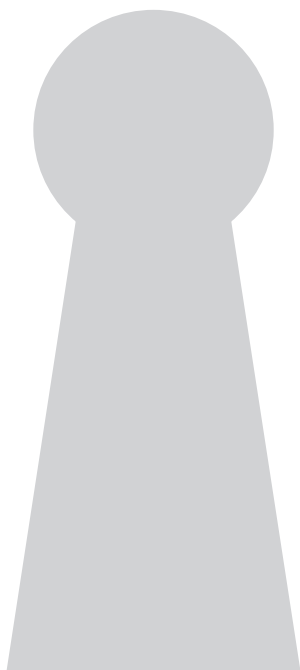


MARJOLIJN FEBRUARI

Variaties op de standaard



FORUM STANDAARDISATIE

INHOUD

Voorwoord	04
Proloog	07
1 FORMULIER EN TOEGANG	
Standaardisatie van begrippen	13
Gesprek met Brigitte van der Burg	21
2 LEGOSTENEN	
Standaardisatie en de ondergeschiktheid van de techniek	25
Gesprek met Ok van Megchelen	33
Gesprek met Jenny Thunnissen	39
3 GELD EN TAAL	
Het succesverhaal van berichten over containers	43
Gesprek met Simon Spoomaker	49
4 CODIFICATIE EN VERLICHTING	
Standaardisatie en de publieke sector	55
Gesprek met Cor Franke	63
5 DE WERELD REDDEN MET SOFTWARE	
De keuze voor open standaarden	69
Gesprek met Aad Kamsteeg	77
6 PRIVACY	
Grenzen aan de uitwisseling van gegevens	83
Gesprek met Marten Oosting	91
Gesprek met Olf Kinkhorst	95
7 AFWIJKING VAN DE STANDAARD	
Zorgen rondom standaardisatie	101

Voorwoord

Dit is een uitgave van het Forum Standaardisatie, een denktank van experts uit overheid en bedrijfsleven, die de overheid adviseert over de vraag hoe we door middel van standaardisatie de elektronische overheid dichterbij kunnen brengen.

Die e-overheid is een overheid:

- waar je met je vragen terecht kunt;
- die niet naar de bekende weg vraagt;
- die je niet voor de gek kunt houden;
- waarop je kunt vertrouwen;
- die niet meer kost dan nodig is.

Die e-overheid komt er wanneer de verschillende overheidsdiensten naadloos op elkaar kunnen aansluiten en zinvolle informatie kunnen delen met hun gebruikers. Voor die aansluiting zijn standaarden erg belangrijk.

Op verzoek van het Forum plaatst Marjolijn Februari, essayist en filosoof, die standaarden in een brede en historische context.

Zij beschrijft hoe standaarden van alle tijden zijn. Hoe overheden of samenwerkende bedrijven afspraken maakten over de meter, de liter, de kilo, de barcode die de kassa sneller laat lopen, de vaste maat van de containers, de procedures in de rechtsgang, ja zelfs over de taal. Het zijn allemaal afgesproken standaarden, waar wij met zijn allen nog dagelijks van profiteren.

Want standaarden geven duidelijkheid, vergemakkelijken het maatschappelijke verkeer, versnellen de communicatie, verbeteren de dienstverlening van overheid en bedrijven en verlagen administratieve lasten.

Onderhoudend beschrijft Februari een korte geschiedenis van standaardisatie. De actualiteit komt aan de orde in de interviews met een aantal experts op dit gebied.

Standaardisatie is bedoeld om hergebruik van informatie mogelijk te maken. Steeds meer instanties verzamelen en delen informatie over burgers. Hoe is het dan gesteld met de privacy van die burger? Standaardisatie is bedoeld om te uniformeren. Wat betekent dat voor de uniciteit van het individu, hoe gaat de standaardiserende overheid om met uitzonderingen?

Als goed filosoof zoekt Februari verheldering en daagt ze ons uit om daarover na te denken.

Ik wens iedereen die zich bij deze standaardisatie vraagstukken betrokken voelt enkele genoeglijke uren met dit boekje en weet zeker dat de bijdrage van Februari het denken over standaardisatie in Nederland verder helpt.

En daar gaat het per slot van rekening om.

Nico Westpalm van Hoorn
Voorzitter Forum Standaardisatie



FORUM STANDAARDISATIE



Proloog

Een standaard is een cultuurverschijnsel, je vindt geen standaarden in de natuur. Uiteraard is er wel informatie in de natuur te vinden die tot standaard verheven kan worden – denk aan organische afmetingen zoals de voet, de el, de duim – maar dan komt er toch een menselijk beslissing aan te pas om afspraken vast te leggen en de maat van alle dingen officieel te bepalen.

Een fles wijn heeft een inhoud van 0,75 liter. Dat komt, zeggen de deskundigen, doordat flessen aanvankelijk met de mond werden geblazen, en een glasblazer met één enkele ademteug een fles kon blazen met een inhoud van ongeveer drie kwart liter. Vervolgens was het de handel in zulke flessen, het transport, de communicatie erover, de afspraken die werden gemaakt, kortom het hele maatschappelijke proces waarin de flessen belandden, dat het noodzakelijk maakte over de inhoud daarvan preciezer te worden. Zo begon het met een ademteug en draaide het uit op het vastleggen van een standaard.

Allereerst zijn standaarden sociale gebruiken, gewoontes, afspraken om met elkaar dingen te ondernemen. De afspraak om elkaar wel of niet bij begroeting te zoenen – en hoe vaak? twee keer? drie keer? – is een standaard die vorm geeft aan de wederzijdse verwachtingspatronen. Zo'n standaard bespaart iedereen veel energie, tijd en sociaal ongemak.

'No jewellery should be worn before 5 o'clock in the afternoon', zegt de Duke of Bedford in zijn *Book of Snobs*.¹ Veel overtuigende argumenten zijn voor zo'n regel niet te geven, maar hij geeft houvast en stroomlijnt het sociale verkeer.

Standaarden zijn dan ook vooral onmisbaar als je wilt communiceren. Als je met elkaar wilt kunnen praten en elkaar daarbij wilt verstaan, moet je afspraken maken over betekenissen, en dan kom je er al gauw toe standaardwoordenboeken te maken. Als je spoorwegen

vanuit verschillende landen op elkaar wilt laten aansluiten, moet je internationaal afspraken maken over de breedte van de spoorrails. Gebruikt een administratief systeem gegevens van andere systemen, dan moet de beschrijving van die gegevens worden gestandaardiseerd. En bij de automatisering van allerhande soorten maatschappelijke en bedrijfsmatige processen zul je afspraken moeten maken over standaarden voor software en hardware, als je tenminste zonder hindernissen elkaars communicatiepoorten in en uit wilt kunnen. Het woord standaardisering klinkt bij dit alles misschien weinig romantisch, maar ook de kunst heeft in de loop van de geschiedenis technische ontwikkelingen ondergaan die hebben geleid tot het stellen van standaarden. Zo was het aanbod van geprepareerde schilderdoeken de oorzaak dat al in de zeventiende eeuw standaardmaten ontstonden in de schilderkunst: vaste afmetingen voor zeestukken en landschapjes. En ook de meest romantische kunstvormen kennen hun vormvereisten – niets is zo gestandaardiseerd als het liefdessonet.

Het samenleven is dus gebaseerd op het hanteren van standaarden, en hoe complexer de werkelijkheid en de samenleving worden, des te belangrijker wordt het proces van standaardisatie. In onze tijd is een versnelling gaande van een aantal ontwikkelingen die de noodzaak van standaardisatie steeds dringender maken: de globalisering en informatisering, de razendsnel toenemende verknooptheid van bestuurlijke processen, de om zich heen grijpende mondiale communicatie, de onderlinge afhankelijkheid van economieën, de groeiende migratie van burgers, de flexibilisering van arbeid, de vernetwerking van de wereld.

Je kunt het, kortom, zo gek niet bedenken of het is gestandaardiseerd – de kalender, het alfabet, de hoogte van de deurkozijnen, de hoeveelheid lesuren in het voortgezet onderwijs, de samenstelling van amandelspijs, de maat van dekbedhoezen, en diverse dieren, de eerste standaard voor de Dalmatische hond werd in 1882 opgesteld

door de Engelsman Vero Shaw - maar in dit essay gaat het vooral om digitale standaarden.

En daarbij gaat het dan om standaarden die nodig zijn om werk aan elkaar over te dragen in geautomatiseerde processen. Dat kunnen processtandaarden zijn: wanneer vragen jullie gegevens aan de klant en wanneer krijgen wij die gegevens dan van jullie? Of technische standaarden: moeten we jullie berichten sturen in een Microsofttaal, of verwachten jullie Java? Maar het kunnen ook datastandaarden zijn: is jullie begrip van inkomen hetzelfde als ons begrip van inkomen, of ons begrip van een achternaam hetzelfde als jullie begrip? In al die gevallen gaat het niet zozeer om de aard van de standaard, maar om de vraag wat een bedrijf, een organisatie of de samenleving als geheel eigenlijk wil met het aan elkaar koppelen van maatschappelijke en bedrijfsmatige processen. En dus gaat het vooral om communicatie – om berichtenstandaarden, barcodes en gegevensformulieren. Hoe praat je over containers zodat iedere reder in iedere haven je begrijpt? Hoe beschrijf je de pensioenrechten van werknemers zodat alle overheidsdiensten je bericht kunnen lezen? Simpel zijn zulke vragen niet te beantwoorden. Het klinkt allemaal niet ingewikkeld, en als je eenmaal weet wat je wilt, zijn de technische oplossingen vaak snel voorhanden. De ingewikkeldheid zit vooral in het doordenken van de maatschappelijke gevolgen die ontstaan op het moment dat je die technische oplossingen ook daadwerkelijk gaat toepassen. Wat gebeurt er als je codes invoert, digitale overheidsloketten, standaarden voor persoonsgegevens, elektronische facturen en dossiers?

Aan de ene kant is standaardisatie onmisbaar voor het samenleven, het bespaart onnoemelijk veel geld, tijd, ruis, misverstanden, onbegrip. Maar aan de andere kant gaat er ook complexiteit verloren door te standaardiseren, je krijgt te maken met afzonderlijke gevallen die niet in de systematiek passen en er ontstaan zorgen over privacybescherming door de koppeling van verschillende administratieve sy-

stemmen. Bovendien moet je maar afwachten of alle betrokken partijen een standaard aanvaarden en vervolgens ook echt gaan gebruiken. Omdat er geen instantie is die ze van bovenaf kan opleggen, ontstaan ze in de praktijk en op basis van onderhandeling; daarbij stuit je op internationale verschillen, of op marktproducten die al gebruik maken van afwijkende standaarden, of je botst op verschillen in bedrijfsprocessen, die weer leiden tot uiteenlopende definities van begrippen. Als je rekening wilt houden met die onvermijdelijke weerbarstigheid van de praktijk zul je niet alleen aandacht moeten besteden aan de urgentie van standaardisering, maar ook aan de haken en ogen – en over die haken en ogen gaat dit verhaal dus ook.



1 FORMULIER EN TOEGANG

Standaardisatie van begrippen

Het bekendste administratieve proces van de westerse cultuur is het Kerstverhaal. De kunsthistoricus Ernst Gombrich zegt in zijn overzicht van de wereldgeschiedenis dat voor de Romeinen de bewoners van veroverde gebieden hooguit bestonden 'om te worden geteld' ²; dat is een vriendelijke manier om te zeggen dat die bewoners vooral bestonden om belasting te betalen. Maar om als belastingplichtig bij de Romeinse keizer bekend te raken, moesten ze inderdaad eerst worden ingeschreven en bij elkaar opgeteld. De evangelist Lucas beschrijft de enorme volksbeweging die ontstond als gevolg van deze telling; het is een van de beroemdste passages uit de Bijbel. 'En het geschiedde in die dagen, dat er een bevel uitging vanwege keizer Augustus, dat het gehele rijk moest worden ingeschreven. Deze inschrijving had voor het eerst plaats, toen Quirinius het bewind over Syrië voerde. En zij gingen allen op reis om zich te laten inschrijven, ieder naar zijn eigen stad.'

De volkstelling zoals Lucas die beschrijft, is een tijdrovende en kostbare operatie, waarbij Josef met zijn zwangere vrouw Maria helemaal vanuit Nazareth naar Bethlehem moet reizen om gegevens te verstrekken. Het is bekend welke commotie daardoor in de Kerstnacht ontstaat.

Zo'n administratief proces vraagt dus om vereenvoudiging. Voornamelijk omdat je de hoge transactiekosten wilt terugdringen. Niet alleen de financiële kosten - het vaststellen van administratieve standaarden levert een voorstelbaar grote winst op - maar je wilt ook de ergernissen voor alle betrokkenen verminderen en de kans op fouten en vergissingen. Voor al die vereenvoudigingen zijn IT-oplossingen nodig. 'Bij het Sociaal Fonds Bouw legde ik aan nieuwe medewerkers uit waarom we aan IT deden', zegt Cor Franke, lid van het Forum Standaardisatie. 'We hadden daar 80.000 WAO-gerechtigden, 150.000 pensioengerechtigden, enige tienduizenden gerechtigden in het kader van de WW - en ik liet de medewerkers zich voorstellen hoe het zou zijn als je al die mensen maandelijks een cheque moest sturen waarbij je met de hand had berekend wat hun recht op uitkering was. Gelukkig hebben we dat soort massale processen dan ook geautomatiseerd. Het lastige bij automatisering is vervolgens dat het vraagt om formalisering van een aantal dingen die je vastlegt. En daar komt bij ons de primaire wens tot standaardisatie vandaan. Als je pensioengerechtigden gaat beschrijven, dan wil je hun exacte naam weten, hun adres, hun leeftijd, hun verzekeringsrechten, hun dienstverbanden uit het verleden, en dus moet je het vastleggen van die gegevens gaan normeren. En wil je nog een slag verder op het terrein van handhaving, efficiency, verlaging van administratieve lasten, dan wil je ook de gegevens van andere partijen kunnen gebruiken.'

BEGRIPPEN

Het administratieve proces in de Kersttijd had één groot voordeel: het is vrij gemakkelijk gegevens te verzamelen over iemand die lichamelijk aanwezig is. Maar zelfs dan is er de ingewikkelde vertaalslag van de lichamelijke gegevens naar de beschrijving op papier: die vertaalslag vraagt om categorisering, om vaste begrippen en afbakeningen. Om standaardisatie dus. En dat niet alleen om de burger die voor je staat in duidelijke categorieën vast te leggen, maar ook om die burger zelf weer controle te geven over de gegevens die worden vastgelegd. Want informatie - zoals naam, adres, verzekeringsrechten - wordt niet

alleen in standaardtermen verzameld om haar te kunnen analyseren, vergelijken en uitwisselen met andere instanties, maar in het ideale geval ook om aan de burgers rechtszekerheid te bieden: zij kunnen op hun beurt met de vastomlijnde termen en begrippen de overheid op concrete punten aanspreken en ter verantwoording roepen. Standaardisatie van begrippen is daarmee de basis van administratie en bestuur - net zo belangrijk voor de rechtszekerheid als voor de efficiency en effectiviteit.

In zijn roman *In the country of last things* beschrijft Paul Auster een stad waarin na een periode van verval geen regels en normen meer bestaan, een rechteloze situatie zoals de filosoof Thomas Hobbes ruim drie eeuwen eerder al beschreef in zijn *Leviathan*. Zowel bij Hobbes als bij Auster loopt de situatie hopeloos uit de hand: een regellose maatschappij is niet het paradijs dat je er misschien aanvankelijk van zou verwachten, maar een oorlogsgebied, een jungle, een ondoordringbare mist van vijandigheid waarin niets je houvast biedt. Bovendien laat Paul Auster in zijn doemscenario niet alleen de regels verdwijnen, maar ook alle andere vormen van classificatie. De dingen bestaan niet in categorieën of groepen - ze zijn eenmalig en de herinnering eraan verdwijnt zodra je ze gepasseerd bent. 'These are the last things...When you live in the city, you learn to take nothing for granted. Close your eyes for a moment, turn around to look at something else, and the thing that was before you is suddenly gone. Nothing lasts, you see, not even the thoughts inside you.'

En zo, met de dingen die zelf verdwijnen, verdwijnt de taal die ze identificeert en indeelt. De bewoners van de stad - een luguber toekomstvisioen van New York - kunnen daardoor ook geen greep meer krijgen op hun omgeving, ze kunnen de wereld niet meer begrijpen; die is zoals een recensent zegt, 'beyond the realm of the classifiable', en dus ook buiten bereik van verstand en begrip. Wat rest is een ongrijpbare chaos. In deze situatie hebben de burgers ten slotte ook geen enkel verweer tegen een overheid die weliswaar beslissingen neemt, maar die geen regels kent waarop de beslissingen zijn geba-

seerd. De ene heerser wordt opgevolgd door de andere, beslissingen worden zonder aankondiging genomen en vervolgens weer herroepen, niemand weet waar de macht zetelt en niemand kan haar daarom ter verantwoording roepen. De afwezigheid van classificaties en begrips-categorieën, de afwezigheid van standaarden, maakt dat de burgers zich op geen enkele manier staande kunnen houden tegenover een ongrijpbare overheid. De burger, is een conclusie die je kunt trekken uit Austers boek, heeft indelingen en standaarden nodig om toegang te krijgen tot de macht.

TOEGANG

Aan het begin van de eenentwintigste eeuw is het begrip 'toegang' een kernbegrip geworden, zegt de econoom Jeremy Rifkin in zijn boek *The Age of Access*. Toegang tot cyberspace, tot de elektronische netwerken, is onmisbaar om te overleven in een e-wereld. Maar tot nu toe is er nog niet veel werk gemaakt van dat begrip toegang. Het gesprek gaat wel over de beschikbaarheid van hardware en software, over de tweedeling tussen mensen die aangesloten zijn en mensen die niet aangesloten zijn op het WorldWide Web, over privacy en over de controle op gegevensstromen – maar die kwesties zijn eigenlijk ondergeschikt aan de veel wezenlijker vragen die we zouden moeten stellen. Vragen over het soort samenleving dat we ons wensen. 'Wat betekent het om in een elektronische wereld te leven waarin markttransacties zijn vervangen door complexe commerciële netwerken? Waar eigendom hebben minder belangrijk is dan toegang hebben?' vraagt Rifkin in een beschouwend hoofdstuk over de cultuur van de toekomst. 'Het Tijdperk van Toegang levert niet alleen nieuwe gereedschappen om het menselijk bestaan te organiseren, maar ook nieuwe definities van wat het betekent om een mens te zijn. De centrale vraag, nu we het nieuwe tijdperk ingaan, is wat we precies bedoelen met "toegang"- niet het beperkte begrip van toegang tot technologie en data, maar veel meer het bredere, teleologische begrip van toegang.'³

Het Tijdperk van Toegang dat Rifkin beschrijft vraagt dus niet alleen om het ontwikkelen van software die ons in staat stelt toegang te krijgen tot elkaars systemen, het vraagt ook om een visie op de politieke en sociologische veranderingen die ontstaan doordat mensen in de digitale ruimte beginnen te leven. De technologische revolutie is nog in volle gang en de mensen die eerst alleen aanwezig waren in de digitale ruimte en er voorzichtig bij elkaar op bezoek kwamen, beginnen daar nu meer en meer te handelen, hun zaken te regelen, diensten aan te bieden, hun leven te leiden. Er zijn daarom standaarden nodig die zo bruikbaar en zo algemeen beschikbaar zijn dat steeds meer mensen kunnen terugpraten tegen de clubs die ze er tegen komen. En zo hebben burgers ook standaarden nodig om toegang te krijgen tot de macht, als die zich online presenteert. En om terug te kunnen praten tegen een overheid die digitale informatie over ze verzamelt. Maar toegang is, zoals Rifkin laat zien, geen probleemloos begrip. Als je standaarden beschouwt als sleutels tot een systeem, dan maken ze inderdaad toegang mogelijk. Maar aan de andere kant zijn sleutels en codes deels ook bedoeld om mensen buiten te houden: de onbevoegden die juist geen toegang mogen krijgen. En als je standaarden beschouwt als een taal waarmee mensen toegang krijgen tot elkaars uitspraken en gedachten, dan sluit zo'n taal ook weer degenen uit die haar niet beheersen en die niet in staat zijn haar aan te leren. Hoe je een standaard ook ziet, vanzelfsprekend wordt toegang door standaardisatie nooit. Dat vraagt inderdaad om een fundamentele gesprek over toegang tot overheidsloketten en persoonlijke internetpagina's van de burger dan alleen de technische vraag van toeganke-lijkheid.

