

VOORBERICHTEN
REGERINGSCOMMISSARIS
REORGANISATIE RIJKSDIENST

EEN PLEIDOOI OM NA TE DENKEN

INHOUD

Voorwoord

1. Informatisering en reorganisatie van de rijksdienst
 - 1.1. *Algemeen*
 - 1.2. *De overheidsorganisatie*
 - 1.3. *Informatie bij de overheid*
 - 1.4. *Informatisering*
 - 1.5. *Het niveau van het eigenlijke werk*
 - 1.6. *Tenslotte*

2. Een klein symposium over informatisering
 - 2.1. *Introductie*
 - 2.2. *Misvattingen en begrippen*
 - 2.3. *Opnieuw beginnen*
 - 2.4. *Grondstof en product*
 - 2.5. *Vingerwijzingen*
 - 2.6. *Informatisering binnen rechtsbetrekkingen*

3. De hoofdlijnen van de discussie
 - 3.1. *Inleiding*
 - 3.2. *De overheid als gebruiker van informatietechnologie*
 - 3.3. *Doelstellingen van automatisering bij de overheid*
 - 3.4. *Sturing van automatisering bij de overheid*

4. Een pleidooi om na te denken
 - 4.1. *Verwachtingen*
 - 4.2. *Sturing op hoofdlijnen*
 - 4.3. *Kwaliteit*
 - 4.4. *Nieuwe ontwikkelingen*
 - 4.5. *Bescherming van de burger*

VOORWOORD

De weg naar verbeteringen in organisatie en functioneren van de rijksdienst is geplaveid met vele rapporten.

Die rapporten bevatten vaker een inventarisatie van de problemen dan een diagnose van de oorzaken. Verbeteringen worden daardoor eerder toevalstreffers dan de uitkomst van een bewuste veranderingsstrategie.

In de afgelopen jaren heb ik het tot mijn taak gerekend aandacht te vragen voor de *oorzaken* van de problemen en de mogelijkheden van *gerichte* verbeteringen.

Tegen die achtergrond werden ook enkele opdrachten verleend aan ambtenaren en deskundigen van buiten de rijksdienst.

Zo kwamen twee rapporten over de departementale herindeling 1982 tot stand en werd door het Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven het rapport *Bedrijvige Overheid* opgesteld.

Dr. W. Beck hield zich bezig met de (politieke) controle op het handelen van de centrale overheid. De rapporten van de enquêtecommissie RSV en de debatten daarover vormden voor die studie het aangrijpingspunt. Ze zal binnenkort worden gepubliceerd.

Dat geldt ook voor een verkennend artikel over de betekenis van het primaat van de politiek van de hand van drs. J. de Vet.

Tenslotte werden twee kleine symposia georganiseerd, één van informatica-deskundigen en één van wetgevingsjuristen. De uitkomsten van dat laatste symposium zullen door het Ministerie van Binnenlandse Zaken worden uitgewerkt. De resultaten van het eerste treft u hierbij aan.

Deze voorstudie bevat niet het laatste woord

over de informatisering bij de Rijksoverheid. Zij geeft wel een veelkleurig beeld van de problematiek en talloze aangrijpingspunten voor nadere overwegingen en oplossingen. De voorstudie, in de opzet waarvan mevrouw M. J. Grotenhuis een werkzaam aandeel had, bestaat uit vier delen. Allereerst een introductie op het thema informatisering en reorganisatie van de rijksdienst van de hand van mr. P. Kuypers.

Vervolgens de bijdragen van de deelnemers aan het symposium:

prof. dr. Th. Bemelmans,
ir. M. E. E. Enthoven,
prof. mr. E. M. H. Hirsch Ballin,
prof. dr. Ph. A. Idenburg,
prof. dr. ir. G. C. Nielen en
dr. G. Zoutendijk.

Op basis van de discussie heeft drs. ing. J. A. Kamphuis enkele hoofdlijnen nader uitgewerkt.

Tenslotte zijn door mr. P. Kuypers de voornaamste aandachtspunten kort samengevat.

MR. H. D. TJEENK WILLINK,
Regeringscommissaris
Reorganisatie Rijksdienst.

1. INFORMATISERING EN REORGANISATIE VAN DE RIJKSDIENST

MR. P. KUYPERS*

6 1.1. Algemeen

Informatisering staat hoog op de verlanglijst van velen in de overheidsorganisatie. Het rapport van de commissie 'Overheidsbesteding en informatietechnologie' (de commissie Pannenberg) begin 1985 en verslagen van de Algemene Rekenkamer leidden tot hernieuwde discussie over het beleid dat de overheid terzake voert.

Om meerdere redenen kan ook de reorganisatie van de rijksdienst niet om de informatisering heen.

Een eerste reden is het wijd verbreide geloof in de 'informatie-overheid'. Het rapport Pannenberg stelt zich op het standpunt, dat de overheid over tien jaar niet meer met papier, maar uitsluitend met communicatiedata zal werken.

Aan dit 'utopisch' perspectief ligt een vooronderstelling ten grondslag. Die vooronderstelling houdt in dat een tekort aan informatie het belangrijkste probleem van de overheid vormt. Als er meer en vooral betere informatie beschikbaar komt kunnen politici, bestuurders en ambtenaren beter functioneren. Hun inzicht in de maatschappelijke problemen zal groter worden en de behoeften van de burgers zullen daardoor beter tot hun recht komen.

Maar wat zijn de problemen van de overheid? Kan informatisering aan de oplossing daarvan bijdragen? Is er een gebrek aan informatie of schort het aan de wijze waarop de informatie wordt gebruikt?

Een tweede reden is dat de invoering en het gebruik van computers ingrijpende gevolgen kan hebben voor de organisatie en de (arbeids)-verhoudingen binnen de rijksdienst. De meeste reorganisaties gaan op dit moment gepaard met

automatisering. De consequenties daarvan zijn echter onduidelijk. Het beeld is verbrokken. Er is geen overzicht van wat er precies gebeurt. Wat zijn de gronden om het proces van informatisering door te voeren? Hoe verloopt het? Welke gevolgen heeft dat binnen de organisatie en voor het functioneren van de overheid naar buiten? Is het proces van informatisering te sturen?

1.2. De overheidsorganisatie

Het is de vraag of de informatisering wel een belangrijke hefboom voor verbetering van de overheid kan zijn. Leidt zij inderdaad tot een vernieuwing van de politieke besluitvorming en van het functioneren van de ambtelijke organisatie? Is het gevaar niet groot dat het overheidshandelen aan de eisen van de technocratie wordt onderworpen in plaats van de belangen van de burgers te dienen. Is zoiets als een informatie-overheid wel een lichtend perspectief of is het eerder een onwettelijk en bedreigend droombeeld. De euforie, waarmee de informatisering wordt omgeven, lijkt nogal dubbelzinnig. De beloften van een snel op maatschappelijke signalen reagerend overheidssysteem, zijn uitsluitend gebaseerd op de objectieve technische mogelijkheden. De garantie dat die mogelijkheden ook daarvoor worden benut kan de techniek niet geven. De inzet van technische middelen heeft alleen effect, indien de organisatie daarvoor de ruimte biedt. Voor de rijksdienst is dat nu juist het probleem. De tekorten in de structuur en het functioneren van de overheidsorganisatie zijn niet in de eerste plaats van technische aard. De twijfel over instrumentele oplossingen voor de problemen waarmee de overheid worstelt, wordt sterker. Versterking van de beheersprocedures of plannings- en programmeringstechnieken heeft tot nu toe niet veel opgeleverd. De groeiende kloof tussen overheid en maatschappij kan met technische ingrepen niet worden gedicht. De belangrijkste problemen van de overheid worden niet of maar ten dele veroorzaakt door het tekortschieten van de informatievoorziening. Het is bijvoorbeeld niet terecht te

* Mr. P. Kuypers, medewerker Regerings-commissaris Reorganisatie Rijksdienst, tevens verbonden aan het Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant.

suggereren dat de overheid in haar kontakten met de buitenwereld gehinderd wordt door een gebrek aan informatie. Informatie is er genoeg. De media zorgen voor een ononderbroken stroom van informatie. Belangengroepen en maatschappelijke organisaties voegen daar het hunne aan toe. De overheid wordt overstelpt met informatie. Zij krijgt eerder teveel dan te weinig. De voornaamste zorg van de overheid is dan ook niet het uitbreiden maar het reguleren van de informatie, die haar bereikt. Het gaat om de vraag welke informatie de overheid voor het uitoefenen van haar taak nodig heeft, op welke manier (en van wie) zij die informatie krijgt en hoe zij die informatie selecteert en verwerkt. Over die vraag is nog weinig nagedacht. In het algemeen is men geneigd de overheidsorganisaties als een eenvoudig input-output systeem op te vatten. De kern daarvan is dat de overheid beslissingen produceert (output), daarvoor een bepaalde hoeveelheid kennis en informatie nodig heeft (input) en de kwaliteit daarvan kan verhogen door de kennis en informatieverwerving te perfectioneren (informatisering). Dit beeld van de besluitvorming is echter te simpel. De overheid is een ingewikkeld besturingssysteem, zonder één duidelijk centrum waar beslissingen worden genomen. De overheid bestaat uit vele uiteenlopende beslissingskernen. Binnen dat systeem worden volgens de Duitse rechtssocioloog Luhmann 'op grond van een onafzienbare hoeveelheid heterogene beslissingsprogramma's enorme massa's beslissingen geproduceerd'. Die beslissingen worden op allerlei plaatsen in de overheidsorganisatie genomen. De kennis, die daarvoor nodig is wordt uit verschillende bronnen geput. Die bronnen liggen vaak niet buiten de overheidsorganisatie, maar daarbinnen. Bestaande verhoudingen of processen binnen de organisatie bepalen in belangrijke mate de informatie waarover kan worden beschikt. Beslissingen binnen de overheidsorganisatie blijken in hoofdzaak gebaseerd te zijn op eerder genomen beslissingen. Beslissingen worden genomen op grond van beslissingen en met het oog op andere beslissingen. Het klassieke beeld van een verantwoordelijke politieke top en een daaraan ondergeschikte ambtelijke hiërarchie klopt niet. De besluitvorming verloopt niet volgens dat patroon. Hoe zij werkelijk verloopt, is eigenlijk niet bekend. De inzet van nieuwe technieken, zoals automatisering, voltrekt zich in dit kennisvacuüm. Dat levert

risico's op. Het falen van diverse automatiseringsprojecten bij de overheid is een uiting daarvan. Om deze risico's enigszins onder controle te krijgen is inzicht nodig in de mechanismen die binnen de overheid werkzaam zijn en de betekenis van de informatie daarin. Alleen dan kan het nut van een verbeterd informatiesysteem worden beoordeeld. Zolang die kennis ontbreekt zullen veranderingen in het technisch instrumentarium de bestaande tekorten van de organisatie eerder versterken dan verzwakken. Het is in ieder geval niet waarschijnlijk, dat zij tot systematische vernieuwingen zullen leiden. In de vorm van afgeleide effecten of van toevalstreffers zullen hier en daar ongetwijfeld verschuivingen optreden. Na verloop van tijd zullen zij echter in de bestaande verhoudingen worden opgenomen en geneutraliseerd.

1.3. Informatie bij de overheid

Op zoek naar de betekenis van informatie bij de overheid rijst allereerst de vraag welke instantie binnen het politiek/bestuurlijk systeem bepaalt aan welke informatie behoefte is en welk gebruik ervan moet worden gemaakt. Zijn dat parlementsleden, ministers, ambtenaren? Hun informatiebehoefte en informatiegebruik zijn niet gelijk. Voor het antwoord op die vraag zijn twee invalshoeken mogelijk, die van de informatie en die van de communicatie. In het eerste geval gaat het om het registreren en structureren van beleidsrelevante gegevens. In het tweede geval is de vraag aan de orde welke rollen informatie moet vervullen. De discussie over het informatiseringsbeleid bij de rijks-overheid zou zich allereerst hierop moeten richten. De vraag is, hoe dat kan.

Vervolgens moet de vraag worden beantwoord waar de dagelijkse informatie binnen de ambtelijke organisatie vandaan komt en wie daarom heeft gevraagd. Alleen zo is een logisch en een technisch ontwerp voor automatisering te maken.

Bij de analyse van het informatiegebruik is het van belang te onderzoeken of de beschikbare informatie ook daadwerkelijk wordt gebruikt. Dikwijls is dat niet het geval; bijvoorbeeld omdat het niet in het belang van de organisatie of de betrokken personen is. Informatie valt dan weg en niemand is daarop aan te spreken. Een aardig voorbeeld van dit mechanisme is de

wijze, waarop bij de rijksoverheid met gegevens van planbureaus wordt omgegaan. Vaak worden gegevens gegenereerd zonder dat is nagegaan of er behoefte aan bestaat. In het merendeel van die gevallen verliezen deze gegevens dan ook snel hun actualiteit. Ze verdwijnen in de anonimiteit van de onderzoekarchieven. Soms vindt er bij toeval een koppeling plaats aan een bestaand (deel)belang, maar de verbinding met de relevante beleidssectoren wordt niet gelegd.

Dit voorbeeld illustreert hoe moeilijk het is om informatiegebruik en informatiebehoeften op elkaar af te stemmen. De motieven waarom informatie wel of niet wordt gebruikt zijn (van te voren) moeilijk te voorzien. De afstand in tijd tussen het moment dat de behoefte wordt uitgesproken en het moment dat de gevraagde informatie voor gebruik beschikbaar komt is vaak zo groot dat de behoefte al weer is verdwenen. Dat maakt het moeilijk om tot praktische gebruiksanalyses te komen. De opportuniteit van het politiek en bestuurlijk handelen is verder ook niet bevorderlijk voor een consistent gebruik van gevraagde informatie. De rationele logica tussen behoeften en gebruik wijkt af van de logica die bepalend is voor de besluitvorming in de overheidsorganisatie. Al deze factoren bemoeilijken een helder verloop van informatie in een politiek/bestuurlijk systeem. Hoe kan toch meer kijk op dat verloop worden verkregen?

1.4. Informatisering

Van verschillende kanten wordt gesignaleerd, dat informatiseringsprocessen bij de (rijks-) overheid op een grillige en chaotische manier plaatsvinden. Zeker op centraal niveau is er geen inzicht in het verloop en het tempo van de informatisering. Informatisering voltrekt zich min of meer naar believen van sectoren of afdelingen van de rijksdienst. Initiatieven zijn afhankelijk van de druk of de belangstelling van individuele ambtenaren. Zij krijgen kansen in een klimaat dat gunstig is voor informatisering. Het automatiseren van de informatievoorziening wordt in de rijksdienst in het algemeen als een grote stap voorwaarts gezien. De top van de organisatie staat positief tegenover een voortgaande automatisering van het apparaat. Initiatieven daartoe ondervinden dan ook weinig weerstand. Zij kunnen op

voorhand op brede acclamatie rekenen. De snelle groei van de automatische informatievoorziening wordt in de organisatie niet bijgehouden. Er is nergens een overzicht beschikbaar van de stand van zaken. Men heeft ook geen inzicht in de mechanismen en de bewegingen, die schuil gaan achter het feitelijk gebeuren.

Het rapport Pannenburg gaat ervan uit, dat de overheid één samenhangend informatiseringsbeleid zou moeten voeren.

Het is echter de vraag of de overheid daartoe in staat is. De beleidsontwikkeling bij de overheid verloopt niet langs scherp aangegeven lijnen. Beleid wordt niet geformuleerd volgens een strak schema. Een centrale regie is er niet. Ongelijkmatigheid naar tijd en plaats is een van de meest opvallende kenmerken van overheidsbeleid.

Beleid begint ook meestal niet aan de top, maar op de 'lagere' niveaus in de organisatie. Van daaruit verbreidt het zich door de organisatie. Beleid is daardoor niet vooraf gegeven, maar wordt achteraf vastgesteld. Het is zodoende eerder de resultante van verspreide bemoeienissen dan de uitkomst van centrale directieven of uitgangspunten.

Als dat alles waar is, zal informatiseringsbeleid niet meer kunnen zijn dan toetsing van de feitelijke gang van zaken aan een aantal randvoorwaarden. Voor inzicht in de feitelijke gang van zaken moet meer bekend worden over de ervaringen tot nu toe met automatisering van de informatie binnen de overheid. Welke waren de oorspronkelijke verwachtingen? Welke problemen en effecten traden op? Welke resultaten werden er geboekt? Hoe verhouden deze resultaten zich tot de technische mogelijkheden (en grenzen)? De discussie moet vervolgens gaan over de vraag, wat de randvoorwaarden (moeten) zijn, op welke factoren zij betrekking hebben en hoe zij bij en/of door informatisering te realiseren zijn.

1.5. Het niveau van het eigenlijke werk

In het streven naar verbetering in functioneren en organisatie van de overheid worden algemene doelstellingen geformuleerd. De verbetering van de relaties tussen burgers en overheid is er een van. In het beleid zijn die doelstellingen behalve in verbale vorm nauwelijks terug te vinden. Vaak wordt ook het informatiseringsbeleid in het perspectief van

deze doelstelling geplaatst. Ook hier ontbreken echter concrete uitgangspunten en taakstellingen. Verder dan de uitspraak, dat er een doelgericht informatiseringsbeleid moet worden gevoerd komt men meestal niet. De vragen naar 'het waartoe en het waarheen' worden niet gesteld. De discussie gaat alleen over middelen en procedures.

Een informatiseringsbeleid kan alleen worden ontwikkeld, indien tussen het abstracte niveau waarop algemene doelstellingen worden geformuleerd en het concrete niveau, waar de plaatsing van 'machines' aan de orde is, een tussenniveau wordt aangebracht. Op dat niveau moet een antwoord worden geformuleerd op vragen naar de informatiebehoefte, het informatiegebruik, de mogelijkheden en de toepassing van informatiseringssystemen. Die antwoorden kunnen het beste daar gegeven worden waar de sturing en de regulering van het beleidsvormingsproces feitelijk plaatsvindt. Dit is op het niveau van directie of hoofdafdeling. In de gedachtenontwikkeling rond zelfbeheer en controle op de uitvoering neemt dit tussenniveau ook een centrale plaats in. Het informatiseringsbeleid zou langs dezelfde lijn kunnen worden ontwikkeld. Voor het analyseren van informatiebehoefte, het evalueren van ervaringen met automatisering en het ontwikkelen van normen voor de inhoud en de organisatie van een informatiseringsbeleid biedt dit (tussen) niveau de meest gereede mogelijkheden.

