisatie eigenlijk geen andere optie dan informatieve zelfvoorziening. Dat wil zoveel zeggen, dat zij alle informatie verzameld die voor haar taken — eventueel — nodig is. Elke organisatie, of zelfs organisatie-eenheid, doet dat. Het resultaat is dat dezelfde informatie — of, beter gezegd, informatie die gelijk zou moeten zijn en blijven — herhaald geregistreerd staat. Dat vergt dus extra inspanningen voor verwerving, beheer tot en met — als dat al gebeurt — afgestemd houden.

Met betrouwbare communicatiekanalen vervalt de ratio van informatieve zelfvoorziening. Door ict is het nu praktischer informatiebeheer over het (veel) ruimere stelsel te verdelen. Elke organisatie regelt in principe slechts de verbijzondering die met haar onmiddellijke taakuitvoering te maken heeft. Daarvoor voert zij een zgn. authentieke registratie. Voor zover nodig, krijgt zij andere, dan vanzelfsprekend net zo authentieke informatie geleverd door andere organisatie(-eenheden).

Voor gebruik van informatie die de ene partij als 'authentiek' beheert, moet een andere partij uiteraard expliciet geautoriseerd zijn. Dat verandert niet principieel met de elektronische overheid; sterker nog, dat valt nu krachtig te regelen.

Van oudsher verzorgde een organisatie haar informatieve zelfvoorziening met eigen opvraging. Burger en bedrijf moesten voor de zoveelste keer dezelfde informatie opgeven, steeds aan nog weer een 'loket.' Die administratieve last verminderde enigszins, toen overheidsinstellingen zgn. afnemer konden worden; elektronische informatie wordt onderling doorgegeven, waarna de afnemende organisatie er op traditionele manier haar eigen registratie mee blijft voeren.

Dat kan allemaal anders: betrouwbaarder, met hogere kwaliteit, minder duur, veiliger enzovoort.



Van de elektronische overheid, althans die van Nederland, kan geen pretentie uitgaan de ontwikkeling van, zeg maar, basistechnologie voor digitale informatievoorziening en communicatie anders dan hoogstens marginaal te beïnvloeden. Het zij zo.

Het is wellicht frustratie over zulke machteloosheid, waarom de relatie tussen opdrachtgevers en leveranciers gauw gespannen raakt. Wat valt er aan de opdrachtkant nog te bestemmen? Dat is natuurlijk het directe belang dat de overheid-als-klant heeft bij een functionerende markt. Daarvoor zet zij bijvoorbeeld de eis van zgn. open standaards in.

Wat verduidelijking kan op dit punt geen kwaad. Het is allereerst belangrijk te weten waaròp een open standaard betrekking heeft. Dat is wat in jargon het koppelvlak (Engels: interface; Duits: Schnittstelle) heet. Dat veronderstelt op zijn beurt — minstens — twee bouwstenen, componenten, modulen en dergelijke. Voor interactie moeten modulen uiteraard op/aan elkaar 'passen.' Het is via de koppelvlakken waardoor modulen passen. Nota bene, dankzij passende koppelvlakken is de ene module — verder — gevrijwaard van hoe de andere module functioneert, vice versa.

Ten tweede, met 'open' is bedoeld dat het koppelvlak in kwestie niet alleen compleet gespecificeerd is, maar vooral ook dat die specificatie publiek is. Iedereen kan dus modulen ontwerpen enzovoort die zonder verdere afstemming dan via zo'n koppelvlak passen op andere modulen.

In de derde plaats is er het aspect van de 'standaard.' Dat blijkt vaag. Het lijkt erop dat iedereen die een beschrijving van een koppelvlak vrij van rechten publiceert, daarvoor de status van open standaard opeist. Maar standaard veronderstelt toch niet zozeer de ambitie een gebruiksgemeenschap te vestigen, dan wel dat er reeds zo'n gemeenschap is die een koppelvlak overeenkomt.

Wie voor open standaard leest vrij-beschikbare-en-complete-beschrijving-van-koppelvlak zit aardig in de buurt. Dergelijke beschrijvingen zijn denkbaar voor talloze aspecten van een informatiestelsel. De Nederlandse overheid moet primair zich richten op gebruikaspecten zoals stelselmatig informatiemodel en informatie-uitwisseling.



