

# Automatisering bij de overheid

**Automatiseringsprojecten bij de overheid zijn vanwege hun complexiteit en hoge kosten moeilijk beheersbaar. Aan de hand van een door de minister van Binnenlandse Zaken gepresenteerde nota bespreekt de auteur de huidige stand van zaken. Het verdient aanbeveling om de coördinatie van de informatievoorziening te verbeteren ten einde de beheersbaarheid te vergroten. Het automatiseringsproces wordt overwegend passief tegemoetgetreden. Een meer gerichte sturing van het automatiseringsproces door een betere afstemming op de doelstellingen is gewenst.**

**DRS. R.A.M. MEIJER\***

Onlangs heeft het CBS weer cijfers gepubliceerd over de uitgaven voor de automatisering van de overheid. Deze blijken sterk gestegen te zijn. Daarnaast zijn er vele krantenberichten over niet geslaagde projecten. De overheidsautomatisering blijkt zowel problematisch als duur. Binnenkort wordt in de Tweede Kamer een nota ter zake van de coördinerend bewindsman, de minister van Binnenlandse Zaken, besproken. Is het echt zo'n puinhoop en moet er hoognodig een parlementaire enquête aan worden gewijd of is er sprake van een leerproces, met vallen en opstaan?

Ruwweg kan worden gesteld dat binnen de overheid er dit jaar ruim f 2 miljard wordt uitgegeven aan automatisering, dat er ongeveer 10.000 professionele automatiseringsmedewerkers werkzaam zijn en dat circa 150.000 overheidsdienaren voor hun dagelijkse werk automatiseringshulpmiddelen gebruiken. De vraag is natuurlijk wat de burger voor dit alles uiteindelijk terugkrijgt, een meer geautomatiseerde overheid ongetwijfeld, maar ook een betere?

Alvorens daarop antwoord kan worden gegeven, moeten we natuurlijk weten wat er gebeurt. Welke projecten lopen er allemaal? Illustratief voor de problematiek is dat daarop nauwelijks zicht bestaat. Individuele projecten komen af en toe in beeld (vooral als er iets niet goed gaat) maar een systematisch inzicht ontbreekt. Er is nog een probleem. Vele malen is inmiddels gebleken dat de beheersbaarheid van met name de omvangrijke automatiseringsprojecten binnen de overheid niet zo eenvoudig is. Recent heeft dit zelfs enige bewindslieden het politieke hoofd gekost (de paspoortaffaire), terwijl het voor een andere bewindsman niet veel heeft gescheeld (studiefinanciering).

De Tweede Kamer maakt zich inmiddels grote zorgen. In een motie-Kohnstamm verzocht de Kamer eind vorig jaar dan ook de coördinerend bewindsman voor overheidsinformatievoorziening, de minister van Binnenlandse Zaken, om een samenhangende nota over het onderwerp<sup>1</sup>. Deze nota, in de wandeling BIOS-nota geheten, is inmiddels verschenen<sup>2</sup>. Naar verwachting zal deze begin 1989 door de Kamer worden behandeld.

In de loop van dit artikel wil ik aandacht besteden aan enkele ontwikkelingstendenties binnen de automatisering. Daarna presenteer ik een binnen de VNG ontwikkeld model voor de aanpak van informatiebeleid en automatisering

binnen de overheid en analyseer aan de hand daarvan de huidige stand van zaken. Vervolgens besteed ik aandacht aan het voorgestelde beleid in de BIOS-nota. Ik sluit af met een commentaar.

## De drie fasen van automatisering

Ik wil hier niet zozeer ingaan op technische zaken als wel op een ontwikkeling die met name de organisatie van de informatievoorziening en de automatisering betreft. Het gaat om een door mij reeds eerder gemaakte indeling in drie fasen van automatisering: technische centralisatie, technische decentralisatie en de fase van communicatie en integratie<sup>3</sup>.

In de eerste fase, die van de *technische centralisatie*, is sprake van massale gegevensverwerking in rekencentra. Het management van de organisaties die gebruik maakten van deze rekencentra, hoefde zelf niet na te denken over automatisering maar alleen over de eigen wensen en over de kosten.

Het gebrek aan flexibiliteit van de grote rekencentra in combinatie met de als gevolg van de technische ontwikkelingen steeds gunstiger wordende prijs-prestatieverhouding van computers, leidde tot de tweede fase, die van de *technische decentralisatie*. Organisaties haalden de computers in eigen huis, met alle organisatorische gevolgen van dien. In het begin dacht het management nog dat het om de keuze van het juiste kastje ging. Later zag men het belang van de juiste programmatuur. De meeste organisaties binnen de overheid (en ook binnen het bedrijfsleven) worstelen nog met deze tweede fase.