1.6. Tenslotte

De vragen, die verspreid in deze introductie zijn gesteld, kunnen in de volgende hoofdpunten worden samengevat.

- Wat zijn de normatieve voorwaarden om informatisering bij de overheid door te voeren?
- Op welke manier is er bijvoorbeeld ruimte te houden voor discretionaire processen, voor onverwachte beslissingen en voor afwijkingen en uitzonderingen?
- Kunnen informatiseringsprocessen zo worden gestuurd, dat zij aansluiting vinden bij de beleids- en besluitvormingsprocessen binnen de overheid, die in het algemeen een fragmentarisch en verbrokkeld karakter dragen.
- Zijn er organisatorische veranderingen nodig om een rationele en controleerbare informatisering in de overheidsorganisatie

mogelijk te maken?

- Welke problemen of probleemgebieden lenen zich het beste voor automatisering?
- Welke taakgebieden of sectoren komen het meest in aanmerking voor introductie c.q. uitbouw van informatiesystemen?
- Wat voor eigen mogelijkheden heeft de overheidsorganisatie om een informatiseringsbeleid tot ontwikkeling te brengen en in welke mate moet zij steun zoeken bij het bedrijfsleven?
- Is informatisering op een indirecte manier te gebruiken om vernieuwing of verandering van de organisatie tot stand te brengen?

Het is uitgesloten om in een klein symposium al deze vragen uitputtend te behandelen. Daarvoor zijn zij te breed en te ingewikkeld. Nog minder is het mogelijk afgepaste antwoorden op alle vragen te formuleren. Deze pretentie heeft het symposium evenmin. De bedoeling is veeleer om het terrein, waarop het proces van informatisering zich afspeelt, wat scherper in kaart te brengen. Daarbij wordt niet geprobeerd om de dingen simpeler te maken dan zij in werkelijkheid zijn. Daar is niemand mee gebaat, hoewel het er soms de schijn van heeft, dat alleen simplificatie het politiek/ bestuurlijk handelen in zijn voegen kan houden.

2. EEN KLEIN SYMPOSIUM OVER INFORMATISERING

PROF. DR. PH. A. IDENBURG *

10 | 2.1. Introductie

Het onderwerp van deze symposium-bijeenkomst 'Informatisering van de rijksoverheid' heb ik in de nieuwe Van Dale opgezocht. Mijn bevindingen waren de volgende. Symposium is een drinkgelag en tafelgesprek. Het betekent ook gezellige omgang. Tegenwoordig wordt het veelal gebruikt in de betekenis die het ook voor ons vandaag heeft: 'wetenschappelijke bijeenkomst ter bespreking van een bepaald onderwerp'. Rijksoverheid. Tientallen woorden met daarin het begrip 'rijks', zijn opgenomen in de nieuwe van Dale. Zelfs woorden als 'rijksuniversiteit' en 'rijkspaard'. Maar het begrip 'rijksoverheid' acht van Dale kennelijk zo'n evidentie, dat daar geen betekenis bij staat. Alleen wordt vermeld dat het begrip vrouwelijk is. Het begrip 'informatisering' ontbreekt geheel. Volgens van Dale bestaat het niet. De drie begrippen tezamen genomen brengen ons tot een verontrustende conclusie. We zijn hier bijeengekomen om op wetenschappelijke wijze te spreken over een niet bestaand probleem van een evidentie.

Inductief valt het thema van vandaag te benaderen door bestudering van de door u ingezonden papers. Als u dat heeft gedaan, zal het u opgevallen zijn dat zelfs in deze bescheiden hoeveelheid stukken, zo'n variëteit aan onderwerpen wordt aangesneden, dat ook daar geen eenduidig thema uit voortkomt. Maar informatie is zo'n abstract en veelomvattend thema dat dat eigenlijk ook wel voor de hand ligt. Waar we het denk ik wel over eens zijn is dat de overheid een informatie-organisatie is. ook al kent van Dale dit soort nieuw-vormingen

niet. Maar dat de overheid een informatie-organisatie is betekent nog niet dat nieuwere, informatieverwerkende technologieën tot verschuiving van de doelstellingen van de overheid moeten leiden. Het betekent zeker niet dat toepassing van nieuwe technologieën tot aantasting van haar (doelmatig) functioneren behoeft te leiden. In de uitnodiging van de Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, lees ik dat één van de aanleidingen voor dit symposium de bezorgdheid over het zelfreferentiële karakter van de overheid is. 'Overheidsorganisaties nemen beslissingen op grond van beslissingen en met het oog op andere beslissingen'. Met andere woorden: deze bijeenkomst is mede ingegeven door de bezorgdheid over het functioneren van onze democratie. Hiermee hoop ik voldoende de breedte en de ernst van de problematiek die ons vanmiddag bijeen brengt, te hebben aangeduid. Ik wens u, ik wens ons allen een vruchtbare bijeenkomst.

* Prof. dr. Ph. A. Idenburg, voorzitter van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid

2.2. Misvattingen en begrippen

PROF. DR. T. M. A. BEMELMANS*

Misvattingen, onduidelijke begrips-omschrijvingen onjuiste beeldvorming spelen een te grote rol in de discussies op het terrein van informatievoorziening en automatisering binnen de overheid. Discussies zijn daarom ook moeilijk in de hand te houden.

Drie misvattingen

De eerste misvatting zit in de gedachte dat meer informatie tot betere besluitvorming leidt. De kwaliteit van politieke en bureaucratische besluitvorming laat volgens velen te wensen over. Onjuiste, tegenstrijdige, onnauwkeurige of onvolledige informatievoorziening zijn daarbij belangrijke oorzaken. De conclusie is dan gauw getrokken. Voor het verbeteren van de besluitvorming hebben we meer en betere informatie (-systemen) nodig. Bovenstaande redenering is een van de voorbeelden van foutieve uitgangspunten die bij het ontwikkelen van informatiesystemen gehanteerd worden. Niet het gebrek aan gegevens, maar de vaak overstelpende hoeveelheid *irrelevante* gegevens veroorzaakt knelpunten in beslissingsprocessen. Meer informatie is dus vaak geen goede oplossing. Een kritische analyse van de aard en inhoud van het betrokken besluitvormingsproces vormt de eerste stap naar verbeteringen. Vaak leidt die analyse dan tot minder, in plaats van tot meer informatie. De behoefte aan informatie-reductie is meestal groter dan aan informatie-vermeerdering, zo blijkt. Bovendien zijn informatiebehoeften nooit precies omschreven of eenduidig aan te geven. De hierboven gewraakte redenering houdt daarmee onvoldoende rekening. Informatiebehoeften zijn voor een deel persoons- en tijdgebonden. Informatie-systemen in organisaties moeten daarom niet

beschouwd worden als een vaststaand gegeven, maar als dynamische en evoluerende mechanismen. Onze verwachtingspatronen omtrent de resultaten van die informatiesystemen moeten we daaraan aanpassen.

De tweede misvatting houdt in dat slechts perfecte systemen toelaatbaar zijn. Perfecte systemen bestaan niet. Perfecte informatiesystemen bestaan ook niet. Toch verwacht de overheid dat wel. Met name binnen beleidsgebieden als de directe belastingen en de sociale verzekeringen wil men een bijna 100% garantie voor criteria als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dat is begrijpelijk, maar het roept in de praktijk wel grote problemen op. Om aan die eisen te voldoen blijken systemen zo complex te worden dat ze niet meer te ontwikkelen en/of te beheren zijn. Ook informatievoorziening met behulp van computers is aan grenzen gebonden. Die grenzen zijn zowel van technische als economische aard. De beeldvorming over de mogelijkheden van computers en systeembouw dient gerelativeerd te worden. Het eisenpakket voor informatiesystemen moet aangepast worden aan het reëel haalbare.

De derde misvatting leidt tot de opvatting dat computers een papierloze maatschappij veroorzaken. Ontwikkelingen en prognoses rond het verschijnsel elektronische informatievoorziening, gaan sedert George Orwell gepaard met de meest fantasierijke utopiën. Een opvallende voorspelling van meer recente datum is de verwachting dat kantoor-automatisering leidt tot een papierloze maatschappij c.q. papierloze overheid. Deze beelden zijn niet gerelateerd aan de werkelijkheid. Hier is met recht sprake van 'science fiction'. Het zijn niet meer dan toekomstbeelden op basis van verzonnen natuurwetenschappelijke ontwikkelingen. Dat is misschien als literair genre interessant, maar als beleidsontwikkeling misleidend. De papierloze maatschappij c.q. overheid is een fictie, zelfs een gevaarlijke fictie. Naast deze fictie bestaan tal van andere ficties. Voorbeelden daarvan zijn: besluitvorming verloopt geheel rationeel, computers zijn

* Prof. dr. T. M. A. Bemelmans; hoogleraar informatiesystemen en automatisering, verbonden aan de Technische Universiteit Eindhoven.

gevaarlijk voor de werkgelegenheid c.q. bedreigend voor de persoonlijke levenssfeer. Dit soort sterk emotionele beelden over automatisering wekken irreële verwachtingen. Ook veroorzaken zij onnodig wantrouwen.

Informatiebeleid voor de overheid

12 Automatisering is een typisch voorbeeld van een autonome ontwikkeling, die in dit geval technologisch van aard is. De invloed van die autonome ontwikkeling op het intern en extern functioneren van overheid en bedrijfsleven is zodanig dat een gerichte aanpassing nodig is. Automatisering schept nieuwe mogelijkheden. Automatisering gaat tegelijkertijd gepaard met aanzienlijke kosten en beheersingsproblemen. Maar het besef dringt door dat het automatiseren van de informatievoorziening gestuurd kan worden. Dat is ook noodzakelijk. Informatie als bestuursinstrument, vraagt net als wetgeving, financiën, organisatie en personeel om een eigen benadering. De automatiseringsproblemen lijken op dit moment groter te worden. Dat betekent dat geroepen wordt om een doeltreffend informatiebeleid voor de gehele overheid. Die vraag bergt twee problemen in zich. Allereerst de vraag wat precies verstaan moet worden onder een informatiebeleid, en vervolgens de vraag of dat beleid betrekking kan hebben op 'de gehele overheid'. Over die tweede vraag vast een paar opmerkingen. De overheid bestaat immers niet. De overheid is in feite een samenstel van organisaties en organisatieonderdelen; een heterogeen geheel van structuren, bevoegdheden, taken en besluitvormingsprocessen. Bij het ontwikkelen van een informatiebeleid kan aan dit gegeven niet voorbij worden gegaan. Een totaal informatiebeleid voor de gehele overheid is niet mogelijk. We moeten het doen met een geconcretiseerd informatiebeleid per overzienbaar onderdeel binnen de overheidsorganisatie. In zo'n informatiebeleid moet in ieder geval aandacht besteed worden aan de volgende aspecten:

- a. de doelstellingen, criteria en randvoorwaarden van het organisatie-onderdeel;
- b. de organisatie van de informatieverzorging;
- c. de architectuur van informatiesystemen;
- d. de infrastructuur van de middelen;
- e. de infrastructuur van gegevens en kennis.

Een belangrijk vraagstuk in dit geheel is de afweging tussen centrale coördinatie en

decentrale autonomie. Een decompositie die in systeem-technisch opzicht verantwoord is, dient te worden ingepast in de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Vanuit de informatievoorziening geredeneerd, gaat de voorkeur daarbij steeds meer uit naar het creëren van autonome eenheden. Een dergelijke opzet vermindert de complexiteit van de onderlinge afstemming. Het maakt systeemontwikkeling en systeemonderhoud beheersbaar.

Automatisering

De behoefte aan strategisch informatiebeleid zal de komende jaren alleen maar toenemen, ook binnen de overheid.

De spraakverwarring in automatiseringsland neemt toe naarmate het aantal discussianten groter wordt. Elementaire onderscheidingen vervagen. Voor de overheid is het nuttig bij automatisering een goed onderscheid te maken tussen:

- a. automatisering van producten en diensten;
- b. fabricage-automatisering;
- c. bestuurlijke automatisering.

De overheid kent tal van geautomatiseerde diensten (eindproducten). Ook kent zij geautomatiseerde primaire processen (productieprocessen). Die beide typen van automatisering moeten onderscheiden worden van geautomatiseerde bestuurlijke systemen. Het object van automatisering en van de beleidsvorming rond automatisering is voor elk van deze drie categorieën anders. Bij product-automatisering gaat het bij de overheid om informatie als product. In de onderlinge communicatie en dienstverlening tussen overheid en burger vinden wat dat betreft veranderingen plaats. Bij fabricage-automatisering is de automatisering als productiemiddel het object van beleidsvorming. De wijze waarop de overheid informatie verzamelt, registreert, bewerkt en overdraagt aan anderen wordt hier onder de loupe genomen. Bij bestuurlijke automatisering tenslotte gaat het om informatie als hulpmiddel bij het streven naar betere beheersing en besturing van het intern functioneren van de overheid. Ieder type automatisering, en het daarbij behorend object van automatisering en sturing, kent zijn eigen problematiek. Het moet daarom afzonderlijk op zijn eigen wijze bestudeerd worden. Als de verschillen tussen deze drie typen automatisering worden verontachtzaamd, kan

dat de beleidsvorming ernstig vertragen, of in het ongereede brengen.

De overheid als informatieproducent

De overheid verzamelt, registreert, bewerkt en produceert informatie. De vraag dringt zich op hoe deze informatie gestuurd wordt, of die informatie te sturen is en in welke richting dat dan moet gebeuren. De vraag naar besturingsinstrumenten en beleidsdoeleinden lijkt een vanzelfsprekende. Maar een antwoord is minder makkelijk te geven. Binnen de economische wetenschap bestaat reeds theorie-ontwikkeling omtrent gedragalternatieven op de informatiemarkt. Die theorie-ontwikkeling gaat uit van het vraag-en-aanbod-concept. Informatiestromen worden in deze optiek vergeleken met goederenstromen, gestuurd door het marktmechanisme. Wanneer er zo iets als een informatiemaatschappij zou bestaan, dan moet deze in ieder geval ruimte bieden aan dit marktmechanisme. Nu kan men op vele plaatsen binnen de overheid niet varen op dit marktmechanisme. Men zal daar bewust naar een ander mechanisme moeten zoeken. Vele organisatie-onderdelen binnen de overheid kennen als doelstelling het verlenen van diensten tegen bepaalde kosten. Zo'n dienstverlening kan ongebreideld worden uitgebreid wanneer partijen zich in onvoldoende mate bewust zijn van het uitgangspunt dat het gaat om dienstverlening van een bepaald kwaliteitsniveau, afgewogen tegen de kosten die dit met zich meebrengt. Dit kwaliteitsbewustzijn binnen de overheid is problematisch. Er zijn in onvoldoende mate richtlijnen, criteria e.d. ontwikkeld met behulp waarvan het overheidsfunctioneren kan worden doorgelicht naar het aspect *kwaliteit*. Aangezien de dienstverlening bij de overheid zich in vele gevallen beperkt tot informatieverzorging geldt hetzelfde mutatis mutandis ook voor deze informatieverzorging.

Informatieproblemen en organisatieproblemen

Organisaties zijn te omschrijven als een samenhangend geheel van structuren en processen waarbinnen mensen als collectiviteit en als individu een aantal doelen nastreven. Om deze doelen te bereiken worden binnen organisaties permanent beslissingen genomen. Die beslissingen worden genomen op basis van informatie. Om de organisatie van de juiste informatie te voorzien worden informatie-

systemen opgezet. Dergelijke systemen bestaan uit een samenstel van methoden, faciliteiten en activiteiten waarmee een organisatie haar behoefte aan informatie tracht te bevredigen. De aard en de inhoud van een organisatie en de aard en de inhoud van de bij die organisatie passende informatievoorziening zijn rechtstreeks met elkaar verbonden. Dit verband blijkt in de praktijk vaak zo sterk dat *informatieproblemen* veelal zijn terug te voeren op *organisatieproblemen*. Helaas biedt de theorievorming omtrent die relatie tussen organisatie en informatie tot nog toe te weinig houvast voor het ontwerpen van informatiesystemen. Wel is duidelijk dat veranderingen in de structuur en het functioneren van de organisatie, gevolgen hebben van de inrichting van de informatievoorziening. Wat dit betreft zijn binnen de overheid een aantal interessante ontwikkelingen aan te wijzen. De overheidsorganisatie kent meestal een hiërarchische organisatiestructuur met een ver doorgevoerde taakverdeling. Relaties zijn sterk geformaliseerd. De structuur is georiënteerd op een hoge en stabiele vraag naar één of enkele standaardproducenten. Maar een nieuwe, meer cliëntgerichte oriëntatie is nodig. Industriële bedrijven kenden in het verleden een soortgelijke structuur. Om klantgericht te kunnen werken is een 'jobshop'-organisatie nodig. Een dergelijke organisatie kenmerkt zich door een flexibele, functioneel georiënteerde structuur. Hij is gericht op het zo snel mogelijk voldoen aan de vraag die een klant stelt. Dat betekent dat in steeds wisselende volumes aan een steeds wisselende vraag voldaan moet worden. Dergelijke tendenties binnen de industriële bedrijven, zullen zich ook binnen de overheid gaan voordoen. Dat zal zijn sporen nalaten binnen het organisatie- en informatiebeleid van de overheidsorganisatie.

2.3. Opnieuw beginnen

PROF. DR. IR. G. C. NIELEN *

14 Als het om informatisering gaat moeten we in verschillende opzichten opnieuw beginnen. De gesignaleerde ontwikkelingen stellen ons voor aanzienlijke en vooral onverwachte problemen. Wat we dachten te weten over bijvoorbeeld bestuur en beleid staat op losse schroeven als we over beheer van informatie denken. Met welke wetmatigheden het proces van informatisering omgeven is, is nog onbekend. Onder informatisering kan in dit verband verstaan worden het professioneel omgaan met informatiseringsbehoeften en gegevensstromen. In de discussie rond overheidsautomatisering zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen.

