

Waarvan akte

bereik van maatschappelijk informatieverkeer als maat van het (ene) stelsel

Pieter Wisse

Rechtsstatelijk beginselvast bestuur gevraagd

Technische ontwikkelingen kunnen als aanleiding worden genomen. Ditmaal met digitalisering zijn weer eens andere mogelijkheden beschikbaar. Dat moet opzettelijk voor andere resultaten zijn, anders hebben besteding van tijd en geld eraan geen zin, nietwaar?

Zo'n kwalitatieve sprong in technisch opzicht vraagt van politici en bestuurders (hier verder kortweg: bestuurders) extra aandacht voor beginselen. Maar die lijkt er, zachtjes uitgedrukt, weleens bij in te schieten. Zo ligt in verandervoorstellen waarover zij durven te beslissen eenzijdig vaak nogal optimistisch, om niet te zeggen verleidelijk speculatief, de nadruk wat er allemaal wellicht met digitalisering anders kan. Er moet door openbaar bestuur echter ook veel juist geborgd, dwz principieel onveranderd blijven.

Informatiekundig relativiteitsbeginsel

Onze samenleving verloopt als maatschappelijk verkeer. Als verkeersdeelnemers hebben burgers, wij, dus, omgang met elkaar. Dat gebeurt van geval tot geval zoals elke deelnemer de verhouding duidt, met zichzelf telkens in een dienovereenkomstig verhoudingsgewijze hoedanigheid. En van het ene geval met over en weer veranderingen dan dien komt het andere geval, enzovoort. Kortom, samenleving is dynamisch.

Er geldt ook en vooral informatiekundig dus zoiets als relativiteitsbeginsel. Huh?! Gelet op verkeersgevallen met per geval verschillende deelnemers geeft elke deelnemer aan informatie een betekenis als zijn (lees ook: haar) interpretatie van de verhouding (lees ook: relatie, vandaar relativiteit) in kwestie.

De misvatting is echter wijd verbreid dat zoiets als een enkele eenheid van informatie altijd en overal dezelfde betekenis heeft. En waar dat onverhoopt niet zo is, maant die misvatting dat er alsnog een algemeen geldige definitie overeengekomen moet worden. Oppervlakkig beschouwd lijkt dat bevorderlijk voor – openbare – orde, en daarom is menig ongeduldige bestuurder ervoor te porren, maar onderdrukking van reële variëteit pakt averechts uit.

Vanwege relativiteit sturing op variëteit

Er is openbaar bestuur omdat er (een) samenleving is. Want borging van evenwichtige verhoudingen voor dito resultaten vergt regeling inclusief facilitering van – verloop van – maatschappelijk verkeer. Afhankelijk van het verkeersgeval sluiten daarom één of meer overheidsinstellingen van openbaar bestuur zich als het ware als deelnemer aan met status van dien(st).

Als verkeersdeelnemer is een overheidsinstelling natuurlijk eveneens onderhevig aan het informatiekundige relativiteitsbeginsel. Maar als overheid moet zij zich er nadrukkelijk nog sterker om bekommeren. Zij treft immers voorzieningen voor informatieverkeer in het publiek domein. Dat betreft dus infrastructuur. Die moet voor wat als semantische interoperabiliteit bekend staat, berekend zijn op maatschappelijke variëteit van betekenissen van informatie.

Aanknopingspunt: akten in maatschappelijk informatieverkeer

In een geval van maatschappelijk verkeer treffen daadwerkelijke deelnemers elkaar. Dat omvat onderlinge afstemming van hun gedragingen. Daarvoor wisselen zij informatie uit als afstemmingsmiddel. Kortom, informatieverkeer is een onlosmakelijk aspect van maatschappelijk verkeer. Als beginsel zou digitalisering ook daaraan uiteraard niets mogen veranderen.

Ook van oudsher geldt dat potentiële deelnemers elkaar wellicht nog niet of nauwelijks kennen. Ter bevordering van hun verhouding en bijbehorende verdeling van resultaten kan vaak een derde partij helpen. Een zgn vertrouwenspartij levert aan de ene deelnemer geloofwaardige verklaring van eigenschappen inclusief gedragingen van de andere deelnemer. Dat heet traditioneel een akte. Nee, dergelijk bemiddelingsbeginsel kan door digitalisering evenmin aan verandering onderhevig zijn. Iedereen heeft er wel ervaring mee. De ene overheidsinstelling wil een geboorteakte overlegd krijgen.

