

Vergaderjaar 1990–1991

**20 644**

**Informatievoorziening Openbare Sector**

**Nr. 15**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 februari 1991

Hierbij bied ik u de **notitie «BIOS II, De computer gestuurd»** aan. Deze notitie bevat het standpunt van het kabinet over het eind-advies van de Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening (CCOI) en de voornemens van het kabinet op het terrein van de beveiliging van de informatievoorziening bij de overheid.

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
C. I. Dales

## **BIOS II**

### **DE COMPUTER GESTUURD**

#### **een nieuwe weg tot verbetering van de overheid**

### **SAMENVATTING**

Deze notitie van de minister van Binnenlandse Zaken bevat de reactie van het kabinet op het advies («Informatietechnologie voor bestuurlijke vernieuwing») van de Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening (CCOI). De CCOI was voor vier jaar ingesteld (1986–1990) om het kabinet te adviseren over de doelmatige en doeltreffende toepassing van informatietechnologie bij de overheid.

### **Hoofdpijn**

In dit kabinetsstandpunt wordt het CCOI-advies op hoofdlijnen overgenomen. Het kabinet geeft daarbij zo concreet mogelijk aan welke activiteiten de komende jaren zullen worden ondernomen om stap voor stap het beleid te realiseren. De essentie daarbij is, dat door gerichte sturing van het gebruik van de informatietechnologie door het ambtelijk (top-)management en de politiek tot een modernere en efficiëntere overheid kan worden gekomen en tot een betere dienstverlening en taakuitoefening richting burgers en bedrijven. Het gebruik van deze technologie creëert namelijk nieuwe mogelijkheden om de uitvoering van overheidstaken vorm te geven. Dat zal in vele gevallen dan wel gepaard gaan met nieuwe samenwerkingsverbanden en zelfs herschikking van taken van bestaande, vaak autonome organisaties. Een en ander kost tijd en vereist politieke besluitvorming. Het is tegelijkertijd een uitdaging waar management en politiek niet omheen kunnen. Zonder aandacht en sturing ontstaat wildgroei, een ondoelmatige overheid en taakuitoefening die niet «bij de tijd» is.

De minister van Binnenlandse Zaken zal in dit proces vanuit haar zorg voor een goed functionerende overheid een soms leidende en vaak stimulerende en coördinerende rol vervullen. Uitgangspunt is, zoals ook in de Beleidsnotitie Informatievoorziening Openbare Sector (BIOS, Tweede Kamer 1987–1988, 20 644, nrs. 1–2) is neergelegd, de eigen verantwoordelijkheid van elke minister en elk overheidsorgaan voor de eigen informatievoorziening. De CCOI wijst er echter op, dat in de toekomst het gebruik van informatietechnologie steeds minder vaak binnen de grenzen van één organisatie zal blijven. De komende jaren is daarom intensieve samenwerking op dit terrein aan de orde. Om aan deze samenwerkingsbehoefte tegemoet te komen zijn in het kader van het Besluit Informatievoorziening Rijksdienst (besluit IVR 1990) coördinerende ministerschappen vastgelegd voor organisatiegrens-overstijgende sectoren. Wanneer binnen die sectoren beslissingen moeten worden genomen over de ontwikkeling van grensoverschrijdende systemen is niet de minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk, maar de voor die sector aangewezen minister. Daarnaast is er een voortrekkersrol voor de algemeen coördinerend minister, die van Binnenlandse Zaken, wanneer de belangen van betrokkenen nog niet zo duidelijk zijn en er dus nog geen coördinerend minister kon worden aangewezen.

Dit kabinetsstandpunt is een vervolg op de BIOS en het daarop gebaseerde Besluit Informatievoorziening Rijksdienst (IVR) 1990. Daarin is de structuur van het beleid gegeven en is de verantwoordelijkheidsver-

deling vastgelegd. Tevens zijn daar de beleidsuitgangspunten geformuleerd, die onverkort van kracht blijven. Deze notitie, «BIOS II: De computer gestuurd», geeft de inhoudelijke visie van het kabinet over de zwaartepunten van beleid voor de komende jaren en welke concrete beleidsactiviteiten daarbij passen.

Hiermee is in feite reeds ingegaan op het verbeteren van de taakuitvoering van de overheid door de inzet van informatietechnologie, een van de belangrijkste adviesonderwerpen van de CCOI. Op de concrete adviezen van deze commissie, met name ten aanzien van «bestuurlijk-organisatorische onderzoeken» en het «fasenmodel» wordt hieronder terug gekomen. Andere elementen van dit standpunt zijn:

- \* Het verbeteren van de dienstverlening door de overheid en van de organisatie daarvan,
- \* Een expliciet beleid ten aanzien van het ontstaan en het gebruik van netwerken voor (electronische) datacommunicatie bij de overheid,
- \* Het verbeteren van de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven op informatie-technologisch gebied en
- \* De aanpak van de informatiebeveiliging.

### **Data-communicatie**

Op het terrein van de datacommunicatie wordt het beleid gebaseerd op twee pijlers.

Allereerst stelt het kabinet zich voor de komende tijd gebruik te maken van de in opdracht van de CCOI door Het Expertise Centrum ontwikkelde datacommunicatie-atlas van oktober 1990. Deze atlas is bedoeld als instrument om management, adviseurs en technici in staat te stellen de juiste keuzen te maken bij beslissingen over datacommunicatiestandaarden. Dat lijkt een technische aangelegenheid, maar is dat zeker niet alleen. Onjuiste keuzen leiden tot (soms grote) kapitaalvernietiging in de toekomst of onnodig hoge uitgaven en kunnen de mogelijkheden tot communicatie met anderen binnen en buiten de overheid voor lange tijd frustreren («non-communicatie»). De atlas zal actief worden uitgedragen en worden onderhouden, dat wil zeggen aangevuld en zondig verbeterd. In 1991 zijn daarvoor de benodigde middelen gereserveerd op de begroting van Binnenlandse Zaken.

Ten tweede is het beleid, dat bij datacommunicatie zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande of in ontwikkeling zijnde datacommunicatienetwerken die aan bepaalde voorwaarden voldoen (kristalliseringskernen). De belangrijkste van deze voorwaarden zijn het voldoen aan toekomstvast internationale «open» standaarden, waardoor communicatie tussen computers van verschillende leveranciers mogelijk wordt, en een adequate beheers- en bestuursstructuur. Het is nodig om in de komende jaren de vraag naar en het aanbod van netwerken bij de overheid goed op elkaar af te stemmen. Binnenlandse Zaken zal daarin een actieve rol spelen. Als dit niet gebeurt ontstaat wildgroei van dure netwerken, een inefficiënte situatie met «dubbele» uitgaven en het gevaar van slechte communicatie. De minister van Binnenlandse Zaken zal, zodra de technische en organisatorische voorwaarden om hiertoe over te kunnen gaan zijn vervuld, de Ministerraad voorstellen bepaalde datacommunicatiestandaarden vast te leggen door opname als voorschrift in het Besluit Informatievoorziening Rijksdienst 1990 (IVR 90). Daarbij wordt aangesloten bij de zogenaamde OSI-normen. Uiteraard zal daarover vooraf ook met de organisaties van lagere overheden worden overlegd.

Er zijn maatregelen genomen en er zullen nog maatregelen worden genomen die het netwerk dat wordt aangelegd voor de GBA (Gemeentelijke Basis Administratie Persoonsgegevens) geschikt kunnen maken als kristallisatiekern voor interbestuurlijk dataverkeer. Zo zijn de «open» standaarden reeds overeengekomen en vastgelegd. Over een adequate bestuurs- en beheersstructuur vindt overleg plaats met de VNG en met de afnemers.

Het netwerk voor elektronische post dat binnen de rijksdienst wordt gevormd (in het kader van het programma Documentair Informatie Systeem) kan eveneens een ontwikkeling naar een kristallisatiekern doormaken. In de ministerraad zullen daartoe zo spoedig mogelijk nadere afspraken worden gemaakt op voorstel van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, o.a. over de te hanteren internationale standaarden. Daarvoor is een voorstel in voorbereiding dat uitkomt op een zo decentraal mogelijk beheer. Dit netwerk zal binnen de rijksoverheid voor meerdere toepassingen kunnen dienen.

De minister van Binnenlandse Zaken zal binnen de formatie van het departement enkele datacommunicatie-deskundigen aantrekken voor het bovenvermelde beleid. Samen met o.a. Het Expertise Centrum zal een deskundigenplatform worden georganiseerd.

### **Verbetering van de overheidsdienstverlening**

De dienstverlening aan burgers kan, zo hoopt het kabinet, worden verbeterd via het ontwikkelen van, zoals het kabinet het noemt, «servicecentra van de overheid» (SCO's). De CCOI adviseert over het thema van de «één-loket-functie» terecht voorzichtigheid. Binnenlandse Zaken zal eerst nog het nodige onderzoek in binnen- en buitenland verrichten. Daarna zal in overleg met betrokkenen, waaronder enkele gemeenten die zich reeds daartoe hebben aangemeld, bezien worden of tot kleinschalige en bescheiden voorbeelden of experimenten op dit terrein kan worden gekomen. Ook hierbij speelt datacommunicatie een belangrijke rol. Het belangrijkste is echter dat betrokkenen gezamenlijk iets willen realiseren op dit terrein. Bescheiden stimuleringsmiddelen zijn daartoe bij Binnenlandse Zaken aanwezig; van mede-betrokkenen wordt een, ook financiële inbreng verwacht.

### **Verbetering van de taakuitvoering door de overheid**

Om de overheidsorganisatie zelf te verbeteren en op termijn efficiënter te maken en daardoor ook de overheidstaken beter te kunnen uitoefenen met gebruikmaking van informatietechnologie, heeft de CCOI een «fasen-model» ontwikkeld. Eerst wordt er een deelgebied geselecteerd, waarop een zogenaamd bestuurlijk-organisatorisch onderzoek zinvol is. Een dergelijk deelgebied kenmerkt zich meestal door een dicht «net» van informatische relaties. Vanaf dat moment kan dit fasenmodel een leidraad vormen voor de bij het geselecteerde deelgebied betrokken onderdelen. Het kabinet acht dit model een bruikbaar instrument. Uiteindelijk zal via het doorlopen van de vier fasen met bijbehorende politieke besluitvorming de taakuitvoering op het deelgebied in kwestie moeten worden gestroomlijnd. De CCOI heeft twee voorbeeldprojecten gestart. Deze zullen worden voortgezet. Deze projecten laten zien welke lange adem nodig is voor dit soort structurerende activiteiten.

In het project «rechtsbescherming», waarbij BiZa en Justitie zijn betrokken, gaat het om de informatierelaties tussen burgers en de politie en het openbaar ministerie. In dit project zal nu een proefproject worden gestart, vooral gericht op samenwerking op lokaal niveau tussen de

politie, (andere) gemeentelijke en dienstverlenende organisaties en het Openbaar Ministerie.

