

Elndrapport

HEROVERWEGING AUTOMATISERING IN RELATIE TOT DE
PERSONEEL SOMVANG

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding
2. Probleemstelling
 - 2.1 Het gebied van het onderzoek
 - 2.1.1 Objectkeuze (computertoepassingen)
 - 2.1.2 Gebiedsbepaling (organisatie-eenheden)
 - 2.2 Het doel van het onderzoek (arbeidsbesparing)
 - 2.2.1 Niveaus van baten en lasten
 - 2.2.2 Categorieën van baten en lasten
 - 2.2.3 Kosten en opbrengsten van de informatievoorziening
 - 2.3 Gevolgen voor de uitvoering van de opdracht
3. Het beleid t.a.v. de informatievoorziening
 - 3.1 Een afgeleid beleid
 - 3.2 Beleidsinstrumenten
 - 3.3 Beleidsevaluatie
 - 3.4 Kostenoverzicht
 - 3.4.1 Landelijke automatiseringsenquête
 - 3.4.2 Besluit IVR
 - 3.4.3 BiZa-enquête, 1983
4. Opzet van het onderzoek
 - 4.1 Algemene aanpak
 - 4.2 Keuze van te onderzoeken deelgebieden
 - 4.3 Keuze van projecten op informatiesysteemniveau

5. Uitvoering van het onderzoek
 - 5.1 Kadaster
 - 5.2 Studiefinanciering
 - 5.3 Voertuigen
 - 5.4 Financieel informatiesysteem
6. Conclusies
 - 6.1 Conclusies m.b.t. arbeidsextensivering
 - 6.2 Conclusies m.b.t. het coördinerend beleid
 - 6.3 Conclusies uit de verkregen totaal overzichten
 - 6.4 Conclusies m.b.t. onderzoek in het kader van de heroverwegingsoperatie.
7. Aanbevelingen

BIJLAGEN

1. Opdracht en samenstelling.
2. Indicatieve lijst van belangrijkste aandachtsgebieden op het gebied van beheersmatige en bestuurlijke geautomatiseerde informatievoorziening.
3. Vragenlijst, gehanteerd door de Werkgroep Heroverweging Automatisering in relatie tot de Personeelsomvang bij het onderzoek naar de vier informatiesystemen.
4. Financiële verslaglegging
5. Conclusies uit de evaluatie van het Besluit IVR
6. Referenties.
7. Gebruikte afkortingen.
8. Lijst van departementale contactpersonen.

1. INLEIDING

De opdracht en de samenstelling van de Werkgroep Heroverweging Automatisering in relatie tot de Personeelsomvang zijn opgenomen in bijlage 1 van dit rapport. De oorspronkelijke opdracht richtte zich in hoofdzaak op het kwantitatieve personeelsaspect (arbeidskosten) van de automatisering van de informatievoorziening bij de rijksoverheid. Dit aspect is niet het enige en zelden het belangrijkste aspect van de openbare informatievoorziening. Het is onlosmakelijk verweven met een aantal andere beleidsaspecten waarvan de invloed zich bovendien veelal uitstrekt tot buiten de rijksdienst. De werkgroep heeft daarom in een interim-rapport beschreven hoe haar opdracht naar haar mening diende te worden geïnterpreteerd (§2). Voorts werd een samenvatting gegeven van het tot nu toe gevoerde beleid m.b.t. de (automatisering van de) informatievoorziening (§3). De in het interim-rapport getrokken conclusies over de aanpak van het onderzoek zijn door de Ambtelijke Commissie Heroverweging overgenomen en uitgangspunt geweest voor het door de werkgroep uitgevoerde onderzoek (§5).

De belangrijkste kenmerken van het uitgevoerde onderzoek zijn:

- Naast de besparingen op de kosten van het personeel dat bij de informatievoorziening in de rijksdienst is betrokken, zijn ook andere overwegingen m.b.t. de automatisering in beschouwing genomen (ook buiten de rijksdienst in engere zin). Langs die weg is getracht een zodanig inzicht (ook in de personele gevolgen) van de automatisering in de openbare sector te verkrijgen dat het gevoerde beleid waar nodig bijgesteld kan worden.
- Het onderzoek is beperkt tot beheersmatige en bestuurlijke computertoepassingen. Daarbinnen zijn vooralsnog vier deelgebieden gekozen die een aantal karakteristieke verschillen vertonen. Op die manier is geprobeerd vast te stellen hoe, althans op het niveau van afzonderlijke informatiesystemen, de samenhang tussen de baten en lasten van de automatisering (ook t.a.v. het personeel) vastgesteld kan worden.

De motivering van de keuze van de projecten en de daaruit per deelgebied getrokken conclusies zijn opgenomen in §4.

Voor zover het onderzoek algemene conclusies toelaat m.b.t. (automatisering van de) openbare informatievoorziening in haar geheel, zijn die opgenomen in §6 van dit eindrapport. Ze hebben in hoofdzaak betrekking op het beschikbare basismateriaal en de vraag of er behoefte is aan betere of andere informatie, en zo ja hoe dat dan zou kunnen worden gebruikt.

In §7 van dit eindrapport doet de werkgroep enkele aanbevelingen. Die aanbevelingen hebben in hoofdzaak betrekking op verbetering van de bestuursinstrumenten voor de (verdere) automatisering van de informatievoorziening, zowel ten behoeve van de coördinerend bewindsman van Binnenlandse Zaken en voor wat betreft de financiële informatievoorziening de minister van Financiën en de regering als geheel, als ten behoeve van de afzonderlijke departementen en de daaronder ressorterende diensten, bedrijven en instellingen.

2. PROBLEEMSTELLING

2.1 Het gebied van het onderzoek (automatisering bij de rijksoverheid)

Volgens de opdracht van de werkgroep betreft het gevraagde onderzoek "de automatisering bij de rijksoverheid". Deze omschrijving vereist nadere uitwerking.

2.1.1 Objectkeuze (computertoepassingen)

De automatisering - of het gebruik van computers - kan in het algemeen en globaal worden ingedeeld naar:

- a. technisch-wetenschappelijke onderzoeken en berekeningen op allerlei gebied bijv. ook op medisch of militair gebied en in het onderwijs en het onderzoek in het algemeen (niet ten behoeve van bestuur en beheer op die gebieden, die toepassingen behoren tot c., zie hieronder);
- b. technisch-industriële toepassingen waaronder vooral het gebruik van microprocessoren in andere machines zoals in de telecommunicatie, in transportmiddelen, bij de energievoorziening, in wapenen commandosystemen, bij de waterhuishouding e.d.;
- c. alle beheersmatige en bestuurlijke toepassingen waaronder ook documentaire, administratieve en statistische informatievoorziening op alle gebieden van zorg.

Hoewel er zowel in de gebruikte hulpmiddelen als met betrekking tot de te verwerken informatie in toenemende mate relaties bestaan tussen deze gebieden heeft de werkgroep haar onderzoek in hoofdzaak beperkt tot de derde categorie (de informatievoorziening). De tweede categorie onderscheidt zich van de derde categorie daarin dat de resultaten van de gegevensverwerking zonder menselijke tussenkomst worden toegevoerd aan andere machines ter besturing van die machines. Dit kan tot grote arbeidsbesparing leiden maar dit type toepassingen speelt in de overheid buiten sommige openbare bedrijven een geringe rol.

Het onderscheid met de eerste categorie is dat in het algemeen de informatiebehoeften van die categorie veel slechter voorspelbaar zijn en het gebruik van de computer in die sector in het algemeen niet op arbeidskostenbesparing is gericht. (in hoeverre dit laatste wel in de derde categorie het geval is komt hierna ter sprake). Voorzover uit toepassingen in de beide eerste categorieën informatie resulteert die is bestemd voor beheer en bestuur, wordt de verwerking daarvan tot de derde categorie gerekend.

2.1.2 Gebiedsbepaling (organisatie-eenheden)

Hoewel het gebied van onderzoek volgens de opdracht de rijksoverheid betreft kan die grens niet stringent worden aangehouden. De informatievoorziening binnen en tussen de departementen van de rijksdienst

heeft nu eenmaal voor een groot deel betrekking op de taakverdeling met andere openbare lichamen en op informatiestromen van en naar (organisatie-eenheden in) de (semi-) particuliere sector. De eventueel met automatisering te bereiken doelmatigheidsverbeteringen bestaan daardoor vaak uit de opheffing van duplicaties en andere organisatorische verbeteringen in de informatievoorziening bij het Rijk en andere organen gezamenlijk.

Om die reden wordt door de Bestuurlijke Overlegcommissie voor Overheidsautomatisering (BOCO) onder openbare informatievoorziening verstaan de informatievoorziening die ten laste komt van de algemene middelen ter uitvoering van wettelijke voorgeschreven taken en informatievoorziening die wordt uitgevoerd door organisaties die geheel of grotendeels volgens overheidsvoorschriften worden gefinancierd (ref.1). De werkgroep neemt deze afbakening weliswaar als uitgangspunt maar zal er om pragmatische redenen in de volgende paragrafen aangegeven beperkingen op aanbrengen.

Een tweede punt is dat in de openbare sector een relatief groot deel van de informatievoorziening niet alleen betrekking heeft op bestuurlijke en ondersteunende activiteiten van een organisatie-eenheid maar op informatieverwerking die in bepaalde organisatie-eenheden het hoofdproces vormt. Voorbeelden daarvan zijn alle organisaties die positieve en negatieve inkomensoverdrachten uitvoeren, de statistische informatievoorziening voorzover die in afzonderlijke eenheden is ondergebracht, organen die openbare registers onderhouden en de zg. documentaire informatievoorziening (bibliotheken, registratuuurafdelingen e.d.). Het is niet mogelijk deze informatieverwerking -als-hoofdproces buiten beschouwing te laten. Zij omvat het grootste deel van de openbare informatievoorziening en van de automatisering als in §2.1.1 onder c omschreven. Het te onderzoeken gebied omvat verder in elk geval de financiële, de personele en de documentaire informatievoorziening van alle departementen en daaronder ressorterende diensten, bedrijven en instellingen.

De belangrijkste reden voor de gegeven gebiedsbepaling is dat zij abstraheert van territoriale en functionele bestuurlijke indelingen en daardoor een uitgangspunt biedt voor de bestuurlijke (her-)structurering van de openbare informatievoorziening (ref.2). Ook het Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst (Besluit IVR) met informatieplannen (en projectplannen en middelenplannen) als beleidsinstrumenten gaat daarvan uit (ref.3).

2.2 Het doel van het onderzoek (arbeidsbesparing)

Volgens de opdracht aan de werkgroep betreft het onderzoek "arbeidskosten" en "arbeidsextensivering" in verband met de automatisering. Ook dit vereist nadere beschouwing.

2.2.1 Niveaus van baten en lasten

De motivering van een bepaald automatiseringsproject in de informatievoorziening ligt gewoonlijk in één of meer van de volgende niveaus:

- a. verbetering van de technische hulpmiddelen die in de geautomatiseerde (voorheen meestal handmatige) informatievoorziening worden gebruikt. Daarbij wordt uitgegaan van de gegeven informatiebehoeften in kwantitatieve en kwalitatieve termen, en van een gegeven taakverdeling voor de informatievoorziening en van de taken ten behoeve waarvan de informatie nodig is.
De automatisering wordt dan meestal gemotiveerd met veronderstelde doelmatigheid van de vervanging van menselijke arbeid door machines. Een nadere uitwerking hiervan wordt in §2.3 gegeven;
- b. verbetering van de mate waarin de bestaande doeleinden van informatievoorziening worden bereikt. Daarbij wordt een analyse gemaakt van de kwantitatieve en de kwalitatieve informatiebehoeften en zonodig een andere taakverdeling voor de informatievoorziening gekozen, echter met behoud van de taken en de taakverdeling ten behoeve waarvan de informatie nodig is.
De automatisering wordt dan gemotiveerd met een verwachte hogere doeltreffendheid van de informatievoorziening;
- c. invoering van nieuwe informatiesystemen voor taken die voorheen op geheel andere wijze of in het geheel niet uitvoerbaar waren. Daarbij worden voorheen bestaande technische, economische of juridische grenzen verschoven. De motivering van de automatisering is dan veelal gelegen in politieke doelstellingen op bepaalde gebieden van zorg (nieuw beleid, mogelijk gemaakt door automatisering).

Bij de meeste automatiseringsprojecten komen de drie niveaus van motivering gelijktijdig voor.

Slechts bij de analyse van baten en lasten van die projecten kunnen zij afzonderlijk worden beschouwd, niet bij de te nemen beleidsbeslissingen over de automatisering van de informatievoorziening in haar geheel.

2.2.2 Categorieën van baten en lasten

De bij voorkeur in geldseenheden of andere kwantificeerbare variabelen te meten baten en lasten van informatiesystemen kunnen als volgt worden gespecificeerd.

- a. de directe netto-kosten van een nieuwe inrichting van de (geautomatiseerde) informatievoorziening. Dit betreft een vergelijking met een bestaande of alternatieve inrichting van de informatievoorziening op een bepaald gebied (zie uitwerking onder 2.2.3);
- b. de directe netto-opbrengsten van de informatievoorziening. Dit betreft de in geldseenheden kwantificeerbare verbeteringen in het reële systeem voor de besturing waarvan de informatie nodig is. (zie uitwerking onder 2.2.3);
- c. personele aspecten (voorzover niet kwantificeerbaar als bedoeld onder a en b). Dit betreft bijvoorbeeld verbetering of verslechtering van de kwaliteit van de arbeid van het personeel in de informatieverwerking of in het reële systeem waarvoor de informatie is benodigd, en de gevolgen daarvan bv. in functie-eisen, gezondheid, sociale waardering en loopbaanvooruitzichten;
- d. maatschappelijke aspecten (voorzover niet kwantificeerbaar onder a en b). Dit betreft bv. de verbetering of de verslechtering van

de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of van de autonomie van bestuurs- en beheerseenheden. Verder zaken als veranderingen in de doorzichtigheid van het openbaar bestuur en de democratische controle daarop;

- e. overige operationele criteria die op zichzelf bijv. in tijdseenheden of in waarschijnlijkheden meetbaar zijn maar die moeilijk op financiële basis zijn om te rekenen. Hiertoe kunnen behoren nauwkeurigheid en volledigheid van de informatie, betrouwbaarheid van de informatievoorziening, tijdigheid (aktualiteit), beschikbaarheid en toegankelijkheid van de informatie, e.d.

2.2.3 Kosten en opbrengsten van de informatievoorziening

Tot de netto-kosten als bedoeld onder 2.2.2 onder a dient te worden gerekend het verschil van de kosten van de bestaande informatievoorziening met de hieronder volgende kosten van de nieuwe informatievoorziening:

- eenmalige kosten voor de ontwikkeling in alle systeemfasen tot en met systeembouw. Dit zijn in hoofdzaak arbeidskosten maar ook machinegebruik behoort ertoe, bijvoorbeeld bij computergesteund ontwerp en programmatuurontwikkeling;
- eenmalige kosten bij de invoering of de verbetering van een informatiesysteem in elke organisatie-eenheid die dat systeem gebruikt. Dit zijn bijv. conversiekosten, gebruikersopleidingen, reorganisatiekosten, e.d.. Ook dit betreft in hoofdzaak arbeidskosten maar soms ook machinekosten (bestandsconversies, training van personeel aan eindtoestellen);
- lopende kosten van de informatievoorziening in de exploitatie-fase en van min of meer routinematig systeemonderhoud (dus voorzover niet te rekenen tot de (vernieuw)bouw van een verbeterd systeem). Het gaat hierbij om zowel de vaste als de variabele kosten zoals respectievelijk bijvoorbeeld afschrijving van apparatuurkosten en kosten van machine uitvoer.

De verhouding apparatuurkosten tot totale kosten van de automatisering (hoofdzakelijk arbeidskosten) is sterk afhankelijk van het type informatiesysteem.

Zowel uit onderzoek (ref. 7) als uit de begrotingen van overheidsrekencentra zoals bijv. het Rijks Computercentrum of het rekencentrum van de Rijksbelastingdienst blijkt dat voor beheersmatige en bestuurlijke toepassingen de apparatuurkosten zich tot de totale automatiseringskosten verhouden als 1 op 3 á 4. Bij de kostenvergelijking van twee (al dan niet geautomatiseerde) informatiesystemen, heeft men ook bij de overheid te maken met alle problemen van investeringsselectie in het algemeen (technische en economische levensduur van het informatiesysteem, keuze van calculatie-interest, eigenaardigheden van het gehanteerde begrotingsstelsel e.d.).

Tot de netto-opbrengst als bedoeld onder 2.2.2 onder b van een verbeterd informatiesysteem behoort de kostenvermindering (gebruik van produktiemiddelen waaronder arbeid) en de bepaalbare opbrengstvermeerdering (door verandering in omvang en kwaliteit van produkten en diensten) van het reële systeem ten behoeve waarvan de informatie nodig is. Deze netto-opbrengst is een gevolg van de verbetering van het informatiesysteem die buiten dit informatiesysteem wordt bewerkstelligd.

Die opbrengst is bijvoorbeeld een gevolg van tijdiger afstemming van de voortbrengingscapaciteit met overeenkomstige verbeteringen in bezettingsgraad, wachttijden, doorloop- en omlooptijden, gebruik van grondstoffen en hulpstoffen en eventueel ook externe effecten buiten het reële systeem.

Als het hoofdproces een informatiesysteem is, zijn de eventueel te verwachten opbrengsten uitsluitend van externe gebruikers. Bij inkomensherverdelingen (o.a. RBD), statistische informatievoorziening (o.a. CBS) e.d. zijn zij bovendien moeilijk bepaalbaar (preventieve werking in de sfeer van belastingen en van sociale uitkeringen, waardebeoordeling van beleidsinformatie etc.)

2.3 Gevolgen voor de uitvoering van de opdracht

Op grond van het voorgaande dient te worden geconcludeerd dat kostenbesparing op arbeid in bestaande al dan niet geautomatiseerde informatievoorziening alléén, nooit de basis kan vormen van beslissingen over de omvang en de prioriteiten van verdere automatisering in de openbare sector.

De automatisering van de informatievoorziening in de afgelopen 25 jaar heeft ook in de openbare sector evenals elders bijna nooit geleid tot netto besparingen in arbeidskosten. Wel heeft in sommige sectoren arbeidsextensivering plaatsgevonden. Dit blijkt daaruit dat de toename in omvang en intensiviteit van de informatiebehoefte zonder of met een relatief geringe groei van de personeelsomvang werd opgevangen. Illustratieve voorbeelden hiervan zijn de automatisering bij de Rijksbelastingdienst, het CBS, het ABP en de Postcheque en girodienst (ref. 8) waar tot nu toe ondanks diepgaande automatisering door volumegroei en kwaliteitsverbetering het totale personeelsbestand bleef toenemen. Meer in het algemeen blijkt dit ook uit onderzoeken op dit gebied (ref. 5 en 6 met uitvoerige literatuuropgaven). De conclusies bij ref. 10 zouden in een andere richting kunnen wijzen. Deze conclusies - die niet altijd stoelen op de geciteerde literatuur - hebben echter meer betrekking op verwachtingen m.b.t. geïsoleerde toepassingsgebieden buiten de overheid dan op het werkkterrein van de werkgroep. Wel blijkt uit meerjarenautomatiseringsplannen, zoals die de laatste jaren door verscheidene organisatie-eenheden zijn opgesteld, dat de fase van automatisering van massale routinematige administratieve handelingen bij de rijksoverheid nagenoeg is afgesloten.

Bij een strikte interpretatie van de opdracht zou derhalve alleen gezocht behoeven te worden naar nu nog resterende (deel-)sectoren waar massale en routinematige gegevensverwerking nog - grotendeels - met de hand plaats vindt. Dit is niet zinvol geacht, reden waarom aan de opdracht een uitwerking is gegeven als in §4 beschreven.

3. HET BELEID T.A.V. DE INFORMATIEVOORZIENING

3.1 Een afgeleid beleid

Onder informatievoorziening wordt verstaan het tot stand brengen en het gebruik van informatiesystemen waarmee wordt voldaan aan de behoefte aan informatie van bepaalde organisatie-eenheden die taken verrichten op bepaalde gebieden van zorg. Tot de openbare informatievoorziening worden gerekend de informatiesystemen die beheerd worden door openbare lichamen en de daaronder ressorterende diensten, bedrijven en instellingen en van die maatschappelijke sectoren die ten laste van de algemene middelen of volgens overheidsvoorschriften worden gefinancierd.

Informatievoorzieningsbeleid is geen (bestuurlijk) doel op zich maar dient ter ondersteuning van de processen van beleid, uitvoering en evaluatie die worden verricht door bovengenoemde organisaties, werkzaam op de diverse gebieden van zorg (beleidssectoren). Informatievoorzieningsbeleid is diensgevolge een afgeleid beleid, namelijk afgeleid van de beleidsbepaling op de betreffende gebieden van zorg. Een doeltreffende en doelmatige informatievoorziening is een middel en veelal een noodzakelijke voorwaarde om het vastgestelde beleid op gebieden van zorg te realiseren.

Een kader voor het informatievoorzieningsbeleid is vastgesteld in de O&I-beleidsnota (zie ref 4). In die nota is de onverbreekelijke samenhang (en onderlinge wisselwerking) tussen organisatie en informatievoorziening uiteengezet en zijn de beleidsuitgangspunten voor het O&I-beleid vastgelegd.

Ten aanzien van het aspect werkgelegenheid in relatie tot informatievoorziening werd in de O&I-nota verwacht dat:

- "a. het totale aantal arbeidsplaatsen bij de overheid geen neiging zal vertonen te verminderen; de automatisering van de meeste grote informatiesystemen lijkt - voor zover op dit moment te overzien - in een fase te zijn gekomen dat bij verdere ontwikkeling daarvan geen grote arbeidsbesparing meer kan worden verwacht;
- b. wel geleidelijk een verschuiving zal plaatsvinden enerzijds van op te heffen taken naar nieuwe taken, anderzijds van lager naar hoger gekwalificeerd werk; om die reden zal het ook nodig zijn om meer kennis en ervaring op verschillende plaatsen en onder verschillende omstandigheden op te doen."

Deze conclusies worden aan de hand van de conclusies uit de onderzoekte projecten, waarin begrippen als arbeidsextensivering in relatie tot wel absolute zin worden geïntroduceerd in §6 nader uitgewerkt.

Ten aanzien van punt b wordt door de werkgroep opgemerkt dat in de beginfase van automatisering ook functies van lager niveau ontstonden (bijv. voor gegevensvastlegging). In de huidige fase van automatisering (met o.a. interactief computergebruik) ontstaan inderdaad mogelijkheden tot het creëren van hoger gekwalificeerde functies afhankelijk van het type toepassing. Een "automatisch" gevolg van automatisering is dat echter niet.

In BOCO-verband zijn de beleidsuitgangspunten op het gebied van de informatievoorziening nader uitgewerkt, met name in de reeds genoemde BOCO-rapporten "Coördinatiecriteria voor Overheidsautomatisering" en "Structuurschetsen voor de interbestuurlijke informatievoorziening". Deze beleidsuitgangspunten worden thans verwerkt in de afzonderlijke structuurschetsen voor de diverse deelterreinen.

Het beleid t.a.v. de informatievoorziening is, globaal gesteld, gericht op de realisering van de volgende doelstellingen:

- doeltreffende voorziening in tijdige, relevante, consistente en objectieve informatie voor bestuurs- en beheerseenheden die daarvoor de uitvoering van de hen wettelijk opgelegde taken behoefte aan hebben;
- doelmatige taakverdeling met betrekking tot de informatievoorziening tussen organisatie-eenheden behorende tot de drie bestuurslagen en andere maatschappelijke sectoren voorzover zij gebruik maken van dezelfde basisgegevens voor uitvoering van taken en (in geaggregeerde vorm) voor beleidstaken op alle niveaus;
- het effectief doen functioneren van overlegorganen en waar nodig besluitvormende (regelende) organen die voor alle betrokkenen geldende afspraken kunnen maken.

3.2 Beleidsinstrumenten

De minister van Binnenlandse Zaken is coördinerende bewindspersoon voor de informatievoorziening in de openbare sector.

Instrumenten voor het voeren van een doeltreffend en doelmatig informatievoorzieningsbeleid door de minister van Binnenlandse Zaken zijn:

- a. O&I beleidsnota, die zoals reeds is vermeld, een kader geeft voor het door de minister van Binnenlandse Zaken beoogde informatievoorzieningsbeleid.
- b. Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst (IVR) waarin wordt voorgeschreven dat voornemens tot de uitvoering of de uitbreiding van geautomatiseerde informatiesystemen van de dienstonderdelen deel uit moet maken van meerjaren automatiserings/informatieplannen. Die plannen dienen te worden voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken. Bij het ontbreken van meerjarenplannen dienen de afzonderlijke project- en middelenplannen ter goedkeuring aan de minister van BiZa te worden voorgelegd.

Naast het IVR-besluit en de bijbehorende aanbevelingen zijn er in de laatste jaren een aantal specifieke bepalingen en aanwijzingen tot stand gekomen zoals op het gebied van beveiliging, privacybescherming, standaardisatie, gebruik van openbare data-netten, e.d.

De minister van BiZa laat zich ten aanzien van informatie/automatiserings-vraagstukken betreffende de Rijksdienst, adviseren door de Adviescommissie voor Overheidsorganisatie en -automatisering (AOA). De AOA is een voorportaal van de Raad voor de Rijksdienst.

In voorbereiding is een voorstel de AOA te doen fuseren met de stuurgroep voor de Reorganisatie van de Rijksdienst. Beoogd wordt daar door het beleid op het gehele gebied van organisatie en informatievoorziening in de Rijksdienst beter te integreren.

- c. Structuurschetsen (plannen) uitgebracht door de Bestuurlijke Overlegcommissie voor Overheidsautomatisering (BOCO). De BOCO heeft tot taak de coördinatie van de informatievoorziening tussen de drie bestuurslagen te bevorderen.

Een structuurschets geeft per informatie-objecttype zoals vastgoedobjecten, maatschappelijke objecten en personen, of per sector (gebied van zorg zoals gezondheidszorg of sociale zekerheid) een beeld van de in de toekomst wenselijk geachte structurering van de (geautomatiseerde) informatievoorziening in de openbare sector.

In het BOCO-rapport "Structuurschetsen voor de interbestuurlijke informatievoorziening" worden aanbevelingen gegeven voor de totstandkoming, de inhoud en het gebruik van structuurschetsen.

De BOCO heeft o.a. de volgende rapporten en adviezen uitgebracht:

- Structuurplan voor de (geautomatiseerde) informatievoorziening binnen de overheid op het gebied van topografie en leidingenregistratie;
- Structuurplan voor de informatievoorziening binnen de overheid op het gebied van vastgoed;
- Structuurschets voor de persoonsinformatievoorziening;
- Programmatuur en apparatuur, aanbevelingen bij het aanschaffen;

In voorbereiding zijn o.a.:

- Bescherming van de autonomie van bestuurs- en beheerseenheden in verband met interbestuurlijke informatievoorziening.
Rapport is gereed en is door de BOCO toegestuurd aan de diverse achterbannen. In de BOCO-vergadering van januari 1984 wordt dit rapport definitief vastgesteld;
- Structuurschets Maatschappelijke Objecten.
Naar aanleiding van het concept BOCO-rapport is overlegd gaande tussen Binnenlandse Zaken en Economische Zaken over een voorstel van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken;
- Structuurschets Voertuigen.

Rapport is gereed en is nu aangeboden aan de AOA. Hierna wordt dit doorgestuurd aan de RRD;

- Kosten van geautomatiseerde informatievoorziening, aanbeveling met betrekking tot kostenverrekening.
Er is een voorstel in de BOCO behandeld. Hierover wordt nader overleg met de VNG gevoerd.

- d. Overlegstructuren

De BOCO en de door haar ingestelde overleggroepen vormen thans de overkoepelende overlegstructuur voor de bestuurlijke organisatie van de informatievoorziening in de openbare sector. Daarnaast zijn door de eerstverantwoordelijke bewindspersonen een aantal overlegorganen voor de informatievoorziening op gebieden van zorg ingesteld (BAG voor gezondheidszorg, CCAO voor onderwijs, LOPI voor politie-informatievoorziening); voor sociale zekerheid en voor overheidspersoneelsinformatie zijn dergelijke organen in voorbereiding.

Ten aanzien van de toekomstige structuur voor de bestuurlijke organisatie van de informatievoorziening wordt gedacht de huidige BOCO-structuur te vervangen door een overlegorgaan op wettelijke basis, eventueel in de vorm van een raad voor de informatievoorziening en daaraan op een of andere wijze gerelateerde raden voor deelterreinen (bijvoorbeeld raad voor vastgoedinformatievoorziening, raad voor personeninformatievoorziening).

Mede als uitvloeisel van de werking van de in ad a. t/m d. genoemde instrumenten zijn er in enkele gevallen op het niveau van de afzonderlijke organismen (bijv. de departementen) instrumenten in ontwikkeling c.q. ontwikkeld voor het opstellen, vaststellen, (doen) uitvoeren en evalueren van het eigen beleid t.a.v. informatievoorziening.