FORMULIEREN

Wezenlijker dan de inrichting van een digitaal overheidsloket is dan ook de vraag wat er op de formulieren moet staan die via dit loket heen en weer worden geschoven. En daarbij gaat het dan zelfs niet om de vormgeving van de formulieren, maar om de betekenis van de begrippen die worden gebruikt. Heeft de burger houvast aan de gebruikte begrippen? Herkent hij zich erin? Kan hij de vragen zo beantwoorden dat zijn verhaal door het systeem wordt geaccepteerd?

E-formulieren zijn net als de ouderwetse analoge formulieren pogingen om tot eenheid te komen, eenheid in berichtgeving en begrippen. Zoals formulieren des geloofs worden opgesteld om de betekenissen vast te leggen van handelingen in de kerkdienst. Een formulier, zou je kunnen zeggen, is een soort toegangsbewijs: het levert de sleutels waarmee je toegang hebt tot het bijbehorende proces en de procedures. Met overheidsformulieren krijgt de burger toegang tot het systeem – en het is dus van groot belang dat hij zijn verhaal kwijt kan op de formulieren die hem via het loket worden aangereikt.

De Romeinen werkten in hun rechtssysteem al met zulke formulieren als toegangsbewijs; ze mochten dan geen digitale wegen hebben, ze wisten wel hoe belangrijk het was om wegen aan te leggen waarlangs berichten konden reizen; en ze mochten dan nog niet zijn geautomatiseerd, ze formaliseerden en standaardiseerden volop. In het klassieke Romeinse recht procedeerden de Romeinse burgers meestal tegen elkaar aan de hand van standaardformuleringen of standaardformulieren: 'per formulas'. Dat wil zeggen dat je in een civiele zaak eerst naar de praetor stapte, een magistraat die de zaak moest voorbereiden, en hem de feiten voorlegde. De praetor overwoog of in deze specifieke situatie een bepaalde actie, *actio*, van toepassing was, waarmee je als de eiser toegang kreeg tot de rechtsgang. Zodra de praetor vond dat de zaak inderdaad aan de eisen voor een bepaalde actie voldeed, gaf hij de partijen toestemming om hun geschil vast te leggen in een formula; daarin stond de hele situatie in standaardbewoordingen beschreven. Bij iedere actie hoorde een model-formula: die was opgebouwd uit vaste bestanddelen, maar kon nog wel worden aangepast aan de omstandigheden van het bijzondere geval. En ook dat gebeurde dan weer met standaardingrepen. Zo kon de tegenpartij een uitzonderingsclausule in de tekst laten opnemen; zo'n 'exceptio' was een soort tegenbewering, die tot vrijspraak leidde als de feiten daarin werden bewezen. Uiteindelijk kwam er na lang heen en weer praten een volledig gestandaardiseerde beschrijving van de situatie tot stand, een formula waarmee de twee partijen naar de rechter konden. De rechter kon trouwens ook helemaal niet

buiten zo'n formulier, want hij was een leek en had het houvast van de standaard hard nodig.

In deze formulieren van het Romeins Recht is alles al aanwezig wat je van formulieren verwacht: de standaardisering van gebruikte termen en begrippen, plus de mogelijkheid om daarop uitzonderingen te maken, en de discretionaire bevoegdheid van de bestuurlijk verantwoordelijke. Maar op hetzelfde moment is het ook wel duidelijk dat met de vertalingen van feiten naar formula allerlei dingen mis kunnen gaan; wanneer je de feiten bijvoorbeeld niet kunt navertellen met de woorden die worden geaccepteerd op het formulier. Wie zijn eigen bestaan serieus neemt, weet dat belangrijke ervaringen vaak niet zijn terug te brengen tot standaardervaringen – je ziektes passen nooit precies binnen de standaarddiagnose, je gedrag onttrekt zich aan de modellen die de gedragswetenschap opstelt, je juridische problemen vragen om een fijnzinnige casuïstiek. Een formula biedt weliswaar toegang – maar dat wil ook zeggen dat iedereen die geen toegangsbewijs bemachtigt, niet door de poort naar binnen komt. Columnist Pieter Hilhorst beschrijft in de Volkskrant het geval van asielzoekster Kesra. Die krijgt een vergunning om in Nederland te blijven, het lukt haar alleen niet het pasje met de verblijfsvergunning te pakken te krijgen waarmee ze haar inburgering, verzekering en sofinummer kan regelen. De gemeente heeft het pasje weliswaar voor haar klaar liggen, maar jammer genoeg is de aanmaak van de pasjes van haar man en van een van haar kinderen twee maanden vertraagd. En omdat het de vaste regel is dat de pasjes aan alle leden van het gezin tegelijk worden uitgereikt, zal ook Kesra twee maanden moeten wachten. Als een behulpzame Nederlandse burger de zaak hogerop zoekt en het pasje toch losweekt uit de handen van de gemeente, vraagt ze uit nieuwsgierigheid nog even waar die rare regel toch vandaan komt dat de pasjes alleen aan alle leden van het gezin tegelijk worden afgegeven. 'Die bleek te zijn bedacht uit klantvriendelijkheid. Dan hoefden de voormalige asielzoekers maar één keer naar het stadhuis.'⁴ Toegang, we zagen het al, is helaas geen probleemloos begrip.



Gesprek met Brigitte van der Burg

Er zijn in de wet verschillende begrippen van 'varken', zegt
Brigitte van der Burg.

Er is nu eenmaal geen standaard-gegevenswoordenboek voor de overheid, dus vind je in de wetgeving voor sommige begrippen allerlei uiteenlopende definities. 'We hebben bijvoorbeeld een wildgroei gehad aan loonbegrippen, allemaal vanuit een verschillende invalshoek; al die begrippen zijn waarschijnlijk optimaal gedefinieerd als je het bekijkt vanuit het eigen beleidsveld, maar de verscheidenheid is een drama voor degenen die ermee moeten werken. En dat zijn meestal burgers en bedrijven. Om, bijvoorbeeld, het recht op inkomensafhankelijke regelingen in de volksgezondheid vast te stellen werd een volkomen nieuw begrip van inkomen geïntroduceerd; daardoor moest je vreselijk ingewikkelde berekeningen maken om bij dat begrip uit te komen.'

Dit soort verwarring moet standaardisatie proberen te voorkomen. Je kunt in zo'n geval beslissen dat het fiscale loonbegrip leidend moet worden – dat is dan een vorm van standaardisatie.

Er zijn, zegt Van der Burg, allerlei voorbeelden te geven van geslaagde standaardisatie. Van projecten waarbij begrippen eensluidend zijn vastgelegd. Misschien is de operatie Walvis technisch gezien, op het gebied van de ICT, niet glad verlopen, maar bij die operatie is er wel naar gestreefd om de verschillende inkomensbegrippen op één lijn te krijgen. De gevoeligste veranderingen lagen op het terrein van de fiscaliteit, de sociale zekerheid en de Zorgwet. 'De hele operatie heeft jaren geduurd – er waren gevestigde belangen om de situatie zo te houden zoals ze was, het eigen begrip sluit nu eenmaal altijd beter aan bij wat men wil.' Bovendien ligt er altijd de vraag wie uiteindelijk over de premieheffing gaat, wie het geld binnenkrijgt.

'We waren op een gegeven moment heel dicht bij één loonbegrip, met wat uitzonderingen, maar nu gaan we alweer toe naar wel vijf loon-

begrippen op dat terrein – en dat komt door al die inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen. Daar moeten we goed naar kijken.’ Goed geslaagd is in ieder geval de standaardbedrijfsindeling die het CBS heeft gemaakt, een classificatie van economische activiteiten die nu door iedereen wordt gebruikt. ‘Dat is natuurlijk toch een stuk handiger dan wanneer het CBS met één indeling werkt en de Kamer van Koophandel met een andere en een derde met nog een andere: want dan zijn de bestanden en de gegevens ook nooit vergelijkbaar.’ De standaardbedrijfsindeling werkt niet alleen goed, ze is ook gelinkt aan internationale standaard op Europees gebied, de Nace (Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté Européenne). En aan de Isic van de VN (International Standard Industrial Classification of All Economic Activities). Die standaarden kunnen allemaal onderling worden vertaald.

Nog een mooi voorbeeld is XBRL, de standaardisatie van financiële begrippen. Tot nu toe werden in financiële rapportages verschillende begrippen gehanteerd voor vergelijkbare zaken; die verwarring is nu verholpen met het opstellen van een uniforme begrippenlijst. ‘Daar zit natuurlijk een ICT-systeem omheen; juist wanneer je met ICT gaat werken, moet je standaardiseren, en kun je je niet meer permitteren om in vage termen met elkaar te praten.’ Het levert in de praktijk misschien nog niet op wat er is beloofd, maar de standaardisatie is er.

Dit soort projecten laat zien dat het mogelijk is, maar er valt nog een heleboel te standaardiseren. Op 1 januari 2010 moet de eenmalige aanlevering van gegevens zijn geregeld, dat wil zeggen dat burgers en bedrijven maar één keer hun gegevens aan de overheid hoeven te overleggen – en dat wil ook zeggen dat veel overheidsinstanties hun gegevens dan met elkaar moeten gaan delen. Om zoiets mogelijk maken, en om gegevens en begrippen vast te leggen, moeten er beslissingen worden genomen over de grenzen van de departementen heen. ‘Dat is een zaak van politieke wil en aansturing’, zegt Van der Burg. ‘Het één-klantdossier op het terrein

van Sociale Zaken komt voorspoedig tot stand, terwijl je daar toch te maken hebt met een kwetsbare doelgroep en uiterst gevoelige informatie. Maar op andere terreinen wordt regelmatig het privacyargument, naast andere argumenten, gebruikt om het tempo te vertragen. Natuurlijk, de bezorgdheid om privacy is zeer terecht, maar juist daarom is er geen reden om zaken niet te regelen. De bescherming van de privacy is er bij gebaat dat alles gezamenlijk wordt geregeld – de bevoegdheden, de checks erop, en de openheid over wat er met gegevens gebeurt.’

‘Standaardisatie is een uitermate belangrijk politiek onderwerp, zeker als je het breder ziet dan de technische standaardisatie alleen; het gaat per slot van rekening om het functioneren van de overheid, en dus om het vertrouwen van de burgers, en ook om de competitiviteit in het bedrijfsleven. Het heeft enorme implicaties.’

Technisch kan alles. Technische problemen rondom standaardisatie zijn niet het meest interessant. ‘Technisch kunnen mensen je fantastische dingen laten zien, maar het gaat om je organisatie en om de bestuurlijke keuzes. Het is dan ook een heikele vraag, maar wel een zeer wezenlijke vraag: wie neemt de politieke verantwoordelijkheid voor de standaardisatie en voor de ICT?’



2

LEGOSTENEN

Standaardisatie en de ondergeschiktheid van de techniek

De filosoof W.V. Quine schrijft in zijn woordenboek *Quiddities*⁵ een lemma over de Universele Bibliotheek. 'Er bestaat een weemoedige fantasie over een complete bibliotheek, die iets meer dan een halve eeuw geleden werd bedacht door de psycholoog Theodor Fechner, en door Kurt Lasswitz, Theo Wolff, Jorge Luis Borges, George Gamow en Willy Ley werd overgenomen.' Die fantasie gaat over een bibliotheekgebouw waarin alle mogelijke boeken zijn samengebracht, althans, binnen redelijke grenzen. Geen boeken in vreemde alfabetten of met een onhandelbare dikte, maar verder alle boeken die je je maar kunt voorstellen, samenhangende en onsamenhangende - 'vooral de laatste' - iedere denkbare reeks van letters, interpunctietekens en spaties, en al die boeken uniform gebonden in kalfsleider.

In de loop der tijden hebben nieuwsgierige schrijvers uitgerekend hoe groot zo'n bibliotheek wel zou worden. Als je uitgaat van 2000 karakters per pagina en een omvang van 250 pagina's per boek, dan bevat ieder boek 500 000 karakters. Wil je met de tachtig karaktertekens van het alfabet (inclusief hoofdletters, kleine letters, diakritische tekens), alle denkbare combinaties maken die een lengte hebben van 500 000 karakters, dan krijg je een aantal van de 500 000-ste macht van tachtig – het aantal boeken dat in de universele bibliotheek moet worden opgenomen. Dat aantal is groot, heel groot. In de huidige fase van ons uitdijende heelal, schrijft Quine, is slechts ruimte voor

25

⁵ W.V. Quine - *Quiddities, An Intermittently Philosophical Dictionary*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1987, p. 223 – 225; vertaald als: 'Quintessenties, een bij vlagen filosofisch abc', uitgeverij Bert Bakker, 1989

een fractie van die collectie. Er zit dus niets anders op dan te gaan inbinden. En gelukkig vindt Quine een gemakkelijke en ook goedkope manier van krimpen. Gebruik van maken van morse. 'Sommigen leerden pas van Samuel Franklin Breeze Morse wat anderen met meer aanleg voor wiskunde al voor die tijd wisten: dat een alfabet van twee karakters, punt en streep, hetzelfde kan als onze alfabetten bestaande uit tachtig karakters.' Dan, als je simpelweg alle boeken in morsetekens schrijft, valt de universele bibliotheek terug te brengen tot een aantal van de 500 000-ste macht van twee boeken. Dat scheelt alweer een stuk. Inhoud verlies je er bovendien niet door, want wat je in het ene boek niet vindt, vind je wel weer terug in een van de andere boeken op de plank.

Goed, heb je dit eenmaal bedacht – 'dat een vermindering van inhoud van elk afzonderlijk boek de kosmische compleetheid van de collectie niet beïnvloedt'- dan kun je natuurlijk ook nog verder gaan inkrimpen. Je kunt bijvoorbeeld het aantal karakters per boek beperken, tot je de bibliotheek hebt teruggebracht tot een hanteerbare omvang. Maar als je toch bezig bent, waarom zou je dan niet nog een stap verder gaan? 'The ultimate absurdity is now staring us in the face: a universal library of two volumes, one containing a single dot and the other a dash', schrijft Quine. 'Nu worden we geconfronteerd met de ultieme absurditeit: een universele bibliotheek van twee boeken, het ene met één punt, het andere met één streep. Zoals we weten volstaat voortdurende herhaling en afwisseling van de twee om iedere mogelijke waarheid uit te spellen. Het wonder van de eindige maar universele bibliotheek is louter een overdrijving van het wonder van de binaire notatie: al wat het waard is gezegd te worden, en ook al het andere, kan in twee karakters worden gezegd. Het is een vreselijke anticlimax, de Tovenaar van Oz waardig, maar voor computers is het een zegen geweest.'

Deze ultieme absurditeit, een universele bibliotheek in twee boeken, ligt in het hart van de standaardisatie. Door verregerende abstractie kun je immers de veelheid van de verschijnselen terugbrengen tot de een-

heid van een enkele dot en een enkele dash. Je schrapt gewoon alle overbodige versierselen, alle onnodige informatie, en wat overblijft is een overzichtelijke wereld van punten en strepen onder het zegenende bestuur van de computer.

Deze overzichtelijke wereld van de binaire notatie is de exacte tegenhanger van de wereld die Paul Auster beschreef in zijn roman *In the country of last things*. De extreme ordening tegenover de extreme ordeloosheid. Aan de ene kant de ultieme absurditeit van Quine – waarin alle individuele inhouden en betekenissen wordt teruggebracht tot twee tekens. En aan de andere kant de chaos van Auster – waarin alle vormen van classificatie zijn verdwenen en de mensen ten onder gaan in de ordeloosheid van het eenmalige.

BLOKJES

In gesprekken over standaardisatie wordt de wereld niet alleen ingekrompen tot punten en strepen, maar ook tot legostenen. De veelheid aan verschijnselen teruggebracht tot een emmer blokjes, waarmee je vervolgens weer voorzichtig kunt gaan bouwen. In ieder geval wanneer het gaat over de standaardisatie van berichten, wordt steevast gesproken over 'blokjes' met informatie, die je aan andere blokjes kunt koppelen. Je maakt een blokje waarin je de naam van iemand kunt opslaan, en een ander blokje waarin je zijn adres zet. Het handige van zulke legostenen is dat je eventueel een extra blokje kunt toevoegen met informatie die je nodig hebt voor een andere toepassing. Maar dat moet je eigenlijk liever niet doen, zeggen de deskundigen. Je moet niet te veel variaties laten ontstaan van berichten, formulieren en facturen, want processen moet je alleen compliceren als het echt nodig is. En hieruit blijkt de argwaan van automatiseerders en informatiemanagers tegen de veelheid: de angst dat de wereld straks weer even onoverzichtelijk wordt als een bibliotheek met 80 500 000 boeken. Om de boel overzichtelijk te houden kun je dan inderdaad het aantal legostenen maar beter beperken en geen al te ingewikkelde modellen van de wereld bouwen.

Voor de buitenstaander klinkt het als een angstaanjagend technische aangelegenheid, dit geschuif met legoblokjes. Toch gaan de gesprekken al gauw over blokjes die 'niet slim genoeg' zijn, zodat ze moeten worden aangepast – en daarmee ben je dan al meteen weer buiten het domein van de techniek gestapt. Want zodra je oordelen uitspreekt over de intelligentie van de legostenen, gaat het niet meer over de techniek waarmee je iets regelt, maar om de vraag welke inhoud je nodig hebt en wat je precies wilt regelen, en waarom. Dan gaat het dus toch weer om de vraag welke wereld je precies wilt gaan bouwen met die legoblokjes. De legostenen, de technische standaarden en de koppelingsvlakken die de techniek moet aanleveren zijn dan ook geen tovermiddel. Ze bieden geen oplossing voor de problemen waarmee je in je bedrijf of organisatie worstelt. Zoals de aanschaf van systeemkaarten geen oplossing biedt wanneer je een systeem wilt opzetten - je hebt pas iets aan systeemkaarten zodra je een systeem hebt – zo heb je ook pas iets aan koppelingsvlakken als je zicht hebt op de zaken die je wilt regelen. Een punt en een streep mogen dan genoeg zijn om er een universele bibliotheek mee samen te vatten, er is vervolgens toch weer heel wat denkwerk en inzet nodig om de boeken te schrijven die betekenis geven aan zo'n punt en zo'n streep.