Die moet de burger in kwestie dan bij een andere opvragen. Als sollicitant kan iemand worden verzocht een diploma te tonen, waarvoor hij (lees ook: zij) terecht kan bij het desbetreffende opleidingsinstituut. Enzovoort, enzovoort. Wie erbij stilstaat, beseft hoe doortrokken maatschappelijk informatieverkeer is van, zeg maar, geschuif met 'akten.' Daarom kan de praktische noodzaak van stelselmatige opzet van infrastructuur voor informatieverkeer er voor iedereen herkenbaar mee worden aangegeven. Aanknopingspunt, dus.

Géén aparte digitale aktentas

Als de wederpartij in een verkeersgeval terecht zekerheid verlangt, dwz behoefte heeft aan wat ik een akte blijf noemen, zou voortgang kunnen worden bespoedigd e.d. indien de burger er reeds over beschikt. Dat lijkt met digitalisering praktisch mogelijk en daarom wordt zo'n voorziening alweer sinds tientallen met allerlei namen voorgesteld.

Nu moet er dus als EDI wallet serieus werk van worden gemaakt. Daarbij staat EDI voor European Digital Identity. Elke lidstaat van de Europese Unie is verplicht, zoals de website Digitale Overheid erover vermeldt, "minstens één gecertificeerde EDI-wallet beschikbaar stellen [en] de Nederlandse overheid ontwikkelt een nationale versie: de publieke NL-wallet."

Het risico van zo'n aparte naam is dat er een zoveelste aparte voorziening voor komt. Dat moet een keer ophouden. Voor de wending naar stelselmatige koers lijkt zo'n wallet een geschikte aanleiding.¹ Want juist vernetwerking maakt een voorziening voor volledige afschriften in eigen beheer van de burger overbodig.

Stelselmatige informatiekunde

Zoals maatschappelijk verkeer redelijkerwijs pas begrijpelijk en beheersbaar raakt door erkenning als één stelsel, maakt uiteraard één informatieverkeersstelsel er onlosmakelijk deel van uit. Er kan dus ook maar één digitale infrastructuur voor informatieverkeer zijn. Dat stelt informatiekundig methodische voorwaarden.

Wat volgt is een beknopte inleiding. Met een akte is hergebruik aan de orde. Hergebruik eist allereerst erkenning en vervolgens daadwerkelijke uitdrukking van zowel relevante betekenisverschillen als samenhang ertussen. Samenhang noodzaakt tot overzicht. Als bereik telt dus maatschappelijk verkeer. Het betreft een open, dynamisch stelsel. Daarop moet de ordeningsmethode voor betekenisverschillen-in-samenhang berekend zijn.

Zolang stelselmatige betekenissenordening ontbreekt, moet zgn semantische interoperabiliteit tussen kennelijk apart opgezette voorzieningen alsnog achteraf worden geregeld. En dat blijkt maar niet te lukken, of altijd maar zéér incidenteel, moeizaam en kostbaar.

Verzorgingsrelevante levensgebeurtenissen

Inleidend blijf ik de insteek vervolgen van wat in informatieverkeer onveranderlijk als een akte kan resp. moet gelden. Papier, digitaal, dat doet er principieel niet toe.

In een verzorgingsstaat treft een burger in allerlei gevallen niet een andere burger, maar afhankelijk van zoiets als levensaspect een overheidsinstelling als verzorger. Gelet op nu eenmaal eindige middelen moet verdeling ervan rechtvaardig gebeuren. En daarvoor gelden dan criteria.

Of een burger al dan niet aan criteria voldoet, vergt vergelijking met eigenschappen. Inderdaad, een akte vervult de nodige voorwaarde voor zo'n vergelijking.

Voor overheidsbemoeienis onder de noemer van verzorging voor verschillende levensaspecten moeten vaak dezelfde eigenschappen van een burger beoordeeld worden, zij het telkens volgens aspectgerichte criteria. Vanwege verwachting van herhaalde informatiebehoefte zijn er aparte verkeersgevallen geregeld met bijbehorend gespecialiseerde – afdelingen van – overheidsinstellingen ter verzekering van zulke informatie om naar variabele behoefte akten te leveren. Zo'n overheidsinstelling functioneert dan als vertrouwenspartij voor overige overheidsinstellingen in hun verzorgende verkeersgevallen met burgers.

In de levensloop van een burger wijzigen zijn eigenschappen uiteraard. Voor verzorging zijn wijzigingen

¹ De suggestie om een kort artikel aan EDI te wijden kreeg ik van Ludwig Oberendorff, hoofd Bureau Forum Standaardisatie (Logius, ministerie BZK). Ik geef er hier de stelselmatige draai aan, die m.i. tevens tot koerswijziging van o.a. Forum Standaardisatie zou moeten leiden.

van belang met eventueel als gevolg andere uitkomst door vergelijking met criteria en zo door naar aandeel in verdelende verzorging, Wat zulke gevolgen kan hebben, heet een levensgebeurtenis met apart verkeersgeval van dien (maar moet dus beperkt worden opgevat tot levensaspecten van een burger waarvoor de overheid zorgtaken heeft).