3.3 Beleidsvaluatie

Het informatievoorzieningsbeleid moet worden getoetst aan eisen voor doelmatigheid, doeltreffendheid en democratische controle. De eis van democratische controle leidt tot een toename van decentralisatie en deconcentratie van informatiesystemen (vastleggen, verwerken en verstrekken van gegevens zo dicht mogelijk bij de bron).

In hoeverre de doelstellingen van het informatievoorzieningsbeleid zijn gerealiseerd, kan niet anders dan voor de afzonderlijke projecten voor (geautomatiseerde) informatiesystemen worden bepaald. Slechts op systeemniveau kan worden onderzocht in welke mate een verbeterde informatievoorziening bijdraagt tot een meer doelmatige en doeltreffende taakvervulling van de betrokken organisaties. In de richtlijnen behorende bij het Besluit IVR zijn daartoe aanwijzingen gegeven. Dit geldt ook voor de evt. personele gevolgen van de verdergaande automatisering.

3.4 Kostenoverzicht

Hoewel Binnenlandse Zaken (de directie O&A) op verschillende, hieronder vermelde manieren heeft gepoogd inzicht te verkrijgen in de kosten van de informatievoorziening bij de rijksoverheid, heeft dit tot nu toe niet tot de gewenste resultaten geleid.

3.4.1 Landelijke automatiseringsenquête

Allereerst is vanaf 1976 gepoogd, door elke twee jaar te houden landelijke automatiseringsenquêtes, cijfers te verkrijgen. Het studiecentrum NOVI is er indertijd met ondersteuning van het CBS in geslaagd cijfers over het jaar '76 met verwachtingen tot 1981 te publiceren. Sindsdien zijn door het CBS enquêtes gehouden over '79 en '81. Wat het overheidsdeel daarin betreft, voldoet noch de tijdigheid noch de mate van detaillering aan de te stellen eisen. Daarbij komt nog dat het CBS in het kader van algemene bezuinigingsronden thans overweegt deze de enquête niet te continueren.

3.4.2 Besluit IVR (Informatievoorziening Rijksdienst)

Een andere ingang biedt de uitvoering van het Besluit IVR. Volgens dat besluit dienen departementen meerjaren automatiseringsplannen op te stellen en zijn zij verplicht bij ontbreken daarvan voornemens tot automatisering of tot verwerving van automatiseringsmiddelen vóór uitvoering aan de minister van BiZa ter goedkeuring voor te leggen. (Zie §3.2)

In de praktijk blijkt echter dat de departementen zich nogal eens aan dit besluit onttrekken, de plannen op een te laat tijdstip voorleggen, of in plaats daarvan slechts voorstellen voor apparatuuraanschaffingen voorleggen. Een aantal departementen, departementsonderdelen en onder departementen ressorterende organisatie-eenheden hebben echter een eerste versie van een automatiseringsplan opgesteld en enkele organisaties hebben reeds één of meer herzieningen van een automatiseringsplan bij BiZa ingediend.

Zolang er geen regelmatig bijgestelde volgens gegeven richtlijnen opgesteld meerjarenplannen bestaan zal langs andere wegen getracht moeten worden een totaal overzicht te verkrijgen. Uitvoering van de motie Faber biedt daartoe een mogelijkheid.

3.4.3 BiZa-enquête, 1983

Naar aanleiding van de in de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen motie Faber (zitting 1980-1981, 15.845, nr. 5) verzocht de toenmalige minister van BiZa zijn collegae in de memorie van toelichting bij de begroting 1983 een afzonderlijke paragraaf op te nemen met "de voornemens, ontwikkelingen en ervaringen op het terrein van de organisatie, automatisering en informatievoorziening".

Teneinde ook te kunnen voldoen aan het in de motie gevraagde inzichtelijk maken van "de voortgang van de diverse automatiseringsprojecten, de achterliggende filosofie en de met de automatisering gepaard gaande kosten en personeelsontwikkeling", werd tevens verzocht ook deze gegevens in de memories van toelichting op te nemen.

Hoewel de departementen getracht hebben aan het verzoek te voldoen, leert de praktijk dat de verschafte informatie niet van dien aard is dat aan de behoefte van de Kamer volledig wordt voldaan. Reden waarom de huidige staatsecretaris van BiZa bij de voorbereiding van de Rijksbegroting 1984 de departementen verzocht opnieuw, maar nu via een andere procedure uitvoering te geven aan de motie Faber

(ref. 9).

De staatssecretaris van BiZa heeft dus de motie Faber aangegrepen om de gewenste beleidsinformatie te verkrijgen, omdat tot nu toe noch de CBS-automatiseringsenquête, noch het Besluit IVR tot de gewenste resultaten hebben geleid. De kern van het probleem wordt echter gevormd door het feit dat de huidige departementale begrotingsadministraties om twee redenen niet geschikt zijn om de benodigde informatie te verkrijgen.

Allereerst is automatisering slechts een hulpmiddel om andere beleidsdoeleinden te bereiken, hetgeen tot gevolg heeft dat de kosten van automatisering "verscholen" zitten in, c.q. verspreid zijn over een groot aantal andere begrotingsposten. Daarnaast is er geen eenduidigheid over de vraag welke kosten tot automatiseringskosten gerekend moeten worden.

Op dit probleem wordt teruggekomen in §6 en §7.

Hier wordt slechts opgemerkt dat een meer concreet inzicht in en overzicht van de budgetten voor automatisering noodzakelijk is. Slechts daarmee kan de beheersbaarheid op Rijksniveau worden opgevoerd en krijgen de departementen betere mogelijkheden om tot een goede intradepartementale prioriteitstelling te komen.

4. OPZET VAN HET ONDERZOEK

4.1 Algemene Aanpak

Het informatievoorzieningsbeleid bestaat uit twee onverbrekelijk met elkaar verbonden niveaus, namelijk het coördinerend beleid en het beleid op systeemniveau. Evenals het coördinerend beleid kent het informatiesysteemniveau drie subniveaus, te weten interbestuurlijk, interdepartementaal en intradepartementaal.

Dit is een gevolg van het feit dat de informatievoorziening bij uitstek het terrein is dat organisatorische en bestuurlijke grenzen overschrijdt.

De opbrengst van het coördinerend beleid, zowel op interbestuurlijk als op interdepartementaal en intradepartementaal niveau, laat zich voor het geheel moeilijk "vertalen" in concrete kwantitatieve besparingen. Als coördinatie slaagt wordt voorkomen dat verspilling plaats vindt of plaats blijft vinden. Soms is wel, zij het zeer globaal, op informatiesysteemniveau aan te geven welke verspillingen er zouden zijn indien de informatiesystemen niet op elkaar zouden worden afgestemd. Meestal is echter belangrijker dat door coördinatie betere beleidsinformatie beschikbaar komt. Daardoor is een betere besluitvorming mogelijk met als mogelijk gevolg weer - indirecte - besparingen. In de "aanbevelingen" behorende bij het "Besluit IVR" staan de criteria vermeld die elk coördinerend niveau kan hanteren bij het beoordelen van automatiserings-, project- of apparatuurplannen.

Aangezien slechts op informatiesysteemniveau over besparingen kan worden gesproken en het overzicht over het geheel momenteel ontbreekt en ook niet op consistente wijze is te verkrijgen, heeft de werkgroep voorgesteld het onderzoek te richten op afzonderlijke informatiesystemen.

Daarbij kan dan waar mogelijk worden vermeld wat door coördinatie is bereikt. Voor het overige zal de werkgroep volstaan met enkele globale aanbevelingen.

4.2 Keuze van te onderzoeken deelgebieden

In geen van de bekende nationale en internationale uitgevoerde macro-economische onderzoeken naar de invloed van technologische verbeteringen (naast bijv. andere kapitaalinvesteringen of verbeteringen van het onderwijs en het management) op de doelmatigheid van de voortbrenging van goederen en diensten, is het gelukt die invloed op enigszins betrouwbare wijze af te zonderen uit de algemene verbetering van de doelmatigheid. Dit geldt evenzeer voor afzonderlijke verschijnselen als de automatisering of een daaraan weer ten grondslag liggende basistechnologie als de micro-electronica. (ref. 5 + 6).

Slechts voor sectoren die m.b.t. produkt, produktiewijze en omvang van de produktie-eenheden homogeen zijn, zijn er enigszins betrouwbare uitspraken te verwachten. Gezien het heterogene karakter van de overheidsdienst kan niet worden verwacht dat dat voor de rijksdienst zou gelden. Daar komt nog bij dat met enkele relatief beperkte uit-

zonderingen de massale routinematige informatieverwerking om doelmatigheidsredenen reeds is geautomatiseerd en dat verdere toepassing van de automatisering in de informatievoorziening betrekking heeft op zeer moeilijk meetbare kwalitatieve verschijnselen. Sommigen verwachten dat de documentaire informatievoorziening (kantoorautomatisering in brede zin) hierop een uitzondering zal vormen. Concrete gegevens zijn echter nog niet beschikbaar, aangezien nog slechts sprake is van proefprojecten.

Een globale aanpak volgens de algemene richtlijnen van de heroverwegingsprocedure heeft derhalve geen zin. Zowel verklarende variabelen als bestuursinstrumenten zijn op dit terrein en op het niveau van de rijksoverheid als geheel, onvoldoende bekend.

Als men het effect van de automatisering van de informatievoorziening op de doelmatigheid van het functioneren van een organisatie wil meten is dat slechts mogelijk, op projectniveau. Voorwaarde is dat de daarvoor voorgeschreven vooronderzoeken op de juiste wijze zijn uitgevoerd en dat de realisatie van grote projecten tijdens en na de uitvoering wordt geëvalueerd. Vooral dat laatste vindt ook in de rijksdienst eigenlijk nooit plaats. Het onderzoek van de gekozen afzonderlijke probleemgebieden zou zich daarom in eerste instantie moeten richten op:

- a. informatie-intensieve organisatie-eenheden in hun geheel.
In het algemeen betreft dat bijna alle personeelskosten want zelfs van geautomatiseerde informatiesystemen zijn de apparatuurkosten zelden meer dan 20% van de totale kosten.
- b. organisatie-eenheden waarvan de hoofdtaak informatievoorziening is. Dit betreft dus zowel grote uitvoerende diensten als interne afdelingen.
- c. beleidsvarianten die zowel betrekking hebben op het volume als op de kwaliteit van de dienstverlening. De automatisering is daarvan slechts een afgeleide. Zij vindt plaats wanneer dat doelmatig is en men over voldoende deskundigheid beschikt resp. de financiële middelen beschikbaar zijn om de benodigde investeringen te doen.
- d. informatiesystemen die overeenkomsten vertonen met informatiesystemen die elders in gebruik zijn. Dit betreft in de eerste plaats de drie interdepartementale informatiesystemen (financieel, personeel en documentair) en informatiesystemen die betrekking hebben op dezelfde objecten (bijv. personen in inkomensherverdelingen maar ook vaste objecten, maatschappelijke objecten e.d.).

In tweede instantie kan, t.a.v. de te onderzoeken gebieden, aandacht worden besteed aan aspecten als bijvoorbeeld: wijzigingen in de loop der tijd, veranderingen in geografische spreiding, gebruikte middelen, beheersbaarheid, betrouwbaarheid, beschikbaarheid, flexibiliteit, privacy en beveiliging.

Een analyse van de voorbeeldprojecten kan laten zien op welke wijze de automatisering in het algemene beleid van de betreffende organisatie is geïncorporeerd en in hoeverre daarbinnen een relatie is te leggen met de personeelsomvang.

4.3 Keuze van projecten op informatiesysteemniveau

De vraag is hoe een selectie kan worden gemaakt uit de vele honderden afgeronde, in revisie zijnde of op stapel staande automatiseringsprojecten. Ware het zo dat de incidentele en structurele baten en lasten van het ene geautomatiseerde informatiesysteem overeen komen met andere informatiesystemen dan zou slechts één informatiesysteem als normgevend gekozen kunnen worden. Aangezien automatisering slechts een hulpmiddel is voor het bereiken van beleidsdoelstellingen op andere gebieden zijn de baten en lasten van de ene afdeling niet vergelijkbaar met die van een andere afdeling. Een afdeling die bij wijze van voorbeeld is belast met de uitvoering van de individuele huursubsidie kan niet normgevend zijn voor b.v. een afdeling als juridische zaken die haar documentatie automatisch toegankelijk maakt. Dit betekent dat het misschien in abstracto interessant zou kunnen zijn om de arbeidsextensivering bij deels afgeronde automatiseringsprojecten in beschouwing te nemen maar de resultaten kunnen alleen naar andere projecten vertaald kunnen worden als het in zeer vergaande mate overeenkomstige projecten zijn die door dezelfde beleidsorganen volgens dezelfde beleidsdoelstellingen worden beoordeeld, waarbij die doelstellingen buiten de automatisering als zodanig zijn gelegen.

Dit houdt in dat alleen uitgegaan kan worden van ofwel in BOCO-verband ofwel in AOA-verband of binnen departementen tot stand gekomen rapporten. Dit met het oog op de beschikbare tijd die de werkgroep voor het onderzoek ter beschikking stond. Alle wat grotere projecten die voldoen aan deze criteria (vergelijkbaarheid van projecten en beschikbaarheid van rapporten) komen in principe in aanmerking, onafhankelijk van de mogelijkheid dat in andere adviesorganen vanuit een geheel andere invalshoek onderzoek naar eenzelfde project wordt gedaan (b.v. de interdepartementale begeleidingsgroep privatisering neemt ook het Kadaster in beschouwing). Een project is niet in aanmerking genomen indien een andere heroverwegingswerkgroep zich reeds met dat project als zodanig bezig houdt. Zo zijn niet gezien de statistische informatievoorziening en een eventuele privatisering van de rijksrekencentra (wg centrale diensten).

Om - vanuit informatisch oogpunt - tot een verantwoorde keuze van de in aanmerking komende projecten te komen is gebruik gemaakt van de drie categorieën waarin de openbare informatievoorziening gewoonlijk wordt ingedeeld. Dit zijn de gebieden:

- objectsystemen

Hier is duidelijk sprake van interbestuurlijke relaties. Het gaat hier om objecten als personen (CPA), vaste objecten (inclusief topografie en leidingen), maatschappelijke objecten (Kamers van Koophandel, CBS, SVB, etc.), voer- en vaartuigen, culturele objecten (monumenten e.d.), documentaire objecten (bibliotheeken bv.)

- sectorsystemen

Hiermee worden bedoeld de specifieke informatiesystemen voor één gebied van zorg. Zo zijn er de gebieden onderwijs, sociale zekerheid, gezondheidszorg en politieke informatievoorziening. Per gebied van zorg spelen verschillende maatschappelijke objecten een rol. Alleen al het object "personen" komt in alle sectorsystemen voor. Iets dergelijks geldt voor de interdepartementale beheerssystemen.

- interdepartementale systemen:

Deze systemen dienen te voldoen aan de volgende uitgangspunten
. in principe bestaat er bij de gehele rijksdienst een behoefte aan;

. ze vertonen een duidelijke overeenkomst voor wat betreft het soort informatie dat wordt verwerkt;

. informatie moet kunnen worden uitgewisseld of er moet informatie uit kunnen worden geaggregeerd.

De systemen die aan deze criteria voldoen zijn documentaire informatie-systemen (tekstverwerking, registrateur, archief, bibliotheek en documentatie, postkamer, repro), financiële informatiesystemen en personele informatiesystemen. Tot deze categorie kunnen ook gerekend worden eventuele geautomatiseerde systemen voor de ontwikkeling en het beheer van de informatiesystemen zelf.

Gezien de korte tijd die de werkgroep ter beschikking stond kwamen niet meer dan één of twee informatiesystemen per categorie in aanmerking. Uiteindelijk zijn met instemming van de Ambtelijke Commissie Heroverweging en de betrokken departementen de volgende projecten gekozen voor een nader onderzoek:

- vastgoedsystemen (KADASTER)

Het gaat hier om een objectstelsel waarbij massaal routinematig werk nog grotendeels met de hand wordt uitgevoerd. De informatische relaties liggen voornamelijk op het interbestuurlijk vlak.

- voertuigensystemen (RDW/MRB)

Hierbij gaat het om een objectstelsel waarvan de verschillende administraties reeds afzonderlijk geautomatiseerd zijn. De relaties liggen wat verwerking betreft voornamelijk op het interdepartementale vlak, wat gebruik betreft ook op het interbestuurlijke vlak (politie).

- studiefinancieringssysteem (O&W).

Dit is een stelsel behorend tot de groep "gebieden van zorg". Het gaat daarbij om een duidelijk afgegrensd gebied (één tak van dienst), waarbij geen uitwaaiingseffecten naar andere departementen plaats vinden.

- financiële systemen (alle departementen)

Het betreft hier één van de drie interdepartementale systemen, waarvan het kenmerk is dat op alle departementen dezelfde soort informatie wordt verwerkt. Een aantal departementen maakt nu reeds gebruik van een op basis van wensen van een aantal departementen, centraal ontwikkeld deelsysteem. Dit is echter nog niet uitgebouwd tot een voor alle departementen bruikbaar samenhangend systeem. In het regeerakkoord is vermeld dat "verbetering en automatisering van de financiële informatievoorziening van groot belang worden geacht".

Het doel van het onderzoek is mede van de hiervoor genoemde gebieden van informatievoorziening na te gaan of er een relatie kan worden gelegd tussen automatisering en arbeidsextensivering. Op grond van

resultaten daarvan zou dan kunnen worden besloten of en zo ja op welke wijze soortgelijke onderzoeken zouden kunnen worden uitgevoerd op andere informatiesysteemgebieden. En tenslotte zou kunnen worden nagegaan of en zo ja op welke wijze de daarbij opgedane ervaringen haar weerslag kunnen vinden in het algemene informatievoorzieningsbeleid van de overheid (b.v. inrichtlijnen en aanbevelingen behorende bij het besluit Informatievoorziening Rijksdienst, waarin tevens de evt. bij te stellen toetsingscriteria van de AOA staan vermeld).

5. UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

5.1 Automatisering kadastrale registratie (AKR)

Dienst van het kadaster en openbare registers

De dienst van het Kadaster en de Openbare Registers van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft tot taak de behandeling van zaken betreffende de registratie van de rechtstoestand en de gesteldheid van onroerend goed en dienstverlening ter zake aan de overheid en de maatschappij.

Verzamelen en verstrekken van gegevens ten behoeve van ruimtelijk beheer en ruimtelijke ordening, lastenheffing, enz.

Uitvoering van wetten, enz. inzake de openbare registers, het Kadaster, de schepen en de ruilverkaveling (medewerken aan het tot stand komen van ruilverkavelingen).

In stand houden van het net van coördinaatpunten (Rijksdriehoeknet).

Het Kadaster heeft een directie in elk van de provincies. In de provincie Zeeland is een automatiseringsproject in ontwikkeling, dat betrekking heeft op de kadastrale en hypothecaire boekhouding. Het automatiseringsproject wordt uitgevoerd in samenwerking met het CCL.

Kadastrale en hypothecaire registratie

Het Kadaster voert de kadastrale en hypothecaire boekhouding, die tot het doel heeft het bevorderen van de rechtszekerheid en rechtsbescherming bij het rechtsverkeer t.a.v. registergoederen (onroerende goederen, schepen en luchtvaartuigen). De registratie omvat ongeveer 6.000.000 percelen, 2.500.000 rechthebbenden, 2.000.000 hypotheeken terwijl per jaar 1.600.000 mutaties plaatsvinden.

Ingaande informatiestromen zijn hoofdzakelijk afkomstig van het notariaat; informatie wordt verstrekt aan notariaat, gemeenten, waterschappen en belastingdienst.

automatiseringsproject kadastrale registratie (akr)

Voor het voeren van de kadastrale registratie is een geautomatiseerd systeem ontwikkeld en ingevoerd voor een gedeelte van de provincie Zeeland. Het ligt in de bedoeling het ontwikkelde systeem gefaseerd in de voeren in de overige provincies.

Het AKR-systeem is een systeem waaruit m.b.v. terminals steeds informatie kan worden verkregen over de actuele toestand van de kadastrale gegevens en waarmee massaal en individueel informatie wordt verstrekt en historische gegevens beschikbaar blijven.

Het geautomatiseerde informatiesysteem wordt centraal verwerkt bij het CCL, terminals voor raadpleging, mutering enz. zijn geplaatst bij het Kadaster.

Door AKR wordt een deel van de uitvoerende en contrôlerende taken door de machine overgenomen en kan de informatie-uitwisseling, mede

door het streven naar het optimaal koppelen tussen geautomatiseerde bestanden sneller, betrouwbaarder en met minder medewerkers worden gerealiseerd.

De doelmatigheid bij gemeenten, waterschappen, CBS, Belastingdienst, Domeinen, notariaat, enz. wordt verbeterd indien zij de informatie van het Kadaster op tape in de eigen geautomatiseerde systemen kunnen verwerken of d.m.v. terminalverbinding uit het AKR-systeem kunnen halen.

De doeltreffendheid wordt vergroot omdat op vragen waarop tot nu toe geen antwoord mogelijk was, dan na een zeer arbeidsintensieve (dus dure) inspanning, wel antwoord kan worden gegeven. Hierbij wordt voornamelijk gedacht aan beleidsinformatie.

De indertijd genomen beslissing voor het realiseren van AKR is beïnvloed door het besluit om in het kader van de personele gevolgen van de mijnsluiting in Limburg arbeidsplaatsen te creëren. In dit verband wordt gewezen op de Perspectievennota Limburg (PNL). Het ligt in het voornemen ook de verdere ontwikkeling van het AKR-systeem centraal te doen plaatsvinden; verwerking zou in de toekomst eventueel gedeeltelijk decentraal kunnen geschieden.

kwantitatieve gegevens

Personeel

De personele gevolgen van invoering aan het AKR-systeem zullen ingrijpend zijn. Het in 1982 gereedgekomen geautomatiseerde systeem wordt bijgesteld (gereed in 1984) wat uiteindelijk o.m. zal resulteren in een belangrijk grotere vermindering (van 7% tot ongeveer 30%) van arbeidsplaatsen bij de kadastrale registratie (de bewaring) dan op grond van het niet gewijzigde systeem zou plaatsvinden. Het bijgestelde geautomatiseerde systeem zal in 1993, wanneer het systeem is gerealiseerd in het gehele land, leiden tot een personeelsvermindering in de totale dienst van in totaal 290 personen.

Dit leidt tot de volgende besparing op personeelskosten bij het Kadaster: f2,8 miljoen in 1987 oplopend tot f 19 miljoen per jaar in 1993.

De gevolgen bij andere instanties kunnen belangrijk zijn. Op blz. 76 van het rapport "Vastgoedinformatie in de jaren tachtig", publicatie 1982/4b van de Stichting Studiecentrum voor Vastgoedinformatie staat onder "massale uitvoer van kadaster naar gemeenten":

"Bij de uitwisseling van kadastrale gegevens zijn thans op jaarbasis zeker ± 100 mensen van gemeenten betrokken, die permanent óf bij het Kadaster óf op de weg naar het kantoor óf van dat kantoor op de terugweg, zijn."

Waterschappen halen op dezelfde wijze tussentijds hun informatie. Ook van de informatie-uitwisseling met het notariaat zijn resultaten te verwachten. In dit verband is nog meer te zeggen, maar zijn weinig harde getallen te geven.

Het verloop van de besparingen op personeel bij andere overheden zal naar verwachting als volgt zijn: in 1984 0 en oplopend tot een bedrag van minimaal f 10 miljoen per jaar in 1993.

Kosten

De totale kosten van het Kadaster waren in 1982

- personele kosten	194,5 miljoen
- materiële kosten	<u>52,2</u>
	246,7 miljoen

De totale ontwikkelingskosten van het AKR-project bedroegen tot en met 1982 f 56.2 miljoen, waarvan 35 miljoen arbeidskosten en 21,2 miljoen machinekosten.

De kosten van AKR voor 1982 waren als volgt:

- personele kosten van het Bureau Ontwikkeling Kadastrale Registratie (BOAKR), 33 personen van het BOAKR zijn direct bij het project betrokken	2,5
- productie CCL	5,6 miljoen
personeel CCL	6,6
overige materiële uitgaven en bureaunkosten	<u>1,6</u>
	16,3 miljoen

Het verwachte kostenverloop van het oude en bijgestelde geautomatiseerde systeem is als volgt:

prijspeil 1982 bedragen x 1.000.000	1987 oud productie + onderhoud	1987 nieuw productie + onderhoud	1993 nieuw productie + onderhoud
productie CCL	10,4	8,9	12,3
personeel CCL	3,7	3,9	2,7
overige materiële uitgaven + bureaunkosten	3,9	2,6	2,9
personeel BOAKR	2,5	3,7	2,5
	20,5	19,1	20,4

Opmerking

Het systeem werkt in 1982 in de helft van Zeeland en in 1987 zal het systeem volgens het implementatieplan tevens grotendeels zijn ingevoerd in de vestigingen Breda, Amsterdam en in mindere mate in Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven.

Als het geautomatiseerde systeem in 1993 voor het gehele land is gerealiseerd zullen de totale jaarlijkse besparingen op personeelskosten van de Dienst van het Kadaster t.o.v. 1982 met ruim 19 miljoen dalen. In 1993 zijn de totale investeringskosten van het AKR-systeem opgelopen tot ruim f 235 miljoen.

Kostendoorberekening

Het Kadaster streeft naar kostendekking van de gehele Dienst door de kosten door te berekenen bij informatieverstrekking.

De conjunctuur heeft een zeer grote invloed op de omvang van de acti-

viteiten (o.a. mutatieverwerking en informatieverstopping) van de kadastrale organisatie, hetgeen de inkomsten van het kadaster sterk beïnvloedt.

Informatische relaties

Het Kadaster wisselt voor de kadastrale registratie informatie uit met onder meer de volgende instanties

- notariaat
- gemeenten
- waterschappen
- belastingdienst
- CBS
- Dienst der Domeinen

Ontwikkelingen

De omvang van de activiteiten ten aanzien van kadastrale organisatie hangt voor een belangrijk deel af van de te verwerken mutaties (vnl. notariële akten) en de te geven informaties. Dit hangt weer af van de conjunctuur.

De hoeveelheid informatie (het aantal elementen) per perceel die door gemeenten, waterschappen enz. wordt gevraagd neemt toe (bijv. grootte koopsom). Ook is er een toenemende behoefte aan bestuurlijke (in het algemeen geaggregeerde) informatie.

De overheid gebruikt steeds meer de kadastrale registratie voor het registreren van bepaalde zaken bij het kadastrale perceel (bijv. Wet voorkeursrecht gemeenten).

Ontwikkelingen van AKR

Het voor de provincie Zeeland ontwikkelde geautomatiseerde informatiesysteem zal gefaseerd worden ingevoerd in de overige provincies. Naar verwachting zal het systeem in 1993 landelijk operationeel zijn.

Conclusie

Het AKR-project betreft conversie van een arbeidsintensief handsysteem naar een geautomatiseerd informatiesysteem en was naar de mening van de werkgroep één van de weinige toepassingen binnen de rijksoverheid waar nog omvangrijke personeelsbesparingen zijn te bereiken.

Deze verwachting bleek juist: landelijke invoering van het geautomatiseerde informatiesysteem kadastrale registratie zal naar schatting een personeelsbesparing van 30% opleveren bij de afdelingen Bewaring van het Kadaster, hetgeen in 1993 zal resulteren in een besparing van in totaal 290 medewerkers (ongeveer f 19 miljoen per jaar). De besparingen op personeel bij andere overheden zullen naar verwachting minimaal f 10 miljoen per jaar bedragen.

Gezien de geschatte investeringen en de verwachte besparingen zal het AKR-project echter niet leiden tot omvangrijke vermindering van de totale kosten op de VROM-begroting. Zoals vermeld op pag. 19 vinden er echter ook forse besparingen buiten VROM - met name bij de gemeenten - plaats. Argumenten voor het AKR liggen dan ook niet direct in de kostensfeer als wel op het vlak van de verbetering van de

liteit van de informatievoorziening, voornamelijk ten behoeve van die instanties die afhankelijk zijn van de informatie van het Kadaster (belastingdienst, notariaat enz.).

Beleidsvarianten

Verscheidene beleidsvarianten zijn theoretisch mogelijk door nog intensiever gebruik te maken van geautomatiseerde informatievoorziening als hiervoor beschreven. Dan komt men echter wel aan een volslagen nieuw systeem dat vanwege de daaraan verbonden organisatorische, personele en juridische gevolgen thans niet haalbaar wordt geacht.

Tot 1993 (het heroverwegingsijkpunt voor het AKR-project) moet het personeel meewerken aan de conversieslag; de conversieslag zal bij welk systeem ook moeten plaatsvinden. Gezien de problemen die er thans reeds zijn door het verloren gaan van arbeidsplaatsen (de afdelingen Bewaring verminderen in bezetting met meer dan 30%) zal die medewerking zeer twijfelachtig worden, bij nog verder gaande automatiseringsprojecten.