Om het allemaal nog ingewikkelder te maken, begint thans een derde fase, die van *communicatie en integratie*. Hierbij worden twee technische ontwikkelingen geïnte-

\* Hoofd van de afdeling Informatiebeleid, Beleidsanalyse en Automatisering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

1. Motie Kohnstamm, Tweede Kamer, 1987-1988, 20 200, nr. 20.

2. BIOS-nota, Tweede Kamer, 1987-1988, 20 644, nr. 2.

3. R.A.M. Meijer, Overheidsautomatisering: techniek zonder beleid, *Openbare Uitgaven*, 1987, nr.3.

greerd: die van de snelle gegevensverwerking door computers (data processing) en het elektronische gegevenstransport (telecommunicatie). De combinatie wordt 'data-communicatie' of ook wel 'telematica' genoemd.

De organisatorische en sociale gevolgen hiervan zullen gigantisch zijn. Slechts het eerste begin hiervan is thans in zicht. Het belang van deze fase is vooral gelegen in de bestuurlijk-organisatorische aspecten ervan. De derde fase betreft vooral de (her)structurering van gegevensstromen tussen organisaties. Dit is de fase van de inter-organisatorische netwerken.

Ook binnen het bedrijfsleven neemt de betekenis van die netwerken nu snel toe en constateert men tegelijkertijd voor welke bestuurlijke en organisatorische vragen men dan komt te staan. Voor een overzicht van Nederlandse ontwikkelingen als Intis (project in de Rotterdamse haven), het assurantienetwerk, het Surf-netwerk van de universiteiten<sup>4</sup>.

Binnen de overheid heeft men tot nu toe vooral aandacht voor de eigen (deel) organisatie. Daar juist binnen de overheid sprake is van sterk samenhangende informatiestromen tussen delen ervan (bij voorbeeld tussen de bestuurslagen, maar ook tussen departementen) en dat een beleid gericht op kwaliteitsverbetering van de informatievoorziening daarmee dus rekening zal moeten houden, mag dit niet zo blijven.

## Vraag en aanbod

Om een beschrijving te kunnen geven van de huidige stand van zaken en een oordeel over het voorgestelde beleid in de BIOS-nota zal een referentiekader moeten worden gehanteerd. Binnen de VNG is voor de benadering van de gemeentelijke automatiseringsproblematiek een vraag-aanbod-model ontwikkeld<sup>5</sup>. De structuur van de informatievoorziening binnen organisaties wordt geanalyseerd als een integratie van vraag en aanbod van vijf aspecten van informatievoorziening, onder bepaalde bestuurlijke randvoorwaarden en doelstellingen.

Deze analyse betekent niet dat er een gedetailleerd 'super informatieplan' voor de gehele overheid zou moeten worden opgesteld. Dit zou onmogelijk zijn. De problemen verbonden aan grote systemen worden steeds duidelijker<sup>6</sup>. Het model wordt in eerste instantie gehanteerd om de complexe problematiek in wat kleinere stukken te hakken. Toch

is het model wel duidelijk gericht op sturing op hoofdlijnen. Het 'macro-plan' voor de overheidsautomatisering bevat echter niet zozeer een beschrijving van grote systemen als wel een beschrijving van algemene doelstellingen, bestuurlijk-organisatorische randvoorwaarden en een zekere mate van standaardisatie (zie het schema).

Als vorm van informatieplanning houdt dit model in dat in eerste instantie wordt geïnventariseerd wat het huidige aanbod is op het terrein van de informatievoorziening, welke gegevens aanwezig zijn en wat de automatiseringsgraad is van de organisatie, welke procedures er bestaan op het terrein van de informatievoorziening binnen de organisatie en hoe het (externe) aanbod van automatiseringsproducten eruit ziet. Dit is de fase van het aanbod.

Daarna wordt de vraag geïnventariseerd. Welke knelpunten zijn er momenteel in de informatievoorziening en welke behoeften leven er binnen de organisatie? Welke externe ontwikkelingen ziet men op zich af komen?

In de derde fase van de vraag-aanbodbenadering worden de randvoorwaarden en beleidsdoelstellingen bij het proces van informatisering vastgesteld. Dit is bij uitstek een zaak van bestuur en management. Wil men gaan reorganiseren of juist de organisatie stabiel houden? Gaat het om verbetering van de dienstverlening aan de burger of juist om het interne functioneren? Gaat het om efficiency of om effectiviteit?

Daarna volgt de vierde en laatste stap, het proces van integratie. Of wel, hoe formuleren we de wenselijke situatie en scheppen wij voorwaarden dat deze te zijner tijd wordt bereikt. Deze vierde stap vormt het informatieplan, met als technische paragraaf het automatiseringsplan.