In het project «internationaal handelsverkeer» dat m.n. voor het bedrijfsleven van belang is («Nederland distributieland») gaat het om de informatiestromen die een rol spelen bij de invoer, doorvoer en uitvoer van goederen in Nederland. Financiën (de douane), EZ en LNV zijn betrokken. Verwacht wordt, dat alleen door de op dit gebied geldende wet- en regelgeving kritisch tegen het licht te houden de procedures (lees: het invullen en afhandelen van formulieren) voor het bedrijfsleven substantieel kunnen worden versimpeld. Verder denken bovengenoemde departementen aan een project voor het elektronisch uitwisselen van berichten tussen de betrokken overheidsinstanties onderling en met het bedrijfsleven. Definitieve besluitvorming over de komende fase zal op korte termijn plaatsvinden.

De minister van VROM zal in het kader van de structuurschets milieu-informatie een soortgelijk project starten. Daartoe zijn reeds voorbereidingen getroffen. Er wordt nog gesproken over de selectie van een ander beleidsterrein, waar reële kansen bestaan, dat door een stroomlijning van de informatievoorziening over de grenzen van bestaande organisaties (-onderdelen) heen doelmatigheidswinst te behalen valt.

Binnenlandse Zaken zal in overleg met betrokkenen ook in de komende periode een stimulerende rol spelen en zonodig het voortouw nemen, ook financieel, in de beginfase van nieuwe projecten.

### **Samenwerking overheid-bedrijfsleven**

De relatie met het bedrijfsleven is op het terrein van de informatievoorziening en automatisering zeer relevant. De CCOI heeft, zoals haar ook was gevraagd, over die relatie uitgebreid geadviseerd. Het bedrijfsleven heeft er belang bij dat de overheid als belangrijke marktpartij voortgaat met het toepassen van nieuwe technologieën. De overheid zelf heeft het bedrijfsleven nodig om tot de vereiste modernisering te kunnen komen. In te voeren overleg kan een goede onderlinge vertrouwensrelatie worden opgebouwd.

De adviezen van de CCOI op het punt van de pré-competitieve samenwerking worden door het kabinet ondersteund. In overleg zullen de benodigde spelregels moeten worden afgesproken. Het idee van deze pré-competitieve samenwerking zal in praktijk moeten worden gebracht om concrete inhoud te krijgen. Op het terrein van verkeer en vervoer en van milieu zijn daartoe reeds initiatieven genomen.

De mogelijkheid om bij grote overheidsopdrachten consortia te vormen, zoals de CCOI adviseert, is volgens het kabinet eveneens een aantrekkelijke gedachte. Ook hier zal in de praktijk tot concretisering van dit idee moeten worden gekomen. De zienswijze van de CCOI, samengevat in de uitdrukking «van project naar traject», onderschrijft het kabinet.

Teneinde de samenwerkingsrelatie tussen overheid en IT-bedrijfsleven in de trajecten goed te kunnen vastleggen zal de minister van Binnenlandse Zaken voortgaan met het ontwikkelen en vernieuwen van de modelcontracten informatievoorziening. Daarover zal overleg plaatsvinden met de branche-organisaties COSSO en Vifka.

Binnenlandse Zaken en Economische Zaken zullen gezamenlijk optrekken om het proces van samenwerking tussen overheid en IT-bedrijfsleven in het algemeen verder te bevorderen. Door het ministerie van Economische Zaken is op het punt van de concrete uitwerking ten aanzien van zowel pré-competitieve samenwerking als van consortiumvorming en van het overleg over de te hanteren spelregels advies gevraagd aan het Management Centrum. Bij het overleg worden van de kant van het bedrijfsleven de Raad voor de Informatietechnologie (RIT), de COSSO en de Vifka betrokken.

### **Informatiebeveiliging**

Aangezien door de toenemende automatisering de kwetsbaarheid van de overheid toeneemt, zijn aanvullende maatregelen nodig voor het verbeteren van het beleid, regelgeving en het instrumentarium op het terrein van de informatiebeveiliging.

In mei 1990 is hierover door de minister van Binnenlandse Zaken in een mondeling overleg met de Vaste Commissie van Binnenlandse Zaken gesproken. In dit kabinetsstandpunt, BIOS II, doet het kabinet verslag van de beraadslagingen op dit punt en geeft aan in welke richting tot verbetering van de situatie kan worden gekomen.

Het kabinet heeft besloten tot een integrale aanpak van beleid en instrumenten op het terrein van de informatiebeveiliging. Door interdepartementale herschikking van middelen heeft het kabinet een extra bedrag oplopend tot f 1,5 mln. in 1993 vrijgemaakt voor dit doel. Daarnaast vindt doorberekening plaats. Er zal naast het aanpassen van de regelgeving worden gewerkt aan het opzetten van een samenwerkingsverband van alle bij dit onderwerp beleidsmatig betrokken overheidsdiensten. Dit orgaan zal vervolgens worden uitgebreid met nog ontbrekende deskundigheid. Het Samenwerkingsverband Informatiebeveiliging (SIB) zal gevraagd en ongevraagd adviseren over maatregelen om de informatiebeveiliging te verbeteren, de departementen daarbij desgevraagd terzijde staan en tevens de internationale vertegenwoordiging van Nederland verzorgen. De departementen blijven overigens zelf verantwoordelijk voor de beveiliging.

Voor de besturing van en advisering over de informatiebeveiliging zal een aparte interdepartementale commissie worden gevormd als «bestuur» van het eerdergenoemde SIB onder leiding van de DG Openbaar Bestuur van Binnenlandse Zaken. De beleidsmatig betrokken departementen van Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Defensie, Verkeer en Waterstaat, Justitie en Financiën werken hierin nauw samen. In de loop van 1991 zullen deze kabinetsvoornemens nader worden geconcretiseerd. De richting is nu reeds bepaald en de middelen zijn vrijgemaakt.

### **Opgvolging CCOI**

Het kabinet heeft besloten dat er een opvolger komt van de Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening (CCOI). De taakstelling zal meer op uitvoering gericht zijn dan die van de CCOI en vooral betrekking hebben op datacommunicatie, op de verbetering van de overheidsorganisatie en van taakuitoefening met behulp van informatietechnologie en informatiediensten en op de relatie overheid/IT-bedrijfsleven. De commissie zal op enigerlei wijze worden gekoppeld aan de Adviescommissie Rijksdienst en aldus sterker worden verankerd in de rijksdienst. De commissie, bestaande uit topambtenaren die in hun dagelijks werk veel met informatievoorziening en automatisering te maken hebben, zal zelf

een belangrijke stem hebben in verbreding van de commissie met onafhankelijke deskundigen uit wetenschap, bedrijfsleven en lagere overheden.

### **Middelen**

Gezien de nijpende problemen bij de overheidsfinanciën zal de financiering van gewenste beleidsactiviteiten binnen de bestaande financiële kaders moeten worden gevonden. De CCOI adviseert tot uitbreiding van de middelen. De minister van Binnenlandse Zaken heeft voor het algemene beleid ca. f 4 mln. p/jr. beschikbaar. Uit deze middelen wordt ook het interdepartementale DIS-programma gefinancierd, voor zover dat nodig is vanuit Binnenlandse Zaken. De minister van Binnenlandse Zaken zal deze middelen zoveel mogelijk aanwenden ter uitvoering van dit kabinetsstandpunt. Datzelfde geldt voor de ambtelijke ondersteuning die er bij Binnenlandse Zaken voor het algemene beleid aanwezig is.

Voor het GBA-project, dat voor het algemene informatievoorzieningsbeleid een zeker belang vertegenwoordigt (kristallisatiekern), zijn separaat middelen beschikbaar.

In het kabinet is afgesproken dat telkens als zich bij grensoverschrijdende projecten financiële problemen voordoen, per geval gezocht zal worden naar een adequate oplossing in overleg met alle betrokkenen. Dit lijkt het kabinet een betere weg dan centraal middelen in een stimuleringsfonds beschikbaar te hebben voor grote projecten. Dit standpunt doet ook meer recht aan het belang dat betrokkenen zelf bij ontwikkelingen moeten hebben en aan de expliciete politieke sturing die daarbij vereist is. De voorbeelden GBA en informatiebeveiliging laten zien dat e.e.a. ook gebeurt. Met dit standpunt wordt tevens antwoord gegeven op de motie Kohnstamm c.s., ingediend bij de behandeling van de BIOS op 11 juni 1990 en met door de Kamer aangenomen op 27 juni daaraanvolgend (TK 20 644, nr. 9).

## **1. INLEIDING**

Deze notitie van de minister van Binnenlandse Zaken bevat de reactie van het kabinet op het advies («Informatietechnologie voor bestuurlijke vernieuwing») van de Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening (CCOI). De CCOI was voor vier jaar ingesteld (1986–1990) om het kabinet te adviseren over de doelmatige en doeltreffende toepassing van informatietechnologie bij de overheid.

Dit kabinetsstandpunt is een vervolg op de BIOS en het daarop gebaseerde Besluit Informatievoorziening Rijksdienst (IVR) 1990. Daarin is de structuur van het beleid gegeven en is de verantwoordelijkheidsverdeling vastgelegd. Tevens zijn daar de beleidsuitgangspunten geformuleerd, die onverkort van kracht blijven. Deze notitie, «BIOS II: De computer gestuurd», geeft de inhoudelijke visie van het kabinet over de zwaartepunten van beleid voor de komende jaren en welke concrete beleidsactiviteiten daarbij passen.



## 2. DATACOMMUNICATIE

### Algemeen

Bij de instelling van de CCOI heeft het toenmalige kabinet de commissie een zeer ruime adviesopdracht meegegeven. Één onderwerp werd echter speciaal genoemd: datacommunicatie; het elektronisch uitwisselen van gegevens.

Voor die prioriteitstelling zijn twee redenen: Ten eerste is datacommunicatie van belang voor de doeltreffendheid van het overheidsfunctioneren. Deze technologie biedt iedere organisatie grote kansen, en dit geldt zeker ook voor de overheid. Niet alleen is het nodig, dat zij goed intern communiceert, alleen al vanwege haar omvang en met het oog op eenheid van beleid. Vooral is er de (politieke) wens, dat de externe communicatie optimaal mogelijk blijft: de overheid moet bereikbaar zijn, ook met moderne middelen.

De tweede reden gaat over doelmatigheid voor de overheid als geheel. Dit is in het licht van de financiële middelen die met data-communicatie gemoeid zijn niet minder belangrijk.

Het blijkt geenszins nodig te zijn overheidsorganisaties te stimuleren moderne informatie-technologie als datacommunicatie toe te passen. Er zijn geen aanwijzingen, dat er tot nu toe onverantwoord is geïnvesteerd, in het licht van de taakuitvoering van de desbetreffende organisaties; immers, zoals gezegd: datacommunicatie is een krachtig middel ter verbetering van het functioneren. Het kabinet is echter wel van mening, dat een ongelimiteerd «ieder-voor-zich», zonder afstemming, de overheid als geheel te veel kost. De feiten zijn als volgt:

– Om aan te geven om welke orde van grootte in financiële zin het gaat, hier enkele voorbeelden.

In het GBA-project is door het rijk tot nu toe circa f 70 mln geïnvesteerd. Om het project af te ronden is de komende jaren nog circa f 50 mln nodig. Een groot deel van deze investeringen zijn toe te rekenen aan de ontwikkeling van een feitelijk functionerend netwerk (de kosten van exploitatie van het netwerk zijn hier nog niet meegerekend). Het PODACS-netwerk, dat begin dit jaar operationeel wordt, heeft circa f 60 mln gekost. En ook in een bestaand en minder groot netwerk, namelijk dat van de Rijksdienst voor het Wegverkeer, wordt in de periode 1991–1993 nog altijd ongeveer f 4 mln. geïnvesteerd.

