

Vergaderjaar 1987–1988

20 644

Informatievoorziening Openbare Sector

Nr. 2

NOTITIE

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
I. VOORWOORD	4
II. SAMENVATTING	4
1. Inleiding	6
2. Situatieschets	8
3. Politiek-inhoudelijke sturing	11
4. Uitgangspunten en instrumenten	12
5. Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst	15
6. Overige maatregelen	24

BIJLAGEN

1. Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst 1989 (Besluit IVR-1989), Schets	35
2. Voortgangsverslag van de Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening, maart 1988	40
3. Advies Bestuurlijke Overlegcommissie Overheidsinformatievoorziening	55
4. Advies Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening	61
5. Wegwijs in overheidsinformatievoorziening; verklarende woordenlijst	63

I. VOORWOORD

Informatievoorziening en dus ook de automatisering daarvan, is belangrijk voor het bestuur van en in de openbare sector. De kansen en bedreigingen van de toepassing van de informatietechnologie worden daarbij steeds meer manifest. Dit vraagt om sturing op politiek niveau.

Deze beleidsnotitie is tevens een eerste reactie van het kabinet op de motie die de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken voor 1988 heeft aangenomen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 200, nr. 20). Een schets van een herzien Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst (Besluit IVR-1989) maakt onderdeel uit van deze beleidsnotitie.

Tijdens de voorbereiding van deze beleidsnotitie bracht de Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening (CCOI) haar voortgangsverslag uit. Hierin rapporteert de commissie over de stand van zaken met betrekking tot een aantal onderwerpen die zij op grond van haar taakopdracht in behandeling heeft. Voorts rapporteert de commissie over zaken, waarover haar bij andere gelegenheden (onder andere naar aanleiding van haar interimrapport van april 1987) advies is gevraagd. Een afschrift van het voortgangsverslag is als bijlage bij deze notitie opgenomen.

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van dit voortgangsverslag. Deze notitie sluit aan bij de activiteiten van de commissie. Over één onderdeel van het voortgangsverslag, namelijk de keuze en concretisering van onderwerpen voor de aanpak van de bestuurlijk-organisatorische problematiek, wordt nog overlegd met de betrokken ministers.

Bij de voorbereiding van deze beleidsnotitie is een groot aantal instanties en personen van binnen en buiten de openbare sector formeel dan wel informeel betrokken geweest. Voor de bijdragen die tijdens de voorbereiding door die instanties en personen zijn geleverd, is het kabinet hen erkentelijk.

Het gezamenlijke advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO), als leden van de Bestuurlijke Overlegcommissie Overheidsinformatievoorziening (BOCO), alsmede het advies van de CCOI zijn als bijlagen bij deze beleidsnotitie opgenomen. Deze adviezen zijn voor de Minister van Binnenlandse Zaken aanleiding geweest de beleidsnotitie op onderdelen nader te preciseren.

II. SAMENVATTING

Deze notitie gaat over het beleid voor de informatievoorziening in de openbare sector.¹ Het gaat daarbij om de automatisering van de verwerking, opslag en overdracht van informatie binnen en tussen overheidsinstanties en tussen overheden en bedrijven en burgers.

Het informatievoorzieningsbeleid van de overheid staat in de belangstelling. Van oudsher was de interesse vooral afkomstig van organisaties en informatiedeskundigen. Thans staat dit onderwerp meer en meer op de agenda van het politieke en ambtelijke management. Centraal in de motie-Kohnstamm staat de noodzaak van vergroting van de mogelijkheden voor politiek-inhoudelijke sturing van de overheidsinformatievoorziening.

Immers de invloed van de toepassing van de informatietechnologie biedt kansen, maar ook bedreigingen voor de kwaliteit van het bestuur in de openbare sector. Daarenboven wordt momenteel een aantal knelpunten signaleerd, die een doeltreffende en doelmatige informatievoorziening belemmeren.

Overheidsinformatievoorziening staat daarom terecht op de politieke agenda. Het is de taak van de overheid voor de verdere ontwikkeling en

¹ Bijlage 5 bevat een verklarende woordenlijst.

de inrichting van de informatievoorziening een beleidskader te formuleren waardoor het gebruik van informatietechnologie binnen de overheid, maar ook in het verkeer met de samenleving, in goede banen wordt geleid. Doel daarbij is een situatie te creëren waarin alle autonome organen in de openbare sector – ieder afzonderlijk, maar ook als totaal – de taken en verantwoordelijkheden, met de door hen gewenste gebruikmaking van de informatietechnologie, optimaal kunnen waarmaken.

Uitgangspunt van het kabinet is de autonomie en de eigen verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening van de verschillende organen in de openbare sector. Iedere minister, ieder provincie- en gemeentebestuur is zelf verantwoordelijk voor de eigen informatievoorziening. Bepaalde ministers coördineren daarenboven de informatievoorziening op deelgebieden (informatie over objecten, over sectoren van overheidszorg of beheersinformatie). De Minister van Binnenlandse Zaken is algemeen-coördinerend minister voor de informatievoorziening.

Een van de belangrijkste instrumenten om het beleidsdoel van het kabinet te bereiken is het Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst (Besluit IVR). Dit Besluit dient te worden geactualiseerd. Daarbij wordt tevens een aantal politiek-inhoudelijke beginselen en «spelregels» voor de inrichting van de overheidsinformatievoorziening geaccentueerd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan: het beperken van informatievragen en gegevensverstrekking tot noodzakelijke gevallen, de wenselijkheid informatie te verzamelen zo dicht mogelijk bij de burger of de instelling over wie die informatie gaat, het aan voorschriften binden van koppeling van gegevens, het beperken van dubbele gegevensverzamelingen, enzovoort.

Voorts worden de taken van en de taakverdeling tussen coördinerende ministers voor deelgebieden van de informatievoorziening, bijvoorbeeld de persoonsinformatie of informatie over voer- en vaartuigen, en de algemeen-coördinerend minister in het herziene Besluit IVR vastgelegd. Teneinde de autonome, eigen verantwoordelijkheid goed inhoud te kunnen geven, worden aldus enkele voorschriften gegeven voor de rijksdienst. Belangrijke bepalingen zijn:

- de verplichting van iedere minister om voor onder zijn verantwoordelijkheid vallende deelgebied(en) van de informatievoorziening speciale adviesorganen in het leven te roepen en structuurschetsen op te stellen;
- de verplichting van iedere minister om informatieplannen voor (delen van) het desbetreffende ministerie te maken en deze te zenden aan de Minister van Binnenlandse Zaken, die deze vervolgens toetst aan het Besluit IVR;
- de taak van de Minister van Binnenlandse Zaken om jaarlijks op of kort na Prinsjesdag aan de Tweede Kamer een overzicht te verstrekken van de stand van zaken met betrekking tot de overheidsinformatievoorziening;
- de verplichting dat risicovolle projecten vóóraf worden onderworpen aan een onafhankelijk contra-expertise-onderzoek;
- het voorschrift dat voortaan in wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur of in de toelichtingen daarop zogenaamde informatieparagrafen worden opgenomen;
- het voornemen dat de ministers gemeente- en provinciebesturen slechts zullen verplichten tot het verstrekken van systematische informatie wanneer dat geregeld wordt bij of krachtens wet en er afspraken zijn gemaakt omtrent de compensatie van de financiële gevolgen én dat zij over het al dan niet verplicht verstrekken van systematische informatie door lagere overheden éérs overleg zullen voeren met de Minister van Binnenlandse Zaken.

Deze beleidsnotitie geeft slechts ten dele een antwoord op de vraag naar de inhoud en financiële omvang van het overheidsinformatievoorzie-

ningsbeleid. De opstelling van een dergelijk overzicht kost nog enige tijd. Omstreeks Prinsjesdag van dit jaar zal dit overzicht worden gepubliceerd.

Vanuit de algemeen-coördinerende taak stimuleert de Minister van Binnenlandse Zaken kansrijke ontwikkelingen op het gebied van de overheidsinformatievoorziening en treft hij een aantal maatregelen en voorzieningen. Hij doet dit, zowel op grond van het eerder genoemde Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst, als met het oog op het wegnemen van knelpunten die thans worden gesignaleerd. In deze beleidsnotitie komt onder meer aan de orde: de datacommunicatie en het bevorderen van het gebruik van standaarden daarvoor. In dit verband zijn onder meer van belang de werkzaamheden van de Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening (CCOI) die moeten leiden tot een zogenaamde «Datacommunicatie-Atlas» en het kabinetsbeleid gericht op het tot stand brengen van nationale en internationale normen voor datacommunicatie. Voorts wordt onder meer aandacht besteed aan het vergroten van kennis op het terrein van de informatievoorziening bij politici en ambtenaren via opleiding en kennis-uitwisseling en via verbetering van de arbeidsvoorwaarden. Eveneens gaat deze beleidsnotitie dieper in op de inschakeling van het bedrijfsleven, de vraagstukken van kostenberekening en kostendoorberekening en op de beveiliging van de overheidsinformatievoorziening.

1. INLEIDING

Het verwerken en bewerken van informatie voor beleid en beheer is één van de belangrijkste processen bij de overheid. Het merendeel van de instanties in de openbare sector kan dan ook worden beschouwd als informatieproducent en -gebruiker.

Sinds de introductie van de informatietechnologie bij de overheid, eind vijftiger jaren, zijn de technische mogelijkheden voor de geautomatiseerde informatievoorziening sterk vergroot. De opslagcapaciteit en de verwerkingssnelheid van computers zijn zeer sterk toegenomen bij een gelijktijdige daling van de prijzen van computerapparatuur. Gevolg was, dat een steeds groter aantal, ook kleinere, overheidsdiensten, of zelfs onderdelen daarvan, gebruik kon gaan maken van computers. Afhankelijk van wat men tot de overheid en tot informatievoorziening rekent, geeft de overheid jaarlijks tussen twee en vier miljard gulden uit aan de automatisering van de informatievoorziening.

1.1. Bestuurlijk-organisatorische vraagstukken

De opkomst van datacommunicatie met behulp van computers heeft vervolgens een nieuwe situatie doen ontstaan. Het langs elektronische weg uitwisselen van informatie binnen en tussen organisaties en bestuurslagen werd technisch mogelijk. Dit bracht een nieuwe problematiek met zich mee. Voor datacommunicatie moeten begrippen eenduidig zijn gedefinieerd willen computers met elkaar kunnen communiceren. Daarover moeten de betrokkenen derhalve eerst overeenstemming bereiken. Gebeurt dat niet, dan komt de gegevensuitwisseling ófwel niet van de grond, ófwel de gegevens zullen vroeg of laat omgewisseld moeten worden. In beide gevallen vindt verspilling plaats. Datacommunicatie vraagt bovendien extra aandacht voor bijvoorbeeld het eigendom van en het beschikkingsrecht over gegevens, de openbaarheid en toegankelijkheid van gegevens, de beveiliging, enzovoort. Dit zijn allemaal vraagstukken die niet alleen technisch van aard zijn, maar vooral ook een bestuurlijk karakter hebben.

Vandaar ook dat parallel aan de technische vooruitgang een voortdurende verbreding van de aandacht plaatsvindt. Aanvankelijk lag het zwaartepunt bij de apparatuur. Het waren dan ook de automatiseringsdeskundigen die

toen het voortouw hadden. Vervolgens verbreedde de aandacht zich naar de manier waarop met automatisering van de informatievoorziening de beste bijdrage kon worden geleverd aan de ondersteuning van de activiteiten binnen de organisatie-eenheid. Niet langer stond de apparatuur voorop maar kwam het accent te liggen op de informatiesystemen. Het voortouw kwam in handen van organisatie- en informatiedeskundigen. Inmiddels is een derde fase ingetreden en grijpt de automatisering in op bestuurlijke vraagstukken. In deze, de huidige, fase is het het politiek-bestuurlijke en ambtelijke management dat zich, naast de eerder genoemde deskundigen, met informatievoorziening bemoeit of zou moeten bemoeien.

1.2. Motie-Kohnstamm

Informatievoorziening overschrijdt in veel gevallen de grenzen van de eigen organisatie-eenheid. Datacommunicatie en computers bieden daarvoor nieuwe mogelijkheden. Met deze technische ondergrond als basis ontstaat er een nieuw aandachtsgebied, namelijk aandacht voor de consequenties van de informatievoorziening voor de relaties met anderen buiten de eigen organisatie. Voor de openbare sector betekent dit: Aandacht voor de gevolgen van informatievoorziening voor de interdepartementale en interbestuurlijke verhoudingen en voor de relatie met de burger en het bedrijfsleven. De toepassing van de informatietechnologie komt aldus direct in verband te staan met de inrichting en de werking van het bestuur. Daarmee is informatievoorziening, als vraagstuk, feitelijk op de politieke agenda geplaatst.

Tijdens de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken voor 1988 in de Tweede Kamer heeft de Kamer in een motie (motie-Kohnstamm (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 20 200, nr. 20)) het volgende uitgesproken:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging;

Overwegende:

- dat het overheidsinformatie- en automatiseringsbeleid politiek-inhoudelijke sturing behoeft met het oog op de gewenste effecten daar van op het functioneren van de rijksdienst, de verhouding tussen de bestuurslagen en de dienstverlening aan de burgers;
- dat onvoldoende inzicht bestaat in inhoud en financiële omvang van het beleid enerzijds en de daarmee te sorteren effecten anderzijds;
- dat voor die politieke sturing een heldere afbakening en omschrijving van verantwoordelijkheden en versterking van de bevoegdheden van de coördinerend minister absolute randvoorwaarden zijn;

verzoekt de regering de Kamer vóór 1-5-1988 terzake een notitie voor te doen toekomen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De motie sluit aan bij de vele stemmen die zich in deze jaren uitspreken voor de mening, dat beleid ten aanzien van informatievoorziening moet worden geformuleerd op het niveau waar ook het inhoudelijke beleid wordt geformuleerd. In een onderneming door de ondernemer. In een instelling door de directie. In een departement door de minister. In een provincie of gemeente door de provinciale staten c.q. de gemeenteraad. Voor de openbare sector door de Wetgever, dan wel het kabinet.

1.3. Centrale vraagstelling voor deze beleidsnotitie

De centrale vraagstelling voor deze beleidsnotitie is daarom: Hoe kan aan de toepassing van de informatietechnologie politiek-inhoudelijke sturing worden gegeven met het oog op de kwaliteit van het bestuur in de openbare sector? En welk coördinerend beleid kan daaraan de beste bijdrage leveren?

Aldus geformuleerd, is de vraagstelling voor deze beleidsnotitie dus geënt op de eerste en derde overweging uit de motie. Deze beleidsnotitie gaat slechts ten dele in op de tweede overweging, namelijk op de wijze waarop het kabinet zich voorstelt om geleidelijk een beter inzicht te bieden in de inhoud en financiële omvang van het overheidsinformatie- en automatiseringsbeleid en in de daarmee te sorteren effecten. Hiertoe is reeds een aantal initiatieven genomen. Zo worden op basis van de beschikbare informatieplannen, de automatiseringsbijlagen bij de ontwerp-begrotingen en aan de hand van cijfermateriaal van het Centraal Bureau voor de Statistiek samenvattende overzichten van de departementale ontwikkelingen op het terrein van de informatievoorziening opgesteld. De opstelling en uitwerking daarvan kosten echter nog enige tijd, zodat het feitelijke inzicht en overzicht niet reeds in deze beleidsnotitie kunnen worden opgenomen. Het kabinet is voornemens bij de Begroting 1989 verdere uitvoering te geven aan dit gedeelte van de motie.

2. SITUATIESCHETS

Informatietechnologie biedt voor de overheid vele mogelijkheden. Het benutten van deze mogelijkheden impliceert dat er nieuwe kansen ontstaan voor het effectueren van gewenste veranderingen, maar ook dat nieuwe bedreigingen zich voordoen. In dit hoofdstuk wordt, zonder naar volledigheid te streven, een aantal voorbeelden genoemd.

2.1. Kansen door de informatietechnologie

– Overheidsprodukten kunnen verfijnder worden en meer afgestemd op concrete, zeer gedifferentieerde behoeften. De individuele huursubsidie bijvoorbeeld zou niet of nauwelijks denkbaar zijn zonder informatietechnologie.

– Beleidsprocessen en met name het daaruit voortvloeiende uitvoerende werk bij de overheid kunnen aanzienlijk worden verbeterd en veelal ook goedkoper worden. Door kantoorautomatisering en door gebruik te maken van grote gegevensbestanden kan de kwaliteit van het beleidsvoorbereidende werk, van het beheer en van de interne bedrijfsvoering aanzienlijk toenemen.

– De effecten van overheidshandelen kunnen beter worden geregistreerd en de uitvoering van overheidsbeslissingen kan grondiger worden geanalyseerd. Dit leidt vervolgens, zonodig, tot beter onderbouwde en snellere bijstellingen van beleid. Als voorbeeld kan dienen het doorrekenen van verschillende varianten voor de opstelling van het macro-economische beleid, zoals het Centraal Planbureau (CPB) dat doet.

– Zowel naar zijn aard, als vanwege de kosten dwingt de toepassing van informatietechnologie de beleidsmakers op een andere wijze en veel gericht na te denken over de primaire processen binnen de overheid. Immers: Informatie is zowel produkt van de overheid (bijvoorbeeld: belastingaanslagen, brieven/circulaires, subsidieverleningen), maar ook produktiefactor (bijvoorbeeld: gegevens over studenten, scholen, universiteiten, inkomens van studenten of hun ouders, enzovoort).

– Toepassing van informatietechnologie kan vergaande gevolgen hebben voor de organisatie en de werkwijze van de overheid en kan bijdragen aan de modernisering van het openbaar bestuur. Bestaande

organisatiestructuren zijn veelal historisch bepaald. Overheidsinstanties zijn bovendien meestal in het leven geroepen voor het leveren van bepaalde soorten produkten of diensten. De afnemer van deze produkten of diensten, i.c. de burger, heeft dan ook altijd te maken met een groot aantal overheidsinstanties om aan zijn totale pakket van overheidsdiensten te komen. *Bijvoorbeeld: Verschillende rijksinstanties, provinciale en gemeentelijke overheden en andere diensten alleen al voor inkomensoverdrachten (belastingen, bijstand, subsidies en dergelijke).*

Toepassing van informatietechnologie schept de mogelijkheid, dat de overheid zich meer dan voorheen gaat richten op (groepen van) cliënten die van dezelfde soorten diensten of produkten gebruik maken. Door integratie van informatiestromen kunnen produktieprocessen als het ware worden «omgeklapt». Niet het produkt of de overheidsdienst bepaalt het proces, maar de cliënt. Een soortgelijke ontwikkeling doet zich eveneens voor in sommige bedrijfstakken, bijvoorbeeld bij banken en verzekeringsinstellingen. Voorheen gescheiden overheidsdiensten en -produkten kunnen als gevolg van verbetering van de informatievoorziening met elkaar in verband worden gebracht. Voor de burger neemt daardoor het aantal contactpunten met de overheid af en neemt de dienstverlening toe, ook in de zin dat de diensten een meer individueel karakter krijgen.

– Tot slot kan informatievoorziening, dus ook het gebruik van nieuwe technologie daarbij, een hulpmiddel zijn om de doorzichtigheid van het openbaar bestuur te vergroten. Op tal van plaatsen wordt gezocht naar mogelijkheden om bij voorlichting over overheidsbeleid nieuwe media en andere verworvenheden van de informatietechnologie in te schakelen. *Bijvoorbeeld: Een project bij Economische Zaken waar met behulp van videotex voorlichting wordt gegeven aan het midden- en kleinbedrijf. Een soortgelijk project, nu met de lagere overheden als primaire doelgroep, is het experimenteel project Videotex Informatie over Algemene en Specifieke Uitkeringen. In dit kader past voorts het op floppy disc aanbieden van informatie en simulatieprogramma's, zoals bijvoorbeeld rond de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en de Wet Studiefinanciering is gebeurd. Het doel van al deze acties is: Een zodanig bereik van burgers, bedrijven en lagere overheden dat ieder geïnformeerd kan zijn over overheidsvoorzieningen, wet- en regelgeving en dergelijke die voor haar/hem van belang (kunnen) zijn. Daarmee wordt tevens een stimulans gegeven aan de verbetering van het democratisch gehalte van het openbaar bestuur.*

2.2. Bedreigingen van de informatietechnologie

– De toename van het gebruik van de informatietechnologie in de openbare sector maakt de afhankelijkheid daarvan groter. Bepaalde beleidsprocessen en met name de uitvoering van beleid zijn niet, of slechts tegen hoge kosten, denkbaar, zonder gebruik te maken van informatietechnologie. De financiële positie van de Nederlandse Staat zou ernstig worden verstoord, indien gedurende langere tijd de geautomatiseerde verwerking van belastinggegevens onmogelijk zou zijn. Dit vraagt derhalve om (beveiligings)-maatregelen teneinde de continuïteit van de informatievoorziening te garanderen en onoordeelkundig c.q. crimineel gebruik tegen te gaan.

– Voor zover informatievoorziening in organisaties al apart aandacht krijgt, wordt deze nog te veel als afzonderlijk aandachtspunt behandeld. Dat wil zeggen: Aandacht voor informatievoorziening zonder relaties aan te brengen met andere middelen van bestuur, zoals financiën, personeel en organisatie.

– Van een verregaande automatisering van de informatievoorziening, met name van koppeling van allerlei gegevensbestanden, gaat een dreiging uit. Burgers raken terecht bevreesd voor aantasting van hun persoonlijke levenssfeer en bedrijven voor aanslagen op de zakelijke vertrouwelijkheid. Gemeenten en provincies en andere organisaties in de

openbare sector zien gevaren voor hun bestuurlijke autonomie en vrezende centralisatie.

– Een bedreiging waarvoor ook de CCOI in haar voortgangsverslag aandacht vraagt, betreft het koesteren van overdreven verwachtingen ten aanzien van wat de techniek vermag. Het lijkt alsof de techniek het mogelijk maakt, bijvoorbeeld in wet- en regelgeving, onbepaald te differentiëren en zelfs met de kleinste details rekening te houden. Hieraan toegeven zou betekenen dat wet- en regelgeving zodanig ingewikkeld worden, dat inzicht en overzicht verdwijnt en in de uitvoering grote problemen ontstaan.

– Niet in de laatste plaats vergt de verdere toepassing van de informatietechnologie grote inspanningen in de zin van schaarse menskracht en schaarse financiële middelen. Controle en beheersing eisen veel aandacht, vooral wat betreft de investeringen.

2.3. Knelpunten

Het beleid moet erop zijn gericht, de kansen te benutten en de bedreigingen te ondervangen. Daarbij doet zich een aantal knelpunten voor die, bij onvoldoende aandacht, ingrijpende gevolgen kunnen hebben. Deze knelpunten worden in *wijde kring gesignaleerd* en de motie-Kohnstamm kan mede worden gezien tegen de achtergrond van de ongerustheid die daardoor is ontstaan.

De belangrijkste knelpunten worden hierna genoemd. Ze hebben in die zin een algemeen karakter, dat ze zich ook voordoen in de particuliere sector. Gezien de aard, de omvang en de complexiteit van de informatievoorziening in de openbare sector doen zij zich hier evenwel scherper voelen.

- Het ontbreken van voldoende kennis van, inzicht in en overzicht over ontwikkelingen in de informatievoorziening bij politici en managers in de openbare sector;
- Onduidelijkheden over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van specifieke deelgebieden van de informatievoorziening, alsmede het ontbreken van eenduidige gegevensdefinities op die terreinen;
- Het niet of onvoldoende beheersen van complexe informatiesystemen, zowel in technische als organisatorische zin en samenhangend met het daarmee verbonden wet- en regelgevingsproces;
- Het niet beschikbaar zijn van voldoende uitgekristalliseerde (overheids)-standaarden voor datacommunicatie;
- Het ontbreken van voldoende vakdeskundige capaciteit;
- Het ontbreken van goede afspraken voor de inschakeling van externe deskundigheid;
- De wijze van berekenen van de kosten die met informatievoorziening samenhangen, alsmede de verrekening van kosten tussen bestuurslagen;
- Het ontbreken van een adequaat beveiligingsbeleid;
- Het soms ontbreken en in andere gevallen willekeurig opnemen van informatiebepalingen in wet- en regelgeving;

De (mogelijke) gevolgen zijn:

- Politiek-inhoudelijke sturing komt niet of onvoldoende tot stand;
- Investeringsbeslissingen worden niet, te laat of onvoldoende onderbouwd genomen;
- Burgers en bedrijven ondervinden nadelen als gevolg van slecht functionerende informatiesystemen; de persoonlijke levenssfeer van de burger en de zakelijke vertrouwelijkheid van particuliere organisaties worden aangetast; van overheidswege wordt onjuiste of onvolledige informatie verstrekt; overheidsdiensten worden niet (tijdig) verstrekt;
- Er treedt verspilling op van gemeenschapsgelden ten gevolge van dubbel werk bij de ontwikkeling van informatiesystemen, ongewenste dubblures bij gegevensverzameling c.q. -gegevensopslag en door het alsnog afbreken van ontwikkelingen, waarin eerst veel is geïnvesteerd;

– De overheid raakt verder overbelast en de kwetsbaarheid van het openbaar bestuur wordt groter.

3. POLITIEK-INHOUDELIJKE STURING

De Tweede Kamer heeft uitgesproken dat het overheidsinformatie- en automatiseringsbeleid politiek-inhoudelijke sturing behoeft met het oog op de gewenste effecten daarvan op het functioneren van de rijksdienst, de verhouding tussen de bestuurslagen en de dienstverlening aan de burgers. Dit hoofdstuk gaat in op de noodzaak van en de mogelijkheden voor politiek-inhoudelijke sturing.

3.1. Geen blauwdruk maar richtsnoer

De wijze waarop sturing wordt gegeven aan de toepassing van informatietechnologie in de openbare sector, bepaalt mede de toekomst van het bestuur. Die toekomst laat zich moeilijk in beeld brengen. Het betreft immers een proces dat wordt gevoed door – deels voorzienbare, deels onvoorspelbare – maatschappelijke, politiek-bestuurlijke, economische en technische ontwikkelingen. Het is dan ook een illusie, te pretenderen dat het mogelijk is voor het toekomstige «geïnformatiseerde» bestuur thans een blauwdruk op te stellen.

Politiek-inhoudelijke sturing betekent, naar de mening van het kabinet, het volgende: Op politiek verantwoordelijk niveau actief leiding geven aan de verdere ontwikkeling van de overheidsinformatievoorziening, terwijl tegelijkertijd meer en meer een visie wordt ontwikkeld over de inhoudelijke richting waarin die ontwikkeling van de informatievoorziening moet worden gestuurd.

Op basis van de huidige maatschappelijke en politiek-bestuurlijke inzichten en rekeninghoudend met de huidige stand van de techniek en de verwachtingen daarover voor de nabije toekomst, worden beginselen geformuleerd voor de verdere toepassing van de informatietechnologie in de openbare sector. Dit richtsnoer voor het beleid moet flexibel zijn. Telkens wanneer daartoe aanleiding is, bijvoorbeeld wanneer belangrijke nieuwe technische ontwikkelingen zich voordoen, zal het kabinet in samenspraak met het parlement zich moeten beraden op aanpassing van de eigen inzichten.

Met andere woorden: Er moet een richtsnoer of beleidskader zijn waardoor het gebruik van informatietechnologie binnen de overheid in verantwoorde banen wordt geleid. Bepaalde ontwikkelingen moet de overheid stimuleren, andere afremmen. Waar nodig en zinvol moet zij voorwaarden stellen. Daarmee alleen kan worden voorkomen dat de overheid achter de ontwikkelingen aanholt en al doende aan de leiband van de techniek loopt.