Ik wil nu trachten dit model in eerste instantie toe te passen om een beschrijving te geven van de huidige stand van zaken. Daarna kan de BIOS-nota worden gezien als een beschrijving van de *wenselijke* opzet van de hoofdlijnen van overheidsinformatievoorziening (en in beginsel zelfs als een *integratie* van vraag en aanbod). Daarbij moet men zich ervan bewust zijn dat de daadwerkelijke invulling van de overheidsautomatisering plaatsvindt op een lager niveau en sterk gedecentraliseerd is. In feite kan men met verschillende 'planningslagen' werken, tot op afdelingsniveau toe. Telkens komen de vijf aspecten dan aan de orde.

## Gegevens

Amerikaans onderzoek naar de ervaringen van ondernemingen met automatisering heeft aangetoond dat organisaties, haast wetmatig, een aantal fasen doorlopen tot zij de fase hebben bereikt dat 'informatie' een geaccepteerd produktiemiddel is geworden<sup>7</sup>. In één van de latere fasen begint men in te zien dat de kwaliteit van de informatievoorziening vooral is gelegen in een effectief beheer van de gegevens die binnen de organisatie worden gebruikt. Vooral gegevens die op vele plaatsen worden gebruikt (de z.g. basisregistraties) krijgen daarbij veel aandacht.

Langzaam begint het belang hiervan binnen de overheid door te dringen. Bij sommige departementen vormt het expliciet beleid (O&W). Ook bij gemeenten is dat steeds meer het geval<sup>8</sup>. Dit betreft nog vooral de fase van de technische decentralisatie. Toch wordt in dit opzicht al een aanzet gemaakt tot de fase van communicatie en integratie.

Schema. Vraag- en aanbodmodel automatisering

Algemeen beleid		
Aanbod	Integratie	Vraag
Gegevensverzamelingen	basisregistraties, gegevensgids	knelpunten, wensen, externe ontwikkelingen
Personeel	functies, opleidingen, overleg	knelpunten, wensen, externe ontwikkelingen
Organisatie, regelgeving	verantwoordelijkheden, procedures structuur	knelpunten, wensen, externe ontwikkelingen
Financiën	uitgaven-niveau	knelpunten, wensen, externe ontwikkelingen
Techniek	automatiseringsplan	knelpunten, wensen, externe ontwikkelingen
Beheersing		

4. Zie P. van de Vlist, *Telematica netwerken*, Tutein Nolthenius, Amsterdam, 1987.

5. Zie H. Bos, *Over integraal bestuur en informatiebeleid*, *Bestuurswetenschappen*, 1985, nr. 6.

6. Voor een kritische benadering zie T. Huppés, Een nieuwe visie op overheidsautomatisering, in: T. Huppés (red.), *De overheid op weg naar de informatiemaatschappij*, Stenfert Kroese, Leiden, 1988.

7. R.L. Nolan, Managing the crisis in data processing, *Harvard Business Review*, maart-april 1979.

8. R.A.M. Meijer, Trends in de gemeentelijke automatisering, *Informatie*, 1988, nr. 10.

Het belangrijkste voorbeeld daarvan is de opzet van de nieuwe gemeentelijke bevolkingsadministratie (gba). Daarbij is het de bedoeling dat circa driehonderd instanties binnen de overheid met een geavanceerd datacommunicatienetwerk worden verbonden met de geautomatiseerde gemeentelijke bevolkingsadministraties. Dit is waarschijnlijk het grootste lopende project op het terrein van overheidsautomatisering. De problemen zijn dan ook niet gering. Het ligt in de bedoeling dat ook op andere terreinen dergelijke basisregistraties worden opgezet (bij voorbeeld vastgoed, maatschappelijke objecten, voer- en vaartuigen enz.). De voortgang is tot nu toe moeizaam.

### Organisatie

Hoe liggen thans de verantwoordelijkheden betreffende de overheidsautomatisering en hoe is deze georganiseerd? Een interessant punt, vooral als het fout lijkt te gaan en de vraag is wie er in het enquêtebankje komt te zitten. Indien er inderdaad een enquête zou komen, kan dat ons bij rechtstreekse uitzending nog jarenlang televisiekijken kosten.

De verantwoordelijkheid is namelijk sterk gedecentraliseerd. Elk departement, elke provincie en elke gemeente is zelf verantwoordelijk voor de eigen informatievoorziening. Toch is er officieel een coördinerend minister, die van Binnenlandse Zaken, maar waarvoor deze nu precies verantwoordelijk is, is materieel nooit echt duidelijk geworden. Zijn formele verantwoordelijkheid ligt vast in het Besluit informatievoorziening rijksdienst, dat echter nauwelijks sancties bij niet-naleving kent. In de praktijk bemoeit Biza zich nauwelijks met de andere departementen en de andere bestuurslagen en gaat een ieder zijn eigen weg. Pogingen van Biza om verder te gaan zijn altijd verzand omdat het in de ministerraad immer allen tegen één was.

