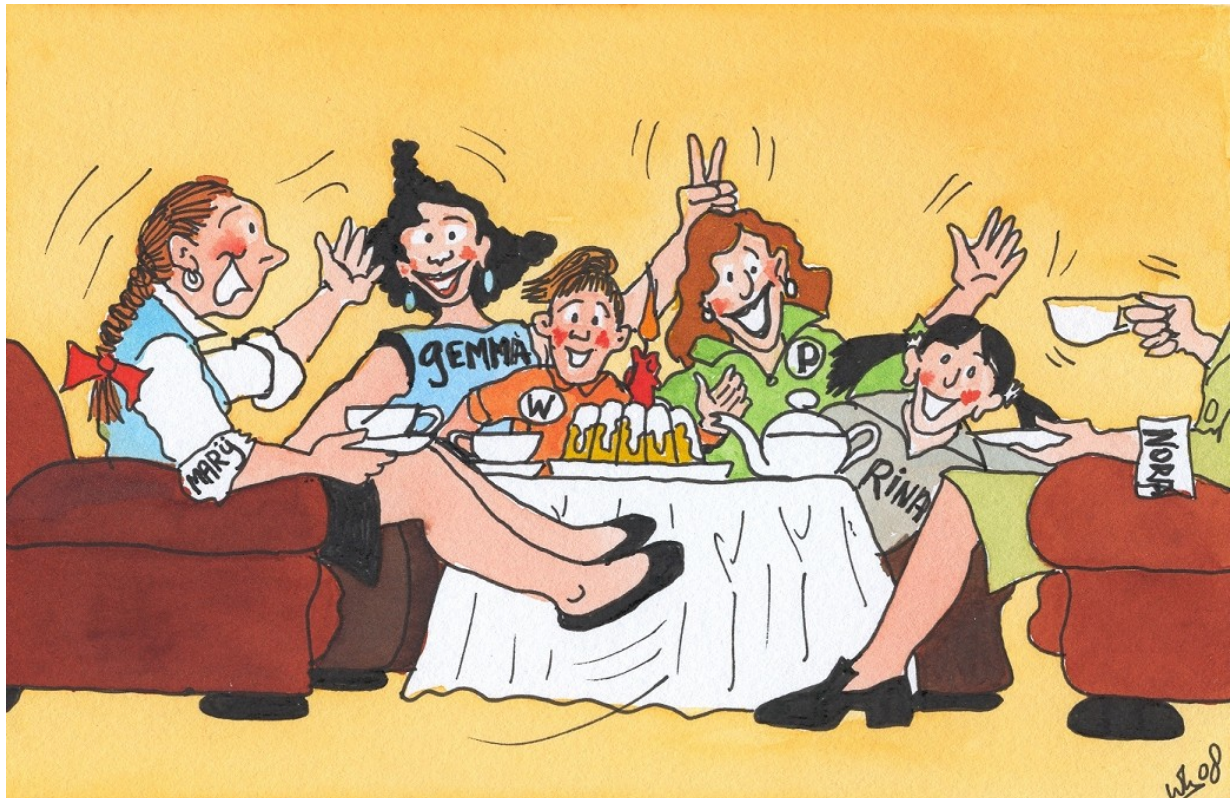


Model Architectuur Rijksdienst

MARIJ 1.0



'de architecturfamilie'

Opdrachtgever:	Jan Mens (Ministerie van Financiën)
Budgethouder:	Wilbert Disseldorp (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
Datum:	Juli 2008
Auteurs:	ICTU, Kenniscentrum, Architectuur, Team Marij: Leo Geubbels (PL), Jacques Verdaas (plv. PL), Myra Oude Elferink, Peter Bergman
Versie:	MARIJ 1.0 14 juli 2008
Advies/Review	Guido Bayens
Illustraties	Willem Küller

Voorwoord

Het is al langer een trend dat maatschappelijke problemen steeds complexer worden. En dat de politieke aandacht voor maatschappelijke vraagstukken steeds verschuift, omdat elke tijd zijn eigen prioriteiten oproept. Dat vraagt om een ambtelijke ondersteuning, die flexibel en gericht kan worden ingezet. Organisatorische grenzen kunnen blijven bestaan, maar we willen er geen last van hebben. Waar in het verleden vaak de organisatie centraal stond, en het maatschappelijk probleem in stukjes over de organisaties werd verdeeld, proberen we nu als Rijk het maatschappelijk vraagstuk centraal te stellen, en daar de organisatie flexibel aan aan te passen. Dat dat nog niet zo makkelijk is, blijkt wel uit de praktijk van de vorming van het programmaministerie Jeugd en Gezin, of de Regiegroep Regeldruk. Maar we hebben wel de ambitie om steeds meer als één concern Rijk te opereren.

En ook de techniek staat niet stil. Opvallend is met name dat we gegevens steeds sneller kunnen transporteren. En dat we veel meer gegevens kunnen opslaan, omdat we dan ook die gegevens steeds sneller weer beschikbaar kunnen stellen. Niet alleen binnen organisaties, maar ook tussen organisaties.

Zowel vanuit de roep in de samenleving als vanuit de techniek is er een behoefte samen te werken. En het perspectief van die samenwerking is heel breed. We hebben dan ook behoefte aan instrumenten om die samenwerking in dat brede perspectief te kunnen plaatsen. Als aanvulling op de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA), die met name ingaat op het domein overheid en burgers/bedrijven, ligt nu voor u de Model Architectuur Rijksdienst: MARIJ 1.0.

MARIJ 1.0 biedt een samenhangende architectuur voor met name het Rijk. Het is een houvast voor iedereen die vanuit de concerngedachte stappen wil zetten om de samenwerking tussen en binnen delen van de Rijksdienst te verbeteren.

Bij het opstellen van MARIJ hebben we ernaar gestreefd een werkstuk af te leveren dat niet vanuit de ivoren toren is geschreven. Het team, dat aan de MARIJ heeft gewerkt, heeft veel tijd en energie gestoken in overleg met zowel de departementen als met Rijksbrede programma's en projecten. Daarom rekenen we er nu ook op dat MARIJ op een stevig draagvlak kan rekenen.

En er is nog genoeg te doen: vanuit de portefeuille Architectuur willen we ook ondersteuning bieden om MARIJ toe te passen. Binnen de departementen en binnen de Rijksbrede programma's. En we willen een werkwijze inrichten die er toe leidt dat MARIJ geen statisch document is, maar wordt aangepast aan nieuwste inzichten. Als we dat voor elkaar krijgen is MARIJ ook een instrument geworden waar we mee kunnen sturen. Sturen op samenhang, zodat we als Rijksdienst steeds beter kunnen presteren.

Het is maar een klein team geweest dat aan MARIJ gewerkt heeft. We willen hen graag complimenteren voor het geleverde werk. In korte tijd is er een goed bouwwerk neergezet waar we met elkaar veel plezier aan kunnen hebben. MARIJ 1.0 staat er. Laten we het nu ook gaan gebruiken!

Jan Mens,
Portefeuillehouder Architectuur IODI
(Interdepartementaal Overleg Directeuren Informatievoorziening)

Kees Buursink,
Voorzitter ROA (Expertgroep Rijks Overheids Architectuur)

Inhoudsopgave

0	Leeswijzer.....	7
1	Inleiding.....	8
1.1	Doelstellingen van MARIJ.....	8
1.2	MARIJ in de context van overheidsarchitecturen.....	9
1.3	Afbakening en scope van MARIJ.....	10
1.4	MARIJ als stuurinstrument.....	11
1.5	MARIJ in relatie tot NORA.....	11
1.6	Architectuurmodel.....	13
1.6.1	Het architectuurraamwerk.....	13
1.6.2	De architectuurcomponenten.....	13
2	Naar één architectuur voor de Rijksdienst.....	16
2.1	De concerngedachte.....	16
2.2	Architectuur voor de Rijksdienst.....	17
2.2.1	Bedrijfsfunctiemodel voor de Rijksdienst.....	17
2.2.2	Klantcontacten.....	23
2.2.3	Gegevensopslag in functionele zin.....	23
2.3	Basisarchitectuur voor de Rijksdienst.....	24
2.4	Doelstellingen en uitspraken met betrekking tot de Rijksdienst.....	25
2.5	Fundamentele principes, vertrekpunten van de Rijksdienst.....	25
2.5.1	M1. Het Rijk is een eenheid.....	26
2.5.2	M2. Het Rijk is doeltreffend.....	27
2.5.3	M3. Het Rijk is doelmatig.....	29
2.5.4	M4. Het Rijk is transparant.....	30
2.5.5	Samenhang doelen en vertrekpunten Rijksdienst	31
2.6	Besturingsprincipes Rijksdienst	31
2.7	NORA Fundamentele Principes.....	33
2.8	Functionele componenten en bouwstenen van de Rijksdienst.....	34
2.9	Standaarden nader uitgewerkt.....	35
3	Architectuurraamwerk: Afgeleide principes.....	37
3.1	Inleiding.....	37
3.2	Principes voor de bedrijfsarchitectuur.....	37
3.2.1	Organisatie.....	38
3.2.2	Diensten en producten.....	42
3.2.3	Processen.....	47
3.3	Principes voor de informatiearchitectuur.....	50
3.3.1	Medewerkers en applicaties.....	51
3.3.2	Berichten en gegevens.....	56
3.3.3	Informatie-uitwisseling.....	60
3.4	Principes voor de technische architectuur.....	62
3.4.1	Technische componenten.....	63
3.4.2	Gegevensopslag.....	64
3.4.3	Netwerk.....	64
3.5	Beheer	66
3.5.1	Vormen van beheer.....	66
3.5.2	Rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot beheer	66
3.5.3	Principes beheer.....	67

3.6	Beveiliging en privacy	67
3.6.1	Begrippenkader.....	68
3.6.2	Verantwoordelijkheid.....	68
3.6.3	Principes beveiliging en privacy.....	69

BIJLAGEN

BIJLAGE: A	Brondocumenten/richtinggevende uitspraken
BIJLAGE: B	Principes MARIJ in relatie tot NORA
BIJLAGE: C	Architectuurinformatie i.c. (beleids)documenten. Architecturen bij departementen.
BIJLAGE: D	Voorzet voor een begrippenkader
BIJLAGE: E	Bijdragen aan MARIJ 1.0
BIJLAGE: F	Voorlopig overzicht standaarden
BIJLAGE: G	Voorlopig overzicht functies/functionele componenten (gebruikersperspectief)
BIJLAGE: H	Voorlopig overzicht functies-bouwstenen

De bijlagen zijn in een afzonderlijk rapport opgenomen.

U kunt dit document downloaden via:

<http://www.e-overheid.nl/atlas/referentiearchitectuur/>

Meer informatie vindt u op:

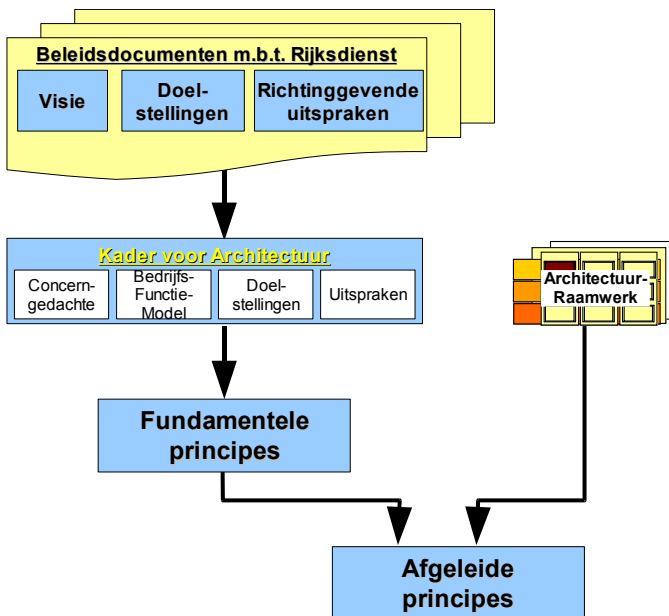
<http://www.e-overheid.nl/contact/>

0 Leeswijzer

Dit document bestaat uit vier onderdelen:

1. De inleiding (hoofdstuk 1) licht de opdracht, de aanverwante doelstellingen en de scope toe, en geeft een beknopte uitleg over het model achter de architectuurbeschrijving;
2. Hoofdstuk 2 beschrijft de Rijksdienst in termen van visie, doelstellingen, richtinggevende uitspraken en modellen. Dit hoofdstuk gaat in op de concerngedachte en op het bedrijfsfunctiemodel voor de Rijksdienst. Als geheel vormt deze beschrijving het (strategisch) kader voor de architectuurbeschrijving. Dit hoofdstuk beschrijft eveneens de vertrekpunten van de Rijksdienst; Zie ook Afbeelding 1;
3. Hoofdstuk 3 beschrijft de principes in detail volgens de ordening van het ‘negenvlaksmodel’, het architectuurraamwerk dat in hoofdstuk 1 is toegelicht.

Voor de doelgroep ‘bestuurders’ is er een apart rapport opgesteld, getiteld: *MARIJ samengevat en toegelicht voor bestuurders*. U kunt dit rapport downloaden via <http://www.e-overheid.nl/atlas/referentiearchitectuur/>. Daarnaast zijn voor bestuurders in onderhavig rapport delen van hoofdstuk 1 en 2 interessant. Op basis van deze informatie kunnen bestuurders zich een voldoende helder beeld vormen van waar de Rijksdienst naartoe gaat en hoe de ontwikkelingen worden vormgegeven.



Afbeelding 1: Ontwikkelproces en metastructuur van MARIJ

Voor de doelgroep ‘architecten’ zijn alle hoofdstukken en bijlagen relevant. Alleen deze volledige informatie stelt architecten in staat effectief mee te denken over de wijze waarop de systemen binnen de Rijksdienst moeten worden ingericht en gekoppeld.

Voor de doelgroep ‘projectleiders, systeemontwerpers en systeembouwers’ is vooral hoofdstuk 3 van belang. De hoofdstukken 1 en 2 bieden interessante aanvullende informatie voor het begrijpen van de grondslagen.

1 Inleiding

Op 11 december 2006 heeft de Directeur Personeel, Organisatie en Informatie Rijk (POI Rijk) ICTU opdracht gegeven om een Model Architectuur Rijksdienst (kortweg: MARIJ) te ontwikkelen. De opdrachtbrief is beschikbaar op Rijksweb.

MARIJ is in de eerste plaats een set afspraken over de (inrichting van de) organisatie van de Rijksdienst (uitdrukkelijk géén blauwdruk hiervoor): de inrichting van de organisatie moet ondersteuning bieden aan de doelstellingen die de organisatie zich stelt. MARIJ is echter ook een kader voor het bewerkstelligen van convergentie en consensus in denken en doen (procesondersteunend: samenwerking), en een middel om veranderingen te sturen en te ondersteunen (ontwikkelen, ontwerpen en bouwen onder architectuur: planning). MARIJ volgt de architectuurfilosofie van de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA).

MARIJ is richtinggevend van aard en heeft de gehele organisatie van de Rijksdienst als scope; ze is dus niet beperkt tot de ICT-omgeving alleen. Verder houdt MARIJ rekening met de dynamiek binnen de Rijksdienst. Veranderingen vinden plaats in kleine stappen en zijn gebaseerd op een helder toekomstbeeld. MARIJ is dus beslist geen 'speeltje' voor architecten, maar een gedeelde structuurvisie van (en op) de organisatie(s) vanuit een aantal samenhangende perspectieven.