Hergebruik in de verzorgingsstaat

Een akte is exemplarisch voor hergebruik. Omgekeerd is met elk hergebruik aan de orde wat nog steeds een akte verdient te heten. De verstreckende (vertrouwens)partij levert immers informatie die voor het verkeersgeval in kwestie door een andere partij opnieuw gebruikt wordt. En op haar beurt kan die andere partij informatie aan nog weer een andere partij voor hergebruik beschikbaar stellen, enzovoort. Er zijn uiteraard niet voor niets talloze verschillende overheidsinstellingen. Verzorgend bekommeren zij zich om verschillende levensaspecten van burgers. Aan specialisatie voor professionaliteit valt niet te ontkomen. En met specialisatie gaat jargon gepaard. Neem een enkel woord. Dat kan voor de ene specialist iets – héél – anders betekenen dan voor een andere.

Dat is geen probleem voor een voorziening waarvan gebruik beperkt blijft tot een enkele groep van dezelfde soort specialisten. Hergebruik op stelselschaal voldoet echter niet aan die voorwaarde, integendeel. Wat nu?

Expliciete contextualisering als voorwaarde

De oplossing is beslist niet uniformering van betekenis. Er zijn verschillende specialisaties nodig. En daar horen betekenisverschillen bij, punt. In termen van specialisatie, wat iedereen moet – gaan – doen om informatie verantwoord geschikt te laten zijn voor stelselmatig hergebruik, is uitbreiding ervan met explicitering van de specialisatie in kwestie. Algemeen gaat het om toevoeging van context.

Uitgaande van dat ene woord valt er pas eenduidig betekenis aan de ontleen in combinatie met relevante context. Nodige en voldoende contextualisering is onmisbare voorwaarde voor verantwoord hergebruik. En vanwege het relativiteitsbeginsel gaat elk hergebruik gepaard met hercontextualisering, omdat er steeds sprake is van een gewijzigde configuratie van moment, verhouding, deelnemer en hoedanigheid.

De behoefte aan hergebruik laat zich volgens aspecten verklaren. Weliswaar vergt verzorging van verschillende aspecten allerlei specialisatie, maar als aspecten telt integratie. Er moet informatie ‘over’ het ene aspect beschikbaar zijn voor verzorging ‘van’ een ander aspect, en omgekeerd. Dat is het relativiteitsbeginsel van betekenisverschillen-in-samenhang.

Deze voorwaarde betreft het gehele stelsel van maatschappelijk informatieverkeer. Voor onderling hergebruik onder de – veel – minder omvattende noemer Digitale Overheid moeten allereerst minstens alle overheidsinstellingen eraan voldoen.

Digitale Overheid die aan het informatiekundige relativiteitsbeginsel voldoet, is structureel ongewijzigd opschaalbaar tot maatschappelijke digitale infrastructuur voor informatieverkeer in het publiek domein. Ik wijs op twee pleonasmen in de vorige zin. Infrastructuur is maatschappelijk, en maatschappelijk verkeer verloopt in het publiek domein. Ik laat het zo staan voor extra nadruk.

Doorbraak van stelselmatige oriëntatie

Nogmaals, de traditie van digitalisering is gevestigd op uniformering van begrippen. Mis. Nee, informatiekundig zijn er géén zgn domeinen met per domein uniforme begrippen. Wie eraan vasthoudt, belemmert hergebruik, enzovoort.

Schaalverruiming tot stelsel noodzaakt tot begrips- annex betekenismatige differentiatie. Nota bene, dat komt ook en vooral voor standaardisatie tbv semantische interoperabiliteit neer op zowat het omgekeerde van de heersende, domeingerichte aanpak.

Het is dus enigszins begrijpelijk dat vooral ict-ers die bedoelde traditie volgen, en dat zijn ze tot dusver vrijwel allemaal, de nodige informatiekundige heroriëntatie moeilijk valt. Bijgevolg kunnen zij bestuurders, doorgaans eveneens geneigd tot voorkeur voor gestandaardiseerde betekenis, er geen passende voorlichting over geven.

Zo blijft een middel voor een beperkt zgn schaalniveau abusievelijk benut voor het ruimere schaalniveau. Vergelijk dat met stedenbouw. Een stad is geen woning, maar biedt een kader voor woningen en voor veel méér zoals vooral verkeer. Doorbraak zal daarom van politici en bestuurders

moeten komen die beseffen wat er met digitalisering vooral niet principieel mag veranderen, maar 'verhoudingsgewijs' wel degelijk sterk kan verbeteren. Wat telt is dynamische variëteit van maatschappelijk (informatie)verkeer. Informatie moet berekend zijn op eenduidige uitdrukking resp. interpretatie van – veranderingen in – samenhangende betekenisverschillen. Er bestaat ook een stelselmatige modelleermethode, Metapatroon.

