

# Moderniseren of slopen

## Dilemma 'Andere overheid'

Voor dit artikel zijn acht informanten geïnterviewd: bestuurders betrokken bij ontwikkeling en beheer van it, it-architecten van ministeries en medewerkers van zelfstandige bestuursorganen en de stichting Ictu.

Met het actieprogramma 'Andere overheid' geeft het Nederlandse kabinet de ambitie voor de modernisering van de overheid voor de komende jaren aan. Beter service aan burger en bedrijfsleven, vermindering van administratieve lasten, terugdringing van bureaucratie, doelmatiger samenwerking, kostenreductie en verhoging van de prestaties: de moderne overheidsmanager ziet zichzelf geplaatst voor een groot aantal uitdagingen. Daarbij acteert de overheid in een glazen huis. Blootgesteld aan politieke en publieke opinie moet zij afspraken maken over prestaties en de resultaten verklaren. Het is duidelijk dat in de bedrijfsvoering, de informatiehuishouding en de it-infrastructuur nog veel veranderingen doorgevoerd moeten worden voordat de gestelde doelen worden bereikt. In het traject van de politieke en bestuurlijke ambitie naar de operationele werkelijkheid bepalen vele factoren het uiteindelijke succes. Uit de interviews blijkt dat deze in belangrijke

De it van de overheid moet minder complex. Tegelijkertijd is innovatie nodig. Aan de hand van interviews met bestuurders, it-architecten en overheidsspecialisten beschrijven de auteurs hoe de overheid dit doet en wat er beter kan.

*Martin van den Berg, Frans van Koppenhagen en Frank Langeveld*

mate liggen bij politieke sturing, financiering, regievoering en samenwerking; vooral wanneer veranderingen de individuele organisaties overstijgen. Verder geven de geïnterviewden aan dat het bereiken van de doelen afhangt van de mate waarin het lukt de procesketens tussen organisaties te verbeteren, de informatiehuishouding op orde te brengen en de complexiteit van het it-landschap te reduceren.

### **Politieke sturing en financiering**

De economische teruggang van de afgelopen jaren dwingt de overheid fors te bezuinigen. De ambities voor een modernere overheid maken investeringen echter noodzakelijk. De politiek moet richting geven aan de omgang met dit dilemma. Daadwerkelijke invulling van de veel gebezigde kreet 'meer voor minder' is nodig. Door moderne it beter toe te passen binnen bedrijfsvoering en informatiehuishouding is winst te

behalen. Een voorbeeld hiervan is vergroting van de effectiviteit van het handelen door beter gebruik te maken van binnen de overheid beschikbare informatie. Andere voorbeelden zijn efficiënter beheer van gegevens (eenmalig verzamelen, meervoudig gebruik) en kostenefficiënter maken van it.

Voor het behalen van winst door structurele verbetering van de bedrijfsvoering en informatiehuishouding is tijd nodig. De implementatie van de beoogde veranderingen overschrijdt veelal de zittingstermijn van de verantwoordelijke politici. De politiek moet dus een balans vinden tussen langetermijndoelen en het behalen van 'politiek noodzakelijke' kortetermijnsuccessen. Ondanks verschuivingen in het politieke krachtenveld en economische ontwikkelingen mogen langetermijnprioriteiten niet te snel verlegd worden. Door besluitvorming en toezicht te baseren op studies naar haalbaarheid,

## Samenvatting

Modernisering van de overheid heeft hoge prioriteit. Ook de informatiehuishouding moet vernieuwen, maar het beheer van huidige voorzieningen mag hier niet onder lijden. De auteurs interviewden verschillende betrokkenen over dit dilemma. Zij betogen dat de overheid it beter moet besturen (*it-governance*), volgens architectuur moet werken en portfoliomanagement moet toepassen.

complexiteit en looptijd en duidelijke kosten-batenanalyses, kan de politiek bewaken dat de juiste investeringen worden gedaan en dat ze zichzelf op termijn terugverdienen.

### Regievoering en samenwerking

De overheid is georganiseerd in diverse onderdelen zoals ministeries, provincies, gemeenten en zelfstandige bestuursorganen. Deze hebben alle hun eigen autonomie, doelstellingen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Voor het bereiken van de door het kabinet gestelde doelen zijn veranderingen nodig die de grenzen van deze organisaties overschrijden. Deze veranderingen kunnen alleen slagen bij duidelijke regievoering over en samenwerking tussen de diverse organisaties. In de huidige setting van de overheid is dit nog geen vanzelfsprekendheid. Hierbij gaat het onder meer om strategievorming en coördinatie, opdrachtgeverschap, en organisatorische autonomie versus de 'Concern Rijk'-gedachte.