1.1 Doelstellingen van MARIJ

Een (enterprise) architectuur is gericht op het in samenhang en in context ontwerpen van een organisatie in al haar aspecten. De uitkomst van het architectuurproces wordt eveneens architectuur genoemd. Het biedt organisaties een kader voor veranderen, neergeslagen in een samenhangende en consistente beschrijving van de gewenste situatie op hoofdlijnen. Deze beschrijving biedt harde en zachte grenzen. De grenzen beperken de ontwerpruimte op lagere niveaus zodanig, dat de veranderingen in lijn zijn met de doelstellingen van de organisatie als geheel. Architectuur geeft daarmee richting en biedt concrete handvatten voor het toetsen van veranderingen. Architectuur wordt dan ook vaak gezien als een belangrijk stuurinstrument.

Binnen de Rijksdienst bestond behoefte aan een vertaling van de NORA-principes, toegespitst op het domein van de dienst. Daartoe is de 'concernarchitectuur' MARIJ ontwikkeld. MARIJ biedt een overkoepelend kader voor de Rijksdienst als geheel en dient daarnaast als ijkpunt voor afgeleide architecturen.

In complexe organisaties als de Rijksdienst speelt architectuur een ondersteunende rol in het realiseren van doelstellingen. Programma's en projecten worden onder architectuur gebracht (en gehouden) om de koers te handhaven. Juist daarom is het van belang dat het architectuurontwerp gestroomlijnd is en veranderingen geordend plaatsvinden.

De Rijksdienst heeft baat bij afspraken over de gewenste samenhang en samenwerking tussen departementen en Rijksbrede programma's/projecten. Voor de besturing van de bedrijfsvoering in de Rijksdienst, die in toenemende mate afhankelijk wordt van betrouwbare in- én externe informatie en ICT, is architectuur nodig. Toepassing van architectuur helpt ongewenste scenario's (zoals desinvesteringen, niet goed functionerende of te laat opgeleverde informatiesystemen, kostenoverschrijdingen, enz.) te voorkomen.

Doelstelling 1:

MARIJ beoogt de principes uit NORA nader te specificeren voor de Rijksdienst, door ze vanuit deze invalshoek – waar mogelijk en noodzakelijk – te verbijzonderen en/of aan te vullen.

Waar nodig wordt de invulling van doelstelling 1 nader toegelicht met modellen en tekst. Hierbij wordt ook verwezen naar relevante nationale en internationale bronnen.

Vormt NORA een stuurinstrument voor de overheid als geheel, MARIJ vervult deze functie (in aanvulling op NORA) voor de Rijksdienst (kerndepartementen) en is daarmee een stuurinstrument voor de vernieuwing van de Rijksdienst. De afbakening van MARIJ volgt hierna in paragraaf 1.3.

Doelstelling 2:

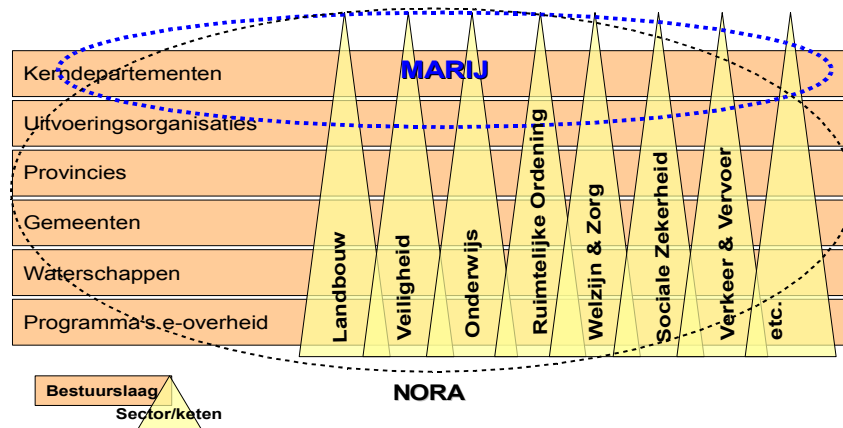
MARIJ beoogt een stuurinstrument te zijn voor de vernieuwing van de Rijksdienst, door ten behoeve van Rijksbrede (e-)projecten en (e-)bouwstenen invulling te geven aan de volgende punten:

- ontwerprichtlijnen;
- een toetsingskader;
- een samenhangende positionering;
- een kader voor besluitvorming;
- een instrumentarium voor risicobeheersing;
- een instrumentarium ter ondersteuning van de inkoop;
- governance van de elektronische overheid.

1.2 MARIJ in de context van overheidsarchitecturen

Coördinatie

De coördinatie van het architectuurproces binnen de overheid verloopt *horizontaal* langs bestuurslagen en *verticaal* door beleidssectoren, uitvoeringsketens en -netwerken (zie Afbeelding 2).



Afbeelding 2: Afbakening en scope van MARIJ, afgezet tegen bestuurslagen en sectoren

Horizontale coördinatie

De horizontale coördinatie richt zich op overheidsorganisaties met vergelijkbare besturingsvraagstukken, processen, producten en diensten. Deze worden ondergebracht in gezamenlijke referentiearchitecturen. Hierbij luidt het credo: je hoeft niet steeds het wiel uit te vinden. Doelmatigheidswinst staat voorop. Bovendien is het voor burgers, bedrijven en andere overheidsdiensten wel zo gemakkelijk als vergelijkbare organisaties afspraken maken over de interactie met hen. Voor kerndepartementen in de Rijksdienst, waar MARIJ zich op richt, is 'één gezicht' (ontkokering) gewenst. Voor Rijksambtenaren die in hun werkzaamheden te maken hebben met meerdere departementen, biedt dat extra voordelen. Ook andere bestuurslagen zijn gebaat bij een ontkokerde Rijksdienst.

Wil er een naadloze verbinding ontstaan tussen samenwerkende overheidsorganisaties, dan moeten veel aspecten goed op elkaar zijn afgestemd. De Rijksdienst heeft te maken met een veelheid aan bilaterale afspraken, ook met andere overheidsorganisaties. Bilaterale afspraken zijn goed, maar op termijn niet voldoende. Er zou een enorm aantal van dit soort afspraken nodig zijn om de inrichting van de e-overheid rond te krijgen. Daarom is het noodzakelijk om multilaterale afspraken te maken. In de vorm van een reeks principes (feitelijk multilaterale afspraken) voor de Rijksdienst (kerndepartementen) biedt MARIJ hiertoe een pasklaar raamwerk. Collectieve afspraken garanderen een optimale kennisuitwisseling, waardoor verregaande vormen van horizontale samenwerking beter mogelijk zijn.

Verticale coördinatie

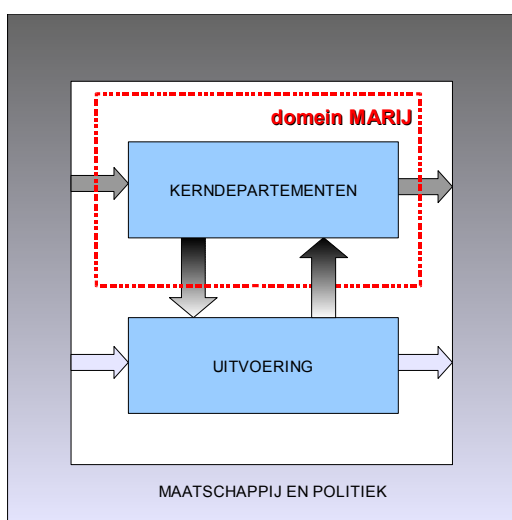
De verticale coördinatie gaat dwars door bestuurslagen heen en heeft betrekking op de samenwerking tussen organisaties die sectoraal, in ketens of netwerken veel met elkaar te maken hebben. Bijvoorbeeld omdat ze zich richten op dezelfde taakgebieden (zoals onderwijs) of dezelfde doelgroepen bedienen (jongeren, ouderen, enz.). De volgorde van de vermelde organisaties in bovenstaande afbeelding is overigens niet hiërarchisch bedoeld.

Voor deze vorm van interactie is een gestroomlijnde informatie-uitwisseling cruciaal. Een coherente referentiearchitectuur daarvoor is noodzakelijk. MARIJ zal zich ook richten op de principes die van belang zijn voor de samenwerking tussen kerndepartementen en uitvoeringsorganisaties in sectoren en ketens – maar alleen voor zover ze generiek toepasbaar zijn.

In het streven naar ‘één overheid’ zorgt het architectuurteam van ICTU/Kenniscentrum, samen met architecten uit de hele overheid, voor de verbinding tussen alle referentiearchitecturen binnen NORA en voor de aansluiting daarvan op het European Interoperability Framework (EIF).¹

MARIJ richt zich op de bestuurslaag van kerndepartementen en de relatie van daaruit met de uitvoeringsorganisaties.

1.3 Afbakening en scope van MARIJ



In MARIJ wordt het begrip ‘Rijksdienst’ afgebakend tot de kerndepartementen. Ook de relaties tussen de kerndepartementen en de uitvoeringsorganisaties (bijvoorbeeld in het kader van bestuurlijk toezicht, beleidsvorming en beleidsimplementatie) maken deel uit van het aandachtsgebied van MARIJ. De uitvoering zelf (de uitvoerende primaire processen van de overheid) valt echter buiten de scope. Hierbij is het niet relevant of deze uitvoerende taken organisatorisch onderdeel uitmaken van een departement (bijvoorbeeld een afdeling) of op afstand zijn gezet (bijvoorbeeld in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)).

Afbeelding 3 geeft de scope van MARIJ modelmatig weer.

Overigens is een groot deel van de uitvoerende publieke taken ondergebracht buiten de Rijksdienst en soms zelfs geprivati-

Afbeelding 3: Afbakening en scope van MARIJ

¹ www.kenniscentrum.nl/overheid/3761.

seerd. Vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid en het streven van de overheid naar eenheid in haar dienstverlening ('ontkoking'), is de relatie met de uitvoering wel expliciet onderdeel van MARIJ. De relaties tussen kerndepartementen en de uitvoeringsorganisaties in het kader van bestuurlijk toezicht, beleidsvorming, beleidsimplementatie en overige samenwerkingsrelaties vormen een belangrijke speerpunt in de plannen voor de vernieuwing van de Rijksdienst.

Wanneer in het vervolg van dit document wordt gesproken over 'Rijksdienst' (als scope van MARIJ), wordt daarmee dus bedoeld:

De kerndepartementen exclusief de uitvoerende taken, maar inclusief de ministeriële verantwoordelijkheid voor de aansturing van de uitvoering middels het bestuurlijke toezicht.

In bijlage D wordt een voorzet gedaan voor een begrippenkader voor MARIJ.

1.4 MARIJ als stuurinstrument

Het Rijk staat voor de uitdaging om de overheidsdienstverlening te verbeteren door het inzetten van slimme en betrouwbare (ICT-)oplossingen. De realisatie van wat in dat verband kortweg de e-overheid wordt genoemd is geen eenvoudige opgave. Ruim 1.600 overheidsorganisaties met een grote verscheidenheid in besturing, omvang, cultuur, dynamiek, volwassenheid e.d. moeten op eenvoudige wijze informatie kunnen uitwisselen en samen kunnen werken. Dit vereist enorm veel afstemming over zaken als: de betekenis en schrijfwijze van gegevens, het gezamenlijke gebruik van infrastructuur en de compatibiliteit tussen informatiesystemen, enz.. Dit is overigens niet alleen een kwestie van IT, want informatie uitwisselen en samenwerken vraagt ook om wederzijds vertrouwen van de verschillende deelnemende partijen. Daarbij zijn onder andere uniformering en standaardisatie naast identificatie, authenticatie en autorisatie belangrijke aspecten.

Binnen deze context worden hoge eisen gesteld aan de stuurmanskunst van de beleidsmakers en beleidsverantwoordelijken. Met een instrument als NORA voor de overheid en MARIJ voor de Rijksdienst wordt het besturen van de inhoudelijke aspecten van de e-overheid beter mogelijk. In handen van beleidsmakers en architecten ondersteunen NORA en MARIJ de noodzakelijke afstemming tussen de vele actoren.

MARIJ biedt een kader, speciaal voor de Rijksdienst, waarbinnen gezamenlijke afspraken over de Rijksdienst als concern zijn gemaakt. Het kader is uitgewerkt in modellen, principes en standaarden voor organisatie, proces, informatiehuishouding en technologie.²

De toepassing van MARIJ valt onder de verantwoordelijkheid van de departementsleiding, al dan niet ondersteund door collectieve besluitvorming door het (p)SG-Beraad, en door de werkzaamheden van het Programma SG Vernieuwing Rijksdienst en het nieuwe Directoraat-Generaal Organisatie Bedrijfsvoering Rijksdienst (DGOBR). Ook de aanstelling van een Chief Information Officer (CIO) en de instelling van de ICBR spelen een rol.

Met dit alles maakt de architectuurfunctie (naast onder meer de informatieplanning) onderdeel uit van de *governance* van de Rijksdienst.

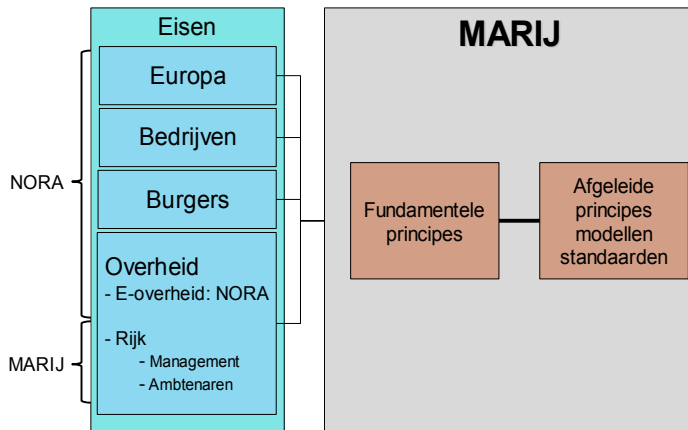
1.5 MARIJ in relatie tot NORA

Met de bekende *matroesjka*-poppetjes als metafoor beschrijft NORA hoe architecturen met verschillende de-

² De architectuurmodellen en -componenten worden nader toegelicht in hoofdstuk 1.6.

tailniveaus op elkaar aansluiten.³ NORA richt het vizier op de gehele Nederlandse overheid en focust op het aspect ‘interoperabiliteit’; hiermee haakt NORA in op het European Interoperability Framework

Onder ‘interoperabiliteit’ wordt verstaan: het effectief en efficiënt samenwerken en uitwisselen van gegevens en diensten tussen organisaties, afdelingen, mensen en computers. Interoperabiliteit bevordert de mogelijkheden tot samenwerking tussen die actoren ofwel systemen.⁴ In de visie van NORA bevordert goede interoperabiliteit de samenwerking binnen de Nederlandse overheid, met een betere dienstverlening als gevolg. Om de gewenste interoperabiliteit te bereiken, zijn standaarden, protocollen en uniforme procedures erg belangrijk. NORA zelf kan dus ook worden getypeerd als een interoperabiliteitsraamwerk.



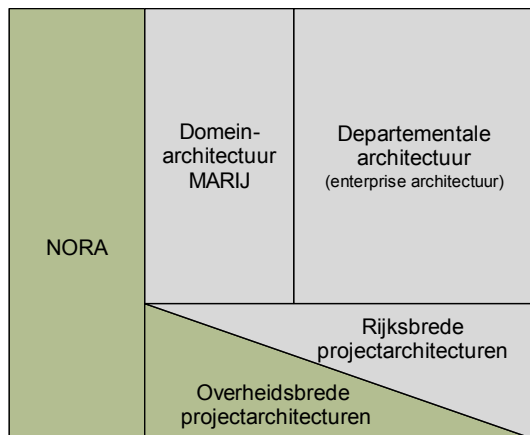
Afbeelding 4: Ontwikkeling van MARIJ

MARIJ is niet bestemd voor de hele Nederlandse overheid, maar voor een specifiek onderdeel ervan: de Rijksdienst. Bovendien ligt de focus niet uitsluitend op interoperabiliteit. MARIJ beschrijft ook de architectuur van de interne bedrijfsvoering van de Rijksdienst, voorzover het de Rijksbrede basisvoorzieningen en bouwstenen betreft.