Aad Kamsteeg, directeur van Diderot Track, waarschuwt daarom tegen het blindstaren op de techniek. 'Veel cliënten weten nog niet dat ze zelf problemen moeten oplossen voordat ze hulpmiddelen kopen. Als een bedrijf met een probleem komt, luidt de vraag meestal: "We hebben een content management systeem nodig en een website." Maar ze vertellen er niet bij aan welke doelstellingen dat allemaal wel en niet moet voldoen. Zo blijft de waaier aan mogelijkheden enorm, en wordt nauwelijks duidelijk wat ze nodig hebben.'

Ook volgens Ok van Megchelen is techniek wel het allerminst belangrijke aspect van standaardisatie. 'Het Bureau Forum Standaardisatie krijgt de vraag om technische standaards te maken, maar dat kun je doen tot je een ons weegt. Wat je eerst nodig hebt is een visie, je moet hoofdlijnen uitstippelen. Als een klant iets vraagt, moet je willen weten waarom hij vraagt wat hij vraagt.' En dat betekent dus dat je als over-

heid niet aan de slag moet met de techniek, maar met de processen. Dat je niet wacht tot alle keuzes gemaakt zijn, maar al veel eerder ingrijpt in het traject van de standaardisatie en allereerst gaat nadenken over sectoroverstijgende problemen, eisen en behoeftes. Een strikte focus op techniek, zegt Van Megchelen, leidt al gauw tot specialisatie - en daardoor juist tot verzuiling in plaats van tot standaardisatie.

MAATSCHAPPELIJKE WENSEN

Zodra je de wereld hebt teruggebracht tot legostenen en binaire notaties, kan alles. En juist daarom is techniek niet het belangrijkste. Want het maakt in feite niet veel uit welk systeem, welke standaard of software je gebruikt, zolang de keuzes dezelfde mogelijkheden bieden en dezelfde oplossingen genereren. Dat technisch alles kan, betekent twee dingen. Allereerst kunnen technici dingen mogelijk maken die gebruikers zelf niet kunnen verzinnen, ze kunnen betere oplossingen bieden - voor problemen rond privacybescherming en transparantie bijvoorbeeld - dan gebruikers ooit konden dromen; dat pleit ervoor technici te betrekken bij het denken over maatschappelijke wensen en verlangens.

Maar andersom is niet alles wat technisch kan, ook mogelijk vanuit bestuurlijk en maatschappelijk oogpunt. Daarom moet niet de technische efficiency het devies zijn bij het standaardiseren, zegt Ok van Megchelen, je moet je allereerst afvragen wat de meerwaarde is van een standaard.

En daarmee ben je, zelfs al ben je een technicus, ver van de vragen van de techniek verwijderd.

Al met al moet je terdege oppassen dat de techniek niet op de loop gaat met de processen. Dat is een waarschuwing die dringend vraagt eerst een visie te ontwikkelen op de wereld die je wilt bouwen, voordat de standaarden worden vastgesteld.

De digitale techniek is een allesdoordringende techniek, ze grijpt diep in de samenleving in. Het College Bescherming persoonsgegevens kijkt niet voor niets mee met de ontwikkelingen rondom standaardisatie; het

gevaar bestaat dat je met de technische mogelijkheden tegelijk ook de bevoegdheden oprekt van de instanties die gegevens verzamelen over mensen. Daarom moet je eerst precies weten waarom je een standaard eigenlijk nodig hebt, voordat je er een gaat kiezen. Toch begint de maatschappelijke en de politieke discussie vaak andersom: bij het aanwijzen van de standaard.

In 'Medische Geheimen', een verhandeling over de risico's van het Elektronisch Patiënten Dossier, schrijft Karin Spaink dat de politiek en 'het veld' zich al jarenlang bezig houden met de kosten en baten, de belangen en de conflicten, de aanpak en de fasering – maar dat er nog geen serieuze maatschappij discussie is gevoerd over de voordelen en de risico's van zo'n dossier. 'Invoering van het EPD wordt hoofdzakelijk als een technische aangelegenheid beschouwd, niet als een maatschappelijk of politiek vraagstuk.'⁶ Door die focus op de techniek worden de belangrijkste vragen niet gesteld. Om de noodzaak van een patiëntendossier aan te tonen worden graag allerlei algemene voordelen van standaardisatie genoemd. Gegevens onderling kunnen uitwisselen, kosten verlagen en medische fouten reduceren: de voordelen zijn op het eerste gezicht vrij duidelijk. 'Over de doelen van het EPD bestaat in principe overeenstemming', schrijft Spaink, 'maar het zijn er inmiddels wel heel veel geworden. Er kwamen bovendien steeds meer deelbelangen en nevendoelen bij. Een fatsoenlijk en betrouwbaar EPD kan immers niet bestaan zonder ook andere zaken te regelen en te automatiseren, en omgekeerd: als er nu toch grondig geautomatiseerd wordt, kunnen andere zaken ook meteen "meegenomen" worden, meende men.'⁷

Zolang er niet serieus wordt nagedacht over de vraag wat een samenleving nu precies verwacht van een patiëntendossier, wat er wel kan worden uitgewisseld tussen artsen en wat niet, waar de grenzen liggen van de inhoudelijke en organisatorische standaardisatie, zolang is de techniek ten onrechte de baas. Een waarnemingsdossier, een uniek nummer om patiënten te identificeren, elektronische facturering, een elektronische identiteitskaart: van het een komt gemakkelijk het ander,

waarschuwt Spaink. De techniek lijkt hier voorop te gaan. Maar kun je inderdaad een dossier 'tegelijkertijd als verslaggevingsmethode, als meet- en planningsinstrument én als efficiencytoets gebruiken?'⁸

LEGO EN KASTEEL

De Russische dichter Boris Ryzji (1974 -2001) was aan het eind van de twintigste eeuw voor de poëzie naar Nederland gekomen; van hieruit maakte hij plannen voor zijn terugkeer. Tenminste, hij zinspeelde op zijn terugkeer in een gedicht dat was gericht aan zijn zootje.

*Als ik terugkom uit Nederland, geef ik je Lego,
en dan bouwen we samen een prachtig kasteel.
Je kunt jaren en mensen tot terugkeer bewegen,
en ook liefde, wat zeg ik, er is nog zo veel.*

Maar helemaal gerust was Ryzji er toch niet op; hij was immers uit Rusland weggegaan voor altijd, ook al was hij tegelijk van plan om terug te keren. Het was al met al niet duidelijk of deze botsende motieven zouden leiden tot een beslissing die zou meevallen of tegenvallen, en voor wie. Daarom eindigde zijn gedicht met een slag om de arm.

*We gaan leven en luieren tot het gaat sneeuwen.
En als zoiets niet lukken mocht eventueel -
nou, dan stuur ik, mijn zoon, je uit Nederland Lego,
en dan bouw je maar zelf een fantastisch kasteel.*⁹

Kort voor zijn zelfgekozen dood vertelde de dichter zo heel duidelijk aan zijn zoon wat de waarde is van losse stenen. Lego is een prachtige standaard, en een fantastisch uitgangspunt om mee te bouwen; maar een plan is het niet, noch een model, noch een aanpak, noch een visie, noch een kasteel – die moeten we allemaal zelf nog maken.



Gesprek met Ok van Megchelen

'Albert Heijn wilde de klanten beter bedienen. Wilde dus weten wat die klant kocht. Daaruit volgde vanzelfsprekend het plan om alle producten te gaan nummeren. Dat nummeren moest worden gedaan door de fabrikanten en zo ontstond de behoefte aan een standaard nummering', zegt Ok van Megchelen, die het hele proces van dichtbij volgde. 'Daardoor kwam vervolgens de vraag op hoe je de producten moest ordenen – welke categorieën je in het hele aanbod moest onderscheiden. En die laatste vraag leidde weer tot een lange discussie. Want ten eerste was het lastig dat iedereen een ander perspectief had op de producten; zoals een huis voor een architect een ontwerp is, voor de bewoners een tehuis, voor de aannemer een hoeveelheid metselwerk en voor de stenenfabrikant een stapel stenen. Ten tweede was het ook lastig dat het aanbod van producten "bewoog" en dat er dus steeds behoefte ontstond aan een andere ordening. De ordeningen sloten vervolgens niet op elkaar aan.'

STREEPJESCODES

Albert Heijn keek naar het Amerikaanse leger, dat een systeem had ontwikkeld om met streepjes te nummeren. Deze barcode bood geen classificatie maar identificatie: de streepjes zeiden niets over het soort product, vertelden niets inhoudelijks, maar wezen alleen dit product met een unieke en willekeurige code aan.

Toen Albert Heijn besloot de streepjescode te gaan gebruiken, moest het bedrijf ook de collega's overhalen mee te doen, anders hadden de producenten speciaal voor AH de nummers er met de hand bij moeten leveren; zolang alleen Albert Heijn met de code werkte, vielen de artikelen bovendien niet te volgen of te registreren. Daarom werden inderdaad uiteindelijk - ondanks veel tegenzin –algemene afspraken gemaakt. De tegenzin bestond overigens ook bij de fabrikanten, omdat het nieuwe systeem het mogelijk maakte de prijs van artikel X bij Albert Heijn te vergelijken met de prijs van artikel X bij Super de Boer. Er moest dus wel enige doortastendheid aan te pas komen om een beslis-

sing te nemen. Zoals in het algemeen wanneer er wordt gekozen voor een standaard. 'Iemand slaat met zijn vuist op tafel en zegt: Kiezen!' Hoe de beslissing wordt genomen, wie zich aan wie aanpast, hangt dan ook af van een mix van voorgeschiedenis, economische macht en doortastendheid.

Nu moesten de streepjes van de barcode bovendien overal te lezen zijn. En om in je orders de streepjescode foutloos mee te kunnen sturen moesten er afspraken komen over de inhoud van de order en over de technische lay-out. Die orders dienden dus net zo goed te worden gestandaardiseerd; en dan maar meteen mondiaal. De PTT had een elektronische postbus, een soort email, waar je orders kon plaatsen en binnenhalen. Al met al verliep de goederentransactiestroom zo een stuk effectiever.

In de toekomst valt te denken aan het uitrusten van de goederen met een chip. En met radiofrequentie. Walmart heeft dat zelfs al gedaan, omdat zo'n aanpak leidt tot aanzienlijke handelingsreductie, maar een paar jaar geleden rekende een van de retailers uit dat het grootste deel van de transacties – zo'n vijftig tot zestig procent – plaatsvond in het midden- en kleinbedrijf, en dus leek de chip voorlopig een te forse investering. Daarom ook is een poor man's solution gezocht in betaalbare technologie. De order wordt opgesteld in een XML-standaard die door iedereen is te ontvangen.

TECHNIEK

'Er zijn twee stappen die je na elkaar moet zetten', zegt Van Megchelen. 'Eerst moet je standaard afspreken die applicatie ongebonden zijn. En dan software die je aan elkaar kunt plakken, zonder verplichte winkelnering. En de techniek? Die volgt vanzelf. Tijdens de zoektocht van Albert Heijn naar een code zeiden de systeemhuizen eerst van alles dat het te duur was of dat het niet kon; omdat het veel complexer was dan de interne automatisering. Maar het kon natuurlijk wel.'

Ook toen Van Megchelen slimmere formulieren voor XML wilde maken, wilden de technische commissies (vertegenwoordigers van ICT-afdelingen van fabrikanten en retailers) daar aanvankelijk niet aan. Dus moest er een doorbraak komen om de volgorde van de stappen vast te stellen. Eerst in overleg met de gebruikers een logische beschrijving maken van het gebruik - kijken naar de manier waarop je de velden van een order invult – en pas later een XML-formaat laten maken door de technici.

Op diezelfde manier zou de technologie niet de richting moeten aangeven binnen de overheid. 'De mensen van Binnenlandse Zaken, VROM, en de belasting moeten voorop gaan, niet de ICT'ers.'

Het ministerie van Economische Zaken praat nu nog veel te veel over elektronische formulieren; en inderdaad kan een elektronisch formulier een procesintegrator zijn, maar dan moet je natuurlijk wel eerst weten welke processen er zijn. Zo zal het ministerie dus ook eerst de digitale vraag moeten definiëren, en gebruikers vragen wat ze willen, wat ze internationaal willen, op het gebied van rapportages, financiële administratie en vergunningen.

Een dergelijke benadering vraagt om een nieuwe vorm van besturen. Denk aan de regietaak die het nieuw gevormde ministerie van Jeugd en Gezin heeft gekregen, zegt Van Megchelen enthousiast, dat ministerie regelt de overlap tussen verschillende andere departementen; ook op andere gebieden in de samenleving zou je de overlap van taken op die manier kunnen regelen. Het zou mooi zijn als de overheid met zo'n integrale aanpak in de toekomst meer zuiloverstijgende faciliteiten gaat aanbieden aan burger en bedrijf, zodat die geen last meer hebben van de organisatie van de overheid. Andersom is het dan natuurlijk ook zaak ervoor te zorgen dat de overheid geen last heeft van de organisatiegraad van bedrijven.

EEN GOED VOORBEELD: EFFICIENT CONSUMER RESPONSE

Als de overheid de Albert Heijn-rol op zich wil nemen in het proces van standaardisatie moet ze dus allereerst rolbewust zijn. Dat is lastig, want het vraagt om een duidelijke visie op de rol van de overheid. Wat is dan die rol van de overheid? 'De voetballer is geen klant van de scheidsrechter', zegt Van Megchelen. 'En de burger is ook geen klant van de overheid.' De overheid moet dus niet de rol van de markt op zich nemen en ze moet zichzelf ook niet als een losse unit beschouwen: anderen in de samenleving zijn nodig om gezamenlijk tot resultaat te komen.

Een aanpak die laat zien hoe je in goed overleg met de gebruikers tot standaarden komt is de Efficient Consumer Response (ECR). In de jaren negentig begon de keten van groentenproducenten en -handelaren met deze aanpak als een manier om beter te reageren op de wensen van de consument. De bedrijven die kozen voor ECR standaardiseerden hun werkmethodes en konden zo flexibeler samenwerken met alle andere bedrijven in de keten. Die samenwerking bleek een goede manier om consumenten sneller en goedkoper te bedienen en ze betere informatie te geven over de herkomst van de producten. In Nederland ging de start van ECR-Nederland uit van de consumenten. Deze methode, zegt Ok van Megchelen, verdient navolging. Dat wil zeggen, het uitgangspunt van de 'consumer response' verdient navolging: niet de techniek, maar de gebruiker staat voorop.



Gesprek met Jenny Thunnissen

'Ik maak me druk', zegt Jenny Thunnissen, 'over de inertie waarin we met zijn allen als samenleving vervallen. Dat bedrijven zeggen: "Overheid, doe eens wat." En dat ze, als de overheid dan iets wil doen, vervolgens zeggen: "Nee, daar doe ik natuurlijk niet aan mee." Kijk naar elektronisch bestellen en factureren. Als je daarvoor een standaard zou maken, kan dat veel geld opleveren. Dus stelt de overheid voor dat je met allerlei stuurgroepen maandelijks over zo'n standaard gaat vergaderen – maar dat leidt nergens toe. Want als je de overheid en het bedrijfsleven bij elkaar zet, dan weet je vooraf wat eruit komt. Een standaard is vaak helemaal niet in het belang van een bedrijf: vaak heeft dat zelf net al een standaard ontwikkeld of het wil een deel van de markt veroveren en heeft daar liever geen concurrentie. Dus gebeurt er uiteindelijk niets.

In het veld zijn natuurlijk veel bedrijven allang overgegaan op elektronisch factureren. Een standaard zou dan ook handig zijn, om de systemen met elkaar te laten praten. Maar in de praktijk heeft iedereen zijn eigen standaard ontwikkeld. Dus hebben we nu zo'n vijfhonderd standaarden – of liever gezegd technieken, want het zijn juist geen standaarden – op het terrein van het elektronisch factureren. En omdat al die bedrijven inmiddels veel geld hebben geïnvesteerd in hun eigen techniek, zullen ze niet gauw overgaan op een andere. De havenbedrijven gaan nu eenmaal geen andere standaard kiezen omdat Unilever die toevallig gebruikt. Eigenlijk weet iedereen wel dat UBL straks de algemene standaard zal worden voor het elektronisch factureren, zoals ook in Denemarken al het geval is, maar voorlopig gedraagt niemand zich ernaar.

We kunnen dus twee dingen doen. We kunnen iets verplichten; maar in Nederland kan dat niet, want we zijn zo diep overtuigd van de noodzaak tot overleg dat verplichten niet werkt. Dus kunnen we eigenlijk alleen nog zeggen: laat die standaard maar zitten. Wees blij dat er in de praktijk gewoon elektronisch wordt gefactureerd en maak je verder niet druk. Met digitalisering kun je een betere dienstverlening en ook een

betere fraudebestrijding realiseren – de belastingdienst is er al vrij ver mee en dat gaat goed - maar de nadruk moet niet liggen op het vaststellen van een standaard. Dat krijg je niet in één keer afgedwongen. Het geeft ook niet. Laat de ICT-ers en softwareleverancier maar een tijdje geld verdienen aan de diversiteit van technieken. De standaard zal nog wel een tijdje op zich laten wachten, ook al omdat er in Nederland niet, zoals in andere landen wel, een politicus achter gaat staan, die verstand van zaken heeft en de elektronische overheid op poten zet. Het is, laten we eerlijk zijn, ook helemaal geen sexy onderwerp.'



3

GELD EN TAAL

Het succesverhaal van berichten over containers

Wie wel eens internationale conferenties bezoekt, kent het verschijnsel. Er is een spreker uitgenodigd uit Rusland, die al jarenlang in Parijs werkt; voor een publiek van Nederlanders, Duitsers en Roemenen houdt hij zijn lezing in het Engels. Drie kwartier duurt de lezing. Achteraf blijkt dat niet één van de honderdvijftig aanwezigen ook maar een woord van het hele verhaal heeft verstaan. Waar ging het eigenlijk over?

De Franssprekende Rus had voor dit publiek dus beter Frans kunnen spreken. Maar tegenwoordig is Engels nu eenmaal het lingua franca van de internationale bijeenkomsten, en van die standaard wijk je niet gemakkelijk af; nu de standaard officieus is vastgesteld, kunnen we niet langer per geval beslissen wat het beste is. Er zit niets anders op dan allemaal maar gewoon beter Engels te gaan spreken.

Zo gauw economen over standaarden schrijven, zegt socioloog Abram de Swaan, vergeten ze de belangrijkste. Taal. Taal is een economisch goed en is, net als veel standaarden, zelfs een heel opmerkelijk economisch goed, want in tegenstelling tot goederen die 'op' raken in het gebruik, wordt een taal juist groter en levendiger naar mate je haar meer gebruikt. Economen zouden daarom wel eens wat enthousiaster kunnen zijn over de economische aspecten van de taal, schrijft De Swaan in zijn boek 'Woorden van de Wereld' ¹⁰.

'Wanneer mensen kiezen voor apparaten met een bepaalde standaard, zich abonneren op een of ander dienstverlenend netwerk, of een specifieke taal leren, vergroten zij daarmee het nut van die standaard, dat netwerk of die taal, voor alle andere consumenten, abonnees of sprekers die er al gebruik van maken', schrijft hij. Want hoe meer mensen een standaard gebruiken, hoe meer toepassingen er vervolgens komen die van die standaard gebruik maken. Hoe meer mensen een taal spreken, hoe meer schrijvers er zijn die boeken schrijven - voor steeds meer lezers.