3.2. Doelstelling van informatievoorzieningsbeleid

Het kabinet streeft naar een situatie waarin alle autonome organisaties in de openbare sector – ieder afzonderlijk, maar ook als totaal – de taken en verantwoordelijkheden, met de door hen gewenste gebruikmaking van de informatietechnologie, optimaal kunnen waarmaken.

Informatievoorziening en organisatie hangen nauw samen. Het beschikbaar komen van nieuwe methoden en technieken op het terrein van de informatievoorziening noopt tot een voortdurende herbezinning op de bestaande werkwijze en structuur van de overheid. Organisatie- en bestuursstructuren kunnen als gevolg daarvan ter discussie komen te staan. Ook dit maakt een nauwe betrokkenheid van de politieke besluitvorming onmisbaar.

Het kabinet werkt – ook los van de informatievoorziening – aan een verbetering van de organisatie en taakstelling van de overheid. In enkele trefwoorden uitgedrukt: terugtrekkende overheid, beheersing van overheids-uitgaven, zelfbeheer, doelmatigheidsbevordering, decentralisatie, contractmanagement, bestuursakkoorden tussen rijk en provincies, respectievelijk tussen het rijk en gemeenten, deregulering en privatisering. Met deze trefwoorden is een aantal principiële beleidsdoelstellingen aangeduid. Deze beleidsdoelstellingen blijven onverkort gelden. Het beleid met betrekking tot de toepassing van informatietechnologie moet zo mogelijk worden ingezet om deze beleidsdoelstellingen te ondersteunen.

4. UITGANGSPUNTEN EN INSTRUMENTEN

In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten voor het kabinetsbeleid voor de informatievoorziening in de openbare sector geformuleerd. Gegeven de doelstelling van het kabinet wordt vervolgens de vraag beantwoord of de coördinatie-instrumenten moeten worden uitgebreid c.q. aangepast om die doelstelling te realiseren.

4.1. Bestuurlijke autonomie

De verantwoordelijkheid voor beleidsinhoudelijke vraagstukken en voor de daarmee verbonden informatievoorziening behoren, naar de mening van het kabinet, in één hand te liggen.

Het kabinet hecht grote waarde aan de bestuurlijke autonomie van de verschillende organen in de openbare sector. Ministeries, provincies, gemeenten en andere zelfstandige bestuursorganen zijn primair zelf verantwoordelijk voor de informatievoorziening en de toepassing van informatietechnologie op hun terreinen. De autonomie van provincies en gemeenten is een belangrijk gegeven in het Nederlandse staatsbestel, dat door de toepassing van informatietechnologie door de rijksoverheid niet in het gedrang mag komen.

Alle ministers houden zich dan ook met informatievoorziening en met de automatisering daarvan bezig. Dit betreft in de eerste plaats uiteraard de eigen, intra-departementale informatievoorziening ter ondersteuning van het ministeriële beleid en beheer.

Een aantal ministers is daarnaast aangewezen als eerstverantwoordelijke bewindspersoon voor specifieke deelgebieden van de openbare informatievoorziening. Op die deelgebieden coördineren deze ministers, zowel interdepartementaal als interbestuurlijk. In hoofdstuk 5.2. wordt hierop nader ingegaan. Deze coördinerende ministers worden op de aan hen toegewezen deelgebieden van de informatievoorziening veelal ter zijde gestaan door (voorlopige) adviesorganen.

4.2. Algemene coördinatie noodzakelijk

Bestuurlijke autonomie en eigen verantwoordelijkheid staan, zoals gezegd, voorop. Vraagstukken op het terrein van de overheidsinformatievoorziening kunnen evenwel lang niet altijd worden afgedaan met een simpele verwijzing naar die autonomie en eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast is een bepaalde vorm van algemene coördinatie onmisbaar. Het is evident dat overheidsorganen voortdurend met elkaar te maken hebben. Wanneer met dit feit bij de toepassing van informatietechnologie onvoldoende rekening wordt gehouden, gaan over en weer problemen ontstaan.

Algemene coördinatie is nodig met name waar het betreft:

a. Informatievoorzieningsvraagstukken die de grenzen van organisatie-eenheden overschrijden (bovendepartementaal en/of interbestuurlijk).

Voorbeelden zijn: datacommunicatie en het vaststellen van gegevensdefinities ten behoeve van informatie die voor meerdere instanties van belang zijn. In dat geval is algemene coördinatie noodzakelijk, omdat iedere individuele instantie daartoe zelfstandig niet goed in staat is.

b. Vraagstukken waarbij door een gezamenlijke/gecoördineerde aanpak schaal- en/of kwaliteitsvoordelen kunnen worden bereikt.

c. Situaties waarin met stimulerend beleid kansrijke ontwikkelingen sneller tot een voor het gehele openbaar bestuur ten dienste staand resultaat kunnen worden gebracht. De huidige situatie met betrekking tot datacommunicatie vormt hier opnieuw een voorbeeld.

4.3. De algemeen-coördinerend minister

De ministerraad heeft de Minister van Binnenlandse Zaken aangewezen als algemeen-coördinerend minister voor de informatievoorziening in de openbare sector.

De taken van de Minister van Binnenlandse Zaken op dit terrein kunnen als volgt worden weergegeven:

- a. het ordenen en eenduidig vastleggen van taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de informatievoorziening;
- b. het in samenhang daarmee ontwikkelen en hanteren van instrumenten om politiek-inhoudelijke sturing te optimaliseren;
- c. het bevorderen van interdepartementale en interbestuurlijke afspraken over onder meer gegevens- en datacommunicatie-standaarden;
- d. het bevorderen van verbeteringen in de aanpak van vooral grote investeringen vergende nieuwe toepassingen van informatietechnologie;
- e. het overigens voeren van een actief beleid om kansen die de informatietechnologie voor de openbare sector biedt op te sporen en te benutten, de bedreigingen te onderkennen en tegen te gaan, en de huidige knelpunten in de informatievoorziening zoveel mogelijk weg te nemen.

De Minister van Binnenlandse Zaken draagt zorg voor de formulering van het kabinetsbeleid terzake, stimuleert en bewaakt de uitvoering daarvan. Hij rapporteert hierover jaarlijks aan de ministerraad en – mede namens de andere ministers – aan de Tweede Kamer.

De Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening (CCOI) adviseert de Minister van Binnenlandse Zaken over onder meer het algemene beleid voor de overheidsinformatievoorziening. Het interbestuurlijke overleg van de algemeen-coördinerend bewindsman voor de overheidsinformatievoorziening met provincies, gemeenten en andere ministeries vindt plaats in de Bestuurlijke Overlegcommissie Overheidsinformatievoorziening (BOCO). Voorstellen met betrekking tot het algemene coördinerende beleid inzake de openbare informatievoorziening worden naar de ministerraad geleid via de Adviescommissie Rijksdienst (ARD).

De taakuitoefening van de Minister van Binnenlandse Zaken geschiedt in het licht van het uitgangspunt van het kabinet van de eigen verantwoordelijkheid van de verschillende organen in de openbare sector.

De Minister van Binnenlandse Zaken draagt een eigen verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening voor de openbare sector als geheel. Deze eigen verantwoordelijkheid voor «het totaal» maakt het in sommige gevallen noodzakelijk dat de Minister van Binnenlandse Zaken maatregelen voorstelt, c.q. voorschriften geeft die de autonomie van «de delen» beperkt. In die zin kan van een begrensde autonomie worden gesproken.

Dit zal uiteraard met name het geval zijn op die gebieden waar de informatievoorziening, of de gevolgen daarvan de grenzen van de individuele ministeries of bestuurslagen overschrijden.

De Minister van Binnenlandse Zaken is algemeen-coördinerend minister, naast andere ministers, die in sommige gevallen óók coördinerend zijn, namelijk voor specifieke deelgebieden van de informatievoorziening.

Als algemeen-coördinerend minister bevordert de Minister van Binnenlandse Zaken bijvoorbeeld een goede verdeling van taken en verantwoordelijkheden, waardoor een andere minister de coördinatie op bepaalde deelgebieden van de informatievoorziening ter hand kan nemen.

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft een bijzondere verantwoordelijkheid ten aanzien van de coördinatie van het rijksbeleid dat consequenties heeft voor de andere overheden, zoals provincies en gemeenten.

Omdat overheidsinformatievoorziening naar haar aard dikwijls de grenzen van bestuurslagen overschrijdt, dienen in goed overleg tussen het rijk en de provincies en gemeenten afspraken te worden gemaakt. De eerder genoemde BOCO is hiervoor een belangrijke overleginstantie. Op specifieke deelgebieden van de informatievoorziening zijn er de advies- en overlegorganen die de andere coördinerende ministers ondersteunen en waarin alle belanghebbenden zijn vertegenwoordigd. Tot slot zijn in de bestuursakkoorden tussen het rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), respectievelijk het rijk en het Interprovinciaal Overleg (IPO) intenties vastgelegd om de onderlinge afstemming en samenwerking te vergroten. Deze intenties zullen in de desbetreffende deelakkoorden verder worden geconcretiseerd.

Mede op advies van de VNG/IPO-leden van de BOCO zal de Minister van Binnenlandse op korte termijn overleg starten teneinde te onderzoeken op welke wijze de afstemming tussen het rijk en de andere overheden, waar het betreft zaken van algemeen belang op het terrein van de informatievoorziening, kan worden verbeterd.

Evenals sommige andere ministers, is de Minister van Binnenlandse Zaken coördinerend bewindspersoon, voor deelgebieden van de informatievoorziening. Dit betreft de volgende gebieden:

- Persoonsinformatievoorziening;
- Politieke informatievoorziening (samen met de Minister van Justitie);
- Informatievoorziening ter zake van de rechtsbescherming (samen met de Minister van Justitie);
- Brandweer- en rampbestrijdingsinformatievoorziening;
- Personeelsinformatievoorziening;
- Documentaire overheidsinformatievoorziening;
- Interbestuurlijke financiële informatievoorziening;

Voorts is de Minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor het Rijkscomputercentrum (RCC).

4.4. Instrumenten

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft – evenals andere coördinerende ministers – als algemeen-coördinerend bewindspersoon voor de informatievoorziening verschillende instrumenten tot zijn beschikking. Deze instrumenten worden hier niet in extenso besproken. Dit kabinet onderschrijft hetgeen bij een eerdere gelegenheid omtrent coördinatie-instrumenten aan de Tweede Kamer is meegedeeld en verwijst kortheids-halve naar het desbetreffende Kamerstuk (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 17 353, nr. 24).

In het navolgende wordt de aandacht in het bijzonder gericht op het Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst als coördinatie-instrument met een bijzonder karakter.

De Tweede Kamer heeft in de slotoverweging van de motie-Kohnstamm onder meer uitgesproken, dat een versterking van de bevoegdheden van de coördinerend minister absolute randvoorwaarde is voor de politieke sturing.

Indien de doelstellingen van algemene coördinatie niet snel genoeg worden bereikt komt al snel de wens op meer of zwaardere formele bevoegdheden te introduceren. Het kabinet is van mening, dat het in de eerste plaats nodig is duidelijk vast te stellen hoe de bevoegdheden en

verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Voorts acht het kabinet het niet noodzakelijk dat er zwaardere bevoegdheden voor de algemeen-coördinerend minister worden geïntroduceerd. Uitgaande van een decentrale eerstverantwoordelijkheid voor de informatievoorziening, ligt een pleidooi voor uitbreiding van centrale coördinatie ook niet voor de hand. Dit neemt niet weg dat het kabinet van oordeel is dat de algemeen-coördinerende taak van toenemend belang wordt, juist door die decentrale invulling.

Het kabinet heeft uit dit alles de conclusie getrokken dat een grondige herziening van het Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst gewenst is. Daarenboven dient een aantal concrete maatregelen te worden getroffen om gesignaleerde knelpunten op te lossen. In de volgende twee hoofdstukken wordt daarop nader ingegaan.

5. BESLUIT INFORMATIEVOORZIENING IN DE RIJKSDIENST

Het huidige Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst (Besluit IVR) dateert van 30 december 1980.

De basis van het Besluit IVR werd en wordt gevormd door het feit dat ministeries en/of grote departementale diensten en bedrijven de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening binnen de eigen organisatie alleen kunnen waarmaken als zij komen tot een systematische beleidsvorming en -uitvoering ter zake. Het belangrijkste instrument daarbij is het periodiek, bijvoorbeeld om de één à twee jaar, opstellen van meerjarenplannen voor de informatievoorziening op het niveau van daarvoor te kiezen organisatie-eenheden. Deze plannen moeten tevens kunnen worden gebruikt door de coördinerende instanties zoals advies- en overlegorganen en de Minister van Binnenlandse Zaken ten behoeve van de afstemming van de problemen die over de grenzen van organisatie-eenheden en ministeries heen gaan. Binnenlandse Zaken ondersteunt de informatieplanning met verschillende handleidingen en trainingen.

De huidige stand van zaken is dat bijna alle grote diensten in één of andere vorm tot een min of meer periodieke informatieplanning zijn gekomen, zij het dat sommige ministeries of onderdelen daarvan hiermee verder zijn dan andere. Daarnaast is op grond van het Besluit IVR een aantal richtlijnen en aanbevelingen tot stand gekomen, bijvoorbeeld die met betrekking tot het gebruik van het door de PTT geëxploiteerde Datanet-1 voor datacommunicatie. Daarenboven zijn in de afgelopen jaren verschillende voorschriften en aanwijzingen voor de informatievoorziening gegeven door de Minister-President. Voorts hebben achtereenvolgende kabinetten ingestemd met adviezen van onder andere de Bestuurlijke Overlegcommissie Overheidsinformatievoorziening (BOCO) die eveneens beginselen en «spelregels» voor de informatievoorziening bevatten.

Uit de vorige hoofdstukken zal duidelijk zijn geworden dat de invloed van de informatie op het bestuur in de openbare sector zodanig is, dat er behoefte is aan duidelijkheid over de beginselen op grond waarvan politiek-inhoudelijke sturing aan het beleid wordt gegeven. In het huidige Besluit IVR ontbreken echter dergelijke sturende elementen.

Het kabinet is daarom van oordeel dat het Besluit IVR moet worden geactualiseerd en aangepast aan de eisen en opvattingen van deze tijd, waarin zelfbeheer, grotere eigen verantwoordelijkheid, doelmatigheidsbevordering, maar óók de politiek-inhoudelijke sturing een essentiële rol spelen. Hiermee wordt voorts voorzien in de behoefte om het geheel van uitgangspunten van en afspraken over het algemene beleid voor de overheidsinformatievoorziening overzichtelijk en toegankelijk weer te geven.

Een Schets van een nieuw Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst (hierna te noemen: Besluit IVR-1989) is integraal opgenomen in bijlage 1 van deze beleidsnotitie. Nadrukkelijk presenteert het kabinet een «Schets» van het Besluit IVR-1989 met het oogmerk de verdere gedachtenwisseling

en meningsvorming – zowel met de Kamer, als met de andere organen in de openbare sector – te stimuleren. In elk geval zal het Besluit IVR-1989 te zijner tijd worden voorzien van een uitvoerige toelichting, die het Besluit zowel informatie-technisch als bestuurlijk-organisatorisch beter toepasbaar maakt.

In dit verband wordt vooraf nog de volgende kanttekening gemaakt.

Het Besluit IVR-1989 regelt de informatievoorziening binnen de rijksdienst en bestrijkt als bindend instrument derhalve slechts een deel van de openbare sector. In het Besluit wordt echter ook een aantal beginselen genoemd die de ministers zullen hanteren als leidraad voor de uitwerking van het beleid ten aanzien van de interbestuurlijke informatievoorziening. Het Besluit kan de provincies en gemeenten, alsmede de andere instanties in de openbare sector, uiteraard niet binden. De beginselen echter zijn het resultaat van intensief overleg in de BOCO waarin de provincies en gemeenten zijn vertegenwoordigd.

In de komende jaren zullen de in het Besluit IVR-1989 vervatte beleidslijnen, inclusief de daarbij behorende verplichte richtlijnen en aanbevelingen, kunnen uitgroeien tot een samenstel van regels en afspraken, waaraan een ieder in de openbare sector houvast heeft. In samenhang met het steeds toenemende interbestuurlijke karakter van de informatievoorziening zal op termijn eveneens de formele status van het ministeriële Besluit-IVR in ogenschouw moeten worden genomen.

De belangrijkste elementen van het Besluit IVR-1989 worden hierna besproken.

5.1. Beginselen van het informatievoorzieningsbeleid

De algemene beginselen voor de inrichting van de informatievoorziening worden in het Besluit IVR-1989 vermeld als richtsnoer voor het kabinetsbeleid. In deze fase van de beleidsontwikkeling hebben deze beginselen vooral het oogmerk om richting te geven aan de gedachtenvorming rond de inhoudelijke sturing van het beleid met betrekking tot de overheidsinformatievoorziening.

Deze algemene beginselen zijn, zoals gezegd, eerder in BOCO-verband vastgesteld en door het kabinet onderschreven. Opnemen in het Besluit IVR-1989 onderstreept nog eens het belang, dat het kabinet hecht aan duidelijke vertrekpunten voor de inhoudelijke sturing. Zij bieden houvast voor de onderdelen van de rijksdienst en worden overigens ook nu reeds gehanteerd, bijvoorbeeld ten aanzien van de voornemens met betrekking tot de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA). Zoals gezegd, zal het Besluit IVR-1989 van een uitvoerige toelichting worden voorzien, zodat het in de praktijk een houvast kan zijn bij het oplossen van concrete vraagstukken ten aanzien van de overheidsinformatievoorziening.

Voorop staat, dat het verzamelen, vastleggen en gebruiken van informatie over individuele personen, instellingen of zaken door overheidsinstanties functioneel moet zijn voor de uitvoering van overheidstaken.

Voorts bevat het Besluit IVR-1989 een aantal beginselen voor het verzamelen, vastleggen en gebruiken van informatie, die tot doel hebben de inrichting van de overheidsinformatievoorziening zo doeltreffend, doelmatig en politiek-controleerbaar mogelijk te doen zijn. Belangrijke elementen daaruit zijn:

- a. Beperking van het aantal informatievragen en gegevensverzamelingen.
- b. Verzameling van informatie zo dicht mogelijk bij de bron en zo mogelijk ontleend uit basisregistraties.
- c. Regulering van informatievastlegging en van informatieverstrekking aan derden.
- d. Aggregatie op zo laag mogelijk organisatorisch niveau van reeds elders beschikbare informatie voor vorming en vaststelling van beleid.

- e. Regulering van het leggen van systematische verbanden tussen informatie (koppeling van gegevensbestanden).
- f. Beperking van het dubbel verzamelen en verwerken tot noodzakelijke gevallen.

Vervolgens bepaalt het Besluit IVR-1989, dat het beheer van informatie gedecentraliseerd dan wel gedeconcentreerd dient te zijn in samenhang met de decentralisatie, respectievelijk deconcentratie van de uitvoering van de taken. In het geval van decentralisatie c.q. deconcentratie van het informatiebeheer dient op het centrale niveau de verantwoordelijkheid te berusten voor het systeembeheer, dat wil zeggen: voor de ontwikkeling en het beheer van het stelsel van eisen waaraan de informatiesystemen moeten voldoen om de informatievoorziening op het taakgebied goed te doen verlopen.

5.2. De verdeling van verantwoordelijkheden voor de informatievoorziening

De taken van de Minister van Binnenlandse Zaken als algemeen-coördinerend bewindsman voor de informatievoorziening in de openbare sector, die in hoofdstuk 4.3 aan de orde zijn geweest, worden in het Besluit IVR-1989 vastgelegd.

Het Besluit IVR-1989 legt de nadruk op de bestuurlijke autonomie en de eigen verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening van de betrokken ministers. Zij zijn, zoals in hoofdstuk 4.1 besproken, verantwoordelijk voor de eigen, intra-departementale informatievoorziening en voor de coördinatie op die deelgebieden van de informatievoorziening waarvoor zij als eerstverantwoordelijke bewindspersonen zijn aangewezen. Deze deelgebieden en de betrokken coördinerende bewindspersonen worden – naar de stand van zaken van dit moment – in het Besluit vastgelegd.

In het kader van deze beleidsnotitie heeft het kabinet een aantal bewindspersonen aangeduid als eerstverantwoordelijke voor deelgebieden van de informatievoorziening, die tot voor kort niet als zodanig waren toegewezen. Dit betreft:

- de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken voor de politieke informatievoorziening;
- de Minister van Justitie voor de informatievoorziening op het gebied van de rechtsbescherming;
- de Minister van Binnenlandse Zaken voor de interbestuurlijke financiële informatievoorziening;
- de Minister van Binnenlandse Zaken voor de brandweer- en rampbestrijdingsinformatievoorziening;
- de Minister van Economische Zaken voor de informatievoorziening ter zake van het (internationale) handelsverkeer;
- de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor de informatievoorziening met betrekking tot het milieubeheer;
- de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur voor de informatievoorziening over culturele objecten.

Deze ministers en de ministers die al eerder als coördinerend bewindspersoon waren aangewezen stellen adviesorganen in, die hen ondersteunen bij hun taak. Zo ook wordt in het Besluit IVR-1989 vastgelegd, dat de desbetreffende ministers over de ontwikkelingen op de deelgebieden die zij coördineren jaarlijks rapporteren aan de Tweede Kamer.

Het Besluit IVR-1989 schrijft voor dat ministers die als coördinerend bewindspersoon zijn aangewezen voor een bepaald deelgebied van de informatievoorziening een structuurschets voor de informatievoorziening op dat deelgebied opstellen en bijhouden. Een structuurschets geeft aan, welke bestuurs- en beheerseenheden (dit betreft niet uitsluitend openbare

lichamen) belast zijn, of zullen (kunnen) worden met het informatiebeheer en/of het systeembeheer. De gegevensbestanden en -stromen worden waar mogelijk enigermate gekwantificeerd.

Een structuurschets heeft als doel aan te geven met welke verdeling of herverdeling van (bestuurlijke) taken verbetering in de informatievoorziening op het desbetreffende deelgebied kan worden bereikt. Een structuurschets is met andere woorden een gezaghebbend plan van aanpak voor de informatievoorziening op een bepaald gebied. Zonder zo'n plan is eenheid van optreden met behulp van informatietechnologie vrijwel uitgesloten en zullen vroeg of laat problemen ontstaan. Het is juist met het oog op de (her)verdeling van bestuurlijke taken dat structuurschetsen worden vastgesteld na bespreking in de ministerraad, opdat daarover binnen het kabinet bindende afspraken kunnen worden gemaakt.

Voor een aantal deelgebieden zijn structuurschetsen vastgesteld. Voor sommige andere deelgebieden dient hiermee nog een aanvang te worden genomen. Na vaststelling van de structuurschets vindt periodiek (om de vier à vijf jaar) een actualisatie plaats. Afhankelijk van de omvang, de stabiliteit en complexiteit van het deelgebied bedragen de kosten van het opstellen van een structuurschets tussen de f 800 000 en f 1 500 000 (gespreid over meerdere jaren, inclusief loonkosten en jaarlijks onderhoud). Deze kosten komen ten laste van de eerstverantwoordelijke bewindspersonen.

De BOCO heeft aan het opstellen van structuurschetsen een apart rapport gewijd (BOCO-rapport nr. 12). Evenals dit het geval is voor de informatieplannen ondersteunt het Ministerie van Binnenlandse Zaken het opstellen van structuurschetsen desgewenst met trainingen en adviezen op het gebied van de te hanteren methoden en technieken.

In dit verband wordt voorts gewezen op hetgeen de Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening (CCOI) in haar voortgangsverslag heeft gesteld ten aanzien van een tweetal deelgebieden van de informatievoorziening, te weten: het (internationale) handelsverkeer en de rechtsbescherming.

Handelsverkeer

Uit een onderzoek is gebleken, dat de taakverdelingen voor de informatievoorziening op dit gebied mogelijk niet optimaal zijn. Een structuurschets voor de informatievoorziening voor dit deelgebied kan, zoals gezegd, een bijdrage leveren aan de verbetering van de informatievoorziening. Over de opzet van een vervolgonderzoek zijn de betrokkenen (Ministeries van Economische Zaken, van Financiën, van Landbouw & Visserij en van Verkeer & Waterstaat) het eens. Verder zijn de Europese Commissie en het bedrijfsleven betrokken.

In haar voortgangsverslag heeft de CCOI het terrein van het (internationale) handelsverkeer aangemerkt als veld waar de inzet van informatietechnologie tot grote verbeteringen kan leiden als dit geschiedt in het kader van nieuwe samenwerkingsverbanden. Indien de betrokken ministers daarmee instemmen, is de commissie van plan studie uit te (doen) voeren met als doel de lopende ontwikkelingen in een zodanig kader te plaatsen dat de diverse betrokken organisatie-eenheden hun afzonderlijke projectactiviteiten richten op het daarboven uitstijgende, maatschappelijke belang.

Voor de uitvoering van de studie, die naar verwachting in 1989 kan worden afgerond, is f 100 000 (1988), respectievelijk f 300 000 (1989) gereserveerd.

Rechtsbescherming

Bij de rechtsbescherming van individuele burgers zijn vele instanties betrokken. Het inzicht in de informatische relaties is nog uiterst beperkt.

In haar voortgangsverslag heeft de CCOI het gebied van de rechtsbescherming aangemerkt als tweede veld waar de inzet van informatietechnologie tot grote verbeteringen kan leiden als dit geschiedt in het kader van nieuwe samenwerkingsverbanden. Ook hiervoor is de commissie voornemens, indien de betrokken ministers daarmee instemmen, studie uit te (doen) voeren. Voor de uitvoering van de studie, die naar verwachting in 1989 kan worden afgerond, is f 400 000 (1989) gereserveerd.

Nader wordt bezien in hoeverre activiteiten op het gebied van de openbare orde en veiligheid in samenhang met die van de CCOI kunnen worden gebracht.

5.3. De inhoudelijke coördinatie van de informatievoorziening

Op basis van het huidige Besluit IVR is een aantal verplichtende richtlijnen en niet-verplichtende aanbevelingen tot stand gebracht. Deze richtlijnen en aanbevelingen zullen ook onder de werking van het Besluit IVR-1989 vallen. Dit geldt voorts voor enkele Aanwijzingen voor de Rijksdienst van de Minister-President.

Sommige richtlijnen en aanbevelingen moeten worden geactualiseerd. Hiervoor is voorbereidingstijd nodig. Vooralsnog worden daarom de bestaande – dus deels gedateerde – richtlijnen en aanbevelingen onder de werking van het Besluit IVR-1989 gebracht. Zodra mogelijk zullen deze in geactualiseerde vorm worden gepubliceerd.

Met name ten behoeve van de datacommunicatie met behulp van computers is standaardisatie onontbeerlijk. Het kabinet heeft de CCOI gevraagd, met voorrang een datacommunicatieplan voor de gehele overheid op te stellen. In het eerdergenoemde voortgangsverslag heeft de CCOI een aanpak geschetst die uitmondt in een zogenaamde «Datacommunicatie-Atlas» (Zie ook hoofdstuk 6.2 en bijlage 2).

Verwacht mag worden, dat in de komende jaren, mede op basis van de adviezen van de CCOI, nadere aanbevelingen en richtlijnen op basis van het Besluit IVR-1989 zullen worden vastgesteld.