MARIJ is niet bestemd voor de hele Nederlandse overheid, maar voor een specifiek onderdeel ervan: de Rijksdienst. Bovendien ligt de focus niet uitsluitend op interoperabiliteit. MARIJ beschrijft ook de architectuur van de interne bedrijfsvoering van de Rijksdienst, voorzover het de Rijksbrede basisvoorzieningen en bouwstenen betreft.

Grondslag voor MARIJ zijn een groot aantal beleidsdocumenten met gezaghebbende uitspraken over de gewenste inrichting van de Rijksdienst.⁵ Op basis van deze documentatie is een beschrijving van de Rijksdienst gemaakt (zie paragraaf 2.1). Deze beschrijving dient als leidraad voor het formuleren van de vertrekpunten MARIJ (=fundamentele principes MARIJ), die een aanvulling vormen op de fundamentele principes van NORA (zie Afbeelding 4)

Uit de fundamentele principes zijn vervolgens meer gedetailleerde principes afgeleid, zogenaamde ‘afgeleide principes’. Hierbij is gebruikgemaakt van het architectuurraamwerk dat ook ten grondslag ligt aan NORA.



Afbeelding 5: MARIJ gepositioneerd

Afbeelding 5 toont hoe MARIJ zich verhoudt tot NORA en tot de departementale en projectspecifieke architecturen. NORA is de architectuur voor de hele overheid, en daarmee uitgangspunt voor MARIJ en andere architecturen, zoals die van provincies en gemeenten. NORA is op haar beurt afgestemd op de EU-architectuur.

NORA en MARIJ hebben beide invloed op de architecturen van overheids- en Rijksbrede programma's en – projecten, zoals het programma Digitale Werkomgeving Rijksdienst (DWR), en de generieke basisvoorzieningen en bouwstenen, die deze voortbrengen. Aan de ene kant biedt MARIJ deze

³ NORA 2.0, dd. 25 april 2007, hoofdstuk 4.1.

⁴ Het begrip ‘systeem’ wordt gebruikt in de ruimste betekenis van het woord. Ook een organisatie is een systeem.

⁵ Zie bijlage A.

programma's een architectuurkader; aan de andere kant dragen deze programma's ook bij aan de ontwikkeling van MARIJ. Dit gebeurt in de eerste plaats door ze ontwerprichtlijnen en een toetsingskader mee te geven, maar ook door ze te positioneren in een groter geheel. NORA doet dit voor de hele overheid, MARIJ voor de Rijksdienst. Daarnaast is MARIJ richtinggevend voor de *enterprise*-architecturen bij kerndepartementen en -diensten. In de ontwikkeling van MARIJ spelen deskundigen van de kerndepartementen dan ook een actieve rol.

Het gaat om een welbegrepen wisselwerking. Dus:

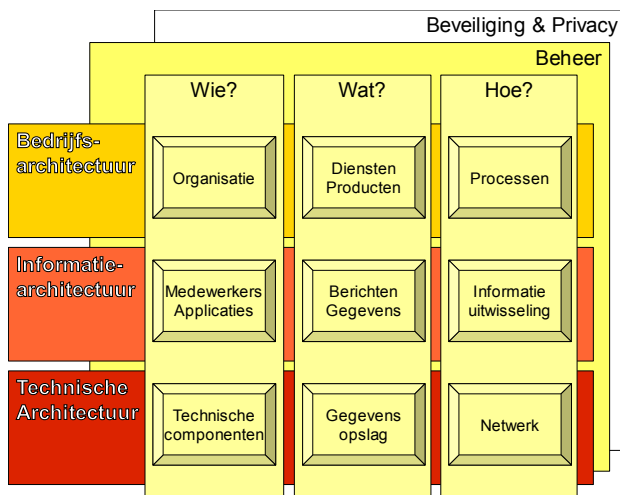
1. MARIJ communiceert over wat de overheid al heeft aan referentiearchitectuur, en stimuleert de toepassing ervan in Rijksbrede programma's, en in kerndepartementen;
2. De Rijksbrede programma's en de kerndepartementen communiceren over wat zij nodig hebben, en vullen zo het raamwerk aan totdat MARIJ volledig is vastgesteld. Overigens is MARIJ een levende architectuur, waarin nieuwe inzichten worden verwerkt.

Bijlage E geeft een overzicht van wie er tot op heden aan MARIJ hebben bijgedragen.

1.6 Architectuurmodel

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op het denkmodel achter de architectuur. Daarin wordt onderscheid gemaakt in het architectuurraamwerk, de architectuurcomponenten, w.o. ook standaarden worden begrepen.

1.6.1 Het architectuurraamwerk



Afbeelding 6: Architecturaal metamodel van NORA en MARIJ

De structuur van NORA is gebaseerd op het architectuurraamwerk dat wordt getoond in Afbeelding 6. Ook MARIJ is op basis van dit raamwerk gestructureerd. NORA en MARIJ hebben dus een identieke opbouw. Het architectuurraamwerk wordt gebruikt om de architectuurcomponenten in samenhang te beschrijven en te ordenen. Voor de ontwikkeling van het raamwerk wordt verwezen naar NORA.

Het architectuurraamwerk is tweedimensionaal, maar eenvoudig uit te breiden naar meer dimensies.⁶ Een voorbeeld van zo'n dimensie is het abstractieniveau. Het hele raamwerk kan op een abstract conceptueel niveau worden ingevuld, zoals bij NORA het geval is. Maar het is ook mogelijk om verdieping aan te brengen. Een andere dimensie is de scope. NORA vult het raamwerk in voor de gehele overheid, terwijl MARIJ het raamwerk invult voor een onderdeel van de overheid, namelijk de Rijksdienst.

1.6.2 De architectuurcomponenten

⁶ Voor geïnteresseerden in architectuurraamwerken en dimensionering wordt verwezen naar een artikel van Danny Greefhorst en Henk Koning, getiteld *Dimensies in Architectuur*. U kunt dit artikel downloaden via <http://www.-serc.nl/index.html?resources/publicaties/index.shtml>.

Conform de internationaal geaccepteerde IEEE-definitie van architectuur⁷ zijn de componenten die de architectuur beschrijven *principes en modellen*. Een deel van de architectuurprincipes wordt verder geconcretiseerd door standaarden.

Principes

Principes zijn 'elementaire richtinggevende uitspraken'. Ze worden in MARIJ gehanteerd als richtinggevend voor (projectmatige) activiteiten gericht op de ontwikkeling van organisaties, processen en informatiesystemen. Aangezien de principes in MARIJ consequenties hebben voor de Rijksdienst, is het streven er op gericht om voor ieder principe de volgende zaken vast te leggen:⁸

- het (principe)statement;
- de rationale;
- de implicaties.

Het *statement* is het punt van herkenning; het moet ervoor zorgen dat betrokkenen zich met het principe kunnen identificeren. De mate van herkenning heeft een significante invloed op de acceptatie van het principe. Het principestatement moet dan ook bij voorkeur op een pakkende manier worden geformuleerd. Tegelijkertijd moeten ook eenduidig de intentie van het principe en de gemaakte keuze naar voren komen. Voor principes gelden de volgende eisen en regels:

- Principes geven richting aan de ontwikkeling van organisaties, processen en informatiesystemen;
- Principes bevatten geen praktijkadviezen (zoals concrete producten of merken). Eventuele concretisering vindt plaats in de standaarden; vermijd daarom verwijzingen naar systemen;
- Principes formuleren te gebruiken kaders; de wijze waarop deze als instrument voor sturing en beheersing concreet worden ingezet, moet nader worden vastgesteld;
- Principes formuleren geen vrijheden;
- Principes zijn stellig verwoord:
 - Gebruik de tegenwoordige tijd en vermijd hulpwerkwoorden als 'kunnen', 'moeten', 'dienen te', 'worden', enz.;
 - Vermijd termen als 'optimaal', 'maximaal', 'minimaal', enz.;
 - Vermijd formuleringen als 'bij voorkeur', 'zo veel mogelijk', 'waar mogelijk', 'houdt rekening met', enz.;
 - Formuleer principes in één hoofdzin; vermijd het gebruik van bijzinnen.
 - Formuleer principes SMART

Om een principe goed te kunnen begrijpen, moet ook de oorsprong ervan worden vastgelegd. Hiertoe dient de *rationale*. Deze geeft duidelijkheid over het waarom van een principe.

De *implicaties*, ten slotte, geven inzicht in de gevolgen van het toepassen van een principe.

Evenals NORA onderscheidt MARIJ *fundamentele principes* en *afgeleide principes*. In MARIJ 1.0 wordt voor de fundamentele principes de hierboven beschreven structuur gehanteerd. Overigens zijn de fundamentele principes in MARIJ vertrekpunten genoemd. Bij de afgeleide principes worden rationale en implicatie in

⁷ <http://ieeexplore.ieee.org/xpl/standards.jsp?findtitle=1471&letter=1471&imageField.x=8&imageField.y=6>

⁸ Andrew Go, Calvin Lee & Jan Dietz, 'Awareness bepaalt succes of falen van een EA-traject', in *Tijdschrift voor Informatiemanagement (TIEM 21)*, september 2007. Hierin wordt voor wat betreft deze zaken ook verwezen naar A. Lindström (2006), 'On the Syntax and Semantics of Architectural Principles', in *Proceedings of the 39th Hawaii Conference on System Sciences*. Eveneens van belang is de publicatie van de *Architectural Principles for The US Government* (augustus 2007). Zie hiervoor <http://www.google.co.uk/search?hl=en&sa=X&oi=spell&resnum=0&ct=result&cd=1&q=architectural+principles+of+The+US+Government&spell=1>.

deze versie van MARIJ kort omschreven in de toelichting bij het principestatement. In een volgende versie van MARIJ zal de driedeling ook in de afgeleide principes verder worden vormgegeven.

Modellen

Een model is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. De modellen in dit document zijn bedoeld om de architectuur van de Rijksdienst te visualiseren en daardoor beter inzichtelijk te maken voor de lezer. Er zijn meer algemene modellen die een globaal beeld schetsen van de inrichting van (een deel van) de Rijksdienst (bijvoorbeeld het bedrijfsfunctiemodel). Meer uitgewerkte en gedetailleerde modellen zijn in het vervolg te verwachten. In MARIJ zijn wel aanzetten daartoe gegeven en enkele verwijzingen naar *good practices* opgenomen. Hiermee worden ontwerpers enkele handvatten geboden.

Standaarden

Effectieve en doelmatige samenwerking en uitwisseling van gegevens en diensten ('interoperabiliteit') zijn van groot belang voor een goed functionerende Rijksdienst. Voor het bewerkstelligen van interoperabiliteit wordt gebruikgemaakt van processen, producten, ondersteunende ICT-systemen, etc.. Het opzetten hiervan vereist (multilaterale) afspraken. Deze afspraken, verder *standaarden* genoemd, moeten niet alleen worden gemaakt, maar ook worden onderhouden, nagekomen en nageleefd in de praktijk. Deze multilaterale afspraken zijn onmisbaar binnen de overheid. Het is dan ook om die reden dat het hanteren van interdepartementale standaarden tot één van de besturingsprincipes van de Rijksdienst is benoemd.

Het begrip 'standaard' wordt in de vakliteratuur op verschillende manieren omschreven. MARIJ hanteert de volgende definitie:

*Een standaard (of norm) is een procedure, een format of een maat waarover een groep mensen met elkaar heeft afgesproken dat ze deze zullen gebruiken. Het gaat hierbij om verwachtingen over de gedragingen van mensen en/of technologie.*⁹

In bijlage F is een overzicht aan standaarden opgenomen die specifiek gelden voor de Rijksdienst. Het is de bedoeling dat dit overzicht verder wordt ingevuld, aangevuld en wordt onderhouden.

⁹ Bron: Wikipedia.nl.

2 Naar één architectuur voor de Rijksdienst

MARIJ is gebaseerd op gezaghebbende inzichten, uitspraken en besluiten van het politieke en ambtelijke bestuur. Daarmee is het de verantwoordelijkheid van dit bestuur om de opzet van MARIJ vast te stellen en zorg te dragen voor de toepassing ervan (*governance*).

De belangrijkste bronnen (bestuurlijke inzichten, uitspraken en besluiten) voor MARIJ zijn:

- het coalitieakkoord *Samen werken, samen leven*;
- het rapport *De verkokering voorbij* van het Secretarissen-Generaal Overleg (SGO);
- het *Programma SG Vernieuwing Rijksdienst* van IODI/Bekker;
- de *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, versie 2.2. (25 september 2007);
- het rapport *In dienst van het Rijk* van het SGO (maart/juli 2006);
- de notitie *IODI & Grenzeloos werken bij het Rijk*.

Voor de ontwikkeling van MARIJ is een grote hoeveelheid literatuur geanalyseerd, waaronder bovengenoemde documenten (zie bijlage A). De belangrijkste uitspraken in deze bronnen – in het bijzonder die met betrekking tot de bedrijfsarchitectuur van de Rijksdienst – betreffen enerzijds de concerngedachte van het Rijk en anderzijds de samenwerking met uitvoeringsorganisaties, zowel binnen de Rijksdienst als in andere bestuurslagen, ketens en sectoren.¹⁰

Alvorens nader in te gaan op de doelstellingen, vertrekpunten en de principes, is het van belang om uit het bronmateriaal een visie van de Rijksdienst af te leiden.

2.1 De concerngedachte

Zoals eerder aangegeven, vormt de concerngedachte een belangrijk onderdeel van de visie van het Kabinet op de Rijksdienst. Het gebruik van de term 'concern' verleent deze visie een uitgesproken bedrijfskundig karakter. Veel grotere ondernemingen, zoals Philips, Shell en Unilever, zijn als concern georganiseerd. Binnen de afgesproken concernkaders hebben de werkmaatschappijen of divisies (de bedrijfsonderdelen die de primaire activiteiten verrichten) doorgaans de vrijheid om een eigen strategie uit te werken en een eigen beleid te voeren.¹¹ Binnen de Rijksdienst als federatief stelsel is de concern-gedachte een belangrijke trend.

Het gedachtegoed ten aanzien van concernvorming bij het Rijk is neergeslagen in de studie van Dorinda Hovestadt.¹² Uit de titelverklaring hierin blijkt dat het gebruik van de term 'concern' niet overal binnen het Rijk draagvlak heeft. Desondanks wordt de term wel gehanteerd, omdat deze goed weergeeft waar het om gaat.

In dit verband is vooral de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* het vermelden waard. Deze nota is gericht op een Rijksdienst die beter beleid maakt, kleiner en minder verkokerd is, en efficiënter werkt. Het is juist deze visie vanwaaruit de concerngedachte wordt vormgegeven. Denk aan de flexibele medewerker die Rijksdienstbreed inzetbaar is. Denk ook aan het doelmatig inrichten van de verschillende taakgebieden.

Voor de ondersteunende functies moeten meer Rijksbreed ten dienste komen van de Rijksambtenaar. Het streven is om ontkokerd en meer als eenheid op te treden, zowel in de contacten met burgers en bedrijfsleven als binnen het Rijk. Hiertoe wordt bijvoorbeeld de bedrijfsvoering van de ondersteunende processen op con-

¹⁰ In paragraaf 2.2 wordt de bedrijfsarchitectuur voor de Rijksdienst verder uitgewerkt.

¹¹ Deze beschrijving is afgeleid van Wikipedia.nl.