Bij deze 'externe netwerkeffecten', zoals economen ze noemen, komt nog een ander belangrijk voordeel van taal. Want door de verspreiding ervan kunnen de gebruikers ook onderling, en met steeds meer andere gebruikers, communiceren. Dit extra netwerkeffect is volgens De Swaan overigens ook typerend voor andere netwerken die de gebruikers rechtstreeks met elkaar verbinden, zoals transportnetwerken en communicatienetwerken. Maar er bestaat toch een belangrijk verschil tussen zulke fysieke netwerken en een vrij beschikbaar goed als taal: van talen kun je niet buitengesloten worden, ze zijn geen eigendom en je kunt niet verhinderd worden ze te gebruiken; terwijl spoorwegen en postdiensten om een vergoeding vragen van de gebruiker en alleen maar toegankelijk zijn met toestemming. De Swaan noemt taal daarom een hypercollectief goed: niemands eigendom en vrijelijk te gebruiken. Hetzelfde geldt voor standaarden waarmee je grootheden meet als afstand, tijd, temperatuur: zodra de standaard er eenmaal is, kan niemand je verbieden hem te gebruiken.

'Omdat in het geval van hypercollectieve goederen toetreding noch uittreding verhinderd kunnen worden', schrijft hij, 'kan er dus ook een massale run op, of een grootscheepse verlating van het goed voorkomen. Naarmate het aantal gebruikers ervan groeit, groeit ook het nut ervan. In het geval van talen neemt dan de communicatiewaarde toe, en telkens als de koers verder stijgt kunnen nieuwe categorieën gebruikers, die constateren dat hun specifieke "omslagpunt" bereikt is, er voordeel in zien om zich ook aan te sluiten.'¹¹

TE DURE STANDAARD

De opmerking van De Swaan over een 'grootscheepse verlating' van de standaard maakt nieuwsgierig naar eventuele economische achtergronden van zo'n verlating. Je kunt je inderdaad voorstellen dat er hier en daar verzet komt tegen het Engels als wereldtaal, dat op een zeker moment mensen die standaard weer zullen verlaten. Maar dat verzet heeft dan meestal politieke of culturele redenen; de gevolgen zijn wel in economische termen te beschrijven - de aanleiding ligt elders. Toch is het daarnaast ook denkbaar dat mensen een standaard juist om economische redenen verlaten, omdat hij zelf te duur is in het gebruik. De euro levert dan het eenvoudigste voorbeeld van zo'n, soms, te dure standaard. Als je door de instellingen van Nederland rondwandelt, op zoek naar een kop koffie, zul je merken dat in veel bedrijfskantines en koffieautomaten geen euro's meer worden geaccepteerd. 'Maar de euro is de standaard!' roept de verbaasde bezoeker uit. Dat mag zo zijn, blijktbaar voor veel bedrijven toch een te dure standaard: de euro kost geld, de betalingen moeten worden geadministreerd, de kassa bijgehouden en iedere handeling rondom een kop koffie apart verantwoord. Daarom wordt gekozen voor een bedrijfs-pasje, dat goedkoop is, niet meer dan een soort strippenkaart waarmee je de koffie kunt afrekenen. Zodra de euro wordt verlaten, beginnen de bedrijfskantines te balkaniseren. En het nadeel daarvan is natuurlijk voor de bezoeker, de gast van buiten, die geen pasje heeft en vruchteloos met zijn euro probeert te betalen. Die buitensluiting is niet primaire opzet van het pasje, maar het is wel een effect.

Het Engels is af en toe ook zo'n te dure standaard, zou je kunnen zeggen. Een op het oog mooie oplossing voor taalproblemen, maar het kost veel tijd, geld en ergernis als niemand elkaars steenkolen-Engels kan verstaan. Aan de andere kant, als iedereen het Engels als standaard verlaat, leidt dat weer tot balkaniseren, met als nadeel dat helemaal niemand elkaar meer kan verstaan.

Digitale berichten moeten het economische taalprobleem van het Engels en de andere natuurlijke talen oplossen. Ze worden geschreven in een taal die iedere gebruiker – met behulp van een computer - moeiteloos spreekt en verstaat, zonder misverstanden door verschillende accenten of bizarre taalfouten. De digitale berichten die bijvoorbeeld rederijen en havens elkaar sturen worden geschreven in een eigen taal, ze kennen hun eigen berichtenstandaard, door iedereen te gebruiken; en naar mate meer partijen er ook daadwerkelijk gebruik van maken, des te meer nut levert zo'n standaard op aan de gebruikers. De taal van het containervervoer over zee heeft daardoor veel van weg van een hypercollectief goed in de zin van De Swaan. En vandaar ook dat het containervervoer algemeen geldt als een geslaagd voorbeeld van standaardisatie: het geeft aanleiding tot groot economisch enthousiasme. Daar komt nog bij dat de berichten over containers gemakkelijk kunnen worden opgebouwd uit een paar legoblokjes, zonder dat informatie of betekenis verloren gaat. Over containervervoer valt nu eenmaal niet meer te weten dan wat je kunt samenvatten in een berichtenstandaard. Ook dat stemt tot enthousiasme.

Een helemaal vrij goed is zo'n berichtenstandaard overigens niet, want hij is wel degelijk geproduceerd door een organisatie, en anders dan een natuurlijke taal kent hij een duidelijk beginpunt. Voor het containervervoer over zee begon het verhaal in de jaren tachtig van de twintigste eeuw.



Gesprek met Simon Spoormaker

In de jaren tachtig sneeuwde het containers in de havens, zegt Simon Spoormaker, voorzitter van de SMDG, de User Group for Shipping Lines and Container Terminals. En jammer genoeg leverde iedereen de gegevens over die talloze containers aan op een andere manier. Daardoor gingen er eindeloze hoeveelheden manuren verloren aan het overtuigen van stuwplannen en andere berichten. Het handmatig inbrengen van gegevens had bovendien een foutkans van 6 procent; ieder van die fouten betekende verlies.

EDIFACT

Reden genoeg om een berichtenstandaard te maken: 'Er moest iemand opstaan die zei, nu gaan we beginnen.' In 1987 richtten de Verenigde Naties de organisatie CEFACT op (Centre for Trade Facilitation and Electronic Business) en Simon Spoormaker werd lid namens Nederland; rond 1988 koos de organisatie voor een gezamenlijke syntax voor berichtenverkeer onder de naam EDIFACT (Electronic Data Exchange For Administration Commerce and Transport).

'Daarna ging het snel. De gebruikersgroep SMDG had op een gegeven moment vijftig leden – de leden zijn bedrijven, havens en rederijen – en die gingen als in een vloedgolf opeens allemaal de standaard installeren. Rond 1993 was al bij driehonderd bedrijven een installatie aanwezig: de hardware en de software om gegevens onderling te kunnen uitwisselen. Helaas hield Amerika zich lang aan haar devies "be reasonable, see it my way" en bleef dus vasthouden aan haar eigen standaard. Het heeft zo nog jaren geduurd totdat werd in gezien dat er een wereldwijde berichtstandaard moest komen met een wereldwijde user manual, waar iedereen zich aan zou houden. Pas toen China erbij kwam, en Australië, en Zuid-Afrika, is iedereen EDIFACT gaan gebruiken en is het de facto de wereldstandaard geworden.

Op dit moment zijn er tweehonderd miljoen volle containertransporten per jaar en honderd miljoen lege, dat zijn driehonderd miljoen handelingen wereldwijd. Bij elke container hoort een hoeveelheid informatie.

Ga je uit van zes à zeven berichten per container, dan heb je het over meer dan een miljard berichten per jaar. Het is bij deze hoeveelheden werkelijk onmogelijk om zonder standaard te werken; vooral omdat je elk bericht precies op tijd moet sturen, op tijd voor de douane ook, anders komt de boot niet eens binnen.'

'Toen zijn we verder gaan werken. In het transport krijg je te maken met vrachtwagens, het spoor, de binnenvaart – en die leveren allemaal informatie aan. Voor elk specifiek onderdeel zijn daarom berichten ontwikkeld. Daar komt tegenwoordig nog de informatie bij die je verstuurt over afval en gevaarlijke stoffen, zodat je die transporten kunt volgen; als er een ongeluk gebeurt, wil je weten wat er in de containers zit. Al die informatie gaat nu ook via standaardberichten, alles op basis van EDIFACT.

Binnen SMDG is elke subcommissie verantwoordelijk voor een bericht; dat kan gaan over het laden en lossen, over het in- en uitgaan van de haven of over de volgorde van aanloop van havens. Er zijn standaarden voor de gegevenselementen in de berichten: de hoogte, de lengte en het type van de containers. Er zijn standaarden voor berichten over stuwplannen; zo is samen met Nedlloyd een generiek stuwplan ontwikkeld met informatie over lege plekken - Bayplan including Empty Space – wat iets nieuws was in de wereld. En er zijn standaarden voor de manier waarop je een user manual inricht.

Iedereen die meedoet in het containertransport weet inmiddels: ik kan naar de SMDG gaan en ik kan daar precies vinden wat ik nodig heb.'

Natuurlijk is er wel een aantal hindernissen te nemen. De belangrijkste is het innerlijk verzet van de betrokkenen, die soms hun eigen aanpak hebben en dan weinig animo voelen voor oplossingen die van buiten komen – 'not invented by me'. Daarom kan het ook tijd kosten om gebruikers op één lijn te krijgen. Het beste is om geduld te hebben en de onderhandelingen te voeren in een informele en vriendelijke omgeving. De eerste vijf jaar duren onderhandelingen in het algemeen lang, zegt Spoormaker, maar op een gegeven moment heb je een directory, en

daaruit vloeien de volgende beslissingen voort. Ben je eenmaal zover, dan moet je zorgen dat je rust bewaart. 'Als je een standaard maakt, maak hem dan - voorlopig een aantal jaar - stabiel. Mis je iets in zo'n bericht? Nou, jammer, dan wacht je maar drie jaar. Dat is geen probleem. Soms moet je na verloop van tijd wel kleine dingen in een bericht aanpassen. Toen we de berichten ontwikkelden, dachten we dat er nooit meer dan 9.900 containers op een zeeschip zouden passen, inmiddels krijgen we twaalfduizend containers op een boot. We hebben dus een nulletje moeten bijrekenen. Nu zeggen we dat er nooit meer dan honderdduizend op passen. Dat lijkt me wel realistisch.'

ELEKTRONISCHE FACTUUR

Het standaardiseren grijpt intussen steeds verder om zich heen. Allang zijn niet alleen meer havens en rederijen lid van de gebruikersgroep. Ook andere grote organisaties zijn toegetreden – terminaloperators, universiteiten, researchinstituten, douanes. Tegen de honderd leden die allemaal op de een of andere manier te maken hebben met transport.

'We zijn nu bezig met elektronisch factureren. Er wordt al wel elektronisch gefactureerd, maar er komt altijd nog papier achteraan, daar willen we vanaf. Het moet in Nederland mogelijk worden elektronisch te factureren zonder de plicht er papier achteraan te sturen. Alleen al de terminal ECT (Europe Container Terminals in Rotterdam) verstuurt 300.000 facturen per jaar, dat kost veel geld.'

Voor het opstellen van elektronische facturen moeten gegevens worden geharmoniseerd en de inhoud gestandaardiseerd: alles wat er te weten valt over de schepen, valt dan te lezen op de facturen. Met de duizenden regels die daarvoor gebruikt gaan worden, lijkt de zaak gecompliceerd, maar als het eenmaal op de achtergrond draait valt dat wel mee, zegt Spoormaker. 'Een terminal heeft zoveel geavanceerde software in huis, als daar een handeling wordt verricht, dan wordt automatisch een factuurrecord aangemaakt en de factuurrecord wordt weer naar een administratieve boot gestuurd, en aan het eind van het

proces wordt de factuur opgemaakt en automatisch verstuurd. Als het goed gaat.’

Er is een jaar of tien gewerkt aan de aanbeveling en eindeloos over onderhandeld, maar nu is het voorstel voor een elektronische factuur dan ook geaccepteerd. Dat wil nog niet zeggen dat hij kan worden gebruikt; problemen zijn er vooral nog met de Belastingdienst, die aarzelingen heeft over het controleren van de facturen. En er moet nog iets worden geregeld voor de heffing van BTW, omdat die in andere landen niet wordt berekend. Maar de hoop is er dat het voorstel straks wereldwijd wordt overgenomen als standaard, door allerlei bedrijfstakken.

EDIFACT EN XML

De ontwikkelingen gaan door. Zo is er de nieuwere standaard XML, die sneller werkt, maar vooral geschikt is voor kleinere, kortere berichtjes. Zoals de melding van een chauffeur aan een terminal, dat hij eraan komt. Verder hebben al die rederijen, terminals en transporteurs hun hardware en software volledig ingericht op EDIFACT – die zal dus voorlopig wel de standaard blijven. En al met al is het berichtenverkeer in het containertransport daarmee een geslaagd voorbeeld van wereldwijde standaardisatie. Alleen sommige kleine rederijen, die tussen India en Pakistan varen of rederijen in West –Afrika bijvoorbeeld, werken nog met pen en papier, dus die doen niet mee.



4

CODIFICATIE EN VERLICHTING

Standaardisatie en de publieke sector

In de Nieuwe Bijbelvertaling spreekt God over een standaardmaat. In Ezechiël 45. Hij doet er eerst een dringende morele oproep. 'Zo is het genoeg, vorsten van Israël, stop met onderdrukking en geweld, wees goed en rechtvaardig en verdrijf mijn volk niet langer van zijn grond.' En dan geeft hij aan met welke instrumenten die goedheid en rechtvaardigheid volgens hem bereikt kunnen worden.

'Gebruik een zuivere weegschaal, een zuivere efa en een zuivere bat. De efa en de bat moeten een en dezelfde inhoud hebben: een bat bevat een tiende ezelslast, net als een efa. De ezelslast is de standaardmaat. Een sjekel is twintig gera, en de mine is twintig sjekel plus vijftwintig sjekel plus vijftien sjekel.'

Het lijkt een tamelijk nonchalant gekozen systematiek, met een mysterieuze 'ezelslast' als standaard. Maar als je de oude Statenvertaling erop naleest, begrijp je al beter hoe de keuze voor zo'n standaardmaat tot rechtvaardigheid kan leiden. Want in plaats van het moderne 'standaardmaat' van de Nieuwe Bijbelvertaling staat daar 'geijkte maat', en dat is een term die veel duidelijker verwijst naar de verplichtingen die je als vorst hebt tegenover je volk. Maten iken, vastleggen en normeren – dat zijn je plichten en door die te vervullen kun je goed en rechtvaardig worden. Al met al is dit dan ook de boodschap van

Ezechiël 45: voor de rechtszekerheid van burgers is niets zo belangrijk als standaardisatie.

HET SI – HET SYSTÈME INTERNATIONAL D'UNITÉS – EN DE NORMERING VAN DE MAATSCHAPPIJ

In de eenentwintigste eeuw staan we vooral voor de vraag hoe maatschappelijke processen zullen veranderen door het gebruik van nieuwe, digitale technologieën. Hoe zal de samenleving gaan veranderen als je de overheid kunt benaderen via één overheidsloket, en wat voor gevolgen heeft het wanneer persoonlijke gegevens breed toegankelijk worden?

In de achttiende eeuw stond de samenleving ook voor zo'n grote stap in de standaardisatie. De geschiedenis van de standaardmeter en de andere eenheden van het SI laat zien hoe innig het proces van technische en wetenschappelijke standaardisatie is verweven met het proces van maatschappelijke ordening. De standaardmaat is net zo goed een project van bestuurders als van wetenschappers.

Die geschiedenis van de standaardmeter begint in de achttiende eeuw, wanneer er een groot verlangen naar tellen en meten rondwaart in Frankrijk en de andere verlichte landen van Europa. Wetenschappers en revolutionairen gaan op zoek naar een rationeel meetsysteem dat de rommeligheid van het oude systeem moet vervangen.¹² Want aan het eind van die achttiende eeuw heerst overal in Europa nog een chaotische verscheidenheid aan maten en gewichten.

In 1789 is die chaos zelfs zo groot geworden dat de Franse parochies hun klachtenboeken sturen aan de Staten-Generaal; in deze 'cahiers de doléances' beschrijven ze hoe handelaren gemeen misbruik maken van de uiteenlopende maten en hoe de verwilderde systematiek aan alle kanten uitdraait op oplichterij en bedrog. Op hetzelfde moment begint ook in Engeland de zaak al flink uit de hand te lopen; de krant 'Daily Universal' maakt tussen mei en december 1785 melding van zestien rechtszaken rond fraude met ongeijkte maten en gewichten. Daarbij zijn vooral bakkers betrokken.¹³

Los van alle leugen en bedrog wordt het dagelijks leven in Frankrijk rond 1790 verder ook simpelweg bemoeilijkt door het bestaan van wel zevenhonderd tot achthonderd verschillende namen voor maten en gewichten. Daar komen dan nog allerhande eenheden bij die weliswaar dezelfde naam hebben maar die juist weer verschillen in afmetingen. Handig is dat niet voor klanten die gewoon iets willen kopen of bestellen. 'Een "pinte" was in Parijs 0.93 liter', schrijft de Amerikaanse wetenschapshistoricus J.L. Heilbron in zijn boek over de Verlichting, 'in Saint-Denis 1.46 liter; in Seine-en-Montagne 1.99 liter; in Précý-sous-Thil 3.33 liter. De "aune", een lengte-eenheid, was nog uitbundiger: Parijs had drie soorten aunes, elk voor een verschillende soort weefsel; Rouen had er twee; en Frankrijk in haar geheel niet minder dan zeventien, allemaal volop in gebruik en allemaal verschillende, de kleinste liep tegen de driehonderd "lignes", de grootste tegen de zeshonderd.'¹⁴

Natuurlijk verstoort een dergelijke chaos de rust in de samenleving. Er zijn mensen die belang hebben bij de verwarring, anderen zijn er het slachtoffer van – de handel wordt verstoord door de communicatieproblemen, en tegelijk ook door de vele conflicten. Daarom zijn het niet alleen de wetenschappers die, in de ban van alle nieuwe ontwikkelingen, aansturen op een unificatie van maten en gewichten. Ook wereldse en de religieuze overheden roepen om hervormingen. Eenvoudige, metrische standaarden moeten de kennis van de wereld ordenen en de handel stroomlijnen, maar ze moeten tegelijk ook zorgen voor een gevoel van nationale eenheid. Zo staan zowel de fysicus en wiskundige Jean Baptiste Le Roy als Talleyrand, de bisschop van Autun, aan het begin van de plannen om een universeel systeem van eenheden op te zetten. In Frankrijk bemoeit de Assemblée Nationale zich ermee - net zo goed als de Académie des Sciences.

In een brief aan de Engelsman Sir John Riggs Miller, die dan al een tijd werkt aan een onderzoek naar de onoverzichtelijke systematiek in Engeland en Schotland, schrijft Talleyrand dat het gaat om een onderzoek dat de hele mensheid tot nut dient - 'une recherche utile

¹² J.L. Heilbron, *The Quantifying Spirit in the 18th Century*, (daarin Ch. 7, *The Measure of Enlightenment*); Dave De Ryck, *De Britse eilanden in Zuidnederlandse kranten. De Mechelse 'Courier de l'Escaut' en het Britse culturele leven, 1790 – 1796*; (daarin H. XIII. Meten is weten: de cultuur van maten en gewichten).