– Het gaat om investeringen met consequenties voor jaren. Onjuiste beslissingen over bijvoorbeeld de te hanteren standaarden kunnen de communicatie met andere organisaties ernstig belemmeren.

De meest voor de hand liggende oplossing lijkt te zijn: verplicht gebruik van een beperkte verzameling standaarden. Immers, communicatie tussen organisaties, die dezelfde standaarden hanteren, is relatief gemakkelijk. En aansluiting bij bestaande netwerken, die toch al de juiste standaarden gebruiken, is relatief eenvoudig.

De CCOI acht deze weg in Nederland (nog) niet begaanbaar en haar analyse verklaart waarom. Allereerst is er de algemene ervaring, dat in zeer omvangrijke organisaties strakke sturing van bovenaf veelal niet goed werkt. Doorslaggevender is echter, dat het moeilijk, zo niet onmogelijk is in algemene zin aan te geven, welke standaarden optimaal zijn, althans bij de huidige stand van zaken met de internationale normalisatie, en de doorwerking ervan in de diverse leverancierspakketten. Vooralnog is de optimale oplossing te zeer afhankelijk van de toepassing, van de organisatie en vooral ook van hetgeen er al aan geautomatiseerde systemen is geïmplementeerd.

Het kabinet volgt deze analyse van de CCOI. Te vroeg uitgevaardigde standaarden brengen grote risico's voor de overheidsorganisatie met zich mee. Echter, van de overheid mag ook een voortrekkersrol worden verwacht bij de toepassing van internationale normen. Denk bijvoorbeeld aan de op grond van beschikking 87/95 verplichte toepassing van (toekomstige) EG-normen. Een al te voorzichtige houding past dus ook niet. Daarom zal het kabinet op voorstel van de minister van Binnenlandse Zaken standaarden voor de rijksdienst uitvaardigen, zodra de technische en organisatorische voorwaarden daarvoor vervuld zijn. Daarbij wordt aangesloten bij de zogenaamde OSI-normen. Deze standaarden zullen worden opgenomen, hetzij als aanbeveling hetzij als voorschrift, in of bij het recent opnieuw vastgestelde Besluit Informatievoorziening Rijksdienst (Besluit IVR 1990). Vooraf wordt overleg gepleegd met de organisaties van lagere overheden. In het verleden heeft iets dergelijks al plaatsgevonden in het op het Besluit IVR 1980 gebaseerde voorschrift «Besluit Gebruik Openbare Datanet».

De CCOI concludeert, dat – altijd, maar zeker in de gegeven omstandigheden – alle overheidsorganisaties in staat moeten zijn zelf goede beslissingen te nemen, ook in een moeilijke materie als de onderhavige. Daartoe dienen zij op de hoogte te zijn van alternatieven en de voor- en nadelen ervan. De alternatieven, die goed zijn voor de overheid als geheel, moeten verder aantrekkelijk worden gemaakt voor de individuele organisaties. De CCOI adviseert op die gronden een pragmatische combinatie van het scheppen van feiten en een proces van voorlichting en onderzoek. Het scheppen van feiten wordt concreet door het uitroepen van bepaalde bestaande netwerken tot «kristalliseerkernen» en het stimuleren van aansluiting daarbij. Het proces van voorlichting en onderzoek krijgt vorm in de achtereenvolgende versies van de zogenaamde «datacommunicatie-atlas».

### **Kristalliseerkernen**

Het kabinet onderschrijft de eisen die de CCOI als minimum noemt om een netwerk een kristalliseerkern te kunnen noemen:

- Er moet het commitment zijn dat relevante internationale (open) normen binnen redelijke tijd gevolgd worden. Dit is namelijk een voorwaarde om leveranciersafhankelijk te kunnen communiceren. In het bijzonder moet er een groeipad zijn gepland naar een situatie waarin de infrastructuur volledig voldoet aan wat is neergelegd in internationale normen. Overheidsorganisaties moeten kennis kunnen nemen van dit plan.
- Het netwerk moet in principe en onder nader overeen te komen voorwaarden open staan voor overheidstoepassingen, waarvan organisaties uit de openbare en de particuliere sector gebruik maken.
- De (netwerk)beheersorganisatie moet los staan van de organisaties die het beheer van de toepassingssystemen op het netwerk toegewezen hebben gekregen.

Geconstateerd moet worden, dat strikt genomen op dit moment geen enkel netwerk binnen de overheid aan alle drie minimaal te stellen eisen voor een kristalliseerkern voldoet. Dit geldt ook voor de door de CCOI genoemde twee netwerken, namelijk het netwerk, dat momenteel wordt ontwikkeld voor de Gemeentelijke Basis Administratie persoonsgegevens (het GBA-netwerk) en een eventueel interdepartementaal documentair netwerk (DIS-netwerk).

Het GBA-netwerk zal pas in 1994 volledig operationeel worden. Voor de voortgang van dit project zij verwezen naar de brief van de minister

van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 27 september 1990 (Tweede Kamer 1990–1991, 19 512, nr. 22).

Het DIS-netwerk bestaat eigenlijk nog uitsluitend in multilaterale afspraken. Recentelijk zijn in het kader van het DIS-programma twee proefprojecten afgesloten:

- Het project «Parlement», waarin een aantal departementen hun kamerstukken op elektronische wijze aanlevert bij de NV SDU (voorheen Staatsdrukkerij).

- Het project «Departementen», waarin enkele departementen via het netwerk van het ministerie van Buitenlandse Zaken communiceren met de Nederlandse posten in het buitenland.

Beide DIS-projecten zijn gebaseerd op elektronisch berichtenverkeer volgens de internationale norm X.400. Beide projecten worden door alle deelnemers als geslaagd beschouwd. Kenmerkend is, dat het ministerie van Binnenlandse Zaken weliswaar in financiële zin een voorwaarden-scheppende rol speelt, maar dat alle deelnemers gelijkelijk sturen.

Ondanks dat er dus nog geen netwerken in functie zijn, die aan alle aan een kristallisatiekern te stellen eisen voldoen, acht het kabinet de tijd gekomen voor enkele richtinggevende uitspraken.

- Het kabinet ziet het GBA-netwerk als een netwerk dat zich tot kristallisatiekern zal ontwikkelen. Het grote aantal deelnemers op verschillende bestuurslagen en de nauwkeurig gespecificeerde standaard, gebaseerd op de internationale norm X.400 maken dit netwerk daarvoor zeer geschikt. De minister van Binnenlandse Zaken zal twee sporen volgen. In de eerste plaats moet de GBA-toepassing worden ingevoerd. Daarmee zal tegelijk het netwerk in bedrijf komen. In de tweede plaats zal deze minister ervoor zorgen dat in het netwerk internationale normen worden geïmplementeerd en dat de beheersorganisatie los komt te staan van het beheer van de toepassingen die van dit netwerk gebruik maken. Hiermee wordt een goed perspectief geboden voor gebruik van het netwerk door andere toepassingen dan de GBA-toepassing. Of dit netwerk daarna voldoende aantrekkelijk is voor die andere toepassingen zal de tijd moeten leren. Conform het advies van de CCOI is dit in eerste aanleg ter beoordeling van de verantwoordelijke organisatie in kwestie. Iedere bewindspersoon afzonderlijk en het kabinet als geheel is daarbij uiteraard doordrongen van de noodzaak de financiële middelen doelmatig aan te wenden.

- De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken zorgt voor een vervolg op bovengenoemde proefprojecten «Parlement» en «Departementen». In dit vervolgproject, genaamd «Electronische Post Rijksdienst», zullen de behaalde resultaten worden geconsolideerd en uitgebouwd:

- het aantal deelnemers wordt uitgebreid;
- een koppeling tussen de verworvenheden van de twee eerste proefprojecten wordt tot stand gebracht;
- de nog te kiezen beheersvorm zal in de praktijk worden beproefd en beoordeeld op doelmatigheid.

Wat de beheersvorm betreft nog het volgende. Er wordt gekozen voor een zo decentraal mogelijke oplossing, uiteraard zonder dat dit ten koste gaat van de vereiste functionaliteit. Deze functionaliteit hoeft overigens geenszins beperkt te blijven tot het transporteren van documentaire informatie. Centraal zullen er in ieder geval de noodzakelijke afspraken worden gemaakt (standaarden) en tijdelijke voorzieningen worden getroffen, die de groei naar een open datacommunicatie bevorderen.

De reden voor de decentrale opzet is dat de doelgroep wordt gevormd door de departementen. Het gaat dus om relatief grote organisaties, beperkt in aantal, die ervaring hebben met informatievoorziening en

reeds flink hebben geïnvesteerd in eigen infrastructurele voorzieningen. Of men bij deze opzet nog wil spreken van een kristallisatiekern is een kwestie van semantiek. Met het begrip «kristallisatiekern» doelt de CCOI op de situatie dat gebruik wordt gemaakt van een bestaand netwerk van een ander. Hier koppelt men de eigen infrastructuur aan die van anderen. Het resultaat kan heel wel vergelijkbaar zijn.

– Uiteraard is het gewenst dat ook andere kristallisatiekernen (uiteraard beperkt in aantal) ontstaan dan alleen het GBA-netwerk. Als een bewindspersoon een eigen netwerk wil laten uitgroeien tot een kristallisatiekern, dan vormt dit voorwerp van afzonderlijke besluitvorming in de ministerraad.

– De idee van kristallisatiekernen is gebaseerd op bereidheid tot samenwerking binnen de overheid. Een minimum-voorwaarde is openheid over voornemens ten aanzien van de toepassing van datacommunicatie tussen overheidsorganisaties. Het kabinet stelt dan ook vast dat alle departementale plannen op dit gebied in principe voor andere departementale organisaties toegankelijk zijn. Het is echter een illusie te denken, dat alle departementen van alle plannen van andere departementen kennis zullen nemen. Binnenlandse Zaken zal daarom als «kennisbank» terzake moeten (kunnen) functioneren. Deze kennisbank zal mede zijn gebaseerd op door de departementen of onderdelen daarvan opgestelde informatieplannen of op de zogenaamde automatiseringsbijlagen bij de rijksbegroting. Het ministerie van Binnenlandse Zaken zal, in samenwerking met het ministerie van Financiën waar het gaat om de begrotingsbijlagen, daartoe actief contact met de departementen onderhouden.

– Het ministerie van Binnenlandse Zaken krijgt daarmee de taak de vraag naar en het aanbod van de functionaliteit van kristallisatiekernen zo goed mogelijk af te stemmen. In dat kader zal dit departement het initiatief kunnen nemen om concrete nieuwe voornemens tot toepassing van datacommunicatie te (laten) leggen tegen het aanbod van het GBA-netwerk en eventuele andere toekomstige kristallisatiekernen. Ook voor reeds bestaande netwerken kan onderzoek worden gestart naar de mogelijkheden van koppeling of integratie met de (beoogde) kristallisatiekernen. Overigens zullen deze onderzoeken niets afdoen van ieders verantwoordelijkheid voor de eigen informatievoorziening. Met andere woorden, het besluit zich aan te sluiten bij of gebruik te maken van de diensten van een kristallisatiekern ligt in eerste instantie bij de betrokken bewindspersoon. De minister van Binnenlandse Zaken kan over dit besluit in overleg treden met de betrokken minister en de zaak zo nodig aan de orde stellen in de ministerraad, als zij daartoe gegronde redenen ziet vanuit het belang van de overheid als geheel.