Ook op andere terreinen, zoals beveiliging, kostenberekening en -verrekening, evaluatie van informatiesystemen (ex ante en ex post), bereidt het kabinet ter zake richtlijnen of aanbevelingen voor die te zijner tijd onder de werking van het Besluit IVR-1989 zullen worden gebracht.

5.4. De planning en de uitvoering van taken met betrekking tot de informatievoorziening

Het kabinet blijft van mening dat, naast de structuurschetsen, informatieplannen moeten worden gemaakt. Een systematische planning van automatiseringsvoornemens biedt de opstellers van de plannen een onmisbaar instrument voor het formuleren van het eigen informatievoorzieningsbeleid in samenhang met bestuurlijke en organisatorische vraagstukken. Tevens bieden zij een instrument voor de beheersing van deze vaak ingewikkelde materie.

Informatieplannen behoeven niet de goedkeuring van de algemeen-coördinerend minister. Het betrokken ministerie is autonoom; de desbetreffende minister draagt de verantwoordelijkheid. De informatieplannen dienen echter wél ter kennisneming te worden toegezonden aan Binnenlandse Zaken.

De Minister van Binnenlandse Zaken toetst de plannen en geeft binnen drie maanden zijn commentaar. Het zal duidelijk zijn dat in daartoe geëigende gevallen vooraf overleg plaatsvindt met het desbetreffende ministerie of onderdeel daarvan. In die gevallen kan de Minister van Binnenlandse Zaken tevens om aanvullende informatie vragen.

De Minister van Binnenlandse Zaken toetst de plannen aan de algemene beginselen van het kabinet ten aanzien van de informatievoorziening in de openbare sector, zoals die in het Besluit IVR-1989 zijn neergelegd.

Voorts beschikt de Minister vanuit zijn algemeen-coördinerende positie over een «helicopter-overzicht» van het gehele terrein van de overheidsinformatievoorziening en kan deswege wijze op samenhangen en eventuele leemtes waarmee in de planvorming rekening dient te worden gehouden.

Het accent zal daarbij liggen op zaken als:

- a. informatische relaties tussen het betrokken departement(sonderdeel) en zijn omgeving, waaronder die met de lagere overheden;
- b. taakverdelingen met betrekking tot systeembeheer en informatiebeheer;
- c. het gebruik van interdepartementale documentaire, financiële en personele systemen;
- d. het beleid ten aanzien van datacommunicatie-standaarden;
- e. de kosten van de informatievoorziening;
- f. meervoudige ontwikkeling van vergelijkbare informatiesystemen.

Als een ministerie, dat een informatieplan voorlegt, bezwaren heeft tegen de door de Minister van Binnenlandse Zaken geconstateerde strijdigheid met het kabinetsbeleid met betrekking tot de informatievoorziening c.q. geconstateerde leemtes, dan is bilateraal overleg tussen beide ministers de weg om te proberen alsnog overeenstemming te bereiken. Mocht er verschil van mening blijven bestaan, dan kan de Minister van Binnenlandse Zaken de problematiek voorleggen aan de ministerraad.

Overigens kan ook het jaarlijks aan de Tweede Kamer uit te brengen Overzicht Informatievoorziening Openbare Sector (zie 5.6) een inzicht geven in optredende knelpunten en bijdragen aan het bevorderen van een betere samenhang op het terrein van de overheidsinformatievoorziening.

Zoals gezegd zijn de ministeries steeds beter in staat, de eigen informatievoorziening planmatig aan te pakken. In tegenstelling tot voorheen behoeven daarom zogenaamde middelenplannen en systeemplannen niet de instemming van de Minister van Binnenlandse Zaken. Ook hierbij geldt de eigen verantwoordelijkheid van de direct betrokken bewindspersoon. Wèl acht het kabinet het wenselijk, dat een aantal aanvullende voorwaarden wordt geschapen voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van informatievoorzieningsprojecten. Voorts dienen er instrumenten te worden ontwikkeld om de besluitvorming daarover ook op politiek niveau mogelijk te maken. Daartoe worden twee bepalingen in het Besluit IVR-1989 opgenomen die beogen een bijdrage te leveren aan het meer beheersbaar maken van complexe informatievoorzieningsprojecten. Dit betreft een bepaling inzake «contra-expertise» en een bepaling terzake van «informatieparagrafen» in regelgeving. Over een mogelijke aanvullende bepaling met betrekking tot «EDP-auditing» vindt nog overleg plaats.

Contra-expertise

Het komt helaas voor dat informatievoorzieningsprojecten nog tijdens de ontwikkelingsfase uit de hand lopen. Ook blijkt soms achteraf dat geautomatiseerde systemen, hetzij in technisch opzicht, hetzij de organisatie daaromheen, niet die doeltreffendheid hebben die aanvankelijk was verondersteld. Dit verschijnsel doet zich overigens zowel bij de overheid, als bij het bedrijfsleven voor.

Voor het onbeheersbaar worden van informatievoorzieningsprojecten bij de overheid zijn twee groepen oorzaken aan te wijzen.

1. De eerste groep oorzaken betreft de kwaliteit van de ontwikkeling van het informatiesysteem, alsmede de kwaliteit van het resulterende informatiesysteem zèlf en van de organisatie rond dat systeem.

Soms wordt een informatiesysteem complexer gemaakt dan strikt noodzakelijk. In die gevallen is er bijvoorbeeld sprake van:

- onduidelijkheid in de taakverdelingen binnen de organisatie rond het systeem;
- onbepaald toegeven aan de wensen van verschillende (potentiële) gebruikers, zonder dat deze zelf de gevolgen (i.c. de kosten) dragen;
- te grote tijdsdruk bij het realiseren of het aanpassen van het systeem;
- onvoldoende deskundig personeel, zowel bij de ontwikkeling en het onderhoud van het systeem, als bij het gebruik ervan;
- geen of ongecoördineerd gebruik van methoden en technieken;
- onnodig verschil van programmatuur en apparatuur of van het gebruik van (te) nieuwe technologische middelen die zich nog niet in de praktijk hebben bewezen.

2. De tweede groep oorzaken betreft de overheidsprocessen zelf. De totstandkoming van wet- en regelgeving en de ambtelijke en politieke besluitvorming zijn complexe processen. Dit vindt zijn weerslag in (de ontwikkeling van) de informatiesystemen waarmee deze processen bestuurd en uitgevoerd moeten worden.

Informatiesystemen lopen verhoogd risico onbeheersbaar te worden als de daaraan ten grondslag liggende regelgeving:

- veel uitzonderingsgevallen kent;
- zeer frequent wijzigt;
- met terugwerkende kracht ingaat;
- te weinig tijd biedt voor een goede voorbereiding en invoering;
- alleen voor nieuwe gevallen geldt, terwijl daarnaast voor reeds bestaande gevallen de oude regeling van kracht blijft.

De CCOI constateert in haar voortgangsverslag onder meer, dat de aandacht op politiek en leidinggevend niveau te veel gericht is op de techniek en te weinig op de doelstellingen die met informatietechnologie kunnen worden gediend of op de invloed ervan op de organisatie. Vanuit gespecialiseerde organisaties, zoals O&I-afdelingen en rekencentra, wordt hierop wel gewezen, maar deze stem klinkt nog onvoldoende door in de besluitvorming. Dit leidt in sommige gevallen tot een ondoeltreffend en ondoelmatig functionerende overheid, waarmee de continuïteit van de taakuitvoering in gevaar komt, of zelfs tot onuitvoerbare regelgeving. Overigens is de CCOI voornemens over het geheel van onderwerpen die samenhangen met de kwaliteitsbeheersing van de overheidsinformatievoorziening eind 1988 een advies op te stellen. Mede aan de hand van dit advies zal de Minister van Binnenlandse Zaken onder andere een handleiding c.q. een aandachtspuntenlijst opstellen voor de beheersing van automatiseringsprojecten. Hierbij wordt met name gedacht aan ex ante- en ex post-evaluatie van projecten.

Het Besluit IVR-1989 bevat een bepaling met het oog op het vóóraf laten uitvoeren van een onafhankelijke contra-expertise voor risicovolle informatievoorzieningsprojecten. Dit zijn projecten die, ofwel door het gebruik van nieuwe technologische middelen, ofwel door de omvang en de complexiteit, ofwel door het ontbreken van ervaring, of door combinaties van deze oorzaken, een verhoogd risico met zich mee brengen. Via dit contra-expertisevoorschrift wordt een extra waarborg geschapen tegen het onbeheersbaar worden van de projecten. Aan de CCOI zal worden gevraagd het kabinet te adviseren over een nadere precisering van de criteria voor het verplicht stellen van contra-expertise.

De kosten van de contra-expertise komen voor rekening van de desbetreffende minister. Deze kosten verhogen weliswaar het projectbudget, maar zullen slechts een relatief klein deel daarvan uitmaken en ongetwijfeld hun vruchten afwerpen. Het onlangs opgerichte Expertise-Centrum (zie hoofdstuk 6.4.) zal een (adviserende) rol kunnen spelen bij de organisatie van contra-expertise en in sommige gevallen de contra-expertise kunnen uitvoeren.

Een ander middel om informatievoorziening beter beheersbaar te maken betreft EDP-auditing. Electronic Data Processing-auditing is een begrip dat de laatste jaren steeds meer aandacht krijgt, zowel in de pers als in opleidingen van informatici. Een betere Nederlandse term is wellicht: Kwaliteitsbeheersing van de informatievoorziening.

In grote lijnen komt EDP-auditing neer op: Het vormen van een onafhankelijk en deskundig oordeel over de continuïteit, de betrouwbaarheid, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het ontwikkelen en het gebruiken van informatiesystemen, alsmede de beoordeling van beveiligings- en privacy-aspecten. EDP-auditing is dus méér dan in eerste instantie uit de Engelse term kan worden afgeleid, dat wil zeggen: niet alleen de data (gegevens), maar ook de omgeving van de computer (de mensen, de procedures en de organisatie) wordt bij de oordeelsvorming betrokken. Het werkingsgebied van EDP-auditing kan bovendien meer omvatten dan uitsluitend informatiesystemen met een grote financiële component.

Onlangs is opgericht de interdepartementale EDP-AUDIT-pool. Aan deze pool nemen zeven ministeries deel. De pool is organisatorisch ondergebracht bij de Centrale Accountantsdienst (CAD). De pool houdt zich onder meer bezig met het beoordelen van de betrouwbaarheid, continuïteit, beveiliging, doelmatigheid en doeltreffendheid van de geautomatiseerde informatievoorziening bij de deelnemende ministeries. Gerapporteerd wordt aan Directeuren-Generaal, Secretarissen-Generaal en aan de politieke toppen van deze ministeries.

De CCOI heeft aangekondigd eveneens aandacht te zullen schenken aan EDP-auditing.

EDP-auditing zoals hier beschreven onderscheidt zich van de eerder genoemde contra-expertise door de accountancy-invalshoek die bij de doorlichting wordt gehanteerd. Voorts betreft EDP-auditing een meer permanente activiteit, terwijl contra-expertise wordt uitgevoerd op daarvoor aangewezen momenten tijdens de ontwikkelingsfase van een (risicovol) informatievoorzieningsproject.

EDP-auditing kan in de komende jaren uitgroeien tot een gestructureerde en systematische beoordeling van automatiseringsontwikkelingen bij ministeries. Eén en ander analoog aan de taak van de accountantsdiensten ter zake van de financiën. In het kader van het streven van het kabinet naar vergroting van de doelmatigheid samen met zelfbeheer van de verschillende ministeries, kan EDP-auditing als hier gedefinieerd een belangrijke randvoorwaarde vormen.

De Minister van Binnenlandse Zaken zal nader overleg doen plaatsvinden met de EDP-AUDIT-pool om te bezien op welke wijze de pool een nuttige bijdrage kan leveren aan het verder verbeteren van de overheidsinformatievoorziening. Hierbij zal tevens aan de orde komen of het wenselijk is EDP-auditing als aanbeveling of voorschrift voor de rijksdienst in het Besluit IVR-1989 op te nemen.

Informatieparagraaf

Het kabinet is van oordeel, dat informatievoorziening in samenhang met het organisatiebeleid zeer nauw bij de beleidsvorming en -bepaling betrokken moet worden. Beleidsvoorstellen zullen in een zo vroeg mogelijk stadium niet alleen op hun bestuurlijk-organisatorische merites moeten worden getoetst, maar ook op de informatische aspecten. De O&I-afdelingen zullen hierbij binnen het ministerie een belangrijke rol kunnen hebben.

In het vervolg zullen wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur of de memories van toelichting daarop een informatieparagraaf bevatten. Hierin wordt onder meer weergegeven hoe de taakverdeling en

de organisatie met betrekking tot de informatievoorziening zijn geregeld, welke de voorwaarden zijn waaronder betrokkenen informatie uitwisselen, enzovoort. Tevens kunnen in de toelichting de resultaten van een eventuele contra-expertise worden weergegeven. Ook in beleidsnota's en dergelijke die aan de Tweede Kamer worden gezonden zal in het vervolg expliciet aandacht worden besteed aan informatievoorziening.

Omtrent de inhoud van deze informatieparagrafen vindt tijdig overleg plaats met de Minister van Binnenlandse Zaken.

5.5. De informatiebetrekkingen met gemeenten en provincies

Het artikel 122 van de nieuwe Gemeentewet, die thans in behandeling is bij het parlement (Tweede Kamer, vergaderjaar 1985–1986, 19 403), gaat over de uitwisseling van systematische informatie tussen ministeries en/of hun diensten en bedrijven enerzijds en gemeenten anderzijds. Individuele ministers dienen bij de voorbereiding van wetsvoorstellen waarbij gemeenten een verplichting tot het verstrekken van informatie wordt opgelegd, eerst overleg te voeren met de Minister van Binnenlandse Zaken.

Bij de beoogde wijziging van de Provinciewet zullen met betrekking tot de informatiebetrekkingen soortgelijke bepalingen als in het voorstel voor de nieuwe Gemeentewet worden opgenomen.

Het Besluit IVR-1989 bepaalt, dat de ministers – vooruitlopend op het van kracht worden van deze wetten – zullen handelen volgens het gestelde in artikel 122 van het wetsvoorstel voor de nieuwe Gemeentewet.

Overigens vindt nog overleg plaats tussen Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over een nadere uitwerking van het gestelde in artikel 122 van het wetsvoorstel. Indien mogelijk zullen de resultaten van dit overleg worden meegenomen bij de redactie van het definitieve Besluit IVR-1989. Voor de goede orde zij herhaald, dat deze bepaling in het Besluit IVR-1989 de ministers bindt, maar de provincies en gemeenten uiteraard niet, gelet op de formele status van het ministeriële Besluit IVR-1989.

5.6. Rapportage

Overzicht Informatievoorziening Openbare Sector

De Minister van Binnenlandse Zaken zal jaarlijks namens het kabinet aan de Tweede Kamer rapporteren over de uitvoering van het Besluit IVR-1989 en over de stand van zaken met betrekking tot de informatievoorziening in de openbare sector in het algemeen.

Het kabinet is van plan dergelijke Overzichten Informatievoorziening Openbare Sector gelijktijdig met of kort na de rijksbegroting op Prinsjesdag te presenteren. Dit zal ook worden vastgelegd in het Besluit IVR-1989. De Minister van Binnenlandse Zaken zal hiertoe in overeenstemming met de Minister van Financiën voorstellen doen aan het kabinet, opdat de gegevens van de ministeries voor het overzicht alsmede voor de – hierna te bespreken – automatiseringsbijlagen tijdig beschikbaar zijn.

Ter voorbereiding van de discussie in de ministerraad over de stand van zaken met betrekking tot de overheidsinformatievoorziening legt de Minister van Binnenlandse Zaken uiterlijk drie maanden voor de rapportage aan de Tweede Kamer zijn bevindingen voor aan het kabinet.

Automatiseringsbijlagen

De uitgaven ten behoeve van informatievoorzieningsactiviteiten staan vermeld op de verschillende begrotingen in talloze begrotingsartikelen in al dan niet als zodanig herkenbare vorm. Mede op basis van het advies van de Commissie Overheidsbestedingen op het gebied van de informa-

tietechnologie (Commissie-Pannenburg) heeft het kabinet enige jaren geleden besloten jaarlijks bij de ontwerp-begrotingen per ministerie zogenaamde automatiseringsbijlagen te presenteren. De Minister van Financiën heeft op grond van de Comptabiliteitswet enkele voorschriften gegeven voor de opzet en inhoud van deze bijlagen.

De automatiseringsbijlagen zijn opgebouwd uit een kwalitatief deel en een kwantitatief deel.

– In het kwalitatieve deel geven de ministeries weer wat hun beleid voor de informatievoorziening is en voorts een omschrijving van de belangrijkste informatiesystemen of groepen van informatiesystemen en een korte beschrijving van de belangrijkste knelpunten en risico-factoren met de daarbij behorende maatregelen.

– Het kwantitatieve deel betreft een tweetal overzichten met toelichting met betrekking tot de uitgaven per informatiesysteem, respectievelijk met betrekking tot de penetratiegraad van de automatisering per directoraat-generaal.

De financieel gerichte automatiseringsbijlagen en het op informatievoorziening gerichte Overzicht Informatievoorziening Openbare Sector voorzien samen in instrumenten die het kabinet en het parlement in de gelegenheid stellen politiek-inhoudelijke sturing te geven aan de overheidsinformatievoorziening. De voorbereiding van het Overzicht 1988–1989 is reeds ter hand genomen, evenals uiteraard de voorbereiding van de automatiseringsbijlagen bij de Rijksbegroting 1989. Het kabinet verwacht hiermee uitvoering te geven aan de tweede overweging van de motie-Kohnstamm.

6. OVERIGE MAATREGELEN

In dit hoofdstuk komt een aantal specifieke onderwerpen aan de orde, die samenhangen met de algemeen-coördinerende taak van de Minister van Binnenlandse Zaken. Zij houden direct verband met het scheppen van kansen, het onderkennen en tegengaan van bedreigingen en het wegnemen van knelpunten in de informatievoorziening in de openbare sector. In het kader van het algemeen-coördinerend beleid van de Minister van Binnenlandse Zaken vervult deze minister ter zake een initiërende en voorwaardenscheppende rol.

Achtereenvolgens worden besproken:

6.1. Stimuleringsgelden voor informatievoorziening in de openbare sector.

6.2. Datacommunicatie en communicatie-standaarden.

6.3. Beschikbaarheid van deskundigen binnen de overheid.

6.4. Inschakeling bedrijfsleven.

6.5. Kosten en kostendoorberekening.

6.6. Beveiliging.

6.1. Stimuleringsgelden voor informatievoorziening in de openbare sector

Het kabinet onderzoekt de wenselijkheid om ten behoeve van de stimulering van de toepassing van informatietechnologie in de openbare sector extra financiële middelen beschikbaar te stellen. Langs deze weg kunnen kansrijke projecten worden gesteund of kunnen bestaande knelpunten in de overheidsinformatievoorziening sneller worden weggenomen. In haar advies heeft de Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening nog eens de aandacht gevestigd op de noodzaak praktische oplossingen te vinden voor die gevallen waar met relatief geringe investeringen bij bepaalde onderdelen van de overheid, aanzienlijke

voordelen elders binnen de overheid te behalen zijn, maar waarbij de verdeling van de (initiële) lasten over de betrokken departementale budgetten een belemmering vormt.

In dit verband kan voorts worden gedacht aan onder meer de mogelijkheid, om projecten die van strategisch belang zijn voor de kwaliteit van het bestuur in de openbare sector en die qua aard en opzet zodanig zijn dat zij passen in de geldende criteria van de regeling SPIN-OV (Stimuleringsprogramma Informatietechnologie Overheidsaanschaffingen), zodanig in de tijd naar voren te schuiven en ter toetsing aan te bieden dat maximaal gebruik gemaakt kan worden van deze regeling. Hierbij kan worden gedacht aan onder meer projecten in de sfeer van de datacommunicatie, de verbetering van de inschakeling van het bedrijfsleven en de interbestuurlijke informatievoorziening. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de aanbevelingen van de CCOI.

6.2. Datacommunicatie en communicatiestandaarden

Datacommunicatie staat in het brandpunt van de belangstelling. Op vele terreinen zijn initiatieven gaande die moeten leiden tot overdracht van gegevens en informatie tussen computers van verschillende organen in de openbare sector. Het kabinet onderschrijft het belang van deze ontwikkelingen en heeft daarom de CCOI gevraagd met voorrang een datacommunicatieplan voor de gehele overheid op te stellen.

Het doel dat met een datacommunicatieplan wordt nagestreefd is: «Te bevorderen dat beslissingen die heden worden genomen over het opzetten van datacommunicatienetwerken niet in de toekomst communicatie tussen systemen en organisaties binnen de openbare sector zal belemmeren.». Aldus de CCOI in haar voortgangsverslag.

Voor communicatie tussen twee of meer partijen zijn onderlinge afspraken nodig. Ruwweg zijn er twee typen communicatie-afspraken of standaarden/normen.

1. Standaarden voor de vorm en inhoud van de gegevens zelf (wat betekenen de gegevens, welke coderingen worden gehanteerd, enzovoort).

Dit type standaarden is grotendeels afhankelijk van de toepassing. Het is vooral de taak van de (voorlopige) adviesorganen op de verschillende deelgebieden van de informatievoorziening hierbij normstellend te werk te gaan. Een recent voorbeeld is het advies van de voorlopige Raad voor de Persoonsinformatie over standaard-adressering.

2. Toepassingsonafhankelijke standaarden voor het transporteren van gegevens (hoe wordt de verbinding tussen computers tot stand gebracht, op welke wijze vindt overdracht plaats, wie betaalt, welke beveiliging is nodig en hoe gebeurt dat, hoe wordt het beheer van het netwerk georganiseerd, enzovoort). Ook op dit gebied zijn adviezen van de (voorlopige) adviesorganen op termijn denkbaar. Het vervolg van deze paragraaf gaat over dit tweede type standaarden.

Het gebruik van datacommunicatiestandaarden

Ieder ministerie maakt gebruik van datacommunicatie. De automatiseringsbijlagen bij de hoofdstukken van de rijksbegroting tonen tal van ontwikkelingen en voornemens daartoe. De noodzaak van communicatiestandaarden wordt daarbij steeds beklemtoond. Veel ministeries of onderdelen daarvan voorzien hierin door te standaardiseren op één apparaatlijn en de communicatiestandaarden van de leverancier over te nemen. Tegen deze standaardisatie op één of enkele apparaatlijnen binnen organisaties bestaat weinig bezwaar. Integendeel, de beheersbaarheid is in het algemeen groter dan bij meer apparaatlijnen. Uiteraard betekent dit wel, dat het ministerie daarmee min of meer leveranciersafhankelijk wordt. Hetzelfde geldt voor provincies, gemeenten en andere organen in de openbare sector.

Op dit moment wordt gezocht naar een doelmatig alternatief. Op internationaal niveau worden weliswaar goede vorderingen gemaakt met het invullen van het zogenaamde OSI-model (Open Systems Interconnection) van de ISO (International Organization for Standardization). De hieruit resulterende normen kennen evenwel nog teveel opties en het aantal produkten op basis van deze normen is nog te beperkt. Overigens lijkt wel een aantal internationale basisnormen gemeengoed te worden (zoals X.25) in de zin dat leveranciers deze in hun produktenpakket ondersteunen. Tevens stellen overheidsorganisaties bij nieuwe aanschaffingen al dikwijls als eis dat aan deze normen wordt voldaan. Ook wordt bij het opzetten van netwerken steeds vaker uitgegaan van Datanet-1 van de PTT, zijnde de Nederlandse invulling van de X.25-standaard.

Wanneer datacommunicatie tussen afzonderlijke eenheden gerealiseerd moet worden ontstaat het probleem van verbindingen tussen vaak verschillende merken computers die niet zonder meer informatie met elkaar kunnen uitwisselen. De standaarden van verschillende leveranciers sluiten niet op elkaar aan. Dat kan betekenen dat of een standaard moet worden gekozen die leveranciers-onafhankelijk is, of dat verschillende onderdelen van die gezamenlijke informatietoepassing hetzelfde merk computers moeten gebruiken. Dat laatste is niet altijd de gewenste oplossing. Vandaar dat daar waar mogelijk standaarden gevraagd moeten worden die leveranciers-onafhankelijk zijn. De CCOI kan daarvoor adviezen verstrekken die houvast kunnen geven op dit punt.

Activiteiten CCOI met betrekking tot datacommunicatiestandaarden

Ook de CCOI komt in haar voortgangsverslag onder meer tot de conclusie dat een sluitend stelsel van datacommunicatiestandaarden op dit moment niet kan worden voorgeschreven. De ontwikkelingen verlopen nog te snel en de onzekerheden zijn nog te groot. Naar de mening van de commissie is de beste dienst die zij de openbare sector kan bewijzen, het criterium van toekomstvastheid van ontwikkelingen zwaar te laten meewegen bij het doen van voorstellen. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat verkeer tussen overheidsnetwerken op den duur mogelijk wordt. Dit leidt de commissie tot een aanpak, die uitmondt in een zogenaamde «Datacommunicatie-Atlas».

De Datacommunicatie-Atlas beoogt besluitvormers over de realisatie van een netwerk een instrument te bieden, dat hen inzicht verschaft in de complexe wereld van datacommunicatiestandaarden. Voorts geeft de atlas – zo mogelijk – een methode die hen ondersteunt bij het kiezen van een standaard voor de eigen situatie. De commissie heeft vervolgens de stappen geschetst die zij denkt te nemen om te komen tot de Datacommunicatie-Atlas. De commissie ziet de atlas als een zich voortdurend evoluerend instrument. De eerste versie hoopt zij eind 1988 af te ronden. Tegen het voorziene eind van het bestaan van de CCOI (1990) zou het onderhoud van de atlas moeten zijn georganiseerd. Alsdan zal de atlas – dankzij een aantal terugkoppelingsslagen met gebruikers – een goed bruikbaar instrument moeten zijn geworden.

Het kabinet stemt in met het voorstel van de CCOI met betrekking tot de Datacommunicatie-Atlas. Voor de ontwikkeling daarvan wordt in 1988 f 300 000 beschikbaar gesteld. Voor de daarop volgende jaren wordt voorshands f 500 000 per jaar geraamd.

In de tijd tot aan het moment waarop het gehele stelsel van datacommunicatienormen en -standaarden is uitgekristalliseerd, zal het kabinetsbeleid zijn gericht op:

- Het op nationaal en op Europees niveau medewerking verlenen aan het tot stand komen van normen;
- De uitvoering van EG-richtlijnen voor de toepassing van internationale en Europese (pré-)normen als standaarden binnen de overheid bij de inkoop van produkten van informatietechnologie en bij het verlenen van

interne of externe opdrachten voor de ontwikkeling van informatiesystemen. De voor de rijksdienst van kracht zijnde richtlijnen zullen worden opgenomen bij het Besluit IVR-1989;

- Het bevorderen van de totstandkoming van normen in samenwerking met het Nederlands Normalisatie Instituut (NNI);
- Waar gewenst en noodzakelijk zullen op basis van het Besluit IVR-1989 voor de rijksdienst, respectievelijk op basis van nadere Bestuursakkoorden tussen het Rijk, de provincies en gemeenten nadere voorschriften c.q. aanbevelingen worden gegeven voor datacommunicatiestandaarden.