5.2 Studiefinanciering

Doelstellingen van de centrale directie studiefinanciering van het ministerie van onderwijs en wetenschappen

De centrale directie Studiefinanciering is belast met de ontwikkeling en uitvoering van een doelmatige studiefinancieringsbeleid, afgestemd op de maatschappelijke en onderwijskundige ontwikkeling, inhoudende:

het voorbereiden en formuleren van het studiefinancieringsbeleid op lange, middellange en korte termijn; het initiëren van nieuwe stelsels van studiefinanciering; het leveren van een wezenlijke bijdrage in de ontwikkeling daarvan; de nadere vormgeving van het studiefinancieringsbeleid; de vertaling van beleidsvoornemens in richtlijnen, normen, financiële termen en operationele doelstellingen; het formuleren van de op lange, middellange en korte termijn aan de interne en externe organisatie, de automatisering daaronder begrepen, te stellen eisen met betrekking tot doelmatigheid en kwaliteit, een en ander met een open oog voor het dienstverlenend karakter van de te vervullen taken; het, volgens de diverse vigerende regelingen, beslissen op verzoeken om studiefinanciering en het invorderen van studieschulden; het ontwikkelen van een billijk en uniform toepassingsbeleid terzake; het zowel actief als passief verstrekken van informatie met betrekking tot de inhoud en uitvoering van de geldende studiefinancieringsregelingen; het ontwikkelen van een eenduidig en consistent beleid terzake.

De regelingen hebben in hoofdzaak betrekking op:

- het verstrekken van studietoelagen voor wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs;
- tegemoetkomingen in de studiekosten voor voortgezet onderwijs;
- invordering van studieschulden;
- het coördineren van steunverlening door rijk, provincie, gemeenten en particulieren;
- rentedragende studieleningen via banken.

Informatiesysteem studiefinanciering

De centrale directie Studiefinanciering maakt gebruik van een samenhangend stelsel van toepassingssystemen ter ondersteuning van de werkzaamheden verbonden aan de taak van de centrale directie Studiefinanciering; deze werkzaamheden zijn thans: verzamelen/vastleggen basisgegevens, raadplegen bestanden, berichten/formulieren verzenden, (aan)vraag beoordeling/beslissing, beleidsontwikkeling, boekhouding/begroting en archivering.

Het geautomatiseerde informatiesysteem studiefinanciering vormt een onderdeel van de RCC taak; terminals voor raadpleging, mutering enz. zijn geplaatst bij de centrale directie Studiefinanciering zelf.

Ten aanzien van de doelmatigheid van de onderscheiden functies kan het volgende worden opgemerkt:

- a. Gegevens verzamelen/vastleggen (niet meer dan één maal vragen aan de cliënt is bereikt).
De kwaliteit laat nu nog te wensen over, o.a. door gebrek aan mogelijkheden tot gegevensuitwisseling bij de bron (C.P.A. Instellingen van onderwijs, Belastingdienst, Raden van Arbeid, Sociale diensten).
Indien een koppeling met deze informatiesystemen mogelijk wordt gemaakt, kan hier een aanzet zijn voor een beleidsvariant, omdat hier de "winst" zit in de personeelsaantallen.
- b. Raadplegen bestanden. Dit is bereikt door interactieve raadpleging van de gegevensverzamelingen met behulp van één beeldscherm-terminal op twee medewerkers. Dit ontbreekt nog voor gegevensverzamelingen van instructies terzake regelgeving en proces als ook voor registers van scholen, gemeentehuizen, Raden van Arbeid, belastingkantoren, personeelsleden en gebouwen.
Op dit moment is één en ander nog een papierenkwestie, die duur is door het handmatige werk. De instructies terzake regelgeving zouden bijvoorbeeld on line kunnen worden verkregen ten behoeve van uitvoerende ambtenaren.
- c. Berichten verzenden. Dit is bereikt waar het gaat om kennisgevingen (beschikkingen), betalingen en formulieren (typisten voor de produktie van deze berichten zijn niet meer nodig). Voor de stencils en (standaard)brieven is de doelstelling nog niet gehaald.
~~Men kan hierbij denken aan integratie van tekstverwerking met ge-~~
structureerde gegevensverwerking. Hier zijn personeelsbesparingen mogelijk door een automatisering die klantgericht verwerken mogelijk maakt en minder input voor de behandelende ambtenaar betekent.
- d. Beoordeling en beslissing. Alle hiervoor noodzakelijke historische bestandsgegevens zijn zichtbaar. Dat geldt nog niet voor de inhoud van de werkdossiers (brieven/formulieren etc.).
- e. Beleidsontwikkeling boekhouding/begroting. Alle SF bestandsgegevens en produktieresultaten staan ter beschikking. Dit geldt nog niet voor de beschrijvingen ter zake regelgeving en proces.

f. Archivering.

Beperkt zich tot verwijzing naar de plaats in de werkarchieven. Van optimale oplossing is nog geen sprake. Hier zijn personele winsten te verkrijgen door minimalisering van aan archiefonderhoud verbonden werkzaamheden (alfabetisering, uitlenen en vernietigen).

g. Berichten-circulatie/communicatie.

Speelt nog geen rol.

Doeltreffend

Met behulp van het complex van geautomatiseerde informatiesystemen kan de centrale directie Studiefinanciering de toename van het cliëntenbestand als ook de politieke beslissingen verwerken met een zeer beperkte uitbreiding van het personeelsbestand. Doeltreffend kan het informatiesysteem worden genoemd voor de a t/m g genoemde functies. Zoals gezegd onder a t/m g is van een optimale voorziening nog geen sprake.

Ten aanzien van de politieke doelstelling zij vermeld, dat het informatiesysteem bij een evenwichtige verhouding tussen aantal (aan)vragen en aantal medewerkers SF - in staat is:

- tijdig ingediende aanvragen op tijd af te doen;
- in het merendeel der gevallen de voldoende achtergrondinformatie te verschaffen bij de klantenvoorlichting.
- zo flexibel mogelijk in te spelen op plotselinge beleidswijzigingen door de politiek ingegeven zoals invoering van nieuwe regelingen en bezuinigingen enz.

Voorbeelden van nieuwe regelingen zijn:

- . kinderbijslag vervangende leeftijdtoeslag.
- . tegemoetkoming in studiekosten voor dag- avondonderwijs;
- . promesseregeling voor collegegeld verschuldigde w.o. studenten (regeling is 8 jaar na instelling weer afgeschaft);

Kwantitatieve gegevens

Personeel

Het personeelsbestand bij de centrale directie Studiefinanciering bedroeg bij aanvang van de automatisering in 1966 96 medewerkers en tientallen uitzendtypisten; in 1982 261 medewerkers.

Van de 261 medewerkers zijn 9 direct betrokken bij de automatisering, 2 voor instructie en 250 treden op als eindgebruiker van het informatiesysteem studiefinanciering. Van de afdeling Administratieve Ondersteuning, bureau Input/Output, toekenningsafdelingen en de invorderingsafdeling gebruiken de medewerkers (205) gedurende 40% van de werkdag een terminal, de overige medewerkers 10%.

De klantenkring van Studiefinanciering bedroeg in 1967 100.000 aanvragers en in 1982 1.300.000 aanvragers en debiteuren.

Indien Studiefinanciering niet tot automatisering was overgegaan zou de vermoedelijke personeelssterkte hebben gelegen tussen de 1500 à 2000 en vermoedelijk meer, aangezien de huidige regeling - niet in de laatste plaats onder invloed van de mogelijkheden die automatisering biedt - ingewikkelder is dan vroeger.

Door verdere ontwikkeling van het geautomatiseerde informatiesysteem zal het personeelsbestand naar verwachting niet of nauwelijks zijn gegroeid in 1987 (ongeveer 280).*

Kosten

De totale kosten van de centrale directie Studiefinanciering waren in 1982:

- personele kosten 261 x 60.000	=f 15.660.000
waarvan 11 x 60.000 = 660.000	
direct is toe te rekenen aan	
het geautomatiseerde informatiesysteem	
- automatiseringskosten (RCC)	= <u>7.300.000</u>
	f 22.960.000

De automatiseringskosten van het RCC waren als volgt verdeeld:

- mensuren produktie	=f 150.000
- mensuren systeemontwikkeling	= 730.000
- mensuren systeembouw	= 1.528.000
- overige exploitatiekosten	= <u>4.892.000</u>
	f 7.300.000

De totale kosten van de centrale directie Studiefinanciering zullen naar verwachting in 1987 als volgt zijn:

- personele kosten 280 x 60.000*	=f 16.800.000
- automatiseringskosten (RCC)	= <u>12.000.000</u>
	f 28.800.000

Informatische relaties

De centrale directie Studiefinanciering wisselt informatie uit met de volgende instanties:

- instellingen van onderwijs;
- belastingdienst;
- Raden van Arbeid;
- gemeenten;
- PCGD;
- Bank/girocentrale;
- PTT-adressenmutatiedienst.

~~Er wordt zoveel mogelijk gestreefd naar gegevensuitwisseling in ma-~~
chinaal-leesbare vorm met deze instanties. Gegevensuitwisseling in
geautomatiseerde vorm is gerealiseerd voor PCGD en PTT-adressenmuta-
tiedienst; binnenkort ook voor bank/girocentrale en er is een proef
gaande met de belastingdienst.

* raming uit 1982

Ontwikkelingen

Toename van het aantal aanvragers/debiteuren

Het klantenbestand van de centrale directie Studiefinanciering is door toename van het aantal studerende en uitbreiding van het aantal regelingen de afgelopen jaren sterk gestegen. Deze stijging zal zich naar verwachting de komende jaren voortzetten.

Toename van het aantal debiteuren met betalingsmoeilijkheden

Onder andere door de toenemende werkloosheid en de daarmee samenhangende verarming van een deel van de bevolking, stijgt bij de afdeling Invordering Schulden het aantal debiteuren met betalingsmoeilijkheden. Aan een steeds groter aantal debiteuren moet veel meer tijd worden besteed. Het aantal keren dat het bestand van een debiteur gemuteerd moet worden stijgt. Er ontstaat veel meer behoefte dan voorheen aan raadpleging van bestandsgegevens.

Verdere ontwikkeling van het informatiesysteem studiefinanciering

Gestreefd wordt de onder punt a t/m g genoemde gebreken zoveel mogelijk op te lossen:

- gegevens verzamelen/vastleggen: streven naar optimalisering van het met behulp van turn-around-formulieren (optisch leesbaar) en tapes/disc. verwerken van de gegevens, d.w.z. waar mogelijk delegeren aan de machine waar beoordeling of visuele controle geen must is;
- raadplegen: on-line brengen van teksten en registers;
- berichten verzenden: integratie data/tekstverwerking;
- beoordelen/beslissen: on-line brengen van belangrijkste basisdocumenten voor de beslissing;
- beleidsontwikkeling etc.: zie raadplegen;
- archivering: zie beoordelen/beslissen;
- berichten-circulatie/communicatie: invoering van kantoorautomatisering.

Voorgestelde maatregelen

Er zijn 2 maatregelen getroffen in 1982 die mede van invloed zijn op het gebruik en mogelijke uitbreiding van het informatiesysteem studiefinanciering:

- intensievere controle van de vermogens van ouders van leerlingen Secundair Onderwijs met ingang van 1982/1983
Deze maatregel moet een besparing op de te verstrekken toelagen opleveren van f 9.000.000 per jaar.
Daar deze maatregel meer werk met zich meebrengt en dit door het aanwezige aantal personeelsleden niet gedaan kan worden is het personeelsbestand uitgebreid met 15 mensen.
Per aanvrager zal meer en langer gebruik moeten worden gemaakt van beeldschermterminals. Hierdoor neemt de behoefte aan terminals toe. Doordat het aantal direct met de behandeling van aanvragen belaste personeelsleden is gestegen is ook daardoor de behoefte aan terminals toegenomen;

- intensievere controle van gegevens via derden (derden zijn Belastingdienst, Raden van Arbeid, Bevolkingsboekhouding etc.). Deze maatregel moet een bezuiniging op de Studiefinancieringsbegroting opleveren van f 14 miljoen.

Totale controle van gegevens van derden kan alleen doelmatig geschieden indien gegevensuitwisseling in geautomatiseerde vorm plaatsvindt. Dit vereist (automatiserings)inspanning bij derden, maar levert dan ook daar besparingen op ten opzichte van de huidige situatie.

De hierdoor ontstane toename van werk bij studiefinanciering wordt enerzijds opgelost door meer personeel (15 mensen), anderzijds zal ook voldaan moeten worden aan de door deze controle gestegen behoefte aan hulpmiddelen i.c. terminals.

Conclusie

De centrale directie Studiefinanciering heeft bij de uitvoering van haar taken de afgelopen 16 jaren in toenemende mate gebruik gemaakt van geautomatiseerde informatiesystemen. Toename van de werklust van de centrale directie Studiefinanciering ten gevolge van uitbreiding van het klantenbestand en intensievere controle heeft hierdoor niet geleid tot een evenredige personeelsuitbreiding. Geautomatiseerde informatievoorziening heeft tevens uitbreiding en verfijning van de regelgeving op het gebied van studiefinanciering mogelijk gemaakt.

Ook de komende jaren blijft het beleid gericht op verdere ontwikkeling van de geautomatiseerde informatievoorziening, mede om te kunnen voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen.

Beleidsvariant

Voor de beleidsvariant is 1987 als ijkpunt gehanteerd.

(verzamelen/vastleggen)

- a. Betrekken van de gegevens over de potentiële doelgroep bij de bron (bijv. CPA) op magneetband en met behulp van turn around documenten het klantenbestand formeren.

Dit scheelt voor ± 200.000 klanten het klant voor klant invoeren via de beeldscherm terminal. Het kwaliteitsverlies dat gepaard gaat met data-entry werk behoort dan tot het verleden.

- b. Betrekken van de (belastbare inkomens)aanslaggegevens bij de bron (belastingdienst) op magneetband ter vergelijking met de (belastbare inkomens)aangiftegegevens in het bestand van SF voorkomt in-

zending van de aanslag door enige honderdduizenden klanten en de data-entry verwerking die hiervan het gevolg is.

- c. Voor de Raden van Arbeid en sociale diensten gelden gelijkssoortige overwegingen. Een zodanige uitwisseling verwezenlijken dat hieruit de "(echte) minima" kunnen worden onderkend kan veel overbodig administratief werk bij het beoordelen/beslissen schelen door het niet meer stellen van overbodige vragen over de draagkracht.

(raadplegen/berichten verzenden en beoordelen/beslissen)

- d. Belangrijke verhoging van de doelmatigheid kan bereikt worden door integratie van data en tekstverwerking. Dit brengt de tijd

die nodig is voor collationeren in aanzienlijke mate terug. Het voorkomt in toenemende mate het huidige overtypen van met de hand geschreven teksten. Moderne tekstverwerking maakt verstelwerk plegen minder arbeidsintensief. Integratie data/tekstverwerking is de eerste stap naar de mogelijkheid tot een meer doelmatige interne communicatie (medeparaaf routes kantoorautomatisering).

(archivering)

- e. De werkarchieven ten behoeve van het beoordelings- en beslissingswerk toegankelijk maken m.b.v. de beeldschermterminal of viewer d.w.z. afschaffing van de werkdossiers scheelt veel handwerk bij het archiefonderhoud.

Deze beleidsvariant is tevens beleid van de centrale directie Studiefinanciering. Alleen door in de periode 1984/1987 energiek op de hier aangegeven 5 terreinen bezig te zijn zal zij in staat zijn met de zittende mankracht de groeiende werklust het hoofd te kunnen bieden. De verhoogde vraag naar mankracht, t.b.v. de afdelingen die belast zijn met de realisering van doelmatiger functioneren, de stroomlijning van de regelgeving en de beoordeling der beslissingsfactoren die zich niet laat delegeren aan de computer zal door reallokatie moeten worden verkregen en per saldo ook worden verkregen door personeelsbezuinigingen (mogelijk dank zij a t/m e bij de afdeling administratieve ondersteuning en de onderafdeling tekstverwerking en in mindere mate voor de beslissingsafdelingen). Geen activiteiten (a t/m e) ontwikkelen zal betekenen dat in 1987 de noodzaak van uitbreiding van personeel (thans 35 man) gegroeid is tot ± 100.

Zoals uit het voorgaande blijkt, is het op een rijtje zetten van varianten geen vrijblijvende zaak. Er is gekozen voor genoemde variant omdat er geen andere keuze mogelijk is.

Los van het probleem van de toenemende werklust door de groei van het klantenbestand kampt SF met het probleem haar kwaliteit op een verantwoord peil te brengen en te houden (kwaliteitseisen o.a. gesteld door de Algemene Rekenkamer). Het zal duidelijk zijn, dat de problemen met de werklust het haalbare kwaliteitsniveau zeker niet in gunstige zin zullen beïnvloeden. Met de gekozen variant beoogt SF niet alleen menscapaciteit te winnen t.b.v. haar produktie maar ook om contrôletaken die zij thans moet laten liggen, te kunnen gaan vervullen. Bezien vanuit het oogpunt van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik bijvoorbeeld is gegevensvergelijking met de op pagina 26 genoemde instellingen noodzakelijk. Gelet op de omvang van het bestand is dit met mankracht bij de betrokken instanties en SF (handwerk) niet in voldoende mate te realiseren. Machineleesbare gegevensuitwisseling is hierbij een voorwaarde die het mogelijk moet maken een verantwoorde contrôle in het leven te roepen, die ook bevredigend kan werken omdat het de ambtenaren in staat stelt de aandacht uitsluitend te richten op de gevallen met verschillen, terwijl de computer de overgrote meerderheid die niet verschilt zonder problemen verwerkt.

Het volgende schema geeft een inzicht in de relatie tussen geautomatiseerde informatievoorziening en personeelsomvang.

aanwezige menskracht in 1983: 261

	Benodigde menskracht		
	1983	1987	
bij onvoldoende kwaliteitsgarantie	±300	±360	
bij voldoende kwaliteitsgarantie	±400		±280
	zonder gereali- seerd automati- seringsplan		met gereali- seerd automati- seringsplan

Met nadruk wordt erop gewezen dat de haalbaarheid van de beleidsvariant in hoge mate wordt beïnvloed door het vermogen van de op pagina 26 genoemde instanties gegevens in machinaal-leesbare vorm uit te wisselen.

5.3 Voertuigen

Inleiding

Binnen de overheid zijn er of komen er op korte termijn diverse geautomatiseerde gegevensverzamelingen over gekentekende voertuigen. De belangrijkste zijn:

- de Motorrijtuigenbelasting
- de Rijksdienst Wegverkeer met drie verzamelingen te weten:
 - . de kentekenregistratie
 - . de wettelijke aansprakelijkheid motorrijtuigen
 - . de algemene periodieke keuring

De taken die met behulp van deze gegevensverzamelingen kunnen worden verwezenlijkt, zijn:

Het bevorderen van een ordelijk en een veilig wegverkeer, het heffen van belasting, het controleren van het nakomen van de verzekeringsplicht, de opsporing, het vorderen van motorrijtuigen in tijden van bijzondere omstandigheden en het voeren van een beleid t.a.v. verkeer en vervoerszaken. Mogelijk toekomstige taken kunnen zijn de distributie van brandstoffen en het zorgdragen voor een optimaal milieu.

~~In het volgende zullen eerst de huidige knelpunten in de informatievoorziening over voertuigen aan de orde komen, waarna de Rijksdienst Wegverkeer en de Motorrijtuigenbelasting afzonderlijk behandeld worden. Vervolgens wordt een algemene conclusie getrokken. Tot slot wordt als beleidsvariant opgevoerd het door de AOA-werkgroep Voeren Vaartuigen uitgewerkte advies over het samenvoegen van delen van de taken op het gebied van de gegevensverzameling en het optimaliseren van de ter beschikking stelling van de gegevens.~~

Knelpunten in de informatievoorziening

Knelpunten m.b.t. doelmatigheid

- Als gevolg van de huidige toewijzing van taken bestaan er verschillende gegevensverzamelingen, die allen informatie over hetzelfde object (voertuigen) verschaffen, zijn er doublures in het verzamelen, de opslag en de verwerking van de gegevens.

- De eigenaren of houders van motorrijtuigen worden door verschillende instanties benaderd om informatie te verschaffen (porto en overlast).

Knelpunten m.b.t. doeltreffendheid

- Dezelfde of soortgelijke (aanvullende) informatie moet bij verschillende instanties worden opgevraagd om een totaalbeeld te krijgen over kenteken, verzekering, opsporing, belasting, e.d. Dit is met name voor de politie een extra belasting.
- Het verkrijgen van informatie over verzekeringsgegevens en rijbewijzen en voor speciale doeleinden van opsporing duurt soms zo lang dat de bruikbaarheid gering is.
- Door de opzet van de gegevensverzamelingen wordt de controle op de uitvoering van de wettelijke plichten in zijn mogelijkheden beperkt.
- Bepaalde informatie (bijv. over bedrijfswagens, aanhangwagens e.d.) is onnauwkeurig, niet volledig of onbetrouwbaar of geheel niet verkrijgbaar.

Verantwoordelijkheid

Aangezien de verantwoordelijkheid voor het informatiebeheer afhankelijk is van de taak waarvoor de informatie nodig is, hebben verschillende ministeries taken uit te voeren waarvoor gegevens over het object voertuigen nodig zijn. Zo kunnen genoemd worden Verkeer en Waterstaat, Financiën (belastingen), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (milieu), Defensie (vorderen voertuigen), Binnenlandse Zaken (opsporing), en Justitie (opsporing). Deze verschillende verantwoordelijkheden maken coördinatie extra gecompliceerd.

Kwantitatieve gegevens Rijksdienst Wegverkeer (RDW)

Informatie

5,65 miljoen boekingen naar PCGD
4,5 miljoen delen deel III kentekenbewijs
2,6 miljoen overschrijvingen deel II kentekenbewijs
0,12 miljoen inlichtingen aan particulieren
4 miljoen inlichtingen aan politie
0,8 miljoen inlichtingen aan rijksverkeersinspectie

Personeel

In de periode 1972-1979 heeft de het kentekenregister beherende afdeling van de RDW een uitbreiding ondergaan van 180 naar 290 personen. De betreffende afdeling is daarna op deze sterkte gebleven. Per 1 januari 1980 heeft de RDW een uitbreiding t.b.v. de automatisering ondergaan van 77 personen. Per 1 januari 1982 is dit uitgebreid tot 85 personen.

Van de personele gevolgen elders van automatisering van het kentekenregister is alleen met zekerheid bekend dat dit tot verlies van 3 arbeidsplaatsen bij het RAI data center (particuliere sector) heeft geleid. Ook zijn personele besparingen bij Politie, Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting (CBM), CBS en automobieliimporteurs mogelijk gebleken, de omvang is niet bekend.

Als het kentekenregister niet was geautomatiseerd, had mogen worden verwacht dat het deel III via de postkantoren verkrijgbaar was gesteld.

Ook zou het RCC dan activiteiten voor de RDW hebben ontplooid.

Aantal arbeidsplaatsen hiervoor benodigd bij PTT	PM
Meerkosten welke RDW daarvoor aan PTT zou hebben betaald 5.000.000 x f. 6,30	f. 31.500.000,--
Aantal arbeidsplaatsen en kosten RCC voor geautomatiseerde informatie aan de RAI per jaar	PM
Benodigde arbeidsplaatsen voor verstrekking van kentekeninformatie aan CBS	PM

Handhaving handmatige situatie zou voor RDW in elk geval hebben betekend een uitbreiding met 88 arbeidsplaatsen. De actualiteitswaarde van de door RDW geleverde informatie zou ondanks deze uitbreiding sterk zijn verminderd.

Opmerkingen:

1. Teneinde invoering van het deel III ook in de personele sfeer te blijven beheersen is het kentekenregister versneld geautomatiseerd.
2. Inmiddels heeft de ministerraad besloten uitvoering te geven aan de APK. Daartoe zal de RDW in 1987 een extra personeelsuitbreiding van 221 personen krijgen (in 1989 in totaal een uitbreiding van 273 personen).

Kosten

De ontwikkelingskosten (waarin begrepen kosten voor onderzoek, op-richting en begeleiding van de afdeling Automatisering) bedroegen van 1972 t/m 1981: f 20.074.685,--. De ontwikkeling m.b.t. de verzekeringsregistratie en de periodieke keuring is echter nog niet voltooid.

De totale kosten van de Rijksdienst Wegverkeer waren in 1982 :

f 107,5 miljoen

- | | |
|---|----------------|
| - personele kosten (290 + 85 + 78) x f 55.000,--, f 24,9 miljoen waarvan 290 gebruikers en 85 anderen toe te rekenen zijn aan het geautomatiseerde systeem. | |
| - automatiseringskosten inclusief overhead en kosten PTT, RCC, RAI etc. (samen 33,5 miljoen) (exclusief personeel) | f 51,9 miljoen |

In de RDW meerjarencijfers was voor 1989 een bedrag opgenomen van 60 miljoen (voor personeel en materieel) voor de invoering van een volledige controle op de Algemene Periodieke Keuring (APK). Als gevolg van het Ministerraadbesluit inzake de uitvoering van de APK zal in 1987 f 17.5 miljoen en in 1989 f 22 miljoen benodigd zijn. Het geautomatiseerde systeem dat deze controle ondersteunt en daarbij deel gaat uitmaken van het Voertuigen Informatiesysteem (VIS), zal nog moeten worden ontwikkeld. Voor reeds bestaande taken, behoudens APK (waarvoor ca. 600 personen moeten worden aangetrokken), mag RDW geen formatie-uitbreiding verwachten.

Voor het geheel in eigen beheer voeren van de Centrale Registratie Wettelijke Aansprakelijkheid Motorrijtuigen (CRWAM) door RDW, zal daarom de voor deze registratie benodigde extra mankracht (ca. 10 pers.) door verdergaaande efficiency-verbetering en diepergaande automatisering van de bestaande voertuigen informatiesystemen, in de formatie 1982 moeten worden gevonden.

De voor de CRWAM benodigde apparatuur is reeds in de begroting van 1982 en 1983 opgenomen, waarbij met een bedrag van 0,5 miljoen aan onderhoud per jaar moet worden gerekend.

Voor het bepalen van de totale RDW-kosten in 1987 is aangehouden dat APK op ongewijzigde basis voor 3/5 zal zijn gerealiseerd.

De verwachte totale kosten van de RDW zullen naar verwachting in 1987 als volgt zijn:

	bij ongewijzigd beleid	bij uitbreiding/ verbetering
	f 144 miljoen	f 144,8 miljoen
personele kosten (402 + 93) x f 55.000,--, waarvan 402 gebruikers en anderen toe te rekenen zijn aan het geauto- matiseerde systeem*	f 27,2 miljoen	f 27,5 miljoen
automatiseringskosten (ex- clusief personeel)	f 57,3 miljoen	f 59,1 miljoen

In deze cijfers is niet verwerkt het Ministerraadbesluit inzake de APK.

Informatische relaties

- politie
- FIOD (Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst)
- CBM (Centraal Bureau Motorrijtuigen)
- CBS
- DEFENSIE
- RVI (Rijksverkeersinspectie)
- RAI
- SWOV (Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid)
- ANWB
- Verzekeraars
- Individuele personen

Ontwikkelingen

Toename in de omvang van activiteiten betreffende de informatievoorziening werd en wordt veroorzaakt door:

1. Grotere complexiteit van de kentekenregeling door invoering van deel III en kopie deel III, uitbreiding van het voertuigenpark en economische factoren zoals brandstofprijs en de daaruit voortvloeiende ombouw op gas.
2. Intensivering van de informatievoorziening t.b.v. opsporingsinstanties, eigen dienst, publiek.

* Bij de personele kosten direct bij de automatisering betrokken zijn niet opgenomen die ca. 170 medewerkers van de RDW die als gevolg van de automatisering type goedkeuringsinformatie via een terminal kunnen verkrijgen. Het betreft incidenteel gebruik.

3. Volledig beheer en uitvoering van CRWAM door RDW, APK controle en opsporing.

Verdere ontwikkelingen bij de Rijksdienst Wegverkeer

Op basis van de RDW dienstplan geeft het automatiseringsplan 1983-1987 naast de activiteiten t.b.v. de wettelijke aansprakelijkheid en de periodieke keuring o.a. de volgende hoofdlijnen aan:

- I - Het verder invoeren van kantoorautomatisering.
- II - Het ontwikkelen van geautomatiseerde informatiesystemen t.b.v.: typegoedkeuring wegvoertuigen en afdeling PZ.
- III - Uitbreiding en verdergaande automatisering van de gegevens-uitwisseling met externe organisaties zoals Motorijtuigenbelasting en Rijksverkeersinspectie, Politie etc.
- IV - Geautomatiseerde ondersteuning van de technische afdeling en de afdeling financiële zaken.

Naar globale schatting zal hiermee jaarlijks een bedrag van 1,8 miljoen aan kosten zijn gemoeid bij een besparing van ca. 30 personen.

De computerverwerking is nu (1983) nog verdeeld over een:

Algemeen Rijksrekencentrum	(RCC)
Bijzonder Rijksrekencentrum	(RDW)
Mini's in beheer bij de betrokken afdelingen	(RDW)

Na uitvoering van de nieuwe plannen zal dit zijn:

Bijzonder Rijksrekencentrum	(RDW)
Mini's in beheer bij de betrokken afdelingen	(RDW)

Conclusies Rijksdienst Wegverkeer

Indien de handmatige situatie bij de RDW zou zijn gehandhaafd zou de formatie moeten zijn uitgebreid met 88 arbeidsplaatsen. Bovendien zou een onbekend aantal extra arbeidsplaatsen bij de PTT nodig zijn geweest i.v.m. het dan via de postkantoren beschikbaar stellen van deel III.