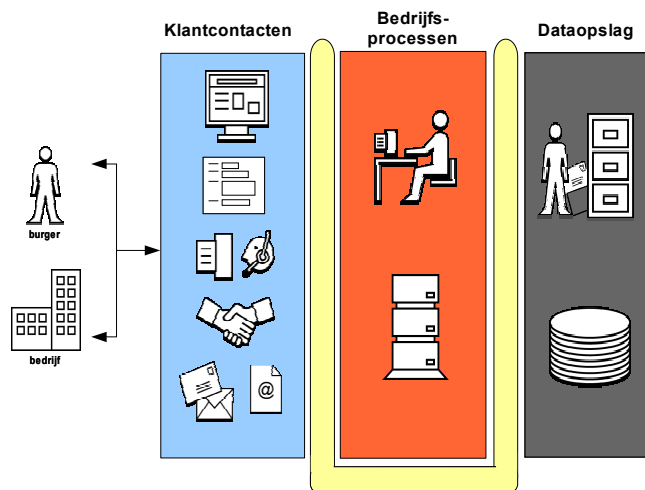
¹² Drs. D.M.E. Hovestadt MBA, *Concern over het Rijk of het Concern Rijk?*, SDU uitgevers bv, 2007.

cerniveau gebundeld in het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering (DGOBR). Met uitzondering van Financiën, dat bij DG Rijksbegroting blijft, heeft de bundeling binnen DGOBR betrekking op de overige ondersteunende processen van het Rijk.

De concerngedachte beperkt zich echter niet tot de ondersteunende processen. Daar waar dit gewenst of noodzakelijk is, zullen ook andere taakgebieden als één geheel worden bestuurd. Voorbeelden zijn er op diverse beleidsgebieden (zoals jeugd en gezin, en wonen, wijken en integratie), op het terrein van wetgeving (zoals inkomensafhankelijke regelingen¹³) en op het gebied van maatschappelijke ondersteuning¹⁴.

2.2 Architectuur voor de Rijksdienst

De architectuur voor de Rijksdienst is gebaseerd op de 'Basisarchitectuur van één overheidsorganisatie', die wordt beschreven in NORA.



Afbeelding 7: Basisarchitectuur één overheidsorganisatie

Afbeelding 7 toont het model 'Basisarchitectuur van één overheidsorganisatie'. Het model is een vereenvoudigde weergave van de wijze waarop een overheidsorganisatie – zoals een kerndepartement binnen de Rijksdienst – functioneert.

Het model laat zien dat een overheidsorganisatie met haar bedrijfsprocessen (het midden vlak) via één of meer kanalen (het linker vlak) diensten levert aan afnemers.¹⁵ De afnemers worden in NORA voorgesteld als burgers en bedrijven. Bij het uitvoeren van werkprocessen en het verlenen van diensten spelen tal van gegevens een cruciale rol. Daarom kennen alle overheidsorganisaties voorzieningen voor het vastleggen van gegevens (het rechter vlak). De servicebus (de 'U'-bocht) koppelt afnemers, processen en gegevens aan elkaar.

2.2.1 Bedrijfsfunctiemodel voor de Rijksdienst¹⁶

Het bedrijfsfunctiemodel voor de Rijksdienst heeft als doel de vernieuwing van de Rijksdienst te ondersteunen. Het model is organisatieafhankelijk, generiek, en toepasbaar op de Rijksdienst als geheel en op individuele ministeries. In het model geven de kerndepartementen – de focus van MARIJ – in goede samenwerking en wisselwerking met de uitvoeringsorganisaties de beleidscyclus vorm. Ook deze samenwerking tussen beleid en uitvoering valt binnen de scope van MARIJ.

Afbeelding 8 toont het bedrijfsfunctiemodel van de Rijksdienst.

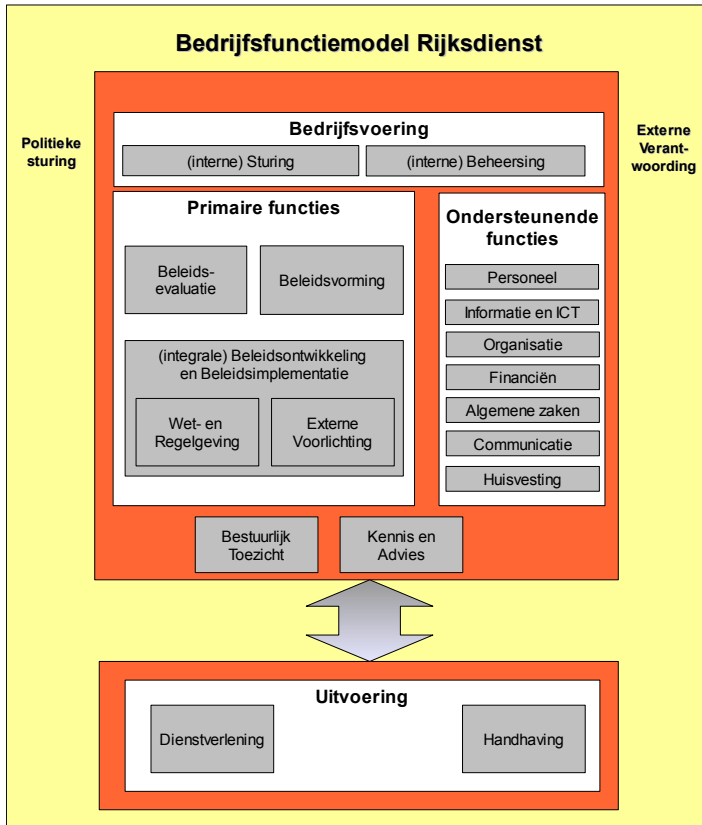
¹³ De Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR), ingevoerd per 1 september 2005, omvat regelgeving met betrekking tot huurtoeslag, toeslag kinderopvang en zorgtoeslag.

¹⁴ Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), ingevoerd per 1 januari 2007.

¹⁵ Een dienst kan natuurlijk ook bestaan uit een concreet product of informatie.

¹⁶ Het Bedrijfsfunctiemodel Rijksdienst is zodanig opgesteld dat het in beginsel in iedere willekeurige overheidsorganisatie toepasbaar is. Het model geldt voor de Rijksdienst als geheel, maar ook voor individuele departementen. Met geringe aanpassingen zou het bovendien toepasbaar kunnen zijn op andere overheidsorganisaties (zoals gemeenten en provincies).

Met politieke sturing als *trigger* wordt de maatschappelijke vraag omgezet in opdrachten voor de kerndepartementen en/of de uitvoeringsorganisaties. De politieke sturing wordt eerst via interne sturing vertaald naar opdrachten voor de bedrijfsfuncties van het kerndepartement, en vervolgens via de functies in de beleidscyclus of het bestuurlijk toezicht omgezet in de gevraagde uitvoering. In de kern betreft de opdracht (verbetering van) dienstverlening en handhaving. In de beleidscyclus wordt gebruikgemaakt van kennis- en adviesfuncties, en van ondersteunende functies. Met het oog op effectief, doelmatig, uitvoerbaar en handhaafbaar beleid is een integrale en ontkokerde werkwijze, waarin belangen en aspecten worden afgewogen, van groot belang. Ook transparantie is een uitgangspunt; dit is echter niet altijd toepasbaar.



Afbeelding 8: Bedrijfsfunctiemodel Rijksdienst

Over de beleidsontwikkeling en de uitvoering wordt direct of indirect (via bestuurlijk toezicht) externe verantwoordelijkheid afgelegd aan de politiek (meestal aan de verantwoordelijke bewindspersoon, soms rechtstreeks aan de Tweede Kamer) en aan maatschappelijke actoren. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt ondersteund door de bedrijfsvoering en het – in het verlengde daarvan liggende – bestuurlijk toezicht. De uitvoering kan ondergebracht zijn binnen de Rijksdienst (in een uitvoerende

dienst, een agentschap of een op afstand geplaatst zelfstandig orgaan), in een bestuurslaag daarbuiten (provincie, gemeente of waterschap), elders in de publieke sector of zelfs in de markt (zoals het geval is in de sociale sector en de gezondheidszorg).

De ondersteunende functies staan ten dienste van de andere bedrijfsfuncties.

Voor het bedrijfsfunctiemodel voor de Rijksdienst is geput uit verschillende bronnen, met name uit het bedrijfsvoeringsmodel van de Algemene Rekenkamer.¹⁷ Verder is op de beleidscyclus en de planning & controlcyclus (impliciet) de kwaliteitscirkel van Deming toegepast.

Een *bedrijfsfunctie* is datgene wat een organisatie moet doen om haar doelstelling te bereiken. Het *bedrijfsfunctiemodel* is een weergave van de bedrijfsfuncties die een organisatie uitoefent om haar doelstellingen te realiseren. Deze bedrijfsfuncties worden in hun onderlinge samenhang beschreven. Bedrijfsfuncties worden los gezien van de vragen 'hoe?' en 'door wie?'.¹⁸

¹⁷ *Achtergrondstudie Bedrijfsvoering, Een perspectief op bedrijfsvoering bij de overheid in Nederland en daarbuiten*, Algemene Rekenkamer, 16 mei 2001. *Handleiding Basisonderzoek bedrijfsvoering*, Algemene Rekenkamer, mei 2003. Dit bedrijfsvoeringsmodel is opgenomen in het *Referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering*, 21 februari 2002, Ministerie van Financiën.

¹⁸ Bron van deze definities: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

De beschrijving van de bedrijfsfuncties kan worden gezien als de basis (of de ‘kapstok’) voor alle structuren, processen, activiteiten, systemen, middelen e.d. die binnen een organisatie aanwezig (moeten) zijn. Immers, pas als bekend is wat er moet worden gedaan, kan het worden georganiseerd en uitgevoerd. De architectuur voor organisatie, processen en systemen wordt daarom afgeleid uit het bedrijfsfunctiemodel.

Het bedrijfsfunctiemodel is dusdanig algemeen van aard, dat het geldig is voor iedere willekeurige organisatie. Om het model geschikt te maken voor de Rijksdienst, is een verdieping (of decompositie) nodig. De bedrijfsfuncties uit het model worden hieronder per cluster nader toegelicht. Onderscheid wordt gemaakt in de clusters Bedrijfsvoering, Primaire bedrijfsfuncties, Ondersteunende bedrijfsfuncties, Overige bedrijfsfuncties en Uitvoering.

Clusters

De clusters uit het model:

- **Bedrijfsvoering** (afgeleid van bron: ARK 2001)
De (interne) sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een organisatie teneinde de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Het betreft sturing en beheersing van zowel de primaire als de ondersteunende processen die hiervoor faciliterend zijn.
- **Primaire bedrijfsfuncties** (bron: ARK 2001)
Het omzetten van middelen (geld, mensen, informatie, enz.) in producten/prestaties die zijn gericht op het realiseren van de taken en doelen van de organisatie. De primaire functies dragen dus rechtstreeks bij aan het realiseren van de doelstellingen van de Rijksdienst. In die hoedanigheid zijn ze direct te relateren aan het leveren van (domeinafhankelijke) diensten aan bewindslieden, burgers, bedrijven en instellingen (waaronder andere overheidsorganisaties).
- **Ondersteunende bedrijfsfuncties** (afgeleid van bron: ARK 2001)
Bedrijfsfuncties die direct dan wel indirect de primaire functies faciliteren. Ondersteunende functies worden ook wel aangeduid als ‘PIOFACH-functies’.¹⁹ In tegenstelling tot primaire functies zijn ondersteunende functies niet rechtstreeks te relateren aan de doelstellingen en het eindresultaat.
- **Overige bedrijfsfuncties**
Dit is een restgroep van bedrijfsfuncties in (de context) van kerndepartementen die niet zijn ondergebracht in de andere clusters.
- **Uitvoering**
Deze functie verenigt alle primaire uitvoerende processen van de overheid die gericht zijn op burgers, bedrijven en instellingen. Grofweg wordt onderscheid tussen de bedrijfsfuncties dienstverlening en handhaving. Voorbeelden zijn: het verlenen van vergunningen, het verstrekken van subsidies, het heffen van belastingen en het handhaven van verkeersregels. De uitvoering kan onderdeel uitmaken van de Rijksdienst (waaronder agentschappen en ZBO's), lagere publiekrechtelijke lichamen, gemeenten, provincies en waterschappen, of zelfstandige (private) organisaties met een publiekrechtelijke taak.

Bedrijfsfuncties per cluster

In aanvulling op de hoofdfuncties zijn hiernavolgend de onder de hoofdfuncties vallende primaire, ondersteunende bedrijfsfuncties opgenomen, ook en daarnaast nog enkele reseterende functies.

Bedrijfsvoering

- **(Interne) Sturing** (bron: ARK 2001)

¹⁹ De term ‘ondersteunende functies’ wordt ook wel aangeduid met het acroniem ‘PIOFACH’. Varianten hiervan zijn ‘PIOFHA (ARK)’ en ‘COPAFIJTH’. Ook de termen ‘secundaire functies’ en ‘interne dienstverlening’ komen voor. MARIJ spreekt consequent van ‘PIOFACH’ en van ‘ondersteunende functies’. Het betreft de volgende functies: Personeel, Informatie & ICT, Organisatie, Financiën, Algemene zaken, Communicatie en Huisvesting.

Het richting geven aan de wijze waarop de organisatie haar taken moet realiseren binnen de gestelde (wettelijke) kaders en omgeving. Dit houdt in: het creëren van de benodigde organisatorische voorwaarden, het vertalen van taken in doelstellingen, plannen en budgetten, en het communiceren hierover.

Onder (interne) sturing wordt ook verstaan: bestuursondersteuning (afgeleid van bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen) die zorgdraagt voor het adviseren en ondersteunen van bewindspersonen en ambtelijke leiding op het gebied van politiek-bestuurlijke en organisatorische sturing, en op het terrein van beleidsinhoudelijke, bestuurlijke en organisatorische vraagstukken.

- (Interne) Beheersing (bron: ARK 2001)
Het verkrijgen van inzicht, op grond van periodieke en niet-periodieke informatie, in de (mate van) realisatie van taken, en het verzorgen van bijsturing (indien nodig) op basis van die informatie.

Primaire bedrijfsfuncties

- Beleidsvorming (bron: Howlett & Ramesh, 1995)
De functie waarbij opties voor politieke beslissingen worden gedefinieerd, overwogen en geaccepteerd. Dit gebeurt door middel van analyses, besprekingen en onderhandelingen met organisaties, groepen en personen (i.c. politici, ambtenaren, belangengroepen, bedrijven en personen). Beleid is het geheel van maatregelen om bepaalde doelen te bereiken of om problemen op te lossen, te verminderen of te voorkomen. Voorbeelden van beleidsmaatregelen zijn wetten en regels en externe voorlichting.
- (integraal) Beleidsontwikkeling en Beleidsimplementatie (afgeleid van bron: www.encyclo.nl/begrip/Beleidsimplementatie). Het omzetten van beleid in nieuwe aanpakken in de uitvoering, waaronder vertaling van beleid in nieuwe methodieken. Naast het ontwerp van wet- en regelgeving en publieksvoorlichting (zie hierna) gaat het ook om het ontwerp van producten, diensten, processen, organisatie, informatiehuishouding en ICT. Met name bij de implementatie in de uitvoering is veelal aandacht nodig voor opleiding. Een multidisciplinaire, projectmatige aanpak derhalve, waarbij ook de ondersteunende functies worden ingezet.
- Wet- en Regelgeving (afgeleid van online woordenboek Van Dale)
Het geven of maken van algemeen verbindende voorschriften (bijv. wetten, AMvB's, ministeriële regelingen) en beleidsregels op basis van vastgesteld beleid, Europese richtlijnen of politieke afspraken en toezeggingen op nationaal niveau. Wetten worden vastgesteld door het parlement. In lagere publiekrechtelijke lichamen worden ook (decentrale) regels (provinciale en gemeentelijke verordeningen) opgesteld. Deze worden vastgesteld door provinciale staten en gemeenteraden.
- Externe Voorlichting
Het algemeen (openbaar) toegankelijk maken van informatie voor ontvangers, te weten burgers, bedrijven en instellingen en ook de pers, met als doel het vergroten van inzicht en kennis en het bevorderen van participatie. Andere veel gebruikte termen: publieksvoorlichting, overheidsvoorlichting en overheidscommunicatie.
- Beleidsvaluatie (afgeleid van bron: ministerie van Defensie)
Deze functie bevat het onderzoeken beoordelen van de inhoud, uitvoering, prestaties en effecten van gevoerd (ex post) of uit te voeren beleid (ex ante) op actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid.