Het kabinet zal de toepassing van OSI-standaarden ook bevorderen door bij opdrachten aan de – al dan niet geprivatiseerde – grote (rijks-) rekencentrale dit in alle gevallen waarin dat maar enigszins mogelijk is als voorwaarde te stellen.

Uitbreiding datacommunicatie-onderzoek

De CCOI duidt in haar voortgangsverslag het DIS-programma (Documentaire InformatieSystemen) en het GBA-netwerk (netwerk voor de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens) aan als «kristallise-kernen» voor datacommunicatie binnen de openbare sector.

In het kader van het DIS-programma, waarover onlangs een notitie naar de Tweede Kamer is gezonden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 20 471, nr. 1), wordt een aantal projecten uitgevoerd en onderzocht verricht. Het GBA-netwerk wordt thans beproefd. Ervaringsuitwisseling tussen beide activiteiten is van wezenlijke betekenis.

Er zal een onderzoek worden gestart dat zich zal richten op de mogelijkheden van het GBA-netwerk voor het transport van andere informatie over personen, alsmede op de mogelijkheden van het netwerk voor geheel andere gebieden van informatievoorziening. Voorwaarde voor het onderzoek is, dat het geen beletsel vormt voor de voortgang van het GBA-project zelf. De kosten van het onderzoek, dat gefaseerd zal worden uitgevoerd, worden voorshands geraamd op f 100 000 per jaar.

6.3. Beschikbaarheid van deskundigen binnen de overheid

Eén van de voorwaarden voor een goede overheidsinformatievoorziening is de beschikbaarheid van voldoende deskundigheden, kennis en inzicht binnen de openbare sector. Het gaat hierbij om:

- kennis, inzicht en vooral informatie(voorzienings)bewustzijn bij de besluitvormers (politici, bestuurders en ambtelijk management);
- voldoende specifieke deskundigen, dat wil zeggen: goed opgeleide informatici;
- een goed samenspel tussen besluitvormers en specifieke deskundigen.

In haar voortgangsverslag constateert de CCOI dat de aandacht voor informatie en informatievoorziening op alle niveaus van de overheidsorganisatie aanwezig is, maar dat deze aandacht veelal nog te veel is gericht op de techniek en te weinig op de doelstellingen die ermee verwezenlijkt kunnen worden. De commissie constateert voorts dat er – ondanks schaarste – binnen de overheid wel degelijk deskundigheid is (bijvoorbeeld bij de O&I-afdelingen en rekencentra) met voldoende inzicht in de problematiek van het gebruik van informatietechnologie, maar dat deze stem onvoldoende doorklinkt in de besluitvorming.

Het kabinet heeft een aantal maatregelen getroffen om het kennisniveau ten aanzien van de informatievoorziening te vergroten.

Opleidingen van overheidsmanagers

– In het kader van het Nationaal Inhaalprogramma Informatica-Opleidingen (NIO; onderdeel van het Informatica Stimuleringsplan) is medio 1986 een projectbureau opgericht bij het Rijksopleidingsinstituut (ROI). Dit projectbureau verzorgt conferenties voor circa 5 000 hogere overheidsmanagers en eventueel bestuurders uit een beperkt aantal sectoren van de overheid. Deze conferenties zijn afgestemd op de cursisten en op de situatie waarin zij en de organisatie waaruit zij afkomstig zijn in de dagelijkse praktijk verkeren.

Mede op advies van de CCOI zijn inmiddels de budgettaire mogelijkheden van het projectbureau verruimd; uit het Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds (A&O-fonds) zijn eind 1987 aanvullende middelen beschikbaar gesteld. Hierdoor zal een groter aantal managers uit meer sectoren kunnen worden opgeleid. Overigens is de situatie momenteel zo, dat om budgettaire redenen nog altijd niet de volledige doelgroep wordt bereikt.

– Uit het A&O-fonds worden ook opleidingen gefinancierd voor managers uit de kring van provincies, gemeenten en waterschappen c.a.

De Minister van Binnenlandse Zaken zal in overleg treden met de Voorzitters van Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal, de overige Hoge Colleges van Staat, met de VNG en met het IPO teneinde na te gaan of en zo ja, op welke wijze gedurende de komende drie jaar conferenties voor politici en bestuurders kunnen worden georganiseerd.

Opleiding informatici

Tekorten aan automatiseringsdeskundigheid worden veelal opgevangen door het aantrekken van deskundigheid vanuit het bedrijfsleven. Hiertegen heeft het kabinet op zich geen bezwaar; voor bepaalde projecten of onderdelen daarvan is inschakeling van of uitbesteding aan het bedrijfsleven zelfs te prefereren. Eén en ander past geheel in de lijn van het kabinetstandpunt met betrekking tot het rapport van de Commissie Pannenburg.

Wanneer het inhuren van deskundigheid uit het bedrijfsleven evenwel een permanent karakter krijgt en het overigens werk betreft, dat de overheid in eigen hand wil houden, ontstaat een ongewenste situatie die bovendien tot onnodig hoge kosten leidt. Relatief dure arbeidskrachten moeten uit het bedrijfsleven worden aangetrokken, omdat de overheid zelf niet over de juiste deskundigheid beschikt. Vervolgens doen deze ingehuurd krachten overheidservaring op, die zij weer meenemen bij hun vertrek. Kennis en ervaring zijn in dat geval bij niet-ambtenaren opgebouwd. De schaarste binnen de overheid is blijven bestaan, dus moet de overheid opnieuw een beroep doen op externe deskundigheid.

Om deze cirkel te doorbreken is een aantal maatregelen nodig. Deze maatregelen zijn gericht op het opleiden van de eigen informatici, waardoor de overheid waar nodig op eigen benen kan staan en overigens het benodigde tegenspel kan leveren ten opzichte van externe dienstverleners. In samenhang daarmee zijn maatregelen nodig om de overheid als werkgever voor schaarse arbeidskrachten in een meer concurrerende positie met het bedrijfsleven te brengen. Automatiseringspersoneel kan hierdoor eenvoudiger worden aangetrokken en voor de overheid behouden blijven.

– Informatici kunnen in het kader van het NIO worden bijgeschoold. Hieraan dragen de Ministeries van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid financieel bij. Ambtenaren-informatici komen evenwel volgens de huidige regels niet voor deze regeling in aanmerking. Indien zij de bijscholingscursus willen volgen dient het desbetreffende ministerie eventueel uit eigen personeelsmiddelen in een tegemoetkoming te voorzien.

– Bij zowel de diverse gezamenlijke scholingsactiviteiten voor overheidsorganisaties, als bij opleidingsinspanningen vanuit individuele organisaties speelt het A&O-fonds een stimulerende rol. Dit door overheidswerkgevers en -werknemers gezamenlijk beheerde fonds verleent subsidies aan opleidingsactiviteiten in de sfeer van de informatievoorziening. In de via het A&O-fonds tot stand gebrachte «Gids Overheids Opleidingen» is bovendien het scholingsaanbod op dit terrein grotendeels in kaart gebracht, zodat individuele organisaties beter in staat zijn dit aanbod gericht te gebruiken.

Het kabinet constateert dat er – naast de al lopende NIO-activiteiten – aanvullende programma's nodig zijn, om het huidige schaarsteprobleem met betrekking tot automatiseringsdeskundigen op te lossen. In dit kader kan onder meer worden gedacht aan het opleiden van schoolverlaters tot informatici. Voorts wordt het noodzakelijk geacht dat nieuwe doelgroepen worden bereikt, zoals informatiekundigen en beveiligingsfunctionarissen. Voor beide maatregelen zijn uit het A&O-fonds beperkte middelen beschikbaar gesteld, die om werkelijk effect te hebben aanvulling behoeven. Het ROI is op dit terrein eveneens actief.

Het kabinet overweegt aanvullende middelen beschikbaar te stellen van f 2,1 miljoen per jaar voor 1989 tot en met 1990 voor extra opleidingsprogramma's om het schaarsteprobleem met betrekking tot automatiseringsdeskundigen binnen de overheid te reduceren. Een aanvraag daartoe bij het A&O-fonds is gedaan.

Beloningsmaatregelen in verband met schaarste op de arbeidsmarkt

Omdat de werving en het behoud van goede gekwalificeerde automatiseringsspecialisten als problematisch werd ervaren is in 1985 een regeling afgesproken waarbij automatiseringspersoneel een toeslag van maximaal 10% van het salaris toegekend kon worden.

In 1987 zijn nieuwe maatregelen van kracht geworden. Deze werden noodzakelijk geacht omdat de problematiek van de arbeidsmarktknelpunten zich verbreedde tot een aantal andere groepen (financieel-economische deskundigen, accountants en fiscalisten) en de procedures rond de automatiseringstoelage veel te lang en gecompliceerd waren. De nieuwe beloningsmaatregelen in verband met arbeidsmarktknelpunten hebben het mogelijk gemaakt dat de ministeries ten aanzien van de aangegeven knelpuntgroepen zelf beslissen in welke gevallen een toelage of een zogenaamde bindingspremie kan worden toegekend.

Het kabinet heeft voor deze maatregelen een bedrag van f 39,9 miljoen beschikbaar gesteld voor de gehele overheid. Daarnaast kunnen ministeries door eigen prioriteitstelling middelen toevoegen uit de personeelsbegroting.

Voorts heeft het kabinet besloten voor individuele knelpunten in 1988 een bedrag van f 5 miljoen beschikbaar te stellen en voor 1989 daarvoor reeds nu een bedrag van f 21,5 miljoen te reserveren.

Het is nog te vroeg om te constateren of de getroffen beloningsmaatregelen voldoende effect sorteren. Dat zal pas in de loop van de tweede helft van 1988 duidelijk kunnen worden. Gezien de grootte van de geconstateerde verschillen op het arbeidsvoorwaardenterrein moeten de maatregelen qua inhoud voldoende soelaas kunnen bieden. Het kabinet is van mening dat hiermee de grenzen van het beloningsbeleid met betrekking tot arbeidsmarktknelpunten zijn bereikt en acht het niet wenselijk om uit de arbeidsvoorwaardenruimte nog aanvullende middelen voor dit doel beschikbaar te stellen. In de tweede helft van 1988 zal, mede aan de hand van een evaluatie, worden gezien of het beleid bijstelling behoeft.

6.4. Inschakeling van het bedrijfsleven

In zijn standpunt over het rapport van de Commissie-Pannenburg heeft het kabinet uitgesproken, dat verbetering van de overheidsinformatievoorziening en versterking van het informatietechnologie-bedrijfsleven twee parallel na te streven doelstellingen dienen te zijn. Eén van de meest voor de hand liggende instrumenten is het inschakelen van dat bedrijfsleven bij overheidsprojecten. Adviseren over dit instrument is dan ook expliciet als taak opgenomen in het instellingsbesluit van de CCOI.

Uit de toelichting bij dit instellingsbesluit blijkt dat het niet zozeer gaat om het méér inschakelen, maar om de wijze van inschakelen. Zo wordt er in algemene zin een voorkeur uitgesproken voor het uitbesteden van welomschreven (deel)projecten boven het inhuren van capaciteit.

Op dit moment geschiedt namelijk reeds een groot deel van de ontwikkeling van overheidsinformatiesystemen door externe deskundigen. Meer dan in het bedrijfsleven gebruikelijk is, trekt de overheid capaciteit van buiten aan. Zoals in het vorige hoofdstuk naar voren is gekomen, is deze inschakeling van externen voornamelijk uit nood geboren is. Van een afweging ten principale welke werkzaamheden onder welke omstandigheden uitbesteed zouden kunnen worden is vermoedelijk bij de meeste rijksdiensten geen sprake.

Werkgroep van de CCOI

Voor de inschakeling van het bedrijfsleven bij de informatievoorziening in de openbare sector heeft de CCOI een werkgroep ingesteld, waarin zowel ambtelijke als niet-ambtelijke leden zitting hebben. De werkgroep is in april 1988 met haar werkzaamheden begonnen. De werkgroep heeft tot taak om het inzicht in mogelijkheden en knelpunten die zich voordoen in de relatie tussen bedrijfsleven en overheid te vergroten en beleidsvoorstellen hiervoor te formuleren.

De centrale vragen die de werkgroep zich stelt zijn in dit verband:

- wat zijn de voorwaarden voor een optimale inschakeling van het bedrijfsleven ten gunste van de overheid?
- wat zijn voor de verdere ontwikkeling van de informatica-branche de meest gunstige methoden om overheidsopdrachten in te richten?

Platform

Verbetering van deskundigheid geschiedt deels door opleidingen, deels door deskundigheid van buiten te betrekken. Het is van groot belang, dat deskundigen van binnen en van buiten de overheid elkaar ontmoeten en kennis en ervaringen kunnen uitwisselen. Ook hierbij snijdt het mes aan twee kanten; deskundigen van de overheid leren het bedrijfsleven en de daar gehanteerde principes beter kennen, maar ook de deskundigen uit het bedrijfsleven raken op deze manier vertrouwd met het eigene van de overheid. De inschakeling van het bedrijfsleven zal hierdoor aan effectiviteit kunnen winnen.

De Minister van Binnenlandse Zaken zal activiteiten ontwikkelen, die ertoe moeten leiden dat er een ontmoetingsplaats of platform komt waar managers en specialisten uit overheid en bedrijfsleven elkaar kunnen ontmoeten en kennis en ervaringen kunnen uitwisselen.

Het Expertise-Centrum

Het Kabinet heeft in september 1987, op voorstel van de CCOI, besloten over te gaan tot de inrichting van een Expertise-Centrum voor toepassing van informatietechnologie binnen de overheid en daarvoor voor de eerste twee jaar als startsubsidie f 2 miljoen per jaar beschikbaar te stellen.

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft onlangs de Tweede Kamer meegedeeld dat is opgericht «De Stichting het Expertise-Centrum, Consultants voor overheidsinformatisering» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 20 200, hoofdstuk VII, nr. 51).

Het Expertise-Centrum is een onafhankelijke adviesinstantie. Het centrum is onafhankelijk, zowel van commerciële belangen, als van grote gebruikers. Oogmerk is: Overheidsinstanties, waaronder zelfstandige bestuursorganen en gesubsidieerde instellingen desgevraagd en tegen vergoeding te adviseren met betrekking tot toepassing van informatie-technologie in hun werkprocessen. Daarnaast zal het Centrum in opdracht van de CCOI bepaalde activiteiten uitvoeren.

Het Expertise-Centrum is onder meer een verbindingsschakel tussen de overheid en bedrijfsleven. Het centrum zal vooralsnog klein van omvang zijn (één directeur en zeven à acht (senior-)consultants). Daarnaast zal in specifieke gevallen inhuur van deskundigheid vanuit het bedrijfsleven, de wetenschappelijke wereld en de overheid plaatsvinden op detacheringbasis, evenals doorverwijzing naar organisaties die reeds ervaring hebben met de specifieke problematiek.

Formele relaties tussen overheid en bedrijfsleven

Op dit moment wordt een handleiding ontworpen voor gebruik tijdens onderhandelingen voorafgaand aan het formuleren c.q. opstellen van contracten met particuliere bedrijven. Tevens worden daarbij modelcontracten ontworpen. Dit project zal over enkele maanden worden afgerond. Tijdig zal hierover worden overlegd met het georganiseerde bedrijfsleven. Voorts zal nader overleg met het Expertise-Centrum ertoe kunnen leiden dat het Centrum de resultaten van het project verder uitdraagt en in zijn advisering betreft.

Het kabinetsbeleid zal voorts zijn gericht op de uitvoering van EG-richtlijnen voor de toepassing van internationale en Europese (pré-)normen als standaarden bij de overheid bij de inkoop van produkten van informatie-technologie en bij het verlenen van interne en externe opdrachten voor de ontwikkeling van informatiesystemen.

Privatisering rijksrekencentra

In dit verband verdient ook vermelding een aantal privatiseringsonderzoeken bij rijksrekencentra, die het afgelopen jaar zijn afgerond dan wel gestart.

- Het rekencentrum van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders is inmiddels in particuliere handen overgegaan;
- Het Rijkscomputercentrum (RCC) zal in 1989 worden verzelfstandigd;
- Onderzoeken bij de Dienst Informatieverwerking van Rijkswaterstaat, het Duyverman Computer Centrum van Defensie en het computercentrum van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn afgerond; besluitvorming moet nog volgen;
- Bij de Belastingdienst is onlangs een onderzoek afgerond. Dit heeft geleid tot de conclusie dat privatisering van dat rekencentrum geen begaanbare weg is.

Het is goed hierbij op te merken, dat in principe steeds sprake is van uitbesteding van delen van de informatievoorzieningsfunctie, ook al wordt het rekencentrum in bepaalde gevallen als organisatie verzelfstandigd of afgestoten.

Volledige afstoting van de informatievoorzieningsfunctie is meestal niet aan de orde, omdat de functie als zodanig een overheidstaak blijft. Het is bijvoorbeeld heel wel mogelijk de ontsluiting van circulaire uit te besteden; het maken van de circulaire blijft evenwel een overheidstaak.

Naar aanleiding van het interimrapport van de CCOI heeft het kabinet aangekondigd, dat de CCOI advies zal worden gevraagd ter zake van de privatisering van de rijksrekencentra.

De CCOI heeft haar hiervoor genoemde werkgroep gevraagd aandacht te schenken aan de samenhang met de werkzaamheden van de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering (IBP) met betrekking tot de privatisering van de algemene en departementale rijksrekencentra. De IBP richt zich primair op onderzoek naar privatiseringsmogelijkheden van het rekencentrum als organisatorische eenheid. De werkgroep van de CCOI richt zich onder meer op het bredere terrein van de inschakeling van het bedrijfsleven bij de informatievoorziening van de overheid. Er is voorzien in een regelmatige afstemming tussen IBP en de CCOI.

6.5. Kosten en kostendoorberekening

Er is een toenemende aandacht voor de kosten van de (geautomatiseerde) informatievoorziening. De gedachte daarbij is onder meer dat inzicht in de kosten noodzakelijk is om deze te beheersen en om tot kosten/baten afwegingen te komen bij nieuw beleid.

Informatievoorzieningskosten zijn vaak moeilijk te scheiden van de overige kosten van een organisatie. Voorts is de kostenbepaling moeilijk doordat de administraties van de (rijks)overheid zich in het algemeen richten op registratie van uitgaven en zelden op registratie van kosten. Registratie van uitgaven is onvoldoende om de doelmatigheid van activiteiten te kunnen beoordelen. Aanvullende (comptabele) inspanningen zijn dan nodig om tot vaststelling van kosten van de informatievoorziening te komen.

Een extern bureau heeft in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken onderzoek verricht naar de opzet van kostenstuurmodellen. De doelstelling van het onderzoek was: Het ontwikkelen en concretiseren van een systematiek voor de structurering van de kosten voor de informatievoorziening bij de overheid, gebaseerd op bedrijfseconomische principes. Thans wordt bezien of op basis van de resultaten van het onderzoek een aanbeveling voor toepassing van een kostenstuurmodel zal worden opgesteld.

In een aantal situaties worden de benodigde investeringen voor het realiseren van verbeteringen in informatievoorziening bij een bepaalde organisatie, gerèchtvaardigd door te bereiken besparingen elders. Het vraagstuk van kostendoorberekening vraagt in die gevallen om uitdrukkelijke politieke afweging, vaak zowel interdepartementaal als interbestuurlijk. Zeker in perioden van budgettaire krapte, is het bereiken van overeenstemming over kostenverrekening een moeizaam verlopend proces. Dit kan ertoe leiden dat de noodzakelijke investeringen niet of niet tijdig worden gepleegd en de verbeteringen niet worden gerealiseerd. Dit betekent voor de overheid als geheel een sub-optimale situatie. Zoals gezegd heeft de Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening in haar advies over deze beleidsnotitie het kabinet nog eens uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor dit groeiende probleem.

Doorberekening van kosten binnen de overheid is alleen zinvol als daardoor de allocatie wordt verbeterd. De procedures die worden gehanteerd bij verrekening tussen ministeries zijn opgenomen in de zogenaamde Verrekenregeling van 20 maart 1987.

In het kader van de Bestuurlijke Overlegcommissie Overheidsinformatievoorziening (BOCO) zijn aanbevelingen over kostenverrekening bij informatievoorziening in de openbare sector in ontwikkeling. De BOCO heeft in maart 1988 terzake het advies «Op waarde geschat» aan de Minister van Binnenlandse Zaken uitgebracht. Het kabinet zal op korte termijn zijn standpunt bepalen over het BOCO-advies «Op waarde geschat».

6.6. Beveiliging

De openbare sector wordt bij de uitvoering van haar taken steeds meer afhankelijk van de geautomatiseerde informatievoorziening. Dit komt doordat bij bijna alle activiteiten gebruik wordt gemaakt van computers en doordat computertoepassingen steeds meer onderlinge samenhang zijn gaan vertonen. Hierdoor is het noodzakelijk ook steeds meer aandacht te besteden aan de beveiliging van de geautomatiseerde systemen en de zich daarin bevindende gegevens. Deze noodzaak wordt versterkt door het steeds verder decentraliseren van bevoegdheden met betrekking tot de informatievoorziening en de toenemende deconcentratie van apparatuur, al dan niet onderling verbonden door middel van datatransmissielijnen. Dit leidt er immers toe dat de opslag en verwerking van informatie steeds verder buiten de relatief makkelijk af te schermen rekencentra wordt geplaatst.

Bij beveiliging gaat het om het waarborgen van de continuïteit van het verwerkingsproces en om het tegengaan van:

- a. menselijke fouten die zich kunnen voordoen bij het bedienen van apparatuur en het ontwikkelen van programmatuur;
- b. sabotage en diefstal (het ongeautoriseerd invoeren, wijzigen, verwijderen en kennisnemen van gegevens);
- c. technische storingen in de apparatuur, de stroomvoorziening of de eventueel gebruikte telecommunicatielijnen;
- d. calamiteiten als brand, explosie, wateroverlast e.d.

Onregelmatigheden in de voor de overheid essentiële processen van informatievoorziening kunnen niet alleen leiden tot aantasting van de persoonlijke levenssfeer maar ook en vooral tot grote maatschappelijke en financieel-economische schades.

Voorbeelden zijn:

- a. het optreden van vertragingen of fouten bij het doen van uitkeringen van allerlei aard;
- b. het optreden van verstoringen in het rechtsverkeer op alle mogelijke gebieden.

Maatregelen bij de overheid

Binnen de (rijks)overheid zijn wat betreft de beveiliging van gegevens onder andere de volgende maatregelen van kracht:

1. het voorschrift inzake de beveiliging van gerubriceerde gegevens, verwerkt en opgeslagen in geautomatiseerde gegevensverwerkende systemen bij de rijksoverheid (besluit van de Minister-President van 25 maart 1980);
2. de aanwijzingen inzake de beveiliging van persoonsgegevens, verwerkt en opgeslagen in geautomatiseerde gegevensverwerkende systemen bij de rijksoverheid (besluit van de Minister-President van 16 juli 1982, nr. 321043).

Daarnaast is thans bij de Eerste Kamer in behandeling het voorstel van Wet Regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties (Wet Persoonsregistraties). Dit wetsvoorstel heeft een bredere strekking dan de hierboven aangeduide aanwijzingen. Het wetsvoorstel heeft namelijk wat betreft de overheid betrekking op alle geautomatiseerde en niet-geautomatiseerde persoonsregistraties bij alle overheidsorganisaties. Overheidsorganisaties zullen in het kader van deze wet verplicht worden voor nader aan te wijzen persoonsregistraties zogenaamde privacy-reglementen op te stellen en hiervan melding te doen aan de in te stellen Registratiekamer.

Sinds 1977 bestaat de Stuurgroep Bescherming en Beveiliging van Geautomatiseerde Gegevensverwerkende Systemen (SVCB). De stuurgroep kampt echter sinds 1986 met problemen mede door het ontbreken van de voor een goede taakuitvoering noodzakelijke middelen. De taken en de positie van deze stuurgroep zullen, gezien het belang dat het kabinet hecht aan de problematiek van beveiliging, in 1988 punt van nadere overweging zijn.

Maatregelen binnen ministeries

Beveiliging krijgt ook binnen departementen steeds meer aandacht. Dit blijkt onder andere uit:

- a. het opstellen van privacy-reglementen;
- b. het inschakelen van accountants bij het ontwerpen en bouwen van systemen die financiële informatie zullen bevatten;
- c. het treffen van back-up- en uitwijkvoorzieningen voor kritische verwerkingsprocessen;
- d. het uitvoeren van controles op de juiste werking van het informatiesysteem.

Wat betreft de uitvoering van de hiervoor genoemde aanbevelingen van 16 juli 1982 moet echter worden geconstateerd dat uit een in 1986 door de SVCB gehouden inventarisatie is gebleken dat nog niet elk ministerie, respectievelijk elk daarvoor in aanmerking komend departementsonderdeel, is overgegaan tot de aanstelling van een beveiligingsfunctionaris. Wel bestaat bij de meeste van deze instanties het voornemen hiertoe over te gaan.

Daarnaast moet evenwel ook worden geconstateerd dat de aanbevelingen van 16 juli 1982 en het voorschrift van 25 maart 1980 inmiddels aanpassing behoeven. Zij zijn niet bijgesteld aan de hand van de laatste technische ontwikkelingen (met name de steeds verder toenemende decentralisatie en deconcentratie van de informatievoorziening). De Minister van Binnenlandse Zaken zal daarom op zo kort mogelijke termijn een nieuwe aanbeveling voor beveiliging opstellen en aan het Besluit IVR-1989 toevoegen.

De Minister van Binnenlandse Zaken laat momenteel voorts een inventariserend onderzoek uitvoeren naar de stand van zaken met betrekking tot beveiliging bij de overheid. Op basis van dit onderzoek zal een beleidsplan worden opgesteld.

Bij dit onderzoek zal tevens aandacht worden besteed aan:

- a. de bijstelling van eerder genoemde aanbeveling en voorschrift;
- b. de noodzaak om te komen tot aanvullende voorschriften en aanbevelingen;
- c. de positie en de taken van de SVCB;
- d. de noodzaak om te komen tot een ondersteunend bureau voor de beveiliging van overheidsinformatievoorziening.

Voor dit onderzoek is een bedrag van f 200 000 (1988) gereserveerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken laat voorts een onderzoek uitvoeren naar de noodzaak van en de mogelijkheden om te komen tot een uitwijkingregeling voor kritische informatiesystemen.

Hiervoor wordt een bedrag van f 200 000 (1989) gereserveerd. Bij dit onderzoek zal tevens aandacht worden besteed aan de wenselijkheid van een afzonderlijk overheidsuitwijkcentrum.

**BESLUIT INFORMATIEVOORZIENING IN DE RIJKSDIENST 1989
(BESLUIT IVR-1989)**

SCHETS

De Minister van Binnenlandse Zaken,

Overwegende
dat het wenselijk is de regels voor de informatievoorziening in de
rijksdienst te actualiseren,
dat de behoefte bestaat om tot betere inhoudelijke sturing te komen
van de informatievoorziening,

Handelend in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Besluit:

BEGRIPSOMSCHRIJVING

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. Informatiesysteem: het geheel van de informatieverzamelingen, van de opslag-, verwerkings- en communicatie-apparatuur met bijbehorende programmatuur, en van de medewerkers en de procedures volgens welke zij werken, ten behoeve van een bepaald doel.
- b. Informatiebeheer: de zorg voor het verzamelen, vastleggen, gebruiken en verstrekken van informatie en voor het exploiteren van een informatiesysteem.
- c. Systeembeheer: de zorg voor het tot stand brengen, het invoeren, het in stand houden en het uitbreiden van informatiesystemen waaronder begrepen het opstellen en onderhouden van de procedures voor het informatiebeheer.
- d. Basisregistratie: een systematische verzameling van informatie over personen, instellingen of zaken die voor geheel Nederland op dezelfde wijze wordt bijgehouden ten behoeve van het gebruik door verschillende personen en door instanties die belast zijn met de uitoefening van verschillende taken.