Aan de PTT zou dan f. 31.500.000,-- meer per jaar moeten worden betaald voor verrichte diensten.

De personeelsbesparing door automatisering bij anderen zoals politie, CBM, CBS en automobieliimporteurs zijn onbekend.

Door verdergaande efficiencyverbetering en dieper gaande automatisering kan voorkomen worden dat de voor het in eigen beheer voeren van de voor de CRWAM benodigde 10 extra formatieplaatsen worden gebruikt.

Beleidsvarianten Rijksdienst Wegverkeer

1. Als mogelijke beleidsvariant is te denken aan een wijziging in het takenpakket van RDW. Voor wat betreft de APK-taak is dit onderwerp van studie bij de Commissie Geelhoed.

Bij het vervallen van deze taak als geheel voor RDW zal op basis van de meerjarencijfers 1982 sprake zijn van een jaarlijkse besparing oplopend tot 60 miljoen gulden in 1988.

Voor het doorgaan van de APK-taak bestaan thans verschillende varianten. De kosten van de goedkoopste zijn aangegeven in de meerjarencijfers van de begroting 1984, te weten 10,5 miljoen in 1984 oplopend tot 20 miljoen gulden in 1988.

Deze variant leidt tot de volgende besparingen:

1984	-	7,1 miljoen
1985	-	12,4 miljoen
1986	-	16,5 miljoen
1987	-	22,1 miljoen
1988	-	29,5 miljoen
1989	-	33,8 miljoen

Opmerking

Ingaande 1985 moet rekening worden gehouden met een jaarlijks verlies van 3,3 miljoen gulden aan legeskosten APK 1e fase.

- Een andere mogelijke variant is een verdere afstemming van de administratie van RDW en CBM.

Voor de consequenties, zie aanbevelingen in het AOA-eindadvies over structurering van de openbare informatievoorziening voor gekentekende voertuigen.

- Het (versneld) uitvoeren van het automatiseringsplan leidt wel tot besparingen in het personele vlak, doch de benodigde materiële kosten zullen naar verwachting deze besparingen weer te niet doen.

2. Een andere variant lijkt voor RDW in eerste instantie te liggen in een verdergaande automatisering van bestaande taken.

- De benodigde uitbreiding van tien personen ten behoeve van het CRWAM kon daardoor binnen de eigen gelederen worden opgevangen op basis van de formatie 1982. Als gevolg van de 2%-operatie zal dit niet meer mogelijk zijn.

- Terugdringen van loketkosten aan PTT door het meer door RDW zelf geautomatiseerd uitgeven van delen II. Verwachte besparing circa 3 miljoen gulden per jaar.

Kwantitatieve gegevens Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting (CBM)

Informatie

12,6 miljoen aangiften per jaar (uitgaande van 50% kwartaal en 50% jaaraangiften)

1,3 miljoen overschrijvingen per jaar

0,5 miljoen naheffingsaanslagen

0,15 miljoen losse betalingen

0,2 miljoen teruggaven

0,25 miljoen vrijstellingen

Personeel

Op het CBM zijn ruim 300 mensen bezig met de instandhouding van de informatievoorziening t.b.v. de heffing van motorrijtuigenbelasting.

Het informatiesysteem is na wetswijziging in 1966 opgezet. Daarvoor moest aangifte voor de motorrijtuigenbelasting worden gedaan op een ontvangkantoor van de belastingdienst. Handmatig werd de verschul-

digde belasting berekend en de betaling in ontvangst genomen.

Met behulp van het geautomatiseerde informatiesysteem kon door de belastingdienst de heffing en inning van de motorrijtuigenbelasting ondanks de enorme groei van het wagenpark in de zestig- en zeventiger jaren, met een beperkte uitbreiding aan menskracht worden gehandhaafd.

Bovendien biedt het huidige systeem efficiëntere mogelijkheden om controle uit te oefenen op het nakomen van de belastingplicht. Omdat het geautomatiseerde systeem eenvoudig berekeningen uitvoert konden de opcenten voor het Rijkswegenfonds en de provincies zonder bijzonder grote inspanning worden geïntegreerd. Besparingen voor alternatieve heffings- en inningsvormen zijn niet gekwantificeerd.

Ten opzichte van 1982 geldt dat het personeelsbestand van het CBM in de jaren 1983 en 1984 door het vervallen van de invaliditeitsvrijstelling en het treffen van verdere efficiëncymaatregelen zal teruglopen van 673 (1982) tot ca. 600 ultimo 1984.

Kosten

De ontwikkelingskosten zijn onbekend.

De totale kosten van de verschillende eenheden van de Directie Automatisering Rijksdienst (D.A.R.), die ten behoeve van de motorrijtuigenbelasting worden gemaakt geven voor 1982 het volgende beeld:

- Personele kosten van de informatievoorziening f 42,5 miljoen
- Automatiseringskosten (inclusief overhead) f 22,2 miljoen

De verwachte totale kosten van de D.A.R. voor 1987 bewegen zich, zonder de invoering van een houderschapsbelasting op hetzelfde niveau.

Voor de motorrijtuigenbelasting is ingaande 1986 een stelselwijziging voorzien. Als dan zal een houderschapsbelasting van kracht worden waarvoor 10 miljoen in de meerjarenraming is afgeboekt. Omdat de definitiestudie naar een nieuwe opzet voor de motorrijtuigenbelasting niet is afgerond kunnen geen harde cijfers worden gegeven.

Informatische relaties

- RDW (Rijksdienst Wegverkeer)
- Politie
- FIOD
- Douane
- CBS

Ontwikkelingen

De complexiteit van de systemen is toegenomen door de opcentenheffing en de hoge frequentie van tariefswijzigingen. Wijzigingen als gevolg van de invoering van de periodieke autokeuring heeft eveneens gevolgen voor de systeemontwikkeling.

Fraudebestrijding geniet hoge prioriteit bij de heffing van motorrijtuigenbelasting.

Goede beleidsinformatie biedt de mogelijkheid de controlestrategie aan te passen aan het ontduikingsgedrag van de automobilist.

De laatste uitbreidingen van het takenpakket betreffen:

- a. de heffing van de provinciale opcenten per 1 april 1981 en
- b. de periodieke autokeuring voor bedrijfswagens.

Verdere ontwikkelingen bij het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting (CBM)

Het automatiseringsbeleidsplan rijksbelastingdienst van maart 1983 beschrijft in het "Overzicht van te ontwikkelen informatiesystemen" een nieuwe opzet voor het project motorrijtuigenbelasting, waarbij het accent ligt op verbetering van het onderhoud en de doelmatigheid en doeltreffendheid van het informatiesysteem in relatie tot de huidige werkstromen binnen het CBM.

Omdat de opzet van informatiesystemen voor andere sectoren in de belastingdienst een hogere prioriteit geniet en mede i.v.m. de studie naar een houderschapsbelasting is de uitvoering van een nieuwe opzet voor de motorrijtuigenbelasting opgeschort.

De huidige verwerking vindt plaats op:

- mainframe-apparatuur van Honeywell en IBM
- mini-computer P 7000 van Philips voor de vervaardiging van beschikkingen
- tekstverwerkende apparatuur voor de secretariële werkzaamheden
- I.C.L.-data entry apparatuur voor de gegevens van eerste aangiften, fotocontrole, e.d.

Bij een nieuwe opzet is daarin ten principale geen wijziging te verwachten.

Conclusies CBM

Ondanks de enorme groei van het wagenpark in de zestiger en zeventiger jaren kon m.b.v. het geautomatiseerde informatiesysteem de heffing en inning v.d. motorrijtuigenbelasting met slechts een beperkte uitbreiding aan menskracht plaats vinden.

Bovendien konden hierdoor zonder grote inspanning de opcenten voor het Rijkswegenfonds en de provincies worden geïntegreerd.

In verband met het advies van de AOA-werkgroep voor- en vaartuigen en het nog in studie zijnde systeem van houderschapsbelasting zijn nog geen concrete cijfers beschikbaar over toekomstige plannen.

Beleidsvarianten motorrijtuigenbelasting

Weliswaar is voor de beleidsvarianten 1987 als ijkpunt gehanteerd, maar gelet op de geschetste onzekerheden is dit uitgangspunt niet "hard". In het kader van de heroverweging is een aantal varianten bedacht voor de motorrijtuigenbelasting. Een daarvan, de houderschapsbelasting, wordt nog dit jaar onderwerp van studie. Voorziene besparing 10 miljoen.

Andere varianten hebben betrekking op efficiency verbeteringen in de informatievoorziening.

Het advies van de AOA-werkgroep voer- en vaartuigen geeft terzake enig cijfermateriaal.

Opheffing van doublures in de registratie zou, in samenhang met de invoering van een houderschapsbelasting, ca. 12 miljoen kunnen opleveren. Nadere studie is daarvoor noodzakelijk en wordt o.a. gedaan in het kader van de hierboven genoemde studie over de invoering van de houderschapsbelasting.

In de sfeer van de motorrijtuigenbelasting wordt door efficiencyverbetering een uitbreiding van het wagenpark opgevangen.

Extra taken worden veelal vertaald in de tariefstelling. In dit verband kan worden gedacht aan het in juni verschenen rapport van de commissie Christiaanse, die een uitbreiding van de provinciale middelen door een verdere verhoging van de opcenten bepleit.

Algemene conclusie

Het kenmerkende van de informatievoorziening omtrent voertuigen is, dat het om separate landelijke administraties gaat, die onder de huidige wetgeving een deels complementaire functie vervullen, doch bij een aangepaste wetgeving (ter verhoging van doelmatigheid en doeltreffendheid) op rijksniveau geïntegreerd kunnen worden. Deze integratie heeft uitstralingseffecten naar andere overheden.

In beide administraties (RDW en MRB) is de groei van het wagenpark opgevangen met slechts een beperkte uitbreiding van menskracht. Bovendien maakte de automatisering het mogelijk een aantal politieke beslissingen uit te voeren zonder dat dat gepaard ging met een navolgende personele uitbreiding.

Informatiesysteem voertuigen als beleidsvariant voor RDW en MRB

De AOA-werkgroep Voer- en vaartuigen heeft zich bezig gehouden met de verbetering van de informatievoorziening over voertuigen. Deze werkgroep kwam tot de conclusie dat een integratie van de verschillende bestaande gegevensverzamelingen (Rijksdienst Wegverkeer en Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting) zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van deze informatievoorziening zou doen verbeteren.

De werkgroep Heroverweging Automatisering in relatie tot de persoonsomvang heeft kennis genomen van de concept aanbevelingen en deelt deze zienswijze. Dat is dan ook de reden dat als beleidsvariant op het gebied van de voertuigen wordt voorgesteld de huidige registraties van de Rijksdienst Wegverkeer en de Motorrijtuigenbelasting voor wat betreft de persoons- en voertuiggegevens tot één informatiesysteem over voertuigen te integreren. Daartoe dient het rekencentrum van de Rijksdienst voor het Wegverkeer te worden aangewezen als functioneel rekencentrum. Het systeembeheer voor alle basisgegevens, die samenhangen met het gebruik van een gekentekend voertuig van de openbare weg én met het besturen van dit voertuig, moet bij dit centrum komen te liggen.

Door een verbeterde informatievoorziening krijgt ook de politie betere opsporingsmogelijkheden.

Bezien moet nog worden of het aanbeveling verdient om het verzamelen van gegevens voor de kentekenregistratie - voor zover deze in de huidige situatie door PTT wordt uitgevoerd - bij de gemeenten te leggen. Thans vervult de PTT maatschappelijk gezien een belangrijke rol bij het betalingsverkeer tussen de burger enerzijds en CBM en RDW anderzijds.

Het realiseren - op langere termijn - kan financieel gezien de volgende voordelen opleveren:

- a. Het invoeren van het heffen van de motorrijtuigenbelasting als een houderschapsbelasting in samenhang met het opheffen van doublures in de registratie bespaart naar schatting een uitgave van 12,15 miljoen op jaarbasis, omdat dan uitgegaan kan worden van hetzelfde basisbestand. Dit bedrag wordt in de huidige situatie besteed aan de verzameling en de controle van voertuig- en houdergegevens voor de motorrijtuigenbelasting.
- b. Het invoeren van een systeem van wetgeving, waardoor overtreding van de plicht om het voertuig te keuren, te verzekeren of ervoor belasting te betalen niet meer wordt geconstateerd door controle maar via de computer, biedt mogelijkheden om besparingen te realiseren bij de controle op het nakomen van deze plichten. Het totale bedrag besteed voor controle doeleinden bedraagt minimaal 50 miljoen gulden op jaarbasis.
- c. Het realiseren van een optimale informatievoorziening over gekentekende voertuigen en hun bestuurders geeft mogelijkheden aan de politie om capaciteit voor andere werkzaamheden vrij te krijgen. Dit kan meer dan honderd manjaar per jaar bedragen.
- d. Op diverse plaatsen worden een ongecoördineerde en soms zelfs dubbele aanschaffing/uitbreiding van computerapparatuur en datacommunicatie voorkomen.

Bij het realiseren van het advies moet echter wel worden overwogen dat het leggen van het systeembeheer voor nu nog niet aanwezige centrale gegevensverzameling van gegevens over bestuurders bij het rekencentrum van de Rijksdienst voor het Wegverkeer, een uitgave van 5 à 6 miljoen gulden op jaarbasis met zich meebrengt.

De opbrengsten wegen echter op tegen de kosten van de betrokken diensten.

Naast financiële besparingen of in financiële cijfers uit te drukken besparingen kan het opvolgen van het advies van de werkgroep de volgende minder gemakkelijk in geld uit te drukken voordelen opleveren:

- a. Op termijn zou overwogen kunnen worden over te gaan tot het leggen van het afgiftepunt voor kentekenbewijzen bij de gemeenten. Hierdoor zou aangesloten worden bij het streven van de regering naar decentralisatie van taken. Het huidige regeringsstandpunt, zoals verwoord in de decentralisatienota luidt, dat bij het toewijzen van een taak ervan uitgegaan wordt, dat de uitvoering ervan op het laagste bestuursniveau plaatsvindt, tenzij aangetoond kan worden, dat uitvoering op dit niveau onmogelijk is.
- b. Een betere beschikbaarheid van informatie over gekentekende voertuigen en hun bestuurders leidt tot het scheppen van betere voorwaarden voor de politie bij het uitvoeren van hun taak. Niet alleen kan de huidige taakuitvoering dan efficiënter en effectie-

ver verlopen, doch ook kan de toepassing van nieuwe controlestrategieën mogelijk worden. Hierdoor zou de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid ten aanzien van de handhaving van de plichten samenhangend met het gebruik van de openbare weg kunnen toenemen.

- c. Het geven van betere gereedschappen aan de ambtenaren, die met de uitvoering van de diverse wetten, die samenhangen met het gebruik van de openbare weg te maken hebben, leidt tot een grotere motivatie bij het doen van de taak zelf.

De financiële consequenties van de overgang van de huidige situatie op het gebied van de registratie van gekentekende voertuigen naar de geadviseerde dienen nog te worden uitgezocht.

Gezien het feit echter, dat meer basisregistraties reeds op een zelfde plaats gesitueerd zijn of nog in een stadium van oprichting zijn, komt dit voorbehoud voornamelijk neer op het aangeven van de financiële gevolgen van een eventuele organisatieaanpassing bij het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting, indien een houderschapsbelasting wordt ingevoerd. Voor de Rijksdienst voor het Wegverkeer zullen de uitbreidingen moeten worden gekwantificeerd.

De situatie, waarop het advies is gebaseerd, is die, zoals die uit de actuele gegevens en de voorgenomen plannen op dit gebied op 1 juli 1983 naar voren komt. Een eventuele wijziging in de plannen met de Wet Aansprakelijkheid Motorrijtuigen of de Wet Algemene Periodieke Keuringen leidt echter niet tot een verandering in de aanbevelingen.

5.4. FINANCIËLE INFORMATIE SYSTEMEN (FIS)

Samenvatting

Als representant van de drie interdepartementale systemen waarvan het kenmerk is dat op alle departementen dezelfde soort informatie verwerkt wordt, is het financiële informatiesysteem onderzocht.

Daartoe wordt het kader geschetst waarbinnen de financiële informatie systemen operationeel zijn. Ingegaan wordt op de taken van de Minister van Financiën vastgelegd in de Comptabiliteitswet 1976 en de daaruit voortvloeiende taken voor de Financieel-Economische Zaken functie (FEZ-functie) per departement. Vervolgens worden per departement de financiële geautomatiseerde informatiesystemen geïnventariseerd. Geconcludeerd wordt dat een voor alle departementen gelijke systematische aanpak ontbreekt. Hierna wordt de ontwikkeling van de financiële informatievoorziening bij de rijksoverheid geschetst. Vervolgens wordt gepoogd een inzicht te verkrijgen in de ontwikkelings- en exploitatiekosten van de nu (of binnenkort) operationele systemen. Voor dit deel van het onderzoek moet de werkgroep echter vaststellen, dat de huidige overheidsadministraties op een dergelijke vraagstelling niet ingericht zijn. Ten aanzien van de relatie automatisering personeelsomvang concludeert de werkgroep dat de overgang van handmatige verwerking naar een geautomatiseerd systeem door alle FEZ-organisaties geleid heeft tot een verlichting van de werkdruk. Ingevolge de zwaardere eisen aan de FEZ-organisatie, gesteld door de Comptabiliteitswet 1976, heeft dit geen reductie in personeelsomvang tot gevolg gehad. Ten slotte wordt kort ingegaan op de haalbaarheid van een samenhangend financieel informatiesysteem (FIS) voor de Rijksdienst.

INLEIDING

De noodzaak tot nauwgezette prioriteitenafweging, tot gedegen inzicht in en controle op de uitgaven van de overheid is met name de laatste jaren extra naar voren gekomen. De toenemende verkrapping van de ruimte voor overheidsuitgaven stelt hogere eisen aan de begeleiding en invulling van het proces van begrotingsvoorbereiding en uitvoering.

De Minister van Financiën

De bevoegdheden en de taken van de Minister van Financiën zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 1976. Daarin is de Minister van Financiën een centrale rol toegedacht bij het gehele financieel-economische beleid en de controle daarop. Dit uit zich als volgt: de indiening bij het parlement van alle stukken die betrekking hebben op de begroting loopt via de Minister van Financiën. Deze toetst de voornemens zoals die uit de stukken blijken aan het algemene financiële beleid en ziet toe op doelmatigheid en rechtmatigheid. Dit geldt zowel tijdens de voorbereiding van de ontwerp-begroting als bij de uitvoering van de begroting.

Voor de uitvoering van zijn taak kan de Minister van Financiën elke informatie van de departementen vragen die hij nodig acht voor het aan hem opgedragen toezicht.

De centrale afdelingen FEZ

Binnen de departementale organisaties wordt aan de regels die de Minister van Financiën stelt t.a.v. de opstelling en de uitvoering van de begroting vormgegeven door de Centrale Afdelingen (Directies) Financiële Economische Zaken. (FEZ)

Deze afdelingen dienen krachtens artikel 18 van de CW bij ieder departement van algemeen bestuur te bestaan.

Hun taak en functie is nader omschreven en vastgelegd in het "Besluit taak CAFEZ". (K.R. 12 juli 1977, Sch. 426).

Bij de concipiëring daarvan heeft voorop gestaan de FEZ-afdelingen als beleidsorgaan te laten functioneren. De onder de wet van 1927 bestaande Comptabiliteitsafdelingen vervullen in veel mindere mate een beleidstaak; zij waren vooral coördinerend en registrerend werkzaam. Dat de FEZ-afdelingen een belangrijker positie, en met name op beleidsgebied, dienden in te nemen, was mede gebaseerd op de overweging dat een integrerende, controlerende en initiërende instantie binnen de departementen noodzakelijk is met het oog op het voeren van een samenhangend financieel-economisch beleid door de departementen. In deze zin is de taak van de FEZ-afdelingen op intra-departementaal niveau vergelijkbaar aan de taak die de Minister van Financiën heeft op inter-departementaal niveau. Om deze taak waar te maken zijn in het Besluit taak CAFEZ enige bepalingen opgenomen die de betrokkenheid van FEZ bij het beleid van het departement moeten verzekeren. Zoals uit het voorgaande blijkt heeft FEZ een aantal functies toegevoegd welke kunnen worden aangeduid als:

- beleidsondersteunend
- beheerstechnisch
- registrerend
- controlerend

De taken voor de FEZ-organisatie

Hieruit vloeien de volgende taken voort:

1. Het opstellen van de ontwerpbegroting en de meerjarenraming aan de hand van desbetreffende voorstellen van de hoofden van dienst.
2. Het beoordelen van begrotingsvoorstellen.
3. Het beoordelen van de door de diensten ontwikkelde beleidsvoorstellen en hun financiële consequenties.
4. Het adviseren van de departementsleiding en hoofden van dienst inzake vraagstukken op financieel-economisch gebied.

5. Het bevorderen van:
 - de vastlegging van het departementale beleid in programma's,
 - de toepassing van het systeem van prestatiebegroting,
 - de toepassing van kosten-baten analyse,
 - de beleidsdoorlichting in ruime zin en advisering ter zake van de departementsleiding.
6. Het adviseren van de departementsleiding inzake vraagstukken van algemeen economische aard.
7. Het uitoefenen van toezicht op de uitvoering van de begroting.
8. Het inrichten en bijhouden van de centrale financiële administratie van het departement.
9. Het samenstellen van periodieke overzichten van uitgaven en ontvangsten.
10. Het onderhouden van contacten en het voeren van overleg met het Ministerie van Financiën.

FINANCIELE INFORMATIESYSTEMEN BIJ DE DEPARTEMENTEN

Teneinde de doelstellingen en taken te kunnen verwezenlijken wordt gebruik gemaakt van geautomatiseerde financiële informatiesystemen. De financiële informatiesystemen hebben voor alle Ministeries tot doel de zorg voor begrotingszaken en de financiële administratie alsmede het leveren van een bijdrage bij de ontwikkeling van een systematische beleidsvoorbereiding, beleidsvorming en beleidsevaluatie.

Dit onderzoek richt zich op deze financiële informatiesystemen. Per ministerie heeft een inventarisatie plaatsgevonden (Tabel 1).

Tabel 1 De financiële informatiesystemen

	Begrotings- administra- tie	Debi- teuren	Credi- teuren	Verplich- tingen	Pro- jecten	Meerja- ren ra- mingen	Financiële informatie aanleverende geautomatiseer- de systemen
Algemene Zaken	X	X	X	X	X		
Buitenlandse Zaken	BBU	BBU			BBU (OS)		
Binnenlandse Zaken	ODB	ODB	FAO	FAO			
Defensie	BAS	DAS	CAS				
Economische Zaken	MEFIS	MEFIS	MEFIS	MEFIS	MEFIS	MEFIS	
Financiën	X	X	X				Saatsloterij, RLB, Agentschap, Domeinen
Justitie	X	X	X	X			Verpleegdagen administratie, Politie PTD/PVD, Ir- tendance AI, HDORR, TBR, Gevangeniswezen, Kinderbescherming
Landbouw en Visserij	APL	APL		APL			
Onderwijs en Wetenschappen	ODB	ODB	FAO	FAO			AVA, AVIS, FVP, OES, ORB, ORV
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	ODB	ODB	FAO	FAO	FAO		Eénmalige uitkering aan de echte minima 1981, 1982, 1983. Jeugdspaarwet, Bezitvormingsfonds, APV, AMS, CSV, BDB, Zakgeldadministratie
Verkeer en Waterstaat	ODB	ODB	FAO	FAO	FAO		AZ en K, KNMI, LOGA/DGS1, AIS/24 directies bij Rijkswaterstaat
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	ODB	ODB	FAO	ODB FAO	FAO	FAM/FEZ	AFTA/AFTIS, WWB, WWL, WWV, SPV, SEW, SBV, NWP, TBW, VWV.
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	ODB	ODB	CSB	CSB			

Voor acronyemen zie lijst van afkortingen.

X = geautomatiseerd, het systeem heeft evenwel geen naam.

Lijst van afkortingen behorende bij tabel 1: De Financiële Informatiesystemen.

Afkortingen	Tekst
AFTA/AFTIS	Automatisering Financiële en Technische Administratie rijksgebouwendienst/Automatisering Financieel en Technisch Integraal Systeem rijksgebouwendienst
AIS	Administratief Informatie Systeem
AMS	Arbeidsvoorzieningen Maatregelen Systeem (op 1 januari 1983 operationeel geworden)
APL	Administratie Pakket Landbouw (per 1 januari 1984 operationeel)
APV	ArbeidsPlaatsVerbetering
AVA	Automatisering Vergoedingen Administratie
AVIS	Automatisering Vergoeding Investeringskosten Scholen
AZ en K	Algemene Zaken en Kabinet
BAS	BegrotingsAdministratie
BRU	Begrotingsboekhoudingssysteem Buitenlandse zaken
BRU(OS)	Begrotingsboekhoudingssysteem Buitenlandse zaken (OS) OntwikkelingsSamenwerking
BDR	Bijstands-, Declaratie- en Bevoorschottingssysteem
CAS	Crediteuren Agenda Systeem
CSR	CRM Subsidies en Betalingen
CSV	Complementaire Sociale Voorziening
DAS	Debiteuren Administratie Systeem
FAM/FEZ	Financiële Administratie Meerjarenramingen / Financieel Economische Zaken
FAO	Financiële Administratie voor de Overheid (In de loop van 1983 operationeel geworden)
FVP	Functionele Verdeling Personeelskosten
HDORR	Hoofddirectie Organisatie Rechtspleging en Rechts-hulp
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
LOGA/DGSM	LoodsGeld Administratie / Directoraat-Generaal van Scheepvaart en Maritieme zaken

Lijst van afkortingen (vervolg)

Afkortingen	Tekst
MEFIS	Ministerie van Economische Zaken Financieel Informatie Systeem (per 1 januari 1984 operationeel)
NWP	Nieuwbouw Woningwetwoningen en Particuliere bouw
ODB	Overheids Departementale Boekhoudingssysteem
OES	Onderwijs Stichtings- en Exploitatiekosten
ORB	Onderwijs Rente en aflossing Bouwleningen
ORV	Onderwijs Rekening en Verantwoording
PTD/PVD	Politie Technische Dienst / Politie Verbindings-Dienst
SBV	Systeem BezitVormingsfonds
SEW	Systeem Eigen Woningen
SPV	Subsidie Particuliere woningen Volkshuisvesting
TBR	Ter Beschikking van de Regering
TEW	Toekenning Eigen Woningen
VWW	Verbetering Woning Wetwoningen
WVB	Woning Wet Bijdrage
WWL	Woning Wet Leningen
WWV	Woning Wet Voorschotten

Bij veel departementen blijkt één of andere vorm van automatisering ten dienste van de financiële verslaglegging voor te komen. Tot nu toe ontbreekt een voor alle departementen overeenkomstige systematische aanpak. Ter verdieping van het inzicht zal daartoe in het nu volgende de achtergronden van de ontwikkeling van de geautomatiseerde financiële informatie systemen geschetst worden.

DE ONTWIKKELING VAN DE FINANCIËLE INFORMATIEVOORZIENING BIJ DE RIJKSOVERHEID

Gedurende een aantal jaren wordt er binnen de rijksoverheid naar gestreefd te komen tot een gestandaardiseerde opzet van de departementale begrotingsadministratie. Hierbij zou niet alleen voldaan moeten worden aan de eisen, vastgelegd in de eerdergenoemde Beschikking administratie centrale afdeling Financieel-Economische Zaken van 27 december 1977. De administratie zou moeten uitgroeien tot een systeem, dat voorziet in de steeds groter wordende behoefte aan relevante informatie voor besluitvormingsprocessen, zowel bij de verschillende departementen als bij het Ministerie van Financiën.

In het begin van de jaren zeventig wees de toenmalige Commissie Automatisering Rijksdienst (CAR) op de noodzaak te komen tot uniformering van de begrotingsadministratie van de departementen en een gecoördineerde aanpak bij de systeemontwikkeling. De gedachte aan één uniform systeem met een sterk centralistisch georiënteerd beheer- en bestuursorgaan deed toen nog opgeld. Het begrip systeem werd hierbij in een beperkte betekenis gehanteerd. Gedacht werd aan uniforme programmatuur en voor zover doelmatig centrale verwerking.

Deze gedachte werd toen door een meerderheid van de hoofden FEZ verworpen omdat de verantwoordelijkheid voor de automatisering van de begrotingsadministraties bij de departementen berustte.

In de jaren 1976/77 ontwikkelde het Rijks Computercentrum (RCC) en het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen het Overheids Departementale Boekhoudingssysteem (ODB) ter vervanging van het vijf jaar

oude geautomatiseerde administratiesysteem van dit departement. Het ODB-systeem werd zo opgezet dat het in principe voor iedere boekhouding van een ministerie toepasbaar was. Binnen bepaalde grenzen kon ook met specifieke wensen rekening gehouden worden. De Ministeries van Binnenlandse Zaken (BIZa) en (toen) Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) hebben in deze fasen van de ontwikkeling meegedaan en zijn gelijktijdig van het ODB-systeem gebruik gaan maken. Naast deze drie ministeries maken nu ook Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SOZAW) en Verkeer en Waterstaat (V en W) gebruik van het ODB-systeem.