Kanttekeningen

– Informatisering wordt steeds opnieuw in verband gebracht met het streven naar een meer doelmatige overheid. Dat veronderstelt een bekendheid met duidelijke doelstellingen van die overheid. Het veronderstelt ook dat bekend is in welke mate bepaalde middelen bijdragen tot het bereiken van die doelstellingen. Maar doelstellingen van de overheid zijn vaag, abstract, onderling strijdig en persoonsgebonden. Als we toch willen spreken van informatisering als doelmatigheidsverbetering, dan vraagt dit op zijn minst een duidelijke definitie van die term. Dat betekent dat in ieder geval duidelijk moet zijn welke effecten met informatisering worden beoogd.

– Computers brengen rationalisering, zo wordt vaak gedacht. Rationalisering brengt meer *samenhangend beleid*. Het tegendeel is echter het geval. De computer maakt alles nog ingewikkelder. Hij eist rationaliteit en voegt dan een extra dimensie toe aan de complexiteit

van de nu reeds onontwarbare kluwen van beleidsrelevante samenhangen.

– De neiging bestaat informatie te beschouwen als een *concreet product en/of hulpmiddel*. Daardoor hoopt men meer vat te krijgen op informatie als object van kennisvorming of zelfs sturing. Dit is dodelijk gevaarlijk. Vanuit de optiek van informatie als concreet product, tracht men aan te sluiten op economische modellen rond het marktmechanisme, met identificeerbare vraag-en-aanbod-functies. Dat wekt de indruk dat adequate kosten-baten-analyses mogelijk zijn. Dit is niet het geval. Wel kunnen bepaalde kostensoorten aan informatievoorziening toegerekend worden. Dat adequate kosten-baten-analyses niet mogelijk zijn komt omdat het moeilijk is de waarde van informatie te bepalen. Want niet de gegevens zelf zijn het (eind-)product en bepalen de waarde. Het eindproduct is het inzicht dat door de gegevens ontstaat, en dat bepaalt de waarde van de gegevens.

Ook het bestempelen van informatie als hulpmiddel biedt weinig soelaas. Hulpmiddel voor wie en waartoe? Hulpmiddel ten dienste van wat? Deze vragen blijven onbeantwoord. Bovendien hanteert men hierbij impliciet het uitgangspunt dat informatiebeleid een tweederangspositie heeft ten opzichte van het algemene beleid. Informatiebeleid wordt dan ook vaak omschreven als een afgeleide van het inhoudelijk beleid. Dit is een denkfout. Informatie is een aspect van ons bestaan met eigen merites en een zelfstandige waarde.

– Pogingen om *succes- en faalfactoren* van automatisering te achterhalen zijn niet altijd even geslaagd. Zij hebben ook nog niet tot eenduidige inzichten geleid. Sterker nog, wij lijken niets te leren van eerdere mislukkingen. Niemand kan precies zeggen waarom het fout is gegaan. Er wordt altijd in algemeenheden gesproken (bijvoorbeeld geen goede mensen, geen goede organisatie). Bijna nergens wordt gewerkt met duidelijke hypothesen die vervolgens getoetst worden. Onze kennis omtrent oorzaken en gevolgen binnen automatiseringsprojecten is uiterst beperkt.

– Automatisering met behulp van computers

* Prof. dr. ir. G. C. Nielen, hoogleraar informatiesystemen verbonden aan de Katholieke Universiteit Brabant.

leidt vaak tot een roep om coördinatie via een *centrale standaardaanpak*. Dit om de onderlinge communicatie te vergemakkelijken. Het is een gevaarlijke gedachte. Bij standaardisatie is het noodzakelijk exact te specificeren wat de uitgangspunten zijn en welke eindsituatie wordt nagestreefd. Op zijn minst is het noodzakelijk dat alle betrokkenen dezelfde gegevens-definities hanteren. Dit blijkt in de praktijk (van het openbaar bestuur) nauwelijks realiseerbaar. Wellicht is het trouwens ongewenst om over allerlei zaken standaard-gegevens te hanteren.

– *Gebruikersparticipatie* gaat uit van de gedachte dat gebruikers in staat zijn hun eigen informatiebehoefte aan te geven. Dat is een foute veronderstelling die voortkomt uit de behoefte een excuus te vinden voor een falende systeemontwikkeling. Maar gebruikers kennen hun eigen wensen niet, zeker niet in de tijd. De toevoer van gegevens blijkt de behoefte aan gegevens te veranderen. Er is op dit terrein niemand die – zoals bijvoorbeeld een architect – kan vooruitlopen op toekomstige of onuitgesproken behoeften van gebruikers. Hier ligt nog een heel beroepsveld braak. Deze kanttekeningen leiden tot de conclusie dat er nog weinig houvast is om de informatie-voorziening bij de overheid te automatiseren. Nog te weinig wetmatigheden zijn bekend en in kaart gebracht. Het is zelfs de vraag of het takenpakket van de overheid zich als zodanig wel leent voor informatisering. De gegevens-behoefte van de overheid zit immers zeer specifiek in elkaar.

Overheid en gegevens

De mens bouwt zijn kennis op via informatie. Beginnend met bijna 0 ontwikkelt zich zijn kennis omtrent een of ander object, soms zelfs tot bijna compleet. In deze ontwikkeling zijn vier fasen te onderscheiden, ieder met eigen attitudes, eigen informatiebehoeften, eigen gegevenstypen en eigen verwerkingsmethoden.

– *De ludieke fase*. Deze loopt van bijna nul tot een eerste beeld van het object; een -weten-waarover-het-gaat. Bij de ludieke attitude horen: dissidentie, grensoverschrijdend gedrag, emotie, non-verbale gegevens, meerduidigheid.

– *De perifere fase*. Deze loopt tot het herkennen van mensen en/of bedreigingen, het

stellen van problemen. In de perifere attitude horen visie, intuïtie, geloof, verbale gegevens, kladjes.

– *De exploratieve fase*. Deze fase, als die tenminste optreedt, onderzoekt, experimenteert, stimuleert, modelleert totdat er normen gesteld kunnen worden aan het betrokken object (systeem) en er methoden zijn om het te beïnvloeden. Rationaliteit, methode, effectiviteit, optimalisatie horen bij de exploratieve attitude. Hier horen teksten, conferenties, discussies thuis

– *De operationele fase*. Deze fase stuurt fysiek ingrijpen, is normvolgend, efficiënt, geheel bekend (nou ja, op 'verstoringen' na dan). Formulieren en codes zijn de geëigende gegevensvormen.

De specialisatie van functies en het prefereren van één der attitudes door verschillende individuen heeft geleid tot het ontstaan van beroepen die met de verschillende fasen samenhangen. De 'ludieke' kunstenaar, de 'perifere' politicus, de 'exploratieve' wetenschapper en de 'operationele' molenaar zijn bekende voorbeelden. In een organisatie zorgt de structuur ervoor, dat een probleem de verschillende fasen doorloopt binnen de verschillende delen van de organisatie. Ieder bouwt kennis in de eigen fase verder uit. Een topmanager is altijd perifeer bezig, maar wel steeds met andere objecten. Er zijn object-systemen die nooit in de operationele fase zijn aangeland. De maatschappij, het conglomeraat van burgers, instituten etc. is zo'n systeem: Het bestuur van die maatschappij is daarom vooralsnog perifeer of exploratief van karakter.

Soorten gegevens

Er zijn veel soorten gegevens. Ze zijn te onderscheiden naar hun vorm, hun techniek, hun precisie, hun oplossend vermogen etc. In het bijzonder bestaat onderscheid tussen formele gegevens (precies, contextvrij, ondubbelzinnig) en vrije gegevens (vaag, meerzinnig, overlappend, context- en modegevoelig). Formele gegevens zijn ideaal voor het oproepen van operationele informatie (hoe laat gaat de trein naar Utrecht?) maar vrijwel waardeloos bij een perifere informatiebehoefte. Andersom ook. Zo bouw je geen brug met behulp van het Financieel Dagblad en voer je geen politieke

discussie met behulp van ponskaarten. Computers verwerken uitsluitend formele gegevens via routinematige processen. Het verwerken van gegevens ten behoeve van perifere taken kan met behulp van simulatieprogramma's vergemakkelijkt worden. Dat kan veel geëxperimenteer in de dagelijkse praktijk vervangen. Bij operationele bezigheden kan een computer veel werk overnemen, maar niet alles. Daarvoor zijn er teveel verstoringen. Computers worden ook wel ingezet als gereedschap bij niet routinematig werk. Ook creatief werk kent routinematige aspecten. Dat geldt voor het werk van de violist, voor de politicus en voor een leerling op school.

16 Computers kunnen bijvoorbeeld telefoonverbindingen maken en sturen, tekst op papier krijgen, opmaak verzorgen, archieven toegankelijk maken en/of beveiligen. Ze kunnen gegevens meten, opslaan, transporteren, distribueren en presenteren.

Het is ook mogelijk om bij creatief (ludiek, perifeer, exploratief) werk gebruik te maken van machineroutines. Maar dan moet er een onmiddellijke interactie bestaan tussen de mensen en de machine. De mens moet de computer dan letterlijk 'in zijn vingers' hebben. Dat bestaat nu nog niet. Waarschijnlijk zal het over vijf jaar wel kunnen.

Conclusie

De overheid doet (behalve allerlei operationele taken, waar ze eigenlijk van af moet blijven) in hoofdzaak ludiek, perifeer en exploratief werk. Het ondersteunen daarvan met computersystemen is vooralsnog onmogelijk. Dat zal pas in het komende decennium tot ontwikkeling komen. Zelfs dan is het de vraag of het lukt. Met name het idee van de 'expertsystemen' (de alleswetende vraagbaakcomputer) is een fictie.

2.4. Grondstof en product

IR. M. E. E. ENTHOVEN *

Professioneel omgaan met informatie, informatisering en transformatie van informatie en informatievoorziening is binnen de overheid noodzakelijk. Het is bovendien niet te vermijden. Informatie is de essentiële materie waarmee de overheid werkt. Het is grondstof, tussenproduct en eindproduct van vrijwel alle overheidshandelen.

De informatie-overheid

Om goed te functioneren zijn voor de overheid drie aspecten belangrijk:

- de kwaliteit van de informatie in de verschillende 'productiestadia';
- de specificatie van de te leveren producten;
- de productieprocessen dat wil zeggen het verwerken van en het omgaan met de informatie.

Het beheersen van deze aspecten is van vitaal belang. Technologische ontwikkelingen maken het mogelijk het functioneren op informatiegebied te verbeteren. De overheid is verplicht die mogelijkheden te benutten. Niet alleen ten behoeve van het intern functioneren, maar vooral ook ten behoeve van de relatie tussen overheid en maatschappij. De inzet van informatietechnologie biedt nieuwe openingen om tegemoet te komen aan nieuwe behoeften aan dienstverlening in een zich permanent veranderende maatschappij. Een actieve opstelling van de overheid is nodig. Dat kan de flexibiliteit en het vermogen van de overheid tot communicatie tussen haar zelf en de burger aanzienlijk vergroten. Informatietechnologie kan dus leiden tot verbetering van het eigen functioneren van de overheid. Dat moet echter niet de enige drijvende factor achter informatisering zijn. Er zijn belangrijke maatschappelijke megatrends die de overheid

in de richting van de informatisering sturen. Te denken valt aan: de doordringing van high technology in alle hoeken van de samenleving; het verschuiven van de aandacht van een nationale en een mondiale context; de accentverlegging van de korte naar de lange termijn; de ontwikkeling van institutionele zorg naar zelfzorg; het streven naar decentralisatie van beheer, bestuur en communicatie; de omvorming van hiërarchische structuren naar netwerkstructuren. In de maatschappelijke discussie worden verschillende van deze trends samengevat in het beeld van de opkomende informatiemaatschappij. Om in deze informatiemaatschappij volwaardig te kunnen functioneren is het voor de overheid van vitaal belang de informatisering 'in eigen huis' goed onder de knie te krijgen. De vraag is hoe? Hoe kan de overheid haar informatievoorziening het best automatiseren? De meest gereede manier om een antwoord op deze vraag te krijgen is het waarden van de informatieprestaties van de overheid met behulp van de wetten en regels van het marktmechanisme. Vanuit die optiek werkt de overheid in een informatiemarkt. Zij zal in een voortdurende wisselwerking met die markt moeten opereren. Dat kan de overheid alleen maar doen als haar beleid berust op de volgende peilers:

- een goede informatie-inkoopstrategie;
- een innovatieve en marketing gerichte productstrategie;
- een effectieve en efficiënte manier van omgaan met informatie, zowel inhoudelijk als administratief.

Informatisering moet een goed hulpmiddel zijn bij verwezenlijken van overheidsdoelstellingen. Dat kan alleen wanneer het beleid met betrekking tot automatisering van overheidsinformatie gebaseerd is op de hierboven genoemde peilers. Dat is nu niet het geval. De professionalisering van de informatievoorziening binnen de overheid is nog onderontwikkeld. De informatievergaring is gebrekkig. De verscheiden informatie is moeilijk toegankelijk. Overheidsbeleid, en andere overheidsproducten, ontstaan op onduidelijke en dikwijls primitieve wijze. Het omgaan met informatie verloopt binnen de overheid vaak nog archaisch. Niet alleen traditioneel bureaucratische verhoudingen zijn

* Ir. M. E. E. Enthoven, hoofdinspecteur van de Milieuhygiëne.

daarvan de oorzaak. Ook het overheids- personeel is nog nauwelijks getraind in het adequaat omgaan met informatie en informatiseringsmogelijkheden. Er is daarom reden tot ongerustheid over informatisering bij de overheid en wel des te meer, naarmate de samenleving zelf meer geïnformatiseerd raakt.

Overheidsbeleid en informatisering

18

Informatisering kan ten dienste staan van inhoudelijk beleid en ten dienste van besturing en beheer. In dat laatste geval heeft zij een ondersteunende functie. Zowel bij beleidsvorming als bij beleidsuitvoering kan informatie als hulpmiddel worden ingezet; en niet te vergeten verbeterd. Om dit te bereiken is het noodzakelijk dat de informatievoorziening wordt afgestemd op het te ondersteunen beleidsproces. Het in 1984 door minister Winsemius geïntroduceerde model van de beleidslevenscyclus is daarvoor een goed hulpmiddel. Dit model gaat er vanuit dat in de levensloop van ieder beleidsproces vier fasen te onderscheiden zijn: de erkenningsfase, de beleidsvormingsfase (=oplossingen formuleren), de oplossingsfase (=beleidsuitvoering) en de beheersfase. Vanuit dit model kunnen voor iedere fase specifieke eisen en behoeften voor de met het beleid belaste overheidsorganisatie worden afgeleid. Informatievoorziening is één van die behoeften, daaronder begrepen de informatie die nodig is om het beleidsproces zelf te sturen. Die behoefte kan worden vertaald in een beleids-ondersteunend informatieplan. Daarin wordt vastgelegd welke informatie per beleidsfase moet worden verzameld. De vraag of dit in eigen beheer moet worden gedaan of moet worden uitbesteed kan worden beantwoord. Misschien kan zelfs gebruik worden gemaakt van bestaande externe informatiebronnen. De vraag of informatievoorziening wel of niet moet worden geautomatiseerd, welke 'decision-support' en management-informatiesysteem moeten worden opgezet, kan worden beantwoord. In de praktijk blijkt, dat op deze manier de informatie, die voor het beleid nodig is effectiever en efficiënter kan worden verkregen en benut dan met behulp van bestaande informatie-patronen. Die berusten meestal op een paar grote geautomatiseerde datasystemen en vele tientallen, onafhankelijke informatiebestanden, door individuele ambtenaren in de eerste of de tweede levensfase

van het beleid opgezet, zonder behoorlijk inzicht in de reikwijdte en de dynamiek van het beleid. De beleidslevenscyclus leert ook, dat de behoefte aan informatie verandert in de loop van de cyclus. Elke fase kent zijn eigen informatiebehoeften, eigen deelnemers en eigen procedures. Informatisering dient op deze specifieke dynamiek te zijn afgestemd.

Informatisering; algemeen of specifiek?

De rijksdienst kent een groot aantal beleids-terreinen. Elk van deze terreinen bestaat uit meerdere onderdelen. Voor ieder daarvan moet specifiek beleid worden gevoerd. Elk beleid of deelbeleid kent zijn eigen beleids-levenscyclus, met een eigen levensduur en een eigen fasering, een eigen specifieke omvang en aard van de in te zetten hulpmiddelen. Elk beleid kent dus ook zijn eigen informatiserings-behoeften. De onderlinge verschillen tussen de beleidsterreinen zijn zo groot, dat geen algemene of gemeenschappelijke informatie-behoeften bestaan. Hooguit kunnen in sommige fasen op een aantal deelsterreinen gelijksoortige informatiebehoeften voor- komen. Effectieve en efficiënte beleidsvoering betekent voor de overheid organisatie en aanpak van het beleid per beleidsterrein of onderdeel daarvan. Die organisatie en de aanpak dienen uit te gaan van de politieke prioriteitstelling en inhoudelijke beleids- doelstellingen en de politieke prioriteiten die daarin worden aangebracht. De informatisering mag hierop geen uitzondering vormen. Een pleidooi voor een algemeen en/of samen- hangend informatiseringsbeleid voor de rijks- dienst is niet zinvol. De informatisering dient per beleidsterrein (dat wil zeggen meestal op het niveau van de directoraten) te worden geregeld als een afgeleide van de beleids-voering. Op dat niveau dient een samenhangend informatiseringsbeleid te worden opgezet en niet op het niveau van de rijksdienst als geheel. Daarbij moet voldoende ruimte worden gelaten aan de lagere niveaus om de uitvoering van de informatisering optimaal in te passen in hun organisatie.

Belemmeringen voor een rationele en controleerbare informatisering

Om overheidstaken goed te vervullen is een rationele en controleerbare informatisering 'van binnen uit' van groot belang. Dat geldt

voor iedere fase en voor de verschillende beleidsgebieden. Goed management betekent dat informatisering is ingebed in de algemene beleidsvoering. Een dergelijke aanpak wordt bemoeilijkt door een aantal algemene en specifieke belemmeringen.

Tot de algemene belemmeringen behoort dat een centraal steunpunt ontbreekt. Dat steunpunt is nodig om onderdelen van de rijksdienst behulpzaam te zijn bij het opgang brengen van een rationeel informatiseringsproces. Ook een algemene strategie voor een rationele en controleerbare informatisering binnen de centrale overheid is er niet. Het personeel dat nodig is voor een goede informatisering kan nauwelijks worden aangetrokken. Er zijn onvoldoende salarieringsmogelijkheden. In grote delen van de overheid bestaat nog een centrale controle-cultuur, die ook informatisering volgens algemeen bureaucratisch stramien en processen wil laten verlopen. Dat verhindert een doeltreffend verloop van het informatiseringsproces.