BEGINSELEN VAN HET INFORMATIEVOORZIENINGSBELEID

Artikel 2

Door de rijksdienst wordt voor zover mogelijk zorg gedragen dat de informatievoorziening in de openbare sector wordt ingericht op grond van de in artikelen 3, 4 en 5 vastgelegde beginselen.

Artikel 3

Het verzamelen, vastleggen en gebruiken van informatie geschiedt uitsluitend voor zover nodig voor de goede vervulling van bepaalde taken.

Artikel 4

1. Informatie over individuele personen, instellingen of zaken wordt verzameld en vastgelegd door de instanties die op het desbetreffende taakgebied met de uitvoering van de taken zijn belast. Deze informatie wordt verzameld bij personen of instellingen waarop de informatie betrekking heeft, dan wel uit bronnen die in rechtstreeks verband staan

met de personen, instellingen of zaken waarop de informatie betrekking heeft. Voorzover mogelijk wordt informatie verzameld uit basisregistraties.

2. Het vastleggen van de in het eerste lid bedoelde informatie en het gebruik daarvan binnen het taakgebied geschiedt op grond van een duidelijk stelsel van regels en voorzieningen, dat is afgestemd op de verschillende vormen van informatiebehoefte binnen het taakgebied.

3. Informatie over individuele personen, instellingen of zaken die andere dan de uitvoerende instanties binnen het taakgebied nodig hebben, wordt zo mogelijk in geaggregeerde vorm ontleend aan de informatie die beschikbaar is bij de instanties die met de uitvoering van de taken zijn belast.

4. Het verstrekken van informatie als bedoeld in het eerste lid aan personen of instanties buiten het eigen taakgebied geschiedt op grond van duidelijke regels met het oog op bepaalde en redelijke belangen.

5. Het leggen van systematische verbanden tussen informatie in verschillende taakgebieden geschiedt op het niveau van de instanties die met de uitvoering op de betrokken taakgebieden zijn belast, en op grond van duidelijke regels met het oog op bepaalde en redelijke belangen.

6. Het dubbel verzamelen, vastleggen en verwerken van de in het eerste lid bedoelde informatie vindt niet plaats, tenzij dit noodzakelijk is met het oog op kostenbesparing, kwaliteit van de informatievoorziening, communicatie, openbaarheid of de beveiliging van de informatie.

Artikel 5

1. Voorzover de uitvoering van taken is gedecentraliseerd, wordt het informatiebeheer in verband met de uitvoering dienovereenkomstig gedecentraliseerd.

2. Voorzover de uitvoering van taken is gedeconcentreerd, wordt het informatiebeheer in verband met de uitvoering voorzover doelmatig dienovereenkomstig gedeconcentreerd.

3. Bij decentraal of gedeconcentreerd informatiebeheer berust op centraal niveau de verantwoordelijkheid voor het systeembeheer.

DE VERDELING VAN VERANTWOORDELIJKHEDEN VOOR DE INFORMATIEVOORZIENING

Artikel 6

De Minister van Binnenlandse Zaken bevordert de totstandkoming van een goede verdeling van taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de informatievoorziening over de ministers die het aangaat.

Artikel 7

1. De volgende ministers zijn, voorzover het de activiteiten van de rijksdienst betreft, *eerstverantwoordelijk voor de hierna te noemen* deelgebieden van de informatievoorziening:

de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken: de politieke informatievoorziening;

de Minister van Justitie: de informatievoorziening op het gebied van de rechtsbescherming;

de Minister van Binnenlandse Zaken: de persoonsinformatievoorziening, de personeelsinformatievoorziening, de brandweer- en rampbestrijdingsinformatievoorziening, de documentaire overheidsinformatievoorziening en de *interbestuurlijke financiële informatievoorziening*;

de Minister van Onderwijs en Wetenschappen: de informatievoorziening op het gebied van het Onderwijs en Wetenschappen;

de Minister van Onderwijs en Wetenschappen en de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur: de informatievoorziening over documentaire objecten;

de Minister van Financiën: de financiële informatievoorziening in de rijksdienst;

de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: de vastgoedinformatievoorziening en de informatievoorziening op het gebied van het milieubeheer;

de Minister van Verkeer en Waterstaat: de informatievoorziening over voer- en vaartuigen;

de Minister van Economische Zaken: de statistische informatievoorziening, de informatievoorziening over maatschappelijke objecten en de informatievoorziening over het (internationale) handelsverkeer;

de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: de informatievoorziening op het gebied van de sociale zekerheid;

de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur: de informatievoorziening op het gebied van de gezondheidszorg en de informatievoorziening over culturele objecten.

2. De in het eerste lid genoemde ministers bevorderen de instelling van adviesorganen, die de ministers van advies dienen terzake van de informatievoorziening op de deelgebieden waarvoor zij eerstverantwoordelijk zijn.

3. De in het eerste lid genoemde ministers stellen in overleg met de in het tweede lid bedoelde adviesorganen een structuurschets op, waarin zij de bestaande en beoogde inrichting beschrijven van de informatievoorziening op het deelgebied waarvoor zij eerstverantwoordelijk zijn, daaronder begrepen de beoogde verdeling van taken met betrekking tot het informatiebeheer en het systeembeheer als bedoeld in artikel 4 en artikel 5. Zij stellen de structuurschets periodiek bij op grond van de ontwikkelingen op het desbetreffende deelgebied. De opgestelde of bijgestelde structuurschets wordt ter vaststelling aangeboden aan de ministerraad.

4. De in het eerste lid genoemde ministers dragen zorg voor de uitvoering van dit besluit op de genoemde deelgebieden. Jaarlijks rapporteren zij aan de Tweede Kamer over de ontwikkelingen op het betreffende deelgebied.

DE INHOUDELIJKE COÖRDINATIE VAN DE INFORMATIEVOORZIENING

Artikel 8

De Minister van Binnenlandse Zaken bevordert naar vermogen de doelmatige en doeltreffende inrichting van de informatievoorziening in de rijksdienst en in de openbare sector als geheel, waaronder begrepen het scheppen van voorwaarden voor datacommunicatie. Daartoe doet hij voorstellen aan de ministerraad en in voorkomende gevallen aan andere organen binnen de openbare sector.

Artikel 9

1. Bij de uitvoering van dit besluit worden de volgende richtlijnen op het terrein van de informatievoorziening in acht genomen:

- Besluit Gebruik Openbare Datanet (Stcrt. 1982, nr. 82);
- Besluit standaardadressering (Stcrt. 1988, nr. 49);
- Voorschrift inzake de beveiliging van gerubriceerde gegevens verwerkt en opgeslagen in geautomatiseerde gegevensverwerkende systemen bij de rijksoverheid (Besluit Minister-President, 25 maart 1980);
- Aanwijzingen inzake de beveiliging van persoonsgegevens verwerkt en opgeslagen in geautomatiseerde gegevensverwerkende systemen bij de rijksoverheid (Besluit Minister-President, 16 juli 1982);

– Aanwijzingen inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met geautomatiseerde systemen waarin persoonsgegevens zijn opgenomen bij de Rijksoverheid (Stcrt. 1975, nr. 50).

2. Bij de uitvoering van dit besluit worden de volgende aanbevelingen in acht genomen:

- De IVR-planningsmethodiek (IVR-bundel, vastgesteld door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken op 28 januari 1981);
- De keuze van datacommunicatiemiddelen (Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, OA 84–2025/1354, juli 1984).

Artikel 10

De Minister van Binnenlandse Zaken kan nadere richtlijnen of aanbevelingen geven voor de informatievoorziening in de rijksdienst. Dergelijke richtlijnen of aanbevelingen worden gegeven in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, gehoord de Adviescommissie Rijksdienst.

DE PLANNING EN DE UITVOERING VAN DE TAKEN M.B.T. DE INFORMATIEVOORZIENING

Artikel 11

Voornemens tot het tot stand brengen, het invoeren of het uitbreiden van informatiesystemen waaronder begrepen het opstellen en onderhouden van de procedures voor het informatiebeheer maken deel uit van meerjaren-informatieplannen van (delen van) ministeries van algemeen bestuur of van daaronder ressorterende diensten, bedrijven en instellingen.

Voornemens tot verwerving van specifieke automatiseringsmiddelen zijn opgenomen in (op die informatieplannen gebaseerde) meerjarenmid-delenplannen.

Voornemens tot het feitelijk tot stand brengen, het invoeren of het uitbreiden van een bepaald informatiesysteem worden vastgelegd in de vorm van een systeemplan.

Artikel 12

Alvorens tot uitvoering van de in het vorige artikel bedoelde meerjaren-informatieplannen wordt overgegaan, worden zij toegezonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken, die binnen drie maanden zijn commentaar geeft. Hij gaat in zijn commentaar in het bijzonder in op eventuele afwijkingen van dit besluit. Het commentaar kan een verzoek inhouden inzage te verkrijgen in de in artikel 11 bedoelde middelen- en/of systeemplannen.

Artikel 13

Alvorens tot het feitelijk tot stand brengen, of uitbreiden van een informatiesysteem over te gaan waarbij risico's voor de uitvoering bestaan door het gebruik van nieuwe technologische middelen, door de omvang en de complexiteit of door het ontbreken van ervaring, laat de minister die het aangaat een contra-expertise-onderzoek verrichten door een onafhankelijke instantie.

In de in artikel 11 genoemde meerjareninformatieplannen wordt aangegeven voor welke informatiesystemen en in welke fase of fasen van het tot stand brengen of wijzigen daarvan een contra-expertise-onderzoek zal worden uitgevoerd.

Artikel 14

In voorstellen van wet en algemene maatregelen van bestuur of in de toelichtingen daarop wordt een informatieparagraaf opgenomen, waarin de gevolgen van de regelgeving voor de informatievoorziening zijn weergegeven. Tijdig vindt omtrent de inhoud van deze informatieparagraaf overleg plaats met de Minister van Binnenlandse Zaken.

DE INFORMATIEBETREKKINGEN MET GEMEENTEN EN PROVINCIES

Artikel 15

1. In afwachting van de parlementaire behandeling van het voorstel van wet tot wijziging van de gemeentewet (Tweede Kamer, vergaderjaar 1985–1986, 19 403) nemen de ministers die het aangaat ter zake van het opleggen van verplichtingen tot het verstrekken en inwinnen van systematische informatie door gemeentebesturen het volgende in acht:

a. Het gemeentebestuur is slechts verplicht tot het verstrekken van systematische informatie aan ministers die het aangaat in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen. Daarbij wordt tevens aangegeven in hoeverre de financiële gevolgen van de informatieverstrekking voor de gemeenten worden gecompenseerd.

b. Al dan niet verplicht te verstrekken systematische informatie wordt door de ministers die het aangaat slechts ingewonnen na overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken.

2. Vooruitlopend op de indiening en de parlementaire behandeling van het voorstel van wet tot wijziging van de Provinciewet, nemen de ministers die het aangaat ter zake van het verstrekken en inwinnen van systematische informatie door provinciale besturen het gestelde in het vorige lid op overeenkomstige wijze in acht in hun informatiebetrekkingen met de provincies.

RAPPORTAGE

Artikel 16

1. De Minister van Binnenlandse Zaken rapporteert jaarlijks in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad aan de Tweede Kamer over de uitvoering van dit besluit en over de overheidsinformatievoorziening in het algemeen.

2. De Minister van Binnenlandse Zaken legt tenminste drie maanden voor de rapportage aan de Tweede Kamer zijn bevindingen omtrent de stand van de informatievoorziening en de uitvoering van dit besluit binnen de rijksdienst voor aan de ministerraad.

SLOTBEPALING

Artikel 17

1. Het Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst van 30 december 1980 (Staatscourant 1981, nr. 9) wordt ingetrokken.

2. Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 1989.

3. Dit besluit kan worden aangehaald als het Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst 1989 (Besluit IVR-1989).

Dit besluit zal met bijbehorende toelichting worden gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant en in afschrift worden gezonden aan de Algemene Rekenkamer.

De Minister van Binnenlandse Zaken,

SAMENVATTING

In aansluiting aan het regeringsstandpunt over de inzichten en de voorstellen van de CCOI in haar interimrapport, doet de commissie in dit rapport verslag van de sindsdien verrichte werkzaamheden en de haar voor ogen staande verdere aanpak.

De commissie geeft een korte analyse van de belangrijkste kenmerken van de informatievoorziening in de openbare sector en doet voorstellen op de twee aandachtsgebieden die in genoemd regeringsstandpunt als prioritair zijn aangewezen, nl. datacommunicatie en bestuurlijk-organisatorische problematiek.

Als eerste stap om een verbeterde datacommunicatie te bereiken wordt een zogenaamde datacommunicatie-atlas ontwikkeld. Het doel van dit overzicht van functies en normen is de steeds meer elkaar rakende en overlappende partiële netwerken af te stemmen. Zo is te komen tot wat indertijd door de commissie-Pannenburg een interbestuurlijk/interdepartementaal netwerk is genoemd. Aan de eerste versie van de atlas wordt gewerkt; zij is dit najaar te verwachten.

Met betrekking tot de bestuurlijk-organisatorische problematiek doet zij het voorstel studies te (doen) uitvoeren op twee beleidsterreinen. Het doel is lopende ontwikkelingen in een zodanig kader te plaatsen dat de diverse betrokken organisatie-eenheden hun afzonderlijke projectactiviteiten richten op het daarboven uitstijgende, maatschappelijke belang van die sectoren. Hiervoor is een aanpak beschreven.

Ten slotte geeft de commissie aan wat de stand van zaken is ten aanzien van eerdere voorstellen (o.a. het expertise-orgaan) en de andere onderwerpen waarover haar advies is gevraagd.

1. INLEIDING

De CCOI is in mei 1986 ingesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken in overeenstemming met de bewindslieden van Financiën en van Economische Zaken voor een periode van vier jaar. In april 1987 bracht zij een interimrapport uit dat onder meer tot doel had inzicht te geven in haar taakopvatting en hierover een uitspraak van het kabinet te verkrijgen. Dit verslag geeft de voortgang in haar werkzaamheden weer, daarbij aansluitend aan het standpunt dat de regering in september 1987 over het interimrapport heeft vastgesteld. In de haar resterende tijd verwacht de commissie nog viermaal een voortgangsverslag aan te bieden, het laatste mogelijk samenvallend met haar eindrapport.

Het interimrapport behandelde achtereenvolgens de aanpak van een datacommunicatieplan voor de overheid als de prioritaire taak van de commissie, bestuurlijk-organisatorische aspecten van (de inrichting van) de informatievoorziening, moderniseringsprojecten in relatie tot inschakeling van het bedrijfsleven, een voorstel voor het inrichten van een expertise-orgaan voor ondersteuning van overheidsinstanties en (in het bijzonder) van de commissie zelf, en de problemen bij de opleiding van overheidsmanagers en -informatici.

De regering stemde in grote lijnen in met de voorstellen die in het rapport waren vervat.

Vooruitlopend op de reactie van de regering op het interimrapport en later daarin bevestigd, ging de CCOI ervan uit dat zij, naast de voorbereiding van het datacommunicatieplan, voorrang zou moeten geven aan de bestuurlijk-organisatorische problematiek. De commissie besloot de eerste aanpak op beide punten op te dragen aan een werkgroep bestaande uit de niet-ambtelijke leden. Deze werkgroep kreeg wat betreft het

tweede punt tot taak een selectie voor te bereiden van een aantal terreinen waarop met behulp van informatietechnologie een doorbraak is te bereiken, uitgaande van een globale inventarisatie van belangrijke gebieden voor toepassing van de informatietechnologie. Als werkwijze werd gekozen voor een gespreksronde langs een aantal departementen om vervolgens in de commissie tot een keuze te komen. Daarna zou over die keuze formeel overleg met de betrokkenen moeten volgen.

De commissie behandelde het eindverslag van de bevindingen van de werkgroep in haar vergadering van 4 februari 1988. De voorstellen t.a.v. het datacommunicatieplan en de bestuurlijk-organisatorische problematiek zijn weergegeven in de hierna volgende, desbetreffende hoofdstukken. Zij geven een beschrijving van een groeipad naar het datacommunicatienetwerk van de overheid en van aanzetten voor activiteiten op twee gebieden van overheidsbeleid die van groot belang zijn voor individuele burgers, resp. individuele bedrijven.

In het laatste hoofdstuk wordt aangegeven wat de stand van zaken is m.b.t. de overige door de commissie uitgebrachte, en door de regering in haar standpunt verder gevraagde adviezen. Ten slotte wordt ook ingegaan op enkele mogelijke maatregelen ter verhoging van het probleem-oplossend vermogen van de overheid die de werkgroep in haar eindverslag aandroeg zonder dat zij die binnen de haar toegemeten tijd nader had kunnen uitwerken. De commissie verwacht hieromtrent in haar tweede voortgangsverslag met nadere voorstellen te kunnen komen.

2. CONSTATERINGEN EN UITGANGSPUNTEN

In dit hoofdstuk legt de commissie een aantal algemene constatering vast over de overheid in relatie tot haar informatievoorziening. De constatering zijn voortgekomen uit de gesprekken, die de in de inleiding genoemde werkgroep met een aantal topambtenaren heeft gehad. Aan het eind van het hoofdstuk formuleert de commissie een aantal uitgangspunten.

Een belangrijke constatering is, dat weliswaar de aandacht voor informatie en informatievoorziening op alle niveaus van de overheidsorganisatie aanwezig is, maar dat deze aandacht veelal nog te veel is gericht op de techniek en te weinig op de doelstellingen die ermee verwezenlijkt kunnen worden of op de invloed ervan op de organisatie. In deze is er overigens geen wezenlijk verschil met het bedrijfsleven. Een dergelijke houding kan op verschillende manieren tot uiting komen. Ter illustratie twee voorbeelden van uitingsvormen:

– Zonder duidelijke operationele doelstellingen (bij wijze van spreken «om met de tijd mee te gaan») besluit het management tot introductie van informatietechnologie, soms in de vorm van zeer complexe technische systemen. Er is geen goede kosten/baten-analyse gemaakt noch is onderzocht, welke voorwaarden de organisatie stelt.

– Soms wordt de informatievoorzieningsproblematiek – die, zeker in de overheid, aan ieder beleidsvoornemen kleeft – onverantwoord versimpeld totdat zij op leidinggevend en politiek niveau hanteerbaar is geworden. Als gevolg wordt met een welhaast onbegrensd vertrouwen in de nieuwe technologie gesteld: «dat lossen de technici maar op».

In het eerste voorbeeld is de fixatie op de techniek duidelijk. Het tweede voorbeeld is subtieler: informatievoorziening wordt ten onrechte afgedaan als een technisch probleem, waarvan de (toch al overbelaste) manager/bestuurder dient te abstraheren. Een en ander leidt tot een ondoeltreffend en ondoelmatig functioneren, en soms tot situaties, waarin de continuïteit van de taakuitvoering in gevaar komt, of zelfs tot onuitvoerbare regelgeving.

De commissie constateert overigens dat er – ondanks de schaarste – binnen de overheid wel degelijk deskundigheid is (bijvoorbeeld binnen gespecialiseerde organisaties als O&I-afdelingen en rekencentra) met voldoende inzicht in de problematiek van het gebruik van informatietechnologie, maar deze stem klinkt onvoldoende door in de besluitvorming. Hier wordt geraakt aan het probleem van de beheersbaarheid van complexe informatiesystemen, waar de regering in haar standpunt over het interimrapport van de commissie aandacht voor vraagt.

De commissie acht het kernpunt van bovenbeschreven constatering dat managers/bestuurders van ieder niveau onvoldoende gewicht toekennen aan het belang van informatievoorziening voor hun organisatie. In het vervolg zullen hierover enkele voorstellen worden gedaan (hoofdstuk 5), die dit probleem overigens zeker niet geheel zullen kunnen oplossen.

Een andere algemene constatering is dat instellingen binnen de openbare sector dermate in beslag genomen zijn door de eigen taak, dat er geringe belangstelling is voor samenwerkingsverbanden op het gebied van de informatievoorziening, ook als dit de taakuitvoering van alle betrokkenen tezamen duidelijk ten goede zou komen. In haar standpunt over het interimrapport stelt de regering dat zij een actieve rol van de commissie met betrekking tot deze problematiek op prijs stelt.

Hoofdstuk 4 is aan dit onderwerp gewijd.

Als bijzonder geval van bovenstaande kan genoemd worden dat het binnen de openbare sector kennelijk niet goed mogelijk is technische (deel)systemen te (doen) realiseren, die door meer dan één organisatie gebruikt worden. Men kan zich nauwelijks voorstellen dat bijvoorbeeld alle departementsonderdelen zozeer verschillende informatiebehoeften zouden hebben, dat er niet een aantal gebruik zou kunnen maken van dezelfde programmatuur voor documentaire, financiële en personele deelsystemen. Hetzelfde geldt voor ziekenhuizen, scholen enz.

Ongetwijfeld zijn er tegenvoorbeelden van succesvolle samenwerkingsvormen, maar de algemene indruk van de commissie is, dat (semi)overheidsorganisaties niet open staan voor dergelijke initiatieven, hetgeen in elk geval verspilling tot gevolg heeft.

Ten slotte wil de commissie wijzen op het probleem van de «verkokering» en andersoortige verstarringsverschijnselen.

Het begrip «verkokering» duidt op het verschijnsel, dat (semi)ambtelijke organisaties, door alle bestuurslagen heen, gezamenlijk en in overleg met belangengroeperingen het beleid op een deelgebied bepalen, waardoor politieke afweging tussen verschillende beleidsterreinen feitelijk onmogelijk wordt. De bestuurlijke bezwaren zijn elders breed uitgemeten, maar de commissie constateert dat dit verschijnsel ook implicaties heeft voor de ontwikkelde informatiesystemen. Het tevreden willen stellen van alle cliëntengroeperingen, ook die slechts een minderheid vertegenwoordigen, en andere belangenorganisaties (bijv. «koepels») leidt af van de eigenlijke beleidsdoelstellingen, die immers gericht zijn op individuele burgers of op particuliere bedrijven en instellingen. De informatiesystemen vormen onvermijdelijk een afspiegeling van deze houding en zullen alleen al daardoor niet voldoen als stuurinstrument bij vorming en uitvoering van dat beleid.

Een min of meer vergelijkbaar verschijnsel doet zich voor bij uitvoeringsorganen met dezelfde of verwante taken maar ten behoeve van verschillende doelgroepen, bijvoorbeeld burgers of bedrijven in verschillende regio's. Men kan denken aan bijv. regionale vervoersbedrijven en instellingen in de gezondheidszorg. Informatietechnologie biedt kansen voor nieuwe vormen van samenwerking en taakverdeling die maar beperkt worden waargenomen, vermoedelijk door fixatie op het eigen verzorgingsgebied.

Vooraf de laatste constatering hebben een fundamenteel karakter. Zij overstijgen verre het terrein waarop de commissie zich beweegt. Zij heeft er bij het uitstippelen van de door haar te begane weg echter wel

rekening mee te houden, omdat zij anders tot onhaalbare voorstellen zou komen.

Het bovenstaande in aanmerking nemend komt de commissie tot de volgende uitgangspunten:

- a. Gezien haar instellingsbesluit weegt de commissie haar voorstellen steeds af op het niveau van de openbare sector als geheel. Nu is het belang van het geheel niet altijd gelijk gericht met het belang van de delen. De commissie realiseert zich echter terdege dat de haalbaarheid van voorstellen ermee gediend is als alle of vele betrokkenen er direct voordeel bij hebben.
- b. De informatievoorziening binnen de openbare sector is te omvangrijk en te complex voor strakke sturing van bovenaf. Daarom
 - laat de commissie de informatievoorziening binnen min of meer autonome organisaties rusten voor zover die een uniek karakter heeft en geen relaties met andere organisaties; op dat niveau doet de commissie ten hoogste voorstellen met een voorwaardenscheppend of handreikend karakter;
 - betoont de commissie ook voor grensoverschrijdende informatievoorziening een voorkeur voor handreikingen, die betrokken organisaties zelf in staat stellen de problematiek bevredigend op te lossen;
 - doet de commissie slechts bij gebleken noodzaak of nut voorstellen voor herordening van taken of regelgeving.
- c. De voorgaande uitgangspunten kunnen licht leiden tot een afstandelijke benadering met het risico van een terecht verwijt van gebrek aan realiteitszin. Daarom streeft de commissie ernaar haar voorstellen zodanig te operationaliseren dat de hanteerbaarheid in de praktijk kan worden getoetst. In een aantal gevallen zal de commissie – altijd in overleg met de direct betrokkenen – zelf voorstellen aan de regering doen voor een toetsing op een deelgebied van de openbare informatievoorziening.

3. DATACOMMUNICATIEPLAN

3.1. De gedachtenontwikkeling sinds het interimrapport en het regeringsstandpunt

Het doel dat de commissie met het datacommunicatieplan nastreeft is het volgende: te bevorderen dat beslissingen die heden worden genomen over het opzetten van datacommunicatienetwerken niet in de toekomst communicatie tussen systemen en organisaties binnen de openbare sector zal belemmeren. Daarmee is overigens ook het begrip «IBN/IDN» (interbestuurlijk/interdepartementaal netwerk) gedefinieerd: systemen en organisaties binnen de openbare sector moeten – indien gewenst – ongehinderd kunnen communiceren, zowel met elkaar als met de omgeving. De commissie verwacht niet dat «IBN/IDN» een volledig centraal beheerde fysieke infrastructuur wordt.

In het interim-rapport heeft de commissie gesteld, dat zij ten aanzien van het datacommunicatieplan drie dimensies onderscheidde:

- a. de soorten communicatie, waarover het plan voorstellen zal doen;
- b. het karakter van die voorstellen (aanbevelingen, voorschriften, centraal te leveren diensten);
- c. het bereik van de voorstellen (voor welke delen van de openbare sector zij gelden).

Invulling van het datacommunicatieplan betekende en betekent nog: stappen doen in één of meer van deze dimensies. Dat roept tevens het beeld op van een plan dat van versie naar versie evolueert naar een dekkend geheel over al de drie dimensies. Het verzoek van de regering

om een stappenplan interpreteert de commissie in deze zin: geef aan aan welke uitspraken de commissie in de eerstkomende versies van dit plan denkt te doen. Daarbij vroeg de regering ook aandacht voor andere communicatiesoorten dan elektronisch berichtenverkeer, het gebied dat de commissie voor een eerste verkenning had geselecteerd.

