

Wen er maar aan!

Over noodzaak en opzet van stelselmatig informatiebeheer

Michiel Schransmans, Leon Sars en Pieter Wisse

Allerlei overheidsorganisaties, de grootste uitvoeringsorganisaties voorop, kunnen met recht als drukke kruispunten voor maatschappelijk informatieverkeer beschouwd worden. Daarvoor past nog beter het beeld van een informatierotonde. Deelnemers aan informatieverkeer benutten zo'n rotonde doordat zij zowel hun respectievelijke informatieverzamelingen erop hebben aangesloten als dankzij zulke aansluitingen over en weer telkens naar erkende behoefte informatie beschikbaar krijgen, steeds optimaal actueel en authentiek. Daar past informatiebeheer bij dat vanwege de reële variëteit van interacties en bijgevolg wat bepaalde informatie dáárvoor betekent, stelselmatig van aard moet zijn. En dat beheer is kwalitatief anders, zoals dit artikel beschrijft. Want er gebeurt door schaalverruiming tot maatschappelijk verkeer iets opmerkelijks. De illusie dat relevante data allemaal onder eigen beheer vallen, is niet langer overeind te houden. Op stelselschaal is data management, Engels voor informatiebeheer, daarom vooral data governance, dwz regie over gebruikskwaliteit. Ontwerp van informatiebeheer, populair op z'n Engels gezegd data governance by design, dus, vergt vanwege praktisch grenzeloze schaalverruiming allereerst grondige informatiekundige heroriëntatie. Informatiebeheer op stelselschaal is in menig opzicht een nieuwe opgave. Daarbij veranderen omstandigheden verder.

1. Inleiding

Digitalisering op stelselschaal is logisch, maar vergt overgang naar consequente oriëntatie volgens informatieverkeer. Als

voorwaarde daarvoor geldt een informatiekundige theorie die mikt op eenduidigheid van betekenissen op stelselschaal.

a. schaalverruiming van digitaal informatieverkeer

Samenleving resp. maatschappij geldt als stelsel. Dynamiek van samenleving heet, eveneens op z'n algemeenst uitgedrukt, maatschappelijk verkeer. Tegenwoordig is er digitale technologie voor verwerking en uitwisseling van informatie beschikbaar, kortweg bekend als ict. De inmiddels praktisch haalbare schaalverruiming van digitale facilitering van informatie-uitwisseling (lees ook: informatieverkeer) noodzaakt tot dienovereenkomstig stelselmatige overwegingen voor informatieverwerking. Dat komt neer op een andere informatiekundige theorie. Alom wordt voor digitalisering echter nog achterhaalde theorie gevolgd. Die is ontstaan toen digitale technologie slechts informatieverwerking toestond, dus nog géén uitwisseling. Voor telkens apart een kleinschalig informatiesysteem (lees ook: toepassing) lijkt enkele informatie altijd volstrekt duidelijk wat betekenis ervan betreft.

Door stelselmatige mogelijkheid van digitaal informatieverkeer komt voorheen toepassingsgericht strikt gescheiden informatie als het ware plotseling in één, allesomvattende bak terecht. Dan volstaat enkelvoudige informatie niet langer voor eenduidige betekenis.

De theoretische vernieuwing voor digitalisering van informatieverkeer bestaat er uit om alle informatie tevens expliciet context te laten omvatten. Daarvoor bestaat een passende methode. Volgens

stelselmatig bemeten contextuele verbijzondering kan het pas lukken om ook op stelselschaal voor digitalisering praktisch bruikbare voorzieningen te treffen.

Hetzelfde informatiekundige verbijzonderingsbeginsel staat toe om verbeteringen geleidelijk, dus optimaal beheersbaar te realiseren.

b. stelsel van maatschappelijk verkeer

Maatschappelijk verkeer als stelsel verdient het als de grondslag te gelden. Die grondslag noodzaakt tot herijking van allerlei begrippen. Dat leidt onvermijdelijk tot gebruik van terminologie die in eerste aanleg vreemd kan aandoen. Met de aanduiding als stelsel is bedoeld dat alles met alles verband kan houden. Kortom, verwevenheid is kenmerkend.

Het is echter alweer herkenbaarder om, maar dus óók in het algemeen, van maatschappelijk verkeer te spreken. Dat betreft dan het stelsel. Van een stelsel is er één, punt. Tot het maatschappelijk verkeer behoren o.a. de doelgebonden interacties waar – medewerkers van – overheidsorganisaties bij betrokken zijn. Waaraan zij deelnemers zijn, dus.

Door – medewerkers van – een overheidsorganisatie eveneens als verkeersdeelnemers te beschouwen vervalt onderscheid zoals traditioneel is gaan gelden tussen binnen- en buitenstaanders. (Want) elke betrokkene is deelnemer aan informatieverkeer. Er is daarom tevens samenhangend informatiebeheer noodzakelijk (waarover verderop in dit artikel uiteraard méér).

Nota bene, er komt voor deelnemers aan informatieverkeer doorgaans bij, dat zij als zodanig deels hun eigen persoonsinformatie gebruiken.

c. betekenisprimaat

Voor informatievoorziening, dus ook voor informatiebeheer, houdt verruiming tot stelselschaal vooral in dat veronderstellingen mbt voorwaarden voor eenduidige betekenis dringend herzien

moeten worden. Daar passen enkele kritische opmerkingen bij over de wonderen die van data verwacht lijken te worden. Het kan met een motto zoals “data als grondstof” bijvoorbeeld nooit de bedoeling geweest zijn om willekeurige deelnemers van het belang van informatie te doordringen; uiteraard hoeven juist zij daarvan niet overtuigd te worden. Het lijkt erop, dat ict-ers ermee blijf geven van groeiend besef dat IV, informatievoorziening, dus, met voorrang informatie betreft. (Eventuele) digitale technologieën moeten daarop afgestemd zijn, en nooit bepalend ervoor genomen. Voordat ict-ers, met hun voorkeur voor de t van techniek in ict, aan de slag gaan, is altijd een informatiekundig ontwerp nodig. Informatiekundig draait het op stelselschaal principieel om deelnemers aan maatschappelijk-verkeerssituaties. In welke hoedanigheid (lees ook: sociale rol) neemt iemand deel aan zo’n situatie? Aan welke informatie heeft z/hij als zodanig behoefte? Ofwel, welke betekenis is relevant voor haar/zijn situationele gedrag? Kenmerkend voor maatschappelijk verkeer is gedragingenvariëteit. Dat gaat gepaard met betekenissenvariëteit. Dit is overigens weer zo’n informatiekundig punt van stelselmatig belang. De crux van informatie is, dat deelnemers door – een – uitwisseling ervan hun gedragingen onderling afstemmen. In hoeverre zij er over en weer in slagen, is weer iets anders (en een beroep op rechtspraak is een blijk van gefaalde afstemming, die de rechter zo goed en zo kwaad als het kan probeert te verhelpen). Feitelijk gaat met elke afstemmingssituatie een betekenis gepaard. Dat is geen tekortkoming die door uniformering (lees ook: standaardisatie) moet worden bestreden, integendeel. Verschillen, mits voldoende op elkaar afgestemd, dragen immers bij aan samenleving en -werking. Dat kan inderdaad tot geschillen leiden. Zeg ook maar, nogmaals, dat er zonder verschillen geen – noodzaak tot – rechtspraak bestaat. Het is ook niet dat rechtspraak als doel het

eliminieren van verschillen heeft, wèl om ze zonodig te verduidelijken en om te bevorderen dat betrokken deelnemers ze aldus onderling als ‘leefbaarder’ gaan ervaren.

Het valt buiten het bestek van dit artikel om de stelselmatig nodig en voldoende eenduidige betekenissenordering uitputtend toe te lichten. Waar daarvoor gelegenheid is, volgen wèl al enige aanwijzingen.

d. schaaleffect

Een schaaleffect treedt op, zodra wat op de ene schaal wèl werkt, dat op een andere schaal juist niet doet. Een tragisch voorbeeld is de man die met een mantel om van de Eiffeltoren sprong en te pletter stortte. Hij dacht ermee over vleugels te beschikken, maar om te vliegen was hij verhoudingsgewijs toch echt te zwaar. Met een apart, l0sstaand informatiesysteem (lees ook: toepassing) heeft het gauw de schijn dat betekenis van informatie volstrekt duidelijk is. Wie niet beseft, dat zo’n toepassing als gebruikssituatie reeds allerlei informatie biedt, kan abusievelijk menen dat het ook in ruimer verband een kwestie is om een term van een v0ste omschrijving te voorzien. Een korte blik in een woordenboek zou echter moeten volstaan om die aanname te verlaten. Een 0nkel woord kan met talloze betekenissen verschijnen. De vraag is op stelselschaal dus, dwz heel praktisch want principieel 0lle informatieverkeer omvattend, hoe betekenissen van elkaar zijn en blijven te onderscheiden.