Overheidsinstellingen behoren vergaand doorzichtig te zijn. Zij moeten zich extra — kunnen — verantwoorden. Dat houdt in dat verantwoordingsinformatie inderdaad belangrijk is.

Primair is en blijft echter operationele informatie. Want verantwoording is op zichzelf niets. Het is verantwoording-over-iets. Wanneer 'iets' operationeel klopt, volgt optimale verantwoording als het ware vanzelf.

Stelselmatigheid werkt kwalitatief door op wat als aspecten van het stelsel telt. Dat doet het dus stellig óók op verantwoording. De weg naar stelselmatige verantwoording loopt, zoals hierboven aangestipt, via optimalisering van operationele ketenprocessen. Met een procesmatig controlespoor is zulke stelselmatige verantwoording verzekerd.

Een adequaat controlespoor veronderstelt herleidbare betrokkenheid van actoren. Daarvoor is weer betrouwbare identiteitstelling nodig. Kortom, voor het functionerende stelsel moeten alle raderijtjes passen. En vooral de spil voor persoonlijke identiteitstelling mag niet ontbreken. Naar gelang de informatiebetrekkingen verwijzen naar andere maatschappelijke objecten, moeten daarvan eveneens identificaties op orde zijn. Wáár bevindt zich de put? Welk kalf is daar verdronken? Wie probeerde toen de put te dempen?



Met het idee achter integraal is niets mis. Wanneer is volstrekt duidelijk wie aanspreekbaar is? Niemand kan zich verschuilen, wanneer de complete taakuitvoering geldt als haar/zijn verantwoordelijkheid.

Zo simpel ligt het in een samenleving echter per definitie nooit. Er bestaan nu eenmaal afhankelijkheden. Het regime van integraal management is een poging ze op hun minst ondergeschikt te verklaren.

Die vlieger gaat niet op. Ontkenning van afhankelijkheden leidt ertoe dat ze niet langer systematisch verkend zijn. Nu kan een functionaris zich er ad-hoc op beroepen. Zoek dan maar eens uit hoe het reëel zit.

Met de elektronische overheid in combinatie met ketenprocessen enzovoort, enzovoort is er expliciet sprake van een stelsel. Dat staat principiëler dan ooit op gespannen voet met integraal management. Via stelsel- en ketenregie moeten vormen van netwerksturing gevestigd raken. Dat ondermijnt geenszins de duidelijkheid ... die met integraal management slechts een extra illusie werd. Er is nieuwe, te weten stelselmatige duidelijkheid over verhoudingen nodig.

Hoewel, is dat wel zo nieuw? Principieel niet, zoals volgt uit samenleving. Onmisbaar door de handelingsnelheid die ict toestaat, is nu de mate van nauwkeurigheid waarmee onderling afhankelijke verantwoordelijkheden moeten zijn gedocumenteerd. Zonder zulke regulering is handhaving praktisch onmogelijk.



Er was een tijd, niet eens zo lang geleden, dat management beschouwd werd als vak op zichzelf. Het onderwerp van beheer zou er dus niet of nauwelijks toe doen. Wie x kon managen, zou dat met y ook lukken.

Die mythe is inmiddels wel doorgeprikt. Kennis van zaken hoort altijd erbij. Wat destijds wellicht aanleiding gaf tot overschatting, was de aanhoudend groeiende markt (waarin bijna iedereen met de juiste connecties succesvol kan zijn) die vervolgens stabiliseerde (waarin medewerkers niet tot vernieuwing aangespoord behoeven te worden). Dergelijke maatschappelijke condities zijn niet langer geldig. Zo was er weliswaar opnieuw een periode van zelfs sterke economische groei, maar ditmaal was innovatie de katalysator (waar dat voorheen de nog lang niet verzadigde constante vraag was).