Tot de specifieke belemmeringen behoort het ontbreken bij dienstonderdelen van een beleidsstrategie. Een visie op de samenhang van de informatisering met het beleidsproces is er niet of onvoldoende. Financiële middelen zijn ontoereikend. De management-vaardigheid is onvoldoende. Informatisering wordt te weinig gezien als een aspect van de algemene bedrijfsvoering. Medewerkers zijn onvoldoende getraind en opgeleid. Weerstanden in de ambtelijke organisatie tegen het onvermijdelijke veranderingsproces zijn moeilijk te overwinnen. Angst voor verandering in de taakuitvoering, maakt die verandering moeilijk. Deze belemmeringen komen overal in de rijksdienst voor. Eén centraal, samenhangend beleid is niet nuttig. Wat wel nuttig is, is een gezamenlijke aanpak van deze knelpunten. Dat moet gebeuren door een constructief samenspel tussen departementen of onderdelen daarvan. Daarvan kan een stimulerende werking uitgaan. En dat vormt een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle automatisering binnen de centrale overheid.

2.5. Vingerwijzingen

DR. G. ZOUTENDIJK *

- 20 De overheid is op vele wijzen bij de toepassing van de informatietechnologie betrokken: als beleidsmaker (bijvoorbeeld regelgeving ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer), als stimulator van maatschappelijk nuttige activiteiten (bijvoorbeeld een eigen computer-(service)industrie) en als gebruiker. Het gaat in deze inleiding om de laatstgenoemde activiteit.

De overheid als gebruiker

De overheid is niet de enige organisatie waar informatie grondstof en eindproduct is. Dat geldt ook voor andere grote administratieve instellingen zoals banken en verzekeringsmaatschappijen. De efficiency en daarmee de kosten van dergelijke organisaties, zijn in hoge mate afhankelijk van de kwaliteit van informatiesystemen en de informatie-verwerkende processen. In dat kader past nog steeds de stelling dat de informatietechnologie juist op tijd is gekomen om ons te behoeden voor een totale bureaucratiesing. Vooral de administratieve automatisering helpt tegen dat laatstgenoemde, dreigende gevaar. De overheidsbureaucratie is echter taai. Steeds duidelijker wordt dat mogelijke toepassingen van informatietechnologie binnen de overheid aan grenzen gebonden zijn. Terecht constateert de Algemene Rekenkamer dat het met de automatisering binnen de rijksoverheid hier en daar droevig is gesteld. Er zijn veel mislukte projecten. Geld en menskracht wordt verspild. Er is gebrek aan coördinatie, dingen worden dubbel gedaan. Dat heeft geleid tot inflexibele systemen die slecht te onderhouden zijn. Kortom: knoeiwerk op grote schaal. Automatisering binnen de centrale overheid heeft te maken met hetzelfde probleem waarmee de zogenaamde 'Grote Operaties'

hebben te kampen. Zij worden bemoeilijkt door het problematisch functioneren van de overheid, maar moeten daar juist een oplossing voor bieden. Een vijftal knelpunten is daarvoor typerend.

Knelpunten

Een eerste knelpunt is, dat de informatie-behoefte van overheidsorganisaties nauwelijks eenduidig en duurzaam is vast te leggen. Er is geen duidelijke doelstelling en daarop toegespitste organisatie. Een belangrijk deel van de informatie die de overheid nodig heeft voor de dagelijkse beleidsvorming en uitvoering blijkt veranderlijk, modegevoelig, complex en/of niet duidelijk definieerbaar. Dit geldt in het bijzonder voor de informatiebehoefte op het hoogste niveau (ministerraad en parlement). Het formaliseren van deze informatiebehoefte in informatiesystemen is moeizaam en bewerkelijk. Het is bovendien riskant. De gebruiker van de informatie weet vaak niet precies wat hij of zij wil. Sterker nog, hij of zij kan dat ook niet weten. De kans is dan ook reëel dat de uiteindelijke uitkomst niet datgene oplevert wat men er van had verwacht.

Een tweede knelpunt vormt de zwakke coördinatiestructuur binnen de rijksoverheid. Op ambtelijk en beleidsniveau is horizontale afstemming moeizaam. Dat heeft reeds tot vele onderzoeken, commissies en 'revolutionaire' voorstellen geleid. Maar opgelost is het probleem nog steeds niet. Dat kan ook niet, zolang de verticaal verkokerde departementen en individueel verantwoordelijke ministers in ons staatsrecht gehandhaafd blijven. Voor de overheidsautomatisering heeft dit een aantal nadelige gevolgen. Het betekent veel duplicatie, versnippering en onnodige kosten. Ook binnen het informatiebeleid. We komen daar vele, elkaar soms overlappende, soms tegenwerkende actoren tegen: Binnenlandse Zaken, Wetenschapsbeleid, Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (mediabeleid), de PTT (telecommunicatie, viditel etc.) en Economische Zaken. Zij vormen afzonderlijke informatiekoninkrijkes.

Een derde knelpunt is de aard en de structuur van onze binnenlandse bestuurlijke inrichting.

* Dr. G. Zoutendijk, voorzitter Raad van Bestuur Delta Lloyd Verzekeringsgroep N. V.

Er zijn dertien min of meer zelfstandige ministeries. Bovendien zijn er provincies, gemeenten, zelfstandige uitvoeringsorganen, waterschappen, gedeconcentreerde diensten, gemeenschappelijke regelingen etc. Dit brengt een zeer complexe wirwar van informatische relaties met zich mee. Die relaties zijn ingebed in formele en informele taak- en bevoegdheidsverdelingen. Onderlinge afstemming van deze relaties ten behoeve van een eenduidig informatie- en automatiseringsbeleid door en voor de overheid is illusoir.

De onderlinge verstandhouding tussen bureaucratie en politiek vormt een vierde knelpunt. Het is niet ondenkbaar dat een grotere informatieverwerkingscapaciteit binnen de overheidsbureaucratie een verschuiving in machtsverhoudingen tot gevolg heeft. Argumenten om te spreken van een vierde macht worden door de computer versterkt. Automatisering kan leiden tot een versterking van de ambtelijke organisatie ten opzichte van de politiek. En in het verlengde daarvan betekent dit een nog sterkere positie van de regering ten opzichte van het parlement. Dat betekent dat informatiebeleid om een politieke afweging vraagt. Helaas wordt dat nog te weinig onderkend.

Een vijfde knelpunt kan de relatie tussen overheid en burgers gaan vormen. De inzet van de onpersoonlijke, privacy bedreigende computer bij de communicatie tussen overheid en burger, kan de afstand tussen hen aanzienlijk vergroten. Maar het omgekeerde is evengoed mogelijk. De dienstverlening kan er door verbeteren; de overheid kan meer 'klantvriendelijk' worden; de burger kan veel beter worden geïnformeerd over zaken waarbij hij of zij betrokken moet of wil worden (democratisering van de informatieverzorging). Dit zou het democratisch gehalte van de samenleving kunnen verbeteren. Wil dat laatste gebeuren dan is gerichte beïnvloeding van de automatisering dringend vereist. Prioriteiten en keuze-richtingen moeten dan actief vanuit de politiek worden aangegeven. Technisch is veel mogelijk. Het gaat erom wat de politiek wenselijk acht.

Vingerwijzingen

Het is dringend noodzakelijk meer aandacht te schenken aan de politieke, bestuurlijke en

organisatorische achtergronden van de informatievoorziening. Een doeltreffende en verantwoorde automatisering binnen de overheidsorganisatie wordt anders onmogelijk. Enkele vingerwijzingen daarvoor zijn:

- En coördinerend bewindspersoon is noodzakelijk. Hij of zij dient over adequate bevoegdheden te beschikken. Het ligt voor de hand hier de minister van Binnenlandse Zaken voor aan te wijzen. Deze dient zorg te dragen voor geregelde rapporten aan de ministerraad over de uitvoering en de voortgang van het informatiseringsbeleid.
- Een CCOI (Centrale Commissie Overheidsinformatie Voorziening) is geen afdoend middel tegen het geconstateerde gebrek aan coördinatie en professionaliteit. Daarvoor heeft een dergelijke commissie te weinig bevoegdheden. Zij zal de geconstateerde problemen slechts gedeeltelijk kunnen oplossen. Hoe deskundig haar staf ook zal zijn.
- De verschillende stappen in het proces van informatieverwerking en besluitvorming moeten goed worden vastgelegd. Zij dienen steeds voor controle beschikbaar te zijn. Dat is gewenst uit een oogpunt van de ministeriële verantwoordelijkheid en openbaarheid van bestuur. Die eisen zijn niet in strijd met de grondbeginselen van een goede automatische informatie-verwerking.
- Automatisering van de informatievoorziening binnen de overheid staat niet op zichzelf. Zij moet in samenhang bekeken worden met andere ontwikkelingen en veranderingsactiviteiten zoals het verbeteren van de uitvoering van overheidstaken met de bedoeling om deze meer 'klantvriendelijk' te maken; het vereenvoudigen van regelgeving teneinde de inzichtelijkheid en efficiency in de uitvoering te vergroten; het verbeteren van de inter- en intradepartementale coördinatie en het terugbrengen van de kosten van het openbaar bestuur.
- De ontwikkeling en het beheer van informatiesystemen heeft te maken met de kern van vele overheidsactiviteiten. Dat betekent dat uitbesteding slechts in beperkte mate kan plaatsvinden. Waarschijnlijk is dat alleen het geval voor uitvoerende werkzaamheden. De meeste kennis dient 'in eigen huis' beschikbaar te zijn en te blijven.
- Het ontwikkelen van goede informatiesystemen is afhankelijk van samenwerking tussen aan de ene kant materie-deskundigen,

die het 'wat' bepalen, aan de andere kant automatiseringsdeskundigen, die het 'hoe' bepalen. Waar het gaat om het 'hoe' is standaardisatie in methoden en technieken aan te bevelen. Dit maakt een zekere centralisatie van technische know how (ontwikkelingsmethoden, programmerings-technieken en standaardisering in software en hardware, beveiliging etc.) gewenst. Een centrale instantie zou daarom bevoegdheden moeten krijgen om eisen te stellen aan de technische kwaliteiten van informatiesystemen. Zij zou daar ook functioneel verantwoordelijk voor moeten zijn. Maar ook het 'wat' van het automatiseringsbeleid moet meer gezicht krijgen. Daarvoor is op ieder departement een kleine deskundige staf nodig. Die moet belast worden met de verantwoordelijkheid voor en het beheer van informatiesystemen. Deze beleidsambtenaren zouden met de technische deskundigen meer jarenplannen moeten ontwikkelen voor de informatisering van de rijksoverheid. Die plannen zullen de basis moeten zijn voor deelprojecten van beperkte, beheersbare omvang. Jaarlijks zou over de voortgang moeten worden gerapporteerd aan de Staten-Generaal.

- Informatie-uitwisseling met de andere overheden, met de grotere uitvoeringsorganen en met de Staten-Generaal verdient speciale aandacht. Ook hier dient duplicatie zoveel mogelijk vermeden te worden. Bepaalde standaard- en kwaliteitseisen zullen wellicht bij wet moeten worden opgelegd.
- De informatievoorziening van de overheid naar de maatschappij toe moet als een belangrijk onderdeel van het beleid worden gezien. Openbaarheid van bestuur en overheidsvoorlichting kunnen door automatisering (b.v. via videotekstsystemen, in het bijzonder viditel), meer actief worden beoefend. Een koppeling tussen genoemde systemen en bij de overheid opgeslagen gegevensverzameling is wenselijk.

Tenslotte

De automatiseringsproblematiek bij de overheid is zeker niet uniek. Elke grote organisatie heeft te kampen met problemen van grootte, complexiteit, coördinatie, onderlinge tegenwerking en bureaucratie. Het is bij de overheid alleen erger door het ontbreken van duidelijke doelstellingen en de wijze van

besluitvorming aan de (politieke) top.

2.6. Informatisering binnen rechtsbetrekkingen

PROF. MR. E. M. H. HIRSCH BALLIN *

Problemen van overheidsbeleid en overheidsorganisatie worden vaak besproken aan de hand van trefwoorden als instrumentaliteit, effectiviteit en productiviteit. Daarvoor bestaan ook goede redenen. Toch mag niet uit het oog worden verloren dat overheidsorganen nooit anders dan op grond van het recht en binnen het kader van het recht werkzaam mogen zijn. De taken van de overheid worden door het recht gedefinieerd, en de wijze waarop die taken in de bestuurspraktijk worden vervuld, moet naar juridische criteria beoordeeld kunnen worden. Dit betekent dat naar haar aard *elke* overheidsactiviteit – zonder uitzondering – binnen rechtsbetrekkingen moet worden uitgevoerd. 'Binnen rechtsbetrekkingen': dat wil zeggen in het kader van door het recht gevormde relaties tussen overheidsorganen en burgers (c.q. hun organisaties). Daarbij moet worden aangetekend dat de relaties binnen de overheid dienstbaar moeten zijn aan de laatstbedoelde relaties, want in het recht gaat het uiteindelijk om de mensen: de burgers die geen onderdanen (objecten van overheidshandelen) meer zijn, maar subjecten die met eigen belangen, inzichten en rechten in relatie tot de organen van de staat staan. Zo kunnen de uitgangspunten worden samengevat die mijns inziens in de context van een democratische rechtsstaat ook voor het onderwerp van onze bijeenkomst behoren te gelden.

Normering

Wat betekent dit nu voor de 'informatisering' van de overheid?

Het beheer en verkeer van informatie moet, net als het beheer en verkeer van andere 'utensiliën' (B. de Goede) van het bestuur (met name ambtenaren, geld, fysieke dwang, onroerend

goed), door het recht worden genormeerd (zoals ten aanzien van de genoemde utensiliën is geschied in het ambtenarenrecht, comptabiliteitsrecht, enz.). Weliswaar bestaan er al regelingen inzake informatiebeheer en -verkeer (Archiefwet, Wet op de justitiële documentatie, Wet Openbaarheid van Bestuur, de voorgestelde Wet Persoonsregistratie), maar op een vergaande 'informatisering' is ons recht nog niet berekend.

Bij het *inbedden van informatiebetrekkingen in rechtsbetrekkingen* moet worden gelet op voor de burger relevante veranderingen in de werkwijze van het bestuur als gevolg van de 'informatisering'. Een belangrijk punt hierin is de door voorvechters van vergaande 'informatisering' beoogde beschikbaarheid van informatie *op afroep*. Dit betekent, dat bij de voorbereiding van een beschikking gebruik zal worden gemaakt van informatie die door de belanghebbende particulier in een *andere* context – wellicht bij de aanvraag van een andere beschikking – is verstrekt. Dat mag gemakkelijk lijken – niet alleen voor het bestuur, maar ook voor de burger, die daardoor minder formulieren hoeft in te vullen en aan minder onderzoeken hoeft mee te werken –, maar er zijn ook zwaarwegende bezwaren aan verbonden. Het kan immers leiden tot een besturen buiten de burger om. Doordat de burger geen informatie wordt gevraagd, weet hij niet (hoeft hij althans niet te weten) dat ten aanzien van hem een beschikking wordt voorbereid en mist hij de kans met aanvullende of verbeterde informatie en argumentatie de besluitvorming te beïnvloeden. Dit kan bestaande tendenties tot bureaucratiesering – in de zin van een functioneren van de overheid op zodanige wijze, dat zij zich isoleert van de samenleving en zich op interne processen en belangen oriënteert – versterken. Bovendien is het echter (ook gelet op buitenlands onderzoek) twijfelachtig, of informatie die in een *andere* context is verkregen, wel voldoende betrouwbaar is.

Informationeel zelfbeschikkingsrecht

Het gaat hier om een algemeen punt: de *doelgebondenheid van informatie*. Gebruik voor een gewijzigd doel doet afbreuk aan de

* Prof. mr. E. M. H. Hirsch Ballin, hoogleraar Staats- en Bestuursrecht, verbonden aan de Katholieke Universiteit Brabant.

betrouwbaarheid van informatie en kan participanten in legitieme belangen schaden. De vraag in hoeverre het gebruik van informatie beperkt kan c.q. moet worden tot het doel waarvoor deze is verstrekt, moet niet alleen uit privacy-oogpunt, maar uit hoofde van een ruimer op te vatten *informatieel zelfbeschikkingsrecht* (een term ontleend aan de jurisprudentie van het Bundesverfassungsgericht) worden beantwoord, ter bescherming van het belang van degene op wie de informatie betrekking heeft.

Problemen met betrekking tot de doelgebondenheid van informatie kunnen zich ook voordoen in de relaties tussen bestuursorganen onderling, bijvoorbeeld tussen lagere overheid en centrale overheid. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen informatie die behoort tot wat normaliter in het vlak van een openbare werkwijze ligt, en informatie die hogere organen kunnen gebruiken voor, bijvoorbeeld, de uitoefening van toezicht (vgl. ook art. 122 van het voorstel voor een nieuwe Gemeentewet).

Illustratief is hierbij de ontwikkeling in Baden-Württemberg, dat in januari 1985 als eerste Duitse deelstaat besloot tot invoering van elektronische gegevensverwerking in het gehele openbare bestuur. Daarbij werd uitdrukkelijk van de wenselijkheid van 'dwarsverbindingen voor de automatisering en centrale afwikkeling van omvangrijke besluitvormingsprocessen' uitgegaan. Een jaar later gaf dit de Datenschutzbeauftragte van die deelstaat, mevrouw Leuze, aanleiding tot een kritische beschouwing van de 'totale bekabeling van de dienstvertrekken'. Zij wees op de gevaren die uit het oogpunt van het informatieel zelfbeschikkingsrecht zijn verbonden aan de opvatting van de Baden-Württembergse regering, die het bestuur van de deelstaat als één grote 'Informationseinheit' ziet, waarbinnen onbelemmerde papierloze communicatie zou moeten kunnen plaatsvinden. De koppelingsmogelijkheden tussen diensten die zich met zeer verschillende onderwerpen bezighouden zou tot nieuwe vormen van ambtelijk misbruik en besluitvorming op grond van oneigenlijke overwegingen kunnen leiden.