Stelselmatig informatiebeheer is vanwege schaaleffect kwalitatief anders dan wat voor toepassingen (lees ook: aparte informatiesystemen) 00n voor 00n volstaat. Daarom zijn hier tevens de voornaamste begrippen voor herori0ntatie toegelicht. Strikt onderscheid tussen informatiebeheer en -beleid bestaat niet. Noodzakelijkerwijs passeren daarom eveneens allerlei onderwerpen van informatiebeleid de revue. En op h0n beurt zijn ze voorzien van informatiekundige uitleg. Dat lijkt soms nodeloos grondig, maar k0n niet

anders om tot een opbouwend handelingskader te komen. Wat op toepassingsschaal – nog – voldoet, kan op stelselschaal zelfs averechts uitpakken.

e. informatie

Datum is een Latijns woord, met gegeven als Nederlandse vertaling. Het meervoud van datum is data, en dus betekent data-management hetzelfde als gegevensbeheer. Een term die het betekenisaspect wat sterker benadrukt is informatiebeheer. Omdat beheer gericht moet zijn op gebruik(ers) en voor gebruikers vooral betekenis telt, is hier verder de voorkeur gegeven aan de term informatiebeheer. Dat strookt tevens met informatiekunde als met voorrang relevante vakdiscipline.

2. Beheerori0ntatie volgens gebruik(ers)

De crux is dat betekenis op stelselschaal 0xpliciet primaat moet hebben. D00rom moet stelselmatig informatieverkeer kwalitatief anders gefaciliteerd zijn dan toen digitalisering tot aparte toepassingen beperkt was. De paragrafen in dit tweede hoofdstuk verschaffen enige uitleg over begrippen die stelselmatig anders zijn.

a. deelnemers aan informatieverkeer

Met aparte toepassingen lijkt het meestal duidelijk 0n eenvoudig. Ze zijn traditioneel bedoeld voor intern gebruik, dwz voor ‘eigen’ medewerkers en slechts ter ondersteuning van 0nkele van hun, ook nog eens zeer nauw samenhangende, taken. Populair is de metafoor van een ecosysteem. Die bedoelt o.a. te verduidelijken dat focus op een 0nkele, en dat is dan altijd slechts de eigen, organisatie (of zelfs een apart beschouwd 0nderdeel ervan) voor gebruik veel te beperkt is (en daartoe beperkte digitalisering zelfs averechts kan uitpakken). De schaal is immers niet bepaald door de – grens van de – ene organisatie, maar door het relevante bereik van het maatschappelijk verkeer.

b. meervoudige (verkeers)situationele hoedanigheden

Ondanks een noemer voor wat als relevant geldt, verloopt ook zulk verkeer in menig opzicht tòch niet strikt gescheiden. De stelselschaal houdt verwevenheid in. Van een aparte, kleinschalige toepassing maakt iemand doorgaans gebruik in een enkele, vooraf bepaalde hoedanigheid (lees in het geval van een medewerker ook: organisatorische functie). Daarbij geldt de toepassing in kwestie impliciet als situatie voor informatieverkeer met dienovereenkomstig – zeer – beperkt bereik. Ervaring van zo'n situatie levert dan context als informatie; dat een gebruiker zich daarvan doorgaans niet bewust is, doet er niets aan af. (Het voert hier eveneens te ver om grondig in te gaan op het principiële onderscheid tussen situatie en context. Simpel gezegd bestaat een situatie ècht en context is dan informatie over een situatie.) Op stelselschaal moet iemand zich echter allerlei hoedanigheden kunnen aanmeten, met de keuze voor een hoedanigheid steeds afhankelijk van de aard van haar/zijn betrokkenheid bij de desbetreffende situatie van informatieverkeer.

c. (ver) voorbij ketens: stelselmatige verwevenheid

Een stelsel is méér dan een keten, zoals een ecosysteem 'natuurlijk' meer dan een voedselketen is. Keten is hoe dan ook een metafoor die onrecht doet aan werkelijke verwevenheid van gedragingen annex gebeurtenissen op stelselschaal (en dat geldt dan ook voor maatschappelijke sector, enzovoort). Daarmee dreigt beperking door keten- c.q. sectorale informatisering zelfs afbreuk te doen aan wat stelselmatige facilitering van informatieverkeer moet zijn. Een keten voldoet prima op ... ketenschaal. Maar de schaal waarop informatieverkeer tegenwoordig digitaal gefaciliteerd wordt, is alweer veel ruimer, want maatschappelijk resp. stelselmatig. Daarin

lossen – ook – ketens als het ware op. De beperking ertoe is dus achterhaald. Op reële verkeersschaal past slechts de radicaal omgekeerde oriëntatie. Dat lijkt contra-intuïtief voor wie beheersbaarheid zoekt in méér-van-hetzelfde. Maar juist de omslag naar een andere informatiekunde maakt bruikbare veranderingen pas mogelijk en beheersbaar.

Zoals gezegd, op stelselschaal tellen voor allerlei deelnemers allerlei verkeers- c.q. interactiesituaties met wederzijdse afhankelijkheden van dien. Gangbaar geraakte aanduidingen zoals ketenpartner schieten daarvoor tekort. De verwevenheid van stelselmatige betrekkingen verschilt kwalitatief van (ver)simpel(d)e ketenschakelingen.

Betrekkingen tussen deelnemers in hoedanigheden hebben, zachtjes uitgedrukt, zeker niet allemaal het karakter van partnerschap (en dat verklaart waarom rechtspraak bestaat).

Stelselmatig houdbaar is slechts de aanname dat iederéén in bijbehorende situationele hoedanigheid stelseldeelnemer is aan/in – dynamiek van – wisselende maatschappelijk-verkeerssituaties.

Al naar gelang de situatie wisselt de hoedanigheid. Iemand kan in de ene hoedanigheid bij rechtspraak betrokken zijn, terwijl z/hij in een andere hoedanigheid deelneemt aan een economische betrekking. En dan kan haar/zijn gedrag volgens het ene aspect (economische gedraging) leiden tot betrokkenheid bij een ander (rechtspraak), zoals wanneer iemand op verdenking van een economische overtreding voor de rechter gedaagd wordt.

d. zoiets als aspectverantwoordelijkheid

Onder de noemer van een overheidstaak is de daarvoor opgestelde overheidsorganisatie uiteraard niet verantwoordelijk voor daadwerkelijke (verkeers)gedragingen van alle deelnemers, laat staan voor gedrag van mensen in verkeerssituaties die aan andere maatschappelijke noemers zijn

toegeschreven. Zulke verantwoordelijkheid geldt voor eigen medewerkers (lees ook: personen in een nader bepaalde medewerker-hoedanigheid). In ruimer verband heeft zij echter wèl de zorg voor optimale facilitering van, stelselmatig uitgedrukt, doel- annex taakgebonden (informatie)verkeer. Zo'n ruimere opgave van een (overheids)instelling wordt ook wel aangeduid met stelselverantwoordelijkheid. Afgezien van de vraag waar de instelling als het ware buiten haarzelf voor verantwoordelijk is, klopt de verwijzing naar stelsel echter niet. Van een stelsel is er immers één, en die term kan dus slechts alomvattend bedoeld zijn. Nogmaals, een enkele (overheids)instelling kan onmogelijk verantwoordelijk zijn voor alles.

Associatie van stelsel met ecosysteem verduidelijkt dat de aanduiding stelselverantwoordelijk verwarrend is. Er lijkt – zoiets als – ketenverantwoordelijkheid mee bedoeld. De aanduiding met keten volstaat echter evenmin, zoals de voorgaande paragraaf aangeeft. Ofwel, o.a. een bepaalde overheidstaak laat zich niet zozeer met een stelsel c.q. keten associëren, maar veeleer met een maatschappelijk aspect. Wèl weer stelselmatig gezien wijst dat op noodzaak van coördinatie met verantwoordelijke instellingen voor andere maatschappelijk-verkeersaspecten (indien onderling verwevenheid aan de orde is).

e. kanttekeningen bij grondstof

Informatie, het woord in-form-atie zegt het al, heeft een vorm (en deze evidente associatie is nòg een reden om mbt informatievoorziening voorkeur aan de term informatie te geven). Een voorbeeld van informatie is een zwart punt op een wit vlak, een ànder voorbeeld is onderhavige zin in deze paragraaf, enzovoort. Als informatie geldt elke gedraging, qua vorm variërend van vluchtig als een uitgesproken klank tot duurzaam als een gotische kathedraal, die door de ene maatschappelijk-verkeersdeelnemer – ooit