Ondersteunende bedrijfsfuncties

De ondersteunende bedrijfsfuncties worden vaak PIOFACH genoemd

- Personeel
Beheer van alle gegevens, informatie en kennis over medewerkers, inclusief werving & selectie van nieuwe medewerkers, afvloeiings- en ontslag gerelateerde activiteiten en diverse andere activiteiten zoals: training, carrièreplanning, beheer functiegebouw, salariering, e.d.
- Informatie & ICT

Het leveren van de informatievoorzieningsdiensten, waaronder het aansluiten van de ICT-inrichting op de bedrijfsdoelstellingen ('business alignment') en het management en beheer van het Informatieplan en alle activiteiten die hieruit voortkomen.

Het ontwerpen, beschrijven en plegen van onderhoud op bedrijfsprocessen en het bewaken van de consistentie met de administratieve organisatie en de informatievoorzieningsarchitectuur.

Beheer van alle gegevens, informatie, kennis, informatie resources en middelen (bijv. telefonie, bibliotheek, automatiseringsmiddelen en -diensten) en de coördinatie, allocatie en gebruik van alle communicatiemiddelen.

- Organisatie
Beheer van alle organisatorische gegevens, waar onder beschrijving van de bedrijfsfuncties, organisatiestructuur (organogram), functionele scope van de sectoren en afdelingen, TVB schema's (Taken, Verantwoordelijkheden en Bevoegdheden), e.d.
- Financiën
Het management, beheer, de administratie en de controle op alle financiële gegevens, processen, transacties en rapportage daarover.
- Algemene zaken
De interne verlening van diensten en ter beschikking stelling van faciliteiten, en de planning daarvan en het onderhoud daarop, die nodig zijn voor de ondersteuning van de interne operaties. Dan gaat het om algemene kantoor diensten, waaronder: schoonmaak, interne en externe verhuizingen, secretariaten, inkoop kantoorartikelen en -meubilair, kantine of catering, e.d., inclusief de planning, voorspelling van de interne behoefte aan deze diensten en de coördinatie van de uitvoering ervan. En het gaat om gegevensbeheer, monitoring en sturing van alle zaken betreffende leveranciers en hiermee gepaard gaande omgang en gebeurtenissen.
Ook vervatten wij de ondersteunende aspecten van de juridische functie hieronder. Dit betreft de kwestie in hoeverre de organisatie voldoet aan wettelijke eisen? Denk hierbij aan bijvoorbeeld de wet openbaarheid van bestuur, privacywetgeving, ARBO, bewaartermijnen (bijv. inzake het cultureel erfgoed), etc.
- (Interne) Communicatie
Het uitwisselen van informatie en overdracht van kennis binnen een organisatie die bijdraagt aan de organisatiedoelstellingen. Dit kan in de vorm van werkoverleg, maar ook via intranet, personeelsblad of brief. Bij interne communicatie wordt veelal bedoeld iedereen die op de loonlijst staat. Afhankelijk van de boodschap horen hier ook vaak uitzendkrachten en andere langdurig ingehuurde krachten bij, zoals interim- en projectmanagers. Oud-medewerkers, zoals gepensioneerden worden ook wel gezien als doelgroep bij interne communicatie.
- Huisvesting
Het faciliteren van de organisatie met diensten en beheer van vastgoed (gebouwen, terreinen), parkeerfaciliteiten, nutsvoorzieningen (gas, water, licht).

Overige bedrijfsfuncties

- Politieke sturing (geen bedrijfsfunctie, maar trigger; systeemcontext)
Het geheel van kaderstellende instrumenten die door de politiek direct (kabinet en individuele bewindspersonen: minister, staatssecretaris) en indirect (leden Tweede Kamer en Eerste Kamer, politieke partijen) wordt ingezet om richting te geven aan het handelen van onder de verantwoordelijkheid van het kabinet of leden van het kabinet ressorterende kerndepartementen en uitvoeringsorganisaties..
Politieke stuurinstrumenten zijn zeer divers; voorbeelden zijn vierjaarlijkse verkiezingsprogramma's en coalitieakkoord, beleidsnota's en wetten, jaarlijkse begroting, amendementen, moties, initiatiefvoorstellen, vragen, kamerdebatten, politieke uitspraken via de media ('proefballonnen'). Tevens worden maatschappelijke actoren (ook belangenorganisaties) die zich wenden tot de politiek hieronder begrepen.

- Externe Verantwoording²⁰ (vanwege de formele verantwoordelijkheid van de bewindspersoon in de systeemcontext van het kerndepartement geplaatst)
De bedrijfsfunctie waarmee het openbaar bestuur op uiteenlopende wijze verantwoording aflegt aan de samenleving. Het meest bekende mechanisme is de ministeriële verantwoordelijkheid, of algemener geformuleerd de politieke verantwoordelijkheid van een gezagsdrager aan een volksvertegenwoordiging. Hiermee controleert de laatste het doen en laten van de ambtenaren die onder de verantwoordelijkheid van de eerste vallen. In staatsrechtelijke zin strekt deze verantwoordelijkheid van de minister zich ook uit over zaken waarvan hij niet op de hoogte was.
Controleren gebeurt door derden (de politiek en maatschappelijke actoren) door direct of indirect, vooraf, tijdens of achteraf de naleving van (prestatie)afspraken te toetsen. Het betreft de controle op het onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallende apparaat (kerndepartementen, uitvoering én geldstromen). Controle-instrumenten zijn zeer divers; voorbeelden zijn jaarverslagen en jaarrekeningen, een aantal onder politieke sturing genoemde instrumenten die ook voor controledoeleinden kunnen worden ingezet (bijv. vragen of kamerdebatten), parlementaire enquête, Algemene Rekenkamer, Nationale Ombudsman, rechtspraak (jurisprudentie) en klachten en meldingen.
- Bestuurlijk toezicht²¹
Het (periodiek) bekijken door de ene overheid (door of namens kerndepartement) of ten uitvoer gebracht beleid door een andere overheid (zelfstandige organisatie met een publieke taak binnen of buiten de rijksdienst) voldoet aan de wettelijke voorschriften en daaraan gestelde eisen (bijv. prestatie-afspraken), op grond van opgedane ervaringen en in het licht van maatschappelijke omstandigheden. Dit is inclusief de terugkoppeling ervan naar alle belanghebbende partijen (i.c. regering, 2e kamer, Europese Commissie en andere belanghebbenden) en het doen van de daarmee gepaard gaande heroverwegingen en aanbevelingen ter verbetering van dat beleid en de sturing van die zelfstandige organisatie met publiekrechtelijke taak. Ook het kwaliteitstoezicht op andere overheden hieronder valt hieronder. Andere term: interbestuurlijk toezicht
- Kennis en Advies
Voor de gehele beleidscyclus wordt gebruik gemaakt van verschillende vormen van kennis en advies ter ondersteuning van de kwaliteit van het beleidsproces en het beleid. De politiek maakt gebruik van adviezen door (bijv.) de ingestelde onafhankelijke adviesraden. De kerndepartementen maken gebruik van diverse vormen van kennis en advies. Deels is de kennis- en adviesfunctie ondergebracht binnen de Rijksdienst zelf, maar ook daarbuiten, zowel publiek als privaat.

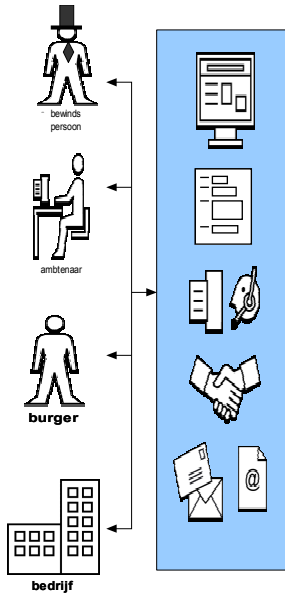
Uitvoering

- Dienstverlening
Deze functie levert in het kader van een wettelijk opgelegde publieke taak een product of dienst aan burgers, bedrijven of instellingen. Voorbeelden zijn: paspoort, vergunning, leeftijd- of inkomensafhankelijke uitkering, subsidie, onderwijs, gezondheidszorg, veiligheid, enz. De functie 'dienstverlening' ziet de burger als klant.
- Handhaving (afgeleid van bron: Wikipedia, zoekterm 'handhaving')
Deze functie houdt toezicht op het naleven door burgers, bedrijven en instellingen van de regels die door de overheid zijn gesteld, en dwingt naleving zo nodig af. Voorbeelden zijn: verkeershandhaving, belastinginning, handhaving openbare orde en veiligheid, enz. De functie 'handhaving' ziet de burger als onderdaan.

²⁰ M.J.E.M. van Dam en A.M.B. Michels, Vormen van verantwoording in het openbaar bestuur; www.bestuurskunde.nl, september 2000

²¹ afgeleid van Wikipedia: zoekterm Toezicht; Onderzoek Beter Bestuurlijk Toezicht (Programma Andere Overheid, 2004)

2.2.2 Klantcontacten



Afbeelding 9: Klantcontact Rijksdienst

De 'Basisarchitectuur één overheidsorganisatie' (Afbeelding 7) toont burgers en bedrijven als klant van de overheid. Deze architectuur gaat uit van de basisgedachte dat de overheid een klantgericht instituut is dat diensten verleent aan de maatschappij; burgers en bedrijven worden hierin gezien als afnemers van overheidsdiensten.

Voor de Rijksdienst resulteert deze basisgedachte echter in een onvolledig beeld. Binnen de Rijksdienst komt direct contact met burgers en bedrijven weliswaar voor, maar in aanzienlijk geringere mate dan het geval is bij uitvoerende diensten en lokale overheden. Het is juist het contact tussen de departementen van de Rijksdienst onderling dat een substantieel deel uitmaakt van het geheel aan externe departementale contacten.

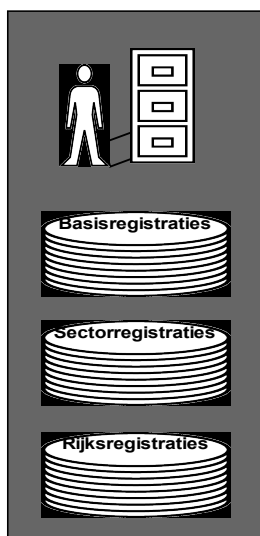
Voor de Rijksdienst worden er daarom naast burgers en bedrijven nóg twee soorten klanten onderscheiden: bewindslieden en medewerkers (zowel binnen als buiten de Rijksdienst). Afbeelding 9.

Een deel van de contacten van de Rijksdienst is gericht op burgers en bedrijven. Dan gaat het vooral om algemene informatieverstrekking in het kader van de voorlichtende functie. In het kader van beleidsvorming zijn er ook contacten met belangenvertegenwoordigers. Ten aanzien van de uitvoering is het contact door-

gaans indirect van aard; veelal verloopt het via uitvoeringsorganen.

De overige contacten spelen zich af binnen de overheid zelf. Het betreft onderlinge contacten tussen de medewerkers van de kerndepartementen, en contacten met medewerkers uit andere bestuurslagen en uitvoeringsorganisaties.

2.2.3 Gegevensopslag in functionele zin



Afbeelding 10: Gegevensopslag Rijksdienst

Binnen de Rijksdienst is de opslag en ontsluiting van data ten behoeve van de uitvoering van opgelegde taken van essentieel belang. Bij dataopslag wordt ruwweg een onderscheid gemaakt tussen enerzijds opslag van gestructureerde gegevens in databanken, en anderzijds opslag van ongestructureerde gegevens in documentmanagementsystemen, elektronische archieven en papieren archieven.

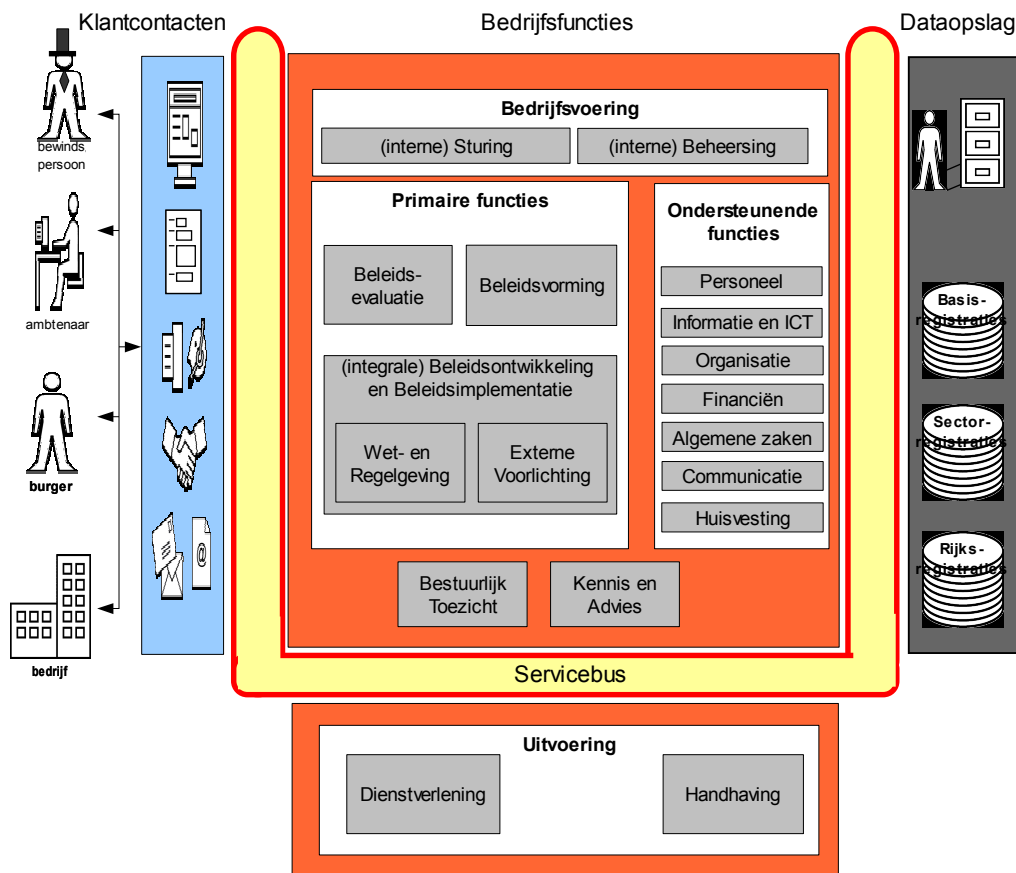
Op grond van hun aard worden in de primaire bedrijfsprocessen van de kerndepartementen weinig gestructureerde gegevens verzameld en opgeslagen. Gestructureerde gegevens die nodig zijn voor bestuurlijk toezicht en beleidsevaluatie of -vorming worden veelal ontleend aan studies van het CBS, onderzoeken van planbureaus, adviesraden en wetenschappelijke instellingen, en aangeleverde data van uitvoerende organisaties. Een goed gestructureerde gegevensoverdracht en -koppeling met deze uitvoerende organisaties is dan ook essentieel.