Noodzakelijke regelingen

Een en ander betekent niet dat de informatisering bij de overheid zou moeten worden opgehouden, maar wel dat ze in het bij

een democratische rechtsstaat passende juridische kader moet worden uitgevoerd. In het bijzonder vragen in de wetgeving de volgende punten de aandacht:

a. Het informatieel zelfbeschikkingsrecht: een persoonlijkheidsrecht dat beschermt tegen zonder bijzondere juridische legitimatie, met behulp van op afroep beschikbare gegevens van iemand gevormde 'beelden', die een eigen leven gaan leiden en buiten de betrokkene om gemanipuleerd zouden kunnen worden.

Punt 3.1.3 van het rapport 'Overheidsbestedingen en informatietechnologie' gaat hieraan helaas geheel voorbij. Met het oog op dit recht van fundamenteel belang behoeft artikel 18, derde lid, van de voorgestelde Wet Persoonsregistraties, dat de deur ver openzet voor het gebruik van gegevens buiten de oorspronkelijke context, dringend wijziging.

b. Het recht op tijdige kennisneming door belanghebbenden van de informatie waarop een bestuursorgaan zijn beslissingen zal baseren. Het is in een rechtsstatelijke context ongewenst, dat mensen 'overvallen kunnen worden' door besluiten die – met behulp van gegevens over hen die bij een ander onderdeel van de overheid 'in voorraad' waren – geheel buiten hen om tot stand zijn gebracht. Daaraan zijn overigens ook bezwaren verbonden op het punt van de betrouwbaarheid van de feitenvaststelling: empirisch onderzoek wijst erop dat in een bepaalde context vergaarde gegevens vaak niet goed bruikbaar zijn in een andere context. De wet, houdende algemene regels van bestuursrecht, die ter uitvoering van art. 107, tweede lid, van de Grondwet wordt voorbereid, zou regels moeten bevatten over zo'n recht op tijdige kennisneming door belanghebbenden van informatie op grond waarvan een beslissing wordt voorbereid, die hen treft.

c. De onder a en b besproken aspecten van het gewenste juridische kader convergeren in de – ook rechtens vast te leggen – doelgebondenheid van informatievergaring door het openbaar bestuur. In dezelfde richting wijzen de door Enthoven besproken specificiteit van informatiebehoefte en de door anderen reeds uitgesproken voorkeur voor niet-gecentraliseerde gegevensverzameling.

3. DE HOOFDLIJNEN VAN DE DISCUSSIE

DRS. ING. J. A. KAMPHUIS *

3.1. Inleiding

Het debat over de kwaliteit van de overheidsautomatisering is sterk in beweging. De introductie en groei van elektronische gegevensverwerking in het openbaar bestuur trekt in toenemende mate de aandacht. Niet alleen de ambtelijke organisatie, maar ook politiek, wetenschap en bedrijfsleven raken steeds meer betrokken bij de ontwikkeling. Motieven, benadering en beeldvorming lopen echter sterk uiteen. Verwonderlijk is dit niet. Zoals ook in voorgaande bijdragen met name door Bemelmans en Nielen reeds is aangegeven, wordt regelmatig van onjuiste vooronderstellingen uitgegaan. Veel gebruikte begrippen als informatietechnologie en informatisering hebben weliswaar een zekere gebruikswaarde maar bieden op zich weinig analytisch houvast. De met deze termen aangeduide professionalisering van de informatiefunctie en de daarbij te hanteren technologie roept sterk uiteenlopende associaties op.

Voor velen maakt informatisering deel uit van een toekomstbeeld, dat gekenmerkt wordt door verschijnselen als sociale en industriële innovatie, economische groei, decentralisatie, verbetering van bestuurs-, beheers- en productieprocessen. Voor anderen is het beeld eerder negatief; aantasting van de persoonlijke levenssfeer, centralisatie van de besluitvorming, bedreiging van de traditionele economische bedrijvigheid, computer-analfabetisme, werkeloosheid, ongecontroleerde technocratisering van bestuur.

De in de Rijksdienst gevoerde discussie over

overheidsautomatisering maakt aan deze verwarring geen einde. Integendeel.

Enerzijds wordt automatisering gepresenteerd als oplossing voor vele problemen. Vooral vanuit ambtelijke kring worden reeds lang bestaande knelpunten in organisatie en beleidsproces opnieuw gedefinieerd in termen van informatievoorziening. Men ziet nieuwe kansen om de grenzen van de administratieve organisatie en het bestuurlijke interventievermogen te verleggen. Ook zonder de achtergronden en implicaties volledig te kunnen overzien, staat het management in de rijksdienst positief tegenover initiatieven tot automatisering. Onder druk van bezuinigingen, inkrimping van het personeelsbestand en toenemende complexiteit van regelgeving en beleidsuitvoering, wordt automatisering gezien als een uitweg uit de problemen. Met behulp van de informatietechnologie hoopt men tegemoet te kunnen komen aan eisen als flexibel aanpassingsvermogen, bedrijfsmatig management, verantwoording van beleidsuitvoering en cliëntgericht opereren. Deze verwachtingsvolle visie vindt men ook in het eindverslag van de minister van Binnenlandse Zaken over het project reorganisatie rijksdienst. De inzet van informatietechnologie beschouwt de minister als een van de hoofdlijnen voor toekomstige verbeteringen in het functioneren van de rijksdienst.

Anderzijds zijn er ook schaduwkanten. Het proces van overheidsautomatisering verloopt niet zonder moeilijkheden. Met de regelmaat van de klok wordt melding gemaakt van uit de hand gelopen automatiseringsprojecten. Al jaren besteedt de Algemene Rekenkamer in haar jaarverslagen aandacht aan de ondoelmatige wijze van werken bij het opzetten, onderhouden en doen functioneren van geautomatiseerde informatiesystemen. Eind 1985 heeft de Rekenkamer in een afzonderlijke rapportage opnieuw nadrukkelijk de aandacht van de Regering en Parlement voor deze materie gevraagd.

In dat rapport wordt een uiterst kritisch beeld geschetst van een falende overheidsautomatisering. Belangrijkste punten van kritiek zijn de onduidelijke besluitvorming, het

* Drs. ing. J. A. Kamphuis, adviseur informatiebeleid van de gemeente Tilburg, tevens als universitair docent bestuurskunde verbonden aan de Katholieke Universiteit Brabant.

geringe kostenbesef, het streven naar volmaaktheid, het negeren van voorschriften en procedures en het ontbreken van coördinatie. Hiermee worden niet alleen vraagtekens gezet bij de gebrekkige wijze van aanpak en het uit de hand lopen van kosten, ook de kwaliteiten van het uiteindelijk product laten volgens de Rekenkamer veel te wensen over. Met name vanuit de Tweede Kamer is op deze gang van zaken verontrust gereageerd.

26 Niet alleen de kwaliteit van de overheidsautomatisering staat ter discussie ook de gevolgen van deze ontwikkeling voor de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur zijn in het geding. Met veranderingen in de bestuurlijke en administratieve informatievoorziening verandert er, om met Hirsch Ballin te spreken, ook iets onder de oppervlakte van het openbaar bestuur. 'De aard en inhoud' van het wetgevende, bestuurlijke en rechterlijke werk komen in een nieuw licht te staan. De overheid en het overheidshandelen zijn onderwerp van juridische, politieke, economische en maatschappelijke normen en ontwikkelingen. Ook overheidsautomatisering speelt zich af binnen dit spanningsveld van gevestigde regels, conventies en waarde-oordelen.

Samenvattend mogen we constateren dat het debat over de kwaliteiten van de overheidsautomatisering pendelt tussen oplossing en probleem. Opvallend is het ontbreken van een gedegen probleemanalyse en het hanteren van onvoldoende doordachte stellingnames. Om met Nielen te spreken: 'Het leervermogen van de overheid lijkt nihil'. Toch gaat het om ontwikkelingen die niet alleen grote investeringen met zich brengen, maar naar verwachting ook de toekomstige inrichting en werking van het openbaar bestuur mede bepalen.

Reden genoeg om te proberen de bestaande beelden aan te scherpen. Op het symposium is een poging daartoe gedaan. Het bleek niet eenvoudig om de lijnen van de problematiek scherp te trekken. Vele vraagstellingen werden geïnventariseerd, slechts enkele konden worden uitgewerkt. Gezocht is naar de achtergronden van het moeizame proces van overheidsautomatisering.

In deze bijdrage worden enkele hoofdlijnen van

de discussie doorgetrokken.

Allereerst wordt dieper ingegaan op de overheid als gebruiker van informatie-technologie. De specifieke behoeften van de overheid worden geconfronteerd met de kenmerken van het aangeboden product. In hoeverre is het product van de informatie-technologie toegesneden op de behoeften van de overheid?

Daarna wordt gepoogd de criteria voor de beoordeling van automatisering bij de overheid duidelijker in beeld te krijgen. In feite gaat het om de vraag naar de doelstellingen van het informatie- en automatiseringsbeleid van de overheid.

Tenslotte wordt stil gestaan bij de wijze waarop het proces van automatisering wordt gestuurd. Vooral versterking van de verticale en de horizontale coördinatie geldt vaak als oplossing voor het sturingsprobleem. De vraag is echter of die oplossing wel aansluit bij de problemen van de overheidsautomatisering en bij de kenmerken van de overheidsorganisatie.

Ter afsluiting van elk onderwerp formuleren we enkele samenvattende conclusies.

3.2. De overheid als gebruiker van informatietechnologie

De overheid is een van de meest informatie-intensieve sectoren van onze samenleving. Het primaire binnen overheidsorganisaties bestaat voor een belangrijk deel uit het verzamelen, registreren, bewerken en verspreiden van informatie. Informatie is grondstof en eindproduct. De wijze waarop de informatievoorziening is georganiseerd is bepalend voor het antwoord op de vraag of de informatie als bestuursinstrument succesvol gehanteerd kan worden. Zonder gestructureerde informatievoorziening zou het openbaar bestuur niet kunnen functioneren. Zonder adequate communicatienetwerken is zij machteloos. Ook het oordeel over de kwaliteit van de overheid blijkt uiteindelijk mede gebaseerd op de wijze waarop de overheid in staat is informatie- en communicatieprocessen te besturen en te beheersen. Veranderingen in de informatie-technologie hebben grote gevolgen voor het functioneren van de overheid. Dat geldt overigens ook voor grote delen van het

particulier bedrijfsleven. Ook daar gaat de introductie van informatietechnologie gepaard met grote veranderingen.

Recente rapporten echter zoals die van de Commissie Pannenburg en de Algemene Rekenkamer, roepen het beeld op als zou de overheid de 'technology wave' minder goed opvangen dan het bedrijfsleven. De Commissie Pannenburg ziet voor het bedrijfsleven zelfs een voorbeeldfunctie voor de overheid weggelegd. Als oplossing voor de problemen met de overheidsautomatisering adviseert die commissie een grotere inbreng van het bedrijfsleven. Op welke problemen bij de overheid de commissie Pannenburg daarbij met name doelt wordt niet duidelijk. De vraag of het gaat om het gebruik, het aanbod of het beleid met betrekking tot de automatisering wordt niet beantwoord.

Waar die grotere inbreng van het bedrijfsleven zich op moet richten, blijft dan ook onduidelijk. Deze beeldvorming van het bedrijfsleven als reddende engel bij mislukkende overheidsautomatisering, is reeds van verschillende kanten in twijfel getrokken. En niet ten onrechte. Niet alle automatiseringsprojecten in het bedrijfsleven zijn vergelijkbaar met die van de overheid. Ook het bedrijfsleven kent mislukte projecten. De neiging tot misplaatste ophemeling (van *het* bedrijfsleven) of diskwalificatie (van *de* overheid) is weinig vruchtbaar. Uiteindelijk bevinden overheid en bedrijfsleven zich in hetzelfde schuitje. Het is ingewikkeld en moeizaam om op de huidige automatiseringsmarkt 'value for money' te vinden. Het nut van vergelijkingen is beperkt. Zinvoller lijkt de poging een duidelijker inzicht te ontwikkelen in de mogelijkheden en beperkingen van de overheid als gebruiker van informatietechnologie. De vraag dringt zich op in hoeverre de gebruiksomgeving van de overheid zo specifiek is dat dit belangrijke gevolgen heeft voor de wijze waarop en de mate waarin automatisering kan worden doorgevoerd. Een nadere specificatie van de vraagzijde is dus nodig. Daarvoor is het echter van belang de aanbodzijde van de automatiseringsmarkt duidelijker in beeld te brengen. Een beter begrip van het uiteindelijk product, de overheidsautomatisering, is alleen mogelijk door confrontatie van beide zijden.

De aanbodzijde

Wanneer eenmaal besloten is te gaan automatiseren, komt ook het moment dat gekozen moet worden voor bepaalde apparatuur, programmatuur, gegevensstructuren, ontwikkelingsmethodieken etc. Het beeld van de aanbodzijde is zeer verscheiden. Er is sprake van een sterke productdifferentiatie. Elke producent creëert eigen varianten die voor de consument onderling moeilijk vergelijkbaar zijn. Zij worden gehanteerd als strategisch instrument om hun eigen deelmarkt de creëren en te beschermen. Standaardisatie en normering van productspecificaties bevinden zich nog in een beginfase. Onderlinge koppeling en integratie is nog maar beperkt mogelijk en alleen tegen hoge kosten. Bovendien gaat het vaak om een complex product waarbij apparatuur- en programmatuur- componenten zijn vermengd met (externe) dienstverlening. Zij worden samengevoegd tot een uniek geheel dat voor de leek moeilijk te beoordelen is. De levenscycli van de producten zijn kort. Ontwikkelingen gaan in deze groeisector van de industriële innovatie erg snel. De consument wordt daardoor geconfronteerd met een snel veranderend productaanbod, korte afschrijvingstermijnen en onzekere marktontwikkelingen. Het gedrag van producenten op deze instabiele en turbulente markt is te typeren als monopolistische concurrentie. Investerings in informatietechnologie – ook al lijken ze relatief gering – hebben daardoor een belangrijke strategische waarde. Zij bepalen de automatiseringsmogelijkheden in de toekomst. Alleen tegen hoge kosten is men nog in staat over te schakelen op de producten of diensten van een andere leverancier. Van consumenten-souvereiniteit is dan op dit terrein ook nauwelijks sprake. Klantenbinding wordt in de automatiseringswereld maar al te vaak letterlijk opgevat. Alleen door een bundeling van krachten in gebruikersverenigingen is enige invloed op de productspecificaties mogelijk. Dat betekent in feite dat het aanbod in belangrijke mate de vraag bepaalt.

De vraagzijde

Niet alleen de kwaliteiten van het aangeboden product zijn bepalend voor de mogelijkheden en beperkingen van automatisering bij de overheid. Vooral de specifieke gebruiksomgeving speelt een belangrijke rol. Een van de

meest in het oog springende kenmerken is de complexiteit en omvang van de overheid. Taken en bevoegdheden van de overheid zijn in de loop der jaren tot stand gekomen op basis van uiteenlopende juridische, politieke, economische en maatschappelijke uitgangspunten. Het resultaat is een heterogeen conglomeraat van veelkleurige verzelfstandigde organisaties (departementen, provincies, gemeenten, waterschappen, zelfstandige bestuursorganen etc.). Deze organisaties hebben hun eigen taakveld, hun eigen organisatorische en bestuurlijke identiteit, hun eigen 'nestgeur' en hun democratische verantwoordingsplicht. Onderlinge integratie en coördinatie zijn zowel politiek als ambtelijk zwak ontwikkeld.

Formeel juridische relaties gericht op eenheid in bestuur en beleid blijken in de praktijk daartoe niet te leiden. Autonome netwerken waarbinnen iedereen van iedereen afhankelijk is, bepalen de praktijk van het overheidshandelen. Die autonome netwerken zijn niet geformaliseerd. Dat bemoeilijkt automatisering.

Ook intern zijn overheidsorganisaties complex. Taak- en bevoegdhedenverdeling hebben er voor gezorgd dat ze in talloze kleine eenheden versnipperd zijn. Automatiseringsprojecten zijn tot dusver vooral gekoppeld aan de primaire taken van een bepaald organisatieonderdeel. Daarmee is dat betreffende organisatieonderdeel de eerste en vaak enige verantwoordelijke voor het definiëren van informatiebehoefte en de eisen die daaruit volgen voor het informatiesysteem. Maar de automatisering bereikt een volgend stadium. Daarin kunnen informatiesystemen worden opgezet die verschillende organisatieonderdelen, departementen en bestuurslagen bestrijken. Zij kunnen gezamenlijk gebruik maken van gegevensbestanden. En dat betekent een exponentieel toenemende ingewikkeldheid van alle informatiebehoefte en systeemeisen. Daarmee moet rekening worden gehouden. Het is zeer de vraag of het mogelijk is deze complexiteit bestuur- en beheersbaar te houden. De zwakke verticale en horizontale coördinatiestructuren van de overheid doen in ieder geval het ergste vrezen.

Een tweede kenmerk van de gebruiksomgeving is de aard en inhoud van het beleidsproces. De overheid produceert beleid. Het proces waarin dit beleid tot stand komt is echter lang niet altijd

helder, voorspelbaar, herhaalbaar en consistent. Veel beleidsprocessen kennen in de praktijk een complex en gefragmenteerd verloop. Daarbij spelen uiteenlopende en vaak tegenstrijdige belangen een rol. In dit strijdperk van belangen is informatie al gauw een machtsinstrument met vele gebruiksmogelijkheden. De politieke en bureaucratische besluitvorming is een proces met vele ratio's. Het ontwikkelen van bestuurlijke informatiesystemen is dan ook een zeer moeizame taak. Automatisering van beleidsprocessen is aan beperkingen onderhevig.