– bedoeld is voor gedragsafstemming met een andere deelnemer. Dat leent zich inderdaad niet allemaal voor digitalisering. Zo heeft ook elk exemplaar van informatie een bestaansduur; op enig moment maakt iemand – of een apparaat namens iemand – zo'n vorm, en op enig later moment kan iemand die vorm ongedaan maken. Uiteraard slechts daartussen kan, en daarom moet, de vorm nodige en voldoende gebruikskwaliteit bieden. Zie de volgende paragraaf voor een nadere verklaring van gebruikskwaliteit. In-form-atie is dus juist niet simpelweg 'gegeven,' maar gemaakt en kan door de één zus en door de ànder zó worden geïnterpreteerd. Sociale psychologie leert dat interpretatie afhangt van samenloop van een (ken)subject en een situatie. De technisch gerichte aanduiding met data verhult zulke differentiële dynamiek. Evenmin is data daarom een grondstof die als het ware (lees ook: als de universele waarheid) op ontginning enzovoort ligt te wachten. Sterker nog, informatie begint als product, want, nogmaals, informatie wordt gemaakt. En daarmee stemmen de producenten in kwestie hun gedragingen op elkaar af (waardoor informatiekunde ook sterk verwant is met sociale psychologie). Ook het bestempelen van informatie tot grondstof is dus verwarrend. De veronderstelling dat bepaalde data algemeen geldige, zelfs objectieve betekenis hebben en waarmee door verwerking netzo objectieve betekenis valt te vestigen, heet ook wel naïef realisme. Dat doet géén recht aan reële variëteit volgens maatschappelijk verkeer (en zou rechtspraak zelfs tegenstrijdig maken, als dat althans nog zou kunnen), nog gezweven van ethische overwegingen die met zo'n naïeve opvatting veronachtzaamd blijven. Oók praktisch, voor een omvattend genoeg en dus bruikbaar raamwerk voor informatiebeheer tellen tevens maken resp. vernietigen als gebruik van

informatie; zo heeft autorisatie mede daarop betrekking.

f. gebruikskwaliteit

Stelsel geldt als allerruimst denkbare schaal van informatiegebruik. Dat dwingt tot heroverweging van voorwaarden waarmee informatie juist kan voldoen aan beperking met bijbehorende eenduidigheid van eraan toegeschreven resp. afgelezen betekenis. Dat lijkt technisch wellicht paradoxaal, maar is dat informatiekundig c.q. semiotisch beslist niet (semiotiek: tekenleer) waarin vervolgens technisch prima blijkt voorzien te kunnen.

Wat bekend staat als data- resp. informatiekwaliteit, laat zich preciezer gebruikskwaliteit noemen. Het voornaamste criterium is relevante betekenis. En betekenis is contingent, ofwel afhankelijk van omstandigheden waaronder de informatiegebruiker en het tijdstip van informatiegebruik. Volstaat de beschikbare informatie voor het nodig en voldoende eenduidig bepalen van betekenis door telkens een bepaalde deelnemer inclusief nadere hoedanigheid aan informatieverkeer in een bepaalde situatie?

Ondergeschikt aan c.q. afgeleid van passend betekenispotentieel zijn overige kwaliteitsaspecten. Bijvoorbeeld, is de informatie tijdig beschikbaar voor de gebruiker in kwestie?

Nogmaals, voorop staat dat de gebruiker aan de informatie de betekenis moet kunnen ontleen – of eraan kunnen verschaffen – die voor haar/hem passend, relevant e.d. is voor de situatie in kwestie. Maar ook, krijgt die gebruiker vooral géén informatie beschikbaar voor gebruik waarvan z/hij niet bevoegd is in de hoedanigheid waarin hij verkeert in de situatie in kwestie?

Zulke contingentie lijkt informatievoorziening veel ingewikkelder te maken. Dat is gelukkig een misvatting. Voor elke gebruiker is informatie juist op die manier – pas – duidelijk. Ontkenning van differentiële betekenisdynamiek

houdt informatievoorziening daarentegen onbruikbaar.

Is het technisch soms onuitvoerbaar? Nee, maar zelfs met voorrang moet worden voorzien in wat thans vaak volledig ontbreekt. De aanduiding met architectuur ten spijt, doorgaans begint digitalisering met de keuze van een technische oplossingsrichting. Dat leidt juist tot extra problemen, omdat informatiekundig ontwerp(en) wordt overgeslagen. Pas nadat eenduidige ordening van de reële betekenisvariëteit vastgesteld is, kunnen eventueel benodigde digitale hulpmiddelen daarvoor aangeschaft c.q. nader ontworpen en ontwikkeld worden. Dat lukt dan ook. Voor zulke ontwikkeling moeten uitvoerders echter het informatiekundig ontwerp uiteraard volgen; dat vergt toezicht op uitvoering.

g. hoedanigheden

Over de noodzaak tot nader onderscheid volgens hoedanigheden van verkeersdeelnemers staat hiervoor al veel verklaard. Het is en blijft allemaal herleidbaar tot schaalverruiming tot stelsel, en daarom geldt stelselmatigheid dus als de grondslag.

Een belangrijk verschil tussen aparte toepassingsschaal en stelselschaal manifesteert zich in de noodzaak om nadere hoedanigheden te expliciteren. Per toepassing zijn hoedanigheden impliciet doorgaans duidelijk genoeg. Bijvoorbeeld, om een salarissysteem te gebruiken beschikken slechts salarismedewerkers over bevoegdheid voor toegang, enzovoort. En zo is het voor alle aparte informatiesystemen geregeld.

Dat verandert echter structureel, zodra systemen niet langer apart toegankelijk enzovoort zijn, maar allemaal onderdeelen zijn van een omvattend digitaal ecosysteem. Of iemand een bepaald onderdeel al dan niet mag gebruiken, moet dan expliciet aangegeven zijn. Ook daarvoor zijn die nadere hoedanigheden bedoeld.

Nota bene, dergelijke situationele hoedanigheidsverbijzondering van

deelnemers aan informatieverkeer is stelselmatig vereist, dus niet slechts ‘binnen’ wat traditioneel als de ‘eigen’ organisatie gold. Informatieverkeer doorkruist juist zo’n organisatorische scheiding.

Voorts bevordert passende verbijzondering van hoedanigheden onderhoud van gebruikskwaliteit door vooral gebruikers zèlf (waarvoor informatiebeheer dus de voorwaarden biedt). In eerste aanleg helpt duiding van situationele hoedanigheid voor het bepalen van gebruikskwaliteit.

Vervolgens draagt selectief informatiegebruik eraan bij dat gebruikskwaliteit voor bevoegde gebruikers in bijbehorende hoedanigheid behouden blijft (want daar hebben zijzèlf belang bij en onbevoegde gebruikers kunnen er niet mee knoeien).

h. stelselmatig eenduidigheidsbeginsel: contextuele verbijzondering

Welke hoedanigheid (lees ook: rol, status) van een deelnemer aan maatschappelijk (informatie)verkeer aan de orde is, hangt van de maatschappelijk-verkeerssituatie af. Dat is niets nieuws, maar sinds jaar en dag een sociologisch basisidee.

Iedereen kan van zichzelf nagaan zich in verschillende situaties navenant verschillend te gedragen. De empathische rechter kan, zelfs afhankelijk van o.a. de tegenspeler, een agressieve tennisser zijn. Tegenstrijdig? Nee, want de situaties verschillen.

Gedragsverbijzondering is echter niet slechts sociologisch geldig, maw voor mensen, maar algemeen. Zo kan water in ruwweg drie verschillende situaties verkeren, o.a. gemeten naar temperatuur. Daar hoort dienovereenkomstig gedrag (lees ook: eigenschap) bij: ijs, vloeistof, damp.

Een situatie wordt als informatie uitgedrukt met een context. Dat is het informatiekundige beginsel van [Metapatroon](#) als modelleermethode voor stelselmatige ordening van betekenisvariëteit. Nogmaals, zulke

verbijzondering blijft daarom ook niet tot hoedanigheden van maatschappelijk-verkeersdeelnemers beperkt. Daarvoor komt nota bene èlk verschijnsel in aanmerking.

Ook nadere uitleg van Metapatroon voert voor dit artikel te ver. Voor wat Forum Standaardisatie erkent als de opgave van semantische interoperabiliteit heeft het Metapatroon met modelleercasussen beproefd, en na twee onafhankelijke evaluaties voor die opgave aanbevolen; zie het rapport [Semantiek op stelselschaal: issues en oplossingsrichtingen](#) (Forum Standaardisatie, 19 juni 2009).

Dankzij informatie inclusief nodige en voldoende context kan de gebruiker in een situatie pas weten waaraan z/hij met die informatie toe is.

i. toegang en uitsluiting

De bewoners zèlf van een woning verschaffen zich er toegang toe met een sleutel. Enkele uitzonderingen daargelaten – bijna iedereen vergeet weleens haar/zijn sleutel en haalt een ander exemplaar bij de burens op – heeft verder niemand een sleutel die past. Wie rechtmatig naar binnen wil, heeft daarvoor telkens toestemming van een bewoner nodig. Wat betreft het verkrijgen of de weigering van toegang voor gebruik is een apart informatiesysteem vergelijkbaar met een woning.

Op stelselschaal gaat die vergelijking echter niet meer op. Informatie die relevant is om ‘iets te doen,’ kan daarvoor immers uit verschillende registers verzameld moeten worden. In haar/zijn desbetreffende hoedanigheid moet een gebruiker zelfs allereerst bevoegd zijn tot zulke selectie. Het komt dan op hetzelfde neer of z/hij als zodanig over een passende sleutel beschikt voor toegang tot – eventueel nog nader bepaalde informatie in – registers òf door die registers toegang enz. verschaft krijgt in de hoedanigheid waarmee z/hij zich er aanmeldt.

