

NIEUWE ARCHITECTUUR RIJKSOVERHEID

De rijksoverheid heeft ambitieuze herstructureringsplannen. Er circuleren 'managementagenda's' waarin topambtenaren zich uitspreken voor verdere samenwerking tussen overheidsinstellingen waarbij het verbeteren van de dienstverlening aan burgers, bedrijfsleven en andere organisaties meer centraal komt te staan. Voor deze doelgroepen moet de interne structuur van de rijksoverheid meer een black box zijn, reden voor een pleidooi om de diverse departementen niet langer eigen logo's e.d. te laten voeren. Dus op weg naar één overheid?

Er worden steeds vaker rijksbrede ambities geformuleerd over hoe de overheid burgers en bedrijfsleven, haar primaire doelgroepen, beter van dienst kan zijnⁱⁱ. Centrale en de decentrale overheden treden dan samen op in goed functionerende ketens. Daarvoor moeten afspraken gemaakt worden over hoe die samenwerking wordt vormgegeven. Want om samen aan resultaten te werken moet er ook worden samengewerkt. Dat vereist afstemming van de bedrijfsvoering van de betrokken instanties. Dat is een grote uitdaging voor met name de rijksoverheid die hier een regiserende rol in heeft. Maar is er wel een regisseur? Kan het netwerk van organisaties die de rijksoverheid eigenlijk is, wel met één mond spreken?

Vooralsnog lijkt dat heel moeilijk. Niet alleen verschillen de culturen binnen de departementen, ook verschillen de departementen zelf. Defensie en Verkeer en Waterstaat hebben bijvoorbeeld nog grote uitvoerende taken, SZW en VROM zijn meer beleidsdepartementen waarvan de uitvoerende taken zijn ondergebracht bij agent-schappen, ZBO's en decentrale (semi-) overheden. Deze departementen kijken vooral naar verbeteringen in de interne bedrijfsvoering, gericht op de PIOFAH aspectenⁱⁱⁱ. Daarin schuilt het gevaar dat bestaande praktijken verder worden versterkt, met meer focus op de interne bedrijfsvoering waardoor veranderingen met een externe, op doelgroepen gerichte, focus, worden belemmerd.

Naast de onderlinge verschillen is het voor de rijksoverheid lastig om de regisseur te zijn van haar achterland. Den Haag verwacht bijvoorbeeld van de gemeenten dat ze de komende jaren een aantal basisregistraties tot stand brengen. De lokale overheden nemen echter een afwachtende houding aan omdat ze onvoldoende van de noodzaak en de consequenties zijn doordrongen. Er worden dan ook nauwelijks budgetten gereserveerd en de benodigde technische en juridische kennis wordt niet ontwikkeld^{iv}.

Er is dan ook een stijgende behoefte om rijksbrede afspraken te maken. Niet alleen over de te bereiken doelen, maar ook hoe die moeten worden bereikt. Om dit te doen over de grenzen van vele organisaties heen vergt een aparte aanpak.

Dit artikel schetst de weg die daarbij afgelegd kan gaan worden. Een weg met kronkels en onverwachte kruispunten maar met een goed uitzicht op de bestemming. Het is daarbij leerzaam om te profiteren van ervaringen van eerdere reizigers. In dit geval door inspiratie op te doen in de Verenigde Staten. Daar gebruiken de federale overheden een routebeschrijving in de vorm van een *Federal Enterprise Architecture* (FEA).

De FEA biedt een mooi praktijkvoorbeeld van hoe een bedrijfsarchitectuur een hulpmiddel is bij het realiseren van ambitieuze veranderdoelstellingen. Na een beschrijving van de FEA wordt in dit artikel ingegaan op wat er in de Nederlandse situatie gedaan moet worden om vergelijkbare doelstellingen te bereiken. Om de metafoor nog even vast te houden: wat zijn er voor wegwijzers, plattegronden en verkeersregels nodig om de bestemming te bereiken?

Federal Enterprise Architecture in de VS

Het Office for Management and Budget (OMB) is een onderdeel van het regeringsapparaat van de Verenigde Staten. Het beoordeelt investeringsvoorstellen van federale overheidsinstanties. Het OMB bevordert de synergie tussen overheidsorganisaties met als uiteindelijk doel een efficiëntere overheid gericht op burgers en ondernemers. Om synergie te bereiken moet duidelijk zijn waar de raakvlakken en overlappen zijn. Daarvoor is een gemeenschappelijk raamwerk en gemeenschappelijke terminologie nodig. Het OMB heeft dit beschreven in de *Federal Enterprise Architecture* (FEA). Hiermee worden veranderplannen van de federale overheden geanalyseerd om samenwerking tussen overheidsorganisaties te verbeteren.