Er zijn desondanks enkele overblijfselen uit de tijd van management-in-quiet-times. Daarvan is uitbesteding een voorbeeld. Inderdaad, uitbesteding kan ruimte scheppen voor ontplooiing van zgn. kerncompetenties. Waarop een organisatie besluit niet langer eigen deskundigheid te richten, moet dan uiteraard niets van doen hebben met de competenties die zij wil versterken. Daarom kan een advocatenkantoor zonder veel risico de catering uitbesteden. Maar geldt dat ook voor, bijvoorbeeld een BVO (betaald-voetbalorganisatie)? Maakt de catering daarvoor niet een te integraal onderdeel uit van de wedstrijdbeleving? Moet een BVO kunnen putten uit onmiddellijke ervaring met catering om haar voetbal'product' te blijven ontwikkelen?

Dergelijke vragen moet de overheid zich bewust stellen over eigen deskundigheid in het vlak van digitale hulpmiddelen voor informatievoorziening en communicatie. Bijna zonder uitzondering zijn moderne overheidsinstellingen zgn. informatie-intensieve organisaties. Wanneer kerncompetenties inderdaad informatieverwerking enzovoort betreffen, staat optimale instrumentatie daar allesbehalve l0s van.

De ontwikkeling van de elektronische overheid naar een stelsel voor informatieverkeer vergt deskundigheid waarover leveranciers eenvoudigweg nog niet beschikken. Zo'n stelsel is immers in allerlei opzichten nieuw. Dan werkt uitbesteding averechts. Voor zulke principiële innovatie is de overheid méér dan launching customer; zij ontkomt niet aan de rol van launching designer.



De elektronische overheid biedt de gelegenheid principiële waarden voor informatieverkeer in het publiek domein structureel te toetsen. Het draait eigenlijk allemaal om vertrouwen.

Iemand rijdt ook in het donker met maximum toegestane snelheid over een weg ... in het vertrouwen dat er geen obstakels liggen. Incidentele ongelukken ondermijnen dat vertrouwen nauwelijks. Er is een marge voor verdringing.

Het blijkt dat juist moderne communicatiemediën de noodzaak van vertrouwen in infrastructuur versterken. Het 'nieuws' over een ongeluk, al dan niet vermeend, verspreidt zich sneller dan ooit. De klap voor vertrouwen is vrijwel onmiddellijk. Herstel vergt lang of is zelfs onmogelijk.

Er bestaat natuurlijk een relatie tussen vertrouwen en levensstijl. Iemand kan zichzelf groter wantrouwen jegens 'iets' veroorloven, wanneer zij- of hij vindt dat voortzetting van haar/zijn levensstijl er niet of nauwelijks van afhangt. Daarentegen blijft een verslaving per definitie in gedrag gehandhaafd.

Rondom de elektronische overheid rijzen aldus allerlei vragen over de manier waarop actoren erbij betrokken kunnen raken. Moeten burgers, bedrijven en overheidsinstellingen tot deelname verleid worden? Stel dat er al een basis voor afhankelijkheid bestaat, ondermijnt zo'n aanpak niet op voorhand het vertrouwen dat wezenlijk is? Maar leidt dwang tot gebruik niet tot hetzelfde dilemma?

Er is maar één manier om aan vertrouwen te werken. De overheid moet consequent eerlijk zijn over haar elektronische versie. Daarvoor is dezelfde eigenwaarde nodig.



Een woordenboek heeft gebruikers. De redactie van een woordenboek begrijpt echter dat zij betekenis van woorden niet met absolute autoriteit documenteert. Taal lééft. Er bestaat daarom invloed in omgekeerde richting, zij het dat een nieuw woord en/of nieuwe betekenis zich nogal hardnekkig moet hebben gevestigd vóórdát een redactie haar woordenboek ervoor openstelt. Via correspondenten is de redactie (extra) met de wereld van levende taal verbonden.

Wie een woordenboek opvat als authentieke registratie (wat al niet klopt vanwege concurrerende uitgaven), herkent in gebruikers méér dan louter afnemers. Woordbetekenis wordt niet passief overgenomen, maar krijgt steeds inhoud in eigen taalsituaties. Vernieuwingen in taalsituaties komen eventueel in het woordenboek terecht. In dit verband is ook nog belangrijk dat de redactie zich vergaand van waardeoordeel onthoudt. Intensiteit van — nieuwe — betekenis telt voor opname. Kwaliteit van het woordenboek is resultaat van wisselwerking.