In concreto zal er in de komende periode in ieder geval onderzoek gedaan worden of samenwerking mogelijk en zinvol is ten aanzien van enerzijds het GBA-netwerk en anderzijds de netwerken ten behoeve van respectievelijk de politie (PODACS), het Kadaster, de financiële informatievoorziening van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (FAIS) en de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Het gaat om een doelmatige besteding van de (schaarse) overheidsmiddelen en dat moet kunnen worden bewaakt.

### **Datacommunicatie-atlas**

Van de datacommunicatie-atlas heeft de CCOI recentelijk de eerste versie aangeboden. Deze bevat een overzicht van de bij datacommunicatie spelende problemen, een inventarisatie van voor de overheid

relevante normen en een instructieve beschrijving van een aantal bestaande netwerken. Hiermee is een eerste stap gedaan om, zoals de commissie zegt:

- een handreiking te bieden aan degenen, die binnen de overheid betrokken zijn bij de keuze van datacommunicatieproducten en -diensten voor de eigen organisatie;
- te bevorderen dat in vergelijkbare situaties gelijke keuzen worden gemaakt, opdat doelmatige datacommunicatie tussen overheidsorganisaties mogelijk blijft dan wel wordt.

De CCOI vraagt bijzondere aandacht voor het proces van ontwikkeling en onderhoud. De atlas-gebruikers van overheidszijde moeten de kans krijgen voortdurend op de hoogte te blijven en hun ervaringen terug te koppelen. De deskundigheid van leveranciers en onderzoeksinstellingen moet worden ingebracht tot ieders voordeel. Men zal de voortgang moeten kunnen aflezen uit de toenemende kwaliteit van opeenvolgende versies van de atlas. De ontwikkelingen, in technische zin, maar ook in bestuurlijke, op dit terrein zijn zodanig dynamisch, dat de eerste versie van de atlas betrekkelijk snel verouderd. Dit bij-de-tijd-houden zal dus een behoorlijke inspanning van het ministerie van Binnenlandse Zaken vergen.

Het is een ontwikkelingsproces, aldus de CCOI, dat de minister van Binnenlandse Zaken kan sturen en stimuleren door het uitzetten van opdrachten en publiceren van resultaten. De vorderingen zullen echter sterk afhankelijk zijn van de inbreng en medewerking van vele autonome participanten; ook hier valt of staat de onderneming dus met samenwerking.

Het kabinet acht de datacommunicatie-atlas een waardevol instrument en heeft besloten de verdere ontwikkeling en het onderhoud ter hand te nemen. In concreto betekent dit het volgende:

- Het ministerie van Binnenlandse Zaken zal het proces van ontwikkeling en onderhoud aan overheidszijde als volgt organiseren:
  - de contacten met de normalisatiewereld (met in Nederland als contactpunt het Nederlands Normalisatie-instituut) en met de EG zullen worden geïntensiveerd;
  - het bereiken van relevante mijlpalen in het proces zal worden gemarkeerd door voorlichtingsbijeenkomsten ten behoeve van departementen gemeenten, en provincies;
  - het bedrijfsleven en onderzoeksinstellingen zullen worden ingeschakeld voor het doen van verkennende onderzoeken en het voorbereiden van (onderdelen van) volgende versies van de atlas;
  - er wordt naar gestreefd met bijvoorbeeld Het Expertise Centrum een jaarlijks bij te stellen contract te sluiten over voorzieningen, nodig om het proces gaande te houden en waar nodig te stimuleren. Te denken valt aan: het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten, het coördineren of uitvoeren van werkzaamheden in verband met het uitbrengen van nieuwe atlas-versies, het (op verzoek) toetsen van de atlas in het gebruik binnen concrete projecten en dergelijke;
  - jaarlijks zal er een plan worden gepubliceerd voor de in het daarop volgende jaar uit te voeren activiteiten.

- Het jaar 1991 zal vooral in het teken staan van het verzamelen van reacties en ervaringen met het gebruik van de eerste versie van de atlas. Als deze ervaringen daartoe aanleiding geven, zal een begin worden gemaakt met de vervaardiging van de atlas in tweede versie. Uiteraard zal daarbij rekening worden gehouden met de adviezen van de CCOI hierover. Prioriteit krijgt daarom deel 2, dat informatiekundigen meer ondersteuning zal moeten bieden bij het bepalen van de in aanmerking

komende internationale (functionele) normen, uitgaande van eisen, gesteld aan toepassingen. Parallel daaraan zal een eerste voorlichtings- of cursuspakket worden ontwikkeld, in het bijzonder ten behoeve van informatiekundigen.

### **Organisatie en middelen**

– De in hoofdstuk 5 genoemde opvolgster van de CCOI begeleidt het proces en adviseert over de door de minister van Binnenlandse Zaken te nemen initiatieven.

– Voor de in dit hoofdstuk genoemde activiteiten stelt de minister van Binnenlandse Zaken voor 1991 een budget beschikbaar van ongeveer f 1 mln. Voor de begeleiding vanuit dit departement zullen enkele deskundigen worden aangetrokken. Er zal worden samengewerkt met anderen, waaronder met het Expertise Centrum.

### 3. VERBETERING VAN DE TAAKUITVOERING DOOR DE OVERHEID

#### Algemeen

De gehele advisering van de CCOI gaat ervan uit, dat informatievoorziening een – overigens belangrijk – middel is voor de overheid om haar maatschappelijke taken uit te voeren. Het meest duidelijk komt dit uitgangspunt naar voren in de advisering over wat de commissie noemt: «bestuurlijkorganisatorische onderzoeken». De commissie is van mening, dat het zinvol is van tijd tot tijd naar een welgekozen taakveld te kijken waar veel informatische relaties zijn tussen organisaties. De optiek zou dan moeten zijn of de uitvoering nog aan de eisen van de tijd voldoet in het licht van de bestaande mogelijkheden van de informatietechnologie.

Als men kennis neemt van de adviezen van de CCOI over deze materie, niet alleen in het eindverslag, maar ook in de diverse voortgangsverlagen, dan wordt snel duidelijk waarom dit type onderzoeken «bestuurlijk-organisatorisch» worden genoemd.

Ten eerste de selectie van taakvelden, waarop een dergelijk onderzoek plaatsvindt. De CCOI vertrekt bij de keuze van haar twee voorbeeldprojecten uitdrukkelijk vanuit respectievelijk de burger en het particuliere bedrijf; het is dus de «client» om wie het uiteindelijk allemaal draait. De boodschap is duidelijk: de selectie van een te onderzoeken deelgebied is een bestuurlijke, zelfs politieke keuze!

Ten tweede laat de CCOI er geen misverstand over bestaan, dat de toepassing van informatietechnologie, die leidt tot de wezenlijke verbeteringen in het overheidsfunctioneren, de grenzen van organisaties vrijwel altijd overschrijdt. Met andere woorden, men moet rekenen met vormen van (intensieve) samenwerking en eventuele herverdeling van taken en bevoegdheden. In eerste instantie zal het gaan om taken op het gebied van informatievoorziening, maar omdat de overheid bij uitstek een informatieverwerkend «systeem» is, kan men raken aan de verdeling van de primaire overheidstaken.

Samengevat: men start een bestuurlijk-organisatorisch onderzoek vanuit een gegeven takenpakket van de overheid; en men beziet of de bestaande verdeling van taken en bevoegdheden tussen de betrokken overheidsorganisaties nog optimaal is, in het licht van de mogelijkheden van de informatietechnologie.

De CCOI laat het niet bij de constatering, dat het zinvol is onderzoeken met bovenvermelde doelstelling uit te voeren, maar stelt een pragmatische aanpak (het zogenaamde «fasenmodel») voor, die zij in twee voorbeeldprojecten heeft beproefd. Deze aanpak heeft twee belangrijke kenmerken:

- er is voortdurend politieke sturing op hoofdlijnen, in het bijzonder vóór de start van iedere nieuwe fase;
- het accent ligt op samenwerking; immers, afgedwongen herstructurering werkt meestal slecht; veranderingsvoorstellen, die in goed overleg met alle betrokkenen ontstaan en die ook in het voordeel zijn van allen, hebben de meeste kans van slagen.

Het kabinet deelt de opvattingen van de CCOI over de noodzaak op gezette tijden goed naar de overheidsorganisatie te kijken. Eén en ander sluit aan bij de gedachte achter de «grote efficiency»-operatie. De voorgestelde aanpak met zijn klemtoon op samenwerking ligt verder in lijn met de in de Beleidsnotitie Informatievoorziening Openbare Sector neergelegde uitgangspunten. Eén van de belangrijkste daarvan is immers, dat iedere organisatie verantwoordelijk is voor de eigen informa-

tievoorziening. Soms is er echter afstemming nodig tussen organisaties om suboptimaal functioneren van de overheid te voorkomen of te doen verdwijnen. De voorgestelde aanpak om tot gewenste veranderingen te komen, is daartoe uitermate geschikt, vooral als die veranderingen een bestuurlijk-organisatorisch karakter hebben. Het kabinet neemt daarom de voorgestelde aanpak over.

### **Fasenmodel voor de aanpak**

De hierboven vermelde aanpak kent dus een aantal fasen en wordt verder gekenmerkt door een voortdurende politieke sturing en door een sterke betrokkenheid van direkt belanghebbende organisaties. Binnenlandse Zaken kan zeker in het begin hierin een signalerende, stimulerende en ondersteunende rol spelen.

Met dit fasenmodel heeft de CCOI ervaring opgedaan in twee voorbeeldprojecten «internationaal handelsverkeer» en «rechtsbescherming». De commissie constateert dat het werken volgens dit model tot nu toe succesvol is geweest.

In het model worden achtereenvolgens vier fasen doorlopen.

1. Selectie van het te onderzoeken deelterrein en ministeriële instemming voor de start van het onderzoek. Binnenlandse Zaken als ook andere departementen kunnen hiertoe het initiatief nemen.

Selectie van een onderzoeksgebied vindt plaats op grond van het belang dat burgers en bedrijven bij een verbeterd overheidsfunctioneren op dat terrein zouden kunnen hebben.

Verder is bepalend in welke mate de inzet van informatietechnologie in het kader van nieuwe samenwerkingsverbanden kan bijdragen aan verbeteringen.

2. Voorbereiding van het onderzoek, waaronder de vorming van een gezaghebbende begeleidingscommissie en formulering van de onderzoekopdracht. Ook aan het einde van deze fase vindt politieke besluitvorming plaats.

3. Inventarisatie: analyse van bestaande situatie, signaleren van knelpunten in de informatievoorziening en globale aanduiding van mogelijkheden om in samenhang deelgebieden met succes aan te pakken. De fase eindigt wederom met politieke besluitvorming over welke deelgebieden uitwerking verdienen in de volgende fase.

4. Formulering van concrete projecten. De bedoeling van deze fase is een aantal projectvoorstellen in detail uit te werken. Men kan hierbij denken aan projecten zoals het ontwerpen, bouwen en invoeren van een informatiesysteem, dat door alle betrokken organisaties gaat worden gebruikt.