### Strategievorming en coördinatie

Vanuit de doelen moet bepaald worden wat de verschillende autonome actoren daarvoor moeten doen en welke middelen zij daar voor nodig hebben. De actoren moeten de gestelde doelen in onderlinge afstemming uitvoeren.

### Opdrachtgeverschap

Het opdrachtgeverschap moet goed geregeld zijn, met bijbehorende budgettaire bevoegdheden en besluitvormingslijnen. Er moet iemand zijn die de kar wil trekken en die niet gebonden is aan de geldende organisatorische grenzen, die nu vaak nog een belemmerende factor vormen.

### 'Concern Rijk'

Binnen de Nederlandse Rijksoverheid wordt gesproken over het concept 'Concern Rijk'. Dit concept staat soms echter haaks op de eigen politieke verantwoordelijkheid en autonomie van een minister. Rationeel zijn de argumenten voor samenwerking aanwezig. In de dagelijkse praktijk wordt echter nog veel gehandeld vanuit het individuele motief en het belang van een departement. Samenwerking is niet altijd afdwingbaar en komt vooral effectief en duurzaam tot stand waar men zelf de noodzaak en het belang ziet. Budgettaire beperkingen en de druk van de huidige economische omstandigheden dwingen tot anders denken en handelen.

### Procesketens

Het Nederlandse kabinet heeft als doel gesteld dat de overheid geen gegevens meer mag opvragen bij burgers en bedrijfsleven die al ergens binnen de overheid beschikbaar zijn. Op dit moment worden veel gegevens van burgers, instellingen en bedrijven nog bij verschillende overheidsorganisaties verzameld en bewaard. Deze versnipperde informatiehuishouding werkt ook belemmerend bij het inrichten van effectieve en efficiënte procesketens, zoals die bijvoorbeeld worden beoogd voor sociale zekerheid, zorg, criminaliteit en fraudebestrijding. De realisatie van zogenaamde authentieke gegevensregistraties is (deel van) de oplossing. Deze authentieke registraties moeten voor de gehele overheid als unieke, verplichte bron van gegevens fungeren.

Het is duidelijk dat voor de inrichting van procesketens en de ordening van de informatiehuishouding goede (organisatie-, proces- en informatie-) architecturen nodig zijn. Het gebrek

aan inzicht in waar men staat, waar men naar toe wil en hoe men daar denkt te komen maakt de aansturing van veranderingen tot een uitdaging van formaat. Vooral definitiekwesties werken belemmerend en vertragen de voortgang ernstig. Afspraken over koppelvlakken tussen processen en de hierin uitgewisselde berichten moeten aan deze problematiek het hoofd bieden. Opmerkelijk is een uitspraak van een geïnterviewde: 'informatie- en it-architecturen staan voor overheidsbestuurders te ver weg van hun dagelijkse beleidspraktijk, ze vinden ze niet van belang'.

### It-landschap

Binnen haar informatiehuishouding ziet de overheid zich geconfronteerd met een complex it-systeemlandschap. Er zijn veel systemen aan vervanging toe. Deze vervangingsnoodzaak is het gevolg van functionele, technische of structurele veroudering. Met het in stand houden van de huidige it-infrastructuur is een grote inspanning gemoeid. Het nog beschikbare it-budget gaat grotendeels op aan het draaiend houden van wat er is en het doorvoeren van veranderingen vanwege wetswijzigingen. De *legacy* systemen worden ingekapseld in steeds modernere it-omgevingen. Het wordt steeds lastiger wijzigingen door te voeren en de kennis over de systemen te borgen. Daarnaast is er behoefte aan nieuwe applicaties gebaseerd op nieuwe technologieën.

Het vernieuwingsproces moet grotendeels nog op gang komen. Omdat de continuïteit van de bedrijfsvoering gewaarborgd moet zijn staan de beheer- en exploitatiebudgetten vaak veel minder onder druk dan de budgetten voor ontwikkeling. Daarnaast zijn

er te weinig financiële prikkels om beheerorganisaties aan te zetten tot complexiteitsreductie en verlaging van onderhoudskosten en exploitatielasten.

## Spagaat

Eenzijds is er de ambitie om te moderniseren, zoals beschreven in het actieprogramma 'Andere overheid'. Vanuit deze ambitie is betere benutting van moderne it nodig. Anderzijds is er de complexiteit van het it-landschap, die doorvoering van benodigde veranderingen en toepassing van moderne it bemoeilijkt. Beheer en exploitatie van dit it-landschap vergen op dit moment het leeuwendeel van het budget. De overheid bevindt zich in een soort spagaat waarbij het ene been hard vooruit wil en het andere been op zijn plaats gehouden wordt. Om hier uit te komen zijn keuzes nodig en prioriteitstelling.