Een derde karakteristiek is de aard van de objecten waarop het overheidshandelen zich richt. Dat heeft belangrijke gevolgen voor de informatie die over die objecten verzameld kan (en soms mag) worden. De overheid probeert met diverse instrumenten sturing te geven aan de samenleving. Om dat effectief te kunnen doen is informatie nodig van en over de sturingsobjecten (personen, onroerend goed, voertuigen, economische activiteiten, maatschappelijke activiteiten, rechtspersonen etc.). Deze informatieverschaffing leent zich in principe voor automatisering. Registratie en vernieuwing van informatie is mogelijk. Maar daarmee is nog geen correcte afspiegeling gegarandeerd van de werkelijkheid die men wil besturen. De kwaliteit van die afspiegeling hangt vooral af van:

- de mate waarin sturingsobjecten bereid en/of in staat zijn de benodigde gegevens te verstrekken (bijvoorbeeld ten behoeve van een persoonsregistratie);
- de mate van stabiliteit en variëteit in relatie tussen overheid en object; (bijvoorbeeld de wijzigingen die de invoering van de tweeverdienerswetgeving noodzakelijk maakt ook op andere terreinen);
- de validiteit, robuustheid en integriteit van de gehanteerde gegevens en modellen (bijvoorbeeld de wijzigingen in de bevolkingsprognoses en de consequenties daarvan voor de volkshuisvesting zeker als dit gecombineerd wordt met veranderde woonruimtebehoefte).

Als het om automatisering gaat, veroorzaakt de te besturen werkelijkheid voor de overheid op al deze drie punten problemen.

Een vierde kenmerk is de maatschappelijke positie van de overheid. In onze samenleving bekleedt de overheid de positie van de

monopolist in bindende voor alle burgers geldende regels en waardetoedeling. Deze machtspositie brengt met zich mee dat overheid en overheidshandelen worden onderworpen aan de randvoorwaarden die de parlementaire democratie en de constitutionele rechtsstaat stelt. In de praktijk resulteren deze voorwaarden in een veelheid van normatieve uitgangspunten. Daaraan worden het functioneren en de taakvervulling van overheidsorganisaties getoetst. Enkele van die uitgangspunten zijn gevat in begrippen als openheid, openbaarheid, controleerbaarheid, ministeriële verantwoordelijkheid, doelmatigheid, grondrechten, algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Automatisering van de overheidstaak betekent dan ook dat de geautomatiseerde systemen aan de hierboven genoemde uitgangspunten moeten voldoen. Vooral dit gegeven kan grote gevolgen hebben voor de inrichting en de kosten van overheidsautomatisering.

Conclusies

Overheidsautomatisering betekent automatisering in een bijzondere en veel-eisende gebruiksomgeving. Inzicht in de eisen van die omgeving is onvoldoende aanwezig. De overheid kent haar eigen informatiebehoeften niet. Haar vraag deponereert zij op een markt, waar zij traditioneel geen eigen deskundigheid bezit. Haar vrijheid van handelen op deze markt wordt bovendien nog beperkt door een veelheid aan voorwaarden en een omvangrijk eisenpakket. Hoe kunnen in deze situatie vraag en aanbod op een weloverwogen wijze op elkaar worden afgestemd? Strategieën en instrumenten om die afstemming te verbeteren ontbreken. Het aanbod overheerst ten onrechte de vraag.

Naast dit gebrek zijn er andere factoren, die het falen van automatiseringsprojecten bij de overheid veroorzaken. Gering kostenbesef, het streven naar perfectie, onduidelijkheid in de besluitvorming en het negeren van voorschriften behoren tot die factoren. Het is echter te gemakkelijk om de probleemanalyse daartoe te beperken. Meer inzicht in het waarom van deze factoren is nodig. Anders is het bijna onmogelijk om verbeteringen aan te brengen. De overheid lijkt geneigd haar eigen mogelijkheden te overschatten, wanneer automatisering als hulpmiddel wordt ingezet. Men realiseert zich onvoldoende dat het inzicht

in de bestuurlijke mechanismen die binnen de overheid werkzaam zijn, nog maar gebrekkig is. Onder druk van het streven naar doelmatigheid wordt soms overhaast tot automatisering overgegaan. Dat wordt ook gestimuleerd omdat een organisatie met computers nog altijd het beeld oproept van een moderne organisatie. Maar niet elk probleem is met een computer oplosbaar. En er bestaat geen automatiseringsproject, ook niet binnen het bedrijfsleven, zonder problemen. Toch betekent dit alles niet dat de huidige automatiseringsactiviteiten binnen de overheid veroordeeld moeten worden. Automatisering is overal een proces met vallen en opstaan. Het snijvlak tussen overheidsorganisatie (consument) en informatietechnologie (producent) is nog omgeven met spanningen en onzekerheid. Pogingen tot verbetering zullen van beide zijden de nodige aanpassingen vragen. Een realistische kijk op elkaars mogelijkheden en beperkingen is daarvoor een eerste vereiste.

3.3. Doelstellingen van overheids-automatisering

Steeds nadrukkelijker wordt in de bestuurspraktijk de interne en de externe informatievoorziening herkend en erkend als zelfstandig instrument om de samenleving te sturen en te beïnvloeden. In dat sturingsproces moeten permanent beslissingen worden genomen over doeleinden, middelen en activiteiten. Deze politieke en bureaucratische besluitvorming vindt plaats op basis van informatie, door het uitwisselen en beoordelen van informatie en met al uiteindelijk resultaat informatie voor anderen. De functie van informatie in het beleidsproces wordt steeds meer als een zelfstandige gezien. Deze zienswijze is niet volstrekt nieuw. Informatievoorziening en besluitvorming zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De afgelopen decennia zijn veel initiatieven genomen om de besluitvorming te rationaliseren. De meeste daarvan kunnen ook beschouwd worden als pogingen om de informatievoorziening te verbeteren. Tot nu toe heeft men zich echter nooit geconcentreerd op de informatie zelf. Organisatiestructuur, taakverdeling, coördinatieprocessen en beleidsinstrumenten stonden centraal. Afzonderlijke aandacht voor de informatievoorziening is het gevolg van de toepassing van nieuwe technologieën. Automatisering van de

informatievoorziening dwingt een organisatie tot het analyseren en formaliseren van informatiebehoeften en informatiegebruik. Het verzamelen, registreren, bewerken en verspreiden van gegevens blijkt ook zelf te beïnvloeden en te sturen. Dat inzicht is met name belangrijk bij bestuurlijke automatisering. Tot voor kort ging de aandacht vooral uit naar grote administratieve systemen voor productie-automatisering. Nu komen productie-automatisering en met name bestuurlijke automatisering meer in het middelpunt van de belangstelling te staan. Door deze ontwikkeling worden de opzet, de inhoud en de effecten van de geautomatiseerde informatievoorziening steeds belangrijker. De zelfstandige functie van de informatie dwingt tot het formuleren van eigen doelstellingen en het inzetten van eigen middelen. Het is dit informatiebeleid waarbinnen de overheids-automatisering zich dient af te spelen. Duidelijkheid is nodig over de vraag wat wel en wat niet met automatisering bereikt moet worden. In de praktijk ligt hier een belangrijk probleem. Het ontwikkelen van een inhoudelijk informatiebeleid staat binnen de overheid nog in de kinderschoenen. Het inzicht in de relatie tussen technologische ontwikkelingen en de inrichting en het functioneren van de eigen organisatie is gering. Informatisering bedoeld als verzelfstandiging en professionalisering van de informatiefunctie heeft voor velen het karakter van een voetzoeker: niet te lokaliseren en op weg naar een onbekend doel. Zowel op ambtelijk als op politiek niveau worden uitgangspunten niet geformuleerd en prioriteiten niet gesteld. Een duidelijke veranderingsstrategie ontbreekt. Overheidsautomatisering is een schoolvoorbeeld van incrementeel beleid.

De discussie in de afgelopen jaren over de kwaliteit van de overheidsautomatisering richt zich dan ook voornamelijk op de doelmatigheid van incidentele activiteiten. Het zijn met name de mislukte projecten, onrendabele investeringen en onnodige hoge kosten die de aandacht trekken. Automatisering is echter een te ingrijpende en te omvangrijke ontwikkeling om alleen op basis van incidenten te beoordelen. Het wordt tijd om na te denken over de vraag wat wij met automatisering beogen en denken te bereiken.

Vingerwijzingen voor beleid

'Bevordering van een meer doeltreffende en doelmatige informatievoorziening' is de meest gehanteerde doelstelling van overheids-automatisering. In gewoon nederlands gezegd: De informatievoorziening kan beter en goedkoper. Dat is op zichzelf juist, maar het is te weinig. Op belangrijke vragen komt geen antwoord. Wat is beter? Welke doelen worden nagestreefd? Voor welke problemen biedt automatisering een oplossing? Welke problemen worden door automatisering veroorzaakt?

Het zijn juist de antwoorden op deze vragen die vingerwijzingen opleveren voor een informatiebeleid. Dat beleid heeft verschillende aspecten. Omdat informatievoorziening het geheel van activiteiten omvat, nodig om een organisatie de informatie te leveren voor het vervullen van haar taak, liggen deze aspecten van het informatiebeleid in het verlengde van de aspecten, die de taken van de overheid in het algemeen kenmerken. Een globale inventarisatie levert het volgende op:

Juridische aspecten zoals:

- normering van informatiebetrekkingen tussen overheidsorganen, organisaties, bestuurslagen en tussen burger en overheid;
- bescherming van grondrechten (waaronder met name het recht op persoonlijke levenssfeer);
- respecteren van het bestaande stelsel van staats- en bestuursrechtelijke normen zoals algemene beginselen van behoorlijk bestuur en openbaarheid van bestuur.

Politieke aspecten zoals:

- inperking van de politieke vrijheid van handelen door de eisen die de technologie stelt;
- vervreemding tussen politiek en maatschappij wanneer het beleid teveel steunt op een geautomatiseerd werkelijkheidsbeeld in plaats van op de werkelijkheid waarin de burgers leven;
- ondersteuning van de politieke besluitvorming door beter toegankelijke informatie van hogere kwaliteit en gericht op de eigen behoeften;
- gevolgen voor de machtsverhoudingen tussen parlement, regering en ambtelijke organisatie of tussen onderdelen daarvan.

Maatschappelijke aspecten zoals:

- gevolgen voor de inhoud en de mogelijkheden van communicatie tussen burger en overheid;
- veranderingen in de aard en de kwaliteit van de dienstverlening;
- de afweging tussen het belang van het informatiele zelfbeschikkingsrecht van de burger en het belang van een rationele overheid;
- afwenteling van lasten en risico's van gegevensverzameling door de overheid op de samenleving.

Economische aspecten zoals:

- inzicht in de bedrijfsvoering door de overheid en met name de verhouding tussen de kosten van automatiseringsactiviteiten en de opbrengsten;
- afweging van te voorziene kosten en veronderstelde baten van afzonderlijke projecten;
- stimulering van betrokken sectoren in het bedrijfsleven via een gericht investeringsbeleid.

Organisatorische aspecten zoals:

- aanpassing van bestaande intra- en interbestuurlijke organisatiestructuren aan veranderingen in de informatievoorziening en de communicatie;
- herbeziening op traditioneel gegroeide taak- en bevoegdheidsverdelingen naar aanleiding van nieuwe eisen van logisch en technisch systeembeheer en verzelfstandiging van de informatiefunctie;
- gevolgen voor werkgelegenheid, kwaliteit van de arbeid en vorming en opleiding van het personeel.

Beleids- en beheersaspecten zoals:

- kwalitatieve ondersteuning van de voorbereiding, bepaling uitvoering, evaluatie en bijsturing van het beleid;
- rationalisering van het inhoudelijk beleid door grotere doeltreffendheid en doelmatigheid;
- gevolgen van de grotere mogelijkheden tot informatieverwerking voor het interventievermogen van de overheid;
- ondersteuning van ontwikkelingen als zelfbeheer, deregulering, reorganisatie, bedrijfsmatig opereren etc.;
- aanpassing van bestaande management- en beheersstructuren en de daarvoor benodigde

deskundigheid;

- aanbrenge van prioriteiten en onderlinge afstemming van investeringsplannen;
- vormgeving van organisatie en beheer van automatiseringsprojecten.

Technische aspecten zoals:

- planning van de informatie-infrastructuur in relatie tot het gewenste besturings- en beheersmodel;
- vaststelling van standaarden op het terrein van apparatuur, programmatuur, communicatieprotocollen, ontwikkelingsmethodieken etc.;
- beoordeling van afzonderlijke systemen op basis van prestatie-eisen als doeltreffendheid, doelmatigheid, dynamische robuustheid, gebruiksvriendelijkheid en integreerbaarheid.

31

Veel van het hier opgesomde behoeft nadere uitwerking naar inhoud en onderlinge samenhang. Ook wordt geen volledigheid gepretendeerd. Deze vingerwijzingen willen alleen de noodzaak van een breder informatiseringsbeleid onderstrepen. Het gaat bij automatisering niet alleen om technologie en rationalisering van de bedrijfsvoering. Een veelheid van factoren is in het geding. Elk van bovengenoemde aspecten brengt zijn eigen afwegingen met zich mee met steeds andere beoordelingscriteria. Zowel de noodzaak van als de beperkte mogelijkheden tot sturing en beheersing van de overheidsautomatisering komen met dit caleidoscopische geheel duidelijk naar voren.

Conclusies

De beeldvorming rond de kwaliteit van de overheidsautomatisering is eenzijdig. Het is niet voldoende te kijken naar technische kwaliteiten, procedures en kosten. Meer aspecten spelen een rol.

Het ontbreken van een genuanceerd oordeel heeft wellicht dezelfde oorzaak als de wildgroei en chaos in automatiseringsactiviteiten: het gebrek aan een duidelijke bestuurlijke visie op de inhoud, totstandkoming en effecten van automatiseringsactiviteiten in de rijksdienst. Een zinvolle evaluatie en bijsturing zijn daardoor nauwelijks mogelijk. Afzonderlijke automatiseringsprojecten passen niet in een groter geheel. Er ontstaat wanorde en ondoelmatigheid. Om die situatie te door-

breken is het noodzakelijk de automatisering van de informatievoorziening en de communicatie beleidsmatig te onderbouwen. De computer vraagt om actieve sturing niet alleen in de zin van systeemprogrammatuur, maar ook in de zin van beleid. Beleid dat er op gericht is de technologie aan te passen aan de specifieke organisatie, rol en positie van de overheid in onze samenleving in plaats van omgekeerd.

De kennis en de bestuurlijke wil om dat beleid tot stand te brengen ontbreken vaak. Wil de overheid in de toekomst aan de eisen van datacommunicatie blijven voldoen, dan zijn nu stringente technische en inhoudelijke richtlijnen nodig.

Dat gebrek aan kennis en bestuurlijke wil geldt ook voor de sturing van ontwikkelingen op andere beleidsterreinen. Herstructurering van diverse gebieden van zorg brengen naar verwachting grote veranderingen teweeg in de informatievoorziening. Te denken valt aan de herstructurering van het stelsel van belastingen, sociale zekerheid, gezondheidszorg, arbeidsvoorziening, etc.

Hetzelfde geldt voor ontwikkelingen als privatisering, deregulering, zelfbeheer en decentralisatie. Op al deze terreinen bestaat nauwelijks aandacht voor de informatische aspecten van het overheidshandelen. Toch zal de geautomatiseerde informatievoorziening al gauw een doorslaggevende factor blijken te zijn voor het succes of het falen van deze operaties. Als de informatievoorziening op ondoordachte wijze wordt georganiseerd zullen uitvoerbaarheid, beheersbaarheid, flexibiliteit en kostenbesparing schone en vrome wensen blijven.

De keuze is simpelweg deze: willen we nu het automatiseringsschip van staat op een duidelijke koers leggen of wachten we op de snel hoger wordende prijs van de kerende wal.

3.4. Sturing van overheidsautomatisering

Overheidsautomatisering kenmerkt zich door een eigen specifieke gebruiksomgeving. De onderlinge afstemming tussen behoeften aan gebruikerszijde en de mogelijkheden van de informatietechnologie verloopt hierdoor moeizaam. De informatiefunctie moet nadrukkelijker herkend en erkend worden als bestuurs- en beheersbaar.

Vele aspecten van organisatie en functioneren van de overheid hebben consequenties voor het ontwikkelen van een zelfstandig informatiebeleid en omgekeerd. Wanneer we de hoge kosten van het stap voor stap voortmodderen in geïsoleerde projecten niet meer willen accepteren is een strategisch beleidskader nodig. Uitwerking daarvan kan de inhoudelijke criteria en de doelstellingen voor afzonderlijke automatiseringsactiviteiten opleveren.

Met deze beschouwingen zijn enkele grote lijnen aangegeven van de discussie rond overheidsautomatisering. Nadere uitwerking zal nog de nodige voeten in de aarde hebben. Op dit moment echter ligt het accent niet op de doeleinden van het informatiseringsbeleid, maar op het meest geschikte sturingsmodel. De vraag wie stuurt wat, wanneer en hoe krijgt meer aandacht dan de vraag in welke richting gestuurd wordt. Falende automatiseringsprojecten leiden tot discussies rond middelen en procedures. Het waartoe en waarheen blijft onbesproken. De roep om betere coördinatie en een andere verdeling van bevoegdheden is daarvan een duidelijk voorbeeld.

Toenemende coördinatiebehoeften

Waar ontwikkelingen uit de hand dreigen te lopen, ontstaat behoefte aan centrale sturing. Het terrein van de overheidsautomatisering maakt op deze regel geen uitzondering. De kosten van automatisering worden hoger. Het inzicht in doel en achtergronden van automatisering vervaagt verder. De roep om coördinatie en centrale sturing wordt luider. Voorstellen ter verbetering van de bestaande coördinatiestructuren werden begin 1985 op de regeringstafel gedeponneerd door de Commissie Overheidsbestedingen en Informatietechnologie. 'Een belangrijk onderwerp dat om coördinatie over de gehele overheid vraagt is de communicatie tussen de verschillende overheidsadministraties; een des te belangrijker onderwerp gezien in het perspectief van een in hoge mate op datacommunicatie geënte gegevensuitwisseling. De introductie van stelsels voor elektronische tekstbehandeling op de werkplek, datacommunicatie in het algemeen en alle daarmee samenhangende mogelijkheden, vragen zowel een binnen de overheid gecoördineerde aanpak als een direct op de organisatie gerichte begeleiding en sturing. De coördinatie is noodzakelijk ten

behoefte van de communicatie tussen en binnen de organisaties. De begeleiding en sturing dient om het management in het besluitvormingsproces rondom aanschaf en onderhoud van de middelen op deskundige wijze te ondersteunen. Voor de coördinatie beveelt de commissie aan op korte termijn op te richten de Centrale Commissie Overheids Informatievoorziening (CCOI), waarin belanghebbenden zijn vertegenwoordigd. De CCOI heeft met betrekking tot een gering aantal haar ter coördinatie toe te vertrouwen werkterreinen de bevoegdheid plannen voor de gehele overheid vast te stellen, die als leidraad voor de autonome organisaties dienen, alsmede bindende regels op te leggen waar zulks voor het efficiënt kunnen functioneren van de overheid noodzakelijk wordt geacht'. Onder het motto 'coördinatie: minder waar kan, en bindend waar moet', wordt gepleit voor een centrale sturing op hoofdlijnen. De redenering is duidelijk. Overheidsbestedingen zijn een instrument voor stimulering van economische en technologische ontwikkelingen. De overheid moet dat instrument duidelijk en blijvend hanteren. Daarvoor moeten de behoeften bij de overheid op elkaar worden afgestemd. Voor het gemak wordt daarbij het efficiënt functioneren van de overheid gelijk geschakeld met een verondersteld niveau van datacommunicatie binnen en tussen overheidsorganisaties. Vervolgens wordt de conclusie getrokken dat in technologisch opzicht normering en standaardisatie noodzakelijk zijn. De taak van het CCOI is dan ook volgens de commissie '... het formuleren op technisch niveau van een aantal bindende regels die er in voorzien dat datacommunicatie tussen overheidsdiensten niet door afwijkende keuzen van de autonome partijen wordt verhinderd of bemoeilijkt'.