Na deze fasen ligt er een aantal concrete projectvoorstellen. De politiek zal op dat moment besluiten welke projecten daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd. Het betekent in de praktijk ook dat er een departement wordt aangewezen als verantwoordelijke voor de voortgang van de projecten (trekker) en voor het beheer over het door de participanten beschikbaar gestelde budget (budgethouder). Voor de uitvoering van de eigen deelactiviteiten binnen het project zijn de betrokken departementen zelf verantwoordelijk.

Met het uitvoeren van een project kunnen vele jaren gemoeid zijn. Met andere woorden, de resultaten zullen veelal zichtbaar worden na de



periode, die voor de «grote efficiency» operatie staat. Het is echter goed dat er permanent binnen de overheid een klimaat heerst, waarin aandacht wordt geschonken aan doelmatigheid en doeltreffendheid. De financiering van de projecten na een bestuurlijk-organisatorisch onderzoek is een verantwoordelijkheid van de direkt betrokken ministers, wat overigens niet betekent dat van andere belanghebbenden geen bijdrage wordt verwacht.

Het kabinet neemt zich voor voorlopig ieder jaar één of meer beleids-terreinen volgens deze aanpak de bezien. Iedere minister kan daartoe zelf het initiatief nemen. Ook is het mogelijk dat Binnenlandse Zaken in samenwerking met een of meer departementen of lagere overheden een dergelijk organisatie-grens-overstijgend onderzoek initieert.

In 1991 zal door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een start worden gemaakt op het terrein van de milieu-informatievoorziening. Eerste voorbereidingen hiervoor zijn al getroffen. De in hoofdstuk S voorgestelde opvolgster van de CCOI zal alle lopende bestuurlijk-organisatorische onderzoeken begeleiden, met name in de eerste drie fasen van de aanpak.

Over de lopende bestuurlijk-organisatorische onderzoeken zal de minister van Binnenlandse Zaken jaarlijks rapporteren in het Jaaroverzicht Informatievoorziening, dat aan het parlement wordt toegestuurd.

### **Organisatie en middelen**

Binnenlandse Zaken zal in overleg met betrokkenen een stimulerende rol spelen en waar nodig het voortouw nemen. Het stelt voor het starten van bestuurlijk-organisatorische onderzoeken zo nodig bescheiden middelen beschikbaar.

In de latere fasen van de aanpak verschuift het initiatief naar de direkt belanghebbenden en zal het accent liggen op hun gezamenlijke financiële inbreng.

Het beschikbaar stellen van budget voor de uitvoering van grensoverschrijdende projecten na een bestuurlijk-organisatorisch onderzoek is immers de verantwoordelijkheid van de meest betrokken ministers. Als zich financiële problemen voordoen zal in overleg met alle betrokkenen, zo nodig in de ministerraad, per geval worden bekeken hoe dit adequaat kan worden opgelost.

### **Vervolgactiviteiten bij de voorbeeldprojecten**

#### *«Internationaal Handelsverkeer»*

Het onderzoek op het gebied van «internationaal handelsverkeer» verkeert aan het eind van fase 3 van de aanpak; de inventarisatie is afgerond. Het onderzochte beleidsterrein omvatte invoer, doorvoer en uitvoer van goederen. Alvorens fase 4 van start gaat (uitwerken van projectvoorstellen) zal er op korte termijn door de ministers van Financiën, van Economische Zaken en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij afzonderlijk en meer gedetailleerd besluitvorming plaatsvinden over de onderzoeksresultaten en het bijbehorende CCOI-advies. Hierop vooruitlopend wordt met de volgende hoofdlijnen rekening gehouden.

Voor fase 4 wordt het ministerie van Financiën als eerstverantwoordelijke aangewezen. De betrokken ministers zullen na deze fase afspraken maken over het beschikbaar stellen van financiële middelen voor een langere periode. Dit zal gebeuren voordat eventueel daadwerkelijk met de ontwikkeling van organisatie-overschrijdende systemen wordt gestart.

Doel van het onder auspiciën van de CCOI uitgevoerde onderzoek was het inventariseren van de mogelijkheden om de procedures (lees: het invullen en afhandelen van formulieren) voor het bedrijfsleven te versimpelen. De conclusie van de CCOI was onder meer, dat de bestaande wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende afspraken ten aanzien van documenten, taken of procedures substantiële verbeteringen in de weg staan.

Op grond van dit resultaat is het wenselijk dat de direkt betrokken ministers de op dit gebied geldende wet- en regelgeving kritisch tegen het licht houden. Deze politieke besluitvorming over het terugdringen van het aantal regelingen en procedures past ook zeer goed in het streven naar deregulering. Het herzien van nationale en vooral van internationale regelgeving biedt kansen voor verbetering. Waar mogelijk wordt daarbij aangesloten op reeds bestaande initiatieven tot vereenvoudiging.

Verder zal in aansluiting op het uitgevoerde onderzoek een nadere oriëntatie worden verricht naar het nut en de noodzaak van de in het kader van het CCOI nog niet bekeken formulieren en de onderliggende wet- en regelgeving. Ook over deze resultaten zal politieke besluitvorming plaatsvinden.

Daarnaast zullen in het kader van de uitvoering van fase 4 de betrokken departementen een projectvoorstel formuleren voor het elektronisch uitwisselen van berichten tussen de betrokken overheidsinstanties onderling en met het bedrijfsleven.

Het kabinet realiseert zich, dat het doorvoeren van verbeteringen en vereenvoudigingen gevolgen kan hebben voor de taakverdeling tussen de betrokken uitvoerende overheidsorganisaties. Dit zal zorgvuldig bezien moeten worden op mogelijkheden en wenselijkheden. De betrokken departementen verkrijgen daarmee overigens een mogelijkheid (gedeeltelijk) invulling te geven aan de zogenaamde «grote efficiency»-operatie.

Het doel van die operatie is immers net als bij het onderhavige bestuurlijk-organisatorische onderzoek: een grotere doelmatigheid van de overheidsorganisatie, met positieve gevolgen voor de dienstverlening van de overheid aan burgers en bedrijven.

#### *«Rechtsbescherming»*

Ook het bestuurlijk-organisatorische onderzoek op het gebied van «rechtsbescherming» verkeert aan het einde van fase 3. Het onderzochte terrein behelsde de rechtsbetrekkingen tussen enerzijds burgers en anderzijds de vele organisatie-eenheden in het politieke en justitiële werkveld, en spitste zich toe op de daarmee gepaard gaande informatie-uitwisseling.

Het kabinet is er zich van bewust dat de bestuurlijk-organisatorische structuur op dit terrein zeer complex is en dat er zeer vele en zeer verschillende informatische relaties bestaan. De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken hebben, op grond van het afsluitende inventarisatie-rapport en het CCOI-advies, besloten de onderstaande vervolgcactiviteiten te starten:

– Er zal een proefproject worden opgezet, vooral gericht op samenwerking op lokaal niveau tussen de politie, (andere) gemeentelijke en dienstverlenende organisaties en het Openbaar Ministerie. Voor een dergelijk proefproject wordt gedacht aan de regio Groningen. Uiteraard zal de uitwerking van het projectvoorstel, de ontwikkeling en invoering van het project in nauw overleg met de direkt belanghebbenden plaatsvinden. Het project zal een voorbeeldwerking moeten kunnen vervullen

voor andere vergelijkbare situaties waar (met inzet van informatietechnologie) kansen liggen voor de verbetering van de dienstverlening aan individuele burgers.

– Het kabinet acht het voor een doelmatige informatie-uitwisseling tussen diverse overheidsorganisaties op dit terrein van groot belang dat overeenstemming wordt bereikt over te hanteren gegevensdefinities en over afspraken op het gebied van de technische infrastructuur. De aanzetten hiertoe zullen met elkaar in verband worden gebracht, zodat eventuele knelpunten zichtbaar worden en afspraken voor een goede afstemming kunnen worden gemaakt. Een en ander zal op hoofdlijnen in de in 1991 uit te brengen structuurschets voor de politieke informatievoorziening worden aangegeven.

## 4. SAMENWERKING MET HET BEDRIJFSLEVEN

### Algemeen

De CCOI heeft bij haar instelling onder andere tot taak gekregen te adviseren over verbetering van de inschakeling van het bedrijfsleven bij de overheidsinformatievoorziening. In de loop van haar bestaan heeft zij verscheidene adviezen daarover het licht doen zien. Zo verscheen in maart 1989 het advies «privatisering van informatievoorzieningtaken van de overheid», waarover het kabinet in maart 1990 een positief standpunt heeft ingenomen. Eén van de concrete acties was het uitgeven van een aanbeveling over uitbesteding in het kader van het Besluit Informatievoorziening Rijksdienst.

Aan bovengenoemd advies zij herinnerd, omdat het de context verklaart, waarin de CCOI haar gehele advisering over samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven plaatst. Zeer kort samengevat luidt de analyse:

- \* het marktmechanisme werkt niet voldoende;
- \* de markt is ondoorzichtig;
- \* de risico-verdeling tussen opdrachtgever en -nemer is onevenwichtig;
- \* aangeboden produkten en diensten zijn onvoldoende vergelijkbaar, laat staan meetbaar ten aanzien van kwantiteit en kwaliteit. Bovendien is de afnemer van produkten en diensten vaak te zeer gebonden aan de leverancier;
- \* verandering van leverancier betekent veelal een kostbare en langdurige conversie.

De CCOI maakt duidelijk, dat het in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het IT-bedrijfsleven is om hierin verbetering te brengen. Het kabinet sluit zich aan bij deze opvatting van de CCOI. De overheid is zeker bereid tot samenwerking, is daar trouwens toe genooddaakt. En gezien haar omvang is zij ook voor het bedrijfsleven een interessante «markt». Samenwerking moet uiteraard van twee kanten komen en voor beide partijen voordelen opleveren. Dit betekent onder meer dat het kabinet nauwlettend de ontwikkelingen in de informaticasector zal volgen. Zo is met belangstelling kennis genomen van de initiatieven van de branche-vereniging in de software sector, de COSSO, om het kwaliteitssysteem van de aangesloten leden aan bepaalde, op internationale normen gebaseerde eisen te laten voldoen. Een en ander geschiedt in samenwerking met de stichting Instituut ter bevordering van de keuring en Certificatie van Informatie Technologie (ICIT). In een volgende paragraaf wordt terug gekomen op de overheidshouding ten opzichte van certificatie. Ook EUROMETHOD is een kans voor deze sector om zich te profileren als een partner, waarmee het goed zaken-doen is. EUROMETHOD is een Europees initiatief, overigens nog in de fase van een haalbaarheidsonderzoek, om ontwikkelmethoden voor informatiesystemen binnen Europa te harmoniseren. Meer eenheid in, of althans grotere vergelijkbaarheid van methode van werken leidt ongetwijfeld tot een meer doorzichtige markt. Dit soort zaken is op termijn in het voordeel van opdrachtgever en -nemer, zeker als Europa als één markt gaat functioneren.

Tot zover de verantwoordelijkheid van de bedrijfssector in dezen. Echter, ook de overheid kan haar steentje bijdragen.