De positie van coördinerende bewindslieden is in algemene zin in de laatste kabinetten nimmer sterk geweest. Of dit juist is, vormt een andere vraag. Toch is de situatie op het terrein van de informatievoorziening niet fundamenteel anders dan die bij een andere middenfunctie als bij voorbeeld 'Financiën'. Ook de besluitvorming over het uitgeven van geld is binnen de overheid sterk gedecentraliseerd, maar daar is ieders verantwoordelijkheid duidelijk. Als de minister van Onderwijs meer uitgeeft dan begroot, dan heeft deze een probleem. Als het verkeerd gaat met de waarde van de gulden of met het financieringstekort moet echter de coördinerend bewindsman, die van Financiën, opdraven. De rollen zijn op het financiële terrein dus duidelijk.

Op het terrein van het nieuwe bestuursmiddel, de informatievoorziening, is de verdeling van de verantwoordelijkheden (nog) niet duidelijk. Voor één onderdeel van de organisatie van de informatievoorziening, de privacybescherming, is de zaak wel duidelijk. Hierop wordt de minister van Justitie aangesproken. Misschien mag de conclusie worden getrokken dat er hier duidelijkheid is omdat het politiek belangrijk wordt gevonden. Wellicht mag zelfs worden gesteld dat de privacyproblematiek het enige onderdeel vormt van de overheidsinformatisering waarvoor politieke aandacht bestaat. Dat geldt zeker nog niet voor het organisatorische aspect beveiliging, zoals ook blijkt uit het recente rapport van de Rekenkamer, waaruit blijkt dat het een rommeltje is<sup>9</sup>. Toch is politieke aandacht voor dit punt van groot belang. Niet alleen vanuit privacy-overwegingen maar ook omdat de totale overheid steeds afhankelijker wordt van informatietechnologie en daardoor steeds kwetsbaarder.

Een ander facet van de organisatie is de bestaande adviesstructuur. De belangrijkste advieslichamen zijn een Onderraad voor de Rijksdienst, de Bestuurlijke Overleg Commissie Overheidsinformatievoorziening (BOCO), samengesteld uit bestuurlijke vertegenwoordigers van de drie

bestuurslagen en een aantal meer sectorale advieslichamen<sup>10</sup>. Hiernaast functioneert er een tijdelijke commissie met een brede taakstelling: de Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening (CCOI). Deze commissie, die past in de trend om problemen waar de overheid zelf niet uitkomt door het bedrijfsleven te laten oplossen, wordt voorgezeten door de oud VNO-voorzitter Van Veen.

### Personeel

In 1986 bleken er volgens het CBS binnen de totale overheid bijna 8.500 medewerkers te zijn geweest die waren belast met specifieke automatiseringstaken. In dat jaar waren er ruim 88.000 medewerkers die geregeld voor het eigen werk achter een terminal of computer zaten. Dat aantal groeit overigens sterk. In 1985 waren er 77.000. In 1987 ruim 125.000, een stijging van ruim 63% in twee jaar! Automatisering betekent dan ook om- en bijscholing. In beginsel moeten hierbij drie groepen worden onderscheiden.

In de eerste plaats het *bestuur en management*. Informatievoorziening en automatisering zijn bij uitstek een zaak van het topmanagement van de betrokken organisatie. Toch ontbreekt daar vaak de deskundigheid en denkt men dat het een zaak van technici is. Dit is even juist als de stelling dat het uitgavenbeleid van een overheidsorganisatie een zaak van de boekhouding is! Jammer genoeg is sprake van een vicieuze cirkel. Het topmanagement is niet deskundig en weigert dat te worden omdat men het een zaak van technici vindt. Omdat men niet deskundig is ziet men niet in dat dit uitgangspunt onjuist is. Momenteel wordt er door instanties als het NIO en ook door de VNG hard gewerkt om in deze opstelling verandering te brengen.

Een tweede groep is het *automatiseringspersoneel*, binnen de totale overheid zo'n 10.000 mensen. Vaak wordt gedacht dat dit de groep is die het allemaal al weet. In feite gaat het binnen de informatica echter om een zeer uitgestrekt en heterogeen terrein van kennis, met steeds nieuwe ontwikkelingen en ook functies. De informatica is als vakgebied feitelijk nog onderontwikkeld. Er wordt nog vaak te simpel gedacht dat die kennis wel bij het bedrijfsleven is te vinden. Dat geldt slechts voor een deel van de functies. Binnen de overheidsorganisatie zal ook kennis aanwezig moeten zijn, zij het kennis van een andere orde.