¹³ Dave De Ryck, loc. cit.

au genre humain' - en hij dringt aan op samenwerking tussen de verschillende landen.¹⁵ Miller heeft de kwestie net zelf onder de aandacht gebracht van het Britse parlement en hij praat over de noodzaak tot standaardisering in al even weidse termen; de heersende orde-loosheid in de systematiek, stelt hij, is 'detrimental to our commerce, disgraceful to our policy and injurious to our people'.

De noodzaak tot standaardisering is aan het eind van de achttiende eeuw dus overal wel doorgedrongen, maar de keuze voor de standaarden is niet eenvoudig. De zoektocht naar de meridiaan – als grondslag voor de standaardmeter - wordt zelfs een adembenemend en romantisch avontuur, dat de onderzoekers dwars door de strijdgebieden van de Revolutie voert.

Intussen, zolang de standaardmeter en de rest van de standaard-eenheden nog niet zijn vastgesteld, maken criminele elementen handig misbruik van de situatie; er wordt gespeculeerd, gefraudeerd, opge-licht en gezwendeld en in 1793 stelt de Franse regering daarom alvast maar een voorlopige standaard in, de 'mètre provisoire'. Pas zes jaar later komt daar een definitieve standaard voor in de plaats.

De Engelsen lopen door al dit getreuzel uiteindelijk voorop – en dat is vooral te danken aan de Industriële Revolutie die vanuit de praktijk eisen stelt aan de systematiek. Zo komt ten slotte ook niet veel van samenwerking met Frankrijk aan een universeel stelsel. Toch zijn de Fransen op een ander vlak weer in het voordeel, omdat ze minder door de praktijk worden gedreven dan door de ideologie van het rationalisme, en daardoor kiezen voor de helderheid en inzichtelijkheid van het decimale stelsel. Dat blijkt een succes. In zijn geschiedenis van de standaardmaten schrijft Dave De Ryck dat de filosoof Condorcet in het decimale stelsel vooral een democratiserend aspect zag 'dat iedere burger gelijkstelde en de vrijheid bezorgde om voor zichzelf te zorgen'. Maar dat decimale stelsel blijkt gewoon ook erg praktisch.

CODIFICATIE VAN DE ZUSTERS VAN ST. JOSEF

Zoals gezegd, niet alleen de technologie en de politiek roepen om standaardisering. De geestdrift loopt in die revolutionaire tijden zo hoog op dat ook het geloofsleven wordt gestandaardiseerd. In hun boek 'Progress: Fact or Illusion' schrijven Leo Marx en Bruce Mazlish over de 'Congregatie van de Zusters van St. Josef'; onder die naam zijn tot de tijd van de Revolutie in Frankrijk duizenden kleine groepjes actief. Maar hoewel ze hun naam gemeen hebben, verschillen ze verder ingrijpend waar het gaat om de leer, de gedragsregels en de organisatie. Aan het eind van de achttiende eeuw worden ook aan deze geloofsgemeenschappen gedetailleerde codes opgelegd; richtlijnen die eenheid moeten aanbrengen in de doctrines en het gedrag van de zusters. De chaos van de duizenden autonome groepjes wordt gladgestreken: 'To call these tiny groups by the same name required a tolerance for conceptual and behavioral ambiguity that did not survive the Revolution.'¹⁶

En zo krijgt ook Sint Josef zijn standaard.

STANDAARDISATIE EN MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN

Als nou werkelijk iets een triomf is gebleken van de Verlichting, dan is het wel deze normering, ordening, classificatie en codificatie van de wereld. Daarbij gaat het steeds niet zozeer om de standaard zelf, maar om bestrijding van de chaos en om regulering van de maatschappij. 'Het gaat natuurlijk niet om de standaard', zegt dan ook Cor Franke, lid van de Raad van Bestuur van het Centrum voor Werk en Inkomen. 'Het gaat om wat je wilt met de koppeling van processen. De noodzaak tot standaardisatie komt voort uit drie simpele bedrijfsdoelstellingen, die volgens mij als een rode draad door de hele publieke sector lopen:

- Het verminderen van administratieve lasten. Om te voorkomen dat de burger voortdurend wordt lastiggevallen met vragen waarop hij het antwoord al één, twee, drie of vijfhonderd keer heeft gegeven.

- Handhaving. Om ervoor te zorgen dat de burger krijgt waar hij recht op heeft, en niet waar hij geen recht op heeft.
- Efficiency. Om te zorgen dat wettelijke regelingen trefzeker worden uitgevoerd.'

Ruim tweehonderd jaar na de standaardisatie van de bakkersweegschalen en de zusterordes worden dus nog steeds standaarden ingezet om te strijden tegen ordeloosheid. Want chaos in de samenleving is, zoals Sir John Riggs schreef, 'detrimental to our commerce, disgraceful to our policy and injurious to our people'.



Gesprek met Cor Franke

'Standaardisatie is een praatcircus', zegt Cor Franke. 'Het mooie is dat iedereen over alle details kan meepraten. Maar soms moet je wel eens zeggen dat een partij moet ophouden met zeuren. Misschien zou een enkeling de oplossing technisch liever anders zien, maar als de standaard voldoet aan zijn functionele eisen, dan redt hij zich er maar mee.'

Franke kreeg voor het eerst met standaardisatie te maken toen hij informatiemanager was bij het Sociaal Fonds Bouwnijverheid. 'Mijn rol was nieuw; ik moest een informatiebeleid te schrijven en het was me heel snel duidelijk dat het maken van informatiebeleid vanuit IT-perspectief niet de basis is voor een succesvol bestaan als informatiemanager. Technische toepassingen en standaarden moeten eerst en vooral helpen om de bedrijfsdoelstellingen van de publieke sector te realiseren.

Als je kijkt naar een polisadministratie, zoals die bij het UWV tot stand komt, dan is de kracht daarvan dat dienstverbanden en daarin betaalde lonen van werknemers op één plaats in Nederland worden vastgelegd. En bruikbaar zijn voor een heleboel andere partijen. Als je dat voor elkaar hebt, krijgt een willekeurige werknemer in Nederland nooit meer op andere plaatsen de vraag voorgelegd: "Wat verdien je nu? Wat is het salaris dat je twee jaar terug had?" Op die manier voorkom je dat een heleboel gegevens onnodig herhaaldelijk worden uitgevraagd.'

NAMEN EN ADRESSEN

'Toen we begonnen na te denken over de standaardisatie van persoonsgegevens voor elektronische uitwisseling, kaartten we de kwestie aan dat mensen drie of vier verschillende adressen tegelijk kunnen hebben. Dat leidde in de wereld van de internationale standaardisatie tot veel commotie. Je kunt immers tegelijkertijd een domicilieadres hebben in de Gemeentelijke Basisadministratie, een werkadres, een verblijfadres in een ziekenhuis, een fysiek adres, waar je bijvoorbeeld

de controleur voor de ziekwet wilt ontvangen, en een postadres. De mensen die zich bezighielden met adressen van containers waren daar helemaal niet op voorbereid.

Voor namen geldt hetzelfde. Bedrijven hebben gewoon één naam.

Maar mensen... In IJsland kennen ze bijvoorbeeld het systeem van de familienaam niet: daar is je achternaam de voornaam van je vader, gevolgd door “zoon” of “dochter”. De burgerlijke stand registreert wel netjes wie kind is van wie, maar uit de naam kun je dat niet afleiden. Intussen zit die veronderstelling van een familienaam wel in een heleboel administratieve systemen wereldwijd. Dus toen we afspraken wilden maken om over de landsgrenzen heen gegevens uit te wisselen over personen, moesten we ons druk maken over dit soort problematiek.

In Portugal mag je de naam van je vader én je moeder dragen; we hadden in de referentiegroep een vrouw die wel twaalf achternamen had. Bedenk maar eens een standaard waarin dat allemaal is toegestaan. Voor Amerika lag de term “christian name” gevoelig, omdat je dan ook “jewish name” en “muslim name” zou moeten gebruiken – dat moest dus “given name” worden.

In Nederland was verkokerd geautomatiseerd. Organisaties hadden hun eigen processen geautomatiseerd, zonder te kijken naar anderen; maar om gegevens te kunnen hergebruiken en uitwisselen, moet je het wel eens zijn, niet alleen over naam, maar ook over wat je precies onder die naam verstaat. Zo was er om te beginnen een discussie over diakritische tekens. Er waren partijen die weigerden die tekens te registreren. Schreef de ene organisatie de naam met “ü” en de andere met “ue”, dan had je problemen.

En dan praat ik nog niet over de gevoeliger dingen, zoals het vastleggen van godsdienst, of beter gezegd, het vastleggen van gemoedsbezwaren, van mensen die uit principe niet verzekerd willen zijn. Al met al werd duidelijk dat het een heel breed domein was, waarin allerlei varianten bestonden en allerlei betekenissen en niets eenduidig was. Zo heeft Duitsland heel strenge beperkingen opgelegd aan een persoonsidentificerend nummer; de grondwet, als ik het goed begrepen

heb, staat het gebruik van slechts één nummer niet toe. Dat is lastig als je een oplossing bouwt om gegevens over personen uit te wisselen over de landsgrenzen heen – dan moet je vier vakjes hebben waarin de vier betekenisvolle nummers van Duitsland passen; Italië heeft er twee, België en Nederland één; dat leidt dus tot een hoop passen en meten. Anders dan in de wereld van de containers, waar je op een container gewoon een sticker plakt.

Die oplossingen gaan niet op voor de wereld van de persoonsgegevens.’

‘We hebben in de internationale wereld dus nogal wat tijd moeten steken in het verklaren van de complexiteit van onze eigen processen. Het duurde even voor dat begrepen was. De gezondheidszorg, de sociale verzekeringen en de werkgelegenheidsclubs, die zich bezig hielden met standaards voor elektronische uitwisseling, waren de eerste ter wereld om het probleem aan de orde te stellen dat al de bestaande standaarden voor banken, containers en reizen niet geschikt waren voor de eigen bedrijfswensen. Dat de legoblokjes van de EDIFACT dus moesten worden aangepast. Bijvoorbeeld om familierelaties tussen mensen erin op te nemen, zodat je kinderbijslag kon regelen.

Nederland is toen door initiatief te nemen bepalend geweest voor het tot stand komen van internationale standaarden als de NEN 1888 en 4825, voor adres- en persoonsgegevens. De voorstellen zijn gedaan op basis van de Nederlandse standaards en de andere wensen zijn eraan vastgeplakt.

Acceptatie van die standaards heeft wel bijna tot een schisma in de EDIFACT-wereld geleid. De andere werkgroepen hadden al een oplossing bedacht voor namen en adressen die veel minder rijk was – aanvankelijk werd dan ook het idee geopperd dat die oplossing maar moest verdwijnen. Maar de kosten die ermee gemoeid zouden zijn om dat segment te verwijderen uit alle havensystemen en banksystemen waren astronomisch. Dat stuitte dus in de hele wereld op weerstand. Uiteindelijk is het opgelost door de functionaliteit van beide segmenten verschillend te definiëren, zodat ze naast elkaar konden

blijven bestaan: het een bleef bedoeld voor adressering, het ander voor het kwalificeren van personen. Het heeft 5 jaar geduurd voordat alles rond was.'

'De omgang met gegevens is in de wereld van de sociale zekerheid nu eenmaal een heel andere kwestie dan in het transport of bij banken, waar de zaken door organisaties geformaliseerd worden en klanten daarna binnen die formalismen moet passen – wij zitten in de omgekeerde situatie. Wij hebben klanten die zich niet laten formaliseren; we hebben nu eenmaal klanten die gemoedsbezwaard zijn, en dan kunnen we dan leuk vinden of niet, er zijn er hoe dan ook een paar honderd van in Nederland; zoals we ook klanten hebben met drie verschillende adressen. Dat is wel eens onhandig, maar we zijn er aan gewend.'

RINIS - ROUTERINGS INSTITUUT (INTER)NATIONALE INFORMATIESTROMEN

'In de sociale zekerheid zijn we in 1993 gestart met een initiatief om de gegevensuitwisseling in de publieke sector veel makkelijker te maken. Dat initiatief had dezelfde drie doelstellingen die ik eerder noemde. Rinis is een broker, of een clearinghouse, dat op jaarbasis miljoenen berichten uitwisselt tussen allerlei partijen.

Twee jaar geleden, voor de invoering van de zorgverzekeringswet, wisselde Rinis zo'n vijfenveertig tot vijftig miljoen berichten per jaar tussen publieke uitvoerders. Veel van dat berichtenverkeer had te maken met de ziekenfondswet; we hebben op een gegeven moment de Verklaring Ziekenfondswet dan ook kunnen laten afschaffen, omdat de ziekenfondsen binnen 24 uur van het UWV te weten konden komen of iemand verzekerd was. Daardoor was er geen papier meer nodig. Vooral uitzendbureaus waren daar enorm mee geholpen.

Na invoering van de zorgverkeringswet is iedereen verplicht verzekerd en is die berichtenstroom opgedroogd. Nu zijn er jaarlijks nog dertig à vijfendertig miljoen berichten, maar de prognose is dat het er vijftig à zestig miljoen zijn in 2008. Die toename ontstaat doordat steeds meer

partijen gebruik gaan maken van de infrastructuur, nu de berichten zijn gedefinieerd en de gegevensontsluitingsmechanismen klaar zijn.'

'Zo'n initiatief als Rinis wekt onmiddellijk overal enthousiasme; iedereen vindt het interessant en slim. Maar het implementeren van individuele uitwisselingen bleek een zaak van langere adem te zijn, want er rezen meteen nieuwe vragen. Welke gegevens wil je precies van elkaar weten? Wanneer wil je die binnenkrijgen? Welke code-ringsstelsels gebruik je precies? In wat voor technisch protocol zou je die gegevens kunnen ontvangen? Met welke frequentie moeten ze aangeleverd worden? Hoe lang is een naam? Dat soort dingen moet je buitengewoon goed afspreken voordat je je processen met elkaar gaat verbinden door middel van automatische koppelingen. Rinis heeft het denken in gang gezet over de standaards die je nodig hebt om gegevens uit te wisselen.'

BURGERS IN BEWEGING

'Alles is nog steeds niet klaar. De bouwstenen voor de berichten zijn er, maar de maatschappij is in beweging en degenen die we registreren gaan zich steeds anders gedragen. In het huidige tijdsgewricht is het heel normaal geworden om een sequentie van huwelijken te hebben. Dat betekent dat je bij de administratie van pensioenfondsen rekening moet houden met een aantal deelrechthebbers - de ex-partners. Dat is lastig.

En een aantal jaren geleden was het verkeer tussen de lidstaten nog beperkt, maar in de laatste jaren is het normaal geworden om een aantal jaar in een ander land te gaan werken. De druk op organisaties om gegevens uit te wisselen neemt toe, en het is niet meer haalbaar om dat op papier te doen. Dus is er een Europees netwerk aangelegd waarlangs elektronische berichten worden uitgewisseld. Dat roept ook allerlei nieuwe vragen op rondom standaarden - rondom processen die je aan elkaar wilt knopen. '



5

DE WERELD REDDEN MET SOFTWARE

De keuze voor open standaarden

Knooble, een initiatief van Centraal Bureau Bouwtoezicht, heeft volgens de eigen website een missie: 'Het wereldwijd toegankelijk en bruikbaar maken van alles wat je op de kaart kunt aanwijzen'.

Tot dat toegankelijk maken van alles wat op de kaart valt aan te wijzen, behoort ook het toegankelijk maken van normen. Daarom voert Knooble actie tegen het Nederlands Normalisatie Instituut, dat laat betalen voor het gebruik van bouwnormen.

'Strijd mee tegen de NEN!' schrijft Knooble. 'In het Bouwbesluit zijn veel NEN-normen van toepassing verklaard die u moet kopen om aan de wet te kunnen voldoen. Knooble is van mening dat dit in strijd met de Grondwet is. Om deze informatie gratis toegankelijk te maken spant Knooble een rechtszaak aan tegen de NEN en de Staat.'

Op de website reageren bezoekers met instemming op de actie. Een directeur van een bouwbedrijf schrijft: 'Iedere Nederlander wordt geacht de wet kennen. Die wet moet dan wel op een eenvoudige wijze toegankelijk zijn; het opwerpen van (financiële) drempels staat de kennisname van de wet, en daarmee de toepassing van de wet, in de weg.'

In dat kader past het niet om (particuliere) normen slechts tegen betaling van toepassing te verklaren. Deze normen moeten tegen relatief lage bedragen beschikbaar komen.’

En een ander: ‘Zeker voor de “doe het zelve” is het nu niet te doen. Iedere norm verwijst weer naar een flink aantal anderen, je weet nooit wat het uiteindelijke kostenplaatje wordt. Daarnaast zorgt de verplichting om steeds aan de recentste versie te voldoen er voor dat voor de volgende “klus” het hele pakket weer “waardeloos” is geworden.’

De Staat brengt tegen deze actie van Knooble in dat de NEN-normen zelf niet van de overheid komen; het zijn alleen maar reken- en meetmethodes om te bepalen of je als bouwer voldoet aan de eisen in het Bouwbesluit. Maar daar brengt Knooble weer tegenin dat je onmogelijk aan de eisen in het Bouwbesluit kunt voldoen zonder gebruik te maken van de NEN-normen. Het is aan de rechter om uit te maken wie hier gelijk heeft.

OPEN STANDAARD EN OPEN SOURCE

Los van wat je van de specifieke Knooble-actie mag vinden, lijkt de gedachte die eraan ten grondslag ligt logisch. Normen en standaarden die je nodig hebt om de wet toe te passen, moeten zelf vrij toegankelijk zijn. Dat hoeft niet te betekenen dat ze gratis zijn, maar wel dat de kosten het gebruik ervan niet onmogelijk mogen maken.

Dit geldt zeker wanneer je het hebt over normalisatie. Net als standaardisatie is normalisatie bedoeld om alles beter op elkaar te laten aansluiten – om processen te stroomlijnen en samenwerking te vergemakkelijken. Maar dan moeten die standaarden en normen natuurlijk zelf wel vrij beschikbaar zijn, anders komt van dat normaliseren en standaardiseren weinig terecht.

De actie van Knooble doet zo onvermijdelijk denken aan Franz Kafka. Die begint zijn verhaal *Over de kwestie van de wetten* met een klacht die sprekend lijkt op de klacht van de directeur van het bouwbedrijf. ‘Onze wetten zijn niet algemeen bekend, zij zijn het geheim van de kleine adellijke groep die ons regeert. Wij zijn ervan overtuigd dat deze

oude wetten nauwkeurig worden nageleefd, maar het is toch iets zeer kwellends volgens wetten geregeerd te worden die je niet kent.’ In een van de andere verhalen van Kafka heeft een man daarom het plan opgevat de wet te leren kennen - maar hij stuit op een wachter die de toegang genadeloos blokkeert.