Er is gekozen voor een benadering waarbij het beoogde effect voorop staat. Het is dus niet geïnitieerd vanuit de technologie, de informatievoorziening of de bedrijfsprocessen, maar vooral vanuit de doelstellingen van de overheid als geheel. Wat moeten de overheidsinstellingen bereiken (*Performance*)? Welke eisen stelt dit aan de bedrijfsvoering (*Business*)? Voor het Witte Huis staat 'eGovernance' centraal. Internet en elektronische gegevensuitwisseling worden gezien als *enablers* om structurele veranderingen door te voeren. De doelen van de overheid en de wijze van bedrijfsvoering zijn gekoppeld met technologische mogelijkheden, maar ook met politieke wil.

In 2002 heeft het Witte Huis een managementagenda aan het Congres voorgelegd om de overheid meer burger- en resultaatgericht te maken^v. In de VS is dit gekoppeld aan het uitbreiden van eGovernment waarmee burgers en het bedrijfsleven betere mogelijkheden moeten krijgen om met de overheid te kunnen acteren, belastinggelden moeten worden bespaard en de communicatie tussen burgers en overheden wordt gestroomlijnd. Het voorstel stelt initiatieven centraal om overheden beter te laten samenwerken bij de uitvoering

van hun primaire processen en bij het doen van IT-investeringen. Dit moet leiden tot reductie van het aantal systemen en verbetering van de dienstverlening.

Het meest recente actieplan (maart 2005) is er vooral op gericht om de FEA volledig te integreren in de beleids- en begrotingsprocessen en om te demonstreren hoe een enterprise architectuurbenadering helpt om een 'high performing organization' te worden. Het is een ambitieuze agenda, gericht op de hele architectuurgemeenschap (zowel publiek als privaat) om de FEA de hoeksteen te laten zijn voor een effectieve informatievoorziening, geïntegreerd en overheidsbreed.

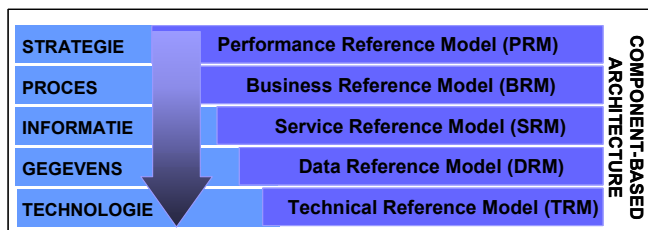
Primaire aanleiding voor de FEA is dat de overheidsorganisaties, net als in Nederland, zelf hun processen en systemen hebben ingericht waarbij niet de dienstverlening het uitgangspunt vormde, maar de eigen bedrijfsvoering en organisatiestructuur^{vi}. Daarnaast is een andere vorm van regie nodig omdat informatiesystemen steeds vaker oplossingen bieden die over de grenzen van de traditionele bedrijfsfuncties en over de grenzen van organisaties gaan^{vii}.

Door de *performance* richting de burgers centraal te stellen, is een generiek, overheidsbreed, model ontwikkeld. Zo zijn meetindicatoren voor de bedrijfsresultaten in 26 categorieën beschreven, zoals Gezondheidszorg, Welzijn, Nationale Veiligheid, Openbaar Vervoer, Voorlichting, etc.. De verschillende overheidsinstellingen moeten die invullen als onderdeel van hun veranderproces, waardoor de onderlinge samenhang kan worden vergeleken, van elkaar kan worden geleerd en kan worden samengewerkt aan informatiesystemen.

Aan het Congres zijn grofweg de volgende resultaten gerapporteerd (onderbouwd met externe audits):

- De referentiemodellen uit de FEA bieden een gemeenschappelijke taal voor alle federale instellingen om te kunnen samenwerken aan gemeenschappelijke oplossingen;
- Er zijn door gebruik van deze gemeenschappelijke taal mogelijke besparingen van vijf miljard dollar geïdentificeerd en substantiële samenwerkingsvoordelen;
- Het gebruik van de referentiemodellen heeft geleid tot beter inzicht in de bedrijfsvoering van de verschillende instellingen en waarom IT-investeringen gedaan worden.