De aanduiding 'afnemer' verhoudt zich slecht met actieve bemoeienis met informatiekwaliteit. Verder gaat dat etiket voorbij aan de verantwoordelijkheid van het gebruik in een eigen 'informatiesituatie' waarin betekenis verbijzonderd kan raken. Hoe algemener vervolgens zo'n verbijzondering wordt, des meer reden bestaat er voor dienovereenkomstige aanpassing van de authentieke registratie. Een woordenboek werkt optimaal, zodra de gebruiker zich bevestigd voelt als eigenaar van zijn eigen taal. De feitelijke eigenaren van de informatie in een authentieke registratie zijn daarom wie nog de afnemers heten. Hun daadwerkelijke informatiegebruik geeft ze dat eigendomsrecht. De redactie van een woordenboek beheert als het ware slechts een bepaalde stand van betekenissen. Op dezelfde manier vergt een authentieke registratie beheer. Dat is pas een wezenlijke opdracht.



Informatie op zichzelf bestaat eenvoudig niet. Het zijn relaties met iets anders, dat het ene tot informatie constitueert. Zoals de Amerikaanse denker Peirce het formuleerde, a sign is something which stands to somebody for something in some respect or capacity. Bateson versterkte die gedragsoriëntatie met zijn slogan dat information is a difference that makes a difference.

Populair gezegd, informatie moet dus wel blijven kloppen. Als teken verwijst informatie naar een persoon, een andersoortig 'object,' maar dat kan ook naar andere informatie zijn. Inderdaad, van informatie tot informatie kunnen weer ketens gesmeed worden.

Zo'n verwijzing bestaat uiteraard uit een adequate identificatie. Vervolgens kan informatie nadere eigenschappen van 'het andere' beschrijven. Omdat zulke eigenschappen abstract gezien allemaal als deelobjecten gelden, telt ook daar het belang van identificaties. Zo gaat het door tot wat de culturele afspraak over kleinste 'teken' eenheden is. Voor geschreven tekst zijn dat letters, cijfers en overige 'lees'tekens.

De kwaliteit van de informatie-als-verwijzing is kritisch. Er zijn allerlei oorzaken die zo'n identificatie kunnen wijzigen, van slijtage van informatiedrager tot moedwillige vervangen door een andere verwijzing.

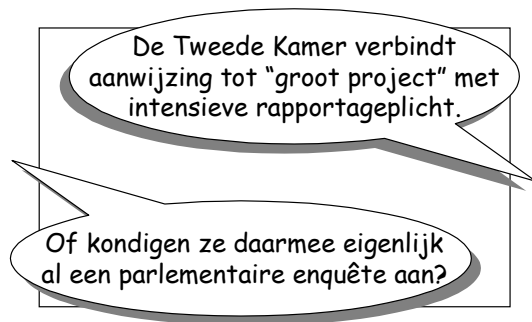
Gelet op de relationele grondslag van informatie is er maar één probate manier voor noodzakelijk kwaliteitsonderhoud. Dat is zgn. confrontatie met de werkelijkheid. Dus, volg de verwijzing en toets of het echte object waarvoor de informatie in kwestie pretendeert te stáán, klopt met 'wat er zou moeten staan.'

Voor zulke confrontaties zijn heel natuurlijk de gebruikers van informatie opgesteld. Iedere keer wanneer een, noem het maar even, beëdigd gebruiker aan bepaalde informatie daadwerkelijk consequentie verbindt, moet dat tegelijk gelden als een soort micro-evaluatie van kwaliteit. Daarom zijn controlesporen in de elektronische overheid wezenlijk. Mocht zo'n gebruiker ten onrechte zijn uitgegaan van positieve informatie-kwaliteit, dan is zij/hij deels aansprakelijk voor negatief gevolg.

Elke zgn. authentieke (overheids)registratie heeft zo'n netwerk kwaliteitscorrespondenten nodig. Die zijn op hun beurt identificeerbaar volgens feitelijk informatiegebruik.