Het hiervoor al genoemde rapport 'Overheids-automatisering' van de Algemene Rekenkamer (1985) besteedt eveneens uitdrukkelijk aandacht aan de coördinatie van de overheids-automatisering. Die aandacht spitst zich toe op de coördinerende taak van de minister van Binnenlandse Zaken, de effectiviteit van de gehanteerde coördinatie-instrumenten en de bereikte resultaten. Het rapport komt tot alarmerende conclusies. Bestaande coördinatiestructuren en procedures blijken zonder uitzondering onvoldoende. Interessant is echter de vraag waarop de Rekenkamer deze conclusies baseert, welke criteria zij aanlegt.

Die criteria ontleent de Rekenkamer aan de nota van de minister van Binnenlandse Zaken 'Organisatie en informatievoorziening: instrumenten van bestuur' (1979). De in die nota bepleite coördinatie-instrumenten worden op hun effectiviteit getoetst. Het is opvallend welk geloof de Rekenkamer aan die coördinatie hecht. Bestaande problemen in de overheids-automatisering worden vertaald in coördinatie-knelpunten. Dat geldt zowel voor beleids- als voor beheers- en uitvoeringsproblemen. Het is logisch dat de aanbevelingen en oplossingen zich vervolgens richten op een versterking van deze coördinatie. Dat zijn:

- verruiming en formalisering van de bevoegdheden van de coördinerend bewindspersoon;
- versterking van de interdepartementale overlegstructuur;
- ondersteuning van intra- en interbestuurlijke coördinatie door wetgeving;
- het beschikbaar stellen van deskundige medewerkers voor bestaffing van het coördinatie-orgaan;
- verbetering van de meta-informatie ten behoeve van de coördinatie;
- standaardisering van de methodologische hulpmiddelen;
- het nastreven van standaarden voor apparatuur en programmatuur;
- sancties voor het niet in acht nemen van richtlijnen;
- coördinatie van personele aangelegenheden als het gaat om automatiseringsdeskundigheid.

Voor de Rekenkamer is het duidelijk dat de wanorde in de automatisering alleen een halt toe geroepen kan worden door de centrale coördinatie te versterken. Tot een zelfde conclusie komt het parlement, bij de bespreking van het rapport van de Algemene Rekenkamer. De Kamer is nagenoeg wanhopig over zoveel bestuurlijk onvermogen. Zij dringt ten sterkste aan op meer sturing en coördinatie. De CCOI wordt daarvoor verder opgetuigd. Zij wordt verbreed tot centraal adviesorgaan inzake het informatievoorzieningsbeleid van de overheid. Over inhoudelijke invulling van dit beleid wordt nauwelijks gesproken.

'Centraal bepaalde richtlijnen' lijkt het tovermiddel om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de informatievoorziening te verhogen. De vraag naar het waarom of het waartoe van deze centrale coördinatie wordt

nauwelijks gesteld. In de discussies worden verschillende argumenten gebruikt:

- de noodzaak van technische standaarden ten behoeve van communicatie en het gezamenlijk gebruik van gegevensbestanden;
- betere beheersstructuur van verspreide automatiseringsactiviteiten;
- mogelijkheden tot verbetering van de dienstverlening;
- betere mogelijkheden tot bescherming van privacy en beveiliging;
- kwaliteitsverbetering van de informatievoorziening ten behoeve van een consistente beleidsvorming;
- het voorkomen van ondoelmatigheid bij het verzamelen, registreren, bewerken en verspreiden van informatie.

Op zich is dit alles nastrevenswaardig. De vraag is echter of coördinatie en centrale sturing de enige en/of juiste middelen zijn om dit te bereiken. 'Hoe meer coördinatie, hoe beter' lijkt het advies. De vraag is of dit devies nog aansluit bij de huidige automatiseringspraktijk en de veranderingen binnen de centrale overheid (ook in het denken over coördinatie).

Kanttekeningen

Niet alle informatiebeleid kan centraal worden gevoerd. De discussie over centraal of decentraal gestuurde informatievoorziening is onder informatiseringsdeskundigen niet nieuw. Maar niet alleen technische factoren behoren in die discussie een rol te spelen. Vele argumenten wijzen in decentrale richting. Het streven naar 'zelfbeheer' binnen de rijksdienst leidt tot decentralisatie en deconcentratie van middelen en instrumenten. De zelfstandigheid op decentraal niveau, gecombineerd met een verantwoordingsplicht wordt zwaarder aangezet. Automatisering van de informatievoorziening is (ook) een middel om deze zelfstandigheid inhoud te geven en toch controle mogelijk te maken. Daarnaast moet ook de grote mate van onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen rondom automatisering tot een voorzichtige en kleinschalige aanpak leiden. Het is de vraag of de overheid wel in staat is centraal een verantwoord informatiseringsbeleid te ontwikkelen.

Coördinatie kost ook geld. Soms zelfs meer dan het oplevert. Centrale beleids- en planvorming brengen kosten met zich mee. Daarbij valt niet alleen te denken aan de kosten van het CCOI en

haar ambtelijke ondersteuning. Sturing en coördinatie vragen ook om een eigen instrumentarium, een veelheid van afstemmingsrelaties, procedures, controles en bijsturing van ontwikkelingen die reeds in gang zijn gezet.

Voor decentralisatie pleit eveneens de mogelijkheid informatie te beschermen en te beveiligen. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer en spreiding van risico's zijn gebaat bij beperking van centraal gestuurde systemen en netwerken. Tussen organisatie, beleidsproces en informatievoorziening vindt een wisselwerking plaats. Informatievoorziening is geen element dat uit het beleidsproces of uit de organisatie los gemaakt kan worden. Het leent zich daarom afzonderlijk moeilijk voor centrale sturing. De structuur en de inhoud van de informatievoorziening vormen een afspiegeling van de identiteit van een organisatie. Zij maken vaak duidelijk hoe zelfstandig een organisatie is. Wil automatisering van de informatievoorziening een kwalitatief juiste afspiegeling van de organisatie vormen. Die noodzaak van afspiegeling stelt beperkingen aan de externe beïnvloeding. Informatische autonomie (van departementen, overheidsbedrijven, bestuurslagen etc.) is een voorwaarde voor centrale coördinatie.

Doelmatigheid is een van de doelstellingen van centrale coördinatie, maar die doelmatigheid hoeft niet voor alle betrokkenen even positief uit te pakken. De automatiseringsdoelstellingen voor de overheid als geheel (macro-niveau), de afzonderlijke organisaties (meso-niveau) en de afzonderlijke informatiesystemen (micro-niveau) liggen lang niet altijd in elkaars verlengde. Strijdigheid van doelstellingen en belangen zijn eerder regel dan uitzondering. Optimalisering van de doelmatigheid betekent dan ook nooit, dat tegelijkertijd de doelmatigheid op alle niveaus verhoogd wordt. Een keuze is nodig. Centrale coördinatie betekent kiezen voor de prioriteiten van het centrale niveau. Centrale coördinatie gaat uit van de vooronderstelling dat organisatie en organisatie-onderdelen onderling vergelijkbaar zijn. Die vooronderstelling is onjuist. Bovendien zijn niet alle departementen of departementsonderdelen even ver gevorderd in het automatiseringsproces. Het zou irreëel zijn departementen te dwingen hun eigen ontwikkelingen af te laten hangen van de medewerking of de vorderingen van anderen.

Ook argumenten die aan de informatie-technologie worden ontleend, pleiten tegen centrale coördinatie. De kosten van transport en van het communicatienetwerk zijn hoog. Er moeten additionele voorzieningen voor beveiliging worden getroffen. Ook de toerekening van kosten aan de gebruikers en de verdeling van de beschikbare capaciteit worden ingewikkeld. De complexiteit van de afstemmingsrelaties neemt exponentieel toe. De leesarbeid eveneens. Iedere gebruiker heeft veel meer gegevens tot zijn beschikking dan voor de eigen taak nodig is. Datastructuren worden in afnemende mate toegankelijk. Kosten voor ontwikkeling en onderhoud stijgen. Flexibiliteit en duurzaamheid nemen af. Centrale coördinatie en sturing zijn technisch mogelijk. Uit het oogpunt van kosten-beheersing en doelmatigheid zijn zij echter niet altijd wenselijk.

Conclusies

De berichten over de overheidsautomatisering zijn alarmerend. Het is noodzakelijk, dat aan de problemen op dat terrein iets wordt gedaan. Maar al te gauw is men geneigd strakke beheers- en bestuursstructuren op centraal niveau als het middel tegen alle kwalen te zien. Niet alleen op politiek, maar ook op ambtelijk niveau wordt aangedrongen op centralisatie. De voordelen van centraal gestuurde systeemontwikkeling en netwerken lijken evident. Maar ze worden zelden geëxpliciteerd.

Juist op het terrein van de overheids-automatisering is het de vraag, of een hiërarchisch sturingsmodel niet meer nadelen oplevert dan het voordelen biedt. Het gevaar lijkt reëel dat uit onvrede met de bestaande situatie gekozen wordt voor de schijnzekerheid van centrale kostenbewaking, centrale kosten-verantwoording en centrale sturing.

Sturing en beheersing van de automatisering is niet los te zien van het inhoudelijke informatie-beleid. Dat laatste is nog weinig uitgekristalliseerd. Dat betekent, dat grote voorzichtigheid geboden is bij het reguleren en sturen van ontwikkelingen. Een complicatie vormt het rationalistische verwachtingspatroon rond automatisering. Het zou onverstandig zijn met de automatisering in een zelfde euforie te vervallen als in het verleden bij planning en beleidsanalyse. Ook de mogelijkheden van automatisering zijn beperkt. En die

beperkingen hangen vooral samen met alle aspecten van de organisatie zelf. In dat licht is het nodig meer duidelijkheid te krijgen omtrent de vraag 'wie stuurt wat, wanneer en hoe in de overheidsautomatisering'. Sturen kan teveel of te weinig gebeuren. De vraag naar het 'genoeg' is altijd moeilijk te beantwoorden. Afhankelijk van tijd, plaats en onderwerp dient steeds een afweging van de voor- en nadelen plaats te vinden. Binnen de rijksdienst betekent dit het zoeken naar een duidelijke functie- en bevoegdhedenverdeling tussen de rijksdienst als geheel, de departementen, de directoraten en de afzonderlijke informatiesystemen. Of centrale sturing beter is, is volstrekt onzeker. Dat betekent, dat alleen taken en bevoegdheden op het centrale niveau gecreëerd moeten worden, wanneer dat aantoonbare voordelen oplevert. Dat is pas het geval wanneer er sprake is van:

- een rechtmatige reden;
- een praktische realiseerbaarheid;
- een handhaafbaarheid.

Het zijn deze overwegingen die de commissie Pannenberg leidden tot: 'coördinatie, minder waar het kan en bindend waar het moet'. Coördinatie dus alleen op hoofdlijnen en duidelijk in relatie tot het gewenste niveau van datacommunicatie. Deze aanbeveling dwingt tot een oordeel over de noodzaak en de mogelijkheid van beheersing van intra- en inter-bestuurlijke netwerken. Daarbij is het vooral van belang om nauwkeurig de mate van gemeenschappelijkheid van gegevens en informatievoorzieningsprocessen te wegen.

Dit alles houdt een pleidooi in voor een minimum aan centralisatie. Maar tegelijkertijd lopen de ontwikkelingen op het niveau van de afzonderlijke systemen uit de hand. De onzekerheden op het niveau van de rijksdienst als geheel worden onder andere daardoor te groot. Daarom verdient het aanbeveling de inhoudelijke beleidsontwikkeling op het niveau van een departement of vlak daaronder te situeren. Ook in de ontwikkelingen rond zelfbeheer en controle op de uitvoering staat dit tussenniveau centraal. De afstemming tussen de geautomatiseerde informatievoorziening en de inhoud van het informatiebeleid kan hier het beste plaatsvinden. Directe afstemming op de eigen organisatie, het arbeidsproces en de maatschappelijke omgeving is mogelijk. Overheidsautomatisering heeft tot dusver vooral in de belangstelling gestaan als het om de

uitvoering ging. De inhoudelijke kanten zijn verwaarloosd. Structurele onderbouwing en inhoudelijke invulling van het overheidsinformatiebeleid heeft niet plaatsgevonden. Overheidsautomatisering raakt op vele plaatsen het wezen van de overheid en het overheids-handelen. Daarom is inhoudelijke bezinning dringend nodig. Bij die bezinning is het van groot belang dat de overheid zich realiseert dat haar eigen mogelijkheden om processen te sturen beperkt zijn, zeker als het om automatisering gaat.

4. EEN PLEIDOOI OM NA TE DENKEN

MR. P. KUYPERS *

De aanleiding voor het symposium vormde de vrij algemene opvatting bij de deelnemers, dat aan fundamentele vragen bij informatisering van de overheid voorbij wordt gegaan. Verwachtingen worden nauwelijks aan reële mogelijkheden getoetst. Over de oorzaken van mislukte automatiseringsprojecten wordt altijd in algemene termen gesproken. In deze laatste bijdrage worden de voornaamste aandachtspunten voor een informatiseringsbeleid bij de centrale overheid bijeengebracht. Zij geven de richting aan waarin zich een toekomstig beleid kan ontwikkelen. Reële inschatting van mogelijkheden en beperkingen, kwaliteit van het regeringsbeleid, ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en bescherming van de burgers behoren de uitgangspunten van een 'informatiserende overheid' te zijn.

4.1. Verwachtingen

Informatisering is niet de remedie voor alle kwalen van de overheid. De mogelijkheden van informatisering zijn beperkter dan men in het algemeen denkt. Meestal weet men bovendien niet wat men wil. Uitgangspunten en prioriteiten ontbreken zowel op politiek als op ambtelijk niveau. Met een inhoudelijke discussie over het automatiseren van de informatievoorziening is nog nauwelijks een begin gemaakt. De zorg om de concrete mislukkingen weegt in het algemeen zwaarder dan het ontbreken van een helder beleidsperspectief. Toch zal informatisering voor de overheid snel in belang toenemen. De weg waarlangs en het tempo waarin, zijn echter allerminst duidelijk. In het denken over informatisering moet daarom voorrang worden gegeven aan een verscherping van het inzicht in

de vraag wat de doelstellingen zijn van een informatiebeleid, voor welke problemen informatisering een oplossing kan bieden en welke problemen door informatisering worden opgeroepen of veroorzaakt.

De markt

Zonder dat inzicht blijft de positie van de overheid op de automatiseringsmarkt bijzonder kwetsbaar. De ontwikkelingen op die markt kan de overheid moeilijk volgen. Als vrager is zij niet opgewassen tegen de kracht van het aanbod. Producenten en technici maken de dienst uit. Voor de overheid is het moeilijk tot een afgewogen keuze van producten te komen. De onevenwichtigheid en het soms chaotisch verloop van de automatisering in de overheidsorganisatie zijn grotendeels het gevolg van deze ongelijkwaardige en ondoorzichtige marktverhoudingen.

Beperkingen van centrale systemen

Met de ontwikkeling van de technische mogelijkheden komen ook de nadelen van een centraal doorgevoerd informatiseringsbeleid scherper naar voren. Aan risico's en knelpunten -beveiliging, gebruikersbeheer, gegevens-transport, exponentieel toenemende 'lees-arbeid', verminderde bouw-tijd- is tot nu toe te weinig aandacht besteed. Centrale informatie-systemen bieden daarvoor onvoldoende ruimte. Verdere ontwikkeling van het beleid vraagt meer aandacht voor het belang van kleinschalige voorzieningen.

De grenzen van de technologie

Als gebruiker van nieuwe technologieën moet de overheid zich realiseren, dat automatisering verandering teweeg brengt, maar zelf geen verandering is. Automatisering is niet het vastleggen van nieuwe maar van bestaande gegevens. Automatisering lost geen problemen op. Bestaande problemen worden meestal gewoon mee geautomatiseerd. De hoop, dat die problemen door automatisering verdwijnen, is zelfs één van de meest voorkomende oorzaken van het mislukken van automatiserings-

* Mr. P. Kuypers, medewerker Regerings-commissaris Reorganisatie Rijksdienst, tevens verbonden aan het Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant.

projecten. Die blijven daarop haken. Automatisering maakt het leven ook niet simpeler. Het omgekeerde is eerder het geval. Complexe verhoudingen worden er complexer door. Automatisering voegt zich naar de geldende mechanismen in de organisatie. Zij maakt die mechanismen niet soepeler of toegankelijker en brengt ze ook niet onder controle. Automatisering leidt niet zonder meer tot vernieuwing van de organisatie. Daar is meer voor nodig. Automatisering biedt alleen kansen op vernieuwing, wanneer zij rekening houdt met de voorwaarden en eisen die aan elk veranderingsproces ten grondslag liggen.

38

4.2. Sturing op hoofdlijnen

De ongeordende ontwikkelingen op het gebied van de informatisering in de afgelopen jaren hebben geleid tot een roep om sturing en coördinatie. Een uiting daarvan is het pleidooi van de Commissie Overheidsbestedingen en Informatietechnologie voor centrale sturing op hoofdlijnen.