De regeling van toegang tot resp. uitsluiting van informatie heet kortweg autorisatie. Niet alleen is dat op

stelselschaal, zachtjes uitgedrukt, nogal wat ingewikkelder. Deugdelijke autorisatie is een noodzakelijke voorwaarde voor ordelijk verloop van informatieverkeer.

j. reflexiviteit

De uitvoerder van informatiebeheer is op zijn beurt uiteraard eveneens gebruiker van informatie. Zie daarvoor ook het slot van paragraaf 2.e. Het onderscheid met andere gebruikers is volkomen duidelijk te maken en handhaven, en zo door naar selectieve instelling voor autorisatie, dankzij verbijzondering naar hoedanigheid van deelnemer aan informatieverkeer. Hierdoor is het raamwerk reflexief. Populair gezegd, het is niet alleen een raamwerk van, maar geldt ook vóór informatiebeheer (als antwoord op de vraag: Wie beheert de beheerder?). Dat is een sterke aanwijzing voor stelselmatig bereik.

3. Meer over gebruikskwaliteit

Volgens de aanname dat een vorm die als informatie geldt een enkele en vaste betekenis heeft, doet die betekenis er niet toe voor ver- en bewerkingshulpmiddelen (en dat is dus ook het mbt maatschappelijk verkeer averechtse idee van formele logica). Op zéér beperkte schaal, dwz per aparte toepassing, gaat die aanname meestal nog wel redelijk op. Stelselmatig werkt die aanname echter prompt averechts, en ondermijnt gebruikskwaliteit.

a. informatiebeheer borgt voorwaarden

Informatie is er voor gebruikers. Terwijl gebruikers zelf informatie-als-vorm maken, eventueel wijzigen e.d. en op die manier primair verantwoordelijk voor gebruikskwaliteit zijn, is het de opgave van informatiebeheer om daarvoor adequate voorwaarden te bieden.

Daaraan is op stelselschaal van informatieverkeer extra behoefte. Een enkele gebruiker is zich immers vaak niet of nauwelijks bewust van wederzijdse

afhankelijkheden die nu eenmaal kenmerkend zijn voor een stelsel. De ene deelnemer gebruikt informatie die een andere deelnemer geregistreerd heeft. (Pas) onder de noemer van stelselmatig bemeten informatiebeheer kunnen belangen van alle deelnemers aan informatieverkeer in al hun relevante hoedanigheden evenwichtig behartigd worden.

b. naar een omvattender tekenopvatting

Wat (gebruiks)kwaliteit betreft heeft relevante betekenis uiteraard voorrang voor een gebruiker. Boven wat? Zo is tijdigheid daaraan ondergeschikt (voor zover het mogelijk is om tijdigheid van betekenis lès te zien, maar tijdigheid van iets irrelevant c.q. onbegrijpelijk helpt niet, zelfs integendeel). En de opmaak van informatie is – meestal – van zelfs véél minder belang. Hoe dan ook is het zinloos om moeite voor opmaak te doen zonder informatie van betekenis (althans, voor zover het mogelijk is om opmaak van betekenis lès te zien).

Het is een taalkundig basisidee dat context onontbeerlijk is voor eenduidige betekenis. Wie zich in de fysieke ruimte beweegt, vat haar/zijn momentane ervaring ervan (lees ook: desbetreffende situatie) op als context. Dat gebeurt doorgaans onbewust. Daar komt de indruk vandaan, dat hetzelfde teken allerlei betekenissen kan ‘hebben.’

Schijn bedriegt. Wat het gehele teken lijkt, is slechts een onderdeel ervan. Een teken is inclusief context pas volledig genoeg.

Bijvoorbeeld, de – indruk van – de spreekkamer van de huisarts telt voor iemand mee om zichzelf als patiënt en de ander als huisarts te duiden. ‘Op zitting’ verschijnen functionarissen in toga.

De gebruiker van een apart informatiesysteem, bijvoorbeeld een salarissysteem, kent als zodanig de context die haar/hem een geregistreerde persoon prompt laat duiden als een, zeg gekunsteld hier maar even, salarispersoon. Zo is context steeds duidelijk van toepassing tot

toepassing, zij het telkens vergaand impliciet.

Op stelselschaal van informatieverkeer zijn die aparte toepassingssituaties echter vervallen als voorwaarde voor eenduidige betekenis. In eenduidige betekenis kan slechts voorzien zijn met expliciet in informatie opgenomen context.

c. stelselmatige explicitering van context

Maar hoe kan een gebruiker dan weten dat met een persoonsregistratie bijvoorbeeld een salarispersoon is bedoeld?

Wat kleinschalig 'in' een aparte toepassing als context impliciet kan blijven, en daarmee meestal volledig onbewust ervaren wordt, moet als voorwaarde voor stelselmatig informatieverkeer expliciet als context toegevoegd zijn.

Methodisch komt er wat meer bij kijken.

Zo vergt stelselschaal dat het eenduidigheidsbeginsel van contextuele verbijzondering herhaald toepasbaar is.

Metapatroon omvat zulke recursiviteit.

Daarmee kunnen betekenissen met verschillen-in-samenhang op elke schaal geordend worden gemodelleerd (inclusief 'plaatselijke')

structuurwijzigingen om structuurwijzigingen van maatschappelijk verkeer te volgen of, kan ook, er alvast op vooruit te lopen).

Verskil tussen toepassingsschaal (context impliciet) en stelselschaal (context expliciet) moet dus algemeen geldig worden opgevat. Zonder contextuele verbijzondering op methodische grondslag is stelselmatig informatiebeheer onmogelijk, omdat de kritieke voorwaarde voor gebruikskwaliteit op verkeers- en dus stelselschaal ontbreekt.

Door stelselmatige explicitering van context lukt het wel om dat cruciale aspect van gebruikskwaliteit te borgen, en wel dat betekenis relevant is voor een gebruiker met hoedanigheid van dien in haar/zijn desbetreffende situatie.

Nee, taalkundig beschouwd is het belang van context voor eenduidigheid van betekenis niets nieuws. Maar voor

digitalisering is het nog steeds geen gangbare praktijk, met ernstige nadelen voor gebruikskwaliteit van dien.

Ontkenning van variëteit c.q. dwang tot uniformering, alle goede bedoelingen ermee ten spijt, leidt ertoe dat de maatschappelijk-verkeersdeelnemer met doorzettingsmacht haar/zijn betekenis oplegt, althans probeert dat gedaan te krijgen. Dat werkt echter niet. Op z'n gunstigst onttrekken overige deelnemers zich eraan en beperken de schade door voor het informatieverkeer volgens de reële variëteit als het ware onder te duiken. Hoe dan ook kost dat extra moeite, tijd en geld. Vanuit consequent stelselmatige oriëntatie kan informatiebeheer helpen daarin opbouwend verandering te brengen.

d. door de projecten heen

Voorals omdat stelselmatige oriëntatie principieel ontbreekt en er desondanks met afhankelijkheden over en weer rekening gehouden moet zijn, geldt digitalisering als alsmatig ingewikkelder. Dat versterkt de praktijk om verandering telkens tot een project te beperken. Daarmee zou verandering beheersbaar blijven. Het tegendeel resulteert, indien van weersomstuit de nota bene reële afhankelijkheden op ruimere schaal ontkend raken. Dan lijkt het project weliswaar af, maar blijkt de zoveelste aparte toepassing ontstaan die stelselmatig domweg niet past.

Het is uiteraard verstandig om niet teveel tegelijk te veranderen, prima. Er is echter dringend een oriëntatie nodig door de projecten heen. Noem het voor eenduidige betekenissen op stelselschaal de noodzaak van expliciete contextuele verbijzondering. Dat brengt – erkenning van – een digitaal ecosysteem resp. stelsel(schaal) onvermijdelijk met zich mee.

Onder de noemer van informatiekundig ontwerp(en) moet die stelselmatige betekenissenoriëntatie beleidsmatig gevestigd zijn. De stelselmatige noodzaak is allang dringend.

Voor informatiebeheer is er structureel de taak om te toetsen of aan die primaire

voorwaarde voor gebruikskwaliteit op stelselschaal voldaan wordt met digitalisering. Wie zijn deelnemers aan, in de ruimste zin van het woord, informatieverkeer? Welke verkeerssituaties zijn relevant, met welke nadere hoedanigheden voor zulke deelnemers? Welke informatie biedt ze voor hun situationele gedragingen nodige en voldoende betekenis? (Overigens toetst Bureau ICT Toetsing daar voor zover bekend niet op; daarmee pakt ook weer zulke BIT-toetsing stelselmatig zelfs averechts uit.)

e. blinde vlek opvullen

Programmatuur met oriëntatie strikt volgens digitale techniek is het probleem helemaal niet, althans niet in eerste aanleg. De allereerste opgave bestaat er uit om een betekenismodel met het passende stelselmatige bereik te ontwerpen. Nogmaals, dat bereik is bepaald door informatieverkeer in de ruimste zin van het woord.

Tot stelselmatige verkeersoriëntatie behoort het besef van onderscheid tussen grootschalig ontwerpbereik en kleinschalig bereik per implementatiestap. Het ontwerpbereik verschaft de koers waarlangs elke stap de stelselmatige kant op gaat. Voorts verschaft het grootschalig ontwerpbereik focus op voorziening(en) die van meet af aan onontbeerlijk zijn voor stelselmatige facilitering van digitaal informatieverkeer (zoals verbijzondering van hoedanigheden voor autorisatie).