In twee adviezen, «Verbetering van de uitbesteding door de overheid» (juli 1990) en «Nieuwe samenwerkingsvormen tussen overheid en bedrijfsleven op informatietechnologiegebied» (september 1990), geeft

de CCOI aan, hoe zij dit ziet. In de paragrafen hierna volgt het standpunt van het kabinet hierover en over hetgeen de commissie verder over dit onderwerp in haar eindverslag te berde heeft gebracht. Daaruit moge blijken, dat de overheid er naar streeft een betrouwbare partner te zijn en te blijven in samenwerkingsverbanden met de informatica-sector, in welke vorm deze ook worden gegoten.

### **Nieuwe samenwerkingsvormen tussen overheid en bedrijfsleven**

Het advies over nieuwe samenwerkingsvormen tussen overheid en bedrijfsleven van de CCOI heeft als motto meegekregen: «Van project naar traject». De CCOI meent dat traditionele wijzen van inschakeling van het bedrijfsleven niet altijd voldoen. Daarmee is niets ten nadele gezegd over deze traditionele werkwijzen, zoals «een-op-een-contracten» (de uitbesteding van een project door een opdrachtgever aan een opdrachtnemer) en het systeem van «de huisleverancier» (een semi-permanent samenwerkingsverband tussen een opdrachtgever en -nemer). Het blijven de beste oplossingen in de meeste gevallen, maar zij schieten tekort in uiterst complexe situaties. Complicerende zaken zijn bijvoorbeeld, dat de uitkomsten niet op voorhand vaststaan, of dat er geen bedrijf is met alle benodigde deskundigheid in huis. Het gaat daarbij vaak om beleidsvelden, waarbij meer dan één autonome overheidsorganisatie is betrokken.

Het voert te ver om in het bestek van dit standpunt het omvangrijke advies van de CCOI recht te doen. Kort samengevat gaat het voorstel om zowel pré-competitieve samenwerking als consortiumvorming als belangrijke onderdelen van een «traject».

Bij pré-competitieve samenwerking participeren de participanten in een gezamenlijke verkenning of ontwikkeling op basis van een (tijdelijk) gemeenschappelijk belang. Er is nog geen sprake van een concrete opdracht, waarnaar informatica-bedrijven kunnen dingen. Men moet deze samenwerkingsvorm dus positioneren in de fase van de ontwikkeling van beleidsideeën.

Een consortium ontstaat echter wel degelijk in een competitieve sfeer. Een groep bedrijven met complementaire producten en deskundigheden doet in concurrentie met een andere groep een aanbod aan de vragende overheid. Consortiumvorming is pas op zijn plaats als beleid gestalte heeft gekregen.

Essentie van beide samenwerkingsvormen is overigens een evenwichtige verdeling van de risico's tussen bedrijfsleven en overheid.

Het kabinet staat positief tegenover deze voorstellen, die de CCOI in nauw overleg met het georganiseerde bedrijfsleven heeft opgesteld. Beslissingen over concrete «proeftrajecten» worden thans geformuleerd. Het ministerie van Economische Zaken heeft aan het Management Centrum (MC) de opdracht verstrekt te adviseren over enkele onderwerpen die zich lenen voor de nieuwe aanpak en om verkennende besprekingen te voeren met de toekomstige partners aan overheidszijde en in het bedrijfsleven. Ook behelst de opdracht aan het MC het verder ontwikkelen van de basis-spelregels voor pré-competitieve samenwerking en consortiumvorming. Van de kant van het bedrijfsleven zijn de branche-organisaties COSSO en Vifka en de Raad voor de Informatietechnologie (RIT) betrokken.

Een eerste uitdaging is de voorwaarden waaronder één en ander geschiedt zodanig te formuleren dat de nieuwe samenwerkingsverbanden aantrekkelijk worden voor beide partijen. Vanzelfsprekend zal bij opdrachten aan een consortium de eindverantwoordelijkheid bij het desbetreffende overheidsmanagement liggen.

Het is duidelijk dat dit onderwerp nog niet geheel is uitgekristalliseerd. Voor de in hoofdstuk 5 genoemde opvolgster van de CCOI is daarom een duidelijke rol weggelegd. Zij zal onder andere voor de overheid als contactpunt functioneren voor overleg met het bedrijfsleven in de algemene voorwaardenscheppende sfeer.

Daarnaast wil het kabinet nu reeds zijn positieve houding ten aanzien van de ideeën bevestigen door een aantal beleidsterreinen te noemen, waarop de voorgestelde nieuwe samenwerkingsvormen met vrucht zouden kunnen worden toegepast.

Voor een pré-competitief project wordt gedacht aan onderdelen van de beleidsterreinen «milieu» en «verkeer en vervoer». Het kan zeer zinnig zijn op deze dynamische beleidsterreinen de krachten te bundelen om creatieve ideeën te ontwikkelen over toepassingen van informatietechnologie, die het beleid versterken. Een ander mogelijk onderwerp dat in dit verband op zijn merites wordt bekeken is het behoud van ons cultuurbezit. De samenwerking hoeft ook niet beperkt te blijven tot overheid en de informatica-sector. Een ander aantrekkelijk pré-competitief onderwerp kan zijn de verderop behandelde idee van «civic service center».

Een consortium zou wellicht nuttig kunnen zijn op het gebied van het internationale handelsverkeer, één van de terreinen waaraan de CCOI een bestuurlijk-organisatorisch onderzoek heeft gewijd. Gebleken is dat berichtenuitwisseling tussen bedrijven en overheid over doorvoer en uitvoer van goederen vooral voor het bedrijfsleven grote voordelen zou kunnen opleveren. Ook hier kan het kabinet zich voorstellen dat ook andere bedrijven dan uit de informatica-sector geïnteresseerd kunnen zijn in een proeftraject. Dit bedrijfsleven zou zelfs het voortouw kunnen hebben.

Binnenlandse Zaken zal ten slotte voortgaan met het ontwikkelen en vernieuwen van de model-contracten informatievoorziening teneinde de relatie tussen overheid en IT-bedrijfsleven goed te kunnen vastleggen.

### **Advies over verbetering van de uitbesteding door de overheid**

In juli 1990 heeft de CCOI in het verlengde van haar eindverslag nog een advies uitgebracht over verbetering van de uitbesteding door de overheid. In dit advies stelt de CCOI een groot aantal activiteiten voor. Kort samengevat:

- het publiceren van gemiddelde uurtarieven voor diverse deskundigheden;
- het opstellen van modellen voor de kostenopstelling in offertes;
- het verder werken aan model-contracten;
- het toegankelijk maken van Europese aanbevelingen en richtlijnen;
- het gebruik maken van de ontwikkelingen op het gebied van keuring en certificatie;
- het samenbrengen van alle bestaande hulpmiddelen op dit gebied in een handboek;
- het aandacht geven aan uitbesteding van informatievoorzienings-taken in managementopleidingen;
- het ingaan op de uitnodiging van het bedrijfsleven om projectleiders uit de overheidssfeer als docent beschikbaar te stellen voor opleidingen in de informatica-sector, opdat het bedrijfsleven beter kan inspelen op de specifieke kanten van de overheid.

Het kabinet acht al deze voorstellen zeer waardevol. De minister van Binnenlandse Zaken zal de uitvoering van de meeste ervan direkt ter hand nemen en de overige in portefeuille houden, totdat de tijd rijp is. Zo wordt een handboek pas nuttig, als er voldoende instrumenten in kunnen worden beschreven.

### **Certificatie**

Het kabinet wil afzonderlijk ingaan op de adviezen van de CCOI over keuring en certificatie, zowel in het eindverslag als in het nagekomen advies over uitbesteding.

Terecht wijst de CCOI erop dat keuring en certificering vooronderstelt, dat er een standaard is, waartegen getoetst kan worden. Mede op basis hiervan maakt de commissie onderscheid tussen drie varianten.

a. Het keuren van de kwaliteitssystemen van leveranciers (de omgeving waarbinnen een leverancier producten ontwikkelt en levert). De standaard, waartegen wordt getoetst, is gebaseerd op de 9000-serie van (internationale) ISO-normen. Toespitsing naar het terrein van de informatica moet echter nog grotendeels plaatsvinden. In het begin van dit hoofdstuk is reeds gesteld dat de branche-organisaties zelf bezig zijn met aanbevelingen voor hun leden over maatregelen, die de afnemers meer zekerheid geven over de kwaliteit van hun producten.

Het is duidelijk, dat leveranciers die relevante certificaten kunnen tonen, daarmee hun marktpositie – ook binnen de overheid – versterken. Op dit moment is het aantal bezitters ervan echter nog te klein om anderen van overheidsopdrachten geheel te kunnen uitsluiten.

b. Het vaststellen, of een bepaald produkt voldoet aan in internationale normen vastgelegde (meestal toepassingsonafhankelijke) eisen. Men kan hierbij denken aan datacommunicatie-normen. Binnen Europa ontstaat momenteel een netwerk van instanties die doen aan «conformance testing».

Het kabinet is zeker van plan zoveel mogelijk te bevorderen, dat gebruik wordt gemaakt van de beschikbare faciliteiten op dit gebied. Voor wat betreft datacommunicatie-producten is de datacommunicatie-atlas een geschikt instrument om overheidsgebruikers op de hoogte te houden van de stand van zaken.

Ook het opstellen van IVR-voorschriften of -aanbevelingen tot het gebruik van op internationale normen gebaseerde standaarden komt in aanmerking, zodra er voldoende gecertificeerde producten op de markt zijn. De analyse van de CCOI heeft overigens uitgewezen dat de tijd daartoe op dit moment nog niet is aangebroken.

c. Het keuren van toepassingsprogrammatuur op het voldoen aan specificaties (standaards), die zijn vastgesteld voor bijvoorbeeld een informatiesysteem. Wil men de bouw van concrete systemen aan diverse gebruikers of aan het bedrijfsleven overlaten, maar toch de integriteit van gegevens kunnen garanderen, dan is publicatie van de specificaties van het systeem, gepaard gaande met een systeem van keuring en certificering, een te overwegen instrument. Aldus de CCOI.

Deze vorm van keuring of certificatie wordt, zoals de commissie constateert, reeds beperkt binnen de overheid toegepast. Zo wordt bij de GBA deze constructie in de praktijk gebracht (toetsing en schouwing van de communicatieprogrammatuur).

Het is duidelijk dat keuring/certificatie van dit type begint bij goede en tamelijk gedetailleerde specificaties van het produkt. Verder heeft deze activiteit alleen zin, als er voldoende afnemers zijn. Het kabinet besluit dat de diverse bewindslieden, die verantwoordelijk zijn voor de informa-

tievoorziening op een deelgebied, meer dan nu het hanteren van dit coördinatie-instrument zullen overwegen. Zo zou men zich kunnen voorstellen, dat het ministerie van Financiën een keuring organiseert voor departementale financiële systemen. Voordat tot concretisering van het keuringsinstrument wordt overgegaan, dient nader onderzoek naar consequenties en mogelijkheden te worden verricht. Het is overigens zaak dat de vormgeving van keuring en certificering aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Daarom zal in ieder geval moeten worden overwogen dit onder auspiciën van ICIT te laten plaatsvinden.

### **De inkoopfunctie van de overheid**

De CCOI constateert dat de overheid in sommige gevallen onvoldoende profiteert van haar positie als grootste afnemer van informatietechnologie. Zij concludeert daaruit echter niet tot de noodzaak van een aanvullende centrale inkoopinstantie. De voorkeur verdienen ad-hoc-samenwerkingsverbanden in die gevallen dat er een duidelijke behoefte blijkt te bestaan. Het ministerie van Binnenlandse Zaken zou daarbij dan het voortouw kunnen nemen.