Met de invoering van het ODB-systeem is bij beschikking de Stuurgroep Coördinatie Commissie Automatisering Financiële Administratie (CAFA) ingesteld, met o.m. tot taak, het begeleiden en coördineren van de ontwikkeling, het onderhoud en de exploitatie van het ODB-systeem. Op zich functioneert dit systeem goed. Het levert echter een beperkte bijdrage aan de financiële informatiesystemen. Tot nu toe is het door een verschil van inzicht en vooral een tekort aan analyse- en ontwikkelingscapaciteit onmogelijk gebleken het ODB-systeem uit te bouwen tot een volwaardig financieel informatiesysteem.

Op eigen initiatief van het RCC is vervolgens een geautomatiseerd toepassingssysteem "Financiële Administratie voor de Overheid" (FAO) ontwikkeld. De FAO toepassing voorziet er in dat de nog niet geautomatiseerde administraties met het ODB-systeem gekoppeld kunnen worden. Daarnaast is het FAO-pakket geschikt voor diensten die zelfstandig een administratie voeren, maar ook voor diensten waarvoor één of enkele administraties van belang zijn. Het FAO-pakket is kortelings operationeel geworden.

De andere departementen beschikken over in meer of mindere mate geautomatiseerde financiële informatiesystemen (zie ook tabel 1). Het Ministerie van Landbouw en Visserij ontwikkelt momenteel een geautomatiseerd systeem, dat 1 januari 1984 operationeel zal worden. Dit systeem dat ontwikkeld wordt op kleine computers (DEC/VAX) zal ook door de onder dit departement ressorterende diensten kunnen worden ingevoerd. Het Ministerie van Economische Zaken is eveneens begonnen met het zelfstandig ontwikkelen van een nieuw systeem, genaamd MEFIS. (Ministerie van Economische Zaken Financieel Informatie Systeem) Het Ministerie van Justitie heeft ook voor een dergelijk configuratie gekozen. SoZaW brengt zijn systeem over van het RCC naar het eigen rekencentrum. Verder zijn enkele grote overheidsdiensten bezig (Rijksgebouwdienst, Staatsdrukkerij) ieder voor zich geautomatiseerde informatiesystemen ten behoeve van hun informatiebehoefte te ontwikkelen.

Uit het door de Studiegroep "Begrotingsruimte" dit jaar uitgebrachte rapport "Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven" blijkt dat er

gebroken zijn in de informatievoorziening aan de Minister van Financiën. De huidige informatiesystemen voorzien niet adequaat in de informatieverstrekking voorgeschreven door de Beschikking CAFEZ. Zo krijgt de Minister van Financiën de benodigde informatie voor het opstellen van geconsolideerde totaaloverzichten ter beoordeling van het verloop van de begrotingsuitvoering niet in gestandaardiseerde vorm en met heterogene inhoud aangeleverd. De gegevensverstrekking door de departementen geschiedt ook niet in machine-leesbare vorm. Overigens beschikte de Minister van Financiën tot voor kort niet over een geautomatiseerd systeem voor de verwerking van de toegeleverde gegevens.

De rol van de Minister van Financiën

De Minister van Financiën heeft ingevolge de Comptabiliteitswet 1976 een speciale verantwoordelijkheid met betrekking tot de inrichting en het bijhouden van de administraties bij de rijksoverheid. Vanuit die verantwoordelijkheid, mede gelet op de informatie welke door de departementen aan de Minister van Financiën dient te worden verschaft wordt erkend dat een gecoördineerde aanpak van de automatisering van de begrotingsadministratie vereist is. Uit de gang van zaken bij de ontwikkeling van het ODB-systeem blijkt dat het Ministerie van Financiën een zeer beperkte rol heeft gespeeld bij de ontwikkeling ervan en dat het ook geen verantwoordelijkheid wenst te dragen voor de inhoud van dat systeem.

In 1979 is in nauw overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken besloten, dat Financiën het voortouw zal nemen met betrekking tot deze problematiek. Met de voorbereiding van organisatorische maatregelen binnen het directoraat-generaal Rijksbegroting is toen een aanvang gemaakt. Overigens heeft als gevolg van de toenemende zorg van 's Rijksfinanciën dit onderdeel van de financieel-technische functie zich in brede kring in een groeiende belangstelling mogen verheugen (Zie ook het zevende rapport van de studiegroep Begrotingsruimte inzake de beheersbaarheid van de collectieve sector).

Binnen het directoraat-generaal van de Rijksbegroting is een afdeling Coördinatie Financiële Informatievoorziening (COFIV) gevormd, die per

1 januari 1983 ondergebracht is bij de directie Begrotingszaken. Deze afdeling telt thans vijf formatieplaatsen en heeft tot doel het coördineren van de financiële informatievoorziening binnen de rijksoverheid.

Per 1 maart 1983 is bij deze afdeling een DEC/VAX 11 minicomputer geplaatst waarop gedurende ongeveer een jaar een proef wordt genomen met de ontwikkeling van een geautomatiseerd informatiesysteem ten behoeve van het directoraat-generaal van de Rijksbegroting. Dit systeem zal in de operationele situatie naast alle fasen van de rijksbegroting, van ontwerpbegroting tot en met de rekening, ook de meerjarenramingen alsmede historische gegevens over een reeks van jaren omvatten.

In de taakopvatting van COFIV, maakt de uit de jaren zeventig voortkomende gedachte aan één uniform systeem met een sterk centralistisch georiënteerd beheer - en besturingsorgaan voor de departementale financiële administraties plaats voor de "FIV-gedachte" (Financiële Informatie Voorziening). De aandacht gaat uit naar een op gelijke noemers herleide output(verslaglegging) vanuit de departementen, welke kan worden beschouwd als een integer en actuele input voor het in ontwikkeling zijnde Rijksbegroting Informatie Systeem (RIS) bij Financiën. En vooral is er behoefte aan het beschikbaar stellen van programmatuur en van apparatuurspecificaties die op een zo groot mogelijk aantal plaatsen kunnen worden gebruikt voor het interne beleid en beheer van departementen en departementsonderdelen.

In de beeldvorming ten aanzien van de coördinatie heeft zodoende een accentverschuiving plaatsgevonden van de zuivere automatiseringsaspecten (min of meer technologisch georiënteerd) naar een meer infologische invalshoek, primair gebaseerd op de informatiebehoefte die voortvloeit uit een adequaat begrotingsbeheer (voorbereiding en uitvoering). Naar verwachting laat deze aanpak ook meer ruimte om tegemoet te komen aan de specifieke (additionele) behoeften van de departementen, hetzij uit overwegingen van informatische danwel van meer organisatorische aard. De stimulerende rol van COFIV wordt overigens o.a. relief gegeven door middel van een zogenaamde aanvullende post in de begrotingen 1984 tot en met 1986 ter grootte van f 5 mln. per jaar, waaruit bijdragen kunnen worden verstrekt aan automatiseringsprojecten op financieel-administratief terrein welke tevens bovende-partementale doeleinden dienen.

Ter afsluiting van deze gecomprimeerde schets van de ontwikkeling van de financiële informatievoorziening bij de rijksoverheid, is de principe-uitspraak van de Ministerraad d.d. 1 juli 1983 van betekenis, inzake de afstemming van de beleidsadviezen van de A.O.A. (Adviescommissie Overheidsorganisatie en -Automatisering) op de ontwikkeling van drie interdepartementale systemen w.o. een interdepartementaal financieel informatiesysteem.

ONTWIKKELINGS- EN EXPLOITATIEKOSTEN

De werkgroep heeft in haar onderzoek gepoogd een inzicht te verkrijgen in de ontwikkelings- en exploitatiekosten per departement van de geautomatiseerde financiële administraties genoemd in tabel 1. Daartoe werd het standaard vragenformulier (zie bijlage 3) gebruikt.

Ontwikkelingskosten

In eerste instantie is het de bedoeling van de werkgroep geweest op deze plaats in tabelvorm de enquête-resultaten met betrekking tot de ontwikkelingskosten te presenteren. Volgens opgave blijken de bekende ontwikkelingskosten per departement te variëren van f 10000 als laagste, tot f 20.000.000 als hoogste. Eén van de departementen is zelfs in het geheel niet in staat te schatten hoeveel de ontwikkelingskosten hebben bedragen. De werkgroep heeft zich vervolgens gerealiseerd dat de tabelvorm een zekere gelijkwaardigheid en vergelijkbaarheid van de departementen veronderstelt, die zeker niet uit de enquête-resultaten valt af te leiden. De departementen verschillen onderling zo sterk in de fase van automatisering van de financiële administraties dat een tabelmatige weergave aan de werkelijke situatie geen recht doet. Nu heeft de werkgroep het de departementen met de vraagstelling ook niet makkelijk gemaakt. Vooral de gevraagde gegevens met betrekking tot de financiële gegevens aanleverende geautomatiseerde systemen blijken in de praktijk aanleiding te geven tot verwarrende en onoverkomelijke problemen. Het plaatje dat overbleef is slechts indicatief. Indicatief omdat:

- Kosten van invoering of verbetering (de eigen departementale personele en materiële kosten) niet dan bij benadering zijn te geven.
- Voor de personeelskosten in overheidsadministraties in het algemeen geen tijdsverantwoordingen worden vastgelegd.
Voorbereiding van geautomatiseerde projecten plaats vindt via stuur-, en project- en werkgroepen, waarvan niet bekend is in hoeverre de deelnemers daaraan, tijd voor deze projecten beschikbaar stellen.
- Sommige departementen de moed gehad hebben een schatting te maken van de eigen personele kosten, andere departementen dat niet hebben aangedurfd.
- Alhoewel gevraagd is om zuivere ontwikkelingskosten (zonder apparatuur aanschaf) op te geven, het vermoeden bestaat dat soms apparaatuurkosten zijn meegenomen.

Rijp en groen bij elkaar opgeteld, blijken de ontwikkelingskosten 35 miljoen gulden te bedragen. Tegen de achtergrond van de vele onzekerheden, die de enquête-resultaten te zien geven, heeft de werkgroep afgezien, de kosten van het RCC in zoverre het ODB en FAO betreft, te verbijzonderen naar de departementen. De totale ontwikkelingskosten hiervan worden geschat op vijf miljoen. Deze vijf miljoen mogen weer niet in hun geheel bij de eerder genoemde 35 miljoen geteld worden, omdat een aantal departementen de door het RCC in rekening gebrachte ontwikkelingskosten in hun opgaaf meegenomen hebben.

Exploitatiekosten

Hetgeen geldt voor de ontwikkelingskosten blijkt ook te gelden voor de exploitatiekosten. Uit de (gedeeltelijke) invulling* van de enquête wordt ook bij dit onderdeel van het vragenformulier duidelijk dat de automatiseringskosten per jaar moeilijk en dan nog met veel spitwerk en schattingen gedeeltelijk te achterhalen zijn. Dit vindt zijn

* Een viertal departementen bleek niet in staat de enquête in te vullen.

oorzaak in het feit dat de administratie van de rijksoverheid niet zodanig is ingericht dat alle met automatisering verband houdende kosten herkenbaar worden geregistreerd. Uitgaven aan apparatuur en aan door derden geleverde diensten (bijv. voor software) zijn relatief gemakkelijk opvraagbaar. Anders ligt dat bij de personeelskosten. Tijdsverantwoordingen komen in de overheidsadministraties slechts sporadisch voor en met name de personele kosten ten gevolge van werkzaamheden met de produkten van de informatiesystemen, d.w.z. de kosten van gebruikers van terminals en van de overige spin-off van de systemen, worden in het geheel niet geadministreerd.

De totale automatiseringsuitgaven komen volgens de enquêteformulieren op f 45 miljoen (zonder de vier departementen waarvan geen opgaaf is ontvangen). Hierbij valt te bedenken dat registratie op kasbasis (zoals voorgeschreven) betekent dat eventuele aanschaf van apparatuur en programmatuur toevalligerwijs niet in het peiljaar opgenomen kan zijn (voor de enquête was het peiljaar 1982).

DE INVLOED VAN DE AUTOMATISERING VAN DE FINANCIËLE INFORMATIESYSTEMEN OP DE PERSONEELSKOSTEN

Bij het bepalen van de invloed van de automatisering van de financiële informatiesystemen op de personeelskosten zijn twee aspecten te onderkennen. Namelijk de invloed op de personeelsomvang en de invloed op de totale loonsom.

Om met het eerste te beginnen. Veel van het registrerende werk van de directies/afdelingen Financieel Economische Zaken (FEZ) heeft een routinematig karakter en leent zich voor automatisering. In die sfeer zijn besparingen in de personeelsomvang gerealiseerd. Zo meldt het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in de enquête, die ten behoeve van dit onderzoek gehouden is, dat ondanks de verdubbeling van het aantal betalingen en een verdrievoudiging van het aantal debiteuren het totaal van functies van registrerende en verifiërende aard geleidelijk met een twintig procent

kon worden teruggebracht. Ook andere departementen beamen dat automatisering van de financiële functie werkbeparing voor de organisatie heeft betekend.

In de praktijk blijkt dit evenwel niet tot reductie in de personeelsomvang geleid te hebben. De vrijgekomen formatieplaatsen werden (deels) gebruikt om te kunnen voldoen aan de nieuwe eisen, gesteld in de Comptabiliteitswet 1976. Te zelfder tijd leidde de snellere en diepergaande financiële verslaggeving er toe, dat het gebruik ervan geïntensiveerd werd, hetgeen vervolgens weer leidde tot uitbreiding van de dienstverlening door te voldoen aan verdergaande informatiebehoefte. Deze uitbreiding van taken met veelal de bestaande formatie is uitsluitend mogelijk gemaakt door automatisering (In feite is de huidige geautomatiseerde situatie qua compleetheid en snelheid onvergelykbaar met een handmatige situatie). Blijkt uit het voorgaande dat het kwantitatieve effect van de automatisering deels te niet gedaan wordt door de verhoogde eisen, gesteld aan de financiële verslaggeving, de gevraagde ondersteuning bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsvorming en de beleidsevaluatie leidde tot een verschuiving in de kwaliteit van de informatie. Dit kan gevolgen hebben voor de functieinhoud. De totale loonsom zou hierdoor een stijging kunnen vertonen.

Waar de automatisering van de financiële administratie gerealiseerd is wordt verwacht dat verdere personeelsbesparingen nihil zullen zijn.

CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN DE OORSPRONKELIJKE OPDRACHT VAN DE WERKGROEP "AUTOMATISERING IN RELATIE TOT DE PERSONEELSOMVANG"

De oorspronkelijke opdracht aan de werkgroep was na te gaan of automatisering een instrument zou kunnen zijn bij het verlagen van de kosten van het totale overheidsapparaat. De impliciete verwachting hierbij was, dat door automatisering de personeelsomvang zou vermindern.

Dit onderzoek naar de relatie automatisering-financiële informatievoorziening, toont aan dat de overgang van handmatige verwerking naar een geautomatiseerd systeem voor alle FEZ-organisaties geleid heeft tot een verlichting van de werkdruk. Tal van arbeidsintensieve werkzaamheden konden worden geautomatiseerd. Afgezien van de grotere snelheid waarmee de informatie kon worden verwerkt, betekende dit tevens dat het informatiepakket kon worden uitgebreid. Uit heroverwegingsstandpunt kan dan nog de vraag opgeworpen worden of een dergelijke uitbreiding noodzakelijk is. In zake de financiële informatiesystemen kan deze vraag bevestigend beantwoord worden. Met de Comptabiliteitswet van 1976 worden er zwaardere eisen aan de FEZ-organen gesteld.

Een tweede punt dat uit dit onderzoek naar voren komt, betreft de instrumentele rol die automatisering heeft bij het ontwikkelen van de financiële informatiesystemen. Voorop staat de beheersing van de overheidsgelden, de invulling van deze hoofddoelstelling met behulp van het instrument Comptabiliteitswet en pas dan de vraag hoe automatisering daarbij dienstig kan zijn. In dit licht moeten volgens de samenstellers van dit rapport de magere resultaten ten aanzien van het presenteren van de kosten van de automatisering dan ook gezien worden. De huidige overheidsadministratie is duidelijk op de vraagstelling van dit onderzoek niet ingericht. Het is evenwel de vraag of dit zou moeten. De waarde van de gegevensverzameling op een manier die een inzicht verschaft in de kosten van de automatisering van de rijksoverheid als geheel, moet worden afgewogen tegen de kosten van een permanente registratie. En dan nog op een wijze die afwijkt van de gangbare procedure bij de overheid.

Feitelijk ligt een dergelijke afweging niet op het terrein van de werkgroep "Automatisering in relatie tot de personeelsomvang". Deze problematiek zal wel meer omvatten dan het gebied van de automatisering alleen. Bovendien geschiedt een dergelijke afweging al in de heroverwegingswerkgroep "Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid", terwijl het ook duidelijk tot het werkterrein van de Interdepartementale Commissie Herziening Comptabiliteitswet 1976 behoort. Voor de goede orde dient men zich ook te realiseren dat de

automatisering valt onder de normale taakuitoefening en verantwoordelijkheid van de departementsleiding vertaald in de FEZ-functie en de Organisatie-functie. Het behoort gezien de taakopdracht zeker niet tot het werkterrein van de werkgroep het functioneren van deze organisaties te evalueren.

Een derde conclusie betreft de haalbaarheid van een samenhangend financieel informatie systeem (FIS) voor de Rijksdienst. Het is zeker niet de bedoeling en ook nooit geweest om alle (deel) systemen te standaardiseren en te integreren in één financieel informatiesysteem op één grote centrale computer. Indien al te realiseren, zou dit leiden tot een complex en onbeheersbaar monstroom, waarvan de kosten verbonden aan het instand houden van en het aanpassen aan de veranderende behoeften enorm groot zullen zijn. Ook de ontwikkeling van het ODB-systeem in CAFA-verband laat zien hoe moeilijk het is een systeem-opzet te creëren, die aan uiteenlopende eisen van het gegroeide aantal deelnemers voldoet. Dit neemt niet weg dat er op deelterreinen grote overeenkomsten in informatiebehoeften bestaan en dat leidinggevende instanties op departementaal niveau en coördinerende instanties op het niveau van de Rijksdienst behoefte hebben aan consistente informatie (inhoud, vorm, actualiteit). Ten gevolge van het ontbreken van standaard deeloplossingen en onder druk van de uit te voeren taken zijn de departementen overgegaan tot decentrale ontwikkelingen en zijn allerlei verschillende (deel) systemen tot stand gekomen ook op deelterreinen die grote overeenkomsten vertonen. In feite moet gekozen worden voor een optimale mix tussen efficiency en flexibiliteit van de financiële informatievoorziening binnen de departementen door het beschikbaar stellen van gestandaardiseerde apparatuur- en programmatuurcomponenten en die waar noodzakelijk aan te vullen met specifieke ontwikkelingen. Een betrouwbaar totaal inzicht in het financiële gebeuren voor hogere beleidsniveaus kan verkregen worden door aggregatie van gegevens op een lager niveau, de formele vastlegging in programmatuur en procedures van de manier waarop de gegevens geregistreerd dienen te worden en door gebruik te maken van gestandaardiseerde machine-leesbare gegevensverstrekking of andere uniforme data-communicatietechnieken.

6. CONCLUSIES

6.1 Conclusies m.b.t. arbeidsextensivering (zie aanbeveling §7.1)

Het doel van het onderzoek was (zoals vermeld aan het einde van §4.2) na te gaan in hoeverre, en voor zover zinvol op welke wijze, uitvoering kan worden gegeven aan de taakopdracht, te weten de vraag in welke mate de automatisering die heeft plaats gevonden en in de toekomst naar verwachting nog verder zal plaats vinden kan leiden tot arbeidsextensivering.

De werkgroep heeft ter uitvoering van de taakopdracht een viertal informatiesystemen nader bekeken. Bezien zou worden of de resultaten van de gekozen informatiesystemen indicatief zijn voor de automatisering in algemene zin, dan wel voor andere informatiesystemen binnen dezelfde groep (objectsystemen, sectorsystemen of interdepartementale systemen). De conclusies die uit het onderzoek naar vier informatiesystemen kunnen worden getrokken zijn hieronder weergegeven.

a. Factoren die de relatie automatisering-personeelsomvang beïnvloeden

Zoals in §2 is gesteld, blijken er vele factoren te zijn die de relatie automatisering - personeelsomvang beïnvloeden.

Deze factoren zijn:

- het niveau van reeds verwerkelijkt automatisering (bijv. de automatiseringskosten als percentage van de totale kosten)
Hoe hoger het niveau is, hoe minder de invloed op de personeelsomvang
- wijziging in de omvang van het werk bij gelijkblijvende taken of wijziging van het aantal taken. Bij afname kan de arbeidsomvang in absolute zin afnemen; bij toename kan dit in relatieve zin afnemen, echter in absolute zin toenemen.
- wijziging in de omvang van het werk door wijzigingen van de regelingen (bv verfijning) en wijzigingen door veranderde beleidsbehoefte. De relatie met de arbeidsomvang is gelijk aan die onder het vorige punt beschreven.
- de kwalitatieve eisen m.b.t. nauwkeurigheid, actualiteit, volledigheid, beveiliging e.d. Hoe hoger de eisen zijn, hoe groter de arbeidsextensivering in relatieve zin als gevolg van automatisering.
- de wijze waarop externe toelevering van informatie plaats vindt (~~doelmatigheid en controle-aspecten~~)
- de doelstelling van externe dienstverlening (aan andere departementen, openbare lichamen of particuliere sector)
- mate van geografische en bestuurlijke decentralisatie van de informatiesystemen en van de reële systemen waarover informatie is benodigd.

Geconcludeerd kan slechts worden dat geen van deze factoren een aangrijpingspunt levert voor een algemene beïnvloeding van "de" automatisering bij de overheid. Er is altijd sprake van een - in de tijd aan verandering onderhevig zijnde specifieke combinatie van factoren per toepassingsgebied.

Hieruit wordt geconcludeerd dat onderzoek naar de relatie automatisering-personeelsomvang uitsluitend kan geschieden op project-niveau.

Dat neemt niet weg dat er hierover toch enige hieronder volgende algemene opmerkingen zijn te maken.

- b. Arbeidsintensivering in absolute zin - arbeidsextensivering in relatieve zin

Historisch perspectief

Opvallend is wel, dat in drie gevallen (FIS, Rijksstudietoelagen en Voertuigen) de totale personeelsomvang van de organisatie-eenheden die in beschouwing zijn genomen in de afgelopen jaren ondanks automatisering in absolute zin is gestegen. In relatieve zin is echter de personeelsomvang door automatisering gedaald. In deze drie informatiesystemen zou n.l. de personeelsomvang aanzienlijk vergroot zijn indien de kwaliteitsverbeteringen, de kwantiteitsvergroting en de uitbreiding of verfijning van regels zonder automatisering zouden zijn gerealiseerd.

Toekomstverwachtingen

Voor zover er bij deze drie onderzoeken sprake is van een toekomstige omvangrijke daling van de personeelsomvang (in absolute zin) bij het dienstonderdeel, de rijksoverheid of elders, is dit niet zozeer het gevolg van automatisering als zodanig maar van veranderingen in de omvang of toewijzing van taken aan de betreffende organisatie.

Vastgoed, verleden en toekomst

Slechts bij het vastgoedsysteem (waar als enige van de vier gebieden de automatisering nog in de beginfase is) liep - tot heden - het aantal arbeidsplaatsen (in absolute zin) terug. Dit was echter niet het gevolg van automatisering, maar van een dalend volume op de onroerend goed markt.

De toekomstige forse absolute besparing op arbeidskosten bij het Kadaster als gevolg van automatisering (overigens bij gelijk blijvende omvang van de taken) wordt echter weer geneutraliseerd door de automatiseringskosten (die voor een deel ook arbeidskosten zijn).

Dit bevestigt het vermoeden dat, slechts per informatiesysteem eventuele arbeidsextensivering kan worden vastgesteld. Er is ook in dat opzicht geen sprake van een algemeen geldend verband dat met globale maatregelen kan worden beïnvloed. Wel kan beïnvloeding plaats vinden per informatiesysteem en wel via de doelstelling (b.v. personeelsbesparing).

c. Automatiseringsbeleid, een afgeleid beleid

Men name in §4 werd er reeds op gewezen dat automatisering binnen de overheid voor bestuurlijke toepassingen een afgeleid beleid is. Onderzoek naar de vier proefgebieden heeft deze stelling nogmaals onderstreept. In alle gevallen werd niet automatisering als doel gesteld, maar verbetering van doeltreffendheid, de doelmatigheid of het voldoen aan door de politiek gestelde eisen (bijv. betere serviceverlening aan de burger, verfijning van de regelingen). Aangezien veelal als eis werd gesteld dat geen (omvangrijke) arbeidsintensivering mocht plaatsvinden werd als middel (om de doelstelling te bereiken) automatisering gekozen.

Gezien de doelstellingen m.b.t. informatievoorziening kan nog opgemerkt worden dat de oorzaak dat tot automatisering wordt overgegaan praktisch altijd is te vinden in wensen van anderen dan het betrokken dienstonderdeel zelf. Die anderen kunnen zijn andere dienstonderdelen of de leiding van het betreffende departement, maar ook andere departementen, andere (semi)overheden of politici.

Mede uit de resultaten van de onderzoeken kan geconcludeerd worden dat automatiseringsbeleid binnen de overheid voor bestuurlijke toepassingen slechts een afgeleid beleid is. Het is geen doel op zich, noch een autonoom hanteerbaar instrument om andere algemene doelstellingen te verwezenlijken.

d. Beleidsvarianten

Belangwekkend is verder dat in alle onderzochte gevallen de automatisering van de informatievoorziening een zeer gelijdelijk verloopend proces is geweest dat een integraal deel vormt van het algemene beleid m.b.t. het interne beheer van de betreffende diensten op lange termijn. Dit is ook de bestuurlijk-organisatorische verklaring voor het feit dat er m.b.t. de automatisering in algemene zin geen beleidsalternatieven konden worden geformuleerd in termen van de algemene richtlijnen van de heroverwegingsprocedure. Op het niveau van informatiesysteem is zulks wel mogelijk gebleken, echter zeker niet zonder problemen. Zo bracht het jaartal ten opzichte waarvan beleidsvarianten moesten worden ontwikkeld (het ijkpunt) moeilijkheden mee, aangezien verschillende onderzochte projecten zich over een langere termijn uitstrekten en in sommige gevallen er - door nog te nemen (politieke) beslissingen - nog niet veel aan de hand van concrete plannen was te melden. Het tweede probleem was het beantwoorden van de vraag ten opzichte waarvan de beleidsvarianten moesten worden afgezet. Besparingen op automatiseringskosten zouden immers (in relatieve zin) het tegengestelde bereiken van hetgeen verondersteld werd, n.l. arbeidsextensivering als gevolg van automatisering. In het geval het hoofddoel van de organisatie waar geautomatiseerd is, de informatievoorziening is, zou, indien besparingen op de organisatie gevraagd worden, hetzelfde bereikt worden als bij besparingen op automatiseringskosten.

Een bijkomend probleem is, het toerekenen van effecten (als gevolg van automatisering) bij anderen dan de rijksoverheid? (zie ook punt e hierna). De niet meetbare besparingen, zoals kwali-

teitsverbetering en betere serviceverlening aan de burger zijn mede redenen waarom de beleidsvarianten bij de onderzochte gebieden niet konden worden geformuleerd zoals in de richtlijnen van de heroverwegingsprocedure. Aan deze verschillende facetten is aandacht besteed in de beleidsvarianten van de onderzochte deelgebieden (zie §4).

e. Voordelen bij andere dan de rijksoverheid

Van belang is ook te constateren dat in een aantal gevallen (zoals ook al eerder m.b.t andere object- en sectorgebieden was gevonden) de voordelen van automatisering (in enkele gevallen in combinatie met taakverschuivingen) zijn te behalen bij andere dan de rijksoverheid. Deze voordelen liggen in het vlak van doelmatiger en doeltreffender kunnen werken (politie/voertuigen en gemeenten/vastgoedobjecten) en van een betere dienstverlening aan het publiek. Het probleem daarbij is dat door de budgettaire en bestuurlijke onafhankelijkheid van bestuurs- en beheerseenheden op alle niveaus (autonomie ministeries, provincies en gemeenten) die voordelen niet alleen moeilijk zijn te schatten maar nog moeilijker in concrete financiële termen zijn te effectueren. Alleen door soms ingrijpende wijzigingen in bestuurlijke en organisatorische taaktoewijzingen zou daar greep op te krijgen zijn (de BOCO-structuurschetsen geven daar aanzetten toe). Ook hier geldt echter dat niet de automatisering maar de reorganisatie van de openbare dienst daarvoor de invalshoek moet vormen.

f. Representativiteit proefgebieden

In het bovenstaande werd reeds vermeld welke algemene conclusies er - aan de hand van de vier onderzochte deelgebieden - zijn te trekken. De vraag is nu of en zo ja in hoeverre deze informatiesystemen maatgevend zijn voor andere informatiesystemen binnen dezelfde groep (objectsystemen, sectorsystemen of interdepartementale systemen).