Alvorens de komende stappen (paragraaf 3.3) nader te beschrijven wordt eerst in termen van bovengenoemde dimensies aangegeven wat de commissie op iets langere termijn nastreeft.

ad a. De commissie heeft besloten de verkenning uit te breiden tot andere communicatiesoorten. De invalshoek daarbij is hetgeen internationaal aan normen en normontwikkeling te onderkennen is.

ad b. De bedoeling is de resultaten van bovengenoemde verkenning zo te ordenen dat er een instrument ontstaat, met behulp waarvan de keuze van de juiste communicatiestandaarden in concrete situaties vergemakkelijkt wordt. Men zou dit kunnen zien als een stelsel impliciete aanbevelingen. De commissie denkt vooralsnog niet aan voorschriften en evenmin aan voorstellen tot realisatie van een centraal beheerde fysieke infrastructuur.

ad c. Overeenkomstig haar uitgangspunten uit het vorige hoofdstuk streeft de commissie naar toetsing van het bovengenoemde instrument in de praktijk. Daartoe zal zij een aantal deelgebieden van de openbare sector trachten te selecteren. Daarnaast merkt zij op dat zij de filosofie van «kristallisatiekernen», ook neergelegd in het interimrapport, niet heeft verlaten. Zij zal zelf op korte termijn daartoe geen initiatieven ontplooiën, maar verwacht dat overheidsorganisaties over en weer interessante systeemonderdelen ter beschikking zullen stellen en gebruiken.

Dit geldt in het bijzonder voor het GBA-netwerk en het DIS-plan als de eerste overheidsprojecten die tot doel hebben interbestuurlijke, resp. interdepartementale datacommunicatie volgens internationale normen (bijv. van de ISO) mogelijk te maken.

Het onder b genoemde instrument heeft de werknaam «Datacommunicatie-Atlas» meegekregen. De overeenkomst met topografische atlassen is gelegen in de eis, dat iedere wijziging in de werkelijkheid (i.c. de ontwikkeling van technologie en normalisatie) op redelijke termijn dient te resulteren in aanpassingen in de atlas. Gezien de rol die deze atlas in de activiteiten van de commissie op het gebied van datacommunicatie moet gaan spelen is de volgende paragraaf hieraan gewijd.

In de paragraaf erna wordt aangegeven hoe een en ander in het door de regering gevraagde stappenplan past.

3.2. De Datacommunicatie-Atlas

3.2.1. Achtergronden van de Datacommunicatie-Atlas

De verkenning die de commissie heeft laten uitvoeren op het gebied van elektronisch berichtenverkeer was mede bedoeld ter toetsing van een aanpak, die inhield: per communicatiesoort de stand van zaken met betrekking tot de normalisatie vaststellen en daaruit een aanbeveling of een voorschrift voor een standaard destilleren. De resultaten van de verkenning hebben ondubbelzinnig uitgewezen dat bedoelde aanpak grote bezwaren heeft. Hieronder wordt dit nader onderbouwd, maar eerst enkele algemene bevindingen:

– De ontwikkeling van normen verloopt op dit moment zeer snel. De implementatie in leveranciersproducten loopt daarbij achter.

Adviseert men de nieuwste versie van een norm, dan is dit advies vaak nog niet te volgen op basis van commercieel verkrijgbare producten.

– Verschillende normenstelsels ontstaan voor verschillende omgevingen, maar kennen op zichzelf dezelfde functies. Met andere woorden, om

bepaalde toepassingsfuncties te realiseren kan men kiezen uit verschillende normen, en daarbinnen nog uit verschillende opties. Dit alleen al laat zien dat op dit moment het zich houden aan internationale normen geen garantie biedt dat men met elkaar kan communiceren;

– De naamgeving van de normen dekt niet de lading; een voorbeeld: «message handling systems» en «file transfer protocols» kunnen beide zowel de overdracht van berichten als van bestanden ondersteunen. Desondanks zijn normen met overlappende functionaliteit vaak volledig onvergelykbaar; sommige beperken hun uitspraken tot de architectuur van het met de norm te realiseren technische systeem, andere geven tevens een model voor het beheer van het systeem.

De commissie is tot de volgende conclusie gekomen:

– Het heeft geen zin het totale terrein van de datacommunicatie te benaderen per communicatiesoort. Immers, de overlap van normen veroorzaakt dat men toch ook dan een vrij complete inventarisatie van normen zou moeten maken;

– Als een sluitend stelsel standaarden kon worden voorgeschreven, zou dit weliswaar bevordelijk voor de communicatie tussen organisaties binnen de openbare sector zijn, maar niet altijd voor de interne informatievoorziening van de organisaties zelf (in feite is a priori al duidelijk dat de datacommunicatie binnen een dergelijke grote organisatie niet van bovenaf beheerst kan worden; uitgangspunt a uit het vorige hoofdstuk);

– Zij bewijst de openbare sector op dit moment de beste dienst als zij bij het doen van voorstellen het criterium van toekomstvastheid van ontwikkelingen zeer zwaar laat wegen, uiteraard voor zover die door deskundigen kan worden ingeschat. Een element daarbij moet zijn dat koppeling van overheidsnetwerken op den duur mogelijk wordt.

Dit alles in aanmerking nemend heeft de commissie besloten tot een aanpak die degenen, die moeten beslissen over de realisatie van een netwerk, *inzicht* verschaft in de complexe wereld der communicatienormen en hun – zo mogelijk – een *methode* in handen geeft die hen ondersteunt bij het kiezen van een standaard voor de eigen situatie. Het instrument wordt de eerder aangekondigde Datacommunicatie-Atlas. De opzet is – ondanks de hierna aangegeven beperkingen – ambitieus. Het is op voorhand niet te zeggen of de commissie er volledig in zal slagen in de haar toegemeten tijd. Gezien het feit dat het gaat om een zich evoluerend instrument is dat geen overwegend bezwaar op voorwaarde dat de tussenresultaten ook bruikbaar zijn.

Hierna zullen achtereenvolgens behandeld worden wat de atlas idealiter moet inhouden, en de wijze waarop de commissie denkt tot die atlas te komen.

3.2.2. *Inhoud en gebruik van de Datacommunicatie-Atlas*

Zoals uit de vorige subparagraaf blijkt, moet de atlas meer worden dan alleen een inzichtverschaffende inventarisatie van relevante normen. Zij moet tevens een methode beschrijven. Alzo moet zij een ondersteuning gaan betekenen bij het kiezen van de juiste datacommunicatiestandaarden voor een toepassing. Dit keuzeprobleem vormt een onderdeel van een algemener probleem, namelijk: hoe vanuit de eisen van een toepassing te komen tot een optimaal technisch ontwerp van een informatiesysteem. Er is een vertaalslag nodig, die bij de huidige stand van het vakgebied bepaald nog niet triviaal is. Wel is het zo dat het aantal keuzemogelijkheden meestal praktisch beperkt wordt door de historie en het vigerende beleid van de organisatie.

Volgens de meeste handboeken resulteren de eerste fasen van de ontwikkeling van een informatiesysteem in de zogenaamde functionele eisen. Een aantal daarvan zijn relevant voor de keuze van datacommunicatie-standaarden (in de zin dat zij het aantal mogelijkheden beperken).

De atlas geeft aan om welke (typen) functionele eisen het gaat en hoe zij moeten worden geformuleerd. Ongetwijfeld zullen bijvoorbeeld de plaats en de tijd waarop gegevens beschikbaar moeten zijn, alsmede beveiligingseisen relevant blijken.

In de tweede plaats moet de atlas voorzien in een afbeelding van de relevante functionele eisen op datacommunicatiefaciliteiten (een voorlopige term, waarmee bedoeld wordt op de diensten die een onderliggend telecommunicatieproces voor een toepassing kan verzorgen).

Ten slotte moet de atlas de keuze van geschikte standaarden uit het totale scala van beschikbare normen ondersteunen vanuit de voor een bepaalde toepassing geselecteerde datacommunicatiefaciliteiten.

In het bijzonder in deze fase zal de ondersteuning borg moeten staan voor compatibiliteit met reeds binnen de organisatie gevoerde standaarden en eventuele omgevingsstandaarden, relevant voor de organisatie. Daarbij moet de atlas garanderen dat eventueel in de toekomst gewenste communicatie tussen systemen of organisaties niet nodeloos belemmerd wordt.

Tot zover het ideaal-beeld. In de volgende subparagraaf volgt een globale beschrijving van de werkwijze waarmee de commissie tot dit instrument denkt te komen.

3.2.3. Aanpak om te komen tot de Datacommunicatie-Atlas

De aanpak om te komen tot de atlas behelst twee trajecten.

Het eerste traject volgt de in de vorige subparagraaf beschreven methode in de omgekeerde richting. In plaats van te vertrekken bij de gewenste toepassing en uit te komen bij de als standaard te kiezen normen, begint dit traject met een inventarisatie en een globale beschrijving van de relevante normen. Vervolgens wordt een ordening aangebracht door de introductie van een aantal datacommunicatiefaciliteiten. Hierbij wordt uiteraard rekening gehouden met wat er aan «functionele normen» beschikbaar is of komt; deze beschrijven in welke situaties welke (opties van) basisnormen zouden kunnen worden gebruikt en vormen daarmee een eerste poging van de normalisatiewereld leveranciers en gebruikers behulpzaam te zijn bij implementatie in respectievelijk producten en informatiesystemen. Ten slotte wordt een relatie gelegd tussen deze faciliteiten en functionele eisen, zoals die zouden kunnen resulteren uit de eerste fasen van de ontwikkeling van een informatiesysteem. Dit zou onder andere moeten leiden tot een zodanig formuleren van de functionele eisen dat met vrucht gebruik kan worden gemaakt van de atlas.

De commissie houdt rekening met stagnatie in dit eerste traject. De inventarisatie en beschrijving van relevante normen acht zij zeker haalbaar. Daarmee wordt in ieder geval inzicht geboden in de complexe wereld der normen. Hoeveel verder dit traject (direct al) kan worden afgelegd is nog niet duidelijk. Vandaar een tweede traject, dit keer in dezelfde richting als in de in vorige subparagraaf beschreven methode. De commissie laat daarbij volgens die methode (van functionele eisen naar een keuze van standaarden) – voor zover zij op dat moment is beschreven – op een aantal deelgebieden van de openbare informatievoorziening onderzoek uitvoeren.

Voor beide trajecten denkt de commissie externe bureaus in te laten schakelen. De eerste opdrachten zijn reeds verstrekt.

3.3. Het stappenplan op het gebied van datacommunicatie

Zoals gebruikelijk in stappenplannen is de eerste stap concreet uitgewerkt. De volgende stappen zijn voor een groot deel afhankelijk van de resultaten van de eerste. Verder zijn speciaal de stappen 3 en 4 ook sterk afhankelijk van ervaringen binnen dan inmiddels afgeronde of lopende overheidsprojecten (waarbij al dan niet gebruik is/wordt gemaakt van de

dan beschikbare versie van de atlas). Immers, deze activiteit van de CCOI mag zich niet in isolement afspelen. In de visie van de commissie is betrokkenheid van de gebruikers een voorwaarde voor een succesvolle evolutie van het instrument.

Stap 1

- Globale beschrijving van normen – de Engelse naam is hier gegeven omdat daarmee de normen internationaal worden geïdentificeerd – voor ten minste:
 - «message handling systems» (berichtenafhandelingsystemen);
 - «file transfer, access and management» (overdracht van en toegang tot bestanden);
 - «document filing and retrieval» (opslag en terugzoeken van documenten);
 - «document transfer, access and manipulation» (overdracht van en toegang tot documenten);
 - «job transfer and manipulation» (overdracht van uit te voeren computerprogramma's);
 - «remote data base access» (toegang tot elders bijgehouden gegevensverzamelingen);
- Aangezien bovengenoemde beschrijvingen technisch van aard zijn, wordt daarenboven voorzien in een voor de geïnteresseerde lezer toegankelijke samenvatting.
- Er worden – bij wijze van eerste vingeroefening – twee onderzoeken op zeer beperkte schaal uitgevoerd waarbij volgens de fasering van de methode uit de atlas wordt gewerkt.
- De eerste versie van de Datacommunicatie-Atlas wordt verwacht in september 1988.

Stap 2 (voorwaarde: eerste stap is een redelijk succes)

Ontwikkeling van een voorstel voor een organisatorische infrastructuur. Deze infrastructuur dient gericht te zijn op onderhoud en verdere ontwikkeling van de atlas, alsmede op ondersteuning van organisaties die geïnteresseerd zijn in toepassing van de atlas-methodiek. Hierbij kan worden gedacht aan een permanente taak voor het in oprichting zijnde expertise-centrum.

Stap 3

In deze stap wordt aan de atlas verdere verbreding en verdieping gegeven. Zoals boven reeds is beklemtoond, hoopt de commissie daarbij op een sterke wisselwerking met ervaringen elders. Deze kunnen de volgorde en prioriteit van de hierna genoemde deelactiviteiten in grote mate beïnvloeden.

- Uitbreiding van het aantal normen dat in de atlas wordt opgenomen;
- Verdere uitdieping van (onderdelen van) de methode;
- Initiatief tot, en eventueel begeleiding van onderzoek op een aantal deelgebieden waar de methode zou kunnen worden toegepast.

Voor de selectie van gebieden voor laatstgenoemde activiteit gelden als criteria de ermee te verwachten verbetering van de informatievoorziening en het mogelijke uitstralingseffect naar andere deelgebieden van de openbare informatievoorziening, maar vooral ook de bereidheid van betrokkenen (bij voorkeur melden dezen zichzelf; er moet enige garantie zijn dat alle betrokkenen niet alleen het onderzoek wensen uit te voeren, maar ook bereid zijn de resultaten in te voeren).

Stap 4

De commissie houdt de mogelijkheid open dat zij – als eenmaal overzicht is verkregen van relevante normen en ervaringen zijn opgedaan met de atlas – toch overgaat tot het doen van voorstellen voor:

- aanbevelingen dan wel voorschriften voor overheidsstandaarden;
- centrale voorzieningen zoals – in eerste instantie – geautomatiseerde adreslijsten en dergelijke («directories»), naar behoefte uit te bouwen tot verdere dienstverlening.

Uiteraard wordt dit soort voorstellen slechts gedaan als de toegevoegde waarde voor de overheid aantoonbaar is.

De commissie hoopt met medewerking van een groot aantal organisaties in de openbare sector het merendeel van deze stappen in de haar toegemeten tijd (tot half 1990) te kunnen zetten. Daarmee zou naar haar mening het IBN/IDN aanzienlijk dichterbij gebracht worden, in de zin dat voor de gebruiker er één infrastructuur lijkt te bestaan voor de door hem gewenste communicatie met anderen; in feite zal die infrastructuur bestaan uit een aantal «aan elkaar gegroeide kristallisatiekernen», die door verschillende instanties worden beheerd.

4. DE AANPAK VAN DE BESTUURLIJK-ORGANISATORISCHE PROBLEMATIEK

4.1. De selectie van twee toepassingsgebieden

In hoofdstuk 2 is de constatering gedaan dat instellingen binnen de openbare sector dermate in beslag genomen zijn door de eigen taak, dat er geringe belangstelling is voor samenwerkingsverbanden op het gebied van de informatievoorziening (gepaard gaande met verschuivingen in de taakverdeling). In haar standpunt over het interimrapport stelt de regering dat een open oog voor deze problematiek nodig is en verzoekt de commissie hierin een katalyserende rol te spelen met inachtneming van wat er door specifieke organen reeds wordt gedaan.

Vooropgesteld zij dat de CCOI ieder initiatief verwelkomt tot samenwerking over grenzen van bestaande organisaties heen, en slechts hoopt dat haar eigen activiteiten tot dergelijke initiatieven aanleiding zullen geven. Als daarbij op de een of andere wijze haar betrokkenheid gewenst is, staat de commissie daar voor open. Zij overweegt overigens het expertisecentrum een procedure te laten uitwerken waarmee in de toekomst gebieden worden geselecteerd, waarop door nieuwe samenwerkingsverbanden aantoonbare verbeteringen in de informatievoorziening kunnen worden bereikt.

Om concreet aan het werk te kunnen gaan, heeft de commissie besloten – in eerste instantie – een tweetal velden te kiezen waar de inzet van informatietechnologie tot grote verbeteringen kunnen leiden als dit geschiedt in het kader van nieuwe samenwerkingsverbanden. Bij haar keuze heeft zij zich vooral laten leiden door het belang dat individuele burgers dan wel particuliere bedrijven zouden kunnen hebben bij een verbetering van het overheidsfunctioneren. Tevens speelde de politieke prioriteit een overwegende rol. Er zal worden onderzocht welke mogelijkheden er zijn – uiteraard voor zover dat in de invloedssfeer van de overheid ligt – door verbetering van de informatievoorziening:

- de rechtsbescherming van de individuele burger te verbeteren;
- het (internationale) handelsverkeer te vergemakkelijken.

Op beide gebieden speelt de bestuurlijk-organisatorische problematiek, waarop boven is geduid. Beide hebben zij bovendien het voordeel dat er naar de mening van de commissie goede ontwikkelingen op gang zijn

gebracht. De commissie beseft dat er op een dergelijke keuze altijd valt af te dingen. Zij heeft ook andere gebieden overwogen zoals het terrein van de inkomens(her)verdelingen en dat van de volksgezondheid. Deze kennen eveneens een belangrijke informatieve component. Op deze terreinen zijn recentelijk echter beleidsadviezen uitgebracht door de commissies Oort en Dekker. De kabinetsbesluiten hierover zullen ongetwijfeld ingrijpende veranderingen in de informatievoorziening met zich (moeten) meebrengen. Waar doelstellingen veranderen, moet men niet tegelijkertijd vanuit de middelen (i.c. informatietechnologie) verbeteringen trachten aan te brengen.

Aldus is de keuze van de commissie gebaseerd op «beredeneerd opportunisme». De commissie beklemtoont dan ook, dat de keuze van de twee velden in geen enkel opzicht een oordeel over de huidige situatie inhoudt. Op dit moment acht zij zich ook niet geroepen nauwkeurig aan te geven tot welke deelgebieden binnen de gekozen velden haar initiatief beperkt zal blijven. Zij realiseert zich dat een en ander consequenties zal kunnen hebben voor bestaande overlegstructuren en lopende veranderingprocessen, welke beperking verder ook wordt aangebracht. Dit is nagenoeg onvermijdelijk bij een initiatief vanuit de bestuurlijk-organisatorische invalshoek.

4.2. Randvoorwaarden en aanpak

De commissie is ervan overtuigd dat instellingen binnen de openbare sector bereid zijn tot samenwerking, mits dit geschiedt onder de juiste organisatorische voorwaarden. Het is zaak op te sporen welke deze voorwaarden zijn en deze daarna te scheppen. De commissie heeft zich tot nu toe alleen in algemene zin hierover gebogen. Eén zo'n voorwaarde is dat alle belanghebbenden in alle fasen worden betrokken.

Op grond van het voorgaande heeft de commissie gekozen voor een benadering waarbij verscheidene, vooraf vastgestelde beslismomenten op politiek niveau worden ingebouwd. De voorgestelde aanpak resulteert uiteindelijk in een aantal welgedefinieerde projecten, over de uitvoering waarvan opnieuw de politiek een besluit moet nemen.

Nadat de voorzitter op ministerieel niveau heeft nagegaan of voor de keuze van bovengenoemde velden voldoende steun bestaat, zal de commissie als eerste stap de opdracht formuleren. Hierin komen de volgende zaken aan de orde:

- de precieze doelstellingen van de studie en vermelding van de organisatie-eenheden die erbij dienen te worden betrokken; zo mogelijk wordt reeds een eerste beperking aangebracht, aangezien de gekozen velden erg omvangrijk zijn;
 - de projectorganisatie, waarin aangegeven wordt:
 - de samenstelling van de projectgroep;
 - de benoeming van de projectleider, alsmede een beschrijving van zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
 - de contactpersonen van de verschillende betrokken organisaties voor het verkrijgen van de benodigde informatie;
 - de betrokkenheid van Binnenlandse Zaken en de CCOI (men kan denken aan vertegenwoordiging in de projectgroep en/of aan het vervullen van het secretariaat);
 - de wijze van rapporteren aan de direct betrokkenen en aan de CCOI;
 - de wijze waarop het expertisecentrum kan worden ingeschakeld;
- gezien de rol die de commissie voor dit centrum in vergelijkbare studies ziet, is deze inschakeling van groot belang.

Nadat de betrokken bewindslieden overeenstemming hebben bereikt over de opdrachtformulering kan de studie feitelijk beginnen. De commissie denkt aan de hierna globaal beschreven, structurele aanpak.

De tweede stap wordt gevormd door een beschrijving van de huidige situatie, eventueel aangevuld met gevoelde knelpunten. Deze stap heeft een neutraal karakter en dient overigens niet te gedetailleerd te worden uitgevoerd. Alle betrokkenen moeten zich kunnen vinden in de feitelijke weergave van de functies en de taken. Op basis van deze inventarisatie beslissen de betrokken bewindslieden over voortzetten van de studie. Dit heeft nl. alleen zin als er in principe bereidheid bestaat taakverdelingen op het gebied van de informatievoorziening te heroverwegen.

Voor de derde stap denkt de commissie aan een ordening van het geïnventariseerde terrein naar (typen) informatievoorzieningsfuncties. Men kan daarbij denken aan functies als verzameling, schoning, bewaring, bewerking, aanbidding en gebruik van onderscheiden gegevenstypen, alsmede aan ontwikkeling en instandhouding van onderscheiden informatiesystemen. In dit stadium komt nog niet een eventueel nieuwe bestuurlijke toewijzing van die functies aan organisaties aan de orde.

Voordat die vierde stap (de eventueel nieuwe toewijzing van taken) wordt gezet, zijn in ieder geval opnieuw concrete uitspraken op politiek niveau nodig over de doelstellingen van te definiëren projecten. Zij kunnen bijvoorbeeld geformuleerd worden in termen van verbeterde dienstverlening aan de maatschappij of een grotere doelmatigheid van de informatievoorziening in de openbare sector.

Het uiteindelijke doel van de studie – en dus van deze vierde stap – is de formulering van mogelijke projecten die een wezenlijke verbetering van het functioneren van het openbaar bestuur op het gekozen veld teweeg brengen. De invalshoek van die projecten kan zeer verschillend zijn. Het is denkbaar dat sommige neerkomen op het inzetten van informatietechnologie binnen een of meer organisaties. Andere zullen een herverdeling van taken behelzen of zelfs samenvoegingen dan wel splitsingen van organisatie-eenheden. De door de politiek meegegeven doelstellingen vormen mede het kader daarvoor.

De beslissing sommige of alle van de voorgestelde projecten uit te voeren wordt uiteraard wéér op politiek niveau genomen. Op dat moment moet tevens worden vastgesteld welke bewindspersoon de verantwoordelijkheid voor de uitvoering zal dragen.

4.3. Systemen voor gebruik door verscheidene organisaties

In hoofdstuk 2 is een bijzonder geval genoemd van de bestuurlijk-organisatorische problematiek. Gedoeld wordt op het feit dat het binnen de openbare sector niet goed mogelijk lijkt technische (deel)systemen te (doen) ontwikkelen, die door meer dan één organisatie worden gebruikt.

Buiten de overheid komen binnen grote organisaties vergelijkbare situaties voor. In sommige daarvan is met succes een strategie toegepast, waarvoor de commissie op advies van haar werkgroep van niet-ambtelijke leden aandacht wil vragen. Het doel is profijt te trekken van een zekere vorm van marktmechanisme. Aan vragerszijde is potentieel een markt aanwezig (bij een voldoende groot aantal participanten). Het aantal aanbieders van het gewenste produkt is echter in eerste instantie nul.

De aanpak gebaseerd op deze strategie is als volgt. Een team van materiedeskundigen uit de organisaties, waarvoor de systemen zijn bestemd, specificeren tezamen met ontwikkelingsdeskundigen het systeem. Op basis van deze specificaties worden leveranciers uitgenodigd in te tekenen of offerte uit te brengen. Aan ten minste twee leveranciers wordt de opdracht tot verdere ontwikkeling verstrekt.

Deze werkwijze heeft voor de overheid de volgende voordelen:

- aangenomen dat de specificaties correct zijn is de kans op vertraging in het ontwikkeltraject kleiner dan bij één aanbesteding;
- de overheid hoeft zelf relatief weinig ontwikkelcapaciteit te handhaven;
- het produkt komt op minstens twee apparatuurlijnen beschikbaar; er is daarmee kans op het ontstaan van een marktmechanisme, waardoor

leveranciers onder andere gedwongen zijn prijsdalingen in apparatuur en programmatuur door te geven aan de afnemers;

– in die gevallen dat communicatie tussen de systemen van de participanten gewenst wordt, kan de mogelijkheid daartoe via de specificaties worden gegarandeerd.

Bij deze aanpak is de rol voor de centrale overheid de volgende:

– Zij dient het specificatieproject te organiseren. De specificaties kunnen gepubliceerd worden;

– Zij dient tenminste de eerste twee ontwikkelingen te financieren in het geval dat niet door voorintekening van participanten een voldoende afnamegarantie aan de ontwikkelaars is te verstrekken. Er zullen dus ook budgetten moeten zijn voor deze vorm van voorfinanciering;

– In een aantal gevallen zal er behoefte zijn aan verificatie (of certificatie) van producten tegen de specificaties;

– Na succesvolle ontwikkeling is de centrale rol nog niet uitgespeeld.

Er zal in samenspraak met de participanten een proces moeten worden georganiseerd, waarmee de specificaties worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden.

Omdat deze aanpak zich bij organisaties buiten de openbare sector heeft bewezen, ziet de commissie vooralsnog geen reden zelf voorstellen te doen voor overheidsprojecten ter toetsing van deze aanpak. Zij zou het echter op prijs stellen als zij op de hoogte werd gebracht van eventuele ervaringen ermee binnen de openbare sector.

5. OVERIGE ONDERWERPEN

In het hierna volgende worden kort enkele (deel)onderwerpen behandeld die o.a. in het interimrapport en/of het regeringsstandpunt daarover aan de orde kwamen en voor zover in de voorgaande hoofdstukken daarop niet of zijdelings is ingegaan. Tot besluit volgen dan een tweetal denkbare onderwerpen ter verhoging van het probleem-oplossend vermogen van de overheid, over de effectiviteit waarvan de commissie zich voorstelt verdere studie te doen verrichten.

5.1. Consultatie van het regionale en lokale bestuur

Zoals in hoofdstuk 3 gememoreerd, vroeg de regering de stappen aan te geven waarmee het datacommunicatieplan zou worden ingevuld langs de drie daarvoor onderkende dimensies: soort van communicatie, mate van verplichting van afspraken daarover, en het organisatorisch en bestuurlijk bereik ervan. De commissie had het voornemen aangekondigd tijdig in overleg te treden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg, waar het zou gaan om adviezen die de basis-overheden raken en rechtstreeks samenhangen met de keuzen die ten aanzien van deze drie vrijheidsgraden zouden moeten worden gemaakt.

Dit werd door de regering met instemming ontvangen. Inmiddels is voor overleg met regionale en lokale overheden, en met departementen, die niet in de CCOI zijn vertegenwoordigd, een klankbordgroep gevormd. De voorgestelde vergaderfrequentie is ca. tweemaal per jaar. De groep is inderdaad nu tweemaal bijeen gekomen ter bespreking van o.a. het interimrapport en de reactie van de regering, en van dit voortgangsverslag.

5.2. Informatie over informatievoorziening

De regering achtte verder een open oog nodig voor bestuurlijk-organisatorische belemmeringen voor verbetering van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de informatievoorziening zoals soms benodigde

taakhervelingen en het feit dat besparingen vaak niet direct de investeerders ten goede komen. In dit verband wees zij ook op de gebrekkige informatie over de informatievoorziening en haar voornemen de CCOI hierover advies te vragen.

Aan de commissie is een evaluatie van de automatiseringsbijlagen bij de departementale begrotingen voorgelegd, vergezeld van een voorstel van aanpak voor de komende jaren. De commissie heeft hierover in positieve zin geadviseerd.