Het gaat er in toenemende mate om hoe het functioneren van de eigen organisatie kan worden verbeterd met informatietechnologie en die kennis behoort tot de organisatie. Hier ligt weer de parallel met de financiële functie: het uitgavenbeleid besteedt men ook niet uit (de controle is weer een andere zaak). Niet voor niets stelde de president van de Rekenkamer tijdens een recent congres dat er meer 'informatiemanagers' bij de overheid moeten komen. Opleidingen hiervoor zijn er echter niet of nauwelijks.

De derde groep zijn de *gebruikers*, inmiddels zo'n 150.000 overheidsdienaren. Hier is duidelijk sprake van een enorme opleidingsbehoefte. Dat geldt trouwens ook voor het 'middle management', dat niet alleen de nieuwe technologieën moet helpen invoeren maar ook zelf wordt bedreigd (denk aan de recente kranteberichten over dreigende vermindering van het middenkader bij Shell).

### Kosten

Uit de tabel blijkt dat de overheid grote bedragen uitgeeft aan automatisering. Om misverstanden te voorkomen: het gaat daarbij niet alleen om de aanschafkosten van computers. Het gaat om exploitatiekosten.

9. Algemene Rekenkamer, *Computerbeveiliging*, Tweede Kamer, 1988-1989, brief van 9 november 1989, 20 904, nrs. 1 en 2.

10. Bij voorbeeld de voorlopige Raad voor de Persoonsinformatievoorziening (RAP) of de voorlopige Raad voor de Vastgoedinformatievoorziening (RAVI). Er zijn echter nog tal van andere raden en adviesinstanties.

Tabel. Kosten van automatisering bij de overheid, 1986 in mln. gld.

Naar bestuurslaag	1985	1986	1987	1988
Rijksoverheid	1.021	1.123	1.303	1.420
Gemeenten	558	582	649	695
Provincies/waterschappen	41	61	81	92
Totaal	1.620	1.766	2.033	2.207

Procentuele verdeling naar kostensoort, 1986

Apparatuur	Personeel lonen	Personeel opleidingen	Software standaard	Software speciaal	Overige
34	27	2	6	11	21

De stijgende trend van de automatiseringsuitgaven zal ongetwijfeld worden doorgetrokken. In tegenstelling tot grote delen van het bedrijfsleven gaat het bij de overheid niet alleen om ondersteunende processen, maar meestal ook om de primaire processen. De overheid is een informatieverwerkend en – producerend bedrijf. Enigszins vergelijkbaar zijn bedrijfstakken als het bank- en verzekeringswezen. Daar worden momenteel ook enorme bedragen uitgegeven aan automatisering. Deze bedrijfstakken zijn duidelijk ook in de derde fase van automatisering, die van de netwerken. De overheid moet daar overwegend nog aan beginnen.

In die derde fase wordt de bekostiging van de grote netwerken voor de overheid nog een groot probleem. De voordelen hoeven namelijk niet per definitie neer te slaan op de plaatsen waar de investeringen worden gedaan. De politie bij voorbeeld profiteert vooral indien de Rijksdienst voor het Wegverkeer investeert in het per netwerk bereikbaar maken van de registers. Betalen doet de politie echter niet.

De gemeenten moeten in het kader van de nieuwe bevolkingsadministratie investeren ten behoeve van de landelijke afnemers van bevolkingsgegevens. Ook hier dus een paradox. Hoe efficiënter het systeem (omdat vele instanties binnen de overheid er gebruik van kunnen maken), hoe groter het bekostigingsprobleem en hoe kleiner dus de kans dat er echt wat van de grond komt. Over de kosten van de nieuwe bevolkingsadministratie is en wordt tussen rijk en gemeenten jarenlang onderhandeld. Wat betreft dit soort projecten moeten dus oplossingen worden gevonden.

### Techniek

Een algemeen beleid binnen de overheid op het terrein van de techniek is nauwelijks aanwezig. Een algemeen voorschrift bestaat er in feite alleen voor het verplicht gebruik door de rijksdienst van Datanet-I voor datacommunicatie.

Over de vraag of dit gebrek aan een duidelijke lijn negatief moet worden beoordeeld, kan verschillend worden gedacht. In het algemeen wordt het voor de totale overheid niet als probleem ervaren en voor zover dat wel het geval is, wordt het binnen de deelorganisaties opgelost.

