

# Interoperabiliteit en diplomatie

## kanttekeningen van een oud-directeur O&I

---

Gerard Kramer

Interoperabiliteit. Geen gemakkelijk woord en voor niet-insiders blijkbaar ook geen gemakkelijk begrip. Terwijl het uitgangspunt toch eigenlijk niet zo ingewikkeld is. Ook voor een diplomaat. Zelfs voor een diplomaat? Of juist voor een diplomaat?

In het internationaal verkeer tussen diplomaten is interoperabiliteit een absolute noodzaak. Nauwkeurig, precies taalgebruik en helderheid over begrippen is een vereiste (de populaire opvatting dat diplomatieke taal gelijk staat aan verhullend, vaag taalgebruik is dan ook onjuist). Dat geldt natuurlijk altijd, tussen alle mensen, ook als je dezelfde taal spreekt, als je elkaar niet alleen wilt verstaan maar ook begrijpen. Maar in de diplomatie hebben we vaak te maken met een taalbarrière, want men spreekt meestal niet dezelfde taal. In formele besprekingen en soms ook bij informele ontmoetingen wordt dat vaak opgelost door de inzet van tolken. Dat geeft veel risico's van misinterpretatie, hoe professioneel de tolken ook zijn: spreekt de diplomaat in zijn eigen taal dan moet hij zich niet alleen nauwkeurig uitdrukken, de tolk moet ook nog precies begrijpen wat gezegd wordt en dat dan precies vertalen. En dat moet dan weer correct worden opgevangen door de andere partij, soms nog weer met een extra tolk ertussen. Daar zitten dus meerdere schakels in waar het mis kan gaan. In onderling verkeer bedienen diplomaten zich daarom vaak van een vreemde taal om met elkaar te spreken. Vroeger was dat meestal het Frans, tegenwoordig het Engels. Maar je uitdrukken in een andere dan je moedertaal is een extra barrière voor een goed wederzijds begrip omdat je in je moedertaal nu eenmaal preciezer kunt uitdrukken dan in een vreemde taal, hoe goed je die ook beheerst.

En toch mag er geen onzekerheid (blijven) bestaan over wat de ander bedoelt, want dat kan heel vervelende misverstanden opleveren. Anders zou je soms gemakkelijk kunnen denken dat je dichter bij elkaar staat dan in werkelijkheid het geval is of zelfs dat je een probleem hebt opgelost terwijl dat niet het geval is. Soms is er van het omgekeerde sprake. En ook daar heeft niemand wat aan. Oud persoonlijk voorbeeld: in Helsinki had ik een kleine dertig jaar geleden, de Koude Oorlog was nog ijskoud, met een zekere regelmaat gesprekken met mijn Sovjet collega, onder andere over de kruisraketten die wellicht in Nederland geplaatst zouden gaan worden en waar Moskou natuurlijk tegen was. Die gesprekken waren geen onderhandelingen en dus niet met directe consequenties, maar informatie-uitwisseling om elkaars standpunten beter te begrijpen (we hadden geloof ik niet de illusie elkaar te kunnen overtuigen). We bedienden ons daarbij van Engels en Frans al naar gelang we meenden ons op dat moment het meest precies te kunnen uitdrukken om zoveel mogelijk misverstanden te voorkomen.

Bij diplomatieke discussies en onderhandelingen is het ook nodig te weten of je gesprekspartner onder een bepaald begrip hetzelfde verstaat als jijzelf: als de definitie niet “gestandaardiseerd” is, praat je gemakkelijk langs elkaar heen. Tenzij je weet dat de ander een andere definitie gebruikt, dan kun je daar rekening mee houden. Zoals die Sovjet collega als hij sprak over vreedzame co-existentie, waar wij het vreedzaam naast elkaar leven (van Oost en West) onder verstonden terwijl wij de indruk hadden dat zij het begrip anders interpreteerden: wij (de Sovjet-Unie) houden wat we hebben en we onderhandelen over wat jullie hebben. Enfin, dat is tien jaar later toch allemaal heel anders gelopen ...

