

Beheer van standaarden

Rob Meijer

Interoperabiliteit binnen de overheid staat of valt met de beschikbaarheid en het feitelijk gebruik van standaarden. Dat ze er moeten zijn, daar is iedereen het over eens. Dat ze ook moeten worden gebruikt, spreekt vanzelf. Veel minder aandacht is er echter voor het vraagstuk van het beheer ervan.

Toch is dat een belangrijk onderwerp. Standaarden geven richting en stabiliteit in een complexe wereld. Die wereld is echter niet stationair maar verandert voortdurend. Standaarden zullen dus moeten meebewegen, anders voldoen ze niet langer en zijn het geen bruikbare standaarden meer.

Het gaat niet alleen over technologische standaarden maar binnen de overheid nog veel meer om standaarden voor processen, bijvoorbeeld in ketens, maar ook om gegevensstandaarden. Er zijn steeds weer nieuwe maatschappelijke problemen die moeten worden aangepakt of nieuwe zienswijzen om dat te doen met bestaande problemen. Dat leidt tot aanpassingen in wet- en regelgeving en dat op zich weer tot nieuwe of heringerichte processen en bijbehorende gegevens. Ook die nieuwe processen en gegevens moeten dan worden ingepast in het interoperabiliteitsraamwerk en dat noodzaakt dus tot het beheer van standaarden.

En daar manifesteert zich het probleem. Wie gaat dat betalen? Voor de ontwikkeling van standaarden zijn nog wel sponsors te vinden. Vaak is er ook een concrete aanleiding omdat iets moet worden geregeld, bijvoorbeeld de invoering van een nieuwe wet.

Bij het beheer van standaarden ligt dat anders. Dan lopen de zaken al en gaat het om aanpassingen. Er is geen duidelijk direct profijt en dus ook weinig animo om voor die aanpassingen te betalen.

Bij dat beheer gaat het overigens niet alleen om de standaarden sec maar minstens evenveel over de voorlichting en advisering er over. Standaarden die bij niemand bekend zijn, vormen geen standaarden. Met het inrichten van die communicatie zijn ook de nodige kosten gemoeid.

Ik heb deze problemen aan den lijve ondervonden in de tijd dat ik verantwoordelijk was voor de afdeling Informatiebeleid van de VNG. In die periode (1985 tot 1991) waren wij druk met het (laten) opstellen van gegevenswoordenboeken voor de diverse gemeentelijke beleidsterreinen: de Gemeentelijke Functionele Ontwerpen (GFO's). Het opstellen hiervan werd meestal gefinancierd door het betrokken vakdepartement dat belang hechtte aan een goede inrichting en standaardisatie van de gemeentelijke informatievoorziening. De ervaring leerde echter dat daarna het subsidieloket sloot. De gemeenten werden geacht om hun eigen standaarden te onderhouden.

Daarvoor bestond echter geen ander financieringskanaal. Het ging om aanzienlijke bedragen die de mogelijkheden binnen de VNG contributie te boven gingen. Een abonnementensysteem bleek ook niet haalbaar omdat free riders gedrag bij standaarden erg eenvoudig is. Zo zijn de GFO's, na hun aanvankelijk succes, weer

ten onder gegaan door een gebrek aan onderhoud.

Dat gold overigens niet in alle gevallen. Een mooi voorbeeld van hoe het goed kan gaan, is de ontwikkeling van het GFO-P: voor de personeelsinformatie. Daar bleek de sponsor, het A&O Fonds gemeenten, ook de belangrijkste gebruiker. Het A&O Fonds verzamelt voor de onderbouwing van arbeidsmarktbeleid personeelsgegevens bij alle Nederlandse gemeenten en publiceert deze in de vorm van een jaarlijkse Monitor. Om deze gegevens onderling vergelijkbaar te maken werd het GFO-P opgesteld, met daarin de definities van alle gegevens en kengetallen. Dat bleek overigens geen sinecure. Lange discussies bleken nodig om tot heldere definities te komen en gemeenten moesten hun eigen informatievoorziening aanpassen om deze gegevens te kunnen leveren.

Na de eerste versie heeft het A&O Fonds een aantal jaren een werkgroep gefinancierd, die alle gegevensdefinities jaarlijks moest actualiseren. Ik heb deze werkgroep zelf een aantal jaren voorgezeten en ook deze aanpassing bleek geen sinecure. De jaarlijkse aanpassingen waren vaak ingrijpend. De hele systematiek werkte echter wel.

Met de GFO's ging het dus verkeerd maar van fouten, ook van bestuurlijke fouten, kunnen we leren. Het onderwerp is zeker weer aan de orde. Een mooi voorbeeld zijn de standaarden die het ICTU Programma EGEM heeft ontwikkeld voor de gemeentelijke informatievoorziening. EGEM is een Programma en dus per definitie tijdelijk. De ontwikkelde standaarden blijven echter nodig en moeten in de loop van de jaren worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden, vooral door veranderingen in wet- en regelgeving. Daarmee doet zich dus een financieringsvraagstuk voor dat momenteel gelukkig bestuurlijke aandacht krijgt. Hetzelfde probleem zal zich voordoen met de standaarden die zijn vastgesteld door het Standaardisatie Forum. Het beheer daarvan is belegd bij de GBO, die daarvoor dan wel structurele middelen moet krijgen.

Als bestuurlijk probleem is dit alles niet nieuw. Gemeenten weten dat het gemakkelijker is om de initiële investering in voorzieningen gefinancierd te krijgen dan de jaarlijkse exploitatie rond te krijgen.

In dat verband herinner ik me de problemen van een wethouder van een middelgrote gemeenten die financiële zorgen had over de exploitatie van de lokale schouwburg en van het gemeentelijk zwembad. Naar zijn zeggen had hij daarvoor bestuurlijk wel de oplossing: "We slopen gewoon de schouwburg en dempen dan met het puin het zwembad!".

Laten we hopen dat het de standaarden voor interoperabiliteit beter zal vergaan.

Drs. Rob Meijer

was van 1985 tot 1991 hoofd van de afdeling Informatiebeleid van de VNG. Van 2003 tot 2008 was hij plv. directeur van Het Expertise Centrum. Hij heeft vele adviesopdrachten betreffende architectuur en standaardisatie uitgevoerd. Zo was hij projectleider van het consortium dat een second opinion betreffende de NORA formuleerde.