4. Regie over registers

De aspectverantwoordelijke informatiebeheerder oefent niet vanuit de positie als eigenaar invloed uit op – voorwaarden voor – gebruikskwaliteit. Het is hoe dan ook onmogelijk om aspectverantwoordelijkheid af te bakenen. Dat ligt immers in de aard van een aspect, te weten verwevenheid met andere aspecten en daarom is onder zo'n noemer afstemming karakteristiek. Op stelselschaal is het inderdaad vooral een kwestie van

regie. Het komt immers aan op afstemming van belangen van registerhouders die op hun beurt rekening moeten houden met belangen van deelnemers aan maatschappelijk informatieverkeer waarover persoonsinformatie geregistreerd staat.

a. basis volgens stelselperspectief

Indien voor informatiebeheer de eerste opgave luidt om de “basis op orde” te helpen krijgen – en uiteraard vervolgens ook op orde te houden – moet uiteraard duidelijk zijn, over context gesproken, wat er al dan niet toe behoort.

Een algemene aanduiding is eenvoudig: alle informatie betreffende de overheidstaken waarvoor de overheidsorganisatie in kwestie aspectverantwoordelijk is.

b. voorlopige idealisering

Noem een verzameling, waar dan ook, met relevante informatie een register (en dat maakt in elk geval van de registerhouder – in die hoedanigheid – een deelnemer aan informatieverkeer). Stel dat alle registers met relevante informatie aangesloten zijn op een netwerk dat praktisch onmiddellijke uitwisseling van informatie toestaat.

Vooralsnog van autorisatie afgezien is er dan geen reden – meer – om waar elders dan ook afschriften van authentieke informatie te registreren. Informatie waar een gebruiker op een willekeurig netwerkpunt voor – ondersteuning van – haar/zijn aldaar gesitueerde behoefte aan heeft, kan haar/hem precies dáárvor beschikbaar gesteld zijn (met de uitkomst in het geval van informatie op haar beurt ook weer geregistreerd volgens het beginsel van een-plaats-voor-en-alles-op-zijn-plaats).

c. opruiming van misverstanden over informatie-eigendom

Een aparte toepassing, maw een doorgaans kleinschalig bemen informatiesysteem, is van oudsher gericht op – administratieve – ondersteuning van enkele samenhangende taken van een enkel onderdeel van een

organisatie. Tot zo'n toepassing behoort dan een netzo apart register.

Zeker wanneer het desbetreffende organisatieonderdeel de kosten draagt, verwacht de registerhouder die hoedanigheid weleens met die van eigenaar van de geregistreerde informatie. Aldus meent een registerhouder eenzijdig te kunnen bepalen of zulke informatie al dan niet tevens 'buiten' haar/zijn toepassing voor gebruik beschikbaar kan zijn.

Meestal luidt het antwoord op de vraag naar gebruik elders klakkeloos afwijzend. Bijgevolg moet een andere gebruiker eveneens deelnemers uitvragen, register gaan voeren, enzovoort.

Vanuit het standpunt van zo'n deelnemer komt herhaalde uitvraag neer op nodeloze belasting. En ook stelselmatig gezien is alsmat duplicering van afschriften ondoelmatig. (Het ligt inderdaad anders in het geval van afwijkende maatschappelijk-verkeerssituaties, maar dan is – de vraag naar – hergebruik reeds verkeerd.)

Een registerhouder is niet zonder meer óók eigenaar van informatie 'in' het register dat z/hij voert. Voor zover er voor informatie sprake van eigendom kan zijn, berust dat bij de bron ervan c.q. over wie het gaat. Dus niet de registerhouder is bevoegd om over gebruik elders te beslissen, maar in het geval van persoonsinformatie zijn het de betrokkenen. Als regeling daarvoor geldt thans de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Op stelselschaal vervalt de vergaand impliciete doelbinding van informatiegebruik per toepassing. Zodra informatie selectief vanuit allerlei registers voor een bepaalde verwerking kan worden verzameld, moet telkens per verwerking doelbinding vastgesteld en goedgekeurd zijn. In de praktijk moet dat per zoiets als verwerkingscategorie geregeld zijn.

De regisseur annex aspectverantwoordelijke informatiebeheerder beschouwt voor zulke doelbindingsregelingen het eigenaarschap van informatie voorbij de registerhouders in kwestie. Wat telkens telt, is de bron.

Zie over regelgeving voor informatiegebruik ook paragraaf 6.d. Wat op toepassingschaal nog wel begrijpelijke uitsluiting door aparte registerhouders is, remt stelselmatig informatieverkeer.

d. ruimte voor richtlijnen

Oppervlakkig bekeken zou dat kunnen uitlopen op burgers als registerhouders van hun persoonsinformatie. Daar dreigt echter een vergissing. Want naar de aard van maatschappelijk verkeer zijn allerlei gebeurtenissen voor deelnemers eraan juist niet strikt persoonlijk.

Vooraf wanneer er toekenning van een hoedanigheid als deelnemer aan maatschappelijk verkeer mee gemoeid is, moeten ook en vooral andere deelnemers met passende hoedanigheden er kennis van – kunnen – hebben. Dat heet afgekort ook wel het algemeen belang, voor gebruikskwaliteit dus, en daarom voeren overheidsinstellingen registers met informatie over zulke gebeurtenissen van maatschappelijk-verkeersbelang. Dit neemt echter niet weg, dat in stelselmatig opzicht tot en met registers van individuele burgers – kunnen – meetellen (wat zeker voor strafzaken kan tellen). Wereldwijd. Waarom niet? En, bijvoorbeeld uitgaande van natuurlijk persoon, staatsburgerschap is overigens ook al een nadere hoedanigheid van deelnemer.

Wie eenmaal kiest volgens oriëntatie volgens stelsel, en daar komt vanwege digitale communicatietechnologie allang niemand meer omheen, kan zich vervolgens geen selectiviteit meer veroorloven. Dat is de reden om de verzameling – potentiële – deelnemers aan informatieverkeer juist zo ruim mogelijk te veronderstellen. Een raamwerk voor informatiebeheer dat dáárop bemeten is, geldt dan altijd.

e. verschillen in beheer(sing) van voorwaarden

Zoals gezegd borgt informatiebeheer voorwaarden voor gebruikskwaliteit. Stelselmatig overzicht over relevante

registers maakt erop opmerkzaam dat gezien vanuit aspectverantwoordelijkheid de mate van controle over voorwaarden varieert.

Het voornaamste onderscheid mbt invloed over voorwaarden is tweeledig. Aan de ene kant zijn er de registers waarvoor de aspectverantwoordelijke informatiebeheerder zulke voorwaarden – mede – bepaalt. Aan de andere kant zijn er registers die beslist tot het stelsel gerekend moeten zijn, maar waarvan voor de aspectverantwoordelijke informatiebeheerder geldt dat hoogstens via overleg invloed mogelijk is op de gebruikskwaliteit van daarin opgenomen informatie.

Dit onderscheid is overigens niets nieuws. Van oudsher bestaat zulke afhankelijkheid door uitvraag en afschriften. Weliswaar heeft de aspectverantwoordelijke informatiebeheerder dan invloed op de voorwaarden voor gebruikskwaliteit van de afschriftenregisters, maar feitelijke afhankelijkheid van de – voorwaarden voor de – oorspronkelijke registers was er niet minder om.

In het besef dat met stelselmatige afhankelijkheden gerekend moet zijn voor borging van gebruikskwaliteit van informatie, blijkt informatiebeheer in elk geval voor de aspectverantwoordelijke informatiebeheerder anders. De illusie van zelfvoorziening met informatie valt onmogelijk te handhaven.

f. omgekeerd evenredig

Het geïdealiseerde beeld van ogenblikkelijke beschikbaarheid van willekeurige registers benadrukt dat informatiebeheer stellig de meeste moeite vergt voor de registers waarover de minste formele zeggenschap mbt voorwaarden voor gebruikskwaliteit bestaat.

Besef van context als onlosmakelijk onderdeel van informatie helpt vervolgens over en weer te beseffen dat informatie in de optimale vorm voor de één niet klakkeloos bruikbaar is voor een ander. Want met de ene vorm kan een betekenis bedoeld zijn, die voor de ander niet geldt.

De vraag is dan of de één tevens rekening gaat houden met de relevante betekenis voor de ander, en dáárvoor een passende vorm gaat bijhouden. Heeft de één daar zèlf belang bij? Hoe laten de belangen van de één en de ander zich tegen elkaar afwegen?

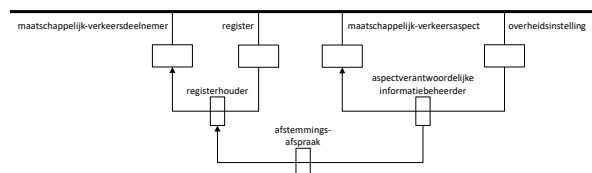
g. vuistregels voor prioriteitstelling

Volgens de aangenomen idealisering is – de inhoud van – elk register uniek, want authentiek. Er worden volgens deze veronderstelling elders immers géén afschriften meer geregistreerd.