De Rijksdienst produceert veel documenten (memo's, nota's, rapporten, enz.). Een krachtige architectuur voor de opslag en ontsluiting van ongestructureerde gegevens is daarom onontbeerlijk.

Zoals getoond in Afbeelding 10, kent de Rijksdienst *basisregistraties*, *sectorregistraties*²² en *Rijksregistraties*. De basisregistraties moeten voldoen aan twaalf eisen van authenticiteit:²³ Het verplichte gebruik van de basisregistraties zal wettelijk worden geregeld.²⁴

2.3 Basisarchitectuur voor de Rijksdienst

In de voorgaande paragrafen zijn de drie hoofdcomponenten van de architectuur voor de Rijksdienst afzonderlijk besproken. Als deze componenten worden samengevoegd, dan ontstaat de 'Basisarchitectuur Rijksdienst' zoals getoond in Afbeelding 11.



Afbeelding 11: Basisarchitectuur Rijksdienst

Dit architectuurmodel dient als referentiemodel (of 'kapstok') voor onderliggende modellen en architecturen van de Rijksdienst. Naast de drie hoofdcomponenten klantcontacten, bedrijfsfuncties en gegevensopslag kent de basisarchitectuur ook nog een servicebus (beter: stelsel van servicebussen). Overheidsorganisaties maken gebruik van dit busstelsel en ook de technische communicatie tussen overheidsorganisaties onderling zijn grotendeels in handen van de overheid zelf, al dan niet namens haar beheerd door private ICT bedrijven. De toegankelijkheid tot dit netwerk is meestal beperkt tot overheden of specifieke onderdelen daarvan. Een voorbeeld van dit type voorziening is de Haagse Ring, waarmee ministeries in de Haagse regio aan elkaar

²² Hieronder zijn begrepen sectorregistraties per beleidssector en ketenregistraties per uitvoeringsketen

²³ <http://www.e-overheid.nl/sites/stelselhandboek/wetgeving/12eisen/>

²⁴ Voor de GBA en het Kadaster is dit inmiddels het geval.

zijn verbonden. Deze bestaande netwerken zullen gekoppeld worden tot een landelijk netwerk dat voldoet aan de eisen van de voorgestelde basisinfrastructuur van de elektronische overheid. In de schets van de basisarchitectuur wordt het stelsel van servicebussen en communicatie-infrastructuur aangeduid met de 'U'-bocht.

2.4 Doelstellingen en uitspraken met betrekking tot de Rijksdienst

De kern van het gedachtegoed in de beleidsdocumenten die zijn bestudeerd wordt gevormd door de wens van het kabinet om een kleinere en betere overheid te realiseren. Hiervoor bestaat een aantal belangrijke voorwaarden. Enerzijds moeten er politieke keuzes worden gemaakt (minder regels, eenvoudiger uitvoeringsprocessen, minder toezicht, meer vertrouwen, werken in programma's, minder bestuurders), anderzijds bestaat de noodzaak tot investeringen, zowel in innovatie als in een goed sociaal flankerend beleid.

Uit de beleidsdocumentatie worden de volgende doelen afgeleid:

- snel, adequaat en in samenhang (ontkokeren) reageren op nieuwe maatschappelijke uitdagingen;
- verminderen van het aantal (complexe) regels, verlagen van de administratieve last;
- ontwikkelen van uitvoerbaar en handhaafbaar beleid;
- afschaffen van beleid dat niet langer nodig is;
- resultaten laten zien;
- optreden waar dat nodig is;
- diensten en taken professioneel en objectief uitvoeren;
- efficiënt en competent werken, en geen geld verspillen;
- een goede werkgever zijn voor ambitieuze, competente, integere en loyale medewerkers.

Het programma Vernieuwing Rijksdienst concretiseert dit alles in acties ten aanzien van de overheid van de toekomst:

- bezinning op het organisatiemodel van ministeries en de plaats van sleutelfunctionarissen daarin;
- het bevorderen van de flexibiliteit, de mobiliteit en het inhoudelijk vakmanschap van medewerkers;
- het stimuleren en ontwikkelen van carrièremogelijkheden voor professionele experts binnen de ambtelijke dienst;
- het actief bevorderen van de diversiteit binnen de ambtelijke dienst;
- het verder versterken van de positie van de overheid als werkgever waar *the best and the brightest* willen én blijven werken;
- het verkennen en implementeren van nieuwe, ontkokerde werkwijzen binnen departementen en over departementale grenzen heen.

Het is nu een kwestie van implementeren!

2.5 Fundamentele principes, vertrekpunten van de Rijksdienst

De modellen, doelstellingen en uitspraken die zijn weergegeven in het vorige hoofdstuk, zijn 'vertaald' in een aantal fundamentele principes voor de inrichting van de Rijksdienst. Zij vormen daarmee de vertrekpunten voor de ontwikkeling van de modelarchitectuur van de Rijksdienst. De vier fundamentele principes ('vertrekpunten') die in MARIJ zijn gedefinieerd, zijn de volgende:

2.5.1 M1. Het Rijk is een eenheid

Samenwerken in samenhang

Ratio

Burgers, bedrijven, instellingen en ook de uitvoeringsorganisaties hebben last van de verkokering op het gebied van regels, producten, diensten en processen. Om deze verkokering op te heffen, moeten Rijksmedewerkers grenzeloos (plaats-, tijd- en organisatieafhankelijk) hun werk kunnen doen en kunnen samenwerken. Dit geldt zowel voor medewerkers in de kerndepartementen als in de uitvoeringsorganisaties.

Hierdoor kan de overheid, de Rijksdienst in het bijzonder, meer als eenheid naar buiten treden. De Rijksdienst opereert van 'buiten naar binnen', is in de externe en interne dienstverlening klantgericht, en stelt in zijn handelen het proces van de klant centraal. Dit principe is van toepassing op alle bedrijfsfuncties van de kerndepartementen en op de uitvoering.



Consequenties

Een Rijksdienst die zich naar buiten toe als eenheid presenteert. Dit heeft als resultaat dat een vraag, onafhankelijk van het gekozen communicatiekanaal, steeds hetzelfde antwoord oplevert. Hiertoe werken departementen samen en worden relevante gegevens gedeeld. Dit geldt zowel voor het beleidsproces als voor de uitvoering: het beleidsproces wordt in goede samenwerking uitgevoerd (interactieve beleidsvorming), en de uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke actoren zijn actief betrokken bij het beleidsproces. Ook de uitvoeringsorganisaties worden dus gezien als 'klant' van het beleid!

De Rijksdienst als eenheid betekent ook een eenduidige presentatie, stroomlijning en standaardisatie van diensten, producten, en onderliggende primaire en ondersteunende processen. Rijksbrede standaarden zijn om die reden onverkort van toepassing, zoals dat bijvoorbeeld geldt voor wetten en richtlijnen van de Europese Unie. Hier geldt dat 'pas toe of leg uit' de lijn is: uitzonderingen bevestigen de regel, maar zijn geen regel.

Dit alles resulteert in meer flexibiliteit, mobiliteit en kennisdeling bij de medewerkers.

Praktijkvoorbeelden

www.overheid.nl, www.mijnoverheid.nl (PIP), Contact Centrum Overheid (CCO), EU-dienstenrichtlijn, Rijkslogo, Rijksweb, DigiD.

2.5.2 M2. Het Rijk is doeltreffend

De goede dingen doen

Ratio

Afhankelijk van de politieke prioriteiten wordt de nadruk in het beleid gelegd op doeltreffendheid of doelmatigheid.

In het regeerakkoord *Samen werken, samen leven* is doeltreffendheid, met een grote nadruk op samenwerken en een eigen verantwoordelijkheid van actoren in de samenleving, een ankerpunt.

Ook in de kabinetsplannen voor de vernieuwing van de Rijksdienst ligt de nadruk op beter beleid, met vertrouwen in maatschappelijke actoren en professionals binnen de overheid als uitgangspunt.



Omdat uit de praktijk blijkt dat het beeld van de overheid in hoge mate wordt bepaald door de uitvoeringsorganisaties, wordt er ingezet op een goede uitvoering, en op minder administratieve lastendruk voor burgers, bedrijven en instellingen. Met andere woorden: dienstverlenings- en handhavingstaken moeten minder hinder veroorzaken en zichtbare resultaten opleveren.

De vernieuwing is dus gericht op snel, adequaat en ontkokerd reageren op nieuwe maatschappelijke uitdagingen; op het produceren van minder (complexe) regels en administratieve lasten; op uitvoerbaar beleid; op het afschaffen van uitgewerkt beleid; op zichtbare resultaten door professionele dienstverlening; en op optreden zonder aanzien des persoons. Naast 'vertrouwen' zijn andere beleidsaccenten: duurzaamheid, innovatie, sociale samenhang, veiligheid, en de overheid als dienstverlener.

Consequenties

Vertrouwen, en ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en regie van de burger vragen om vergaande vormen van samenwerking en informatie-uitwisseling, en om het centraal positioneren van de klant en het klantproces. Deze sturen de inrichting van zowel het beleidsproces als het uitvoerend (keten)proces, en de samenhang van het producten- en dienstenaanbod. Hiervoor zijn standaardisatie en interoperabiliteit nodig over de grenzen van individuele organisaties en bedrijfsfuncties heen. Dit heeft als neveneffect dat het onderscheid tussen 'publiek' en 'privaat' vanuit klantoptiek minder relevant is. Samenwerking zal meer grenzeloos zijn en institutionele belangen komen op de achtergrond te staan.

Voor het beleidsproces, inclusief wet- en regelgeving, betekent ontkokering dat samenwerking vereist is met alle relevante actoren (actoren in de samenleving én de uitvoeringsorganisaties), om zo uiteindelijk de gestelde doelen te bereiken. Verder impliceert ontkokering dat veranderingen multidisciplinair worden ingezet: een goede inrichting van de uitvoering – met goed opgeleide medewerkers en adequate ondersteuning van ICT-systemen – is even belangrijk als een goede beleidsnota of ontwerp-wettekst.

Verder wordt het ontwerpen van nieuwe producten en diensten organisatieoverstijgend vormgegeven. Programma's en projecten worden meer overheids-, Rijks- of ketenbreed ingezet. Dit wordt al zichtbaar met de opkomst van programmaministers, programma-SG's en -DG's, en projectdirecties.

Voor de processen en informatiehuishouding betekent dit alles dat de ingezette koers naar overheidsbrede basisvoorzieningen wordt doorgezet, en wordt aangevuld met eenduidige en gestandaardiseerde (generieke) bouwste-

nen²⁵, waarmee klantgerichte diensten en producten flexibel tot stand komen en kunnen worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden.

Het bovenstaande vraagt om uniform en gestandaardiseerd ingerichte processen en middelen. Modulair, granulair en flexibel ingerichte bouwstenen zijn nodig. Daarbij kan voortgebouwd worden op een aantal basisvoorzieningen en goede praktijkvoorbeelden. Sturing op ontwikkeling en hergebruik van deze kerninfrastructuur van basisvoorzieningen en bouwstenen is voor de levering van diensten en producten noodzakelijk. Hierop zal in de bedrijfsvoering dan ook de nadruk worden gelegd.

Praktijkvoorbeelden

BurgerServiceCode, Burgernet, basislijst NoiV, deregulering modelverordeningen VNG, DigiD.

²⁵ Onder Bouwsteen wordt verstaan een voorziening of (service)component die een directe functie vervult in het realiseren van diensten aan burgers of bedrijven of die een rol speelt bij het mogelijk maken van samenwerking tussen overheidsorganen in ketens of netwerken

2.5.3 M3. Het Rijk is doelmatig

De dingen goed doen

Ratio

In het regeerakkoord en, in het verlengde daarvan, in de plannen van het kabinet voor de vernieuwing van de Rijksdienst ligt de nadruk naast *beter* ook op *kleiner*. Doelmatig handelen en meer samenwerken gaan hand in hand. Binnen de Rijksdienst is het vernieuwingsprogramma gericht op efficiënt en competent werken, op het tegengaan van geldverspilling, en op het aantrekken en behouden van ambitieuze, competente, integere en loyale ambtenaren.

Dit alles betekent in de kabinetsplannen: minder mensen in beleidsfuncties en ondersteunende processen, maar ook minder mensen bij de uitvoeringsorganisaties. Ook op handavingsgebied zullen minder mensen door samenwerking en expertisebundeling hun taken beter verrichten. Deze doelmatige inrichting geldt voor alle bedrijfsfuncties binnen de Rijksdienst.

Ook doelmatigheid vraagt om ontkokering, en om flexibele en mobiele medewerkers. Dit geldt over de volle breedte van de bedrijfsfuncties en de daarin opererende medewerkers: van beleidsmedewerkers, adviseurs en toezichthouders tot ondersteuners. Het delen van kennis en het flexibel inzetten van medewerkers moeten worden ondersteund vanuit de bedrijfsvoering en de ondersteunende processen.

Consequenties

De Rijksdienst zal meer als concern opereren, met als doel om zowel in externe als interne (de eigen medewerkers) contacten de gevraagde eenheid, ontkokering en flexibiliteit te bieden.

Brede inzetbaarheid en flexibiliteit vragen om een gestandaardiseerde bedrijfsvoering en ondersteunende functies. Het gebruik van gemeenschappelijke voorzieningen en standaarden op het niveau van de Rijksdienst of breder is daarvoor onontbeerlijk. Naast generieke oplossingen voor alle bedrijfsfuncties worden per bedrijfsfunctie producten, diensten, processen, gegevens en ondersteunende middelen geüniformeerd en gestandaardiseerd. Daarbij is het zaak niet te kiezen voor organisatiespecifieke oplossingen, maar aan te sluiten bij wat maatschappelijk gezien de norm is. Manieren om hier invulling aan te geven, zijn bijvoorbeeld: specialisatie op Rijksniveau, verdergaande samenwerking in gemeenschappelijke *shared service*-centra, en gezamenlijke inkoop. Over de generieke bedrijfsfuncties zijn coördinatie en regie op Rijksniveau noodzakelijk.

Het bovenstaande impliceert dat de Rijksambtenaar plaats-, tijd- en organisatieafhankelijk kan werken. Hierbij wordt gebruikgemaakt van goed geoutilleerde en gestandaardiseerde (mobiele) werkplekken, en van internetfaciliteiten die op alle denkbare locaties zijn te raadplegen (op het werk, thuis, onderweg). Hierbij biedt de inrichting van de communicatie- en informatievoorziening extra waarborgen waar dit nodig is, en restricties waar dit echt (nog) niet anders kan.

De Rijksdienst richt generieke processen voor gemeenschappelijke functionele gebieden uniform in, waardoor een concentratie van de bedrijfsfuncties mogelijk is. Dit zal de kosten van de Rijksdienst substantieel verlagen.

Praktijkvoorbeelden

P-Direkt, Rijkspas, Rijksweb.



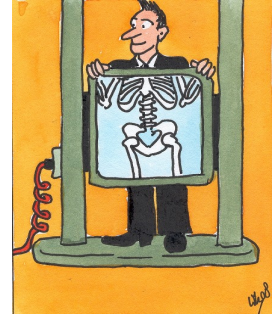
2.5.4 M4. Het Rijk is transparant

Helder en duidelijk

Ratio

In het regeerakkoord wordt benadrukt dat het beleidsprogramma bijdraagt aan (organisatie)transparantie en aan het kunnen afleggen van verantwoording. De *Nota Vernieuwing Rijksdienst* scherpt dit verder aan. In de interne bedrijfsvoering en de externe verantwoording zal bovendien niet de input, maar de output (resultaatgericht werken) het zwaartepunt vormen. Ten slotte worden in de externe verantwoording tegenover de Tweede Kamer en Europa de verantwoordingsprocessen verbeterd en doelmatiger ingericht.