Overigens wordt in andere landen soms wel een duidelijke lijn gevolgd. Met name de standaardisatie van besturingssystemen (bij voorbeeld UNIX) krijgt aandacht. Ook in EG-verband wordt hieraan in toenemende mate aandacht geschonken. Pas in de derde fase van communicatie en integratie zal op dit gebied een belangrijk probleem ontstaan omdat dan verschillende machines met elkaar moeten kunnen 'praten'. Dit probleem tracht men op te lossen door met standaarden te komen op het terrein van de datacommunicatie. Als iedereen dezelfde communicatie-

standaard hanteert kan de keuze van de machines voor alle betrokkenen vrij zijn. Hier ligt met name een taak voor de reeds genoemde CCOI, die mede tot taak heeft een datacommunicatieplan voor de gehele overheid op te stellen.

### De motie-Kohnstamm

Na deze descriptieve fase tracht ik het vraag-aanbodmodel nu te hanteren als een meer beleidsmatige benadering van de overheidsautomatisering. Dit veronderstelt dus dat informatie- en automatiseringsbeleid worden gezien als een doelbewust omgaan met nieuwe middelen om bepaalde doelstellingen te bereiken. Dit veronderstelt dan ook een actieve opstelling van het bestuur, in dit geval dus van regering en parlement.

De Tweede Kamer heeft zich tot nu toe nogal op afstand met de materie bezig gehouden. Er bestaat ook geen aparte vaste commissie voor, zoals bij voorbeeld wel voor financiën of ambtenarenzaken. Dit betekent dat de aandacht voor automatisering en informatiebeleid zeer versnipperd is binnen de fracties. Alleen in de commissie voor Binnenlandse Zaken komt het onderwerp op bredere wijze aan de orde. Vooral naar aanleiding van het kritische rapport van de Rekenkamer van enkele jaren geleden<sup>11</sup> begon de commissie zich ongerust te maken. Van de zijde van de coördinerend bewindsman werd hierop vooral gereageerd in de vorm van het instellen van de reeds genoemde CCOI. Dit bleek na enige tijd de Kamer niet voldoende. Deze verlangde van de minister van Binnenlandse Zaken een actievere opstelling en legde dit vast in de reeds genoemde motie-Kohnstamm. Kort samengevat komt deze motie op het volgende neer:

- er is behoefte aan politiek-inhoudelijke sturing ten aanzien van informatievoorzieningsbeleid;
- er bestaat onvoldoende inzicht in inhoud en financiële omvang van het beleid;
- ten behoeve van politieke sturing zijn een heldere afbakening van verantwoordelijkheden en versterking van de bevoegdheden van de coördinerend minister absolute randvoorwaarden.

### De BIOS-nota

Dit leidde in juli 1988 tot het verschijnen van de nota *Beleid informatievoorziening openbare sector* (BIOS-nota), die formeel door het gehele kabinet is vastgesteld. Ik geef een beeld met behulp van de elementen van het vraag-aanbod-model.

### Gegevens

De nota noemt als element van coördinatie het vaststellen van gegevensdefinitie ten behoeve van informatie die voor verscheidene instanties van belang is. Deze gegevens moeten worden vastgelegd in basisregistraties.

### Organisatie

Er komt een herziening van het bestaande Besluit informatievoorziening rijksdienst (ivr). In dit nieuwe Besluit ivr worden de taken van de coördinerend minister als volgt omschreven:

- het ordenen en eenduidig vastleggen van taken en verantwoordelijkheden op het terrein van de informatievoorziening;

11. Rapport van de Algemene Rekenkamer inzake de Overheidsautomatisering, Tweede Kamer, 1985, 19 220.

- het in samenhang daarmee ontwikkelen en hanteren van instrumenten om politiek-inhoudelijke sturing te optimaliseren;
- het bevorderen van interdepartementale en interbestuurlijke afspraken over onder meer gegevens- en datacommunicatiestandaarden;
- het bevorderen van verbeteringen in de aanpak van vooral grote investeringen vergende nieuwe toepassingen;
- het voeren van een actief beleid om kansen te benutten.

In het concept-Besluit informatievoorziening rijksdienst 1989 wordt de nadruk gelegd op de bestuurlijke autonomie en de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken ministers en ook van de andere bestuurslagen. Daarnaast worden voor een aantal deelterreinen coördinerende ministers aangewezen. Deze hebben vooral tot taak 'structuurschetsen' op te stellen voor het betreffende gebied.

Het kabinet blijft van mening dat door de verschillende departementen informatieplannen moeten worden gemaakt. Deze behoeven geen goedkeuring van de minister van Binnenlandse Zaken. Wel dienen ze ter kennisneming aan Biza te worden toegezonden. Biza toetst ze aan de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid op het punt van de informatievoorziening en reageert binnen drie maanden. In geval van verschil van mening wordt het punt voorgelegd aan de ministerraad.