In de groep interdepartementale informatiesystemen is alleen de financiële informatievoorziening enigszins onderzocht. Zowel in het systeembeheer (ontwikkeling, bouw en onderhoud) als in de informatie-uitwisseling en informatieverstrekking naar hogere niveaus zijn hier doelmatigheidsverbeteringen te bewerken, waarbij uit de praktijk gebleken is dat strikte begrenzing noodzakelijk is.

Hoewel de resultaten van het onderzoek op het gebied van de financiële informatievoorziening als zodanig niet van toepassing zijn voor de personele en de documentaire informatievoorziening, kan aangenomen worden dat de verhoudingen vergelijkbaar zijn.*De overwegingen die voor deze drie systemen gelden, gelden overigens ook voor alle informatiesystemen die in meer dan één, ook qua taakstelling vergelijkbare organisatie-eenheid in de semi-openbare sector voorkomen (gemeenten, provincies, onderwijsinstellingen, gezondheidsinstellingen etc.).

* Onlangs is dan ook door de ministerraad opnieuw bevestigd het voornemen de verdere ontwikkeling van de drie genoemde interdepartementale informatiesystemen te bevorderen (advies AOA nr. OA83-1794/1287).

In de groep objectsystemen zijn twee informatiesystemen onderzocht en wel het voertuigeninformatiesysteem en het vastgoedinformatiesysteem. Gebleken is dat de resultaten van het voertuigeninformatiesysteem niet maatgevend zijn voor die van het vastgoedinformatiesysteem, noch vise versa.

De oorzaak is dat praktisch alle onder punt a genoemde variabelen verschillen.

Bekijkt men de in bijlage 3 genoemde aandachtsgebieden met als invalshoek de objectsystemen dan is zelfs zonder verdergaand onderzoek de conclusie te trekken dat b.v. een testamenten registratie, maatschappelijke objecten of culturele objecten (monumenten, musea) weer tot geheel andere resultaten zullen leiden. Met andere woorden: binnen de groep objectsystemen zijn er geen informatiesystemen die maatgevend zijn voor andere informatiesystemen binnen dezelfde groep.

Eenzelfde opmerking is te maken voor de groep gebieden van zorg waaruit studiefinanciering werd onderzocht. Politieke informatievoorziening, gezondheidszorg en sociale zekerheid zijn weliswaar verschillende gebieden van zorg maar bevatten veelal overeenkomstige objecten; reden waarom ook hier de onder a genoemde variabelen grotendeels zullen verschillen. Geconcludeerd kan dan ook worden dat een informatiesysteem binnen de groep gebieden van zorg niet maatgevend is voor een ander informatiesysteem binnen dezelfde groep.

6.2

Conclusies m.b.t. het coördinerend beleid (zie aanbeveling §7.2.3)

Zoals in § 3.2 (Instrumenten voor het informatievoorzieningsbeleid) is uiteengezet is de Minister van Binnenlandse Zaken coördinerend bewindsman voor de informatievoorziening in de openbare sector. Zijn formele bevoegdheden berusten op het Besluit Informatievoorziening Rijksdienst (IVR). Ambtelijk wordt hij daarin gesteund door de Directie Overheidsorganisatie en -automatisering van hetzelfde departement. Bovendien laat hij zich over de informatievoorziening in de rijksdienst adviseren door de Adviescommissie voor Overheidsorganisatie en -automatisering (AOA) als voorportaal van de Raad voor de Rijksdienst. Teneinde de doelstellingen van het informatievoorzieningsbeleid te realiseren wordt gebruik gemaakt van de "richtlijnen en aanbevelingen" ~~behorende bij het Besluit IVR. In §4.1 werd er reeds op gewezen~~ waarom de "opbrengst" van het coördinerend beleid zich moeilijk laat "vertalen" in concrete kwantitatieve besparingen anders dan via de beïnvloeding van de automatiseringsvoornemens van de departementen.

Aangezien de werkgroep in verband met de beschikbare tijd geen onderzoek naar de problemen op het coördinerend niveau heeft kunnen doen, volstaat zij met een opsomming van de constatering van de AOA in dezen, te weten:

- het ontbreken van voldoende financiële en personele middelen (t.b.v. de bemanning van de afdelingen Informatievoorziening Overheidspersoneel-BiZa, Coördinatie Documentaire Informatie-BiZa en Coördinatie Financiële Informatievoorziening-FIN) op centraal niveau om de interdepartementale systemen snel te kunnen verwezenlijken en waardoor de departementsonderdelen

gedwongen zijn de lokale ontwikkelingen voort te zetten. Opge-merkt dient te worden dat pas sinds kort er een verbetering is opgetreden in de ter beschikking gestelde middelen. Dit is echter nog in onvoldoende mate het geval voor de financiële informatievoorziening en zeker voor de documentarie informa-tievoorziening.

- de veelal geconstateerde afwezigheid van (concrete) meerjaren-automatiseringsplannen en projectplannen die op coördinerend niveau het aangrijpingspunt bieden voor de opsporing van on-doelmatigheden in de taakverdeling en de (technische) uitvoe-ring van de informatievoorziening.

Met het oog op deze problemen is het Besluit IVR twee jaar na in werkingtreding geevalueerd (zie bijlage 5). Hieruit is gebleken dat naast het ontbreken van voldoende financiële en personele middelen voor gecoördineerde ontwikkeling er bovendien veelal sprake is van onvoldoende opleiding en ondersteuning bij de de-partementale O&I afdelingen voor het ontwikkelen van in de eerste plaats voor eigen gebruik, benodigde meerjarenplannen. Het reeds genoemde Besluit van de ministerraad m.b.t. de interdepartemen-tale informatiesystemen en de binnenkort op experimentele basis startende trainginscursus automatiseringsplanning beogen daarin verbetering te brengen.

6.3 Conclusies uit de verkregen totaal overzichten (zie aanbeveling §7.2.2)

Het cijfermateriaal voor de Rijksdienst als geheel dat beschikbaar is gekomen uit de CBS-enquêtes en uit de gegevens die zijn verzameld voor de uitvoering van de motie Faber (BiZa enquête, 1983) is vrij-wel onvergelijkbaar gebleken.

Hieronder worden enige cijfers uit beide enquêtes weergegeven.

ENQUETECIJFERS CBS

Personeel aantal	8075 arbeidsjaren
Personeel loonkosten	f 438.000.000,--
Kosten totaal (alleen apparatuur, systeemprogrammatuur, standaard- pakketten en personeel)	f 704.000.000,--

BIZA-ENQUETE, 1983
(voorlopige cijfers)

	perso- neel (aantal arbeids jaren)	perso- neel (loon- kosten x 1000)	kosten (totaal x 1000)	directe opbreng sten	uitbe- steding (kosten x 1000)
Algemene Zaken	2,5	150	528	0	376
Buitenlandse Zaken	13	710	2.320	0	1.300
Justitie	13	940	22.116	0	13.268
Binnenlandse Zaken ¹	122	7.454	48.790	4.900	29.871
Onderwijs en Wetenschappen ²	41		30.154	8.759	
Financiën ³	905,5	39.637	71.471	40.542	4.241
Defensie ⁴	71	4.286	14.194	0	
Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer	357	18.675	58.377	0	24.969
Verkeer en Waterstaat ⁵	842	65.500	105.000	0	5.500
Economische Zaken	433	23.627	42.444	885	4.165
Landbouw en Visserij	137	8.000	24.000	0	11.800
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	121	8.132	32.379	0	5.726
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur ⁶	43	2.529	9.107	0	5.203
Totaal	3.101	179.640	460.880	55.086	106.419

1) exclusief ABP, RCC, CCL (zie "opmerking") Het bedrag onder directe opbrengsten voor de politieke informatie wordt verrekend met Justitie en is daar vervat in de kosten van uitbesteding

2) exclusief de onderwijssectoren zelf

3) Het bedrag in de kolom opbrengsten is een doorberekening aan de Sociale Verzekeringsfondsen (premieheffing) en aan de gemeenten (onroerendgoedbelastingen) narato van de totale kosten.

4) exclusief krijgsmachtonderdelen

5) exclusief PTT, inclusief Districten Rijkswaterstaat

6) exclusief Rijksinstituut Drinkwatervoorziening en Rijksinstituut Volksgezondheid

Opmerking 1

Het aantal arbeidsjaren bij de Algemene Rijksrekencentra (RCC en CCL) is tezamen 950. De daarbij behorende loonkosten bedragen fl. 57,9 miljoen. De totaalkosten (incl. de loonkosten) ad fl.135,7 miljoen worden verrekend met de van de centra gebruikmakende departementen en zijn dus vervat in de derde kolom.

Opmerking 2

Indien de totale automatiseringskosten van de organisatie-onderdelen genoemd in de voetnoten onder de tabel wel zouden zijn meegerekend, zou het totaalbedrag naar schatting 1 miljard bedragen. Zouden tevens de automatiseringskosten van gemeenten, provincies, Raden van Arbeid, Kamers van Koophandel e.d. (waarmee in het kader van coördinatie afstemming plaats vindt) mee worden gerekend dan zou het totaalbedrag aan automatiseringskosten zo'n anderhalf à twee miljard kunnen bedragen.

De verklaring voor de onvergelykbaarheid is hieronder weergegeven:

- a. Het cijfermateriaal in de BiZa-enquête heeft betrekking op het jaar 1982, dat van de CBS-enquête op 1981.
- b. De onderzochte rijksinstellingen zijn niet dezelfde. Zo zijn bij de BiZa-enquête o.a. niet meegenomen of is geen cijfermateriaal verkregen van: de PTT, het ABP, de Defensie krijgsmachtsonderdelen, de academische ziekenhuizen en de instellingen van wetenschappelijk onderwijs, hoewel tenminste in de twee laatste gevallen de beheers- en bestuurstoepassingen onder het besluit IVR vallen. De genoemde organisatie-onderdelen en waarschijnlijk ook Het cijfermateriaal bij de departementen is nog een aantal anderen zijn wel verwerkt in de CBS-enquête, maar ook over de volledigheid daarvan bestaan twijfels.
- c. De CBS-enquête rekent slechts tot automatiseringskosten de apparatuurkosten en de systeemprogrammatuurkosten inclusief de kosten van standaardpakketten. In beide enquêtes zijn personeelskosten verzameld. De BiZa-gegevens omvatten naast de drie genoemde kostencategorieën ook de kosten van uitbesteding, personeelsopleiding en ook overige kosten, zoals huisvesting, data-communicatie e.d., die geen deel uitmaken van de CBS-enquête.
- d. niet zodanig vastgelegd dat enquêtevragen eenduidig zijn te beantwoorden (zie ook aanbeveling d en bijlage 4). Hierdoor ontstaan eveneens verschillen in de beantwoording.

De tijd ontbrak om in het kader van de heroverwegingsoperatie verschillen nader te analyseren en zo de gebreken ten gevolge van totaal verschillende en voor het beoogde doel ongeschikte begrotings- en rekeningsinrichting in het basismateriaal bij de departementen op het spoor te komen.

Zoals reeds aangegeven in §3 kleven soortgelijke gebreken aan het materiaal dat in beginsel zou kunnen worden verzameld uit opgestelde meerjarenplannen en projectplannen (onvolledigheid, ongelijktijdigheid en inhoudelijke verschillen).

De vraag is echter in de eerste plaats of het zinvol is in de toekomst te trachten - op welke wijze dan ook - betrouwbaar, vergelijkbaar en meer gedetailleerd cijfermateriaal te verzamelen. Die vraag is vooral in het licht van de conclusies getrokken in §6.1 en §6.3 interessant. Als er toch geen sprake kan zijn van algemene beleidsmaatregelen m.b.t. de besturing van de automatisering met het oog op de personeelsomvang, zou er uit dien hoofde immers ook geen behoefte behoeven te zijn aan geaggregeerde gegevens om het gevoerde beleid te kunnen evalueren en een eventueel bijgesteld beleid te kunnen uitstippelen.

Er zijn echter een aantal andere redenen om toch verbetering van het cijfermateriaal na te streven, en wel t.b.v.

- Het middelenbeleid. Een beleid m.b.t. de huidige en toekomstige automatiseringsmiddelen is voor elk departement van belang. Daarnaast biedt inzicht in de middelenplannen van de departementen de mogelijkheid te komen tot betere middelenplanning bij de twee algemene rijksrekencentra en andere dienstverleners (o.a. PTT). Bij het bepalen van het middelenbeleid dient aandacht geschonken te worden aan het aspect standaardisatie, zowel binnen als tussen departementen.
- De herstructurering van de taakverdeling op het gebied van de informatievoorziening (o.a. daar waar externe informatische relaties bestaan)
- De kwaliteitsverbetering van de informatie over de automatisering biedt betere mogelijkheden voor prioriteitstelling, planning, voortgangscntrole e.d.
- De afstemming van de informatievoorzieningsplanning met de algemene financiële en personele planning

De noodzakelijk geachte en door de werkgroep aanbevolen maatregelen om dat te bereiken zijn vermeld in §7.

6.4 Conclusies m.b.t. onderzoek in het kader van de heroverwegingsoperatie (zie aanbeveling §7.1)

Met uitzondering van de financiële informatievoorziening is, bij de keuze van de proefprojecten, mede bepalend geweest de vraag of er reeds interne rapporten beschikbaar waren met informatie die bij het onderzoek zou kunnen worden gebruikt. Dergelijke rapporten ontbreken voor het grootste deel van de lopende en voorgenomen automatiseringsprojecten bij de overheid. Zelfs als men de meerjarenplannen, waar die beschikbaar zijn, meetelt onttrekt zich meer dan de helft van de geautomatiseerde informatievoorziening aan de waarneming. Op grond hiervan is het opstellen van onderzoeksrapporten gewenst, waardoor een betere en consistente evaluatie van informatiesystemen mogelijk wordt. Dit kan geschieden in het kader van de ontwikkeling van meerjarenautomatiseringsplannen, zoals bedoeld in het IVR besluit, en ten aanzien waarvan de Dir. O&A niet alleen een beoordelende, maar ook een ondersteunende rol vervult. Ook zouden dergelijke onderzoeken plaats kunnen vinden in verdere heroverwegingsronden; men zou dan kunnen denken aan groepering van onderzoeken zoals naar inkomenoverdrachten, subsidies. In het algemeen verdient het aanbeveling de mogelijkheden voor onderzoek ter verbetering in de informatievoorziening uit te breiden en uit te diepen. De redenen daarvoor zijn:

- de gebrekkige evaluatie van externe effecten van verandering en verbetering in de informatievoorziening (b.v. personeelsbesparingen bij externe instanties).
- de geconstateerde duplicaties in systeembeheer* (o.a. ontwikkeling van financiële informatiesystemen) en informatiebeheer (bijv. dubbele bestandsbijhouding)

* ontwikkeling en onderhoud

- een beter inzicht in de evt. consequenties van veranderingen in de openbare informatievoorziening voor andere "grote operaties" (bijv. reorganisatie van de Rijksdienst en het binnenlands bestuur)

De door de werkgroep voorgestelde maatregelen zijn vermeld in het volgende hoofdstuk.

7. AANBEVELINGEN

7.1 Algemeen

De aan de werkgroep verstrekte taakopdracht behelst een onderzoek uit te voeren teneinde antwoord te kunnen geven op een drietal vragen:

1. de vraag of en zo ja, de mate waarin automatisering heeft geleid c.q. kan leiden tot arbeidsextensivering;
2. de vraag of daarbij het toezicht van de Directie O en A van Binnenlandse Zaken moet worden verstrekt;
3. de vraag hoe door middel van coördinatie doublures en wildgroei in de automatisering van het informatievoorzieningsbeleid kunnen worden voorkomen.

De conclusies ten aanzien van de relatie automatisering en arbeidsextensivering (genoemd in de taakopdracht) leiden niet tot aanbevelingen op macro-niveau, echter wel tot enige algemene opmerkingen. Zo is o.a. in de conclusies (§ 6b) vermeld, dat m.u.v. het vastgoedsysteem in de overige drie onderzoekersgebieden de totale personeelsomvang van de betreffende organisatie-eenheden in de afgelopen jaren, ondanks automatisering, in absolute zin is gestegen. In relatieve zin is echter de personeelsomvang door automatisering gedaald. In deze drie informatiesystemen zou nl. de personeelsomvang aanzienlijk vergroot zijn indien de kwaliteitsverbeteringen, de kwantiteitsvergroting en de uitbreiding of verfijning van regels zonder automatisering zouden zijn gerealiseerd.

Slechts bij het vastgoedsysteem liep - tot op heden - het aantal arbeidsplaatsen terug. Dit was echter niet het gevolg van automatisering. De toekomstige forse absolute besparing op arbeidskosten ten gevolge van automatisering wordt bij het vastgoedsysteem bovendien geneutraliseerd door de automatiseringskosten (die voor een groot deel ook arbeidskosten zijn).

Zoals in de conclusies vermeld kunnen, m.b.t. de relatie automatisering en arbeidsextensivering, slechts uitspraken worden gedaan op het niveau van projecten, respectievelijk informatiesystemen.

Het belangrijkste gevolg daarvan is dat de aanbevelingen meer een instrumenteel dan een operationeel karakter hebben.

7.2 Aanbevelingen

7.2.1. Evalueren van afzonderlijke projecten projectplannen (zie conclusie 6.1)

De geconstateerde grote verschillen in projecten en de wijzen van aanpak zijn zodanig dat het vrijwel onmogelijk is tot goede (enigszins vergelijkbare) evaluaties te komen, zowel vóór uitvoering als na uitvoering van projecten.

Aanbeveling

Het is gewenst een flexibel en algemeen kader te doen uitwerken in de vorm van aanbevelingen bij het Besluit IVR. Die aanbevelingen dienen aan te geven op welke wijze evaluatie van informatiesystemen kan plaatsvinden, en de departementen dienen waar nodig bij het toepassen te worden ondersteund.

Toelichting

De informatiesystemen dienen meer dan tot nu toe het geval is geweest te worden beoordeeld op grond van een zorgvuldige kosten/baten analyse. Zo is bijvoorbeeld van belang om in de toekomst na te gaan of de nagestreefde en/of door automatisering gegenereerde kwaliteitsverbetering, vergroting, uitbreiding en verfijning van regels noodzakelijk is. De O- en I-afdelingen zullen de plannen moeten toetsen aan een afwegingskader waarbinnen "de opbrengsten" van de verbeteringen worden afgewogen tegen de kosten van de in te zetten produktiemiddelen. Automatiseringskosten voor niet noodzakelijke informatievoorziening kunnen hierdoor worden uitgespaard. In de onderzochte projecten is dit overigens niet geconstateerd. Ook t.a.v. de bovendepartementale en interdepartementale informatiesystemen is een betere evaluatie van belang.

7.2.2 Informatie over de informatievoorziening (zie conclusie 6.3)

Uit de vier proefprojecten die in het kader van de heroverweging zijn onderzocht is opnieuw gebleken dat noch de financiële administraties, noch de personeelsadministraties op enigszins vergelijkbare wijze (volledigheid, optelbaarheid, actualiteit) informatie kunnen leveren ter ondersteuning van het beleid op projectniveau, het niveau van organisatie-eenheden (meerjarenplannen van departementen en departementsonderdelen) en op het niveau van structuurschetsen (voor objecten en sectoren). De financiële administraties geven geen inzicht in de totale kosten van de informatievoorziening; de personeelsadministraties geven geen inzicht in de kosten van het personeel betrokken bij de informatievoorziening.

Zo zou o.a. aandacht moeten worden geschonken aan:

- de definiering van "automatiseringsproject";
- een eenduidige omschrijving van de bij automatiseringsprojecten te onderkennen kostensoorten;
- een eenvoudige methode om ook interne kosten van automatiseringsprojecten te calculeren en te registreren;
- een voorziening in de administratie waardoor het op eenvoudige wijze mogelijk wordt om investeringen te registreren en over een reeks van jaren af te schrijven.

Ook de resultaten van andere activiteiten om totaaloverzichten te verkrijgen (ten behoeve van beleidsinformatie), zoals de uitvoering van de CBS-enquête en de enquête van het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn vrijwel onvergelijkbaar gebleken.

Uitvoering van de aanbeveling betreffende een betere registratie van automatiseringskosten en automatiseringspersoneel is een voorwaarde om te komen tot afstemming van het cijfermateriaal, dat nodig is voor het beleid van departementen en coördinerende instanties. Afstemming van de doelstellingen en de inhoud van de BiZa-enquête en de landelijke automatiseringsenquête van het CBS, die ook de particuliere sector omvat, is ook om doelmatigheidsredenen noodzakelijk.

Aanbevelingen

Het verdient aanbeveling dat niet alleen op lange termijn voor de interdepartementale financiële en personele informatiesystemen maar reeds op korte termijn in overleg met DGRB resp. DGOP, wordt nagegaan op welke wijze beleidsinformatie over de geautomatiseerde informatievoorziening kan worden verkregen.

Hetzelfde geldt voor overleg met het CBS, teneinde een afstemming met de BiZa-enquête te verkrijgen.

Toelichting

Voor een gedachtenvorming op dit gebied wordt verwezen naar bijlage 4. Bij een verandering in de wijze van registreren zullen de baten dienen te worden afgewogen tegenover de eventuele extra kosten. De resultaten van de werkgroep "heroverweging Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid" en de herziening van de comptabiliteitswet zijn hierbij mogelijk van belang.

Op korte termijn zal met het CBS overleg moeten worden gepleegd om desnoods d.m.v. een afzonderlijke vraagstelling voor de openbare sector in de toekomst dubbel werk en extra kosten voor departementen en de informatieverwerkende instanties te voorkomen. Tevens dient de toegankelijkheid van de in dit kader verzamelde gegevens te worden verbeterd.

7.2.3 Coördinatie en instrumenten

a. Coördinatie

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft een coördinerende taak op het gebied van de informatievoorziening. Als afgeleide daarvan heeft de Directie Overheidsorganisatie en -automatisering de taak hem in dezen te adviseren.

Het antwoord op de vraag in de taakopdracht of door middel van coördinatie doublures en wildgroei in de automatisering kunnen worden voorkomen kan geadstrueerd worden bij de onderzoeksgebieden voertuigen en financiële informatievoorziening. Bij de voertuigeninformatievoorziening bleek dat d.m.v. coördinatie (arbeids)besparingen kunnen worden gerealiseerd. Het FIS-project laat zien dat wildgroei in de vervaardiging van programmatuur en de aanschaf van apparatuur had kunnen worden gemitigeerd bij het bestaan van enige coördinatie.

b. Planningsinstrumenten t.b.v. coördinatie

In het Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst staan drie instrumenten vermeld met behulp waarvan gecoördineerd kan worden (§3.2). Deze zijn: meerjareninformatie/automatiseringsplannen, projectplannen en middelenplannen.

Meerjareninformatie/automatiseringsplannen

Het "Besluit informatievoorziening in de rijksdienst" schrijft voor dat voornemens tot de invoering of uitbreiding van geautomatiseerde informatiesystemen deel uit moeten maken van meerjaren automatiseringsplannen. Deze overzichten moeten elk jaar of om het andere jaar worden bijgesteld en telkens een periode van drie of vijf jaar beslaan. Zij moeten per organisatie-eenheid (departement, directoraat-generaal, dienst, bedrijf of instelling) worden opgesteld en een globaal maar volledig overzicht geven van alle activiteiten op het gebied van de ontwikkeling en het gebruik van (geautomatiseerde) informatiesystemen. Voor de opstelling van deze plannen zijn ook z.g. aanbevelingen gepubliceerd.

Zoals in conclusie 6.2 is vermeld ontbreekt in vele gevallen nog het opstellen en regelmatig bijhouden van meerjareninformatie/automatiseringsplannen van departementen of grote departementsonderdelen. Dit wordt o.a. veroorzaakt door de complexiteit van de materie en het gebrek aan personele capaciteit (zie bijlage 5: Evaluatie Besluit IVR).

Automatiseringsmiddelenplannen

In gevolge het Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst zijn (nog) geen aanbevelingen uitgewerkt voor het opstellen van automatiseringshulpmiddelenplannen voor het verwerven van specifieke hulpmiddelen (het kopen, huren of anderszins ter beschikking krijgen van technische hulpmiddelen).

In het ideale geval worden middelenplannen afgeleid uit automatiseringsplannen (en projectplannen) en geven zij aan welke specifieke automatiseringshulpmiddelen bij gespecialiseerde organisatie-eenheden (b.v. rekencentra) en bij de gebruikers nodig zijn.

Plannen als instrument t.b.v. coördinatie

De plannen moeten in eerste instantie een instrument zijn voor beleidsbepaling en beheer van de informatievoorziening van de organisatie-eenheid waarvoor het plan is opgesteld. Opstelling van een (globaal) automatiseringsplan voor het gehele departement is gewenst indien er belangrijke informatische relaties bestaan tussen departementsonderdelen. Indien dat niet het geval is kan worden volstaan met plannen voor afzonderlijke organisatie-eenheden (bijv. Directo-raten-Generaal).

In tweede instantie is het vrijwel onmogelijk de informatische relaties op departementaal niveau, interdepartementaal niveau en het interbestuurlijk niveau te onderkennen en duplicatie in ontwikkeling te voorkomen als de meerjarenautomatiseringsplannen van departementen of grote departementsonderdelen ontbreken. De coördinatie van de minister van Binnenlandse Zaken dient zich vooral op die informatische relaties te richten.

Aanbeveling I

Het verdient aanbeveling na te gaan of het binnen de bestaande financiële middelen mogelijk is de departementen te ondersteunen bij het tot stand doen komen van de meerjarenplannen bijvoorbeeld door het verzorgen van voorlichting en opleiding op dit gebied.

Tevens dienen, waar noodzakelijk richtlijnen en overigens aanbevelingen bij het Besluit-IVR (zie bijlage 5) te worden opgesteld en uitgewerkt met betrekking tot de projectplannen (o.a. in verband met de aansluiting onder 7.2.1, boven) en met betrekking tot de in dit punt vermelde middelenplannen.

Tot slot zullen de departementen zich meer dan tot nu toe het geval is geweest moeten realiseren dat een planmatige aanpak van de informatievoorziening in allereerste instantie voor henzelf van belang is.

c. Advisering

Een belangrijk deel van de werkzaamheden van de Directie O&A m.b.t. de informatievoorziening omvat de advisering. Het betreft zowel het adviseren van departementen (o.a. met betrekking tot automatiseringsplannen) als de voorbereiding van de advisering door de AOA aan de minister van Binnenlandse Zaken.

Onder meer uit de evaluatie IVR (bijlage 5) is gebleken dat dat er bij de departementen behoefte is aan ondersteuning. Deze ondersteuning zien de departementen meer liggen in het vlak van kwaliteitsverbetering van de eigen O&I-afdelingen dan in een kwantitatieve uitbouw van centrale dienstverlening.

Aanbeveling II

De ondersteuning van departementen dient niet te worden verbeterd door een kwantitatieve uitbouw van een centrale dienstverlening maar meer (zoals in aanbeveling 7.2.1.b) op het verzorgen van voorlichting en opleiding op het gebied van een planmatige aanpak van de informatievoorziening en desgevraagd op incidentele hulpverlening vanuit de Directie Overheidsorganisatie en -automatisering.

d. Toezicht (inspectie)

Momenteel omvatten de werkzaamheden van de directie O&A m.b.t. de informatievoorziening geen toezicht op departementen. Haar taak is beperkt tot het adviseren van de departementen bij hun informatievoorziening en de voorbereiding van de behandeling van hun plannen in de AOA als voorportaal van de RRD. In de taakopdracht is gevraagd te onderzoeken of hierin wijziging dient te komen.

Indien er al sprake van toezicht zou moeten zijn dan zou dit met namen gericht moeten zijn op het tot stand komen van meerjaren informatie/automatiseringsplannen. Een goede planningsmethodiek, ook op projectniveau, is echter niet van boven af af te dwingen. Bovendien is, zoals al eerder gesteld, een planmatige aanpak van de informatievoorziening in eerste instantie voor een departement zelf van belang en is dat departement ook zelf voor de totstandkoming ervan verantwoordelijk.

Tot slot kan gesteld worden dat, indien de directie O&A naast de adviserende en beleidsvoorbereidende taken op Rijksniveau een toezichthoudende rol op departementaal niveau zou krijgen, dit gepaard zou moeten gaan met een aanzienlijke personeelsuitbreiding.

Aanbeveling III

De werkgroep ziet geen reden de Directie Overheidsorganisatie en -automatisering een toezichthoudende functie t.a.v. de informatievoorziening te geven.

e. Coördinerende versus uitvoerende taak

De minister van Binnenlandse Zaken heeft niet alleen een coördinerende taak inzake de informatievoorziening maar is bovendien verantwoordelijk voor de twee (uitvoerende) algemene rijksrekencentra, die hiërarchisch weer onder de directeur O&A vallen. In de praktijk ervaren de departementen een spanningsveld tussen enerzijds de coördinerende en adviserende taak en anderzijds de verantwoordelijkheid

voor de uitvoering. Gesteld kan worden dat de coördinerende en adviserende taak bemoeilijkt wordt door het tevens verantwoordelijk zijn van de Directie O&A voor de uitvoering, aangezien de departementen veronderstellen dat de advisering niet geheel los staat van de verantwoordelijkheid voor de algemene rijksrekencentra (overigens voeren de Algemeen Rijksrekencentra slechts een fractie van de totale automatiseringsactiviteiten in de Rijksdienst uit, zie § 6.3).