Hieruit blijkt dat de Rijksdienst zich tegenover politiek én maatschappelijke actoren open en zichtbaar opstelt; informatie is toegankelijk en in beginsel openbaar. De informatievoorziening sluit aan op de behoefte. Daarbij is er aandacht voor de kwaliteit en betrouwbaarheid. Zo kunnen vereisten ten aanzien van doelbinding, privacy of veiligheid beperkingen opleggen.



Consequenties

Organisatietransparantie en -verantwoording maken feitelijk deel uit van de dienstverlening. Mits goed vormgegeven, dragen ze bij aan het verbeteren van het imago van de overheid en aan het herstellen van het vertrouwen. Daarvoor is het noodzakelijk dat de inrichting aansluit bij de processen, doelmatig is en wordt gekenmerkt door een beperkte administratieve last. Bedrijfsvoering en ondersteunende processen stellen de primaire processen centraal en ondersteunen deze.

In het bestuurlijke toezicht is *single information and single audit* (SISA) een goed voorbeeld van de ontwikkeling naar een meer doelmatige verantwoording die de administratieve last verlaagt. Wel is er een betere inbedding nodig in de primaire, ondersteunende en bedrijfsvoeringsprocessen, en in de daarin opgenomen (papierloze) informatiehuishouding. Hierbij bieden gegevenswoordenboeken en open standaarden uitkomst.

De kwaliteit van informatie en kennis wordt geborgd. Communicatie-, informatie- en kennismanagement vragen om extra aandacht. De eisen nemen toe, terwijl gelijktijdig ook flexibiliteit, mobiliteit en vergrijzing risico's voor de continuïteit betekenen ('brain drain').

Voor de Rijksdienst worden gemeenschappelijke voorzieningen ingezet die het beter mogelijk maken informatie toe te snijden op de (institutie overstijgende) klantvraag. Hierbij wordt aangesloten bij overheidsbrede voorzieningen. Is hier vraag naar, dan wordt er ook samengewerkt met private instanties.

Door informatie te classificeren, wordt er ingespeeld op de eisen die privacy en andere belangen (zoals veiligheid) stellen. Dit zijn de uitzonderingen op de regel dat informatie openbaar is; institutionele 'belangen' zijn hieraan ondergeschikt.

Praktijkvoorbeelden

SISA, NTP/XBRL, www.overheid.nl, samenwerkende catalogi, Wettendatabank, Baseline Informatiehuishouding.

2.5.5 Samenhang doelen en vertrekpunten Rijksdienst

Met de lijst van vertrekpunten/ fundamentele principes van MARIJ in het achterhoofd, is het nu mogelijk om te werken aan een architectuur voor de ontwikkeling van een Rijksdienst die voldoet aan de eisen en wensen van medewerkers van de Rijksdienst, burgers, bedrijven, bestuurders en EU.

		M1	M2	M3	M4
		Het Rijk is een eenheid	Het Rijk is doeltreffend	Het Rijk is doelmatig	Het Rijk is transparant
1	Adequaat en in samenhang reageren op ontwikkelingen.	x	x	x	
2	Verminderen complexe regels en administratieve lasten.		x	x	
3	Uitvoerbaar en handhaafbaar beleid.		x	x	
4	Afschaffen onnodig beleid.		x	x	
5	Resultaten tonen.		x	x	x
6	Optreden waar het nodig is.		x	x	x
7	Professioneel en objectief taken uitvoeren.	x	x	x	x
8	Efficiënt en competent werken (geen geld verspillen).	x	x	x	
9	Goede werkgever zijn voor competente en loyale ambtenaren.	x	x	x	

Tabel 1: Doelen- en principematrix

2.6 Besturingsprincipes Rijksdienst

Bij het realiseren van de doelen van de Rijksdienst kan MARIJ een helpende hand bieden. De beleidsuitspraken die zijn gedaan hebben grofweg betrekking op de besturingsprincipes van het Rijk, zoals die door het PSG-beraad op advies van de IODI zijn overgenomen, de concerngedachte Rijk en de relatie tussen beleid en uitvoering (zie ook Bijlage A).

De besturingsprincipes zijn zeer bepalend voor de (inrichting van de) organisatie en het functioneren van de Rijksdienst. Het betreft de volgende zeven besturingsprincipes:

- *De informatiehuishouding is interdepartementaal waar het kan, departementaal waar het moet.*
Kerndepartementen maken hun nieuwe wensen en eisen zichtbaar door deze eerst interdepartementaal voor te leggen en te harmoniseren. Juist daar interdepartementaal samenwerken waar voordelen zijn te behalen; samenwerking tenzij, maar niet ten koste van alles.
- *Er wordt gebruikgemaakt van bestaande interdepartementale middelen en voorzieningen.*
Kerndepartementen dragen gezamenlijk – geheel naar analogie van het Programma Overheid vraagt Advies – ook op het kwadrant overheid intern (op het gebied van de bedrijfsvoering) actief bij aan een meer doelmatige en efficiënte inzet, en aan (her)gebruik van middelen en voorzieningen, zoals

infrastructuur, programmatuur, *content* (gegevens en informatie), geld en mensen.

- *De relatie met andere interdepartementale trajecten is helder.*
 De kwaliteit en het resultaat van de planvorming en besluitvorming worden meer gewaarborgd door een inzichtelijke samenhang met andere trajecten, en door veranderingen die doorwerken in de infrastructuur en de bedrijfsvoering.
- *Er wordt ondersteuning geboden aan plaats-, tijd- en organisatieafhankelijk werken.*
 De dienstverlening aan (Rijks)medewerkers moet efficiënter en beter. De trend is dat medewerkers steeds flexibeler werken, niet meer gebonden aan vaste kantoortijden of vaste werkplekken. Medewerkers verwachten goede voorzieningen (en vragen hier ook naar), die dat ondersteunen: actuele, toegankelijke *frontoffices*, en goede *backoffices* met presterende en gekoppelde (snelheid, samenhang) processen.
- *Medewerkerscontacten en transacties worden bij voorkeur gerealiseerd via internettechnologie.*
 Herkenbaarheid voor de ambtenaar: 'net zoals thuis'. De nadruk ligt op het gemak, de eenvoud, de beveiliging en de betrouwbaarheid in het aanbieden en afnemen van producten en diensten. In de dienstverlening ruimte geven voor medewerkersparticipatie.
- *Er worden interdepartementale standaarden gehanteerd.*
 Zijn er open standaarden beschikbaar? Dan worden deze toegepast. Voorbeelden zijn: referentiemodellen, *best practices*, draaiboeken, technische standaarden, enz.
- *Er wordt gestuurd op departementale consequenties (impactanalyse).*
 Vooraf worden afspraken gemaakt over de gevolgen voor kerndepartementen; hierop wordt ook gestuurd. De inrichting op interdepartementaal niveau werkt door (beperkt de keuzeruimte) op departementaal niveau. Beter afstemming tussen de informatievoorziening en de bedrijfsprocessen van de organisatie.



Relatie: Sturingprincipes pSG versus vertrekpunten MARIJ 1.0		MARIJ -vertrekpunten			
		1	2	3	4
pSG	Sturingsprincipes pSG-beraad / Jaarplan IOOI 2006				
1	Interdepartementaal waar het kan, departementaal waar het moet.				
2	Gebruik van bestaande interdepartementale middelen en voorzieningen.				
3	Relatie met nadere interdepartementale trajecten moet helder zijn.				
4	Biedt ondersteuning aan plaats en tijdonafhankelijk werken				
5	Realiseer medewerker contacten en transacties bij voorkeur via internettechnologie.				
6	Hanteer interdepartementale standaarden.				
7	Stuur op departementale consequenties (impactanalyse).				

Tabel 2: Sturingsprincipes pSG versus vertrekpunten MARIJ

In Tabel 2 is de samenhang weergegeven tussen de besturingsprincipes en vertrekpunten MARIJ.

2.7 NORA Fundamentele Principes

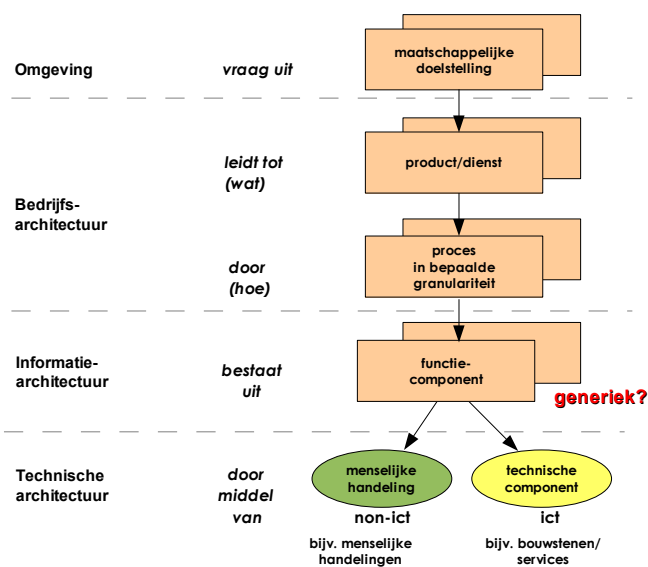
Relatie: Fundamenteel principe NORA 2.0 versus vertrekpunten MARIJ 1.0		1. Het Rijk is een eenheid. 2. Het Rijk is doeltreffend. 3. Het Rijk is doelmatig. 4. Het Rijk is transparant.			
		1	2	3	4
HORA	Fundamenteel principe HORA 2.0 (verkort)	MARIJ -vertrekpunten			
HORA	Hogere kwaliteit dienstverlening van publieke organisaties				
P1	Leveren en stimuleren van het gebruik van diensten via internet.				
P2	Beschikbaar stellen van de bestaande kanalen zoals post, telefoon en balie.				
P3	Geven van een helder, vindbaar beeld van diensten en producten aan afnemers.				
P4	Aanbieden van diensten (producten) in voor de klant logische bundels en daartoe samenwerken met andere publieke organisaties.				
P5	Inrichten van de dienstverlening zodat de unieke identiteit van burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen bruikbaar is voor alle contacten.				
P6	Implementeren routinematig uit te voeren controles binnen het primaire dienstverleningsproces.				
P7	Kennen van een transparante en toegankelijke klachten- en bezwarenprocedure.				
HORA	Administratieve lastenverlichting van publieke organisaties				
P8	Eenmalig uitvragen van gegevens en meermalig gebruiken.				
P9	Streven naar zo laag mogelijke administratieve lasten en regellast voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.				
P10	Zorgen voor een eenvoudige regelgeving, in omvang beperkt, onderling consistent en goed controleerbaar en handhaafbaar.				
HORA	Transparantie van publieke organisaties				
P11	Aangeven in de dienstverlening op welke momenten, welke stadia doorlopen dienen te zijn en zorgen voor een zo kort mogelijke doorlooptijd.				
P12	Inzicht geven in de status van de dienstverlening aan burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen.				
P13	Zorgen voor een periodiek verantwoording over de kwaliteit van de gerealiseerde dienstverlening naar burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen.				
P14	Ontsluiten van algemene overheidsinformatie, waaronder wet- en regelgeving.				
P15	Zichtbaar maken van wat publieke organisaties doen (besluiten, gegevens, werkwijze).				
HORA	Proactieve dienstverlening van publieke organisaties				
P16	Attenderen van burgers en bedrijven op voor hen relevante diensten (proactieve dienstverlening).				
HORA	Integrale en betrouwbare overheid				
P17	Zich organiseren als een integraal opererende en als eenheid optredende overheid, die consistent en betrouwbaar handelt.				
P18	Gebruiken van gegevens die accuraat, actueel en volgens wettelijke normen beveiligd zijn				
HORA	Verbeteren doelmatigheid overheid van publieke organisaties				
P19	Gebruiken van generieke bouwstenen.				
P20	Standaardiseren en optimaliseren van interne bedrijfsvoering				

Tabel 3: Fundamentele principes NORA 2.0 versus vertrekpunten MARIJ

De NORA principes zijn onverkort van toepassing op MARIJ. Aan de fundamentele principes uit NORA is vooralsnog niet getornd; eventuele wijzigingen zullen plaatsvinden in het kader van de herstructurering van

NORA. De fundamentele principes vormen het uitgangspunt voor de beschrijving van de meer gedetailleerde principes. In Tabel 3 is de samenhang in beeld gebracht tussen de vier vertrekpunten van MARIJ en de twintig (verkort weergegeven) fundamentele principes van NORA 2.0.²⁶

2.8 Functionele componenten en bouwstenen van de Rijksdienst²⁷



Afbeelding 12: Van maatschappelijke doelstelling tot bouwsteen

Om de doelstellingen van de Rijksdienst te realiseren, is het van belang met elkaar vast te stellen welke bedrijfsfuncties of onderdelen daarvan (functies of functionele componenten) kunnen worden gestandaardiseerd. Sommige functies (zoals bijv. de authenticatiefunctie), hebben een generiek karakter en worden in alle bedrijfsfuncties toegepast. Andere functies zijn verbonden met één bedrijfsfunctie, maar kunnen wel door meer organisaties worden toegepast als standaard. Door standaardisatie en hergebruik van functionele componenten wordt er een aantal vliegen in één klap geslagen: meer eenheid, meer doeltreffendheid én meer doelmatigheid. Op landelijk niveau zijn – en worden – de nodige componenten ontwikkeld voor de inrichting van de overheid als moderne dienstverlener. Het kabinet heeft daarom besloten om een aantal gemeenschappelijke basisvoorzieningen aan te merken als verplicht te gebruiken kerninfrastructuur, generieke bouwstenen derhalve.²⁸

Naast het generieke karakter van functies is ook hun granulariteit een aandachtspunt. Door gericht op zoek te gaan naar gemeenschappelijke oplossingen en door een goede decompositie van bedrijfsprocessen te hantieren, kan er veel meer worden bereikt. Vanuit de optiek van de gebruiker en het bedrijfsproces is het alleen relevant om de gewenste variatie in het gebruik te ondersteunen. Bij de authenticatiefunctie zijn dat bijvoorbeeld de te onderscheiden betrouwbaarheidsniveaus (basis, midden en hoog) en de gewenste authenticatiemiddelen. De overige aspecten van de functie kan de gebruiker beschouwen als *black box* ('onder de motor-kap'). Vanuit het oogpunt van ontwerp en beheer zijn echter ook overwegingen met betrekking tot (bijvoorbeeld) de onderhoudbaarheid mede van invloed op de mate van granulariteit.

Afbeelding 12 toont de hoofdlijnen van het proces om van doelstellingen via dienst en proces te komen tot functionele componenten en bouwstenen. Hiermee is meteen een verbinding gelegd tussen de drie architectuurlagen. Op functioneel niveau is het belangrijk te identificeren of de functionele component specifiek is of generiek en daarmee herbruikbaar is in meer bedrijfsprocessen. Daarbij wordt onderscheid naar 3 niveaus van genericiteit:

²⁶ Zie ook hoofdstuk 1.6 over het architectuurmodel.