Een nieuw element is ook het bepleiten van contra-expertise voor omvangrijke projecten met een hoog risico.

### Opleidingen

Op dit punt weinig nieuws. In de BIOS-nota wordt een overzicht gegeven van het lopende beleid.

### Kosten

Opmerkelijk is dat in de BIOS-nota geen overzicht wordt gegeven van de huidige uitgaven en de wijze van besteding. Wel is aan de Kamer toegezegd dat een dergelijk overzicht nog zal worden toegestuurd. Concreet beleid op het terrein van kostenberekening en -verrekening is in de BIOS-nota niet vinden. Wel wordt er op allerlei zaken gestudeerd.

### Techniek

Ook op dit terrein worden nauwelijks uitspraken gedaan. Hardware en software blijven een zaak van de individuele beslissers binnen de overheid. Alleen op het terrein van de datacommunicatie moet het beleid worden gericht op standaardisatie. Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de CCOI om tot een Datacommunicatie-atlas te komen.

### Doelstellingen

In het concept-Besluit informatievoorziening rijksdienst 1989 wordt een aantal beginselen vast gelegd:

- beperking van het aantal informatievragen en gegevensverzamelingen;
- verzameling van informatie zo dicht mogelijk bij de bron en zo mogelijk ontleend aan basisregistraties;
- regulering van informatievastlegging en van informatieverstrekking aan derden;
- aggregatie op zo laag mogelijk niveau van reeds elders beschikbare informatie voor vorming en vaststelling van beleid;
- regulering van het leggen van systematische verbanden tussen informatie (koppeling van gegevensbestanden);
- beperking van het dubbel verzamelen en verwerken tot noodzakelijke gevallen.

Daarnaast wordt bepaald dat het beheer van informatie gedecentraliseerd dan wel gedeconcentreerd dient te zijn in samenhang met de decentralisatie, respectievelijk de

concentratie van taken. Wel zal het systeembeheer dan op centraal niveau moeten liggen.

## Commentaar

Een beoordeling van het in de BIOS-nota gepresenteerde beleid kan vanuit twee invalshoeken plaatvinden:

- hoe voorkomen wij dat de overheidsautomatisering een organisatorische en financiële puinhoop wordt? Dit is vooral een korte termijn benadering. Het beleid van regering en parlement is dan vooral gericht op vergroting van de *beheersbaarheid*;
- hoe zorgen wij ervoor dat dit nieuwe bestuursmiddel bijdraagt aan een beter functionerende en meer klantgerichte overheid? Dit is de fundamentele vraag, die gericht is op de lange termijn. Het beleid van regering en parlement moet daarbij vooral gericht zijn op het formuleren van *doelstellingen*.

Eerst de 'puinhoop'-benadering, maar daarbij gelijk bij de probleemstelling een relativering. In de eerste plaats zijn de problemen bij het bedrijfsleven niet minder, zoals elke ingewijde weet. In de tweede plaats moet de overheid 'leren' omgaan met structurering van de informatievoorziening en automatisering.

De vraag is dus of de BIOS-nota dit leerproces versnelt en de voorwaarden schept voor een betere aanpak. De bijdrage van de BIOS-nota in dit verband is vooral dat de problematiek conceptueel wordt verhelderd. Duidelijker dan voorheen is aangegeven wat de aard van de verschillende problemen is en hoe de verantwoordelijkheden liggen. Hoewel velen wellicht weinig waarde aan dit punt zullen hechten, is dit een belangrijke stap vooruit.

Ook de verdeling van de verantwoordelijkheden lijkt mij in hoofdlijnen juist (hoewel ik wel problemen heb met de interbestuurlijke informatievoorziening). Wellicht hadden sommigen graag gezien dat de minister van Binnenlandse Zaken de totale coördinatie naar zich toe had getrokken. Nog los van de vraag of hem dat in het kabinet zou zijn gelukt, is het ook niet functioneel. De problematiek is te complex.

Moge de voorgestelde structuur van een vooral aan algemene lijnen toetsende coördinerend minister en het gebruik van contra-expertise dan nog niet zo gek zijn, de grote vraag is dan of dit in de bestuurlijke praktijk ook wordt waargemaakt. Dit vraagt om een actief optredende minister, die bereid is om problemen in de ministerraad uit te vechten en om een kwantitatief en kwalitatief goed ambtelijk apparaat bij Biza. De paspoortenquête heeft echter duidelijk gemaakt dat er op beide terreinen de nodige problemen zijn (problemen overigens van andere aard dan die bij Buitenlandse Zaken). De BIOS-nota geeft geen enkele indicatie dat deze problemen worden aangepakt. Ook aan de praktische aanpak van andere problemen levert de BIOS-nota geen bijdrage. Er wordt slechts verwezen naar lopend beleid.