Constructie FEA



De FEA is een vijf-lagen raamwerk^{viii}, gebaseerd op drie basisprincipes die de visie uitdragen:

1. Business-driven: De architectuur wordt bepaald door de strategische doelen van de centrale overheid en van de federale instellingen.
2. Pro-actief en gericht op interdepartementale samenwerking: De FEA is door actieve deelname van de architectuurgemeenschap tot stand gekomen en wordt door die gemeenschap doorontwikkeld en geïmplementeerd.
3. De architectuur moet leiden tot meer effectiviteit en efficiëntie van de informatiemiddelen: Architectuur is een integraal onderdeel van het investeringsproces. Er worden geen IT-investeringsbesluiten genomen zonder een goedgekeurde architectuur.

De overheden gebruiken de referentiemodellen om delen van de architectuur zo in te vullen dat daarmee investeringsvoorstellen en mogelijkheden tot samenwerking kunnen worden beoordeeld. De referentiemodellen kennen een duidelijke *top down* hiërarchie: er is sprake van een inkaderend model waar de onderste lagen steeds de bovenliggende laag ondersteunen.

Gebruik in de besturing

De FEA biedt zo referentiemodellen op verschillende niveaus, gespecificeerd voor verschillende sectoren. Uitgangspunt is dat expliciet wordt gemaakt wat de beoogde prestatieverbetering is zodat centraal kan worden gestuurd op de oplossing. Dit leidt tot een transparanter proces en beter gebruik van overheidsmiddelen. Centrale sturing vereist leiderschap dat een duidelijk het doel uitdraagt. Daarnaast zijn duidelijke spelregels (principes, referentiemodellen) nodig die gebruikt moeten worden in het verandertraject. Zonder spelregels worden appels met peren vergeleken. Bij de FEA is het draagvlak bereikt door de spelregels met veel decentrale ondersteuning op te stellen.

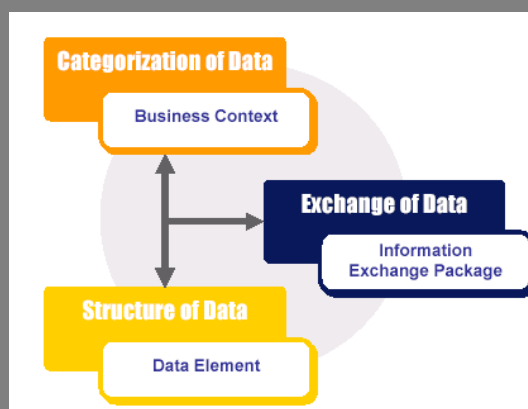
Bruikbaarheid voor de Nederlandse situatie

Een directieve aanpak zoals in de VS roept snel twee vragen op: werkt het daar wel, en kan dit in Nederland werken? Uit recent onderzoek^{ix} onder CIO's van de VS federale overheden blijkt dat voor de meeste van deze CIO's de FEA een belangrijke basis vormt voor het verbeteren van eGovernance en dat het de samenwerking tussen diverse overheden heeft verbeterd. Periodieke evaluaties onder de FEA-gebruikers bepalen de actieprogramma's voor de komende jaren. Natuurlijk kan ook gesteld worden dat de FEA een krampachtige poging is om meer regie te voeren in een land waar heel veel dingen niet goed werken (de reactie op de orkaan Katrina, het falende rechtssysteem en de gebrekkige sociale voorzieningen). Maar als de direct betrokkenen positief zijn, is dat grote winst.