Aanbeveling IV

Niet alleen formeel, maar ook in de optiek van de departementen zouden coördinatie en advies enerzijds en verantwoordelijkheid voor de uitvoering anderzijds in de taken van de minister van Binnenlandse Zaken duidelijker gescheiden moeten worden.

f. automatisering als hulpmiddel voor coördinatie

Om tot optimale coördinatie te komen dienen informatische relaties te worden onderkend. Reden waarom voor de in §3.2 genoemde gebieden door de BOCO structuurschetsen zijn opgesteld waarin de informatiestromen m.b.t. een bepaald object zijn geïnterpreteerd. Dit was echter een eenmalige exercitie.

Gezien de toegenomen omvang en samenhang van de informatievoorziening in de openbare sector zou, om coördinatie doeltreffend te kunnen uitvoeren, gedacht kunnen worden aan een geautomatiseerd meta-informatiesysteem. Hierin kunnen dan per informatie-object onder meer worden vastgelegd in welke geautomatiseerde gegevensverzamelingen dat object aanwezig is, hoe de toegankelijkheid is geregeld, e.d.

Aanbeveling V

Het verdient aanbeveling te onderzoeken of en zo ja op welke wijze bovenbedoeld meta-informatiesysteem nuttig is voor een verbetering van de informatievoorziening in de openbare sector.

Automatisering in relatie tot de personeelsbezetting

De automatisering bij de Rijksoverheid heeft betrekking op departementale en interdepartementale voorzieningen. De kosten van beide nemen sterk toe. Dit geldt ook voor de arbeidskosten van het daarbij betrokken personeel. Het Heroverwegingsonderzoek zal zich moeten richten op de vraag in welke mate de automatisering die heeft plaatsgevonden en in de toekomst naar verwachting nog verder zal plaatsvinden, kan leiden tot arbeidsextensivering. Daarbij zal bezien moeten worden of het toezicht van de Directie Organisatie en Automatisering van het Departement van Binnenlandse Zaken moet worden versterkt. Ook zal aandacht moeten worden besteed aan de coördinatie van het automatiseringsbeleid, teneinde doublures en wildgroei te voorkomen.

Samenstelling werkgroep

Voorzittende departement : BiZa

Deelnemende departementen: Just, O en W, Fi, VROM, L en V, SoZaW, WVC

Prof. drs. E.K. Brussaard (voorzitter)	Directie Overheidsorganisatie en Automatisering Ministerie van Binnenlandse Zaken
---	--

Mw. J.R. Hes (adj. secretaris)	Directie O en A Ministerie van Binnenlandse Zaken
-----------------------------------	--

Drs. M. Bos (adj. secretaris)	Directie O en A Ministerie van Binnenlandse Zaken
----------------------------------	--

Drs. C.G.F. Ampt	Stafbureau Algemeen Personeelsbeleid Ministerie van Justitie
------------------	---

Ir. F.R. Potjer	Centrale Afdeling Automatisering Ministerie van Justitie
-----------------	---

Ir. J. Porslas	plv. Secretaris-Generaal Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
A.L. v.d. Broek	Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën
J.G.J. van Raad	Centrale Directie O en I Ministerie van Financiën
R. van Tol	Directie Begrotingszaken Ministerie van Financiën
Drs. W.D. Franckena	Inspectie Centrale Directie Financieel- Economische Zaken Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimte- lijke Ordening en Milieubeheer
J. Schijf	Directie Organisatie en Efficiëncy Ministerie van Landbouw en Visserij
Ir. P. van der Hijden	Centrale Afdeling O en I Ministerie van Sociale Zaken en Werkgele- genheid
Ir. B. Pors	Centrale Directie O en I Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
Drs. T.H. Yap (secretaris)	Inspectie der Rijksfinanciën/Centraal Secretariaat Heroverweging Ministerie van Financiën

INDICATIEVE LIJST VAN BELANGRIJKE AANDACHTSGEBIEDEN OP HET GEBIED VAN
BEHEERSMATIGE EN BESTUURLIJKE GEAUTOMATISEERDE INFORMATIEVOORZIENING
(o.a. gebaseerd op gegevens van de motie Faber)

Departementen

Just. algemeen	fin.adm. gevangeniswezen fin. dept. informatiesysteem vreemdelingenregistratie alimentatie kinderbescherming justitiële documentatie, centrale testamenten registratie interim boete en incassosysteem informatiesysteem rechsthulp
politie	verwerking en indicering politieberichten 1 bekeuringsafhandeling* bedrijfsadministraties herkenningsdienst * opsporingsregisters* politiedatanet*
VROM	huursubsidie 1 rijksgebouwendienst (diverse toepassingen)) 1 fin.admin./projectvoortgang (RGD)) Kadaster (registratie, verkaveling e.d.) 1 planologische toepassingen + woonadressenbestand RPD (ISIS) dept.documentair systeem financieel informatiesysteem (ODB/FAO) financiële informatiesystemen (CD FEZ) 2 personeel Forbes (eigen formatiebeheersysteem) 2 onderzoektijd/berekeningen 1 berekeningen Dienst Bouwnijverheid technisch werk (RGD)
V&W	Kentekenregistratie Verkeersongevallen registratie 1 Vervoersvergunningen Bestuurs-/beheers toepassingen in RC van o.a. KNMI, RWS, RLD, RYP, etc. financieel informatiesysteem (ODB/FAO) financiële administratie (RWS) periodieke keuringen (RDW) 1

* samenwerking Just/BiZa

1 projecten waarvan geschatte ontwikkelingskosten meer dan f 1.000.000,-
zijn. Van de overige projecten zijn de verwachte ontwikkelingskosten
lager of nog niet bekend.

2 voorziene projecten

O&W	CASO centrale instellingen onderwijs studiefinanciering 1 financieel informatiesysteem (ODE/FAO) uitvoering wet Basisonderwijs 1 onderwijsontvangsten (studenten/leerlingenadministratie) 2
BiZa algemeen	salaris en pers.systeem (IPA, interdepartementaal) 1 RPD (eigen rekencentrum) ABP (pensioenen) documentaire informatiesystemen, waaronder DOCSYST 1 (interdepartementaal) Staatsdrukkerij (bedrijfstoeepassingen) financieel informatiesysteem (ODB/FAO) Landelijke Bevolkingsadministratie (GBA) (evt. met bevolkingsboekhouding)
politie	herkenningsdienst* opsporing* meldkamer bekeuringsafhandeling* politiedatanet* financiële systeem voor politie
Fin.	Belastingprojecten (o.a. administratie ontvangkantoren) 1 diverse administratieve systemen (belastingdienst) 2 vennootschapsbelasting (belastindienst) 2 Douaneprojecten 1 Meerjarenramingen (Rijksbegrotingsinformatiesysteem) 1 Rijksinkoopbureau (bedrijfstoeepassingen) Staatsloterij (bedrijfstoeepassingen) financieel informatiesysteem (FIS, interdepartementaal)
Def.	militair personeelssysteem dienstplichtzaken materiaal-logistieksysteem begrotingsadministratie 1 financiële systemen 1
L&V	administratiepakket landbouw 1 administratie directie Beheer Landbouwgronden 1 diverse databanken en onderzoeksprojecten t.b.v. vele gesubsidieerde instellingen bedrijfsadministratie Staatsbosbeheer bos- en natuurbijdrageregeling 1 beheer en regelingen 1

* samenwerking Just/BiZa

1 projecten waarvan geschatte ontwikkelingskosten meer dan f 1.000.000,-
zijn

2 voorziene projecten

BuZa	begrotingsboekhouding enkele kleine specifieke toepassingen
SoZa	Project arbeidsvoorziening 1 informatiesysteem vraag en aanbod 1 Landelijk informatiesysteem arbeidsorganisaties (LISA) 1 Toepassingen bij eigen dept. Rekencentrum financieel informatiesysteem (ODB/FAO)
WVC	aut.musea aut. openb. bibliotheken toepassing bij eigen dept. Rekencentrum financieel informatiesysteem (ODB)
EZ	financieel dept. informatiesysteem 1 bedrijvenregister/projectenadministratie 1 documentair systeem economische voorlichtingsdienst energie informatiesysteem 2 statistische informatievoorziening (CBS) arbeidskrachtentelling (CBS) 1 statistiek buitenlandse handel (CBS) 1 producenten prijzen (CBS) 1 productie structuur (CBS) 1 bedrijvenregisters (KvK) Rijksgeologische Dienst
AZ	Documentatie Rijksvoorlichtingsdienst begrotingsboekhouding 2 bedrijfsadministratie 2 documentaire zaken 2

Volledigheidshalve zij vermeld dat nog vele ander geautomatiseerde toepassingen in de overheids sfeer operationeel of in ontwikkeling zijn, zoals bij universiteiten, de PTT, technische toepassingen bij andere diensten en bedrijven e.d.

Deze toepassingen zijn buiten het kader van dit onderzoek gehouden.

* samenwerking Just/BiZa

1 projecten waarvan geschatte ontwikkelingskosten meer dan f 1.000.000.- zijn

2 voorziene projecten

VRAGENLIJST, GEHANTEERD DOOR DE WERKGROEP HEROVERNEMING AUTOMATISERING IN
RELATIE TOT DE PERSONEELSOMVANG, BIJ HET ONDERZOEK NAAR DE VIER INFORMATIE-
SYSTEMEN.

RICHTLIJNEN BIJ HET ONDERZOEK NAAR INFORMATIESYSTEMEN

I. Beschrijving van het beleid ten aanzien van het informatiesysteem

1. Naam van het informatiesysteem en beschrijving daarvan in max. 5 regels.
Opm. Ten behoeve van het FIS-project "Welke onderdelen van de financiële administratie worden machinaal verwerkt? (Begrotingsboekhouding, meerjarenramingen, debiteuren, krediteuren, verplichtingen, projecten; geen persoonlijke inkomstenoverdrachten, werkorderadministratie, wel subsidies voorzover geïntegreerd).
2. Doelstelling(en) van de betreffende organisatie?
3. Beschrijf de doelstellingen van de geautomatiseerde informatieverwerking in termen van:
 - doelmatigheid: voor welke organisatie-eenheden is automatisering doelmatig? Bijv. de eigen afdeling, Ministerie, externe instanties?
 - doeltreffendheid: voor welke organisatie-eenheden is automatisering doeltreffend? Bijv. de eigen afdeling, Ministerie, externe instanties?
 - politieke doelstellingen.
- 4a Wat zijn de totale ontwikkelingskosten geweest van het geautomatiseerde informatiesysteem? ¹⁾
- 4b Wat zijn de totale kosten in 1982 van de grootste organisatie-eenheid (Ministerie of Directoraat-Generaal of directie etc.) waarbinnen één of meer organisatie-eenheden gebruik maken van de geautomatiseerde informatieverwerking?
Geef tevens aan, voorzover mogelijk, in hoeverre het betreffende informatiesysteem het functioneren van externe instanties beïnvloedt.

¹⁾ Onder ontwikkelingskosten worden bestaan:

- eenmalige kosten voor de ontwikkeling in alle systeemfasen tot en met systeembouw (arbeidskosten, machinegebruik);
- eenmalige kosten bij de invoering of de verbetering van een informatiesysteem in elke organisatie-eenheid die dat systeem gebruikt (conversiekosten, gebruikersopleiding, reorganisatiekosten).

Deze kosten omvatten alle personele en materiële kosten incl. de automatiseringskosten 1).

- Deze totale kosten dienen te worden gesplitst in automatiseringskosten en niet-automatiseringskosten.
- De automatiseringskosten dienen te worden gesplitst in personele (aantallen en bedragen) kosten en overige (materiële) kosten.
- De personele kosten (aantallen en bedragen) behorend bij de automatiseringskosten worden op hun beurt gesplitst in personele kosten (aantallen en bedragen) van het personeel dat direct bij de automatisering betrokken is (vanuit de gebruikersorganisaties dus personeel dat met terminals en in- en/of uitvoerslijsten werkt en voorts diegenen (aantallen) die zich bezighouden met de instandhouding van het geautomatiseerde informatiesysteem) en de overige personele kosten (aantallen en bedragen).

4c Geef aan bij ongewijzigd beleid (dus geen beleidsintensivering en geen wijzigingen in het geautomatiseerde informatiesysteem) hoe bovenstaand kostenoverzicht (uit 4b.) eruit ziet voor 1987 (meerjarencijfers bij ongewijzigd beleid, bijv. wel rekening houdend met prijs- en/of loonmutaties).

4d Geef een korte omschrijving van het voorliggende plan tot wijziging (uitbreiding, verbetering).

Ten behoeve van FIS: Wordt overwogen het systeem met nieuwe onderdelen van de financiële administratie uit te breiden? Zo ja, welke onderdelen en wat zijn de geschatte ontwikkelingskosten in de komende 3 jaar?

4e Geef aan hoe bovenstaand kostenoverzicht (uit 4b.) eruit ziet in 1987 indien wordt overgegaan tot uitvoering van het voorliggende plan tot wijziging van het geautomatiseerde informatiesysteem.

4f Indien bij uitvoering van het voorliggende plan tot wijziging van het geautomatiseerde informatiesysteem de uiteindelijke effecten zich zullen voordoen na 1987, geef dan aan hoe het bovenstaande kostenoverzicht (uit 4b.) er uit gaat zien en geef aan voor welk jaar dit geldt.

4g Geef aan - indien mogelijk - wat de personele gevolgen zijn geweest voor de betrokken organisatie-eenheden; zijn er elders personele gevolgen bekend? Tevens opgave hoeveel méér arbeidsplaatsen nodig zouden zijn geweest indien niet was geautomatiseerd?

1) De lopende kosten van de informatievoorziening in de exploitatiefase en van min of meer routinematig systeemonderhoud (vaste en variabele kosten, bijv. afschrijving van apparatuur en kosten van machine uitvoer.

5. Beschrijf de toename in de omvang van de activiteiten veroorzaakt door:
1. autonome ontwikkelingen (bijv. toename complexiteit van regelingen, toename aantal objecten);
 2. intensivering van informatievoorziening binnen bestaande taken (bijv. t.b.v. betere beleidsinformatie);
 3. uitbreiding takenpakket (toevoeging nieuwe taken).
- 6a Door wie en - rekening houdend met het antwoord op vraag 4a - tegen welke kosten is het voorliggende plan ontwikkeld?
Ten behoeve van FIS: Werd de programmatuur als pakket gekocht en zo ja, bij wie; werd dit pakket aangepast en zo ja, waar, of is de programmatuur (welk gebied) speciaal ontwikkeld en zo ja, waar?
- 6b Hoe is de computerverwerking verdeeld over een algemeen rijksrekencentrum, een bijzonder rijksrekencentrum, mini's in beheer bij betrokken afdeling, derden, nu en na uitvoering van de nieuwe plannen?
7. Worden nu of in het nieuwe systeem kosten doorberekend aan derden (particuliere instanties)? Zo ja, is die prijs kostendekkend of niet? Zo neen, waarom niet.
(Deze vraag geldt niet voor de particuliere instellingen die overwegend door de overheid worden gesubsidieerd).

II Beleidsvarianten

- 1) Ontwikkel 2 of meer beleidsvarianten ten opzichte van het ijkpunt die besparingen opleveren in het personele vlak en vermeld daarbij de consequenties.
Als ijkpunt dient te worden genomen de totale kosten van de grootste organisatie-eenheid waarbinnen één of meer organisatie-eenheden gebruik maken van een geautomatiseerde informatieverwerking, in 1987 (zie vraag 4b) bij niet invoering van het voorliggende plan tot wijziging. Indien het effect van de uitvoering van het voorliggende plan zich later manifesteert dan 1987, geef dan aan wat de besparingen zijn in de totale kosten voor het desbetreffende jaar. (voorbeelden van beleidsvarianten: versneld ten uitvoer brengen van de automatiseringsplannen, terugdringen takenpakket)
- 2) Ontwikkel zo mogelijk één beleidsvariant waarbij met handhaving van het gelijkblijvend aantal personeel de toename van taken en/of toename van activiteiten als bedoeld in vraag 5 binnen hetzelfde takenpakket kan worden opgevangen.
Geef bij alle beleidsvarianten een schatting hoe groot de besparingen zijn (ook in % van het ijkpunt) en werk elke beleidsvariant zo concreet mogelijk uit.

N.B. de besparingen in het personele vlak gelden ook indien elders dan in de desbetreffende organisatie-eenheid personele besparingen worden gerealiseerd.

Financiële verslaglegging

Het onderhavige onderzoek wijst uit dat de automatiseringskosten binnen de overheidsadministratie vrijwel niet of moeilijk traceerbaar zijn. Een uitzondering vormen die automatiseringsactiviteiten die in beheer zijn van een algemeen Rijksrekencentrum of een extern bureau, aangezien geleverde diensten gefactueerd worden. Niet alleen voor een betere beheersing van de automatiseringskosten is het noodzakelijk een inzicht te verkrijgen in de ontwikkelingskosten, de onderhoudskosten en de exploitatiekosten van de diverse geautomatiseerde informatiesystemen. Ook ten bate van het beleid inzake de automatisering is dit noodzakelijk. Willen deze kosten zichtbaar gemaakt worden dan zullen bedrijfs-economische technieken binnen de overheidsadministraties geïntroduceerd moeten worden. De ontwikkeling van geautomatiseerde info-systemen bestaat voor het overgrote deel uit personeelskosten. Wil men deze personeelskosten in het automatiseringsgebeuren zichtbaar maken dan ontkomt men niet aan het invullen van één of andere vorm van tijdsregistratie. De werkgroep pleit er dan ook voor de volgende kostensoorten bij het automatiseringsgebeuren te registreren.

programmatuur	systeemprogrammatuur, standaardprogrammatuur
apparatuur	machines incl. randapparatuur + telecommunicatiekosten + bekabeling
personeel	automatiseringspersoneel + gegevensvastlegging en leidinggevend personeel (dus geen gebruikers van het info-systeem). Kosten uit te splitsen in ontwikkeling en exploitatie.
huisvesting	+ luchtregeling + alle extra kosten voor het functioneren van het computersysteem + fysieke beveiliging + energie
materieel	alle informatiedragers (bijv. regeldrukker-papier, linten e.d.)
uitbesteding	gesplitst in ontwikkeling en exploitatie
opleiding	

Naast registratie op kostenplaatsen en kostensoorten zal registratie op info-systeem nodig zijn, met name voor al die gevallen waar het info-systeem betrekking heeft of meer dan één kostenplaats. Aangezien de wensen van departementaal management, het coördinerend niveau voor de informatievoorziening (BiZa), het coördinerend niveau voor de financiële informatie (FIN) en de politiek divergeren, dient er informatie beschikbaar te komen, zowel t.a.v. kostenplaatsen als kostensoorten en info-systemen, waarbij per overzicht de relaties naar de twee andere categoriën moeten worden aangegeven. Voor bijzondere rekencentra verdient het aanbeveling, wanneer daar tenminste meer projecten of informatiesystemen beheerd worden, een kostentoedelingssysteem te ontwikkelen (vergelijkbaar met dat van de Algemene Rijks Rekencentra). Daarnaast zullen ook de automatiseringskosten van kleine decentraal aanwezige specifieke informatiesystemen zichtbaar moeten worden gemaakt. Wanneer de genoemde aanbevelingen binnen het overheidsgebeuren gerealiseerd zullen zijn is daarmee een instrumentarium geschapen, dat zowel een beter beleid als een betere kostenbewaking van de automatisering mogelijk maakt.

Conclusies uit de evaluatie van het Besluit IVR (11 mei 1983).
(AOA-vergadering van 25-5-83)

1. Inleiding

In 1982 is op instigatie van de Adviescommissie voor Overheidsorganisatie en -automatisering (AOA) bij de departementale O&I-afdelingen een onderzoek gedaan naar de ervaringen met de uitvoering van het vanaf 1 januari 1981 geldende besluit Informatievoorziening Rijksdienst (Besluit IVR). Het resultaat daarvan is volledigheidshalve gevoegd (OA82-3560/4667).

Mede naar aanleiding daarvan zijn vervolgens twee andere activiteiten ondernomen:

- a. het resultaat van de bovengenoemde enquête is toegezonden aan de secretarissen-generaal van de departementen van algemeen bestuur (brief OA82-3560/4667) met het verzoek om commentaar en eventuele suggesties.
- b. er is een ronde interviews gehouden met alle leden van de AOA om ook hun mening te vernemen.

De interviews met de leden van de AOA hadden een wijdere strekking dan de evaluatie van het besluit IVR (n.l. de taakstelling en het functioneren van de AOA in haar totaliteit). Er werd echter ook in die interviews een aantal opmerkingen gemaakt met betrekking tot het besluit IVR. Omgekeerd zijn bij de IVR-evaluatie opmerkingen en suggesties gedaan met betrekking tot het functioneren van de AOA. De oorzaak daarvan is uiteraard dat de AOA een rol speelt in de uitvoering van het besluit IVR voorzover het de advisering aan de minister van Binnenlandse Zaken betreft en dat de AOA zich sinds haar instelling in 1979 ondanks haar ruimere opdracht toch in hoofdzaak met informatievoorziening heeft bezig gehouden.

In de hierna volgende conclusies zijn alle opmerkingen over de uitvoering van het besluit IVR verwerkt in de vorm van enkele concrete maatregelen of wijzigingsvoorstellen met betrekking tot de thans geldende procedures. Er is van uitgegaan dat er in elk geval een ambtelijk voorportaal zal blijven bestaan voor een onderraad van de ministerraad waarin ook het informatievoorzieningsbeleid aan de orde komt. Welke taken dat orgaan daarnaast nog zal hebben is niet van directe invloed op de hierna volgende aanbevelingen en voorstellen.

2. Samenvatting van het commentaar ontvangen op de evaluatie van het besluit IVR.

Alle departementen hebben gereageerd op het verzoek om commentaar op de evaluatie van het besluit IVR, soms met een verwijzing naar de enquêtes bij de O&I-afdelingen of naar de interviews met bepaalde leden van de AOA. Over het geheel zijn er nauwelijks nieuwe gezichtspunten naar voren gebracht; wel zijn bepaalde knelpunten nog eens extra onderstreept.

Die knelpunten hadden dan meestal meer betrekking op het informatievoorzieningsbeleid in het algemeen dan op de uitvoering van het besluit IVR. Over sommige knelpunten zijn de meningen enigszins verdeeld (bijv. over de aanpak met betrekking tot de interdepartementale informatiesystemen). Veelal lijkt dat terug te voeren op verschillen in de ontwikkelingsfase waarin de verschillende departementen of departementsonderdelen zich bevinden.

Alle hierna volgende punten zijn door tenminste twee departementen en meestal door vier of zelfs zes departementen naar voren gebracht (afgezien dus van en vaak overeenkomend met eerder commentaar bij de evaluatie door de O&I-afdelingen).

- a. Gesignaleerd werd een tekort aan deskundig personeel op het gebied van de (geautomatiseerde) informatievoorziening in het algemeen, en ten behoeve van de opstelling en het gebruik van meerjarenplanen in het bijzonder.

Suggesties:

Het geven van opleidingen op dit gebied, zorgen voor betere arbeidsvoorwaarden, ondersteuning door de directie O&A/Binnenlandse Zaken, specifieke voorlichting over informatievoorzieningsbeleid aan deskundigen met ervaringsuitwisseling en personeelsrelatie en voorlichting aan de algemene leiding.

b. Onduidelijkheid blijkt hier en daar te bestaan voor het specifieke beleid van de rijksoverheid op bepaalde punten zoals:

- de taakstelling en de werkwijze van de algemene rijksrekencentra mede in relatie tot de rol van de directie O&A (als beleidsdirectie én als lijnverantwoordelijke),
- de taakstelling en de werkwijze van de KMC (mede in relatie tot het beleid met betrekking tot leveranciers als Philips en de PTT),
- advisering over uitbesteding aan derden (door de beleidsafdelingen van de directie O&A),
- AOA-adviezen en het beleid van de minister van Binnenlandse Zaken dienaangaande.

Suggesties:

Geen concrete voorstellen.

c. Verbetering van de AOA-procedure is nodig volgens sommigen zowel wat betreft doorlooptijd als wat betreft behandeling in de AOA waaronder duidelijkheid over de criteria bij de opstelling van de pre-adviezen door het secretariaat en bij de behandeling en de uiteindelijke advisering door de AOA. Er is twijfel over het tijdstip waarop aan de AOA advies moet worden gevraagd en de invloed van een AOA-advies in verband daarmee.

Suggesties:

Weinig concrete voorstellen. Bij navraag bleken vele opmerkingen echter gepaard te gaan met onvoldoende kennis van de voorschriften

en aanbevelingen bij het besluit IVR. Voor mogelijke en elders voorgestelde verbeteringen zie onder 3.

- d. Onzekerheid en ontevredenheid over het beleid met betrekking tot de interdepartementale informatiesystemen. Alle departementen blijken van mening dat er op dit gebied volstrekt onvoldoende is gebeurd en nog steeds wordt gedaan en vragen om een duidelijk beleid waarmee zij rekening kunnen houden. Een aantal departementen wijst tegelijkertijd op het gevaar van een te centralistische benadering en onderstreept het belang van lokale ontwikkelingen (faseverschillen), verschillen in informatiebehoeften (inhoudelijke ontwikkelingen) en de benodigde flexibiliteit (veranderingen daarin).

Suggesties:

Weinig concrete voorstellen. Ook hier blijken sommige opmerkingen meer verband te houden met een verkeerde interpretatie van de voornemens op dit gebied dan met die voornemens als zodanig. Het punt blijft natuurlijk wel dat er tot nu en over het geheel weinig tot stand is gebracht.

- e. Sommige departementen vragen aandacht voor de plaats en de functie van de O&I-afdelingen binnen de departementen waarbij ook wordt geconstateerd dat deze onderling grote verschillen tonen en om goede redenen waarschijnlijk ook zullen blijven tonen. Dat neemt niet weg dat zoals ook in de aanbevelingen bij het besluit IVR aangegeven de onderlinge afstemming van de personeels(formatie) planning en de financiële (meerjaren)planning met de informatievoorzieningsplanning en waar nodig ook de organisatie(veranderings)planning en de huisvestingsplanning, niet overal goed verloopt.

Suggestie:

Sommige departementen wijzen erop dat zij intern hiervoor tot een zekere formalisering komen en willen ervaringen daarmee uitwisselen. De algemene lijnen zoals die zijn aangegeven in de O&I-beleidsnota en verder ingevuld in de aanbevelingen bij besluit IVR lijken

echter niet ter discussie te staan.

Opvallend is dat de aanpak die in het besluit IVR is voorgeschreven met betrekking tot meerjarenplannen en daarop aansluitende middelen- en projectplannen eveneens niet ter discussie wordt gesteld. Voorzover er wel opmerkingen over zijn gemaakt wijzen die zonder uitzondering in de richting van tekort aan opleiding en voorlichting.

Voorbeelden van in de voorlichting te beklemtonen punten zijn:

- automatiseringsplannen als bedoeld in besluit IVR gaan niet over de automatisering maar over de informatievoorziening (met optimaal gebruik van daarvoor thans beschikbare hulpmiddelen).
- automatiseringsplannen als bedoeld in het besluit IVR zijn er niet in de eerste plaats ten behoeve van de coördinatie door de Minister van Binnenlandse zaken (hoewel zij ook daarvoor onmisbaar zijn) maar zij dienen in de eerste plaats het interne management en de coördinatie van de informatievoorziening binnen de departementen of binnen grotere departementsonderdelen.

Opvallend is ook dat er noch door de O&I-afdelingen noch door de departementsleiding iets is gezegd over de structuurplannen zoals die thans in ontwikkeling zijn voor bepaalde informatie-objecten en voor bepaalde gebieden van zorg. De oorzaak daarvan is waarschijnlijk dat er ook niet expliciet naar is gevraagd. Bovendien begint de invloed van deze structuurplannen op de herverdeling van taken tussen departementsonderdelen, departementen en bestuurslagen pas nu merkbaar te worden. Deze tendens zal in de komende jaren waarschijnlijk toenemen.

3. Voorstellen met betrekking tot het informatievoorzieningsbeleid.

Op grond van de resultaten van de enquête bij de O&I-afdelingen, de interviews met de AOA-leden, de reacties van de departementsleidingen en de ontvangen commentaren van andere groepen en personen worden de hieronder volgende maatregelen voorgesteld.

Een aantal van deze maatregelen wordt op een of ander wijze al voorbereid. De bedoeling van de volgende opstelling is die maatregelen in onderling verband te plaatsen en waarnodig als AOA-advies ook aan de raad voor de rijksdienst/ministerraad voor te leggen.

3.1 Procedureel (uitvoering van het Besluit IVR)

- a. Behandeling van middelenplannen en projectplannen delegeren aan de directie O&A. Als bij de ambtelijke voorbereiding verschil van mening blijft bestaan tussen Binnenlandse Zaken en het betrokken departement dient de zaak te worden voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken die daarover zonodig contact opneemt met zijn collega van het betrokken departement.
- b. Behandeling van meerjaren(automatiserings)plannen als bedoeld in het besluit IVR eveneens delegeren aan de directie O&A behalve als er taakverschuivingen tussen departementen en openbare lichamen aan de orde zijn (bijv. op grond van structuurschetsen).
- c. De procedurele aanbevelingen zoals opgenomen in de aanbevelingen behorende bij het Besluit IVR in overeenstemming met het bovenstaande aanpassen.