Vóór de Wet staat een wachter. Bij deze wachter komt een man van buiten en verzoekt toegang tot de Wet. Maar de wachter zegt, dat hij hem nu geen toegang kan verlenen. De man denkt na en vraagt dan of hij naderhand naar binnen zou mogen. ‘Het is mogelijk’, zegt de wachter, ‘maar nu niet.’ Daar de poort naar de Wet openstaat zoals altijd, en de wachter opzij gaat, bukt de man zich om door de poort naar binnen te kijken. Als de wachter dat merkt, begint hij te lachen en zegt: ‘Als het je zo aantrekt, probeer dan maar, trots mijn verbod naar binnen te gaan. Maar begrijp goed: ik ben machtig. En ik ben maar de laatste wachter. Van zaal tot zaal staan er wachters. De een al machtiger dan de andere. Ik kan de derde al niet eens meer aankijken.’ Zulke moeilijkheden had de man van buiten niet verwacht; de Wet moet toch voor iedereen en altijd toegankelijk zijn, denkt hij, maar als hij nu de wachter in zijn bontjas met zijn grote puntneus, zijn lange dunne zwarte Tartarenbaard, nauwkeuriger bekijkt, besluit hij toch liever te wachten tot hij toestemming krijgt om naar binnen te gaan.¹⁷

De man blijft jaren op een krukje voor de poort zitten wachten op de toestemming, die nooit komt, en sterft daar uiteindelijk, oud en kinds. Nu zijn de interpretaties van dit verhaal talloos, maar het is wel veilig te veronderstellen dat Kafka met dit soort verhalen over geheime wetten iets heeft willen zeggen over de relatie tussen het recht en de macht. Het gaat in een staat niet alleen om wet en regelgeving, lijkt hij te zeggen, maar vooral ook om de vraag wie toegang hebben tot de wetten en om de vraag wie ze beheren, omdat daar, bij die mensen, de macht ligt. Lang voor het digitale tijdperk zet Franz Kafka hiermee het begrip toegang hoog op de agenda.

Deze macht, die de toegang tot het recht blokkeert, kan de gedaante aannemen van een eindeloze rij ambtenaren, bureaucratische wachters die de burger het liefst buiten de deur houden - maar de toegang kan ook worden geblokkeerd door eigendom, wanneer de eigenaar van de normen zoveel geld vraagt voor het gebruik, dat de gebruikers in feite de toegang wordt ontzegd.

De roep om open standaarden komt, zou je kunnen zeggen, voort uit zulke gedachten over toegang. Een open standaard is een standaard die publiek beschikbaar is, door iedereen vrij te gebruiken, anders dan een gesloten standaard, die eigendom is van een private partij. Een open standaard hoeft overigens niet gratis te zijn in het gebruik, maar er zijn geen commerciële belangen die de prijs onwerkbaar hoog houden. Het voordeel van een open standaard is dan ook dat de compatibiliteit, de uitwisselbaarheid tussen hardware- en softwareonderdelen, toeneemt. Als iedereen de standaard kan gebruiken en dus ook gebruikt, wordt de toegang tot elkaars systemen een stuk eenvoudiger. Anders is dat in het geval van open source: die bevordert de uitwisselbaarheid niet. Maar een open source maakt wel je eigen gebruik van de software flexibeler; omdat je toegang hebt tot de broncode (kunt zien hoe de dingen in elkaar zitten en er zelf aan kunt sleutelen) kun je de software aan je eigen behoeften aanpassen. Dat levert een bruikbaar product op.

IDEALISME

In de Duitse krant *Die Zeit* publiceerde de bekende schrijfster Juli Zeh niet zo lang geleden een artikel over toegankelijke software. De leuze bij het artikel luidde: 'Die Pioniere im Kampf um frei zugängliche Software haben Großes vor: Sie wollen die Welt retten.' (De pioniers van de strijd om vrij toegankelijke software hebben grote plannen: ze willen de wereld redden.)¹⁸

In het artikel beschreef ze het leven van haar vriend F., die in een geblindeerde kamer vol pizzadozen woont en tot in de vroege ochtend met roodomrande ogen achter zijn beeldscherm zit om de wereld

te veranderen in een paradijs. De helft van zijn tijd brengt F. in een staatsvrije wereld door, schreef ze. 'Daar zijn geen hiërarchieën, nauwelijks wetten, geen politie. De mensen interesseren zich er niet voor uiterlijkheden. Maatschappelijke status of kledingmoden zijn hen vreemd.' In deze wereld is het voornaamste dat je bereid bent je om in te zetten voor de gemeenschappelijke zaak. Waar woont F. dan precies? Niet op een eiland in de Stille Zuidzee, maar 'midden in het hart van het turbokapitalisme'. En toch is dit land waar hij woont zover weg, schrijft Zeh, dat het zelden wordt betreden door generatie- en tijdgeestonderzoekers. Het is eigenlijk ook geen land, maar het gevoel ergens toe te behoren. 'Zijn aanhangers noemen het Open Source.'

Wat Juli Zeh hier met ironische sympathie beschrijft, zijn sektarisch aandoende idealisten die bezwaar maken tegen het geheim houden van wetten, of, in het geval van software, het geheim houden van codes. Ze blijven niet lijdzaam bij de poort zitten wachten tot ze erbij neervallen, maar nemen zelf het initiatief tot het scheppen van een wereld die voor iedereen vrij toegankelijk is.

En inderdaad, het streven naar vrij toegankelijke software lijkt ook in werkelijkheid voort te komen uit oprecht idealisme. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de beschrijving die Wikipedia – zelf een voorbeeld van een ideëel gemeenschapsproject – geeft van Richard Stallman, de oprichter van de Vrije Softwarebeweging. 'Richard Stallman heeft geen huis, auto of tv, geen vrouw en geen kinderen. Op deze manier kan hij al zijn aandacht schenken aan het vrij maken van software.' Jawel, dat kan niet anders dan puur idealisme zijn.

In een toespraak die deze Richard Stallman in 2006 in Zagreb hield, legde hij allereerst uit wat vrije software is. 'Vrije software is software die de vrijheden van zijn gebruikers respecteert. Software die u kunt gebruiken maar die uw vrijheden niet respecteert, wordt propriëtaire of niet-vrije software genoemd. Propriëtaire software houdt zijn gebruikers geïsoleerd en hulpeloos. Geïsoleerd omdat het voor elke gebruiker verboden is om te delen met de anderen, en hulpeloos omdat de gebrui-

kers de broncode niet bezitten, waardoor ze niets kunnen veranderen, en zelfs niet weten wat het programma echt allemaal doet.’¹⁹ Voor de gebruikers zijn volgens Stallman een aantal vrijheden essentieel – zoals zijn ‘vrijheid twee’, de vrijheid om kopieën te maken en ze onder anderen te verdelen, als je daar zin in hebt. Die vrijheid is essentieel, ‘opdat u een eerlijk, ethisch leven kunt leiden als lid van uw gemeenschap.’ Want stel dat je buurman je om een kopietje van een programma vraagt, op welke gronden zou je dat dan kunnen weigeren? Het is volgens Stallman niet de buurman die je tot immoreel gedrag probeert te verleiden met zijn verzoek – het is de ontwikkelaar van de software, ‘die vrijwillig het solidariteitsprincipe van uw gemeenschap heeft aangevallen, en bewust probeert om u af te zonderen van de rest van de wereld.’

Dit gedachtegoed, in zeer verdunde vorm, leidt ook onder politici en bestuurders tot de roep om open standaarden en open source-software. De gedachte die daarbij de kop opsteekt, is dat de overheid op zijn minst moet aansturen op het gebruik van open standaarden in het overheidsapparaat zelf. Want als het gebruik van open standaarden de uitwisseling van gegevens vergemakkelijkt, en voor iedereen de toegang tot gegevens vrijer maakt, dan is iedereen daarbij gebaat. Niet alleen de overheid, maar ook de burgers.

PRAKTIJK

Het idealisme stuit in de praktijk op bezwaren. In de praktijk wijzen veel mensen erop dat niet het open karakter de doorslag geeft bij het maken van een keuze voor een standaard, maar de bruikbaarheid van die standaard. Zo zegt Olf Kinkhorst: ‘Je moet een beleid maken dat zijn ogen niet sluit voor de praktijk. Burgers zijn gebaat bij standaarden, ook bij gesloten standaarden zoals Word. Als je de burgers vanuit de overheid alleen maar wilt bedienen met open standaarden, zul je de helft van die burgers misschien niet bereiken – en dat is niet wat je wilt. Een pleidooi voor het algemeen gebruik van open standaarden is daarom niet haalbaar.’

Bovendien valt de keuze voor standaarden niet van bovenaf te sturen, die onttrekt zich aan je controle. In het algemeen roepen dat iedereen gebruik moet maken van open standaarden, is ook daarom weinig zinvol. Wat je als overheid wel kunt doen is een ‘operabiliteitsraamwerk’ maken: een overzicht van de bestaande praktijk en de wensen voor de toekomst. Daarin kun je dan aangeven welke open standaarden beschikbaar zijn; en je kunt aangeven waarom je in sommige gevallen juist propriëtaire standaarden moet gebruiken – of niet.

De praktijk heeft nu eenmaal haar eigen eisen. Zo zal Word wel blijven bestaan; je kunt er een Open Document Format voor in de plaats willen stellen, maar het is onbetaalbaar om alle bestaande documenten van Word naar ODF om te zetten, en dat zal dan ook niet gebeuren. Maar soms wint juist een open standaard het pleit glansrijk, simpelweg omdat die het handigst en het meest bruikbaar is – de ISO karaktersets functioneren bijvoorbeeld uitstekend en er zal niet gauw een andere karakterset opkomen om die te vervangen.

Het idealisme, kortom, stuit soms op de praktijk, maar dat hoeft niet altijd zo te zijn. Het zal van je temperament en je maatschappelijke overtuigingen blijven afhangen of je de praktijk in alle gevallen wilt volgen – of dat je haar in sommige gevallen ook wilt veranderen.



Gesprek met Aad Kamsteeg

‘Het bijzondere aan het geval van DocBook is dat die standaard niet is opgesteld door een grote commissie’, zegt Aad Kamsteeg, directeur van Diderot Track, ‘maar door twee kernspelers in de gebruikershoek. Met een klein groepje mensen eromheen die de beslissingen toetsen en de kritiek leveren.’

DE TOTSTANDKOMING VAN EEN STANDAARD

In geval van Docbook speelde IBM een belangrijke rol in het aanwijzen van de standaard. Het probleem was namelijk dat er veel overeenkomsten zaten in de documentatie van IBM en een aantal andere bedrijven. En waarom zou je documentatie zes keer schrijven als iedereen dezelfde componenten gebruikte? Er was dus behoefte aan een structuur om dat soort componenten te kunnen delen en uitwisselen. Kortom, IBM had een belang, maar nam toch niet initiatief. Het initiatief kwam van de kant van individuen, en binnen de bedrijven namen mensen vervolgens actie op persoonlijke titel. Dat was een omgekeerde manier van werken dan gebruikelijk bij standaarden; meestal is er een probleem en worden mensen bij elkaar gebracht gezet om daarover na te denken. Dat leidt helaas nogal eens tot compromisoplossingen. ‘En soms heb je dan weer een standaard nodig om de standaard te kunnen begrijpen.’

Dat geldt ook voor technische standaarden. Voor het maken van documenten zijn er op het moment twee van belang: Relax NG en de W3C-standaard, die XSD wordt genoemd. ‘Daar zie je het verschil heel goed’, zegt Kamsteeg. ‘Relax NG is opgesteld door twee mensen die zelf het initiatief hebben genomen en XSD is typisch een commissieresultaat. Het aardige is dat Relax NG veel fundamenteeler is, oftewel, de achterliggende gedachte is veel mathematischer dan bij XSD, waardoor hij uiteindelijk ook op een veel betrouwbaarder manier en flexibeler kan worden ingezet. Het grappige is dat zelfs de standaardcommissies, die zelf voor W3C werken en dus eigenaar zijn van de XSD-standaard,

op dit moment de normaalvorm van hun modellen in Relax NG publiceren.'

Dat er dan toch nog commissies bestaan, is grotendeels een kwestie van commercieel belang. 'De leden van een commissie als W3C worden, meestal, gesponsord door hun werkgever, dus die krijgen een opdracht mee. Partijen als Microsoft en Oricle bedenken graag iets waardoor mensen afhankelijk worden van hun specifieke software, en daardoor is een standaard van zo'n commissie altijd iets minder open dan een standaard die op individueel initiatief is ontwikkeld. Er zijn bijvoorbeeld op het moment twee standaarden voor tekstverwerker-documenten: Microsoft en Open Document Standard. Waarom heeft Microsoft zelf een standaard gemaakt en niet degene gebruikt die er al was?'

Bij de implementatie en het gebruik gaat het vervolgens niet meer om de vraag welke standaard het bruikbaarst is, maar om de vraag welke het meest wordt gebruikt. Als iedereen standaard A gebruikt, dan is iedereen gehouden aan standaard A, ook al is B beter.

De rol van de overheid is bij dit alles minimaal. Ze kan wel indirect invloed uitoefenen via de national bodies van de ISO. Of ze kan in een enkel geval een directe rol spelen, zoals in het geval van de CALS-standaard voor tabellen; de Amerikaanse overheid, met name het ministerie van defensie, eiste op een zeker moment dat aanbestedingen in het vervolg werden gedaan in SGML. Documenten die daaraan niet voldeden, werden niet geaccepteerd. 'Voor de zware industrie is dat een heel grote stimulans geweest om die standaard ook volledig te implementeren. In die zin kan de overheid wel een rol spelen: meer een stimulerende rol dan een regulerende rol.'

GEbruik VAN DE STANDAARD

DocBook is al vrij oud en een inmiddels vrij onomstreden standaard. En een aardig voorbeeld van een standaard die zijn eigen onderwerpsgebied voorbij is gestreefd. 'Oorspronkelijk was DocBook bedoeld voor

het vastleggen van documentatie voor software en hardware toepassingen. Voor al dat soort publicaties zijn veel generieke structuren nodig, zoals hoofdstukken, paragrafen, antwoorden op vragen als wat is een boek en wat is een artikel? Die structuren werden vastgelegd, en vervolgens werden ze steeds vaker gebruikt voor andere doeleinden, voor tijdschriftartikelen en procedures en zo. Er was op dat moment weinig anders voor handen.

Vervolgens hielden de nieuwere versies van DocBook weer rekening met die nieuwe toepassingen, en in die zin groeide DocBook met het gebruik mee.'

DocBook maakt zelf ook weer gebruik van een aantal standaarden: het gebruikt tegenwoordig XML voor de hoofdstructuur, maar voor meta-gegevens de Dublin Core standaard. Hetzelfde geldt voor het gebruik van tabelstructuren: daarvoor wordt in DocBook zowel de CALS als de HTML-standaard gebruikt. 'Dus het is eigenlijk een samenstelling van standaarden die in een eigen frame zijn geplaatst. Om uiteindelijk heel toepasbaar te zijn.'

IDEOLOGIE VAN DE OPEN STANDAARD

Verlaging van de transactiekosten, zegt Kamsteeg, is in feite niet de belangrijkste reden voor standaardisatie. 'De belangrijkste reden, en daarmee ook de oorsprong van het ontstaan van open source en open standaard, is ervoor zorgen dat de afhankelijkheid van commerciële aanbieders kleiner wordt. Als je met een standaard werkt, ben je minder afhankelijk dan anders van specifieke programma's, software, applicaties. Het ontstaan van open source kwam dan ook voort uit een soort revolte tegen de macht van de commerciële aanbieders.

Die macht was aanvankelijk heel groot: iedereen was afhankelijk van Microsoft en Oracle.'

De beschikbaarheid van open source-software heeft er vervolgens voor gezorgd dat minder maatwerk nodig is: de componenten zijn beschikbaar om daar je eigen oplossingen mee te maken. Die ontwikkeling heeft de commerciële aanbieders gestimuleerd om zelf ook opener te

gaan werken, niet zozeer op het gebied van de software, maar wel op het gebied van de informatieoverdracht.

‘De overheid wil het gebruik van open standaarden stimuleren, want het biedt veel voordelen om open standaarden breed in te zetten. Maar er is ook weerstand aan de zijde van de overheid. Zo wordt aan de ene kant gestimuleerd dat open standaarden worden gebruikt, maar wordt er op geen enkele manier iets afgedwongen. Daardoor worden ook geen voorwaarden gesteld – je zou bijvoorbeeld kunnen verlangen dat een bepaalde instelling minimaal in staat moet zijn om volgens een bepaalde standaard iets uit te leveren, dan hoef je zo’n standaard nog niet eens echt toe te passen. Maar ook dat ontbreekt. Uit voorzichtigheid misschien. Om je als overheid niet te veel vast te leggen.’

VERVOLG

Informatie is lastige materie om te standaardiseren. Zeker als er zoveel informatie is. En als de interpretatie van gegevens en termen afhankelijk is van de context waarin je ze tegenkomt.

Om de overweldigende hoeveelheid informatie in het semantic web te kunnen ordenen, heb je dus mechanismen nodig die niet alleen domweg zoeken, maar ook de betekenis van zoektermen kunnen interpreteren. ‘Geen zoekmechanismen maar definitiemechanismen.’ Er ontstaat, kortom, een ontologische behoefte – een behoefte aan ontologieën die op een intelligente manier grote hoeveelheden informatie kunnen ontsluiten.

‘Alleen denken over de compatibiliteit van systemen is dan ook niet langer genoeg’, zegt Kamsteeg. ‘Je moet ook de organisaties willen kennen en de betekenis van alle gebruikte concepten. Het doel van de organisaties en hun context. Welke componenten delen ze? Bedoelen ze hetzelfde? Hebben ze dezelfde labels? Een ontologie kan de verschillen in betekenis expliciet maken van de termen die iedereen gebruikt.’



6 PRIVACY

Grenzen aan de uitwisseling van gegevens

Van wie zijn gegevens eigenlijk? Wie is de eigenaar van mijn naam - ben ik dat zelf of is het de instantie die mijn naam in haar bestanden heeft opgeslagen? Blijkbaar is mijn identiteit van mij, want die kan gestolen worden, dat beweren de autoriteiten althans die zich bezighouden met het voorkomen van identiteitsdiefstal. Maar als mijn identiteit wordt gestolen, ben ik die dan kwijt, of is ze op miraculeuze wijze verdubbeld? Filosofische vragen, met heel praktische gevolgen.

Het vaststellen van je identiteit is een taak van de overheid. Je bent diegene die de overheid onder jouw naam heeft ingeschreven in de Gemeentelijke Basis Administratie – daarmee staan je gegevens vast. Maar zodra je identiteit eenmaal is vastgesteld en vastgelegd, wordt die om commerciële redenen ook aantrekkelijk voor private partijen, zoals banken. Die kunnen bij de overheid aanhaken; als iedere burger van de overheid een goede pas of een kaart krijgt waarmee hij zijn identiteit kan aantonen, hebben de banken geen eigen kaart meer nodig en ook geen eigen infrastructuur van kaartlezers – dat scheelt ze miljoenen. Hoe onwrikbaarder je identiteit vaststaat, hoe aantrekkelijker die wordt voor anderen.

In romantisch opzicht is hierdoor iets veranderd. Dat wil zeggen, de greep op het eigen leven en het eigen levenslot is veranderd. Als anderen gezamenlijk je identiteit in handen hebben, houdt je zelf

minder gelegenheid over om het roer om te gooien. Zelf wisselen van identiteit - een ander mens worden door een andere naam aan te nemen - wordt steeds minder goed mogelijk. De wraak van Edmond Dantes in zijn vermomming als Graaf van Monte Cristo, de anonieme heldendaden van Lohengrin de Zwaanridder, de omzwervingen van de kleine vondeling Rémi in Alleen op de wereld: al die grillige levens waren anders verlopen als de anderen van moment tot moment precies hadden geweten wie ze voor zich hadden.