Het kabinet is van mening, dat voor de meeste informatietechnologieproducten de afzonderlijke departementen een voldoende omvang hebben, alsmede de nodige onderhandelingservaring. Het is echter denkbaar dat dit in speciale gevallen niet geldt. In bestaande overlegorganen, zoals het Interdepartementale Overleg Informatievoorziening en Organisatie (IOIO) en de Contactgroep Hoofden Computercentra (CHC), zal worden overlegd of een specificatie-project, zoals de CCOI dat voorstelt, zin heeft. Het ministerie van Binnenlandse Zaken zal in het positieve geval de organisatie verzorgen, zonedig in samenwerking met het Nederlands Inkoopbureau en/of Het Expertise Centrum.



## 5. OVERIGE AANBEVELINGEN

In het eindverslag van de CCOI is buiten de drie hiervoor behandelde grotere onderwerpen nog een aantal andere adviezen verwoord. Deze grote groep van heterogene onderwerpen wordt in deze paragraaf behandeld.

### Onderzoek naar kennissystemen

De CCOI adviseert onderzoek te doen uitvoeren, zodra mogelijk ondersteund door goed opgezette praktijkproeven, naar het vastleggen van wet- en regelgeving in expertsystemen en het effect daarvan op de beheersbaarheid van de informatievoorziening en op de kwaliteit van de dienstverlening. Hierop kan positief worden gereageerd. In internationaal verband (ICA: International Council for Information Technology in Government Administration) is mede met inbreng vanuit Nederland (Binnenlandse Zaken) een rapport opgesteld over «Knowledge-based systems (KBS)». Mede op basis daarvan wordt het gevraagde onderzoek uitgevoerd. Dit zal naar verwachting in 1992 afgerond worden. Het onderzoek wordt door enkele departementen gezamenlijk uitgevoerd.

### Verantwoording door het management

De CCOI adviseert strakker vast te leggen, dat managers in ieder geval verantwoording afleggen voor activiteiten, waarvoor een bevoegd gezag het nodig heeft geacht richtlijnen mee te geven. Daarom zouden (bv) afwijkingen van voorschriften door het management ongevroegd gemotiveerd moeten worden en afwijkingen van aanbevelingen desgevraagd.

Met de recente vaststelling van een nieuw Besluit Informatievoorziening Rijksdienst 1990 is de basis gelegd voor het doen uitvoeren door de rijksdienst van dit advies. Eventuele (voorgenomen) afwijkingen kunnen door de departementen worden gemotiveerd in het kader van de jaarlijkse bij de begroting te voegen automatiseringsbijlage. Het ligt in het voornemen de hiervoor geldende begrotingsvoorschriften verder toe te spitsen op dit soort essentiële managementsinformatie.

### Opleidingen

De CCOI adviseert iedere overheidsorganisatie opleidingsplannen te laten opstellen op basis van systeem- en informatieplannen. Deze plannen zouden in vergelijkbare vorm gepubliceerd moeten worden, zodat opleidingsinstituten en dergelijke daarop kunnen inspelen. Ook zouden regelmatig zogenaamde platformbijekomsten moeten worden georganiseerd voor uitwisseling van kennis en ervaring op informatie-technologisch gebied.

De opleidingsbehoefte en het voorzien daarin, zo meent de regering, is de eigen verantwoordelijkheid van alle departementen zelf. Deze verantwoordelijkheid is in de praktijk zelfs vaak doorgedecentraliseerd naar de directoraten-generaal of de directies. Het kabinet is niet voornemens de ministeries het maken van een opleidingsplan voor te schrijven. Het kabinet ziet evenmin aanleiding om, wanneer er opleidingsplannen worden opgesteld, hiervoor een vast stramien voor te schrijven. De opleidingsinstituten hebben in het algemeen een helder beeld van de bestaande behoeften en de ministeries weten omgekeerd in het algemeen voldoende wat de opleidingsmogelijkheden zijn. Op dit terrein is geen marktregulering nodig. Het Rijks Opleidingsinstituut biedt in ieder geval op dit terrein een veelheid aan relevante opleidingen en blijkt voldoende flexibel in te spelen op nieuwe zich aandienende opleidingsbehoeften. Wel zal onder verantwoordelijkheid van het ministerie van

Binnenlandse Zaken en/of van de opvolgster van de CCOI jaarlijks een platformbijeenkomst als bedoeld worden georganiseerd en, indien beleidsmatig gewenst, het initiatief worden genomen voor een bepaalde opleiding, bv. ten aanzien van de data-communicatie-atlas, het gebruik van model-contracten of het opstellen van structuurschetsen.

### **Servicecentra van de overheid**

De CCOI adviseert het concept van «civic service centers» «op de agenda van de regering» te plaatsen. De commissie constateert, dat het «zaak (is) de problematiek niet te onderschatten». De bestuurlijk-organisatorische component acht zij complex, omdat in feite vrijwel iedere organisatie van iedere bestuurslaag een potentiële betrokkene is. De commissie raadt daarom een voorzichtige aanpak aan. Verkennend onderzoek naar de mogelijkheden zou een goed begin zijn. Voor experimenten op basis van vrijwilligheid zou ruimte moeten worden geschapen, zowel in financiële als in wettelijke zin (daar waar de huidige wetgeving belemmeringen oplegt). Juist omdat het om een nog vaag concept gaat, met een enorme verscheidenheid aan mogelijke uitwerkingen, moeten hoge eisen worden gesteld aan de formulering van de doelstelling van onderzoeken en experimenten en aan de onderlinge afstemming daarvan, aldus de commissie.

Het kabinet wenst inderdaad het bedoelde concept (het kabinet spreekt liever van «servicecentra van de overheid») nader op zijn merites te bezien. Inmiddels is een onderzoek gestart naar ervaringen die in het buitenland met dit concept zijn opgedaan. Het kabinet streeft ernaar in Nederland in samenwerking met enkele organisaties die directe contacten met de burger hebben (waaronder gemeenten) nader onderzoek te doen naar de vraag voor welke soort(en) dienstverlening en bevolkingsgroepen het concept betekenis kan hebben en wat de wensen en gevoeligheden van de burgers op dit punt zijn. Doel is tot een heldere probleemstelling te komen aan de hand waarvan nadere onderzoeken en eerste experimenten of voorbeeldprojecten kunnen worden aangevat. Een aantal gemeenten heeft zich al geïnteresseerd getoond. Ook met de PTT en het Kadaster bestaan reeds contacten. Het kabinet deelt de mening van de CCOI dat voorzichtig te werk moet worden gegaan.

Ofschoon het te vroeg is al een definitief oordeel te vellen over de zin van het concept is al wel iets te zeggen over de voors en tegens van, c.q. randvoorwaarden voor «integratie van loketten». Voorshands onderscheiden wij daarbij de volgende aandachtspunten:

- \* er zal voor moeten worden gewaakt, dat het concept niet alleen wordt uitgewerkt vanuit (het belang van) de overheid, maar ook en vooral voor de burger herkenbare voordelen oplevert;

- \* het concept moet voor de burger een «toegevoegde waarde» hebben en dan niet alleen voor wie toch al makkelijk de weg vindt in het overheidslabrynt;

- \* het is van wezenlijk belang verbetering te brengen in het beeld dat de burger van de overheid heeft en in de inzichtelijkheid en doelmatigheid van de dienstverlening aan de burger; het concept moet daarom zo worden uitgewerkt, dat de fysieke afstand tussen overheid en burger daadwerkelijk wordt verkleind en dat door onderbrenging van diensten op één adres met ruime openingstijden het leggen van contact voor de burger wordt vereenvoudigd;

- \* ook zal het aanbod aan diensten van de overheid herkenbaarder en samenhangender en eventuele verwijzing gestroomlijnder moeten worden, overigens zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan de mate van «persoonlijk» contact tussen overheid en burger;

- \* verder lijkt het (vanuit het perspectief van de burger gezien) belangrijk, wanneer de uitwerking van het concept eraan meehelpt, dat deze niet steeds weer dezelfde informatie moet verschaffen en niet met de (wellicht om intern-organisatorische redenen niet te vermijden) «papierwinkel» van de overheid wordt geconfronteerd. Dit is overigens wel een tweesnijdend zwaard: als inderdaad na identificatie aan de balie veel informatie over de burger voor de loketambtenaar zichtbaar wordt, kan dit als bedreigend voor de persoonlijke levenssfeer worden opgevat. Voorop staat natuurlijk dat alles binnen de grenzen van de Wet Persoonsregistraties geschiedt;

- \* hoewel het concept in eerste instantie is gedacht vanuit een verbetering van de dienstverlening aan de burger, mag ook het doelmatigheidsaspect bij de overheid gezien niet uit het oog worden verloren. De uitwerking van het concept zal eraan moeten meewerken, dat op termijn de inhoud van de geboden diensten beter en efficiënter op elkaar kan worden afgestemd;

- \* ten slotte zal aandacht besteed moeten worden aan de gevolgen van het in het leven roepen van «servicecentra van de overheid» voor de betrokken overheidsorganisaties en het daarbij werkzame personeel (denk aan opleidingen en de kwaliteit van de arbeidsplaats).

Voor onderzoek naar het concept «servicecentra van de overheid» is in 1991 een bescheiden budget beschikbaar. Begeleiding daarvan zal plaatsvinden binnen de reguliere personele capaciteit van Binnenlandse Zaken. Door samenwerking met andere geïnteresseerde organisaties zal het financiële draagvlak vergroot kunnen worden. Aangezien het hier om een zaak van samenwerking van vele onderling autonome organisaties gaat ligt er wel een bijzondere verantwoordelijkheid voor de minister van Binnenlandse Zaken.

### **Het Expertise Centrum**

De CCOI wijst erop, dat het Expertise Centrum, tot stand gekomen op initiatief van de commissie, rond deze tijd geëvalueerd moet worden. In het stichtingsbestuur zijn inmiddels afspraken gemaakt over deze evaluatie en de begeleiding daarvan door derden. Dit advies wordt dus reeds uitgevoerd. In de eerste helft van 1991 is afronding daarvan en een standpunt daarover te verwachten.

### **Opvolging van de CCOI**

De CCOI heeft ten slotte ook geadviseerd over haar eigen opvolging. Zij stelt voor een nieuwe gemengde commissie in te stellen die zich met name zou moeten concentreren op data-communicatie en de bestuurlijk-organisatorische kant van de informatievoorziening.

Het kabinet heeft besloten dat er een opvolger van de CCOI komt, met een beperktere en concretere taakstelling, die meer dan de CCOI dat was op uitvoering is gericht. Deze commissie zal, mede met het oog op de relatie tussen informatievoorziening en overheidsorganisatie, op enigerlei wijze worden gekoppeld aan de Adviescommissie Rijksdienst (ARD) en op die wijze «verankerd» zijn in de rijksdienst. De nieuwe commissie zal wel in staat worden gesteld een zelfstandig geluid te laten horen. In de loop van 1991 zal het kabinet deze commissie formeren. Er zullen topambtenaren deel van uitmaken waarvan een groot deel in hun dagelijks werk veel met informatievoorziening en automatisering te maken hebben.