Voor de optimale regeling van gebruikskwaliteit bestaat voor de aspectverantwoordelijke informatiebeheerder daarom geen algemeen geldige aanpak.

Enige vuistregels zijn er wel aan te geven. In kwalitatief opzicht telt vooral de mate van afhankelijkheid. Van hoeveel belang is informatie ‘uit’ het register in kwestie voor optimaal verloop van taakuitvoering?

Kwantitatief gaat het om herhaald gebruik van informatie.



5. Praktische aanzet

Het is beslist niet nodig dat voor digitalisering op stelselschaal alles nieuw moet, en ook nog eens tegelijk. Dat is trouwens ook onmogelijk. Een minimale voorziening voor, zeg maar, tussenschakels volstaat om reeds vergaand samenhang te vestigen tussen – informatie in – wat ooit als aparte registers ingericht is. Allereerst uiteraard “de basis op orde” brengen en houden kan dankzij een informatieronde vlot en per saldo zelfs financieel gunstig lukken.

a. eenvoudig dankzij informatieronde

Het idee met een informatieronde is dat het voor reeds verreichend overzicht

doorgaans helemaal niet nodig is om bestaande registers te wijzigen. Zolang er paarsgewijs in registers gelijklopende informatie beschikbaar is, valt daarmee verband te leggen. Daarvoor komen referentienummers, zgn kenmerken enzovoort in aanmerking, maar indien van toepassing ook informatie over adres e.d. Een informatieronde is niet slechts gereedschap voor stelselmatig informatiebeheer. Het biedt ook en vooral een middel om netzo vlot te helpen voorzien in operationele informatiebehoeften. Dat vergt ook weer beheer van de informatieronde inclusief de aansluitingen. Het ligt daarom voor de hand om informatierondige gebruikskwaliteit als zelfs belangrijk onderwerp van stelselmatig informatiebeheer te beschouwen.

b. een kwestie van vertrouwen, bij voorkeur wederzijds

Voor elk maatschappelijk-verkeersthema van enig belang, zijn en blijven registers met daarvoor relevante informatie verspreid (en met verschillende registerhouders). Op stelselschaal is het nu eenmaal niet anders.

De praktische vraag is en blijft daarom, of aansluiting op – zoiets als – een informatieronde onmiddellijk gefaciliteerd is of door afschrift van een uittreksel beschikbaar te stellen. Ook daarvoor laten zich op stelselschaal geen algemeen geldige regels opstellen, wel wederom enige vuistregels waarvoor hier alvast een enkele aanwijzing.

Wellicht moet – schatting van – vertrouwen helemaal voorop staan. In hoeverre kan de aspectverantwoordelijke informatiebeheerder erop rekenen dat de registerhouder in kwestie informatie intact laat, inclusief controlespoor (lees ook: audit trail)? Bestaat er een formele grondslag om de benodigde gebruikskwaliteit af te dwingen?

Maar wat voor nut heeft zo'n grondslag als de informatie weg is? Zonder ook maar enig vertrouwen is er reden om zelfs zo spoedig mogelijk beslag op het register te

leggen. Of om een afschrift te maken en dat verder als authentieke informatie te laten doorgaan.

Indien de organisaties als deelnemers aan informatieverkeer elkaar alweer beter helpen om in hun respectievelijke informatiebehoeften te voorzien, groeit uiteraard de kans sterk dat de gebruikskwaliteit van informatie over en weer toeneemt.

Wat bekend staat als business case is ongeschikt om de kosten van stelselmatige voorzieningen te beoordelen. Het gaat immers niet om exclusieve voor- en nadelen (zoals een bedrijf doorgaans voor zichzelf rekent). Tot aspectverantwoordelijkheid behoort borging van voorwaarden in het algemeen belang (en daarbij past de aanduiding deelnemers). Vergeleken met huidige uitgaven heeft overigens elke overheidsorganisatie vooral zelf stellig veel met – verhoudingsgewijs zeer bescheiden – investering in verbetering van informatiebeheer te winnen.

c. laagdrempelig veranderingsbegin met afschriften

Het is niet realistisch om van registerhouders te verwachten dat zij meteen enthousiast zijn over stelseloriëntatie, als zij al begrijpen wat dat zoal inhoudt.

Zolang een registerhouder het register in kwestie ziet als een gesloten voorziening in eigendom ipv als een verkeersvoorziening met noodzakelijke openheid van dien, is het zonder wettelijke dwangmiddelen e.d. optimaal indien z/hij periodiek een – gedeelte ervan – als afschrift beschikbaar stelt.

Ervaring met een informatieronde wijst op inderdaad zeer snel gegroeid vertrouwen; functionele beheerders van de verspreide registers beseften vrijwel onmiddellijk dat zij dankzij de afstemmingsaanwijzingen de gebruikskwaliteit van informatie voor hun directe doelgroepen sterk konden verbeteren, inclusief voor henzelf; juist zij

bleven voortaan verschoond van hopeloze uitzoekerij.

6. Kwaliteitsthema's

Digitalisering of niet, voor elke wijze van informatievoorziening zijn enkele thema's altijd extra bepalend voor gebruikskwaliteit van informatie. Nogmaals, (ook) informatiebeheer betreft hoofdzakelijk informatiebetekenis; programmatuur(techniek) is daaraan ondergeschikt.

a. situationeel informatiegebruik zonder vaste procedures

Informatiegebruik gebeurt – vrijwel? – nooit op zichzelf. Er bestaat doorgaans een aanleiding toe. Een andere deelnemer, of z/hijzelf, heeft in een bepaalde hoedanigheid een verzoek aan haar/hem in een hoedanigheid gericht tot verdere handelingen door haar/hem. En op haar/zijn beurt kan z/hij als zodanig een verder verzoek tot iemand, waaronder zichzelf, richten, enzovoort. Op z'n ruimst beschouwd houdt zulk informatieverkeer nooit op.

In navolging van industriële automatisering, succesvol door procedurele stroomlijning, wordt vaak geprobeerd om digitalisering van informatieverkeer voor oordeelsvorming eveneens volgens een vooraf bepaalde procedure te laten verlopen, ook nog eens rechtlijnig. Maar behalve waar een oordeel niet zozeer nog moet worden gevormd, maar feitelijk reeds eenduidig volgt uit de aangeleverde grondstoffen, lukt dat maar niet. Voor wat ook wel kenniswerk heet, schieten algoritmen e.d. principieel tekort.

Het is een misvatting om oordeelkundig werk van mensen te willen automatiseren, ofwel de oordelende mens door een machine te vervangen. De bijdragen van een mens met haar/zijn oordeelsvermogen moeten juist voorop staan. Digitalisering moet haar/hem als informatiegebruiker 'slechts' faciliteren.

Focus op (be)oordelen als mede een ontwerpactiviteit leidt tot het besef dat het

aangeven van wat er vervolgens kan/moet gebeuren, onlosmakelijk tot een oordeel(resultaat) behoort. Dit maakt een vaste volgorde tot een illusie. Gereedschap dat desondanks dwingt tot zo'n volgorde, weigeren oordeelsvormende mensen te gebruiken, en terecht. Tot gebruikskwaliteit behoort dus óók dat gebruikers gevrijwaard blijven van wat hun gebruik frustreert.

Hoe dan wel? Voor de meeste situaties van informatieverkeer is wel degelijk aan te geven welke opties – het meest – aannemelijk zijn voor vervolg. De actieve informatiegebruiker kan eruit kiezen, dat is wel zo gemakkelijk. Maar dat is dan haar/zijn keuze! En z/hij moet er naar eigen oordeel van kunnen afwijken. Zo heeft de rechter de regie over het verloop van de procedure, niet de procedure – de valse schijn van – regie over zichzelf, laat staan over de rechter.

Maar loopt het met doelmatigheid dan niet mis? Integendeel! Van verkeerssituatie tot verkeerssituatie vordert het verloop juist precies volgens hoe de betrokken informatiegebruikers optimaal achten. Dat wordt toch een ongelofelijk rommeltje!? Nee, wederom juist niet. Om te beginnen weten de gebruikers prima wat ze doen (waarvoor ze geautoriseerd zijn; zie verderop voor méér over autorisatie). Vergissingen, fouten, misbruik e.d. vallen inderdaad nooit uit te sluiten. Is dat soms de reden om procedures dicht te metselen, en zodoende handelings- inclusief oordeelruimte te ontnemen aan betrokken mensen? Uiteraard moet er een controlespoor worden bijgehouden om het feitelijke verloop van informatie-verkeerssituaties te kunnen nagaan; zie verderop voor méér over controlespoor.

b. authentieke informatie

Volgens de geïdealiseerde voorstelling, zie daarvoor paragraaf 4.b, staat alle informatie enkelvoudig geregistreerd. Tegelijk is alle informatie daarmee authentiek.

In werkelijkheid bestaan er vaak gelijklopende informatie-exemplaren in

verschillende registers. In elk geval voor het ontstaan ervan zijn er goede redenen. Voor de overgang van toepassings- naar verkeersschaal van informatiebeheer is het noodzakelijk zich ervan bewust te zijn. Zonder de – betrouwbare – mogelijkheid om informatie pas op het verwerkingstijdstip uit één of meer registers elders te putten, is het domweg noodzakelijk om op het verwerkingspunt tevens een voorraad van benodigde informatie aan te leggen. Voor zover het, vooruit, grondstoffen vóór verwerking betreft, gaat het daarbij om afschriften. Dan gelden producten van verwerking aldaar als authentiek, waaraan nog weer elders eventueel behoefte bestaat als grondstoffen en aldus afschriften, enzovoort.