Wat betreft de tweede invalshoek, de bijdrage aan een betere overheid, is het beeld evenzeer gemengd. Op zich is het goed dat er enkele belangrijke algemene doelstellingen en randvoorwaarden zijn vastgelegd. Op geen enkele wijze wordt echter duidelijk gemaakt dat we met de overheidsinformatievoorziening ook iets *willen* en wat dan wel. De BIOS-nota schept meer het beeld van een technologische golf die over ons heen komt en waarin we moeten proberen het hoofd boven water te houden.

Op zich is dit wel een duidelijke politieke keuze. Het zal echter interessant zijn om te bezien of de Kamer er in meerderheid ook zo over denkt. De expliciete duiding in de mo-

tie-Kohnstamm van de behoefte aan een politiek-inhoudelijke sturing geeft reeds een indicatie.

Vanzelfsprekend kunnen vele doelstellingen slechts op micro-niveau worden aangegeven. Sommigen, zoals Huppes, trekken daaruit de conclusie dat wij elke poging tot coördinatie op hoger niveau moeten opgeven en dat een 'bottom up'-benadering het enige is wat echt zal werken<sup>12</sup>. Inhoudelijk is daarvoor veel te zeggen. De echte vernieuwingen zullen van onderop moeten komen en dat proces valt van bovenaf nauwelijks te sturen.

De 'bottom up'-benadering gaat echter voorbij aan het feit dat het in de tussentijd een enorme puinhoop kan worden. De derde fase van automatisering betekent immers dat organisaties met elkaar van doen krijgen en dat bepaalde organisaties aan anderen (zowel andere onderdelen van de overheid als de gemeenten alsook de burger!) hun wil zullen willen opleggen. Dit zal nog voor het nodige rumoer zorgen<sup>13</sup>.

Bij de tweede invalshoek voor overheidsautomatisering zal het daarbij moeten gaan om een juist evenwicht tussen het 'top down' aangeven van algemene doelstellingen en randvoorwaarden en de 'bottom up'-benadering. Een voorbeeld van algemene doelstellingen is de relatie tussen overheid en burger (overigens in de motie-Kohnstamm genoemd). In de BIOS-nota wordt hieraan slechts zeer oppervlakkig aandacht besteed. Hetzelfde geldt voor de inzet van informatietechnologie voor het realiseren van de altijd met de mond beleden beleidslijn van bestuurlijke decentralisatie. Idem voor de verbetering van de kwaliteit van de arbeidsplaatsen binnen de overheid. Toch zijn dit zeer wezenlijke zaken. De ervaring leert inmiddels dat de informatietechnologie zowel decentralisatie als verbetering van de arbeidsplaats mogelijk maakt. Ongestuurd leidt het echter vanzelf tot centralisatie en uitholling van taken. In de BIOS-nota is niets over dit alles te lezen, laat staan dat er een beleid wordt geformuleerd.

---

## Tot slot

---

Aan overheidsautomatisering wordt steeds meer geld uitgegeven en steeds meer mensen raken erbij betrokken. *Wat* er echter precies gebeurt en vooral *waarom* het gebeurt, blijft tot nu toe schimmig. Naar aanleiding van een wens van de Tweede Kamer is er een kabinetsbeleid neergelegd in de BIOS-nota.

In conceptueel opzicht scheidt de nota enige duidelijkheid. Ook geeft de nota een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden. Er worden echter onvoldoende garanties gegeven voor een goede werking van de voorgestelde structuur en daarmee komt ook de beheersbaarheid in gevaar. Een belangrijke politieke keuze is de passieve opstelling ten aanzien van de mogelijkheden van dit nieuwe bestuursmiddel, inclusief het ontbreken van een aanzet tot beleidsontwikkeling op dit punt.

Dat betekent dat er interessante politieke en bestuurlijke vragen liggen. Inclusief die of de minister van Algemene Zaken niet meer aangewezen is voor de coördinatie op dit beleidsterrein en of er geen vaste Tweede Kamer commissie moet komen voor informatievoorziening en automatisering. In elk geval is duidelijk dat de komende discussie in het parlement niet over de techniek dient te gaan. Automatiseren is (re)organiseren!

**R.A.M. Meijer**

---

12. Zie Huppes, op. cit.

13. Dit was voor de gemeenten ook de kern van de strijd in de 'paspoortdiscussie'. Gemeenten wilden geen baliemodule van KEP, die op geen enkele wijze kon communiceren met hun eigen informatievoorziening. Uiteindelijk trok Buitenlandse Zaken die baliemodule dan ook terug.