## It-governance en architectuur

Goede aansturing van het it-werkveld, ook wel aangeduid met de term 'it-governance', moet leiden tot gefundeerde keuzes en juiste prioriteitstelling bij de inzet van it. Dit betreft dan niet alleen de it-infrastructuur maar vooral ook de inrichting van de informatievoorziening. Het gaat erom dat de overheid de juiste investeringen doet. Dat dit geen overbodige luxe is mag blijken uit het feit dat de Nederlandse overheid in 2004 naar verwachting 2,25 miljard euro aan it uitgeeft. Architectuurdenken is onmisbaar om effectieve it-governance te bereiken: er is goed inzicht nodig in de samenhang tussen en kwaliteit van organisatie, processen en systemen, zowel van de feitelijke situatie als de toekomstige situatie. Alle gewenste veranderingen moeten getoetst worden aan de archi-

tectuur en op basis daarvan kan de overheid besluiten wat haalbaar en wenselijk is en wat niet. Hiervoor is voortdurend een actueel overzicht nodig van het portfolio aan veranderprogramma's of -projecten. In de Verenigde Staten geeft de overheid zoveel geld aan it uit (52 miljard dollar in 2003) dat portfoliomanagement en architectuur bij wet verplicht zijn voor overheidsinstanties (de zogenaamde Clinger-Cohen Act). Het doel hiervan is erop toe te zien dat zij goed omspringen met overheidsgeld.

## It-governance

Bij it-governance gaat het om de besturingsvisie en beheersingsmaatregelen voor het it-werkveld met als doel de prestaties van de organisatie te waarborgen. Dit is essentieel wanneer belangen, risico's en complexiteit de competenties overschrijden van de verschillende managementlijnen en -lagen. It-governance betreft de manier waarop de overheid plannen maakt, besluiten en initiatieven neemt en hoe ze het resultaat meet. Ook moet de overheid de plannen rechtvaardigen op basis van beleid, wet- en regelgeving, businesswaarde en financiële maatstaven. Ten slotte moet ze erop toezien dat plannen worden uitgevoerd en dat ze ingrijpt als resultaatmetingen daar aanleiding toe geven.

Juiste toepassing van it en samenwerking van overheidsorganisaties zijn cruciaal voor de plannen van het kabinet. De overheid moet zich bezinnen op hoe zij overheidsbreed grip krijgt en houdt op het it-werkveld en de ontwikkelingen daarbinnen. Dit overlaten aan de individuele organisaties en erop rekenen dat ze er samen wel uitkomen is te gemakkelijk. It-governance moet hoog op de politieke agenda staan.

De politiek moet zich vooral richten op de effecten die zij wil bereiken met de investeringen in modernisering van de overheid en de financiële middelen die zij daarvoor ter beschikking stelt. Naast het 'afrekenen' van overheidsmanagers op prestaties van de eigen organisatie is aansturing op onderlinge samenwerking nodig, zodat het belang van

effectievere en efficiëntere samenwerking tussen de verschillende overheidsinstanties de nodige aandacht krijgt.

## Architectuur

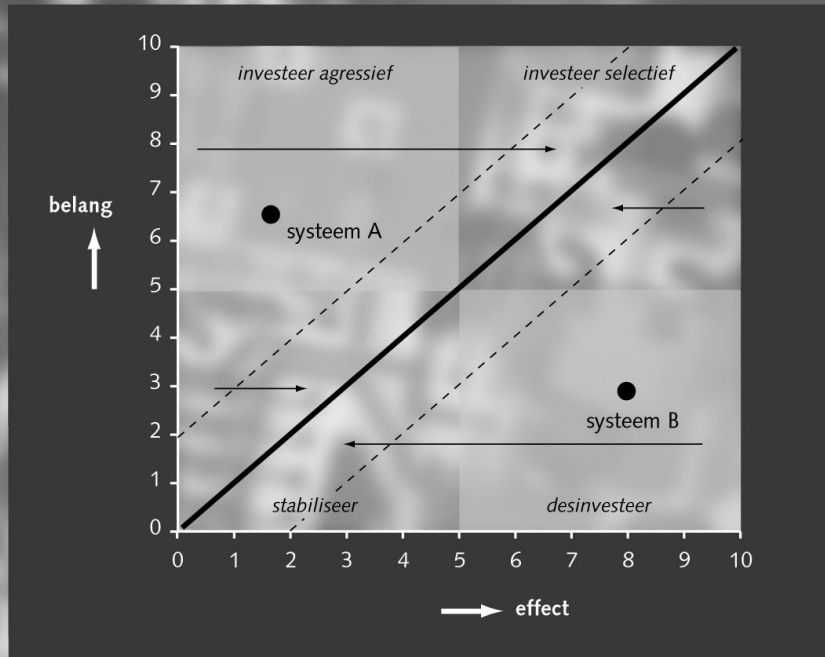
Het denken en werken met architectuur is om drie redenen van groot belang. Ten eerste moet de overheid bij het ontwikkelen van beleid rekening houden met de mogelijkheden en onmogelijkheden van het it-landschap. Architectuurdenken levert het nodige inzicht op. De huidige architectuur, de startarchitectuur, moet de beperkingen en risico's daarvan blootleggen zodat de overheid gefundeerd kan besluiten of ze eerst moet slopen voordat ze kan moderniseren. Er zijn diverse analysemethoden om vast te stellen of het verstandig is om in systemen te investeren of te desinvesteren.