Toen ik enkele jaren na mijn plaatsing in Helsinki benoemd werd tot directeur O&I op Buitenlandse Zaken en niet alleen coördinator werd van de afslankingsoperatie (“taakstelling” heet dat nu; wat zijn we toch creatief in dat soort eufemismen!) maar mijn directie ook de (kantoor)automatisering in ons ministerie op poten moest zetten, was interoperabiliteit voor mij een vanzelfsprekendheid. Want niet alleen naar buiten toe (de Sovjet collega) maar ook binnen BZ zijn tekst en communicatie essentiële elementen van het primair proces, veel meer dan op veel andere ministeries: BZ bouwt alleen figuurlijk bruggen, met woorden, en niet met staal en beton zoals V&W. Dus moest iedereen, zo vonden we, die een monitor op zijn bureau kreeg (personal computers waren er nog niet) vanaf dag 1 kunnen communiceren met iedere andere BZ-er die inmiddels ook zo’n monitor had, of dat nu op het departement was of op een post in het buitenland. Aan eilandautomatisering hadden we niets, die gaf geen reële bijdrage aan het primair proces. Die interoperabiliteit vereiste in die tijd niet alleen een absolute standaardisatie van programmatuur maar ook van apparatuur. Dus hadden we één huisleverancier en werd “merkvreemde” apparatuur niet aan ons netwerk gekoppeld. Dit werd volledig top-down en zonder al te veel inspraak ingevoerd. Dat ging wel gepaard met enig gesputter, maar we konden het toch redelijk soepel doen omdat de kennis en belangstelling voor automatisering bij de medewerkers en hun chefs destijds nagenoeg ontbraken – “alle nadeel heb zijn voordeel” was als uitdrukking nog niet aan de mond van de grote goeroe ontsnapt, maar gold natuurlijk al wel ten volle en ik meen dat BZ daar tot op de dag van vandaag baat bij heeft. Diverse collega’s van mij van andere ministeries in Den Haag klaagden steen en been over al die directies en diensten die allemaal wat anders wilden en vaak ook kregen of zelf kochten, waardoor van interoperabiliteit geen sprake kon zijn.

Tussen bestuurslagen (rijk, provincie, gemeente) ligt dat waarschijnlijk nog een stuk ingewikkelder. Om van internationale interoperabiliteit nog maar te zwijgen. Toch worden ook daar kansen gemist, soms zelfs om voor open doel te scoren. En dat is denk ik vaak niet eens uit onwil, maar omdat besluitvormers te weinig stilstaan bij de implicaties van hun beslissingen. Zo is m.i. bijvoorbeeld een kans gemist bij een relatief recent besluit in EU-verband om paspoorten van biometrische kenmerken (zoals vingerafdrukken) te voorzien om vervalsingen en fraude weer een tandje moeilijker te maken. De normen werden afgesproken maar men liet de uitwerking helaas bij de lidstaten. Gemakshalve? Omdat men niet competent was m.b.t. de technische uitwerking? Gevolg was in ieder geval

dat in verschillende landen verschillende apparatuur werd en wordt ontwikkeld. Die apparatuur is duur en komt dus alleen te staan waar veel paspoorten worden aangevraagd, in veel gevallen op de stadhuizen. En op ambassades voor hen die in het buitenland wonen – en dat komt steeds meer voor in onze globaliserende wereld en de geliberaliseerde arbeidsmarkt binnen de EU. Maar wat gebeurt er nu met, zeg, een Nederlander die in Aalborg, Noord-Jutland, woont en een nieuw paspoort wil? In de huidige (oude) situatie vraagt hij dat via ons honorair consulaat in Aalborg aan bij de ambassade. In de nieuwe situatie kan dat niet meer want het consulaat in Aalborg krijgt die dure apparatuur niet, daarvoor geeft het te weinig paspoorten af. Wat zou er nou logischer zijn dan dat onze Nederlandse EU-burger zijn biometrische kenmerken laat opmeten op het stadhuis van Aalborg, die het vervolgens aan Nederland doorseint, al dan niet via de ambassade in Kopenhagen? Dat is nog eens service aan de EU-burger! Maar nee, omdat de apparatuur in Denemarken van die van Nederland verschilt, moet hij met zijn hele gezin in principe naar de ambassade in Kopenhagen komen voor vingerafdrukken enzovoort. Dat is een duidelijke verslechtering van de service. Lang leve de EU, zegt de Eurosceptische burger dan en althans in dit geval heeft hij geen ongelijk.