Ongegronde, belemmerende angst

Een bestuurder is terecht bezorgd om risico's voor continuïteit. Dat informatiekundige relativiteitsbeginsel, zet dat niet alles op z'n kop? Zou daarvoor alles in één keer op de schop moeten? Nee. Integendeel, zelfs.

Het is juist de traditionele beperking tot – de mythe van – absoluut geldige betekenissen die onbeheersbaarheid veroorzaakt. Digitale voorzieningen kunnen daarmee niet voldoen aan de reële verkeersvariëteit van betekenissen. Mislukking moet eerst maar eens erkend raken, waarna 'nieuwe' voorzieningen ontwikkeld worden. Wanneer daarvoor, overigens vrijwel altijd impliciet en daarom zo verraderlijk, zulk absolutisme echter gehandhaafd blijft, is slechts herhaalde mislukking zeker. Hoezo, continuïteit?

Er zijn overal, zeg maar, kleinschalige voorzieningen die aldus voor een beperkte verzameling taken adequaat functioneren. Zo'n voorziening kan nota bene ongewijzigd informatie voor hergebruik elders leveren door aan de informatie de aanduiding van de voorziening in kwestie expliciet als context toe te voegen. Dat zorgt meestal reeds voor nodige en voldoende uitdrukking van relevant verschil. Daarvoor aangesloten op een zgn informatieronde gaan bestaande voorzieningen als leden van een federatie tevens evenzovele onderdelen van het verkeersstelsel uitmaken.

Dus, juist dankzij bewuste navolging van het informatiekundige relativiteitsbeginsel kunnen talloze bestaande voorziening zelfs ongewijzigd langer in gebruik blijven, kan eventuele vervanging geleidelijk gebeuren, kortom, is bestuurlijke angst voor radicale veranderingen volslagen ongegrond.

Oh ja, wallet

Als het stelsel voor maatschappelijk informatieverkeer principieel voor hergebruik is ingericht, is een ook zgn wallet 'gewoon' één van de mogelijkheden ervan. Maar hoe verhoudt zich die mogelijkheid dan tot de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)? Wat moet de zgn betrokkene zelf kunnen beheersen, nagaan e.d.? Er is voorts interessant aan, omdat het daarbij om gevallen van informatieverkeer gaat met (een) extra deelnemer(s). Zo verdient 'gebruik' van het informatiestelsel voor wallet nog eens extra zorg voor informatiebeveiliging waaronder differentiële autorisatie en controlespoor (met bevoegdheid tot resp. nawijzing van gebruik dus gedifferentieerd volgens moment, verhouding, deelnemer en hoedanigheid). Als dat structureel voor wallet werkt, vooruit, een dynamische digitale aktentas, doet het informatiestelsel dat geheid ook voor eenvoudiger gevallen. Van aanknopingspunt naar representatief voorloopgeval.

Wat sturing betreft, welke rol(len) behoudt de overheid zich voor? Is het niet hoogste tijd dat, vergelijkbaar met fysieke gebouwde omgeving, ook voor infrastructuur voor informatieverkeer onderscheid volgens zgn schaalniveaus met erkende subsidiariteit van dien gaat gelden? Overheid is er dan minstens voor planologie. Voor aansluiting van een voorziening op bedoelde infrastructuur moet als primaire voorwaarde gelden dat er het informatiekundige relativiteitsbeginsel mee gevolgd moet zijn. Anders blijft hergebruik enzovoort ongeregeld en daarmee maatschappelijk informatieverkeer nodeloos geblokkeerd. (Zorg voor) stelselmatigheid is wat een geheel méér dan de som der delen maakt. Dat ... betekent nu eenmaal een schaalniveau erbij met voorrang voor regeling van interoperabiliteit volgens, eh, differentiële semantiek met ter facilitering federale annex verkeersvoorzieningen van dien.

Pieter Wisse studeerde wiskunde aan de TH Delft, thans TU, met bestuurlijke informatievoorziening als destijds nog jonge afstudeerrichting. In eerste helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw werkte hij bij het ministerie van Buitenlandse Zaken als coördinator informatievoorziening (tegenwoordig is dat de CIO). Daarna zelfstandig als informatiekundig ontwerper, oprichter van Information Dynamics. Hij is aan de Universiteit van Amsterdam gepromoveerd op grondslagen van semiotiek (tekenleer) voor stelselmatige oriëntatie. Uitvinder van Metapatroon.