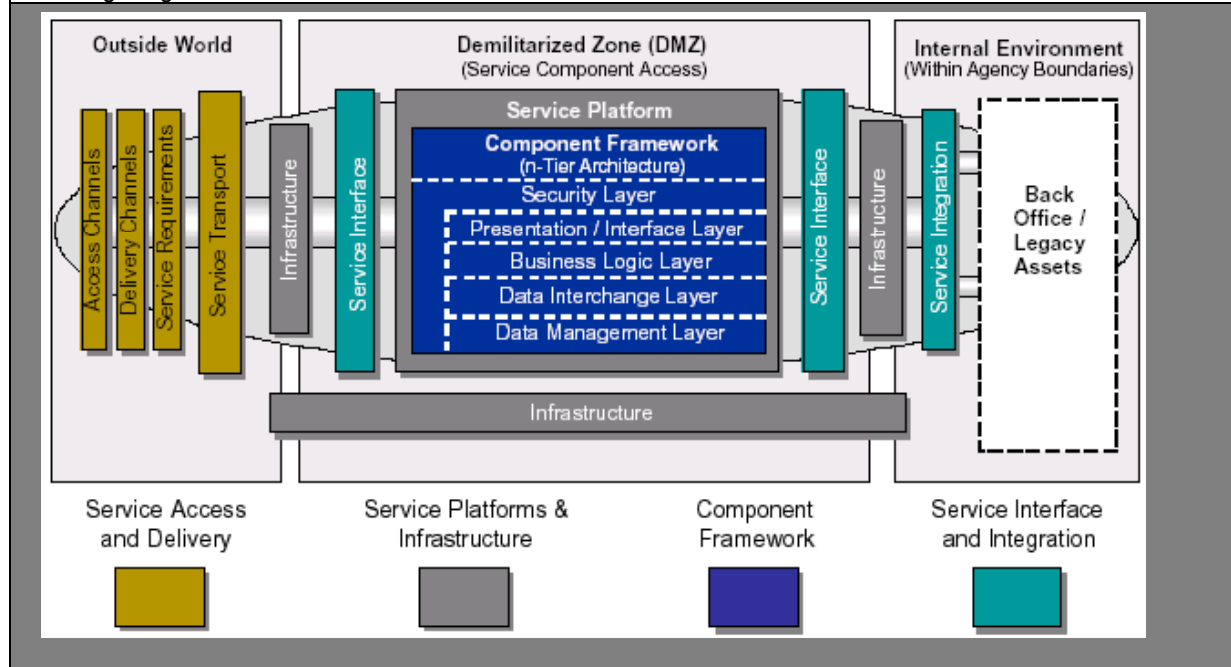
Zou deze aanpak ook voor de Nederlandse overheid kunnen werken? Een belangrijk verschil is dat in de VS in 1996 een *Information Technology Management Reform Act, de Clinger Cohen Act (CCA)*, is aangenomen om IT-investeringen tussen overheden te stroomlijnen en het IT-vakgebied te professionaliseren. Daarmee is wettelijke geregeld dat niet in IT mag worden geïnvesteerd als elders alternatieven zijn ontwikkeld. Daarmee is de basis gelegd voor de FEA. In Nederland ontbreekt zo'n basis.

Het *Data Reference Model* verbetert de kwaliteit van de gegevenshuishouding en daarmee het delen van informatie. Om informatie te kunnen delen moet de context, of het bedrijfsdoel, van de gegevens goed bekend zijn. Om gegevens op een gemeenschappelijke manier te categoriseren, is dan ook gekozen voor een benadering waarbij het bedrijfsproces centraal staat. Dat maakt begripsvorming transparant en consistentie beschrijving van gegevens mogelijk. Daarmee worden ook de informatiesystemen beter. Het zijn immers gegevensverwerkende systemen die de bedrijfsvoeringbehoefte aan gegevens vervullen. De FEA basisaanpak wordt gevormd door gegevens in hun bedrijfsvoeringcontext te categoriseren, te structureren in formele modellen en ze respectievelijk te gebruiken om aan te geven welke informatie moet worden uitgewisseld en op welke manier.

De basis van het FEA gegevensmodel:



Het *Technical Reference Model (TRM)* bevat een beschrijving van de standards, wijze van specificatie en technologieën waarmee een betrouwbare informatievoorziening en oplossingen voor eGovernance bereikt kunnen worden. Het TRM beschrijft vanuit een generieke technische architectuur welke standards en productlijnen worden gevolgd^{xi}.



Op de weg hiernaar moeten eerst overheidsbrede afspraken gemaakt worden over de ambities. Bijvoorbeeld om functionele referentiemodellen te ontwikkelen om de vraag aan diensten en het aanbod aan voorzieningen te vergelijken. Of om een bepaald proces te herontwerpen over alle partijen heen, verder kijkend dan alleen de rijksoverheid.

Welke ambitie dan ook gekozen wordt; een gezamenlijke ambitie vraagt om overkoepelende besturing: samen werken, is samen bestuurd worden. Het Programma Andere Overheid, de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing, wijst nu de weg. Een architectuurbenadering als de FEA kan daarbij een navigatiesysteem zijn. Het is een complexe weg, met veel valkuilen die allemaal kunnen leiden tot het wegpolderen van ambities. Er wordt daarom een leiderschap gevraagd dat bruggen tussen culturen slaat en het tempo van

verandering over organisaties heen gelijk trekt maar doelgericht aan de slag gaat.

Aanpak

Ambitieuze doelstellingen vergen participatie van veel spelers. Die hebben een gemeenschappelijke taal nodig over wat er bereikt moet worden en hoe de onderlinge afhankelijkheden worden aangepakt. De overheid zou dan het initiatief moeten nemen om richtlijnen en referentiemodellen te ontwikkelen voor de gehele overheid. De politiek en de rijksoverheid zijn aan zet, maar het moet geen feestje van de overheid worden. Participatie van spelers uit de hele overheidsketen, met oog voor de burgers, bedrijfsleven, NGO's etc. is nodig.