Ik noemde Denemarken en dat is niet toevallig. Meer dan twintig jaar na Helsinki ben ik via Azië en Afrika (en Nederland) terug in het “hoge noorden,” nu in Denemarken. Een modern, egalitair, innovatief landje in Scandinavië, waar door de jaren heen ook heel veel gepolderd is – en nog. Maar waar besluitvorming en uitvoering toch net een slag anders lijken te werken dan in Nederland. Er gebeurt heel veel van onderop, de decentralisatie is ver doorgevoerd, maar pragmatisch als de Denen zijn, is er de bereidheid en ook de acceptatie veel dingen – na een polderproces – toch top-down door te voeren. Of misschien moet je het anders zeggen: als na een (soms lang) besluitvormingsproces een besluit wordt genomen, is dat besluit de basis voor uitvoering en niet voor een nieuwe discussieronde. Men doet. Zoals op het gebied van interoperabiliteit en elektronische overheid (e-Government). Toen eerder dit jaar een Nederlandse delegatie over e-Government Denemarken bezocht en uitleg kreeg over de tamelijk geavanceerde stand van zaken met een hoge mate van interoperabiliteit in Denemarken, was meerdere keren de vraag van Nederlandse kant hoe men dat voor elkaar had gekregen. En bijna steeds was het (gestandaardiseerde?) antwoord: dat hebben we verplicht gesteld. Ik zag een mengeling van verwondering en bewondering op gezichten van leden van de Nederlandse delegatie.

Het is een aanpak die zich in Denemarken niet beperkt tot e-Government. Wat bijvoorbeeld veel belangstelling in Nederland heeft opgeroepen is de gigantische bestuurlijke hervorming die Denemarken in een paar jaar heeft doorgevoerd om meer decentralisatie en de daarvoor nodig geachte sterke gemeenten te creëren. Het aantal gemeenten werd per 1 januari 2007 van 275 naar 98 teruggebracht en de bestuurlijke middenlaag (de provincie, zeg maar) is gemarginaliseerd. De fusie van gemeenten was in beginsel vrijwillig, maar de regering “beloofde” dat als de gemeenten er zelf niet uitkwamen om de noodzakelijk geachte schaalvergroting

door te voeren, de regering het voor ze zou doen. Het enthousiasme voor fuseren was ongekend en groter dan de Minister-President zelf verwacht had ... Deze aanpak leek onze Minister van BZK Remkes wel wat in zijn strijd tegen de “bestuurlijke drukte” en dat liet hij in zijn nota na het bezoek aan Denemarken ook weten, maar prompt namen de politieke partijen in hun programma voor de naderende verkiezingen op dat fusies tussen gemeenten op basis van vrijwilligheid dienden te geschieden. De boodschap was helder: zo’n vaart als in Denemarken loopt het hier niet. Zoals gezegd, deze bestuurlijke hervorming in Denemarken was er niet vanwege e-Government, maar werkt daarop wel gunstig uit: een kleiner aantal bestuurlijke eenheden, één of maximaal twee bestuurslagen die over een zaak gaan, korte lijnen, afname van bestuurlijke drukte; dat versimpelt ook e-Government.