Het fysieke verkeersstelsel vertoont een mengsel van publieke en private voorzieningen. De verkeersveiligheid is onderwerp van overheidsbemoeyenis. De overheid coördineert; praktisch gebeurt dat door diverse overheidsinstellingen. De technische toestand van het vervoermiddel — en het gaat hier even over auto's — is (ook) een veiligheidsfactor. Eigenlijk is het verband negatief gelegd. Een auto in slechte staat vergroot de kans op onveiligheid. In een technisch goed-functionerende auto is de chauffeur beter tegen zichzelf beschermd, terwijl passagiers en andere weggebruikers eveneens minder risico lopen. De vergelijking is natuurlijk onzinnelijk, want verkeersongevallen kosten zelfs mensenlevens. Wie daarentegen haar/zijn computer door een zgn. virus besmet krijgt, heeft daarvan 'hoogstens' enig ongemak. Hoewel, herstel kost vaak ook geld. Het effect van besmetting is verder onzeker. Wat sterk pleit voor aandacht voor de 'staat' van de hulpmiddelen waarmee iemand deelneemt aan de netwerksamenleving is de reikwijdte van effect. Een hele zware kettingbotsing in het fysieke verkeer telt, pakweg, honderd auto. Naar de aard van het netwerk kan de 'berijder' van een gemankeerde aansluiting ongemerkt talloze kettingen initiëren: de droom van de piramidespeler. Per saldo loopt, om maar wat te noemen, de economische schade exponentieel op. Het is niet zo gek, dus, dat overheden zich inspannen voor veiliger informatieverkeer. Dat lukt slechts in internationale samenwerking, want het Internet doorkruist — doorgaans — soepel grenzen van soevereine staten. Tot dusver hebben overheden vooral waarschuwingsdiensten opgezet, de nationale zgn. certs ofwel computer emergency response/readiness teams. De grootste risicofactor blijkt overigens telkens weer de mens.



Is het werk aan de elektronische overheid een "groot project," zoals de Tweede kamer bedoelt? Eigenlijk verdient de vraag voorrang of het überhaupt een project is. Belangrijke projectcriteria ontbreken. Zo is er duidelijk begin- noch eindpunt. De tijdsduur is — dus — onbepaald. De verzameling (deel)activiteiten valt onmogelijk uitputtend te inventariseren.

Moet de Tweede Kamer het maar laten lopen? Beslist niet. Het is overduidelijk dat 'samenleving en ict' een wezenlijk thema vormt, met 'overheid en ict' als onderdeel. Daarvoor is de aanduiding 'programma' toepasselijker, al is het alleen maar om daarbinnen veranderingsprocessen te benoemen die wèl projectmatig — moeten — verlopen. Zo vergt de elektronische overheid aangepaste tot en met nieuwe infrastructuur voor informatieverkeer.

Maar zelfs die infrastructuur, in zijn compleetheid althans, onttrekt zich aan projectmatigheid. Zijn er dan geen aparte onderdelen te onderscheiden? Ja en nee. Wel degelijk laten zich diverse basisvoorzieningen aanwijzen (zie de notitie *Op weg naar de elektronische overheid*; Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 26 387 en 29 362, nr. 23). Elke basisvoorziening lijkt inderdaad vergaand projectmatig realiseerbaar. Het addertje onder het gras zit 'm erin dat ze pas samen de beoogde infrastructuur bieden.

Juist de overheid heeft uiteraard een woord voor wat zich vanwege complexiteit niet leent voor projectmatigheid. Dat is coördinatie. Tegenwoordig steeds vaker regie genoemd.

De coördinatie van de informatievoorziening in de openbare sector behoort tot de portefeuille van binnenlands bestuur. In het kabinet Balkenende II is de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties ervoor verantwoordelijk. De formele grondslag voor bedoelde coördinatie is (nog) het Besluit informatievoorziening rijksdienst 1990. Ondanks uitgesproken visionaire passages voldoet dat IVR 1990 niet langer als coördinatiemechanisme.



Het is zo simpel gezegd, de informatiesamenleving heeft een elektronische overheid nodig. Die ontwikkeling haalt in werkelijkheid veel overhoop. Deze bundel biedt een speelse gang langs vaak onvermoede aspecten tot en met verstrekkende gevolgen van de elektronische overheid. In korte dialogen met steeds beknopte toelichting. Zeker niet uitputtend, wel uitdagend. Ze dienen, voor wie tenminste nog aansporing nodig heeft, serieus mee te doen.

Een uitgave van het programma Architectuur Elektronische Overheid.