5.3. Inschakeling bedrijfsleven

Over de zgn. moderniseringsprojecten, de inschakeling van het bedrijfsleven en de verbreding van de ervaring ermee merkte de regering op dat het SPIN-OV instrument nog niet optimaal functioneerde maar dat daarin verbetering leek te komen. Zij voegde eraan toe dat de door de CCOI als belangrijke faciliteit genoemde verwijfsfunctie eveneens hieraan zou kunnen bijdragen.

Wat betreft de voorwaarden voor uitbesteding van informatievoorzieningstaken en de projectmatige inschakeling van het bedrijfsleven legde de regering verband met de mogelijke privatisering van rijksrekencentra. Zij stelde zich voor de CCOI over een op handen zijnde rapport ter zake advies te vragen.

Voor de inschakeling van de bedrijfssector en de eventuele relatie met privatisering is een werkgroep ingesteld – ditmaal bestaande uit zowel ambtelijke als niet-ambtelijke leden. De werkzaamheden moeten evenwel nog een aanvang nemen. Overigens is het door de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering (IBP) uit te brengen rapport t.a.v. de rijksrekencentra nog niet aan de CCOI voorgelegd.

5.4. Complexe systemen

In relatie tot het vorige punt vroeg de regering, zoals in hoofdstuk 2 reeds even aangestipt, de aandacht van de commissie voor het gevaar van onbeheersbare informatiesystemen door hun toenemende complexiteit als gevolg van technologische mogelijkheden. Ook naar dit onderwerp is in dit stadium nog geen verdere studie verricht. Wèl werd in genoemd hoofdstuk geconstateerd dat de leiding vaak het gewicht van informatievoorziening te laag taxeert en dat daarop nog zou worden teruggekomen. Dat gebeurt in onderstaande punten 5.6 en 5.7, overigens zonder dat al een afdoende oplossing uit de bus komt.

5.5. Expertisecentrum

De regering reageerde uitvoerig op het voorstel voor een expertiseorgaan, speciaal op de drie soorten advisering: bestuurlijk-organisatorisch, technisch-operationeel en commercieel-juridisch. Een en ander heeft inmiddels geresulteerd in een daadwerkelijke aanzet tot een expertisecentrum; een voorlopig stichtingsbestuur is reeds gevormd. De regering heeft voor de aanlooperperiode van twee jaar een startsubsidie gereserveerd van f 2 mln. per jaar. Er wordt thans geworven voor een directeur; de voorzitter en een aantal leden van de CCOI houden zich hiermee bezig. Concept-statuten en een indicatief werkplan zijn door de commissie in februari jl. goedgekeurd. Naar verwachting zal het centrum in maart/april daadwerkelijk met haar werkzaamheden aanvangen. In het voorgaande zijn reeds enkele mogelijke activiteiten van het centrum ter ondersteuning van de CCOI genoemd.

5.6. Opleidingen

Over de opleidingsproblematiek bij de overheid op het gebied van informatica, tenslotte, sprak de regering haar zorg uit over de obstakels

bij de uitvoering van het NIIO. Zij stelde zich overigens op het standpunt dat de opleiding van informatici de eigen verantwoordelijkheid is van ministers en autonome andere overheden. Wél was zij bereid te trachten het budget voor de infrastructurele en voorbereidingskosten van het opleidingsprogramma voor overheidsmanagers te verhogen met f 1,8 mln. per jaar over vijf jaren. Hierin is de regering ten dele geslaagd; er vindt nog overleg plaats om inderdaad tot deze aanvulling te komen.

Waar de CCOI had gesteld dat voor deze groep nog aanzienlijk meer op stapel zou moeten worden gezet, vroeg de regering met nadere voorstellen te komen, daarbij rekening houdend met de noodzaak tot bezuiniging en met de hiervoor genoemde eigen verantwoordelijkheden. Specifiek noemde zij het gewenst dat de CCOI in zulke voorstellen adviezen zou meenemen over de toewijzing van de uitvoering. De commissie heeft zich hierover nog niet verder beraden; zij hoopt in haar volgende voortgangsverslag dienaangaande meer te rapporteren en concrete suggesties te kunnen aandragen.

5.7. Probleem-oplossend vermogen van de overheid

De werkgroep van niet-ambtelijke leden heeft enkele maatregelen voorgesteld die in algemene zin van invloed kunnen zijn op de omgang met informatietechnologie. Aanleiding hiertoe waren de constateringën zoals voortgekomen uit de consultatieronde en neergelegd in hoofdstuk 2. Wellicht ten overvloede wordt nog eens herinnerd aan de eveneens daar vermelde uitgangspunten die een strakke sturing afwijzen en het doen van handreikingen voorop stellen. Overigens betreft het hier nog slechts aanzetten en is de CCOI voornemens in een later stadium erop terug te komen:

- signalering van problemen en kwaliteitsbewaking;
- uitwisseling van kennis en ervaring.

Ten aanzien van het eerste valt te denken aan het nog weinig gebruikte instrument van ex ante en ex post evaluatie. Het gaat hierbij vooral om onafhankelijke advisering aan het top-management, ook op bestuurlijk niveau. Ex ante evaluatie behelst dan een algemene beschrijving van te verwachten problemen bij invoering van informatietechnologie – dus o.a. bouw, implementatie en exploitatie van de benodigde informatiesystemen. Ex post evaluatie kan een overall beoordeling van de effectiviteit en efficiency van de informatievoorziening (zowel systeembeheer als informatiebeheer) verschaffen. De CCOI heeft ook hier een werkgroep gevormd, nu van ambtelijke leden, om de gewenste aard en diepgang van deze evaluatie te bestuderen en daarover in een der komende vergaderingen te rapporteren. Zij merkt op dat in ieder geval een aanzienlijke hoeveelheid know-how ervoor nodig is, resp. zal moeten worden opgebouwd; het is aannemelijk dat een rol voor het expertisecentrum is weggelegd.

Ten tweede onderschrijft de CCOI het uitgangspunt van de commissie-Dekker ter advisering over de uitbouw van het technologiebeleid in haar rapport «Wissel tussen kennis en markt», nl. dat organisaties zelf het vermogen moeten ontwikkelen de mogelijkheden tot gebruik van informatietechnologie te vergroten. Gezien de omvang en complexiteit van de overheid kan de CCOI in deze slechts stimuleren. Om de kennis, die bij de overheid zoals in hoofdstuk 2 geconstateerd aanwezig is, optimaal te gebruiken, stelt de commissie voor een platform in te richten voor uitwisseling van informatie over ervaring met informatietechnologie op leidinggevend en bespqrlijk niveau, ook met de particuliere sector. (De commissie wijst op het verschil met de klankbordgroep die onder punt 5.1 is genoemd; daarin worden voornamelijk haar eigen werkzaamheden getoetst binnen de overheid.) De commissie denkt bij dergelijke samenkomsten aan een frequentie van tweemaal per jaar in een passende

ambiance. De ingrediënten ervoor zijn voordrachten over eigen ervaringen en met beschouwingen over algemene aspecten, en discussie daarover door de deelnemers. De verdere uitwerking zal in relatie met de opleidingsproblematiek van punt 5.6 plaatsvinden. Het platform en de uitbouw van opleidingsmogelijkheden moeten samen de modernisering van het overheidsapparaat mogelijk maken.

ADVIES BESTUURLIJKE OVERLEGCOMMISSIE OVERHEIDSINFORMATIEVOORZIENING

Als leden van de Bestuurlijke Overlegcommissie Overheidsinformatievoorziening (BOCO) hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) bij brief van 26 mei 1988, nr. IBA/24467, een gezamenlijke reactie op deze beleidsnotitie uitgebracht. Eén en ander wordt hierna weergegeven.

Evenals dat het geval was met de ambtelijk ontvangen reacties van de rijksvertegenwoordigers in de BOCO heeft de Minister van Binnenlandse Zaken hierin aanleiding gezien de beleidsnotitie op onderdelen aan te passen.

«De BIOS-nota komt uit op een moment dat binnen provincies en gemeenten het denken over en het vormgeven aan de interbestuurlijke informatievoorziening in een stroomversnelling is geraakt. Onze reactie wordt dan ook in de eerste plaats bepaald door een toetsing van de nota aan deze ontwikkelingen.

Centraal staat hierbij de vraag naar de gewenste mate en wijze van sturing. Enerzijds zullen provincies en gemeenten als autonome, volwaardige partners op het terrein van informatievoorziening moeten worden erkend en zal dit organisatorisch, juridisch en financieel vorm moeten worden gegeven.

Anderzijds is een versterking van de coördinatie binnen de rijksoverheid en tussen bestuurslagen nodig om te voorkomen dat er in de interbestuurlijke informatievoorziening een lappendeken ontstaat van conventies en standaarden op deelterreinen, welke onderling slecht op elkaar aansluiten.

De motie-Kohnstamm, die vroeg om een notitie, constateert dat er op het terrein van het overheidsinformatiebeleid en het automatiseringsbeleid behoefte is aan politiek-inhoudelijke sturing. Tevens constateert de motie dat er onvoldoende inzicht bestaat in inhoud en financiële omvang van het beleid en de effecten daarvan. Daarnaast stelt de motie dat voor politieke sturing: «een heldere afbakening en omschrijving van verantwoordelijkheden en versterking van de bevoegdheden van de coördinerende minister absolute randvoorwaarden zijn».

Onze eerste opmerking heeft betrekking op het aspect «dienstverlening aan de burger».

Dit aspect wordt in de motie ook benadrukt, maar er wordt in de notitie helaas geen verdere aandacht aan geschonken. Omdat gemeenten de registrerende instantie het dichtst in de buurt van de burger zijn, was dit voor Rijk en gemeenten een zwaarwegende reden om de registratie van persoonsgegevens zoveel mogelijk bij de gemeente te houden. Dit zelfde argument kan worden aangevoerd voor de registratie van vastgoedgegevens. De burger heeft door registratie bij gemeenten het meest direct toegang tot de informatie.

De rest van deze reactie heeft als referentiekader de verhouding tussen bestuurslagen.

Vanuit gemeentelijke en provinciale optiek is met betrekking tot de verhouding tussen bestuurslagen van belang:

- a. de invloed van centraal gevoerd informatiebeleid op de bestuurlijke verhoudingen;
- b. de begrenzing van het door de coördinerend bewindsman te voeren beleid; met andere woorden wat wordt begrepen onder «openbare sector», hoever reikt de bevoegdheid tot het politiek-inhoudelijk sturen;
- c. de aard van het te voeren beleid; in hoeverre gaat de coördinerende taak over de inhoud van het informatie/automatiseringsbeleid danwel uitsluitend over de procedures.

ad a. *De invloed die informatiebeleid heeft op de bestuurlijke verhoudingen*

In de BIOS-nota wordt sterk de nadruk gelegd op de verhouding tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken als coördinerend departement en de overige departementen.

Onvoldoende aandacht wordt besteed aan de verhouding tussen de rijksoverheid en de overige bestuurslagen en de invloed die centraal gevoerd informatiebeleid op die verhoudingen heeft. Die invloed is onmiskenbaar.

Door het Rijk gevoerd beleid met verregaande verplichtingen voor andere bestuurslagen betekent aantasting van de autonomie van iedere bestuurslaag en een inbreuk op de eigen activiteiten van gemeenten en provincies.

Daarin ligt een sterk centraliserende tendens besloten die als bedreiging wordt opgevat. Een goed overleg over interbestuurlijke informatiesystemen is daarom een noodzakelijke voorwaarde.

Provincies en gemeenten willen het echter bij een dergelijke constatering niet laten.

Informatiebeleid en moderne hulpmiddelen om dat uit te kunnen voeren, hebben ook andere mogelijkheden en daarmee een uitdaging in zich.

Al vele jaren lang ijveren zowel gemeenten als provincies voor een verdere decentralisatie van taken en bevoegdheden. De uitvoering van informatiebeleid dat wordt gedragen door de direct betrokken bestuurslagen geeft naar de mening van provincies en gemeenten extra mogelijkheden tot die decentralisatie.

Het is tegen deze achtergrond dat wij de hiernavolgende opmerkingen over aard en coördinatie van het beleid willen plaatsen.

ad b. *De begrenzing van het door de coördinerend bewindsman te voeren beleid*

Voorop staat de autonomie van provincies en gemeenten. Die hebben het recht ook het informatie- en automatiseringsbeleid naar eigen doelstelling in te richten. Veel van het beleid van de rijksoverheid heeft echter rechtstreeks invloed op het beleid van de mede-overheden. Daarom is het ook voor het interne beleid van provincies en gemeenten van belang dat er een goede afstemming komt met het Rijk.

Op rijksniveau is de Minister van Binnenlandse Zaken de coördinerende bewindsman voor de informatievoorziening. Die coördinerende taak betreft de interdepartementale en de *interbestuurlijke* informatievoorziening.

Met betrekking tot de interbestuurlijke informatievoorziening merken wij het volgende op.

Het belang van de coördinatie van interbestuurlijke informatievoorziening kan worden geïllustreerd aan de hand van de discussie die recentelijk bij de provincies is gestart over een definitiestudie naar een interprovinciaal netwerk dat primair bestemd is voor het uitwisselen van beleids- en bestuurlijke informatie. Het onderzoek hiernaar richt zich zowel op de datacommunicatie-infrastructuur als op de aard en vormgeving van de uit te wisselen informatie. Een dergelijk netwerk zou een onderdeel moeten vormen van een interbestuurlijk netwerk.

Om een dergelijke inpassing mogelijk te maken is een sterker coördinatiemechanisme noodzakelijk.

Een goed wederzijds overleg is hiervoor voorwaarde. In dit verband zien provincies en gemeenten de primaire rol voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken als die van eerst verantwoordelijke voor de openbare sector. Er is van onze kant behoefte aan een geïntegreerde benadering van (de inhoud van) informatiebeleid. In het verlengde daarvan zien wij ook de coördinerende rol van de Minister van Binnenlandse Zaken.

ad c. *De aard van het te voeren beleid*

Voor gemeenten en provincies gelden ten aanzien van de interbestuurlijke informatievoorziening vier invalshoeken voor het beleid dat zij moeten ontwikkelen.

Deze invalshoeken zijn:

1. De juridische vormgeving.
2. De financiën.
3. De organisatorische vormgeving.
4. De technische vormgeving van interbestuurlijke informatiesystemen.

ad 1. *De juridische vormgeving*

Juridisch is er op het gebied van informatievoorziening weinig gestructureerd, er is geen *algemeen* juridisch kader. De verschillende informatieverplichtingen zijn in specifieke wetten geregeld.

In het voorstel voor een nieuwe Gemeentewet zijn met betrekking tot informatieverplichtingen wel enkele bepalingen opgenomen. (De bedoeling is een soortgelijke bepaling in de nieuwe Provinciewet op te nemen.) De redactie van die bepalingen is naar de mening van de VNG (daarin blijkt het Voorlopig Verslag gesteund door de Tweede Kamer) echter zo ruim dat er in feite nog niets geregeld wordt. De voorstellen geven het Rijk een *carte blanche* inzake informatievragen.

Daarom heeft de VNG een nieuwe redactie van het «informatie-artikel» 122 voorgesteld. Daarin wordt voorgesteld voor die informatie-uitwisseling die valt onder het begrip «systematische standaardinformatie» een formeel wettelijke grondslag als noodzakelijke voorwaarde te stellen. (Het gaat hierbij om informatie die kan worden verkregen uit een bestaand systeem en die van te voren is vastgelegd qua inhoud, vorm en condities, waaronder informatie moet worden verstrekt.) Voor de «overige» informatie zal dan een regeling bij of krachtens de wet nodig zijn. (Met name geldt hetzelfde voor de beoogde regeling in de nieuwe Provinciewet.)

In de betreffende regelingen zal ook moeten zijn opgenomen hoe de kosten aan gemeenten zullen worden vergoed.

Een dergelijk juridisch kader moet echter gezien worden als het begin van een regeling voor de informatievoorziening. Om informatie-uitwisseling uiteindelijk werkelijk een werkbaar juridisch kader te kunnen geven moet er onderzocht kunnen worden of een Informatieverhoudingswet daarvoor een oplossing zou kunnen zijn. Informatievoorziening moet immers gezien worden als één van de vier middelen: financiën, personeel, regelgeving en informatie. Voor de eerste drie bestaan er juridische kaders, voor informatievoorziening (nog) niet.

ad 2. *Financiën*

Bij het opzetten van een informatiesysteem (geautomatiseerd maar ook niet-geautomatiseerd) gaat het vaak om forse investeringen in zowel apparatuur, infrastructuur als organisatie. De vraag die daarbij altijd een rol speelt is wie moet wat betalen.

In het BOCO-rapport «Op waarde geschat» wordt hiervoor een aantal beginselen genoemd. De BOCO heeft inmiddels met dit rapport ingestemd. De vaststelling ervan door de ministerraad heeft in onze ogen hoge prioriteit. In het voorstel van de VNG voor artikel 122 nieuwe Gemeentewet zijn deze beginselen verwerkt.

Maar het al eerder genoemde gebrek aan coördinatie heeft op een andere manier ook nog zijn weerslag op de financiën. Zie hiervoor de onder ad a genoemde discussie over het interprovinciaal datacommunicatienetwerk. Gebrek aan afstemming kan leiden tot investeringen die door latere besluitvorming overbodig blijken te zijn. Juist omdat dergelijke projecten om grote investeringen vragen moet voorkomen worden dat er kapitaalvernietiging plaatsvindt door te late afstemming.

ad 3. *De organisatorische vormgeving*

Het gaat hier om coördinatie en politiek-inhoudelijke sturing van de ontwikkeling van interbestuurlijke informatiesystemen.

In dit kader komen in feite alle problemen samen. Wat de gevolgen van het ontbreken van een organisatorisch kader kunnen zijn laat zich schetsen aan de hand van een aantal recente voorbeelden.

De langdurige discussie over de paspoortkwestie werd aanvankelijk sterk beheerst door de «paspoortbaliemodule». Dit was een directe inbreuk op de gemeentelijke organisatie. Het beeld van veertien terminals op de gemeentelijke balie, voor ieder departement één, werd hierdoor bijna werkelijkheid.

Op het terrein van de vastgoedinformatie wil de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer overgaan tot de invoering van een basisregistratie woonverblijven.

Iets waarvan de gemeenten tot nu toe het nut niet inzien en tegen de opzet waarvan zij ook principiële bezwaren hebben. Toch kent de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zich in de ontwerp-Kadasterwet uitgebreide bevoegdheden toe.

Een basisregistratie maatschappelijke objecten, waarvan gemeenten gebruik zouden kunnen maken, komt niet van de grond door voortdurende meningverschillen tussen departementen.

Op het terrein van de documentaire informatievoorziening tussen Rijk, provincies en gemeenten is nog steeds geen sprake van standaardisatie, hoewel het hier waarschijnlijk om het overgrote deel van het bestuurlijk informatieverkeer gaat.

In dit kader loopt er op dit moment een project bij de provincies dat gericht is op het gezamenlijk ontsluiten van documentaire informatie; dit project bevindt zich in de definitiefase.

Al deze ontwikkelingen vinden los van elkaar plaats, van onderlinge afstemming is geen sprake, noch in termen van procedures, noch in termen van bevoegdheden, noch in termen van techniek.

Naast de algemene coördinatieproblematiek is er nog een tweede aandachtspunt binnen de invalshoek van de organisatorische vormgeving van de interbestuurlijke informatievoorziening. Dit punt betreft de bewaking van de bestuurlijke verhoudingen.

Bij de ontwikkeling van interbestuurlijke informatiesystemen moet ook gekeken worden naar de bestuurlijke relatie tussen bestuurslagen.

Zoals ook het BOCO-rapport «Bestuurlijke organisatie van de informatievoorziening» stelt moet de bestuurlijke organisatie van de informatievoorziening in overeenstemming zijn met het algemene beleid van het openbaar bestuur en daar een integraal bestanddeel van vormen.

Informatievoorziening heeft onmiskenbaar invloed op de bestuurlijke verhoudingen. Het is een uitdaging om deze ontwikkeling via overleg en coördinatie in goede banen te leiden. Het mag echter niet zo zijn dat bestuurlijke verhoudingen wijzigingen ondergaan als onbedoeld neveneffect.

Als voorbeeld van dit wezenlijke gevaar kan wederom de paspoortkwestie dienen. In de (ontwerp-)Paspoortwet wordt de decentrale paspoortuitgifte van het nieuwe systeem, volledig gecentraliseerd, met name daar waar het gaat om bevoegdheidsverdeling.

Waar nadrukkelijk is gekozen voor decentralisatie mag het niet zo zijn dat uitgangspunten die de informatievoorziening betreffen leiden tot centralisatie.

Een ander voorbeeld is ook hier de «informatieparagraaf» in de nieuwe Gemeentewet. Indien het huidige ontwerp voor artikel 122 nieuwe Gemeentewet niet gewijzigd wordt, kan de rijksoverheid (vrij) ongelimiteerd informatievragen aan gemeenten stellen. Voor de provincies doemt bij de nieuwe Provinciewet eenzelfde risico op. Dat bergt onder andere het gevaar in zich dat gemeenten en provincies een zuiver uitvoerende instantie van de rijksoverheid worden.

Een derde, zeer recent, voorbeeld betreft de toevoeging, bij nota van wijziging, van artikel 5a in de Kadasterwet. In lid 1 van dit artikel wordt voorgesteld om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regelen te stellen omtrent de systematische vastgoed-informatievoorziening bij publiekrechtelijke rechtspersonen of bij andere lichamen aan wie een deel van de overheidstaak is opgedragen. Hiermee kan de minister dus ingrijpen in de informatiehuishouding van andere bestuurslichamen.

Door toevoeging van dit artikel is het karakter van de Kadasterwet in belangrijke mate opgeschoven van een wet ten behoeve van het regelen van de werkzaamheden van het Rijkskadaster naar een wet op de vastgoed-informatievoorziening en richt zich derhalve op meerdere bestuurslagen.

Overleg

De bestaande overlegstructuur is niet voldoende adequaat en slagvaardig om het toenemend aantal problemen het hoofd te bieden. Dat heeft zijn weerslag op de andere kaders.

De BOCO is een overlegorgaan dat gezien zijn opzet min of meer automatisch gedwongen is zich te beperken tot het geven van richtlijnen/hoofdlijnen. De inhoud van de door de BOCO geproduceerde rapporten is wel in meerdere of mindere mate terug te vinden in discussies die over dit onderwerp plaatsvinden maar het bindende karakter ontbreekt. Dit probleem wordt des te dringender naarmate concrete toepassingen van informatietechnologie voor de interbestuurlijke informatievoorziening meer tot de realiteit gaan behoren. Het verdient daarom allereerst aanbeveling aan de BOCO die informatiesystemen waarvan geconstateerd is dat ze invloed hebben op de bestuurlijke verhoudingen, ter beoordeling voor te leggen. De diverse raden (bijvoorbeeld de RaP en RAVI) moeten dan wachten met het nemen van een definitieve beslissing over het advies, tot ook de BOCO haar advies heeft gegeven.

Daarnaast zal er een structuur nodig zijn die direct invloed kan uitoefenen op (deel)beleid en tevens (daardoor) in staat is de coördinatie die nodig is te realiseren.

Dit betekent dat in gezamenlijk overleg gezocht moet worden naar een structuur voor de BOCO die minder dan thans het geval is, wordt gekenmerkt door vrijblijvendheid, en die het ook mogelijk maakt dat de BOCO als bestuurlijke koepel kan fungeren van concrete samenwerkingsprojecten. Wij beseffen dat het introduceren van een dergelijke structuur op juridische en bestuurlijke problemen kan stuiten. Niettemin behoort de poging in die richting zeker te worden ondernomen.

Tot het moment waarop in dit opzicht de structuur van de BOCO versterkt is, kan de coördinatie, in elk geval op uitvoerend niveau naar de mening van de VNG, worden bevorderd door de oprichting van een onder de BOCO vallend projectbureau, dat door Rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk wordt opgezet en beheerd. Dat wil zeggen: onder een door drie partners gelijkkelijk gedeelde verantwoordelijkheid.

Om van het projectbureau een daadkrachtige organisatie te maken zou dit bureau moeten beschikken over eigen fondsen waardoor ze zelf projecten ter hand kan nemen danwel uitbesteden. Dit bureau dat los moet staan van de beoogde Stichting GBA, maar ook los van de rijksoverheid, zal als bestuurlijke koepel de BOCO hebben.

Het grote voordeel van deze opzet is dat er met daadkracht gewerkt kan worden aan het gezamenlijk opzetten van projecten, maar tevens dat de BOCO zijn zienswijze direct vertaald kan zien. De bestuurs- en coördinatiekracht van de BOCO neemt daarmee toe zonder dat er toevlucht moet worden gezocht tot weer een andere organisatie.

Het IPO is overigens van mening dat de instelling van dit projectbureau en andere concrete varianten voor versterking van de BOCO, nader moeten worden onderzocht, maar onderschrijft als zodanig de noodzaak tot versterking van de BOCO.

De VNG heeft altijd gesteld, en zal dat blijven doen, dat gemeenten zelf dienen te kunnen bepalen voor welk geautomatiseerd systeem zij wensen te kiezen. Ook de provincies hanteren dit uitgangspunt zoals blijkt uit de al eerder genoemde ontwikkelingen daar.

Dat betekent voor interbestuurlijke informatie-uitwisseling dat er alleen eisen mogen worden gesteld aan «de buitenkant» van een systeem. Zo is bijvoorbeeld in het kader van de GBA daarom gekozen voor een datacommunicatienetwerk op basis van standaardisatie van de communicatie.

De standaarden zullen moeten gelden voor het gehele openbaar bestuur.

Wijzigingen moeten, gezien de grote financiële consequenties, pas mogen worden doorgevoerd na een zeer zorgvuldige procedure die een wezenlijke inbreng van alle partijen garandeert. Dergelijke beslissingen zouden in de BOCO genomen kunnen worden na een voorstel gedaan door het onder de BOCO vigerende projectbureau van Rijk en gemeenten en provincies tezamen.

De standaardisatie van de communicatie verdient te meer aandacht nu het erop lijkt dat de Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening (CCOI) heeft gekozen voor een andere weg. In haar rapport van maart 1988 maakt de CCOI bekend dat zij wil komen tot het opzetten van een «Datacommunicatie-Atlas». Deze atlas moet naast een inzicht-verschaffende inventarisatie tevens een methode beschrijven. Op die manier moet zij «een ondersteuning gaan betekenen bij het kiezen van de juiste datacommunicatiestandaarden».

Hiermee maakt de CCOI duidelijk dat er niet één maar meerdere standaarden denkbaar zijn. Het gevaar dat hierin schuilt is dat ook op die gebieden waar een datacommunicatiestandaard heel goed mogelijk en gewenst zou zijn, de huidige situatie gehandhaafd blijft. Een dergelijke benadering achten wij te terughoudend.

In ieder geval is het noodzakelijk dat de ontwikkelingen zoals die in gang gezet worden door de CCOI op de voet gevolgd dienen te worden.

Samenvattend zijn de belangrijkste punten uit het bovenstaande:

1. De ontwikkelingen op het gebied van de informatievoorziening gaan snel en hebben direct invloed op bestuurlijke verhoudingen. Om deze ontwikkelingen in de hand te kunnen houden is er aandacht nodig voor de juridische vormgeving, de financiën, de organisatie en de techniek.

2. De positie van de coördinerend bewindsman (voorzitter van de BOCO) is op dit moment niet sterk genoeg om op al deze terreinen voldoende invloed te kunnen uitoefenen.