Op deze manier telt een bepaald register thans een mengsel van – meestal heel veel – afschriften en – meestal slechts zeer weinig – authentieke informatie. Indien een afschrift voor hergebruik in aanmerking komt, kunnen er problemen optreden. Het is dan de vraag, of de authentieke informatie waarvan het een afschrift is, intussen niet gewijzigd is, of zelfs vernietigd. Kortom, hergebruik van afschriften vergt afstemming voor gebruikskwaliteit.

Gebruikskwaliteit kan inderdaad al sterk bevorderd zijn door afschriften-van-afschriften op een informatierotonde aan te sluiten (zie de aanbeveling in paragraaf 5.c). Succes is uiteraard altijd afhankelijk van ontdekking van wijziging van authentieke informatie. Of het afschrift strookt met de geldige authentieke informatie moet tijdig nagegaan zijn, dwz vóór het eerst(volgende) hergebruik van het afschrift. Zolang afschriften aan de orde zijn, is het van weersomstuit raadzaam om hergebruik zo mogelijk uit te stellen tot ná een afstemmingslag.

Hoe kritieker informatie voor verwerking is, des meer reden er is om van een eigen afschriftenvoorraad af te zien en daarentegen telkens van authentieke

informatie een momentaan afschrift te gebruiken.

Verwant hieraan is het de vraag of ook weer een apart informatie-pakhuis (Engels: data warehouse) niet het spannen van een paard achter de wagen is. Met aansluitingen van registers op een informatierotonde liggen de mogelijkheden niet op voorhand vast door de informatiestructuur ‘in’ zo’n pakhuis; er kan – veel – méér tegen véél lagere kosten en minder moeite.

Voorts, wederom in het besef van stelselschaal, is een waarschuwing op zijn plaats. Gelijkluidende informatie-exemplaren kunnen bedoeld zijn voor verschillende betekenissen. Daarvoor bieden de respectievelijke toepassingen waarbinnen informatie traditioneel ‘gevangen’ blijft, impliciet de nodige contexten. Daarmee moet afstemming rekenen, omdat het daarbij per definitie om – informatie in – meerdere registers gaat (en vanaf twee registers is de passende aanpak stelselmatig). Wat ergens een afschrift lijkt, kan juist authentieke informatie zijn, of omgekeerd. Zolang zulke registers ongewijzigd gehandhaafd blijven – en waarom niet? – moet er voor stelselmatig informatiebeheer een register worden toegevoegd voor herkenbaarheid van feitelijke contexten (en om te beginnen volstaat de aanduiding van de toepassing in kwestie als context).

c. autorisatie voor informatiegebruik

Neem een apart informatiesysteem inclusief een register met persoonsinformatie. Als zodanig verschilt de – doorgaans kleine – groep van gebruikers van de – verhoudingsgewijs vaak – grote groep geregistreerde personen. Dat verklaart waarom in autorisatie op toepassingschaal voorzien is als aanvulling. Als ze al voorkomen, zijn overlappingen immers uiterst schaars, bijvoorbeeld de personeelsmedewerker die zowel als medewerker ‘in’ het informatiesysteem geregistreerd staat als bevoegd is tot gebruik ervan.

Dat verandert al principieel door zoiets als zelfbeheer. Zodra, om bij het voorbeeld te blijven, elke medewerker bevoegd is om 'eigen' informatie te raadplegen, wijzigen e.d., is de overlapping zelfs volledig. Met autorisatie onverminderd als aanvulling ingericht, is problematiek van afschriften aan de orde zoals aangeduid in de vorige paragraaf. Die blijft vermeden door ook haar/zijn bevoegdheden van informatiegebruik als geregistreerde eigenschappen van de persoon in kwestie op te vatten.

Medewerkers van een organisatie zijn aangesteld 'in' functies. Hun bevoegdheden variëren al naar gelang de functie die zij vervullen. Zo'n organisatorische functie is, kortom, een geval van een nadere hoedanigheid voor deelname aan maatschappelijk (informatie)verkeer.

Overgang van toepassingsschaal naar stelselschaal noodzaakt tot verdere verandering van autorisatievoorziening(en). Voor een enkele toepassing gaat controle van de identiteit(stelling) van een gebruiker naadloos over in haar/zijn bevoegdheden; als regel telt per toepassing voor haar/hem slechts één nadere hoedanigheid (en als het er meerdere zijn, moet z/hij maar doen alsof z/hij per hoedanigheid een andere gebruiker annex persoon is). Op stelselschaal zijn willekeurige hoedanigheden in meervoud echter juist de regel.

Tevens bestaan er diverse identificatiemiddelen (al dan niet met afschriftkarakter). Wie als advocaat geregistreerd staat bij de Orde van Advocaten beschikt over een advocatenpas (eigenlijk: advocaatpas). Maar vrijwel zeker 'heeft' zij ook een DigiD. Vanwege dit meervoud op stelselschaal betreft een identiteitstelling al een hoedanigheid. Die kan als omvattend resp. voorwaardelijk gelden voor nog weer nadere hoedanigheden voor informatiegebruik. Indien identificatiemiddel B verstrekt is op basis van identificatiemiddel A, ligt het

voor de hand om via B dezelfde hoedanigheden te rangschikken als via A (maar omgekeerd niet; via DigiD zijn mogelijkheden voor informatiegebruik door een erkende advocaat niet beschikbaar).

Hoedanigheden van deelnemers zijn vaak van elkaar afhankelijk, met de ene bijvoorbeeld een voorwaarde voor een andere c.q. nadere. Zo komt iemand slechts voor rechter in een zaak in aanmerking, wanneer z/hij een aanstelling als rechter door de Rechtspraakorganisatie heeft. Of iemand kan niet zomaar tot bewindvoerder worden benoemd. De structuur van het maatschappelijk verkeer wordt door-en-door gekenmerkt door zulke dynamiek van hoedanigheden.

Voorheen apart opgestelde toepassingen kunnen elk als geheel, dwz verder ongewijzigd, onderdeel van het digitale ecosysteem – gaan – uitmaken. Daarvoor is getrapte autorisatie aangewezen. Via een stelselmatig uitgedrukte hoedanigheid kan iemand bevoegd zijn tot gebruik van een bepaalde toepassing, waarbinnen z/hij via aldaar opgenomen hoedanigheid daadwerkelijke – beperking van – bevoegdheid heeft.

Omdat informatie over personen op stelselschaal zo verweven is met informatie over bevoegdheden van personen, moet ook en vooral autorisatiebeheer als onmisbare voorwaarde voor gebruikskwaliteit onlosmakelijk worden gerekend tot informatiebeheer. Dat vergt van de aspectverantwoordelijke informatiebeheerder overzicht tot en met inventarisatie van alle deelnemers in hun relevante hoedanigheden aan informatieverkeer.

In een geschreven tekst zoals dit artikel over stelselmatig informatiebeheer is – de keuze voor – een volgorde onvermijdelijk. Alweer meer van de werkelijke verwevenheid komt in het conceptuele model *Situationele hoedanigheden van deelnemers aan maatschappelijk (informatie)verkeer* (opgesteld met Metapatroon) tot stelselmatige uitdrukking.

d. regelgeving en zo

(Ook) het gebruik van persoonsinformatie is aan regels gebonden. Daarvoor geldt in EU-verband de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

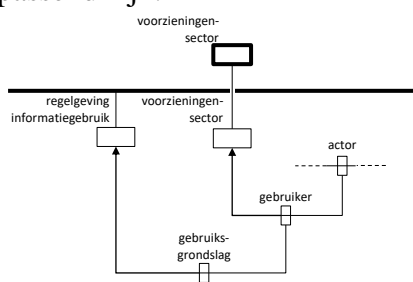
Zoals in de vorige paragraaf is toegelicht, helpt verbijzondering tot – nadere – hoedanigheden ter bepaling van bevoegdheden tot informatiegebruik door deelnemers aan informatieverkeer. Voor wat relevante hoedanigheden – kunnen – zijn, moeten dus tevens en nadrukkelijk de AVG-bepalingen worden gevolgd.

Daarvoor is het stramen dus beschikbaar (en ingewikkelder moet het vooral ook niet gemaakt worden).

Nota bene, met hoedanigheden valt niet alleen te beperken hoe B – delen van – persoonsinformatie over A mag gebruiken. Uiteraard moet met voorrang in een omvattender hoedanigheid van A zelf voorzien zijn voor passend zelfbeheer voor zeggenschap over haar/zijn persoonsinformatie zoals alom in registers beschikbaar.

Overigens lijkt ook de AVG nog aan beperkingen door impliciete handhaving van toepassingschaal. Op stelselschaal kan iedereen o.a. “verwerker” zijn, en moet dat dus per deelnemer aan informatieverkeer volgens hoedanigheden nader zijn bepaald.