Zij kunnen daardoor met deskundigheid en gezag adviseren. Tevens kunnen onafhankelijke deskundigen worden toegevoegd uit

wetenschap, bedrijfsleven en lagere overheden. Hierin zal de commissie zelf een belangrijke stem hebben. Binnenlandse Zaken zal het secretariaat voeren. De Tweede Kamer zal te zijner tijd nader worden geïnformeerd.

De taakstelling van de commissie zal zich vooral richten op de datacommunicatie (onderhoud van de datacommunicatie-atlas, adviezen over standaarden en het kristallisatiekernenbeleid), de verbetering van de overheidsorganisatie en verbetering van de taakuitoefening met behulp van informatietechnologie en informatiediensten (initiatieven en het begeleiden van samenwerkingsprojecten) en de relatie overheid/IT-bedrijfsleven (ook hier in de vorm van het nemen van initiatieven tot en het begeleiden van samenwerkingsprojecten). De commissie zal ook gevraagd worden te adviseren over de Nederlandse positie en opstelling in Europees verband op het terrein van de overheidsinformatievoorziening.

### **Tot slot**

Met de organisaties van lagere overheden wordt onder leiding van de minister van Binnenlandse Zaken het bestuurlijk overleg voortgezet in de Bestuurlijke Overleg Commissie Overheidsinformatievoorziening (BOCO) en informeel via regelmatig ambtelijk overleg op hoog niveau. Zeker zo belangrijk is daarnaast het overleg dat op de deelterreinen van de informatievoorziening wordt gevoerd onder verantwoordelijkheid van daartoe aangewezen coördinerende ministers (artikel 6 Besluit IVR 1990), met medewerking van Binnenlandse Zaken en in veel gevallen met betrokkenheid van VNG en IPO.

Binnenlandse Zaken zal voortgaan met het ontwikkelen van instrumenten op het terrein van de informatievoorziening die het beleid en het verantwoordelijke management binnen de overheid ondersteunen. Dit gebeurt via aanbevelingen op grond van de artikelen 9 en 12 van het Besluit IVR 1990. Tevens zullen de nodige fundamentele onderzoeken worden uitgevoerd in overleg met universiteiten en wetenschappelijke instellingen om op toekomstige vragen tijdig een beleidsantwoord te hebben.

De minister van Binnenlandse Zaken zal jaarlijks in het Jaaroverzicht Informatievoorziening rapporteren over de voortgang van het beleid, de knelpunten en de behaalde resultaten.

## 6. DE AANPAK VAN DE INFORMATIEBEVEILIGING

### Algemeen

De automatisering (en dus de afhankelijkheid daarvan) in beleid en uitvoering neemt toe en maakt de overheid kwetsbaar. Deconcentratie en decentralisatie van apparatuur neemt toe en er ontstaan allerlei netwerken voor datacommunicatie, ook buiten de invloed en verantwoordelijkheid van de afzonderlijke overheidsorganisaties. Daaraan moet integrale aandacht worden besteed. Rapportages van de Algemene Rekenkamer geven daarover duidelijke signalen af.

Het gaat in zijn algemeenheid om de volgende zaken:

- verouderde voorschriften voor beveiliging bij de overheid;
- tekortschietende regelgeving en/of overlappingsen in de regelingen;
- gebrek aan deskundigheid op het gebied van de beveiliging van programmatuur;
- gebrek aan inbedding van beveiliging in systeemontwikkelingsmethoden;
- gebrek aan evaluatie- en certificatiemogelijkheden voor de beveiligingsaspecten van informatiesystemen;
- gebrek aan deskundigheid over cryptografische methoden en
- gebrek aan afstemmingsmogelijkheden tussen de verschillende instanties die voor aspecten van beveiliging verantwoordelijkheid dragen.

Om op dit terrein tot verbetering van de situatie te geraken is vooral samenwerking tussen de departementen nodig en zijn afspraken nodig om de noodzakelijke deskundigheid aan te trekken. Naast aanpassing van regelgeving moeten goede voorwaarden worden gecreëerd om individuele en collectieve verantwoordelijkheden op dit punt waar te kunnen maken. In mei 1990 heeft de minister van Binnenlandse Zaken hierover overleg gevoerd met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer.

### Kabinetsstandpunt

Het kabinet heeft op 22 juni 1990 besloten dat op korte termijn aan integrale informatiebeveiliging vorm moet worden gegeven. Nadien is een aantal aspecten van de op hoofdlijnen voorgestelde aanpak nader uitgewerkt. Deze uitwerking betrof de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van het voorgestelde samenwerkingsverband, alsmede taken, activiteiten en financiering ervan. Met deze nadere uitwerking is een interdepartementale stuurgroep (BiZa, Buiza, Defensie) onder leiding van de directeur-generaal Openbaar Bestuur belast. Op 15 februari 1991 heeft hierover besluitvorming plaatsgevonden in het kabinet. Deze is als volgt samen te vatten:

Een begin zal worden gemaakt met de aanpassing en vernieuwing van de regelgeving. Een eerste, kaderstellend onderzoek daartoe is reeds gestart. Regelgeving alleen is echter niet voldoende.

Organisatorisch zal aan de informatiebeveiliging vorm worden gegeven door de vorming van een Samenwerkingsverband Informatiebeveiliging (SIB), een samenwerkingsverband van de meest betrokken organisaties op rijksniveau.

In de bestuurlijk-organisatorische opzet van dit SIB is voorzien in besturing door een interdepartementale commissie op hoog ambtelijk niveau die de samenwerking aanstuurt.

Tevens komt er een operationele coördinerende kern van 4 à 5 personen. Ook moet worden voorzien in een overleg met de departe-

menten die van de diensten van het SIB gebruik maken. De interdepartementale commissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van die departementen die (externe) beleidsverantwoordelijkheid dragen voor delen en aspecten van informatiebeveiliging en die deze deskundigheid in het samenwerkingsverband inbrengen. Door deze commissie wordt voorzien in de taken van het huidige Nationaal Bureau voor de Verbindingsbeveiliging (NBV). Dit zijn:

- Buitenlandse Zaken en Defensie (in verband met de verbindingsbeveiliging en het NBV);
- Binnenlandse Zaken (Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur in verband met de coördinatie van de overheids-informatievoorziening; de BVD in verband met haar wettelijke taak);
- Verkeer en Waterstaat (in verband met het telecommunicatiebeleid en de PTT);
- Justitie (in verband met de computercriminaliteit in het algemeen) en
- Financiën (in verband met de Centrale Accountantsdienst EDP Audit Pool).

De betrokken departementen zijn van mening dat in een van tevoren overeengekomen groeiemodel zal worden toegewerkt naar het samenwerkingsverband. Alle participanten zien hiervan duidelijk de voordelen.

Op deze wijze wordt op zo doelmatig mogelijke wijze binnen de rijks-overheid een voorziening gecreëerd die iedereen kan gebruiken.

Voor het opzetten van deze voorziening is de komende vijf jaar ca. fl. 6 miljoen nodig. Een deel hiervan, namelijk ca. fl. 3 miljoen wordt ingebracht door Buitenlandse Zaken en Defensie in de vorm van het NBV. Een tweede deel van fl. 1,5 miljoen wordt gefinancierd door de overige departementen, naar rato van hun automatiseringsuitgaven. De resterende fl. 1,5 miljoen wordt verkregen door doorberekening van de kosten van advieswerk aan de departementen als de vraag hiernaar dit rechtvaardigt.

Voor de geleidelijke opbouw van het samenwerkingsverband is een tijdsplan uitgezet: in de loop van '91 kan een begin worden gemaakt met de vorming van de samenwerking. Daartoe zal onder leiding van Binnenlandse Zaken een projectplan worden opgesteld. Eind 1993 vindt een grondige evaluatie plaats. Het SIB zal moeten bewijzen dat het toegevoegde waarde heeft, zowel voor de departementen die ervan gebruik maken als voor de departementen die een beleidsverantwoordelijkheid ten aanzien van informatiebeveiliging hebben.

### **Taken en activiteiten van het SIB**

Ten aanzien van de taken kan een globale hoofdingeling gemaakt worden tussen activiteiten van technologische aard, advieswerk, liaison en produktie.

\* Onder technologie wordt verstaan de inhoudelijk-informatische benadering van de informatiebeveiliging.

Hierbij dient gedacht te worden aan actuele kennis met betrekking tot de meest gangbare componenten van informatiesystemen. Dit zijn apparatuur (incl. netwerkapparatuur), toepassingsafhankelijke programmatuur (operating systems, database management systemen, kantoorautomatisering) en de karakteristieken van de voornaamste soorten toepassingsafhankelijke programmatuur, zoals financiële en logistieke systemen. Deze kennis zal de basis gaan vormen voor de andere werkzaamheden van het centrum die uit de technologie voortvloeien, zoals het advieswerk.

\* Op de verschillende niveau's bestaat de noodzaak tot het beter invullen van de informatiebeveiliging. 'Zo kan er onderscheid gemaakt worden naar de overheid als geheel en in het bijzonder de rijksoverheid, de afzonderlijke overheidsorganisaties en tot slot de afzonderlijke informatiesystemen. Organisaties kunnen terzake een beroep doen op deze diensten van het samenwerkingsverband, waarbij ook gedacht kan worden aan het opleidings- en voorlichtingsaspect en de organisatiegrens-overschrijdende activiteiten.

\* Liaison-taken hebben betrekking op de noodzaak om daadwerkelijk de uitwisseling van informatie en kennis tussen de verschillende instanties in binnen- en buitenland te realiseren. Het is daarom nodig goede contacten met tal van nationale en internationale organisaties te houden daar waar het onderwerp beveiliging een rol speelt. Het is derhalve gewenst dat er in Nederland één informatiepunt komt waar een totaal overzicht aanwezig is en van waaruit naar andere organisatie verwezen kan worden.

\* De produktietaken betreffen de uitvoerende taken van het samenwerkingsverband. Bij deze laatste taak kan gedacht worden aan het (laten) vervaardigen en de distributie van sleutelmateriaal teneinde te kunnen (de)coderen. Dit is nodig geworden door de toepassing van cryptografische technieken, zoals dit wordt gebruikt in het berichtenverkeer tussen Buitenlandse Zaken en de ambassades. De evaluatie en certificatie van systemen behoort eveneens tot de produktietaken van het SIB, omdat zo aan de toekomstige gebruiker informatie verschaft wordt over de correctheid met betrekking tot de functionaliteit en de zekerheid van enig product of systeem. Op basis van de uitkomsten van een (Nederlandse) evaluatie zal een systeem gecertificeerd kunnen worden.

### **Verdere acties**

Een aantal zaken moet nog verder worden uitgewerkt. Dit zal het komende halfjaar onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken gebeuren. De uitwerking betreft met name de exacte regeling van de samenwerking, de op te stellen reglementen, het «ondernemings»-werkplan voor de tweede helft van 1991 en het concept-werkplan voor 1992. Onderwerpen daarin zijn onder meer de aanpassing van de regelgeving bij het Rijk, de vertegenwoordiging naar de Europese Gemeenschap, de advisering aan de departementen op basis van te houden marktonderzoek en produktontwikkeling.

Na afronding van deze acties kan finale besluitvorming door de ministerraad in de loop van 1991 plaatsvinden. Ik zal de Tweede Kamer daarover zo spoedig mogelijk nader informeren.