Zo'n samenwerkingsverband kan de beoogde resultaten van het programma Andere Overheid concretiseren en beschrijven in een ideale procesgang. Het Rijk kan hiervoor een raamwerk voorstellen dat in sessies, waarin de betrokkenen samen werken, steeds kan worden aangescherpt. Met zo'n *open source* benadering kunnen referentiemodellen worden ontwikkeld met hoge kwaliteit en breed draagvlak. Via Internet en met collaboration tools is dit haalbaar. En de FEA kan een inhoudelijk startpunt zijn om de afstemming tussen doelen en oplossingen te bewaken.

Bij het entameren van deze aanpak zijn op voorhand wel basale verkeersregels nodig die alle betrokkenen op weg houden. Naast een routeplanner dus ook een verkeersagent. De routeplanner zorgt dat de doelstellingen van het programma Andere Overheid eerst worden vertaald naar een procesherontwerp, dan voor een implementatieplanning en ook voor het bewaken van de voortgang. De verkeersagent zorgt dat de deelnemers methodisch in de pas blijven lopen, maar ook dat de methoden blijven aansluiten op de doelstellingen (de metafoor gaat hier wat mank).

Toepasbaarheid

Succesvolle architectuurinspanningen hebben een met FEA vergelijkbare aanpak. De architectuur komt dan tot stand op basis van generieke procesbeschrijvingen die van de bedrijfsdoelstellingen zijn afgeleid. Het is een managementinstrument om te communiceren en te beslissen over veranderingen.

Maar heel veel architectuurinitiatieven komen nog voort uit de IT-hoek. Het architectuurdenken is ook lang technisch geweest. Omdat de koppeling met de bedrijfsvoering dan niet sterk genoeg is, is er geen goede 'alignment' tussen de bedrijfsvoering en de IT. De bedrijfsvoering moet leidend zijn, leiderschap moet komen uit de bedrijfsvoering. Als dat niet zo is, is de toegevoegde waarde van de architectuur voor de bedrijfsvoerders weinig relevant. De architecturaanpak van het Witte Huis is simpel, duidelijk en krachtig en kan wellicht inspireren om de veranderdoelstellingen van de Nederlandse overheid soepeler te realiseren.

Walter Wittkamp (40) is ondernemer en enterprise architect bij MEAS BV (www.meas.nu) een onafhankelijk bureau dat adviseert over besturingsvraagstukken en architectuur. Hij heeft *governance*- en architectuuropdrachten uitgevoerd in de telecom sector, bancaire sector en recentelijk bij de rijksoverheid.

ⁱ Ten behoeve van het LAC2005 zijn enkele toelichtende noten toegevoegd die voor lezers van het blad OverheidsManagement niet nodig zijn.

ⁱⁱ Sprekend zijn vooral de doelstellingen om bestuurlijke vernieuwing te realiseren, waarvoor onder minister Pechtold een ambitieus veranderprogramma loopt onder de naam Andere Overheid, zie www.andereoverheid.nl.

ⁱⁱⁱ PIOFAH = Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Administratie en Huisvesting

^{iv} Resultaten uit een peiling die Centric onder gemeenten heeft gehouden (zie *Automatisering Gids* 14/10/05).

^v Vergelijk dit met een Nederlandse initiatief als het programma Andere Overheid (AO) en Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB).

^{vi} Uitzonderingen daargelaten, uitvoerende organisaties als de belastingdienst hebben wel een sterke externe focus.

^{vii} Er zijn vergelijkbare vraagstukken bij interdepartementale samenwerking. Waar ligt bijvoorbeeld de ministeriële verantwoordelijkheid van een projectdirectie "lerend werken"? Bij OCW of bij SZW

^{viii} Alle afbeeldingen zijn overgenomen uit openbare publicaties op de FEA website en deels vertaald. Het document <http://www.whitehouse.gov/omb/egov/documents/CRM.PDF> biedt de meest relevante FEA beschrijvingen in één document.

^{ix} http://www.ita.org/news/docs/itaasurvey_f.pdf

^x Deze toelichting is alleen voor publicatie op de website van het LAC2005 opgenomen, wordt sterk aangepast opgenomen in de publicatie in OverheidsManagement

^{xi} Een uitgebreidere beschrijving staat in *Spiegel voor de Lage Landen* in Informatie en Architectuur, september 2005.