In plaats van de AVG op zichzelf te beschouwen, verdient het beheersmatig de voorkeur om er ‘slechts’ een geval van regelgeving in te zien. Er is immers méér regelgeving voor informatiegebruik, en ook voor andere informatie dan persoonsinformatie. Uiteraard moet voor elke geldige regelgeving getoetst zijn of de autorisatie(s) van een bepaalde gebruiker passend zijn.



De Archiefwet met bijbehorende regelgeving verdient hier bijzondere vermelding. Ooit, met informatie voornamelijk ‘op’ papier, gold ruwweg als indeling een korte periode van dynamisch archief, vervolgens een langere periode van statisch archief, waarna de overheidsorganisatie in kwestie een geselecteerd gedeelte aan de toepasselijke archiefdienst moest overgedragen en doorgaans het grootste gedeelte kon – laten – vernietigen. Dat kan mbt tot zo’n archiefdienst ook omgekeerd. Die gebruikshoedanigheid kan meteen bij het maken van informatie erkend zijn, eventueel met de gebruiksmogelijkheid gedateerd volgens de formele overdrachttermijn. Het is ook de vraag of overdracht tzt inhoudt dat de informatie in een ander register terecht komt. Zolang de informatie voor deelnemers aan informatieverkeer, zeg maar, operationele betekenis kan hebben, verdient het aanbeveling haar stelselmatig op de oorspronkelijke ‘plaats’ te houden.

e. controlespoor

Onder een aspectverantwoordelijkheid valt samenhang van gedragingen door deelnemers in desbetreffende maatschappelijk-verkeerssituaties. Daarvoor stelt de aspectverantwoordelijke instelling noemers ter beschikking. Een op stelselschaal uniek ‘nummer’ voor een rechtsprocedure is daarvan een voorbeeld. De aspectverantwoordelijke instelling kan dan tevens een neerslag registreren van het informatiegebruik onder zo’n noemer door deelnemers in hun respectievelijke hoedanigheden. Dat verschaft een controlespoor.

Dankzij reflexiviteit geldt het maken enzovoort van een controlespoor eveneens als informatiegebruik, waarvoor autorisatie is vereist.

Hier past het om op nog een onderscheid te wijzen tussen toepassings- en stelselschaal. In het register dat vaak onderdeel een toepassing is, staat informatie volgens een structuur opgenomen. Vanwege de kleinschaligheid van een aparte toepassing,

blijft die structuur gedurende het gebruiksbestaan eveneens vaak ongewijzigd. Zeker indien die informatiestructuur tóch verandert, is er sprake van een volgende versie en gaat dat vaak ten koste van continuïteit van controlespoor. Die breuk wordt dan als onvermijdelijk voorgesteld; voor het ‘gewone’ gebruik is de veranderde structuur in de nieuwe versie immers voordelig, zo luidt dan het argument. Van een stelsel zijn er geen complete versies. Het informatieverkeer moet immers dóór. Om het zo min mogelijk te onderbreken, moet een structuurwijziging daarom met precisie doorgevoerd kunnen worden. Maar ook moeten de achtereenvolgende structuren voor informatiegebruik beschikbaar blijven. Zeldzame gevallen daargelaten (die overigens óók stelselmatig gefaciliteerd moeten zijn; anders zijn het uitzonderingen en in beginsel zijn die er stelselmatig niet), zo geldt voor de geschilbehandeling niet de wet ten tijde van de behandeling, maar in de periode van het geschil. Tenzij vernietiging-als-gebruik is toegestaan, moeten in stelselmatig bemeten registers niet alleen de achtereenvolgende ‘vormen’ van informatie volgens hun respectievelijke geldigheidsperioden – en registratiedatums – bijgehouden zijn, maar op die manier dus tevens de achtereenvolgende structuurbepalingen. Volgens de AVG, zie aldaar (verordenings)artikel 4 met definities, is een betrokkene “een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.” Om aan de AVG te voldoen voor wat de rechten van de betrokkene betreft, lijkt het aangewezen om tevens per betrokkene in een controlespoor te voorzien mbt gebruik van haar/zijn persoonsinformatie (met dan weer eventuele beperkingen op wettelijke grondslag).

7. Uitvoeringsplan: enige conclusies & aanbevelingen

In combinatie met de korte teksten als aanhef van de voorgaande hoofdstukken biedt dit hoofdstuk een samenvatting c.q. alvast een ruw plan van uitvoering voor stelselmatig informatiebeheer.

a. stelselmatig ordeningsbeginsel voor betekenissen

Ook voor digitalisering is verkeersoriëntatie geboden. Op stelselschaal geldt met voorrang een dienovereenkomstig referentiekader, dwz volgens maatschappelijk informatieverkeer met deelnemers eraan in wisselende situationele hoedanigheden. Aldus laten zich vervolgens tevens – eventuele – technische middelen duiden. Uitgaan van – aanbod van – technologie werkt daarentegen averechts.

De voornaamste voorwaarde voor gebruikskwaliteit betreft stelselmatig eenduidige betekenissen. En dat vergt methodische ordening. Daartoe dient Metapatroon met het ordeningsbeginsel van contextuele verbijzondering.

De nadruk op gebruikskwaliteit strookt met voorrang voor doeltreffendheid, waar informatiebeheer op stelselschaal structurele bijdragen aan levert. Doelmatigheid is daarvan afgeleid aan de orde, nooit omgekeerd.

b. verantwoord faciliteren van informatieverkeer op stelselschaal

Een extra kritieke factor op stelselschaal is autorisatie. Het is onverantwoord om informatieverkeer te faciliteren zonder stelselmatig overzicht over hoedanigheden van verkeersdeelnemers, informatiegebruikers dus. Ordening van bedoelde hoedanigheden is eveneens pas met contextuele verbijzondering mogelijk. Het model waarnaar in paragraaf 6.c staat verwezen, toont o.a. de mogelijkheid, middels herhaling van deelstructuur, van incrementele verbijzondering van

hoedanigheden van deelnemers aan informatieverkeer nader zoals toepasselijk voor maatschappelijk (informatie)verkeer de ruimst denkbare zin ervan. Zo'n schema dient regie; met registerhouders moeten allereerst zulke hoedanigheden voor informatiegebruik afgestemd zijn (om vervolgens voorwaarden voor gebruikskwaliteit af te stemmen).

Omdat overheidstaken vrijwel altijd mensen betreffen, telt van regelgeving voor informatiegebruik praktisch vooral de AVG. Op kortst mogelijke termijn moet daarom uitgewerkt zijn welke soorten hoedanigheden (lees ook: rollen) bevoegd zijn tot dan wel uitgesloten zijn van welk(e) informatie(gebruik).

Als eveneens gunstige keerzijde geldt dat daarmee een, zoals de AVG-aanduiding ervoor luidt, betrokkene pas adequaat ingelicht kan worden over gebruik van haar/zijn persoonsinformatie; het betreft een verplichting tot informatieverstrekking waaraan registerhouders moeten voldoen.

c. informatierotonde als veranderingskatalysator

Met erkenning van stelselschaal voor informatieverkeer moet besef gepaard gaan dat alles-tegelijk-veranderen een illusie is. Sterker nog, door bestaande registers via een informatierotonde als onderdelen van een stelsel te benutten blijkt dat ze vaak zelfs ongewijzigd prima dienst kunnen blijven doen, zeker voorlopig.

Met de minimalistische toevoeging van een informatierotonde kan alom allang beschikbare informatie in verschillende registers naar behoefte reeds vergaand contextueel verbijzonderd in samenhang worden gebracht.

Een informatierotonde leent zich bij uitstek voor experimenten. Principieel informatiekundig noch praktisch digitaal-technisch is er overigens géén sprake meer van experimenteren. Dat heeft zich allang bewezen. Maar voor telkens verdere deelnemers is de stelselmatige opzet voor informatieverkeer uiteraard steeds iets nieuws. Synthese van informatie- en veranderkunde functioneert daarvoor optimaal. Mits benodigde registers beschikbaar zijn, verkrijgen gebruikers bij wijze van proef vrijwel meteen samenhangende rapportages. Dat brengt ze op verdere ideeën, enzovoort. Want wat zij eerder nog niet weten dat mogelijk is, kunnen zij uiteraard niet duidelijk aangeven. Een informatierotonde helpt ze om, zeg maar, regie over hun informatiebehoefte te leren voeren. Nogmaals, stelselmatig informatiebeheer is er voor de voorwaarden. Van stelselmatig gemikte verbeteringen 'binnen' de eigen organisatie ondervinden ook deelnemers buiten prompt de evidente voordelen, waardoor zij op hun beurt ook weer verder meewerken aan stelselmatig bemeten gebruikskwaliteit, enzovoort. Met op zichzelf al geringe lasten zijn vrijwel onmiddellijk en met duurzame werking – veel – grotere (im)materiële baten haalbaar. Let wel, enige kosten voor informatiebeheer leveren elders grotere besparingen op. Dat is een evidente stelselcasus ipv telkens een business case. Tot slot, borging van voorwaarden voor gebruikskwaliteit vergt vooral informatiekundige kwaliteit van informatiebeheerders. Dat is met kwantiteit niet geholpen, integendeel.