3.2 Structureel (taak en functie van de AOA)

De inhoud van het Besluit AOA voor wat betreft de informatievoorziening aanpassen aan wat onder procedureel (3.1 boven) is voorgesteld. Overige aanpassingen zijn afhankelijk van de besluitvorming met betrekking tot de advisering over de (re)organisatie en het management in de rijksdienst. Het instituut van AOA-subcommissies kan worden gehandhaafd echter alleen voor specifieke in de tijd begrensde opdrachten die in een algemeen beleidsadvies of een besluit van algemene strekking uitmonden (bijv. nieuwe richtlijnen en aanbevelingen).

3.3 Personeel ten behoeve van de informatievoorziening.

- a. In samenwerking met het ROI en in overleg met de hoofden O&I en de hoofden rekencentra langs proefondervindelijke weg een prak-

ticum-achtige opleiding organiseren voor medewerkers die zich bezighouden met het formuleren van het informatievoorzieningsbeleid en de meerjarenplanning bij de departementen en de daaronder ressorterende grote diensten, bedrijven en instellingen.

- b. In overleg met DGOP nagaan op welke wijze tot een roulatieprogramma en een gewijzigd arbeidsvoorwaardenbeleid met betrekking tot automatiseringspersoneel kan worden gekomen. Dit kan een bijdrage leveren aan de opheffing van het bestaande kwantitatieve en kwalitatieve personeelstekort.

3.4 Inhoudelijk (beleid met betrekking tot de informatievoorziening).

Dit betreft in hoofdzaak het werkprogramma van betreffende beleidsafdelingen van de directie O&A. De uitvoering daarvan is afhankelijk van de uitbreiding of de inkrimping van de betrokken afdelingen en de te stellen prioriteiten en eventueel van het beschikbaar stellen van capaciteit door de departementen om aan de uitvoering mede te werken. Dit programma omvat o.a. de volgende onderwerpen:

- a. Aanbevelingen voor het gebruik van het openbare Datanet en Viditel in de openbare sector.
- b. Interne standaardisatie bij de overheid met betrekking tot apparatuur en programmatuur (voornamelijk te richten op de zogenaamde "interfaces" en medewerkers aan het tot stand komen van standaards op nationaal en internationaal niveau.
- c. Evaluatie van en voorlichting over voorgenomen uitbestedingen aan derden en over de verwerving van toepassingspakketten.
- d. Het formuleren van beleidsuitgangspunten met betrekking tot de toekomstige plaats en de werkwijze van de algemene rijksrekencentra.
- e. Medewerking aan het tot stand komen van concrete uitvoeringsplannen voor interdepartementale informatiesystemen als de Minister-raad besluit het tot stand komen van die systemen daadwerkelijk te bevorderen.

f. Medewerking aan het tot stand komen van samenwerkingsprojecten van de overheid met de particuliere informatica-sector bij geavanceerde toepassingen als de Ministerraad besluit een dergelijk programma te steunen.

B.K. Brussaard

REFERENTIES

1. Coördinatiecriteria voor overheidsautomatisering
BOCO-Rapport nr.1 Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1978
2. Structuurschetsen voor de interbestuurlijke informatievoorziening.
BOCO-rapport nr. 12, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1983
3. Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst (IVR), Staatscourant, 1981, nr. 9
4. Organisatie en informatievoorziening, instrumenten van Bestuur (O&I Beleidsnota) Tweede Kamer 1979-1980, nr. 15845
5. Leyder, R. De computer, de werkgelegenheid en de crisis: een beschavingszorg? (Informatie 1979, no. 7/8, pag. 408-426).
6. Göttinger, H.W. Nieuwe electronica en werkgelegenheid (Informatie 1983, no. 5, pag 41-50).
7. Hammink, R.J. Administratie en automatisering in Nederland, studiecentrum NOVI, Amsterdam 1979 (eerste landelijke automatiseringsenquête).
8. Een halve eenw postcheque- en girodienst; onder red. van H. Reinoud, J.A. Hommel, G.F.J.A. Groen e.a. Utrecht, 1968 (Marka-boeken; no. 80).
9. Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan alle minister met als onderwerp de uitvoering van de motie Faber (OA 83-792/459, d.d. 28 maart 1983).
10. H. van Tol:
De gevolgen van de automatisering op de werkgelegenheid in de administratieve sector.
's-Gravenhage, Ministerie van Financiën, Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting, Directie Begrotingszaken, Vooronderzoek en Documentatiecentrum, mei 1982.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
AOA	Adviescommissie voor Overheidsorganisatie en -automatisering
BAG	Beleidsadviescollege Automatisering Gezondheidszorg
BOCO	Bestuurlijke Overlegcommissie voor Overheidsautomatisering
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCAO	Centrale Commissie Automatisering Onderwijsinformatie
CPA	Centrale personenadministratie
DGOP	Directoraat-Generaal voor Overheidspersoneelsbeleid
HOA	Werkgroep Heroverweging Automatisering i.v.m. personeelsomvang
IVR	Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst
LOPI	Voorlopige Landelijk Overleg Politiële Informatievoorziening
NOVI	Stichting het Nederlands Studiecentrum voor Informatica
RBD	Rijksbelastingdienst
RCC	Rijkscomputercentrum

Bijlage 8.

Departementale "contactpersonen" in de 4 projecten:

1. Vastgoedsystemen: Ir. W.A. Claessen Dienst Kador, VROM
2. Voertuigsystemen: W.A. Luijk (V en W, RDW)
E. Opperhuizen (Fin, BMB)
3. Studietoelagensysteem: B.C. Blom, Centrale Directie Studiefinanciering.

4. Financiële Informatiesystemen:

O en W : L. Mahn (CDFEZ, plv.: P.A. Bally)
EZ : Drs. J.A. Lagerwaard, (Directie Financiën)
AZ : J.A.J. Visser, (Centrale Hoofdafd. FEA)
Justitie : drs. R.D. v. Kooy (hoofd stafbureau prestatiebegroting)
VROM : drs. W.D. Franckena (Hoofd Inspectie CDFEZ)
SoZaW : R. Reijndorp (Centrale afd. FEZ)
WVC : drs. L. Bos, (Centrale Directie FEZ, Stafafd. Statistiek)
V en W : H.E. van Dijk (Directie FEZ)
Defensie : G.A. Staedler (Hoofd FIS, directie FEZ)
BiZa : L.A. Nieuwenhuizen (plv. hfd. Begrotingszaken)
Fin. : H. van Tol (Directie Begrotingszaken, COFIV)
BuZa : Ir. P.E. Wisse
L en V : drs. R.P.M. van Schie

Samenvatting van het rapport Heroverweging Automatisering in relatie tot personeelsomvang

I.1. PROBLEEMSTELLING

De aan de werkgroep verstrekte taakopdracht behelst een onderzoek dat antwoord moet kunnen geven op een drietal vragen:

1. de vraag of, en zo ja, in welke mate automatisering heeft geleid c.q. kan leiden tot arbeidsextensivering bij de rijksoverheid;
2. de vraag of daarbij het toezicht van de Directie O en A van Binnenlandse Zaken moet worden versterkt;
3. de vraag hoe door middel van coördinatie doublures en wildgroei in de automatisering van het informatievoorzieningsbeleid bij de rijksoverheid kunnen worden voorkomen.

2. TAAKAFBAKENING

2.1. De arbeidskosten van het personeel dat bij de informatievoorziening in de rijksdienst is betrokken zijn slechts één aspect van de automatisering van de informatievoorziening. De vaak overwegende andere factoren m.b.t. de automatisering zijn waar mogelijk in beschouwing genomen, ook buiten de rijksdienst in engere zin. Het onderzoek is anderzijds beperkt tot beheersmatige en bestuurlijke computertoepassingen. Daarbinnen zijn vier deelgebieden gekozen die een aantal karakteristieke verschillen vertonen.

2.2. Aangezien slechts op informatiesysteemniveau (dus per project) over besparingen kan worden gesproken en er dus ook niet op consistente wijze een overzicht over het geheel is te verkrijgen, heeft de werkgroep het onderzoek gericht op afzonderlijke informatiesystemen.

2.3. Om tot een verantwoorde keuze te komen van de in aanmerking komende projecten uit de vele honderden afgeronde, in revisie zijnde of op stapel staande geautomatiseerde informatiesystemen, is gebruik gemaakt van de drie categorieën waarin de openbare

informatievoorziening gewoonlijk wordt ingedeeld:

objectsystemen, sectorsystemen, interdepartementale systemen

Als criteria voor de selectie zijn genomen de vergelijkbaarheid van de projecten binnen dezelfde categorie en de beschikbaarheid van onderzoeksrapporten. Uiteindelijk zijn de volgende projecten gekozen voor een onderzoek:

vastgoedssystemen (Kadaster), voertuigsystemen (RDW/CMB), studiesfinancieringssysteem (RST), financiële systemen (FIS), met als doel na te gaan:

- a. of en zo ja in welke mate een relatie tussen automatisering en personeelsonvang kan worden gelegd;
- b. of en zo ja op welke wijze soortgelijke onderzoeken zouden kunnen worden uitgevoerd op andere informatiegebieden;
- c. of en zo ja op welke wijze de met deze automatiseringsprojecten opgedane ervaringen haar weerslag kunnen vinden in het algemene informatievoorzieningsbeleid van de overheid.

2.4. De bij de "proefprojecten" beschreven "beleidsvarianten" hebben een illustratief karakter. Deze dienen om de relatie tussen automatisering en personeelsonvang te adstrueren. Behalve de variant bij het voertuigensysteem zijn de overige varianten reeds onderdeel van gevoerd beleid. De variant bij het voertuigensysteem is ontwikkeld door een werkgroep van de AOA. Het FIS-project heeft geen beleidsvariant.

II. ONDERZOEKSRESULTATEN (BELEIDSVARIANTEN)

1. Vastgoedstelsysteem (Automatiseringproject kadastrale registratie, AKR-project)

1.1. Voor het voeren van de kadastrale registratie is een geautomatiseerd systeem ontwikkeld en ingevoerd voor een gedeelte van de provincie Zeeland. Het ligt in de bedoeling het ontwikkelde systeem gefaseerd in te voeren in de overige provincies.

Als het geautomatiseerde systeem in 1993 voor het gehele land is gerealiseerd zullen de totale jaarlijkse personeelskosten van de Dienst van het Kadaster t.o.v. 1982 (voornamelijk door minder arbeidsplaatsen) met ruim 19 miljoen dalen. De totale jaarlijkse

kosten van de Dienst Kadaster zullen echter met ruim 1 mln. per jaar stijgen. Daartegenover zullen dan in 1993 de totale investeringskosten van het AKR-systeem opgelopen zijn tot ruim f 235 miljoen.

1.2. BELEIDSVARIANT

De personele gevolgen van invoering aan het AKR-systeem zullen ingrijpend zijn. Het in 1982 gereedgekomen geautomatiseerde systeem wordt bijgesteld (gereed in 1984) wat uiteindelijk o.m. zal resulteren in een belangrijk grotere vermindering (van 7% tot ongeveer 30%) van arbeidsplaatsen bij de kadastrale registratie (de bewaring) dan op grond van het niet gewijzigde systeem zou plaatsvinden. Het bijgestelde geautomatiseerde systeem zal in 1993, wanneer het systeem is gerealiseerd in het gehele land, leiden tot een personeelsvermindering in de totale dienst van 290 personen. Dit leidt tot de volgende besparing op personeelskosten bij het Kadaster: f 2,8 miljoen in 1987 oplopend tot f 19 mln. per jaar in 1993. De besparingen op personeel bij andere overheden zullen naar verwachting minimaal f 10 mln. per jaar bedragen.

Gezien de geschatte automatiseringskosten die voor een deel uit arbeidskosten bestaan en de verwachte besparingen zal het AKR-project echter niet leiden tot omvangrijke vermindering van de totale kosten. Argumenten voor het AKR liggen dan ook niet direct in de kostensfeer als wel op het vlak van de verbetering van de kwaliteit van de informatievoorziening, voornamelijk ten behoeve van instanties die afhankelijk zijn van de informatie van het kadaster.

2. Informatiesysteem studiefinanciering

2.1. De centrale directie Studiefinanciering maakt gebruik van een samenhangend stelsel van toepassingssystemen ter ondersteuning van de werkzaamheden verbonden aan de taak van de centrale directie Studiefinanciering.

Met behulp van het complex van geautomatiseerde informatiesystemen kan de CDSF de toename van het cliëntenbestand, de inten-

sievere controle alsook de politieke beslissingen inzake regelgeving verwerken met een zeer beperkte uitbreiding van het personeelsbestand. Zou niet tot automatisering zijn overgegaan, dan zou de vermoedelijke personeelssterkte hebben gelegen tussen de 1500 en 2000.

Geautomatiseerde informatievoorziening heeft tevens uitbreiding en verfijning van de regelgeving op het gebied van studiefinanciering mogelijk gemaakt.

2.2. BELEIDSVARIANT

De door doelmatigheids-, doeltreffendheids- en politieke redenen ontstane toename van werk bij SF wordt enerzijds opgelost door meer personeel (+ 35), anderzijds door middel van een toename van automatiseringshulpmiddelen i.c. terminals. De verhoogde vraag naar mankracht t.b.v. de afdelingen die belast zijn met de realisering van doelmatiger functioneren, de stroomlijning van de regelgeving en de beoordeling der beslissingsfactoren die zich niet laten delegeren aan de computer zal door reallocatie moeten worden verkregen. Per saldo zal dit worden bereikt door personeelsbezuinigingen bij de afdeling administratieve ondersteuning en de onderafdeling tekstverwerking en in mindere mate voor de beleidsafdelingen. Het volgende schema geeft een inzicht in de relatie tussen geautomatiseerde informatievoorziening en personeelsomvang:

aanwezige menskracht in 1983: 261	<u>Benodigde menskracht</u>		
	zonder gereali- seerd automati- seringsplan		met gereali- seerd auto- matiserings- plan
	1983	1987	1987
bij onvoldoende kwaliteitsgarantie	+ 300	+ 360	
bij voldoende kwaliteitsgarantie	+ 400		+ 280

3. Geautomatiseerde informatievoorzieningsbeleid m.b.t. gekentekende voertuigen.

3.1. Inleiding

Binnen de overheid zijn er of komen er op korte termijn diverse geautomatiseerde gegevensverzamelingen over gekentekende voertuigen. De belangrijkste zijn:

- de Motorrijtuigenbelasting (MRB)
- de Rijksdienst Wegverkeer (RDW) met drie verzamelingen te weten:
 - . de kentekenregistratie
 - . de wettelijke aansprakelijkheid motorrijtuigen
 - . de algemene periodieke keuring.

In het volgende wordt als beleidsvariant opgevoerd het door de AOA-werkgroep Voer- en Vaartuigen uitgewerkte advies aan de Ministerraad over het samenvoegen van delen van de taken op het gebied van de gegevensverzameling en het optimaliseren van de ter beschikkingstelling van de gegevens. Voor de afzonderlijke beleidsvarianten per informatie-systeem wordt verwezen naar het rapport.

- 3.2. Het kenmerkende van de informatievoorziening omtrent voertuigen is, dat het om separate landelijke administraties gaat, die onder de huidige wetgeving een deels complementaire functie vervullen, doch bij een aangepaste wetgeving (ter verhoging van doelmatigheid en doeltreffendheid) op rijksniveau geïntegreerd kunnen worden. Deze integratie heeft uitstralingseffecten naar andere overheden.

In beide administraties (RDW en MRB) is de groei van het wagenpark opgevangen met slechts een beperkte uitbreiding van menskracht. Bovendien maakte de automatisering het mogelijk een aantal politieke beslissingen uit te voeren zonder dat dat gepaard ging met een navenante personele uitbreiding.

3.3. Informatiesysteem voertuigen als beleidsvariant voor RDW en MRB

Als beleidsvariant op het gebied van de voertuigen wordt voorgesteld de huidige registraties van de Rijksdienst Wegverkeer en de Motorrijtuigenbelasting voor wat betreft de persoons- en voertuiggegevens tot één informatiesysteem over voertuigen te integreren. Daartoe dient het rekencentrum van de Rijksdienst voor het Wegverkeer te worden aangewezen als functioneel rekencentrum. Het systeembeheer voor alle basisgegevens, die samenhangen met het gebruik van een gekentekend voertuig op de openbare weg én met het besturen van dit voertuig, moet bij dit centrum komen te liggen. Door een verbeterde informatievoorziening krijgt ook de politie betere opsporingsmogelijkheden. Het realiseren - op langere termijn - kan financieel gezien de volgende voordelen opleveren:

- a. Het invoeren van het heffen van motorrijtuigenbelasting als een houderschapsbelasting bespaart naar schatting een uitgave van 12,15 miljoen op jaarbasis, omdat dan uitgegaan kan worden van hetzelfde basisbestand.
- b. Het invoeren van een systeem van wetgeving, waardoor overtreding van de plicht om het voertuig te keuren, te verzekeren of ervoor belasting te betalen niet meer wordt geconstateerd door controle, maar via de computer, biedt mogelijkheden om besparingen te realiseren bij de controle op het nakomen van deze plichten. Het totale bedrag besteed voor controle doeleinden bedraagt minimaal 50 miljoen gulden op jaarbasis.
- c. Het realiseren van een optimale informatievoorziening over gekentekende voertuigen en hun bestuurders geeft mogelijkheden aan de politie om capaciteit voor andere werkzaamheden vrij te krijgen. Dit kan honderden manjaren per jaar bedragen.
- d. Op diverse plaatsen worden een ongecoördineerde en soms zelfs dubbele aanschaffing/uitbreiding van computerapparatuur en datacommunicatie voorkomen.

Bij het realiseren van het advies moet echter wel worden overwogen dat het leggen van het systeembeheer voor nu nog niet aanwezige centrale gegevensverzameling van gegevens over bestuurders bij het rekencentrum van de Rijksdienst voor het Wegverkeer, een

uitgave van 5 à 6 miljoen gulden op jaarbasis met zich meebrengt. De opbrengsten wegen echter ruimschoots op tegen de kosten van de betrokken diensten.

Naast financiële besparingen of in financiële cijfers uit te drukken besparingen kan het opvolgen van het advies van de werkgroep minder gemakkelijk in geld uit te drukken voordelen opleveren, zoals mogelijkheden tot decentralisatie, effectiever uitvoeren van de taken van de politie, bevorderen rechtsgelijkheid en rechtszekerheid e.d.

4. Financiële informatievoorziening

- 4.1. Als respresentant van de drie interdepartementale systemen waarvan het kenmerk is dat op alle departementen dezelfde soort informatie verwerkt wordt, is het financieel informatiesysteem onderzocht.

De werkgroep heeft in haar onderzoek gepoogd een inzicht te verkrijgen in de ontwikkelings- en exploitatiekosten per departement van de geautomatiseerde financiële administraties.

Ontwikkelingskosten

Volgens de door de departementen gegeven antwoorden op het vragenformulier, blijken de ontwikkelingskosten per departement te variëren van f 1.0000 als laagste, tot f 20.000.000 als hoogste. Eén van de departementen is zelfs niet in staat globaal te schatten hoeveel de ontwikkelingskosten hebben bedragen. De werkgroep heeft vervolgens geconstateerd, dat een zekere gelijkwaardigheid en vergelijkbaarheid van de gegevens van de departementen zeker niet uit de enquête-resultaten valt af te leiden. De departementen verschillen onderling sterk in de fase van automatisering van de financiële administraties. Rijp en groen bij elkaar opgeteld, blijken de ontwikkelingskosten 35 miljoen gulden te bedragen.

Exploitatiekosten

Hetgeen geldt voor de ontwikkelingskosten blijkt ook te gelden

voor de exploitatiekosten. Uit de (gedeeltelijke) invulling* van de enquête wordt ook bij dit onderdeel duidelijk dat de automatiseringskosten per jaar moeilijk en dan nog met veel spitwerk en schattingen gedeeltelijk te achterhalen zijn. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat de administratie van de rijksoverheid niet zodanig is ingericht dat alle met automatisering verband houdende kosten herkenbaar worden geregistreerd. De totale automatiseringsuitgaven komen volgens de enquêteformulieren op f 45 miljoen (zonder de vier departementen waarvan geen opgave is ontvangen).

4.2. De invloed van de automatisering van de financiële informatie-systemen op de personeelskosten

Veel van het registrerende werk van de directies/afdelingen Financieel Economische Zaken (FEZ) heeft een routinematig karakter en leent zich voor automatisering. In die sfeer zijn besparingen in de personeelsomvang gerealiseerd. In de praktijk blijkt dit evenwel niet tot reductie in de personeelsomvang geleid te hebben. De vrijgekomen formatieplaatsen werden (deels) gebruikt om te kunnen voldoen aan de nieuwe eisen, gesteld in de Comptabiliteitswet 1976. Te zelfder tijd leidde de snellere en diepergaande financiële verslaggeving er toe, dat het gebruik ervan geïntensiveerd werd, hetgeen vervolgens weer leidde tot uitbreiding van de dienstverlening door te voldoen aan verdergaande informatiebehoeften. Deze uitbreiding van taken met veelal de bestaande formatie is uitsluitend mogelijk gemaakt door automatisering. Uit het voorgaande blijkt dat het kwantitatieve effect van de automatisering deels te niet gedaan wordt door de verhoogde eisen, gesteld aan de financiële verslaglegging. De gevraagde ondersteuning bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsvorming en de beleidsevaluatie leidde tot een verschuiving in de kwaliteit van de informatie. Dit kan gevolgen hebben voor de functieinhoud. De totale loonsom zou hierdoor een stijging kunnen vertonen.

* Een viertal departementen bleek niet in staat dit onderdeel van de enquête in te vullen.

Een tweede punt dat uit dit onderzoek naar voren komt, betreft de instrumentele rol die automatisering heeft bij het ontwikkelen van de financiële informatiesystemen. Doordat automatisering geen doel op zich is, maar slechts middel voor het realiseren van andere doeleinden, zijn de magere resultaten ten aanzien van het presenteren van de kosten van de automatisering dan ook verklaarbaar. De huidige overheidsadministratie is duidelijk op de vraagstelling van dit onderzoek niet ingericht. Het is evenwel de vraag of dit zou moeten. De waarde van de gegevensverzameling op een manier die een inzicht verschaft in de kosten van de automatisering van de rijksoverheid als geheel, moet worden afgewogen tegen de kosten van een permanente registratie, en dan nog op een wijze die afwijkt van de gangbare procedure bij de overheid.

Een derde punt betreft de haalbaarheid van een samenhangend financieel informatie systeem (FIS) voor de Rijksdienst. Het is niet de bedoeling en ook nooit geweest om alle (deel) systemen te integreren tot globaal één financieel informatiesysteem. Indien al te realiseren, zou dit leiden tot een complex en onbeheersbaar monstroom, waarvan de kosten verbonden aan het instandhouden van en het aanpassen aan de veranderende behoeften enorm groot zullen zijn. Onder druk van de uit te voeren taken zijn de departementen overgegaan tot decentrale ontwikkelingen en zijn allerlei verschillende (deel) systemen tot stand gekomen ook op deelterreinen die grote overeenkomsten vertonen. In feite moet gekozen worden voor een optimale "mix" tussen efficiency en flexibiliteit van de financiële informatievoorziening binnen de departementen door het beschikbaar stellen van gestandaardiseerde apparatuur- en programatuurcomponenten. Een totaal betrouwbaar inzicht in het financiële gebeuren voor hogere beleidsniveaus kan verkregen worden door aggregatie van gegevens op een lager niveau, de formele vastlegging in programmatuur en procedures van de manier waarop de gegevens geregistreerd dienen te worden en door gebruik te maken van gestandaardiseerde machineleesbare gegevensverstrekking of andere uniforme data-communicatietechnieken.

III. ONDERZOEKSRESULTATEN (BELEIDSAANBEVELINGEN)

1. Algemene conclusies uit het onderzoek

1. Onderzoek naar de relatie automatisering-personeelsomvang kan uitsluitend geschieden op projectniveau, tengevolge van de zeer uiteenlopende voorwaarden en gevolgen van de automatisering.
2. In drie gevallen (FIS, Rijksstudietoelagen en Voertuigen) blijkt dat de totale personeelsomvang van de organisatie-eenheden die in beschouwing zijn genomen in de afgelopen jaren ondanks automatisering in absolute zin is gestegen. In relatieve zin is echter de personeelsomvang door automatisering gedaald. In deze drie informatiesystemen zou n.l. de personeelsomvang aanzienlijk vergroot zijn indien de kwaliteitsverbeteringen, de kwantiteitsvergroting en de uitbreiding of verfijning van regels zonder automatisering zouden zijn gerealiseerd. De toekomstige forse absolute besparing op arbeidskosten bij het vastgoedsysteem als gevolg van automatisering wordt echter weer geneutraliseerd door de automatiseringskosten (die voor een groot deel ook arbeidskosten zijn).
3. In een aantal gevallen vallen de belangrijkste voordelen van automatisering (mede) toe aan andere dan de rijksoverheid (lagere overheden, publieke dienstverlening).
4. Binnen de groep objectsystemen zijn er geen informatiesystemen die maatgevend zijn voor andere informatiesystemen binnen dezelfde groep. Hetzelfde geldt voor de groep gebieden van zorg. Hoewel de resultaten van het onderzoek bij het FIS-project als zodanig niet van toepassing zijn voor de andere interdepartementale projecten, kan wel worden aangenomen, dat de verhoudingen vergelijkbaar zijn.

5. Onderzoeksrapporten ontbreken voor het grootste deel van de lopende en voorgenomen automatiseringsprojecten bij de overheid. Op grond hiervan is het opstellen van onderzoeksrapporten gewenst, waardoor een betere en consistente evaluatie van informatiesystemen mogelijk wordt.

2. Algemene aanbevelingen

1. Het is gewenst een flexibel en algemeen kader te doen uitwerken in de vorm van aanbevelingen bij het Besluit IVR, voor de wijze waarop evaluatie van informatiesystemen kan plaatsvinden, en de departementen dienen waar nodig bij het toepassen daarvan te worden ondersteund.

De informatiesystemen dienen meer dan tot nu toe het geval is geweest te worden beoordeeld op grond van een zorgvuldige kosten/baten analyse. Zo is bijvoorbeeld van belang om in de toekomst na te gaan of de nagestreefde en/of door automatisering gegenereerde kwaliteitsverbetering, vergroting, uitbreiding en verfijning van regels noodzakelijk is. De plannen moeten worden getoetst aan een afwegingskader waarbinnen "de opbrengsten" van de verbeteringen worden afgewogen tegen de kosten van de in te zetten produktiemiddelen. Automatiseringskosten (die voor een deel arbeidskosten zijn) voor niet noodzakelijke informatievoorziening kunnen hierdoor worden uitgespaard.

2. Het verdient aanbeveling dat niet alleen op lange termijn voor de interdepartementale financiële en personele informatiesystemen maar reeds op korte termijn in overleg met DGRB resp. DGOP, wordt nagegaan op welke wijze beleidsinformatie over de geautomatiseerde en te automatiseren informatievoorziening kan worden verkregen. Hetzelfde geldt voor overleg met het CBS, teneinde een afstemming met de BiZa-enquête te verkrijgen.
3. Het verdient aanbeveling na te gaan of het binnen de bestaande financiële middelen mogelijk is de departementen te ondersteunen bij het doen tot stand komen van de meerjarenplannen

bijvoorbeeld door het verzorgen van voorlichting en opleiding op dit gebied en niet door een kwantitatieve uitbouw van de centrale dienstverlening.

Tevens dienen, waar noodzakelijk richtlijnen en voor het overige aanbevelingen bij het Besluit-IVR te worden opgesteld en uitgewerkt met betrekking tot de (evaluatie van) projectplannen en met betrekking tot de middelenplannen (voor de meerjareninformatieplannen per organisatie-eenheid bestaan die aanbevelingen reeds).

4. De werkgroep ziet geen reden de Directie O en A van BiZa een toezichthoudende functie ten aanzien van de informatievoorziening binnen de departementen te geven. Wel is blijvend behoefte aan advisering over en ondersteuning van het totstandkomen en evalueren van automatiseringsplannen, mede ter voorbereiding van behandeling in de AOA en vooral met het oog op interdepartementale en interbestuurlijke informatische relaties.
5. Niet alleen formeel, maar ook in de optiek van de departementen zouden coördinatie en advies enerzijds en verantwoordelijkheid voor de uitvoering anderzijds (in de vorm van RCC/-CCL) in de taken van de minister van Binnenlandse Zaken duidelijker gescheiden moeten worden.
6. Gezien de toegenomen omvang en samenhang van de informatievoorziening in de openbare sector zou, om coördinatie doeltreffend te kunnen uitvoeren, gedacht kunnen worden aan een geautomatiseerd meta-informatiesysteem. Hierin kan dan per informatie-object onder meer worden nagegaan in welke geautomatiseerde gegevensverzamelingen dat informatieobject reeds geregistreerd staat, hoe de toegankelijkheid is geregeld e.d.