Een duidelijke identiteit heeft ook immense voordelen; wanneer de autoriteiten weten wie je bent, zul je niet gauw, zoals in *Les Misérables* van Victor Hugo, worden veroordeeld omdat ze je verwarren met een ander. En de kleine vondeling Rémi was heel wat leed bespaard gebleven als hij meteen was teruggebracht bij zijn familie, en niet jarenlang had hoeven zoeken naar zichzelf, 'zonder ouders, zonder steun, te vondeling gelegd en verlaten, ter prooi aan de wisselvalligheden van het lot, zonder baak om hem den weg te wijzen op die onafzienbare zee, waarop hij rondzwalkte, zonder haven waarheen hij zich kon richten'. Rémi wordt aan het eind van Alleen op de wereld immers niet alleen gered doordat hij zijn familie terugvindt, maar ook doordat hij voorouders blijkt te hebben 'die hem een naam hebben nagelaten', en daarmee een afkomst en een vaststaande identiteit.

Een vaste identiteit is, kortom, een groot goed, ze voorkomt veel misverstand en ruis. Toch zal het onvermijdelijk gevolgen gaan krijgen dat in de huidige tijd, door alle technologische ontwikkelingen, je identiteit steeds meer een zaak van anderen wordt, die je identiteit niet alleen vaststellen, maar ook controleren. De koppeling van systemen met persoonsgegevens, de opslag van DNA, de opslag van gegevens over je reizen en omzwervingen - al die ontwikkelingen leggen het beheer van je identiteit in de handen van anderen. Zelf heb je er minder en minder over te zeggen.

De romantische bedenkingen daartegen klinken misschien niet direct overtuigend, maar dan moeten we niet vergeten dat de mens van oudsher juist een diepe behoefte heeft aan vage en onzekere identiteiten. Denk aan het populaire dubbelgangermotief of het tweelingenmotief in

oude volksculturen en moderne soaps; de opduikende tweelingbroer, de verloren gewaande zoon, de zomerzucht van Cissy van Marxveldt, het masker van Zorro, de boze wolf in de vermomming van de oude grootmoeder, de als herderin vermomde prinses, The Importance of Being Earnest, The Stepford Wives, Dr. Jekyll en Mr. Hyde, de kikker die een prins blijkt te zijn. Zodra onze onzekerheid wegvalt over wie we nou precies tegenover ons hebben, valt ook een belangrijk deel van onze dromen weg.

TRANSPARANTIE

Er zijn trouwens ook praktischer overdenkingen. De overheid stelt de identiteit van de burgers vast en vervolgens wisselen overheidsinstellingen gegevens over die burgers uit. Iedereen is het erover eens dat toestemming nodig is voor de koppelingen van systemen; de persoonsgegevens mogen niet zomaar worden doorgegeven. Maar toch, als je nagaat wat de wettelijke beperkingen zijn, dan mag er altijd meer dan je denkt. Het College Bescherming Persoonsgegevens stelt in het algemeen drie eisen: doelbinding, transparantie, proportionaliteit.

Dat wil zeggen, het uitwisselen van gegevens moet allereerst een doel hebben, je moet weten waarom de gegevens aan een andere organisatie worden overgedragen. Ten tweede moet het uitwisselen openlijk en transparant gebeuren, de burger moet ervan weten, en er mag niet stiekem met gegevens worden gerommeld. Ten derde moet de uitwisseling proportioneel zijn, er mag niet meer worden uitgewisseld dan strikt noodzakelijk. Het CPB stelt deze eisen aan de uitwisseling en vervolgens moeten de organisaties zelf zorgen dat ze eraan voldoen. Ze moeten regelen dat het doel in de wet wordt verankerd; ze moeten met elkaar afspreken hoeveel gegevens ze uitwisselen en ten slotte moeten ze de klanten laten weten wat er met de gegevens gebeurt. Als ze dat allemaal goed regelen, is het CBP tevreden.

Nu kun je, zoals gezegd, de vraag stellen van wie die persoonsgegevens eigenlijk zijn. Van de burger of van de overheid? Er valt wel iets voor te zeggen dat persoonsgegevens uiteindelijk het eigendom blijven

van de persoon die ze betreffen. De eisen van het CPB krijgen dan extra betekenis. Neem de eis van transparantie: de burger moet inzicht krijgen in de gegevens die worden vastgelegd – maar als de gegevens van de burger zelf zijn, wil je niet alleen dat hij inzicht krijgt, je wilt ook dat hij controle krijgt over wat er met die gegevens gebeurt. Technisch is dat goed mogelijk. De overheid kan de burger instrumenten geven – ‘privacy enhancing technologies’- om te zorgen dat hij zelf voor zijn belangen kan opkomen en zijn eigen gegevens kan beheeren. Zodat hij greep houdt op zijn identiteit en privacy en die niet volledig in de handen van anderen legt.

PRIVATE SFEER

De bezorgdheid om privacy wordt door sommige burgers weggewuifd: als het gaat om het openbaar maken van intieme gegevens, zeggen ze, is al die bezorgdheid overdreven. Een fatsoenlijk mens heeft immers voor niemand geheimen, niets te verbergen, dus waarom al die ophef over privacy? Maar dat mag allemaal zo zijn, de nonchalance van zulke burgers is toch om minstens twee redenen naïef.

Ten eerste staan we nog maar aan het zeer prille begin van het nadenken over de koppeling van gegevens. We kunnen ons op dit moment nog op geen enkele manier voorstellen wat het zal gaan betekenen als straks steeds meer informatie over mensen wordt verzameld en opgeslagen. In de nabije toekomst zal immers in razend tempo informatie beschikbaar komen over ons doen en laten. Nu al wordt informatie verzameld waarmee voorspellingen kunnen worden gedaan over ons gedrag in de toekomst. Er wordt informatie verzameld over ons verleden. Er zijn GPS-gegevens over onze locatie en er is informatie over ons belgedrag en internetgebruik, er is biometrische materiaal en DNA-materiaal. Een intelligente (of minder intelligente) combinatie van al die onuitwisbare gegevens legt onze identiteit straks veel indringender vast dan we nu nog maar kunnen beginnen te vermoeden. In plaats van nonchalant te doen over privacy is het daarom zaak goed na te denken over die toekomstige ontwikkelingen.

Ten tweede snijdt de zorg om privacy dieper dan alleen bezorgdheid over het openbaar maken van intieme feiten. De zorg om privacy raakt aan de bezorgdheid over het opheffen van de grens tussen de privé-sfeer en de publieke sfeer. Je wilt als burger niet alleen controle houden over je eigen gegevens en je eigen identiteit, maar je wilt ook een deel van je leven buiten de overheidsregulering om leven. Niet omdat je onfatsoenlijke plannen hebt, want niet alles wat je in de beslotenheid van je privéleven wilt doen is onfatsoenlijk of illegaal: er kunnen andere redenen zijn voor behoefte aan privacy. Mensen hebben een private sfeer nodig die niet wordt ingedeeld en gerubriceerd.

In zijn fameuze boek *De fatsoenlijke samenleving* schrijft Avishai Margalit over de weerzin en het verzet die in premoderne samenlevingen heersten tegen het tellen van mensen.²⁰ Maar in moderne samenlevingen, voegt hij daar meteen aan toe, kun je niet anders dan mensen tellen en rubriceren. Nummers – paspoortnummers, sofinummers en rijbewijsnummers – zijn van vitaal belang voor een moderne samenleving; je kunt je het leven niet voorstellen zonder zulke identificatielabels en numerieke categorieën. Toch zijn er situaties waarin je een mens behandelt als een nummer op een manier die nog steeds verzet oproept. Dat gebeurt wanneer je ‘een identificatielabel verandert in een opgedrongen identiteit’ – als een nummer wordt gebruikt ten koste van iemands persoonlijke identiteit. Mensen zijn geen containers of supermarktwaren met barcodes; ze hebben een private sfeer, die gerespecteerd moet worden.

Avishai Margalit verwijst naar het toneelstuk *Die Befristeten* van Elias Canetti, ‘een toneelstuk over een fictieve samenleving waarin getalsmatige aanduidingen de levens van mensen beheersen’. Canetti beschrijft een maatschappij waarin iedereen precies weet wanneer hij dood zal gaan. Bij de geboorte hangt een beambte de nieuwe mens een capsule om zijn hals waarin zijn geboorte- en sterfdatum staan, data die hij verder geheim dient te houden. Doordat alle mensen verschillende levens krijgt voorgespiegeld, ontstaat een hiërarchie in de samenleving: de mensen met de hoge levensverwachtingen kijken neer op de mensen

²⁰ Avishai Margalit, *The Decent Society*, Harvard University Press, 1996; vertaling ‘De fatsoenlijke samenleving’, Uitgeverij Van Gennep, 2001, zie eind hoofdstuk 13.

die het slechter getroffen hebben. Totdat meneer Vijftig begint te twijfelen en ontdekt dat de capsules in feite leeg zijn; de nummers zijn door de machthebbers bedacht om orde te scheppen in de samenleving.

Geboren worden en sterven behoren tot de private sfeer, net als bijvoorbeeld wonen en ziek zijn. Er is uiteraard overheidsbemoeienis nodig in de woningbouw en de gezondheidszorg, maar je moet uitkijken dat je met het reguleren van de gezondheidszorg niet ook het ziek zijn en het genezen volledig tot publieke aangelegenheden verklaart. Naarmate meer gegevens over mensen worden verzameld en uitgewisseld, wordt het van groter belang om de grens tussen de private en de publieke sfeer te bewaken.

In ons eerste hoofdstuk zagen we al dat het tijdperk van toegang niet alleen vraagt om het ontwikkelen van software die ons in staat stelt toegang te krijgen tot elkaars systemen, het vraagt ook om een visie op de maatschappelijke veranderingen die ontstaan doordat mensen in de digitale ruimte beginnen te leven. Standaardisatie raakt daarmee de kern van de vragen van onze tijd.



Gesprek met Marten Oosting

'De burger moet op allerlei terreinen informatie aan de overheid geven. Maar dan heeft hij natuurlijk ook belang bij toegang tot die informatie – wat is er over mij beschikbaar? En hij heeft er belang bij te weten of die informatie nog steeds klopt. Er moet dus een mogelijkheid zijn om de bestanden te controleren op fouten.

Daarbij wordt steeds meer een beroep gedaan op de bureaucratische vaardigheden van de burgers. Om die reden is het verstandig om al bij het ontwerpen van systemen rekening te houden met het verschijnsel dat er ook dingen mis kunnen gaan; in die gevallen moet de communicatie tussen burgers en overheid op een soepele manier verlopen. Vaak moet je als burger helaas over heel wat vaardigheden beschikken om je recht te krijgen: je moet stukken kunnen lezen, een brief kunnen schrijven, keuzemenu's doorlopen en weerbaar je verhaal kunnen doen. Voor het repareren van fouten kan dat heel hinderlijk zijn. Ook als je wettelijke maatregelen ontwerpt, zoals Walvis, waar groot-schalige koppeling en de betrouwbaarheid van die koppeling het uitgangspunt zijn, moet je vooraf wel heel zeker weten dat het systeem waarop je je wilt verlaten perfect functioneert. In het geval van Walvis zijn we ofwel met zijn allen veel te optimistisch geweest, ofwel de wetgever heeft remmende adviezen grandioos in de wind geslagen. Daarbij is het zeker verwijtbaar, maar dat is wijsheid achteraf, dat er geen goede back-up voorzieningen bestond. Dit verwijt treft overigens niet de Belastingdienst, want die functioneerde tot voor kort perfect; het is de taak en verantwoordelijkheid van de wetgever om in de ontwerpfase van de maatregelen erop toe te zien dat het systeem voldoende robuust is om nieuwe taken te kunnen uitvoeren.'

'Het koppelen van bestanden is ook verder een gevoelig punt. Het streven bij de Belastingdienst is om over een paar jaar aangifte te laten doen via een voorgevuld formulier dat moet worden ondertekend. De belastingdienst heeft dan de gegevens al aangeleverd gekregen van de banken en de werkgevers, de belastingbetaler hoeft alleen nog zijn

handtekening te zetten. Helaas is het voor die belastingbetaler dan inmiddels te ingewikkeld geworden om het formulier nog te kunnen controleren. Het gemak dient de mens, en vanuit de servicegedachte is het plan ook heel mooi, maar het moet wel absoluut zeker zijn dat de verzamelde informatie inhoudelijk honderd procent correct is. En dat de toegang ertoe is afgeschermd voor degenen voor wie de informatie niet is bestemd. Daarover bestaan wel de nodige argwanen en vrezens. Van psychiaters en psychotherapeuten hoor ik bijvoorbeeld dat de zorgverzekeraars vergaande inzage willen hebben in patiëntendossiers. Zulke informatie is natuurlijk uitermate privacygevoelig. Aan de afscherming van informatie, ook in de basisregistraties, moeten daarom een paar heel strikte eisen worden gesteld. En dan is het verstandig om die eisen techniekonafhankelijk te formuleren: ongeacht hoe de technologie zich gaat ontwikkelen, kun je randvoorwaarden stipuleren die in elk geval gerespecteerd moeten worden.'

'Voor het maken van beleid heeft de overheid nu eenmaal gegevens nodig, statistische informatie is buitengewoon van belang, maar sommige informatie moet je alleen geaggregeerd willen weten, niet individueel. De Wet Bescherming Persoonsgegevens ziet daar uiteraard op toe; toch is het niet onverstandig te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. In hoeverre komt door medische technologie in de toekomst voor de overheid relevante informatie beschikbaar? En biedt de Wet Bescherming Persoonsgegevens dan voldoende kader om de grondrechten te beschermen?'



Gesprek met Olf Kinkhorst

‘Mensen standaardiseren... Of, nee, standaardiseren van mensen is het natuurlijk niet’, zegt Olf Kinkhorst, directeur van het Bureau Keteneinformatisering Werk en Inkomen. ‘Het is het standaardiseren van de communicatie over mensen – en dat is net zo moeilijk als het standaardiseren van communicatie over containers. Technisch gezien zitten daar niet zo veel verschillen tussen. De organisatie eromheen, de belangen, zorgen ervoor dat het zo moeilijk is om die afspraken te maken.’

Organisatorisch is het vooral lastig, zegt Kinkhorst - en hiermee sluit hij aan bij een veelgehoorde zorg - dat mensen en organisaties de neiging hebben vast te houden aan hun eigen standaarden. Terwijl het voor samenwerking met anderen nodig is in het woud van standaarden te snoeien. ‘Eigen automatisering gaat over wat je zelf wilt weten, ketenautomatisering gaat over wat de ander moet weten om jouw werk van je over te kunnen nemen. En daar zijn organisaties helemaal niet op ingesteld. Standaarden zijn in feiten afspraken voor een goede overdracht in een samenwerkingsproces. Maar organisaties zijn meestal alleen gericht op hun eigen werk en helemaal niet op de informatie die een ander nodig heeft. Dus dat gaat eigenlijk standaard mis.’

PRIVACY EN REGIE

Een andere complicatie bij het standaardiseren van informatie over mensen is de zorg om privacy.

‘Je moet natuurlijk altijd rekening houden met de waaromvraag van het gegevensverkeer. Je kunt wel dingen willen uitwisselen, maar als er aan de ontvangstkant geen behoefte aan is, als de informatie niet wordt gebruikt of erger nog verkeerd wordt gebruikt ... Je moet dan ook niet alleen omwille van het uitwisselen alles maar over de muur gooien. Er moet een doel zijn voor gegevensuitwisseling en het is de politiek die dat doel moet bepalen.’

Jammer genoeg legt de Wet Bescherming Persoonsgegevens de verantwoordelijkheid voor doel en proportionaliteit juist deels neer

bij de gebruikende instantie. Dat is lastig. Het werkt verlamdend, bijvoorbeeld, als alle gemeenten een eigen interpretatie geven aan de Wet Bescherming Persoonsgegevens en het beleid dus allemaal op een andere manier gaan uitvoeren. 'Politici verschuilen zich vaak achter de bewering dat ze iets hebben geregeld, terwijl ze het dan nog niet echt hebben geregeld, omdat de gebruikende instantie er langs een andere kant alsnog over ter verantwoording kan worden geroepen. En dat gebeurt ook. Fraudeteams doen in hun opsporing wel eens dingen waarvan Jacob Kohnstamm als voorzitter van het College Bescherming Persoonsgegevens vindt dat ze daarin te ver gaan. Je krijgt daar onderling veel onnodige spanning over. Ik denk namelijk dat zoiets helemaal niet had hoeven gebeuren als de politiek duidelijker had laten weten wat bij fraudebestrijding nu wel en niet mag. Volgens mij moeten de ambtenaren aan de politiek vertellen wat er mogelijk is, de politiek moet besluiten en vervolgens moeten de ambtenaren uitvoeren.'

Privacy wordt helaas vaak misbruikt als reden, als drogreden, om niet te standaardiseren, zegt Kinkhorst. Een uniek persoonsnummer is doorslaggevend voor een goede overheidsdienstverlening, maar toch wordt zo'n nummer door velen gezien als een bedreiging voor de privacy. Omdat mensen bang zijn dat door het koppelen van administratieve systemen teveel informatie over ze wordt verspreid over teveel organisaties. Die angst is nergens voor nodig, vindt Kinkhorst, want misbruik van koppelen kan worden bestraft.

De discussie is bovendien niet erg helder: degenen die de privacy willen beschermen krijgen vooral schijnzekerheden, want gekoppeld wordt er toch. 'Denk maar aan de bedrijfsverzamelgebouwen, waar Sociale Dienst, UWV en CWI samenwerken. De datasystemen zijn beveiligd met bevoegdheden en wachtwoorden, maar wat gebeurt er in zo'n gebouw? De gegevens worden uitgeprint, in een dossier gedaan en rondgedeeld. Dan kun je wel over doelbinding beginnen, maar dat is grote onzin: het heeft geen enkele zin om digitale gegevens te beveiligen, want ze worden op papier toch verspreid. Tegen die praktijk kun je je verzetten, maar dan wordt het werk onmogelijk, en daar is de

werkzoekende ook niet bij gebaat. Het privacyargument treft bovendien geen doel: er is helemaal niet zo veel privacygevoelig aan de dossiers. Pas als er medische gegevens worden toegevoegd komt de privacy in het geding. Maar zelfs die gegevens worden in de praktijk gewoon uitgewisseld, daar heb je geen vat op. Je moet niet denken dat iets niet gebeurt omdat het niet mag.'

'Privacydiscussies zijn dan ook vooral lastige discussies omdat ze meestal niet over privacy gaan, maar over belangen. Iemand wil zijn gegevens vooral niet afgeven, omdat hij de baas is over die gegevens. Het kan heel bedreigend zijn als anderen met jouw gegevens goede sier gaan maken, zonder dat jij er invloed op hebt. Of misschien wordt wel duidelijk dat jij altijd slechte gegevens hebt gehad. Privacy is dan een mooie stok om een hond mee te slaan: je zegt gewoon dat koppelen niet mag vanwege de privacywetgeving, en dan legt iedereen zich daarbij neer. Je hebt, kortom, regie nodig van bovenaf als je wilt dat er echt iets gaat gebeuren. En regie hoeft niet dan altijd te betekenen dat je een wet maakt, maar je zou wel meer teamvorming wensen tussen politiek en uitvoering.'