Deze aanpak roept bij mij o.a. in herinnering hoe de DG Rijksbegroting mij (als directeur O&I van BZ) in de jaren ’80 uitnodigde mee te doen met de bouw van een financieel systeem waar al zes of zeven departementen aan werkten. Het leek me een pracht idee want wij moesten nog aan de bouw van een nieuw systeem beginnen. Ik wilde graag “meeliften,” tot ik de in mijn ogen absurd hoge prijs van onze deelname hoorde. Zo’n budget hadden we in die tijd bij lange na niet voor de hele automatisering bij BZ! Ik stelde daarom de wedervraag waarom Financiën niet zelf een systeem voor de Rijksboekhouding maakte en de klonen daarvan om niet aan de ministeries beschikbaar stelde – die konden die kloon dan aan de binnenkant naar eigen behoefte aanpassen maar de interoperabele verbinding met de Rijksboekhouding zou gegarandeerd moeten zijn (het Legoblokjes-systeem noemden we dat, de inhoud van de blokjes kon afwijken maar de noppen moesten op elkaar passen; daar kwam Denemarken toen al even in beeld!). Maar dat zou nooit acceptabel zijn voor de ministeries, zo was het antwoord. Waarom niet, zo vraagt men zich af. Het zou het Rijk miljarden bespaard hebben. Was de informatiebehoefte van al die ministeries nu echt zo uniek dat het niet in één centraal ontworpen systeem paste? Willen we echt allemaal ons eigen “ding”? Gebrek aan pragmatisch denken? Of speelt ook mee dat als je centraal iets ontwerpt (en oplegt) je wel je nek moet uitsteken? Heb ik het mis als ik meen dat ons Ministerie van Financiën daarin geen grote traditie heeft?

Anders dan in Nederland speelt het Deense Ministerie van Financiën een sleutelrol in zowel de bestuurlijke organisatie van de (rijks)overheid als in e-Government. Het Prime Minister’s Office komt nogal eens met initiatieven en daar staat dan het gezag van de Premier achter, maar in de uitwerking en uitvoering ligt een grote macht bij Financiën, waar de minister traditioneel een vertrouweling en partijgenoot van de Premier is. Risico’s worden daarbij niet gemedend. En natuurlijk gaat het ook wel eens mis, maar dat hoort bij risicovol gedrag. Voorbeeld: inmiddels is ingevoerd dat leveranciers van de rijksoverheid hun facturen elektronisch dienen aan te leveren. Dat hoort bij de leveringsvoorwaarden, zonder elektronische factuur wordt er niet betaald (als overgangsmaatregel kan een leverancier zijn factuur nog wel door een overheidskantoortje elektronisch laten maken, gratis voor kleine bedrijven, tegen betaling voor grote). Dat systeem is zo snel ingevoerd

dat nog niet alle ministeries die facturen ook elektronisch kunnen verwerken, daar moet tijdelijk nog even weer een vertaalslag terug naar papier worden gemaakt. Maar dat was geen reden de zaak op ijs te zetten, integendeel, de druk om snel voortgang te maken werd verhoogd.

Na drie-en-een-half jaar Denemarken heb ik de indruk dat wij ons risicomijdend gedrag verder hebben doorgevoerd dan de Denen, die toch ook een zeer hoog ontwikkelde verzorgingsstaat-van-de-wieg-tot-het-graf hebben en die ook koesteren, veel meer dan wij kennelijk in Nederland. Er is bijna geen politieke partij die aan de verzorgingsstaat durft te komen en bijna alle partijen lijken de kiezer te willen overtuigen dat zij de beste sociaaldemocraten zijn. Toch komen niet alleen vele delegaties van (semi-)overheidsinstanties de laatste jaren naar Denemarken om van het Deense voorbeeld te leren en inspiratie op te doen. Onlangs was er bijvoorbeeld ook een zware delegatie van VNO-NCW, onze grootste werkgeversorganisatie. "Leren van Legoland" staat er als kop boven het artikel dat naar aanleiding van dit bezoek in hun huisorgaan *Forum* verscheen.

Het is niet mijn bedoeling en ook niet mijn taak om Denemarken aan te prijzen als rolmodel voor Nederland. En zelfs als we het zouden willen kunnen we niet zomaar dingen overnemen eenvoudig omdat de bestuurlijke traditie en bestuurlijke "setting" verschillend zijn van de onze. Maar mijn verblijf in Denemarken heeft me er nog meer dan voorheen van overtuigd dat als je wacht tot de consensus van onderop tot stand komt, er (te) lang niets gebeurt. Af en toe gewoon "doorbijten" is heel verfrissend.

#### **Drs. Gerard J.H.C. Kramer**

is ambassadeur te Kopenhagen en voordien te Bangkok en Dakar. Hij studeerde politieke en sociale wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam en werkt sinds 1971 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zowel in Den Haag als in het buitenland. Hij schreef zijn bijdrage op persoonlijke titel.