3. Er bestaat een organisatie die belast is met overleg op dit terrein, de BOCO. Hoewel er in meer of mindere mate aandacht is voor de produkten van de BOCO is dat niet voldoende om de problemen het hoofd te kunnen bieden.

4. Versterking van de coördinerende mogelijkheden van de BOCO is dringend gewenst.

5. Om de positie van de BOCO op uitvoerend niveau nu al te kunnen versterken zou er naar de mening van de VNG een projectbureau moeten worden opgericht door Rijk, gemeenten en provincies gezamenlijk. Dit projectbureau moet zich gaan bezighouden met informatiseringsprojecten. Het projectbureau zou sectorale deelprojecten zelf kunnen begeleiden danwel ze, tegen betaling, door derden laten uitvoeren.

Hiertoe dient het projectbureau te beschikken over eigen ontwikkelingsfondsen.

6. De bestuurlijke koepel van het projectbureau dient de BOCO te zijn.»

De Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening (CCOI) heeft bij brief van 24 mei 1988, nr. IB188/61/U1, aan de Minister van Binnenlandse Zaken advies uitgebracht over de concept-Beleidsnotitie Informatievoorziening Openbare Sector. Het advies van de commissie, dat hierna integraal is weergegeven, was voor de Minister van Binnenlandse Zaken aanleiding de beleidsnotitie op onderdelen aan te passen.

«De concept-beleidsnotitie informatievoorziening in de openbare sector die u op 26 april jl aan de CCOI heeft voorgelegd, geeft de commissie aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Tot haar genoegen constateert de commissie dat de notitie in hoofdlijnen overeenstemt met het voortgangsverslag dat zij onlangs heeft aangeboden.

De CCOI heeft er kennis van genomen dat voor de bestuurlijk-organisatorische problematiek financiële middelen worden gereserveerd. Zij gaat ervan uit dat zij zulks in principe kan opvatten als een aanmoediging voor de projecten die zij in het voortgangsverslag heeft voorgesteld in het kader van de haar door het kabinet opgedragen taak. Bovendien heeft ondergetekende uit het onlangs met U gehouden gesprek geconcludeerd dat u als coördinerend minister voor de openbare informatievoorziening bereid bent te bevorderen dat overleg kan worden geopend met de betrokken vakministers op een tweetal gebieden van informatievoorziening, nl. (internationaal) handelsverkeer en de rechtsbescherming. Wellicht zou dit in de notitie tot uitdrukking kunnen worden gebracht.

Aan het beleid van Binnenlandse Zaken, gericht op een integratie van informatische, organisatorische en bestuurlijke aspecten van het functioneren van de overheid, is in de notitie slechts beperkt invulling gegeven. Dit betekent dat het stuk voornamelijk een I-notitie is, d.w.z. dat de overheidsproblematiek vanuit de informatische invalshoek wordt benaderd. De naam geeft dat weliswaar reeds aan maar de CCOI acht het nuttig dit nog eens te signaleren. De commissie onderstreept namelijk het belang van de integratie van deze drie aspecten en zal waar mogelijk bijdragen leveren om de genoemde samenhang concreet tot stand te brengen.

In algemene zin staat de commissie positief tegenover de opzet van het nieuwe Besluit IVR. Zij herkent in de nota de spanning tussen coördinatie en autonomie. De CCOI herhaalt dat naar haar mening slechts bij gebleken uiterste noodzaak met voorschriften moet worden gewerkt. De commissie heeft er evenwel begrip voor dat, juist bij de overheid, het soms wenselijk is ogenschijnlijk vanzelfsprekende zaken in regels vast te leggen en dat het bovendien in een aantal gevallen gaat om «spelregels» waarover al eerder, o.a. in de BOCO, afspraken zijn gemaakt. Zij ziet ervan af hierop in detail in te gaan en gaat ervan uit dat de nog te formuleren toelichting op het besluit aan haar om advies zal worden voorgelegd en dat deze een afdoende redegeving voor e.e.a. zal bevatten.

De CCOI wijst erop dat onderscheid in aanpak vereist is tussen de benadering van de rijksdiensten en die van de andere organen in de openbare sector. Zo zou een passage wenselijk zijn waarin de regering duidelijk aangeeft hoe zij tot een «tegenhanger» van het IVR voor bepaalde deelterreinen zou willen komen, rekening houdend met de positie van provincies en gemeenten. De commissie heeft reeds diverse malen van gedachten gewisseld met o.a. de VNG en het IPO en vast kunnen stellen dat van die zijde belangstelling is voor bijv. voorgeschreven standaarden voor interbestuurlijke datacommunicatie.

Met betrekking tot de bepaling betreffende contra-expertise merkt de commissie op dat het haar als zeer belangrijk voorkomt dat nauwkeurig is aangegeven wanneer zo'n onderzoek – mogelijk maar niet noodzakelijk door het expertisecentrum – moet plaatsvinden. Zo is het nodig begrippen als complex en risicovol in de toelichting nader te definiëren. Overigens is de CCOI voornemens over het geheel van onderwerpen die samenhangen

met de kwaliteitsbeheersing van de overheidsinformatievoorziening eind 1988 een advies op te stellen. De commissie is bereid in dit kader ook de criteria voor verplichte contra-expertise te bestuderen.

De plaatsing van het expertisecentrum in de paragraaf «inschakeling bedrijfsleven» suggereert dat de taak van dit centrum primair is gericht op het fungeren als verbindingsschakel tussen overheid en bedrijfsleven. Weliswaar is dit een belangrijke doelstelling, maar de CCOI wijst erop dat het centrum daarnaast vooral advisering tot taak heeft die onafhankelijk is van commerciële belangen en niet wordt beïnvloed door grote gebruikers.

Voorts wordt er in de notitie een aantal stimuleringsmaatregelen aangekondigd waarvoor echter geen extra financiële middelen zijn uitgetrokken. De CCOI adviseert een duidelijk uitgesproken voornemen tot het vinden van een praktische oplossing voor die gevallen waar met relatief geringe investeringen bij bepaalde onderdelen aanzienlijke voordelen elders binnen de overheid te behalen zijn. Dit is een bekend maar groeiend probleem waarvan de oplossing in concrete situaties tot op heden steeds is gezocht in interdepartementaal overleg. In de praktijk blijken echter positieve initiatieven regelmatig te verzanden in discussies over de verdeling van de (initiële) lasten over de betrokken departementale budgetten. De commissie doet een dringend beroep op u alles in het werk te stellen om in overleg met uw ambtgenoot van Financiën tot één of andere vorm van centrale financiering te komen. Daarbij zou het plezierig zijn als in de kantlijn kan worden geconstateerd dat onder de SPIN-OV-regeling – zolang deze nog loopt en binnen de geldende criteria – projecten worden ondernomen waarbij de hiervoor aangeduide problematiek speelt. De commissie is graag bereid hierbij van advies te dienen.

De voorzitter,»

OVERLEG EN ADVIESORGANEN OP HET GEBIED VAN DE OPENBARE INFORMATIEVOORZIENING**1. Inleiding**

Informatievoorziening overschrijdt altijd grenzen tussen organisatorische eenheden (politiek-bestuurlijke en ambtelijke). Als eenheden relaties van welke aard dan ook onderhouden, dan onderhouden zij in elk geval ook informatische relaties. Het gevolg is dat er op alle gebieden en niveaus van het openbaar bestuur behoefte is aan informeel en formeel overleg over de inrichting van de informatievoorziening.

Uiteraard vinden op tal van plaatsen informele contacten plaats, waarbij medewerkers van verschillende instanties kennis en ervaringen over de informatievoorziening uitwisselen. Voorbeelden daarvan zijn symposia en uitwisselingsbijeenkomsten, waarbij deskundigen uit verschillende organen van de overheid en het bedrijfsleven elkaar ontmoeten. Binnen de rijkdienst kunnen voorts onder andere worden genoemd de O&I-hoofdenvergadering en de Contactgroep Hoofden Computercentra (CHC).

De belangrijkste formele advies- en overlegorganen op het terrein van de overheidsinformatievoorziening zijn de volgende.

2. De Bestuurlijke Overlegcommissie Overheidsinformatievoorziening (BOCO)

De BOCO is ingesteld in 1975. Bij Koninklijk Besluit van 16 mei 1986, nr. 17 is de huidige naam en taakstelling van de BOCO vastgesteld. Deze commissie staat onder voorzitterschap van de Minister van Binnenlandse Zaken. Vertegenwoordigers van verschillende ministeries, van provincies en gemeenten hebben zitting in de BOCO. De commissie heeft tot taak te bevorderen dat de al dan niet geautomatiseerde informatievoorziening ten behoeve van beleids-, beheers- en uitvoeringstaken wordt gecoördineerd en waar mogelijk en wenselijk geïntegreerd.

Het overleg betreft de gezamenlijke problemen op het gebied van de informatievoorziening bij Rijk, provincies en gemeenten onderling en met andere openbare lichamen en particuliere instellingen. De commissie bespreekt onderwerpen die van gemeenschappelijk en overheersend belang zijn voor verschillende deelgebieden van de openbare informatievoorziening, en verder de deelgebieden van informatievoorziening waar (nog) geen afzonderlijk overlegorgaan voor bestaat (zie onder). De BOCO is ingesteld voor een periode van 6 jaar.

Het programma van werkzaamheden van de BOCO voor 1988 omvat onder meer de volgende onderwerpen.

- Het zo spoedig mogelijk uitbrengen van een formeel advies over de uitgangspunten voor de toekomstige besluitvorming over de verrekening van kosten van informatievoorziening tussen bestuurseenheden op basis van het rapport «Op waarde geschat»;
- Het uitbrengen van een advies inzake algemene regels van bestuursrecht naar aanleiding van het BOCO-rapport «Beleidsvrijheid vanwege of ondanks informatievoorziening» (BOCO-rapport nr.14);
 - AMvB ex artikel 122 Gemeentewet;
 - Bestuursakkoorden van Rijk met VNG, respectievelijk met IPO;
 - (In samenhang met regeringsstandpunt over het interimrapport van de CCOI en het stappenplan van de CCOI) adviseren inzake het datacommunicatienetwerk;
 - Opstellen probleemstelling en plan van aanpak met betrekking tot bestuurs- en beheersstructuren;

- De relaties tussen provincies en gemeenten en het expertisecentrum;
- Informatievoorziening milieubeheer;
- Politieke informatievoorziening;

3. De Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening (CCOI)

De CCOI is ingesteld bij besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken van 9 juni 1986 op advies van de Commissie-Pannenburg o.a. ter opvolging van de subcommissie Informatievoorziening van de Adviescommissie Rijksdienst. Deze gemengde commissie onder een onafhankelijk voorzitter bestaat uit externe deskundigen en vertegenwoordigers van de meest betrokken departementen. De commissie heeft tot taak voorstellen te doen voor het algemene beleid ten aanzien van de overheidsinformatievoorziening, op hoofdlijnen te adviseren over ontwikkelingen op dit gebied en de voortgang in de uitvoering van dit beleid te bewaken. Bij voorrang zal de commissie voorstellen ontwikkelen voor een datacommunicatieplan voor de gehele overheid en voor standaarden op het gebied van gegevensuitwisseling. De CCOI is ingesteld voor een periode van 4 jaar.

Omdat er zowel bij ministeries, als bij provincies en gemeenten behoefte bestaat bij de activiteiten van de CCOI betrokken te zijn, is er naast de CCOI een interbestuurlijk samengestelde klankbordgroep gevormd.

De CCOI bracht op 9 april 1987 een interimrapport uit. Dit interimrapport ging vergezeld van een voorstel voor de inrichting van een expertise-orgaan.

Inmiddels heeft de CCOI een voortgangsverslag uitgebracht, dat als bijlage 2 is bijgevoegd. Op hoofdlijnen bevat dit voortgangsbericht de volgende punten.

- De commissie geeft een korte analyse van de belangrijkste kenmerken van de informatievoorziening in de openbare sector en doet voorstellen op twee aandachtsgebieden, te weten: het datacommunicatieplan en de bestuurlijk-organisatorische problematiek, waaraan de commissie prioriteit zou willen verlenen.
- De commissie is tot de slotsom gekomen dat het streven naar één volledig centraal beheerd overheidsnetwerk geen perspectief biedt. Zij heeft daarom besloten een handreiking te bieden aan degenen die beslissen over de keuze van datacommunicatiestandaarden: de zogenaamde Datacommunicatie-Atlas.
- Voorts stelt de commissie voor met betrekking tot de bestuurlijk-organisatorische problematiek studies te (doen) uitvoeren op twee door haar uitgekozen beleidsterreinen (internationaal handelsverkeer en rechtsbescherming).
- Tenslotte geeft de commissie aan wat de stand van zaken is ten aanzien van eerdere voorstellen (onder andere het expertisecentrum) en de andere onderwerpen waarover de commissie advies is gevraagd.

Voorstellen en adviezen van de BOCO en de CCOI die invloed hebben op het algemene kabinetsbeleid en voorstellen van de Minister van Binnenlandse Zaken in zijn verantwoordelijkheid van coördinerend bewindspersoon voor de openbare informatievoorziening worden voorgelegd aan de Adviescommissie Rijksdienst (ARD). Na behandeling in dit ambtelijk voorportaal worden deze voorstellen en adviezen aangeboden aan de Raad voor de Rijksdienst (RRD) en tenslotte bereiken ze de ministerraad.

4. Diverse adviesorganen voor deelgebieden van de informatievoorziening

In de afgelopen jaren zijn afzonderlijke adviesorganen ingesteld die de eerstverantwoordelijke ministers voor bepaalde deelgebieden van de openbare informatievoorziening ter zijde staan. Deze adviesorganen worden hierna vermeld.

Personen:	Voorlopige Raad voor Persoonsinformatievoorziening (RaP)
Vaste Objecten:	Voorlopige Raad voor VastgoedInformatie (RAVI)
Voertuigen:	Voorlopige Adviesraad Voertuiginformatiesystemen (AVIS)
Vaartuigen:	Centraal Overleg Verkeersveiligheid te Water (COVW)
Maatschappelijke objecten:	Stuurgroep Basisregistratie Maatschappelijke objecten (SBMO)
Documentaire objecten:	Raad van Advies voor Bibliotheekwezen en Informatieverzorging (RABIN)
Culturele objecten:	Voor zover het de museale objecten betreft functioneert een Stuurgroep Museale Automatisering, waarin zowel het Ministerie van WVC als het veld participeert
Politiële Informatie:	Strategische Beleidsgroep Automatisering (SBA)
Gezondheidszorg:	Vaste Commissie voor Informatievoorziening en Automatisering (CIVA) van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid (NRV)
Sociale zekerheid:	Geen functionerend overleg, zoals dat door de BOCO is voorgesteld. Bestaande overlegorganen zoals het Overlegorgaan Centrale Personenregistratie Sociale Verzekeringen (OCPSV) en de Sociale Verzekeringsraad (SVR) vervullen deels deze functie
Onderwijs:	Centrale Commissie Automatisering Onderwijsinformatie (CCAO). Naast de CCAO voor het basis- en voortgezet onderwijs, functioneert voor het wetenschappelijk onderwijs de Stuurgroep Informatiebeleid (STIB)
Personeels-informatie:	Stuurgroep voor de Personeelsinformatievoorziening Rijksoverheid (SPIR) voor interdepartementale en Overlegorgaan Personeels Informatie (OPI) voor interbestuurlijke zaken
Documentaire informatie:	Permanente Commissie Documentaire Informatieverzorging (PCDIN) over interdepartementale documentaire informatie, alsmede de Archiefraad; voor de interbestuurlijke kant is geen adviesorgaan ingesteld.
Financiële informatie:	Interdepartementaal Overleg Financiële Informatievoorziening (IOFIV) voor de interdepartementale financiële gegevens; voor de interbestuurlijke financiële gegevens is geen adviesorgaan ingesteld.
Statistische informatievoorziening:	De Centrale Commissie voor de Statistiek draagt zorg voor de algemene coördinatie van de statistische informatievoorziening in de rijksdienst. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft bij brief van 20 maart 1987, nr. IB 187/U 5062 op advies van de BOCO aan de verschillende adviesraden verzocht tevens aandacht te schenken aan de statistische informatievoorziening op de desbetreffende deelgebieden van informatievoorziening.

5. Overige advies- en overlegorganen

Volledigheidshalve dient nog de Ministeriële Commissie Informatiebeleid (MCI) te worden vermeld en het daarbij behorende ambtelijk voorportaal: de Interdepartementale Commissie Informatiebeleid (ICI).

Zij houden zich bezig met algemene aspecten op gebieden als het mediabeleid (WVC), telecommunicatiebeleid (V&W), het beleid op het gebied van informatica onderwijs en onderzoek (O&W), het beleid voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en andere juridische aspecten van de toenemende informatisering (Justitie) e.d. Waar dit algemene informatiebeleid de informatievoorziening van de openbare sector raakt wordt zonedig door de Ministeries van Binnenlandse Zaken en van Algemene Zaken voor afstemming zorggedragen. Dit is met name nodig op het gebied van de documentaire informatievoorziening. Extern adviesorgaan hiervoor is de Raad voor Advies voor Bibliotheekwezen en Informatieverzorging (RABIN). Haar ambtelijke tegenhanger is de Interdepartementale Commissie Bibliotheekwezen en Informatieverzorging (ICBIN). Het betreft daarbij documentaire informatievoorziening, in de zin van: «documenten» als culturele en wetenschappelijke objecten. De Permanente Commissie Documentaire Informatieverzorging (PCDIN) adviseert de Minister van Binnenlandse Zaken alleen over de documentaire informatiesystemen binnen de rijksdienst. In dit geval betreft het «documenten» in de zin van middel van beheer bij ministeries.

Het patroon van advies- en overlegorganen dat de afgelopen jaren tot stand kwam en herhaaldelijk is geëvalueerd en herzien, reflecteert het dynamische alles doordringende en complexe karakter van de openbare informatievoorziening. Het resulterende overleg- en adviesnetwerk vraagt voortdurend bestuurlijke aandacht.

VERKLARENDE WOORDENLIJST

Apparatuur: alle machines die worden gebruikt voor de vastlegging, de verwerking, de opslag, de overdracht, de vermenigvuldiging en de verstrekking van informatie (Engels: hardware).

Automatisering: veel gebruikte term met soms ruime, soms beperkte betekenis in combinatie met aanduidingen voor bepaalde activiteiten, organisatie-eenheden, functionarissen of machines die met computers hebben te maken. Bij voorkeur te vervangen door «informatie-» (ruimte betekenis) of door «computer-» (beperkte betekenis) zoals bv. in informatieplannen, respectievelijk computerdeskundigen.

Basisregistratie: een systematische verzameling van informatie over personen, instellingen of zaken die voor geheel Nederland op dezelfde wijze wordt bijgehouden ten behoeve van het gebruik door verschillende personen en door instanties die belast zijn met de uitoefening van verschillende taken.

Beheersysteem: informatiesysteem voor het interne beheer van organisatie-eenheden zoals personeel, financiën, documenten en materiaal en andere middelen (zie ook sector- en objectsystemen).

Bestand: homogene gegevensverzameling die een afbeelding is van een verzameling concrete of abstracte objecten zoals personen of werkorders (zie ook databank en basisregistratie).

Beveiliging: de technische en organisatorische maatregelen behorende tot het informatiesysteem ter bescherming tegen opzettelijke en niet-opzettelijke wijziging, vernietiging of openbaarmaking van informatie.

Centralisatie/decentralisatie: de mate waarin activiteiten vanuit een kleiner of groter aantal organisatorische punten (organen, personen) worden bestuurd (zie ook concentratie/deconcentratie).

Computercentrum: zie rekencentrum.

Concentratie/deconcentratie: de mate waarin activiteiten op een kleiner of groter aantal geografisch gespreide plaatsen worden uitgevoerd (zie ook centralisatie/decentralisatie).

Databank: samenhangende verzameling bestanden, in het algemeen ten behoeve van verschillende gebruikers, voor verschillende doeleinden en op afstand toegankelijk (zie ook bestand).

Decentralisatie: zie centralisatie.

Deconcentratie: zie concentratie.

Documentaire informatievoorziening: het voorzien in informatie door middel van het creëren, het identificeren, het verzamelen, het verwerken, het vastleggen en het ontsluiten van documenten.

Gegevensoverdracht: het op welke wijze dan ook overbrengen van informatie van de ene opslag- of verwerkingslocatie naar de andere.

Gegevensverwerking: het manueel of machinaal verwerken van informatie, zodat deze meer geschikt wordt voor gebruik of nieuwe informatie ontstaat (Engels: data processing).

Gestructureerde informatie: de betekenis van de kleinste eenheid (getal of lettercombinatie) wordt bepaald door de plaats op de informatiedrager bijvoorbeeld rubrieken op een voorgedrukt formulier of velden in een computergeheugen. Gestructureerde informatie kan door een computer worden geïnterpreteerd (er kan nieuwe informatie uit worden afgeleid, bijvoorbeeld door middel van rekenkundige bewerkingen) (zie ook ongestructureerde informatie).

Informatica: het vakgebied dat zich bezighoudt met de theoretische studie van informatiesystemen en hun praktische realisatie in menselijke taken en machines waaronder computers.

Informatie: voor praktische doeleinden synoniem met gegevens, tekst of andere wijzen van afbeelden van dingen of gedachten (heeft alleen in een bepaalde context met nadere aanduiding een bepaalde betekenis).

Informatiebeheer: de zorg voor het verzamelen, vastleggen, gebruiken en verstrekken van informatie en voor het exploiteren van een informatie-systeem (zie ook systeembeheer).

Informatie-objecten: zie objecten.

Informatie(voorzienings)plan: voortschrijdend meerjaren overzicht van lopende en voor de komende jaren voorgenomen al dan niet geautomatiseerde activiteiten voor de informatievoorziening van een bepaalde organisatie-eenheid.

Informatiestructuur: geordend overzicht van de informatie op een bepaald gebied van informatievoorziening omschreven in termen van informatie-objecten en informatiekenmerken.

Informatiesysteem: het geheel van de informatieverzamelingen, van opslag-, verwerkings- en communicatie-apparatuur met bijbehorende

programmatuur, en van de medewerkers en de procedures volgens welke zij werken, ten behoeve van een bepaald doel.

Informatievoorziening: het geheel van activiteiten dat ertoe dient een organisatie-eenheid (functionaris, bedrijf, afdeling, departement of de rijksdienst in haar geheel) de informatie te leveren die nodig is om de toegewezen taken te vervullen. Informatievoorziening omvat systeembeheer en informatiebeheer.

Informatisch: informatie of informatica betreffend (vergelijk mathematisch).

Interdepartementale informatiesystemen: informatiesystemen gebruikt door verschillende (in principe alle) departementen voor interne toepassing en/of informatie uitwisseling (in het algemeen beheersystemen).

Middelenplan: meerjaren voortschrijdend overzicht van de specifieke middelen die nodig zijn voor de informatievoorziening, zoals gespecialiseerd personeel, apparatuur en programmatuur.

Objecten (informatie-objecten): afzonderlijke elementen die in de werkelijkheid naar bepaalde kenmerken worden onderscheiden en in informatiesystemen worden afgebeeld.

Objectsystemen: (binnen de overheid) het gehele land dekkende informatiesystemen voor een bepaald objecttype zoals personen, vaste objecten, maatschappelijke objecten en voer- en vaartuigen (zie ook sector- en beheersystemen).

O en I eenheid: verticale organisatie-eenheid (afdeling, directie) die zich bezighoudt met Organisatie en Informatie, soms ook O en E (efficiency) of O en A (automatisering) genoemd.

Ongestructureerde informatie: de betekenis van een kleinste eenheid (getal of woord) wordt bepaald door de context bijvoorbeeld volzinnen, alinea's of gehele geschriften zoals wetten met memories van toelichting of beleidsnota's (in het algemeen tekst).

Ongestructureerde informatie kan met behulp van computers worden vastgelegd, bewaard en opgezocht maar niet geïnterpreteerd (zie ook gestructureerde informatie).

Openbare sector: het geheel van:

- het parlement en andere Hoge Colleges van Staat;
- de departementen die samen de rijksdienst vormen (en de daaronder ressorterende diensten, bedrijven en instellingen);
- de provincies en gemeenten (en de daaronder ressorterende diensten en bedrijven);
- andere publiekrechtelijke organen, zoals waterschappen en Kamers van Koophandel;
- de zogenaamde gereguleerde sectoren zoals het onderwijs, de organen binnen het sociale zekerheidsstelsel en de ziekenhuizen, die door de overheid worden betaald of volgens overheidsvoorschriften gefinancierd.

Organisatie: elke ordening van middelen en handelingen om bepaalde doelstellingen te bereiken (heeft alleen in een bepaalde context met nadere aanduiding een bepaalde betekenis).

Organisatie-eenheid: het geheel van personele, materiële en immateriële middelen dat bijeen is gebracht om bepaalde doeleinden te bereiken.

Organisatiestructuur: de wijze waarop de middelen van een organisatie-eenheid gedurende een bepaald tijdvak zijn geordend ten behoeve van de uitvoering van de activiteiten van die eenheid.

Plan: beschrijving van voorgenomen activiteiten over een bepaalde periode. Zie ook informatieplan, middelenplan en projectplan (te onderscheiden van voorstellen).

Procedure: elke expliciet vastgelegde werkinstructie voor personen of organen voor de uitvoering van hun taak binnen een informatiesysteem.

Programma: verzameling van werkinstructies voor computers voor de uitvoering van hun taken binnen een informatiesysteem.

Programmatuur: verzameling van programma's voor het doen functioneren van informatiesystemen of de informatievoorziening van een organisatie-eenheid (Engels: software).

Project: geheel van samenhangende activiteiten met een duidelijk beginpunt en eindpunt in de tijd.

Projectplan (systeemplan): overzicht van de voorgenomen activiteiten met betrekking tot een of meer fasen van een informatiesysteem in een bepaalde periode.

Rekencentrum: organisatie-eenheid die zich bezighoudt met informatiebeheer en/of systeembeheer, maar niet noodzakelijkerwijze ook (alle) fasen van de systeemcyclus uitvoert. In de praktijk vaak ook synoniem van automatiseringscentrum, computercentrum of informatiecentrum.

Rijksdienst: de departementen en daaronder ressorterende diensten, bedrijven en instellingen alsmede naar het oordeel van de Minister van Binnenlandse Zaken daartoe te rekenen instellingen die geheel of grotendels worden gefinancierd uit rijksmiddelen of volgens rijksvoorschriften.

Sectorsystemen: informatiesystemen die specifiek zijn voor een bepaald gebied van zorg zoals onderwijs, gezondheidszorg of energievoorziening (zie ook beheer- en objectsystemen).

Structuurschets (of -plan): beschrijving van een bestaande of nagestreefde ordening van informatiesystemen op een afgebakend gebied en toewijzing van daarvoor benodigd systeembeheer en informatiebeheer.

Systeem: algemene aanduiding voor elk geheel van elementen waarin men samenhang wil zien, bijvoorbeeld computersysteem (synoniem voor bepaalde apparatuurconfiguratie) en informatiesysteem of reëel systeem.

Systeembeheer: de zorg voor het tot stand brengen, het invoeren, het in stand houden en het uitbreiden van informatiesystemen waaronder begrepen het opstellen en onderhouden van de procedures voor het informatiebeheer.

Toepassing (computertoepassing): hier synoniem voor informatiesysteem, waarvan een computer deel uitmaakt.