Ten tweede is voor goede uitvoering van bestuur en toezicht (onderdelen van it-governance) een kader nodig bij de opstelling en toetsing van plannen. Een doelarchitectuur van de gewenste situatie verschaft dit kader. Deze doelarchitectuur is niet in detail uitgewerkt, maar heeft de vorm van een bestemmingsplan: het beschrijft de gemeenschappelijke voorzieningen die de grenzen van één overheidsinstantie overschrijden en bakent domeinen af waarbinnen de veranderingen in een later stadium uitgewerkt kunnen worden.

Tot slot: over procesketens binnen de overheid heen kijken vergt een integrale en samenhangende benadering. Daarvoor zijn goede organisatie-, proces- en informatiearchitecturen noodzakelijk, architecturen die waar nodig de grenzen van een overheidsorganisatie overschrijden. Deze tussenarchitecturen beschrijven de tussenstappen die nodig zijn om vanuit de startsituatie naar de doelsituatie te groeien.

## Portfoliomanagement

Twee portfolio's zijn voor de overheid van groot belang bij de besturing van de it en informatievoorziening: het portfolio van systemen en dat van programma's en projecten. Het portfolio van systemen heeft nauwe relaties



met architectuur. Dit portfolio kan op diverse manieren in kaart worden gebracht. Een van de manieren is door te kijken naar het effect en het belang van de systemen. Is het belang groot en het effect klein (systeem A) dan is het verstandig om te investeren. Is het belang klein en het effect groot (systeem B) dan is het raadzaam om te desinvesteren, dus om het systeem te slopen.

Het portfolio van programma's en projecten geeft actueel inzicht in kosten, baten, risico's en doelstellingen van alle programma's en projecten die op enig moment lopen. Hiermee kan duidelijk worden wat de invloed is van het portfolio op een project en omgekeerd. Op die manier is overlap te traceren en elimineren. Er zijn voorbeelden uit het bedrijfsleven (Vodafone Nederland: Automatisering Gids, 2002) waarin de it-kosten met 40% afnamen nadat de it-afdelingen waren gecentraliseerd en de totale projectportfolio kon worden teruggebracht van 200 naar 75 projecten.

**Literatuur**

Berg, M. van den & J. Truijens (2003). Slopen onder architectuur. De kosten van monumentenzorg en de waarde van het grondig vernieuwen. PrimaVera Working Paper 2003-14, Universiteit van Amsterdam.  
 Bloem, J. & M. van Doorn (2004). Realisten aan het roer. Naar een prestatiegerichte governance van it. Verkenninginstituut Nieuwe Technologie. Sogeti.  
 De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties Th. C. de Graaf (2003). Kabinetsvisie <<Andere overheid>>. In Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 362, nr. 1.  
 Rijsenbrij, D., J. Schekkerman & H. Hendrickx (2003). Architectuur, besturingsinstrument voor adaptatieve organisatie. Utrecht: Lemna.  
 Wagter, R., M. van den Berg, J. Luijpers & M. van Steenbergen (2001). *DYA*<sup>®</sup>: snelheid en samenhang in business- en ICT-architectuur. Den Bosch: Tutein Nolthenius.  
 Zaal, R. (2002). Beter blijkt ook nog eens fors goedkoper. In *Automatisering Gids* 49 2002.

**Reviewer** Erik Beulen

**Drs. Martin van den Berg**

is enterprise architect bij Sogeti Nederland B.V. Hij is tevens voorzitter van de werkgroep Architectuur van Informatiesystemen van het NGI. E-mail: martin.vanden.berg@sogeti.nl

**Ir. Frans van Koppenhagen**

is senior adviseur in de sector overheid en sociale zekerheid bij Sogeti Nederland B.V. E-mail: frans.van.koppenhagen@sogeti.nl

**Ing. Frank Langeveld**

is directeur van de sector overheid en sociale zekerheid bij Sogeti Nederland B.V. E-mail: frank.langeveld@sogeti.nl

Behalve de geïnterviewden willen wij hier speciaal Mr. Piet de Kam van Het Expertise Centrum bedanken voor zijn bereidheid ons in de gelegenheid te stellen onze beelden en conclusies te toetsen aan zijn ruime kennis en ervaring binnen de overheid.