Wat het voeren van regie vervolgens bemoeilijkt is het feit dat standaarden voortdurend in beweging zijn. Ze worden verlaten wanneer er nieuwe standaarden opdoemen en het is dus een misvatting te denken dat keuzes kunnen worden vastgelegd - je zult moeten blijven afstemmen. 'Het is daarom verstandig om ten minste op dataniveau afspraken te maken, zodat er niet steeds nieuwe wetten ontstaan, met steeds nieuwe begrippen, die steeds net iets anders betekenen. Daar is politieke regie voor nodig. En een operabiliteitsraamwerk, dat aangeeft welke richting je wel moet inslaan en welke richting niet, en dat daarmee verder gaat dan een architectuur. De architectuur geeft aan hoe het standaardisatiebeleid eruit komt te zien in grote lijnen, een operabiliteitsraamwerk geeft de details, het bestek. Zo'n raamwerk is er nog niet, maar moet er wel komen.'

BEKOSTIGING

Het standaardiseren van communicatie over mensen is nog in een ander opzicht anders dan het standaardiseren van communicatie over containers. Het vaststellen van de identiteit van mensen is namelijk een taak van de overheid. Dat heeft gevolgen voor de manier waarop het gebeurt, maar ook voor verdeling van de kosten.

‘DigiD is een mooi systeem, en het werkt, maar de aanloopkosten zijn hoog en de kostprijs ligt nog op drie euro per authenticatie. Als je dat nu in de markt gaat zetten, en de klant laat betalen, wordt het wel erg duur. Er zit een hoog aandeel overheidsdoelstelling in, dat mag je niet uit het oog verliezen, het is niet zomaar een winstpakkertje; dus kun je in de eerste jaren de gemeenten laten meebetalen via het gemeentefonds. Dan worden de individuele gemeenten niet gestraft als ze de eerste zijn die er gebruik van maken; iedereen moet er juist voordeel van hebben om mee te doen en dus gemotiveerd worden om mee te doen – en dat kan als ze so wie so al betaald hebben.

Er zijn verder kansen genoeg om DigiD zo in de markt te zetten dat je er honderden miljoenen mee bespaart, maar dan zul je wel eerst duidelijke afspraken moeten maken over de overheidsprocessen: ophouden als overheid brieven te sturen, bijvoorbeeld, en gewoon mails gaan versturen. Met het geld dat je daarmee bespaart, kun je de hele infrastructuur gemakkelijk betalen.’

Het is wel opmerkelijk, verzucht Kinkhorst, hoe ingewikkeld de processen zijn die je in de publieke sector nodig hebt om een standaard neer te zetten. ‘Kijk naar het eerste EDIFACT Segment PNA, dat naam en adres van mensen vermeldt. Je bent twee jaar lang met allerlei landen aan het vergaderen over de vraag hoe je een persoon weergeeft in een bericht, en dan heb je uiteindelijk toch een beperkte standaard, die ook nog redelijk beperkt wordt gebruikt. De gezondheidszorg heeft zich

er bijvoorbeeld al van afgekeerd, omdat die met een andere standaard uit Amerika werkte; ouderwets dan EDIFACT en toch veel handiger om systemen met elkaar te laten praten.

Twee jaar! Terwijl in de praktijk soms standaarden ontstaan die binnen een week overal worden gebruikt, zonder discussie.’



7

AFWIJKING VAN DE STANDAARD

Zorgen rondom standaardisatie

Op 29 februari 2000 loopt op de rijksweg A 59, ter hoogte van hectometerpaal 133.9, nabij knooppunt Empel, een verwarde man. Rond 10.25 uur arriveren een agent en een brigadier van politie, regio Brabant Noord. Ze houden de man staande 'ter zake overtreding van artikel 42 lid 1 Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens'.

Op de vraag van de politie naar zijn naam en adres zegt de man dat hij die niet kent. Ook kan hij geen verblijfspapieren tonen. De man wordt rond 10.30 staande gehouden 'ter vaststelling van zijn identiteit, nationale identiteit, danwel verblijfsrechtelijke positie, artikel 19 lid 1 Vreemdelingenwet'.

Zodra de man is aangekomen op het politiebureau wordt geprobeerd een elektronisch dossier over hem aan te leggen, maar het computersysteem is niet voorbereid op mensen zonder persoonsgegevens. Er moeten data worden ingevuld, en dus vult de dienstdoende agent als geboortedatum van de man, die duidelijk ouder is dan vijfentwintig jaar, zonder verdere omhaal 01/01/1975 in. Ook krijgt de mysterieuze man een naam. Achternaam: NN (290200). Voornaam: Onbekend. Geboorteplaats: Onbekend. Nationaliteit: Onbekend. Geslacht: man. Burgerlijke staat: Onbekend. ²¹

101 ²¹ Zie voor het relaas over N.N.: Michael Haighton, 'Al zeven jaar op zoek naar zichzelf', *de Volkskrant*, woensdag 1 augustus 2007

In 2007 schrijft deze N.N., die inmiddels Nederlands heeft geleerd, op zijn website een oproep. 'Wie ben ik?? Dit is mijn probleem: ik weet mijn eigen naam niet meer; ik ken mijn geboortedatum niet, daarom weet ik niet hoe oud ik ben; ik weet niet waar ik geboren ben. Dus: ik ken mijn nationaliteit niet; heb geen paspoort; heb geen sofinummer. Om te kunnen leven wil ik dat graag weten. Wie helpt mij??'

De website - www.diggelsss.nl - toont de officiële stukken uit zijn dossier en geeft daarmee een fascinerend overzicht van de ambtelijke omgang met zo'n man zonder identiteit. N.N. wordt geacht terug te keren naar zijn land van herkomst, ook al staat vast dat niemand weet welk land dat is. Bovendien wordt steeds weer gevraagd naar zijn paspoort, ook al is juist het voornaamste probleem dat hij dat niet heeft. De ergernis van het staatsapparaat is merkbaar: de man past niet op de formulieren en dat wordt hem van ambtelijke zijde hoogst kwalijk genomen.

Verontrustend in zo'n geval is niet alleen het onvermogen van de overheid om te reageren op een individueel geval; verontrustend is vooral ook het onvermogen van de overheid om het probleem überhaupt als een probleem te herkennen.

VERZET TEGEN DE STANDAARD

De staat probeert orde te scheppen in de chaos van het leven. Net zoals andere instanties – de wetenschap en de kerk – ook orde proberen te scheppen in de chaos door wetmatigheden te zoeken, normen te formuleren, standaarden aan te nemen, formulieren op te stellen. Alles om de woestheid en de ledigheid te bezweren.

Bij al dat ordenen gaat wel eens iets mis. Dan duikt vanuit de rommeligheid een individu op dat niet past in de one-size-fits-all-oplossing. Een man zonder identiteit. Een kind met een gehoorafwijking die de artsen nog niet kenden. Een kerkgenootschap met een eigen opvatting over de vrije wil. Voor de ordenende instanties leveren zulke mensen en groepen met een eigen karakter naast theoretische vooral ook praktische problemen op, want hoe breng je die afwijkende gevallen efficiënt onder in de regelmaat van het systeem?

Bovendien roept de wijdverbreide hang naar normering ook verzet op, bij individuen en groepen die zich om principiële redenen niet willen voegen naar de norm. Een spectaculair voorbeeld daarvan was de anarchistische aanslag die in het negentiende-eeuws Engeland werd gepleegd op de Tijd. Inderdaad is in een industriële samenleving de tijd natuurlijk een machtig ordeningsprincipe; de klok houdt mensen in het gareel, hij disciplineert, controleert en jaagt de arbeiders op. Waarschijnlijk daarom - helemaal duidelijk was de toedracht niet – werd in 1894 in Londen een aanslag gepleegd op de Royal Observatory in Greenwich Park. De jonge Franse anarchist Martial Bourdin wilde de chronometer opblazen, een moderne, internationaal-terroristische actie tegen de heerschappij van de tijd. Ironisch genoeg had hij de klok zelf niet goed in de gaten gehouden, en de bom ontplofte te vroeg, zodat de chronometer gespaard bleef en alleen de jonge terrorist omkwam. Het incident had daardoor weinig gevolgen voor de heerschappij van de Greenwich Time, maar het werd wel voor de eeuwigheid vastgelegd in de roman *The Secret Agent* van Joseph Conrad.

Verzet tegen normalisatie en standaardisatie komt natuurlijk niet alleen voort uit anarchisme. Het is ook het gevolg van het besef dat veel gevallen nu eenmaal afwijken van de standaard. En uit een diepe bezorgdheid over de manier waarop we met die afwijkingen omgaan. Lennard J. Davis is hoogleraar Engels en gehandicaptenstudies in Chicago. In hun afwijking van lichamelijke standaarden en normen vallen gehandicapten al heel gauw buiten het begrip normaliteit, en dat is de reden waarom Davis op zoek is gegaan naar de oorsprong van het begrip. In zijn essay 'Constructing Normalcy, The Bell Curve, the Novel, and the Invention of the Disabled Body in the Nineteenth Century' komt hij opmerkelijk genoeg tot de conclusie dat het woord normaal – voor zover dat iets betekent als 'in overeenstemming met de standaard en niet afwijkend van het gebruikelijke type' – pas rond 1840 opdook in het Engels en andere Europese talen.

De opkomst van de statistiek had een grote invloed op dit ontstaan van de normaliteit. Statistiek begon als een manier om data te verzamelen

voor een goed geïnformeerd overheidsbeleid. Maar al gauw werden statistische gegevens normatief geïnterpreteerd, dat wil zeggen, dat wat eenvoudigweg het meest voorkwam, werd al snel het ideaal waaraan iedereen diende te voldoen. De Franse statisticus Antoine Quetelet propageerde halverwege de negentiende eeuw dan ook onomwonden de normale mens als ideaal. En tegenwoordig kennen we de Quetelet Index – de verhouding tussen onze lengte en ons gewicht – nog steeds als een ideaal dat ons leven even streng beheerst en disciplineert als de klok.

Er zijn goede redenen om bezorgd te zijn over de manier waarop instanties omgaan met afwijkende gevallen. Zodra je gebruik maakt van standaarden – van gestandaardiseerde begrippen, van formulieren en berichtenstandaarden – zul je een mogelijkheid moet inbouwen om uitzonderingen te maken. En de mensen die met de standaarden werken zullen de discretionaire bevoegdheid moeten krijgen om zelf van de standaard af te wijken zo gauw dat nodig is. Helaas is het niet voor iedere werknemer duidelijk in welke gevallen je het best kunt kiezen voor een individuele aanpak. Dialoog in een bank, waar een vrouw de rekening komt afhandelen van haar overleden man: 'We hebben de handtekening van uw echtgenoot nodig.' 'Maar die is nu juist dood.' 'Toch hebben we zijn handtekening nodig.' Dat voor afwijkende gevallen aparte mogelijkheden moeten worden gecreëerd, is ook op het gebied van de regelgeving nog niet ten volle overal doorgedrongen. 'In het Westen is de afhankelijkheid van ICT-voorzieningen absurd groot', zegt Cor Franke. 'De bereikbaarheid van de overheid is voor de burger daardoor een reden tot ongerustheid; er zijn wel callcenters en regels, maar af en toe moet je toch een beroep kunnen doen op de redelijkheid van een ambtenaar en op de discretionaire bevoegdheid van iemand die zelfstandig beslist. Over dit onderwerp wordt nog te weinig nagedacht. De focus is teveel gericht op reguliere situaties, waarin alles goed gaat, en te weinig op de gevallen waarin er iets mis gaat. Je kunt een overheidstoegangs-

poort maken, en tegen werkgevers zeggen dat ze daar alles kunnen neerleggen wat ze bij de overheid kwijt willen, en dat de overheid dan de rest doet. Jaarrekening naar één loket, en van daaruit wordt die dan doorgestuurd. Dat gebeurt trouwens al. Prachtig, maar wat als er een fout in de jaarrekening zit? Dan ligt die fout ook al meteen op allerlei verschillende plekken. Hoe repareer je dat? Wie waarschuwt wie? Die lastige gevallen moeten door de overheid desnoods handmatig worden afgehandeld – wat doe je bijvoorbeeld als een uitkeringsgerechtigde per ongeluk is doodverklaard? Hoe laat je hem dan weer opstaan? Voor dat soort situaties zijn bijzondere correctieprocedures nodig, en dan moeten organisaties zich niet willen terugtrekken achter de telefoon. De keerzijde van het elektroniseren is dat je winkels maakt waarin je als overheid aanspreekbaar bent; en als je elektronisch niet bereikbaar bent, moet je papieren oplossingen paraat hebben.'

Het is nog niet zo eenvoudig om alle consequenties te overzien van digitale oplossingen. Zo kun je de bereikbaarheid van de overheid proberen te verhogen via een persoonlijke internetpagina (PIP), maar dan zul je afzonderlijke maatregelen moeten treffen voor burgers die geen toegang tot internet hebben. Die analfabeet zijn of digibeet. Iets dergelijk geldt voor de Overheid Service Bus (OSB). Het is de bedoeling dat alle grote uitvoerders in Nederland gebruik gaan maken van oude en nieuwe basisregisters – Gemeentelijke Basis Administratie, handelsregister, polisregister, administratie voer- en vaartuigen, geografische kaarten, basisregistratie adressen en gebouwen etc. Daar kun je een overheidsservicebus voor maken, zodat al die gegevens onderling kunnen worden uitgewisseld. Maar dan moet je ook bedenken hoe je het oplost als iets niet goed gaat: als een bedrijf ten onrechte niet in het Handelsregister staat, of als iemands gegevens niet correct zijn opgenomen in de Gemeentelijke Basis Administratie. Nadenken over je omgang met afwijkende gevallen betekent ook dat je diep moet nadenken over je eigen processen.

Maar dit zijn voornamelijk de praktische zorgen over afwijkende gevallen en de manier waarop daarmee wordt om gegaan. Er is nog een fundamentele aarzeling.

DATA EN KENNIS

Die fundamentele aarzeling betreft het verschil tussen data en kennis: een optelsom van gegevens leidt niet vanzelf tot kennis. Wanneer het om mensen gaat, wijkt ieder individueel geval af van alle andere individuele gevallen; je kunt ze alleen onder één noemer brengen wanneer je een uiterst simpel en grof criterium gebruikt om ze te vergelijken. Door standaardisatie van berichten over mensen verzamel je wel gegevens, en die gegevens kun je vervolgens breed delen, maar je verzamelt geen inzicht in hun bestaan.

De verleiding is groot om te denken dat je door de koppeling van gegevens iets over mensen te weten komt. Voor zover dat al zo is, heeft die wetenschap haar beperkingen. Je kunt aannemen dat je iets over mensen weet op grond van de keuzes die ze maken, de boeken die ze lezen en de plaatsen die ze bezoeken, maar dan weet je nog niets van hun motivering. Misschien kiezen ze het een, en prefereren ze het ander. De informatie over hun gedrag suggereert meer kennis dan je in werkelijkheid hebt.

Dit hoeft geen probleem te zijn: zolang je data gewoon als data beschouwt, is er niets aan de hand. Maar zodra de verleiding ontstaat de data te gebruiken voor het doen van voorspellingen of het formuleren van oordelen, wordt je positie al snel wankeler. Statistische gegevens gebruiken voor de beoordeling van het individuele geval, of DNA-gegevens gebruiken om voorspellingen te doen over het individuele gedrag: die stap is vooralsnog te groot. Die levert niet alleen problemen op van theologische aard – problemen rond de vrije wil van het individu en de alwetendheid van een hogere instantie – maar verleent ook ten onrechte de status van kennis aan een verzameling losse gegevens.

De dichteres Wislawa Szymborska heeft een gedicht geschreven waarin ze het verschil laat zien tussen het individuele leven van mensen, dat

in al zijn rommeligheid afwijkt van de norm, en de manier waarop dat leven op papier wordt teruggebracht tot een verzameling losse feiten.

Het schrijven van een C.V.

Wat moet je doen?

Je moet een aanvraag indienen
en bij die aanvraag een c.v. insluiten

Ongeacht de lengte van het leven
moet het c.v. kort zijn.

Bondigheid en selectie zijn verplicht.
Vervang landschappen door adressen
en wankele herinneringen door vaste data.

Van alle liefdes volstaat de echtelijke,
en van de kinderen alleen die welke geboren zijn.

Wie jou kent is belangrijker dan wie jij kent.
Reizen alleen indien buitenslands.
Lidmaatschappen waarvan, maar niet waarom.
Onderscheidingen zonder waarvoor.

Schrijf zo alsof je nooit met jezelf hebt gepraat
en altijd ver uit je eigen buurt bent gebleven.

Ga zwijgend voorbij aan honden, katten, vogels,
rommeltjes van vroeger, vrienden, dromen.

Liever de prijs dan de waarde,
de titel dan de inhoud.
Eerder nog de schoenmaat dan waarheen hij loopt,
hij voor wie jij doorgaat.

Daarbij een foto met één oor vrij.
Zijn vorm telt, niet wat het hoort.
Wat hoort het dan?
Het dreunen van de papiervernietigers.

Want ja, natuurlijk moeten data van tijd tot tijd op papier worden gezet en aan elkaar doorgegeven, afhankelijk van het doel dat daarmee is gediend, maar de kennis schuilt in het waarom, het waarvoor, de onofficiële liefde, de landschappen, de katten, en de rommeltjes van vroeger, zoals Szymborska ze noemt.

Twee wensen staan hiermee tegenover elkaar. Je wilt standaardiseren, om orde te scheppen en je bedrijfsdoelstellingen te halen. En je wilt destandaardiseren, om ruimte te geven aan de eigenheid van individuele gevallen. Die twee wensen zijn niet tot elkaar te herleiden, en er is geen goede reden te bedenken waarom je een van de twee zou laten vallen ten gunste van de ander.

Als je maatschappelijke processen wilt stroomlijnen zul je dan ook met beide wensen tegelijk rekening moeten houden. Dat betekent dat je een discretionaire gevoeligheid moet ontwikkelen – een ontvankelijke aandacht voor de verhouding tussen de standaard en het individuele geval. De belangrijkste opdracht waarvoor de samenleving nu staat, wanneer het gaat om standaardisatie, is dan ook precies het ontwikkelen en het aanwenden van zo'n discretionaire gevoeligheid.

Colofon

Auteur

Marjolijn Februari

Voorwoord

Nico Westpalm van Hoorn

Coördinatie

Yola Park

Illustraties en foto's

www.frank-illustration.com

Drukwerk

Koninklijke De Swart

ISBN

978-90-79490-01-1

Creative Commons

CC-BY-NC-ND 3.0 Nederland License

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/nl/>

April 2008

Dit is een uitgave van

Forum Standaardisatie

Postbus 84011

2508 AA Den Haag

www.forumstandaardisatie.nl



Marjolijn Februari

is filosoof en jurist; ze werkt als zelfstandig onderzoeker op het gebied van maatschappelijke ontwikkelingen, schrijft essays, romans en een wekelijkse column in de Volkskrant.

Geïnterviewden

Brigitte van der Burg	Lid van de Tweede Kamer voor de VVD
Cor Franke	CWI
Aad Kamsteeg	Diderot Track
Olf Kinkhorst	BKWI
Ok van Megchelen	Ok van Megchelen B.V.
Marten Oosting	Raad van State
Simon Spoomaker	COPAS
Jenny Thunnissen	Belastingdienst