De mogelijkheden daarvan zijn echter beperkt. Het decentraliseren van het beleid biedt meer perspectief. Het is doelmatiger en goedkoper dan het centraal sturen.

Informatie kan niet worden losgemaakt van de inhoud, de vormgeving en de organisatie van het beleid zelf. Het zwaartepunt daarvan ligt niet op het niveau van de rijksdienst als geheel of van de afzonderlijke departementen, maar lager. Daar moet de ontwikkeling van een informatiseringsbeleid plaatsvinden. Het voordeel daarvan is, dat er sneller en flexibeler op de ontwikkelingen kan worden ingespeeld. Automatisering is een proces dat zich in een hoog tempo met snelle wisselingen en grote onzekerheden voltrekt. Vanuit één centraal punt is dat proces niet te beheersen. Er is daarom alle reden om voorzichtig te zijn met centrale sturing en de nadruk te leggen op een decentrale ontwikkeling van het beleid. Als regel zal moeten gelden: regel niets centraal, tenzij dat aantoonbaar voordelen oplevert.

Decentraal

Voor de invoering van informatiesystemen bieden de directoraten in de departementen de beste aanhechtingspunten. Daarbij valt te denken aan de aanstelling per departement van een directeur informatisering met een

stimulerende en ondersteunende taak voor de informatisering in de dienstonderdelen. Ook in het bedrijfsleven ziet men een ontwikkeling naar de aanstelling van een directeur informatisering in de raad van bestuur. Het is van belang om de informatiebehoeften in nauwe samenhang met het beleidsmanagement te inventariseren. De informatiebehoeften ten behoeve van de extern gerichte taken en dienstverlening zouden als eerste geïnventariseerd moeten worden.

Het is vervolgens nodig binnen elk directoraat een informatiseringsplan op te stellen, dat als toetsingskader voor de ontwikkeling van de informatisering kan gelden. De uitvoering zal zoveel mogelijk op basis van zelfbeheer moeten plaatsvinden.

Afstemming

Decentralisatie heeft ook haar grenzen. Als de slinger te ver in die richting doorslaat bestaat het risico, dat de noodzakelijke technische koppelingen en beleidsverbindingen niet worden gelegd. Ongenuanceerde decentralisatie leidt er toe, dat ieder op eigen kracht het wiel moet uitvinden. De praktijk tot nu toe wijst bovendien uit, dat er op een volstrekt inefficiënte manier naast elkaar heen wordt gewerkt. Gebrek aan kennis en ervaring, vermetel vertrouwen in de technologie en ongeremde bewondering voor het bedrijfsleven hebben tot een ondoordachte invoering van kostbare systemen geleid, die snel verouderd of onbruikbaar bleken te zijn. Dat heeft veel geld gekost en tot verspilling van energie en menskracht geleid.

Afstemming is vooral daar nodig, waar gegevens met elkaar in verbinding moeten worden gebracht. Bij de aanschaf van afzonderlijke systemen is uitwisseling moeilijk en kostbaar. Van het tekort aan standaardisatie op rijksniveau worden de andere overheden de dupe. Wanneer de departementen eigen systemen ontwikkelen voor hun eigen beleidssectoren zoals milieu, volkshuisvesting, bevolking, belastingen, zijn de andere overheden gedwongen een arsenaal aan terminals aan te schaffen, die elk hun eigen bediening en bezetting vragen. Dat is duur, onrendabel en ondoelmatig. Meer afstemming op centraal niveau is dringend noodzakelijk. Rekening houdende met de noodzakelijke specificaties is het mogelijk technische standaarden te ontwikkelen, waarlangs de gewenste

koppelingen tot stand kunnen worden gebracht. Het is nodig dat een orgaan als de Centrale Commissie Overheids Informatievoorziening (CCOI) zich daarmee gaat bezighouden.

Coördinatie

Naast de behoefte aan afstemming is er behoefte aan coördinatie op centraal niveau. Die behoefte is beperkt. Om uitvoerbaar te zijn, moet zij zo scherp mogelijk worden omschreven. Informatiebeleid kent verschillende invalshoeken. Op beleidsniveau zijn die verbonden met verschillende sectoren en verantwoordelijkheden. Het is niet mogelijk en ook niet gewenst om die op één gemeenschappelijke noemer te brengen. Effectiever is het te zoeken naar afstemming en coördinatie, vooral daar waar de rijksoverheid als gebruiker van automatisering in het geding is. Het gaat daarbij om de automatisering van administratieve processen binnen de rijksoverheid, de bestuurlijke informatievoorziening en de documentaire informatieverzorging.

Centrale taken

Globaal kunnen de centrale taken als volgt worden omschreven:

- overzicht houden en ervaringen uitwisselen;
- het doorgeven van kennis en het verlenen van steun bij automatiseringsprocessen;
- oriënteren en opleiden van (top)managers;
- ontwikkelen van en toezicht houden op standaards;
- ondoelmatigheid tegengaan en samenwerking tot stand brengen;
- tegenwicht bieden tegen een overtrokken invloed van het bedrijfsleven.

De vervulling van deze taken mag niet op een louter technische benadering zijn gebaseerd. Die gaat voorbij aan de werkelijke problemen, die zich bij automatisering voordoen. Het is belangrijk, dat initiatiefnemers hun verwachtingen niet onmiddellijk bij de hard- en software-leveranciers deponeren. Men moet eerst weten wat men wil, waar men behoefte aan heeft, welke eisen men stelt en welke gebruiksprogramma's men wil uitvoeren. Pas dan heeft het zin het bedrijfsleven in te schakelen. Het gewennen van initiatiefnemers aan deze manier van benaderen van hun informatieproblemen is een van de

belangrijkste taken, waarvoor in de komende periode centrale steun nodig zal zijn.

4.3. Kwaliteit

Om de kwaliteit van het overheidsoptreden te verbeteren is inzicht nodig in de voornaamste tekorten, waarmee de overheid bij het uitoefenen van haar taak te kampen heeft. Gebrek aan informatie is niet een van de tekorten. Er is informatie genoeg; vaak zelfs te veel. De informatiebehoeften zijn niet oneindig. De keuze uit de overvloed aan informatie is waarschijnlijk het grootste probleem. Veel informatie wordt niet opgenomen of komt niet te bestemde plaatse. Hoe groot is de opnamecapaciteit van politici, bestuurders, ambtenaren en rechters; wat kunnen zij verwerken? Wat is eigenlijk de functie van informatie in het beleid; hoe kan informatie worden benut in gevarieerde en wisselende beleidsprocessen. Op deze vragen geeft automatisering van die informatiestromen alleen geen antwoord.

Instrumenteel

Verbetering van de instrumenten van de overheid leidt niet automatisch tot een beter beleid of een betere dienstverlening van de overheid. Als automatisering zich beperkt tot een verbetering van de instrumentele uitrusting van de overheid zal zij weinig opleveren. De kwaliteit van het beleid wordt er niet door vergroot. De politiek en de burgers worden er niet beter van. Het risico van een onberedeneerd proces van automatisering is, dat het de politieke vrijheid aan banden legt of haar insnoert door een verwarrende veelheid van moeilijk te weerleggen informatie.

Producten en processen

De mogelijkheden en beperkingen van informatisering zijn afhankelijk van wat geautomatiseerd wordt. Het maakt nogal wat verschil of de bevolkingsboekhouding is geautomatiseerd of dat administratieve gegevens als kentekens, rijbewijzen en vastgoed in de computer worden ingevoerd. Het uitwisselen van berichten is weer een andere activiteit, nauwelijks vergelijkbaar met de eerder genoemde automatiseringsprocessen of met bijvoorbeeld

kantoorautomatisering of met het opslaan van informatie ten behoeve van beleidsbeslissingen. De gevolgen van al die verschillende processen zijn niet gelijk. Het automatiseren van bestaande gegevensverzamelingen heeft andere consequenties dan het automatiseren van materiaal voor beleidsbeslissingen.

Dat laatste is niet gemakkelijk. Nog moeilijker is het om het besturen zelf aan automatisering te onderwerpen. Besturen wordt gekenmerkt door globale, vaak persoonsgebonden doelstellingen. Intuïtie en visie zijn daarbij belangrijker dan vastliggende codes en gestandaardiseerde informatie. Bestuurlijke automatisering is op dit moment alleen (nog) op onderdelen mogelijk. Bepaalde facetten van het proces van wetgeving, bestuur en rechtspraak lenen zich voor standaardisering en dus voor bewerking door de computer. We moeten nagaan, welke onderdelen dat zijn. Dat gebeurt nu niet. De selectie vindt meestal plaats op grond van hobbies of ondoordachte vanzelfsprekendheden. Als we niet veranderen bestaat het gevaar, dat eenzijdigheden in bestaande procedures en processen worden versterkt. Bewuste afweging van het belang en de geschiktheid van de te informatiseren materie is nodig.

Het is intussen wel mogelijk verdere stappen te zetten op het gebied van de product-automatisering. Op dit punt zijn hier en daar al interessante resultaten te melden. Toch zal deze vorm van automatisering de overheid de komende tijd voor moeilijke opgaven plaatsen. De toenemende individualisering van de behoeften van klanten en gebruikers vraagt om kort lopende, ad-hoc op de markt inspelende productieprocessen. Grote lang tevoren geplande hiërarchisch gestructureerde processen raken in onbruik. Voor de product- en procesautomatisering bij de overheid zal dat ingrijpende gevolgen hebben.

4.4. Nieuwe ontwikkelingen

Computers vergeten niet. Toch is vergeten een belangrijk onderdeel van het beleidsproces. Eenmaal genomen automatiseringsbeslissingen zijn niet gemakkelijk terug te draaien. Beheersing van negatieve effecten (volgproblemen) is moeilijk en kostbaar. Dat zal zeker het geval zijn, wanneer met deze negatieve effecten tevoren onvoldoende rekening is gehouden. De verleiding zal dan

groot zijn de gevolgen daarvan af te wentelen op de bestuurs- en rechtssubjecten, of de kwaliteit van de besluitvorming achter te stellen bij de onwrikbare voorwaarden, die de informatietechnologie stelt. Zo is het bijvoorbeeld niet denkbeeldig, dat de overheid niet meer de moeite neemt reeds beschikbare gegevens te controleren.

Een keten van uitzonderingen

De knelpunten en gevaren, die zich bij automatisering voordoen moeten worden opgespoord vanuit een uitdrukkelijk geformuleerde visie op de taak en de rol van de overheid. Die visie vindt haar grondslag in:

- de constatering dat de maatschappij gedifferentieerd en veelkleurig is en dus de veranderbaarheid van de overheid belangrijker is dan de interne efficiency;
- de gedachte, dat de overheid er is voor de burger en dus de toegankelijkheid en de kenbaarheid van de overheid voor de burger belangrijker is dan omgekeerd;
- de wens, dat een democratische samenleving zich ook in de toekomst zal kenmerken door het toelaten van het afwijkend individuele geval, de uitzondering en dus speelruimte, discretionaire bevoegdheid in wetgeving, rechtspraak en bestuur nodig zijn.

Misschien is het kenmerk van een democratische overheid wel, dat het algemene beleid alleen op grond van afzonderlijke beslissingen tot stand komt, een keten van uitzonderingen vormt.

4.5. Bescherming van de burger

Te gemakkelijk wordt geacht, dat automatisering de betrekkingen tussen de centrale overheid en de andere overheden en tussen de overheid en de burgers zal verbeteren. Het is de vraag of die veronderstelling juist is. Het enige, dat daarover te zeggen valt, is dat de vorm en de inhoud van de onderlinge communicatie veranderen. Het risico bestaat echter dat de bestaansvoorwaarden van de burgers in sterkere mate dan nu reeds het geval is aan de regelende invloed van de overheid worden onderworpen. Hetzelfde geldt voor de positie van de andere overheden. Automatisering bevordert niet automatisch de decentralisatie van beleid en bevoegdheden. Ook hier geldt, dat

automatisering datgene wat reeds sterk is, sterker dreigt te maken. Bestuurders, die sterk willen worden of blijven, proberen automatisering daarvoor te gebruiken.

Informationeel zelfbeschikkingsrecht

Per onderwerp zal automatisering verschillende gevolgen hebben. Het computeriseren van enkelvoudige verzamelingen (paspoorten, financiën, werknemers) levert de minste problemen op. Het wordt pas hachelijk, wanneer verzamelingen die voor een specifiek doel zijn aangelegd aan elkaar gekoppeld worden en voor overheids- of andere instanties toegankelijk worden gemaakt. Het SOFI-project (Sociaal Fiscale Administratie Code) is daarom riskant, omdat aan elkaar gekoppelde gegevensbestanden voor een nieuw doel worden ingezet. In dat geval wordt de informatiele zelfbeschikking bedreigd. Die dreiging wordt steeds groter. Men is nu bezig de nationale belanghebbenden bij elkaar te brengen en doorkoppelingen te maken naar de financiële gegevens. De overheid dient zich rekenschap te geven van de gevaren, die deze ontwikkeling met zich meebrengt. Als bewaker van de kwaliteit van de samenleving dient zij er voor te zorgen, dat politieke normen de ontwikkeling blijven bepalen of op zijn minst de grenzen aangeven. De technologische ontwikkeling moet bijdragen aan de samenleving en niet dictatoriaal gaan regeren. Duidelijke regeling van het informatieel zelfbeschikkingsrecht markeert de grens.

Privacy

De overheid mag niet alleen oog hebben voor de eigen informatiseringsbehoeften. De bescherming van de burger moet een punt van uitdrukkelijke zorg zijn. Die bescherming is hard nodig. Burgers worden bedreigd. Zij hebben ruimte nodig. Voorzover zij (nog) belang stellen in de overheid, is dat vanwege de uitzonderingen, de ruimte, die de overheid hun biedt bij de uitvoering van het beleid. De invalshoek is daarbij niet alleen van juridische aard; het gaat ook – en misschien nog meer – om de wijze, waarop de automatisering wordt georganiseerd.

Het toenemend gebruik van nummers en combinaties is bedoeld om de contacten tussen

administraties doelmatiger te laten verlopen.

De mogelijkheden op dit terrein zijn onbegrensd. Gekoppelde registratie is een wenkend perspectief voor (controleerende) overheidsinstanties en particuliere bedrijven.

Over deze ontwikkelingen is vanuit democratisch oogpunt bij de overheid nog nauwelijks nagedacht. Voor de privacy van burgers zitten daar grote risico's aan vast. Zolang de privacy onvoldoende gewaarborgd is, biedt het *gebrek* aan schakel- en uitwisselingsmogelijkheden bescherming. Chaos kan een voordeel zijn.

Zeven geboden zijn er voor de bescherming van de bevolking:

1. zorg ervoor de gegevens dicht bij de bron op te slaan, zodat ze voor de burgers toegankelijk zijn;
2. zorg ervoor, dat er geen afgeleide bronnen ontstaan;
3. vermijd het ontstaan van duplicaten;
4. decentraliseer zoveel mogelijk;
5. voorkom het ontstaan van netwerken buiten het bereik van de burgers;
6. zorg, dat de burger weet waar zijn gegevens voor welk doel heengaan;
7. bekijk privacy, niet alleen op juridische, maar ook op haar organisatorische aspecten.

41

Wettelijke regelingen

Om de bescherming van burgers te waarborgen is wijziging van artikel 18 derde lid, van de voorgestelde Wet Persoonsregistratie dringend nodig. Aangegeven moet worden, hoe de afweging tussen individueel en algemeen belang plaatsvindt. Dat kan òf via regelgeving (tijdrovend, maar wel zorgvuldig) òf via een beslissende derde (maar dan wel met beroepsmogelijkheid). Het is van belang, dat tussen deze twee mogelijkheden een duidelijke keuze wordt gedaan.

Ook de contextgebondenheid van gegevens vraagt om een nadere bescherming voor de burgers. Het doelgebonden gebruik van gegevens kan vastgelegd worden door in de Wet houdende algemene regels van bestuursrecht (die ter uitvoering van artikel 107, tweede lid van de Grondwet wordt voorbereid) regels op te nemen betreffende het recht van burgers om tijdig kennis te nemen van informatie die gebruikt wordt om een beslissing te nemen, die hen persoonlijk zal treffen.

Bij het totstandbrengen van wetgeving inzake de informatisering (regeling van privacy-

bescherming, bescherming van bedrijfsgegevens en richtlijnen voor de informatievoorziening bij de overheidsprocedures) moet verder aandacht worden geschonken aan het wegnemen van knelpunten in bestaande regelgeving. Te denken valt aan de Post- en Archiefwet en de Comptabiliteitswet.

Een voorbeeldproject

42 | Als voorbeeld van een project, waarin geprobeerd wordt de rechten van de burgers en de informatiebehoefte van overheidsinstanties op een zorgvuldige manier op elkaar af te stemmen, kan het project automatisering van de bevolkingsboekhouding worden beschouwd. Het oorspronkelijke plan (centrale opslag van persoonsgegevens CPA) was centralistisch (een sternetwerk) en riep een storm van protest op. Er is nu een formule gekozen, die op een principe van de gemeentelijke verantwoordelijkheid en de rechtzekerheid van de burger is gebaseerd. Het gaat om 714 gemeenten en 1800 afnemers. Bij het uitwerken van dit principe is een netwerk ontwikkeld, waarin de verschillende belangen op een evenwichtige manier tot hun recht komen. In het gekozen systeem vindt de opslag van gegevens zo dicht mogelijk bij de burgers plaats. Er zijn schotten gemaakt tussen afnemers en gemeenten en de mogelijkheden om in elkaars computers te kijken zijn uitgesloten. Toch is ook dit systeem niet helemaal waterdicht. Afnemers kunnen coalities sluiten en onderlinge gegevens gaan uitwisselen. In dat geval wordt de privacy van de burgers aangetast. In het huidige stadium is het nog niet mogelijk dit gevaar te keren. Op het oog zijn de voordelen van het automatiseren van de bevolkingsboekhouding duidelijk aanwezig. Het werkt efficiënter en sneller en de afnemers worden beter bediend. Het is echter niet te overzien, wat er onder de oppervlakte gebeurt. Effecten en neveneffecten zijn moeilijk te schatten. Extra waakzaamheid is daarom geboden.