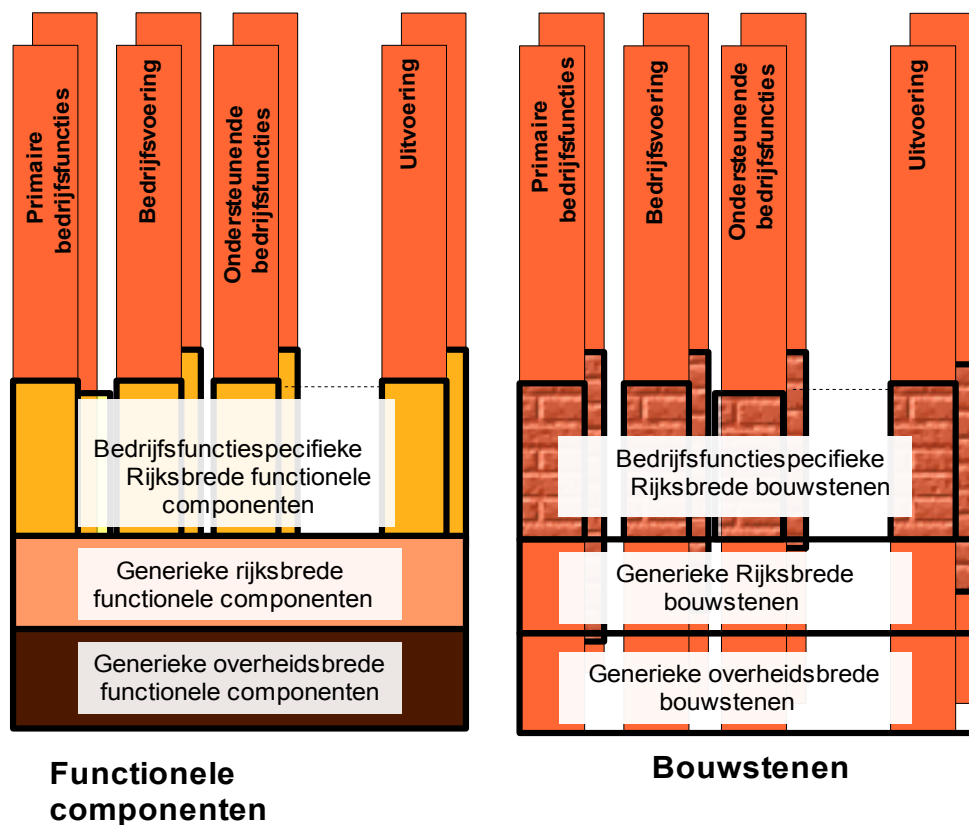
²⁷ Onder 'bouwstenen' wordt verstaan: voorzieningen of componenten die een directe functie vervullen in het leveren van diensten aan burgers of bedrijven, of een rol spelen in het faciliteren van samenwerking tussen overheidsorganisaties in ketens of netwerken. Handboeken, richtlijnen, plannings, stimuleringsprogramma's e.d. worden niet gezien als bouwstenen; deze behoren tot het ondersteunende materiaal of het flankerend beleid om de e-overheid in te voeren.

²⁸ Zie *Visie betere dienstverlening overheid* en *Actieprogramma dienstverlening e-overheid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2 juni 2008.

- overheidsbreed generiek (bijv. authenticatiefunctie)
- rijksbreed generiek voor verschillende bedrijfsfuncties (bijv. archiveringsfunctie);
- per bedrijfsfunctie, maar wel rijksbreed (bijv. registratie dienstreizen binnen de personele functie)

In de loop van de tijd vindt een verschuiving plaats van specifiek naar generiek en van generiek per bedrijfsfunctie naar rijksbreed generiek en verder naar overheidsbreed generiek.

Het denkmodel van deze 3 niveaus in functionele componenten is ook toepasbaar op bouwstenen. In Afbeelding 13 is dat zichtbaar gemaakt.



Afbeelding 13: Van functie naar bouwsteen

In bijlage G is een voorlopige lijst opgenomen van functionele componenten. Deze lijst kan worden beschouwd als eerste aanzet. Binnen ministeries zijn waardevolle aanzetten gedaan voor beschrijvingen van functionele componenten, aanzetten die als *good practices* kunnen worden gezien. In bijlage H zijn de functionele componenten omgezet in generieke bouwstenen. Het gaat daar om een eerste aanzet, dat geldt ook voor de daar opgenomen bouwstenenplaten.

2.9 Standaarden nader uitgewerkt

Producten, diensten, processen, berichten en documenten zijn allemaal te standaardiseren. Er zijn nu al standaarden in allerlei vormen. Standaardisatie heeft veel voordelen. Op dit moment ontbreekt het echter aan een overzicht van de standaarden die de Rijksdienst heeft vastgesteld. Ook is niet altijd helder hoe het beheer en het onderhoud ervan zijn geregeld. Verder verloopt implementatie vaak moeizaam, omdat verschillende organisaties verschillende prioriteiten stellen, of omdat men bij het gebruik van de standaard stuit op vragen of

problemen. Hierdoor wordt samenwerking bemoeilijkt. Er is ook een sterke relatie tussen architectuur en standaardisatie. Voor de goede en snelle toepassing en ontwikkeling van standaarden voor de elektronische overheid zijn het Forum Standaardisatie en het College Standaardisatie ingesteld.

De doelstellingen van de Rijksdienst en de daarvan afgeleide vertrekpunten impliceren dat eenmaal vastgestelde standaarden moeten worden nageleefd. In navolging van de ontwikkelingen in de e-overheid gaat de Rijksdienst het proces van standaardisatie doorzetten. Het uitgangspunt voor de inrichting en de taakuitvoering in de Rijksdienst is dan ook *'comply-or-explain and commit'* of in Nederlands: 'pas-toe-of-leg-uit'.

Het voorgaande impliceert dat er afspraken moeten worden gemaakt over implementatie, gebruik en beheer. Hierbij moeten per standaard alle stappen worden doorlopen (in termen van de kwaliteitscirkel van Deming: 'plan, do, check, act'; zie ook paragraaf 3.2.1. Organisatie). In het kader van de vernieuwing van de Rijksdienst ('kleiner en beter'), waarbij wordt gestreefd naar meer doelmatigheid en flexibiliteit, zijn vergaande vormen van samenwerking, regie en coördinatie op het vlak van interoperabiliteit noodzakelijk. Het spreekt voor zich dat daarbij wordt aangesloten op ontwikkelingen in een breder kader, zoals NORA en NOiV (Nederland Open in Verbinding).

Dit alles vraagt om een helder overzicht, inzicht en bestuurlijke zorg. Bijlage F bevat een voorlopig overzicht van de standaarden binnen het Rijk. Deze lijst wordt verder door ontwikkeld. Zo zijn andere ordeningen denkbaar, bijvoorbeeld naar de lagen of vlakken van het architectuurraamwerk in paragraaf 1.6. Ook komt er meer aandacht voor beheer en onderhoud, en wordt de toegankelijkheid van de standaarden verbeterd. Bij de toepassing van standaarden is bijzondere aandacht nodig voor implementatie en migratie. Het monitoren van standaarden wordt daarom ingepast in de bedrijfsvoering.

Standaardisatie is nodig voor samenwerking en interoperabiliteit. Om medewerkers binnen de Rijksdienst in staat te stellen grenzeloos (plaats-, tijd- en organisatieonafhankelijk) hun werk te kunnen doen en te kunnen samenwerken dienen de nodige voorzieningen te zijn geregeld. Standaardisatie van processen, informatievoorziening en 'n goed geoutilleerde standaard werkplek en faciliteiten via internet vanaf alle denkbare locaties (thuis, onderweg) staan daarbij centraal. Het programma Digitale Werkomgeving Rijksdienst staat hiervoor opgesteld. Sleutelwoorden daarbij zijn betrouwbaarheid en vertrouwen in elkaar. Identificatie, authenticatie en autorisatie moeten goed zijn ingeregeld binnen de Rijksdienst. Hiervoor is het programma IdM ingesteld.

Door processtandaardisatie en door bedrijfsfuncties op een uniforme wijze te automatiseren kan de afhandeling van zaken en/of activiteiten op het juiste moment door de juiste persoon worden geborgd. Primair staat het werkproces centraal, en niet de werking van de ICT applicatie. Bedrijfsfuncties van de Rijksdienst worden gestandaardiseerd en ondersteund door standaard applicaties. Applicaties voor het geautomatiseerd ondersteunen van werkprocessen zijn bijv. Business Proces Management, Workflowmanagement, Documentmanagement, Elektronisch archief en Contentmanagement.

Standaardisatie van gegevens en berichten biedt waarborgen voor interoperabiliteit. Hierin zijn door enkele departementen al belangrijke stappen gemaakt.

In verschillende Rijksbrede programma's worden ook stappen gemaakt om de standaardisatie verder te brengen. Een standaardisatiecommissie zal initiatieven op het vlak van standaardisatie Rijksbreed gaan coördineren.

3 Architectuurraamwerk: Afgeleide principes

3.1 Inleiding

Om tot een eerste indeling van gezichtspunten te komen, is in 2002 binnen de overheid gewerkt aan de ontwikkeling van een metamodel: een raamwerk voor architectuur.²⁹ Dit raamwerk vormde de basis voor de manier waarop NORA haar principes presenteert en heeft ook als uitgangspunt gediend is ook voor MARIJ uitgangspunt.³⁰

Het raamwerk kent drie architectuurlagen:

- bedrijfsarchitectuur;
- informatiearchitectuur;
- technische architectuur.

Bij ieder van deze lagen wordt aandacht gegeven aan wat er aan diensten, berichten en gegevens wordt geleverd, hoe dit gebeurt door middel van processen, communicatie, integratie en netwerk en wie of waarmee dat gebeurt, denk daarbij aan informatieverwerkers (personen en applicaties) en machines/computers.

Ook zijn er nog twee generieke dimensies: beveiliging en beheer. Deze dimensies hebben effect op alle drie de lagen.

De afgeleide principes van MARIJ die hierna worden besproken, zijn in bijlage B in relatie gebracht met NORA 2.0.

Bijlage C geeft een opsomming van de departementale architectuurdocumenten die mede als input hebben gediend voor de afgeleide principes.

Naast de afgeleide principes wordt gebruikgemaakt van toepasselijke modellen en illustraties ter verduidelijking.

3.2 Principes voor de bedrijfsarchitectuur

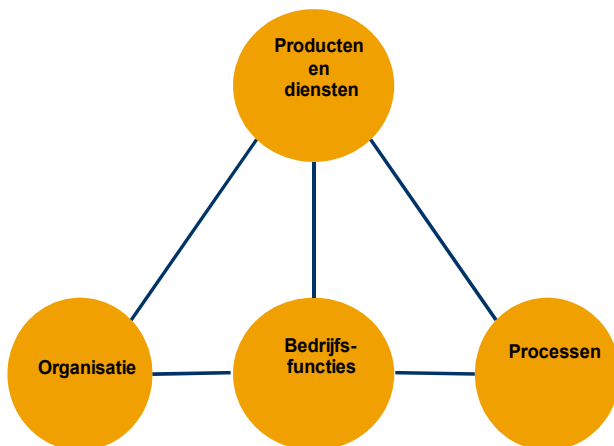
In deze paragraaf worden de principes van de bedrijfsarchitectuur beschreven. De bedrijfsarchitectuur richt zich op de kerndepartementen die samen de Rijksdienst vormen; op de producten en diensten die aan burgers, bedrijven en medewerkers worden geleverd; op de processen waarmee deze producten en diensten worden voortgebracht; en op de inrichting van de organisatie om dit te realiseren en te besturen. Eerst wordt ingegaan op de voornaamste functies die kunnen worden onderscheiden binnen een kerndepartement. Daarbij vervult het bedrijfsfunctiemodel een belangrijke rol in het vaststellen van de informatie-architectuur, resp. technische architectuur.

Bij ieder van deze lagen wordt aandacht gegeven aan wat er aan diensten, berichten en gegevens wordt geleverd, hoe dit gebeurt door middel van processen, communicatie, integratie en netwerk en wie of waarmee dat gebeurt, denk daarbij aan informatieverwerkers (personen en applicaties) en machines/computers.

²⁹ Van den Dool, Keller en Wagenaar, *Architectuur Elektronische Overheid*, 11-2002, versie 2.0

³⁰ Vanuit het principe 'internationale standaarden hebben voorrang op nationale standaarden' zou wellicht een ander metamodel de voorkeur verdienen. De bereikte consensus over het BZK-model binnen de kring van overheidsarchitecten heeft echter de doorslag gegeven om hiervoor te kiezen.

Bij de inrichting van de bedrijfsarchitectuur wordt aandacht gegeven aan wat er aan producten en diensten door de Rijksdienst wordt aangeboden aan burgers, bedrijven en medewerkers, aan de wijze waarop bedrijfsprocessen diensten en services leveren en wie dat doet of waarmee dat gebeurt. Bij dat laatste draait het om de organisatorische inrichting van de Rijksdienst en de besturing ervan.



Afbeelding 14: bedrijfsarchitectuur: organisatie, processen, bedrijfsfuncties, producten en diensten

Hoe organisatie, processen, bedrijfsfuncties en producten en diensten aan elkaar zijn gerelateerd is in Afbeelding 14 in beeld gebracht.

MARIJ bevat principes en richtlijnen voor de inrichting van processen die binnen kerndepartementen worden uitgevoerd. In MARIJ staan echter geen uitgewerkte procesmodellen. Om diensten en services te kunnen leveren, worden binnen elk kerndepartement processen doorlopen en kunnen er tussentijdse contacten zijn tussen kerndepartement en cliënt.

De Rijksdienst kent dertien kerndepartementen met circa 12.000 rijksambtenaren. Als Uitvoerende diensten, agentschappen en adviesorganen ook mee worden gerekend dan is er sprake van circa 120.000 rijksambtenaren. Samen moeten deze invulling geven aan de Rijks-overheid. Dit vereist afstemming, koppeling en samen-

werking. In deze paragraaf worden principes genoemd die van belang zijn voor het functioneren van de afzonderlijke departementen, maar ook een essentiële rol spelen in het verbeteren van de samenwerking tussen departementen onderling, en tussen departementen en andere organisaties (in ketens en netwerken). Toepassing van deze principes bevordert een samenhangende Rijksoverheid, die een betere dienstverlening biedt aan burgers, bedrijven en medewerkers.

3.2.1 Organisatie

In deze paragraaf worden de afgeleide principes geclusterd in twee groepen: organisatie en besturing.

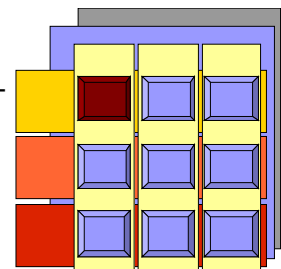
Cluster organisatie

’Een andere werkwijze en verbetering in de bedrijfsvoering gaan hand in hand. Kokers moeten worden doorbroken.’³¹

’Het IODI gaat bij zijn activiteiten uit van het Rijk als één concern.’³²

Deze citaten, waarvan varianten terugkomen in meerdere beleidsdocumenten op Rijksniveau, zijn van essentiële betekenis voor de architectuurprincipes op diverse vlakken, maar natuurlijk vooral op dat van organisatie en besturing. Het is in dit verband nog een uitdaging om te streven naar een Rijksdienst als één concern met instandhouding van de ministeriële verantwoordelijkheid (en integraal management op lagere niveaus in de organisatie).

Ondanks genoemde kanttekeningen wordt in MARIJ zo veel mogelijk uitgegaan van ’het Rijk als één con-



³¹ Coalitieakkoord, 2007

³² IODI & Grenzeloos werken bij het Rijk, IODI, 13 juni 2007

cern'. Met deze intentie in het achterhoofd zijn onderstaande principes opgesteld.

Principe 1.1.1.1

Kerndepartementen zijn verantwoordelijk voor expliciet geformuleerde en elkaar uitsluitende beleids-terreinen.

Toelichting: Ieder kerndepartement heeft een wettelijk bepaalde verantwoordelijkheid, taak, functie en bevoegdheid. Een transparante verdeling van verantwoordelijkheden, zonder lacunes en overlappingsen, is een noodzakelijke basis voor onderlinge samenwerking. Soms kan het verantwoordelijke bestuur binnen het eigen mandaat veranderingen in bedrijfsfuncties aanbrengen, maar vaak zal hiervoor een wetswijziging nodig zijn.

Principe 1.1.1.2

Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden zijn eenduidig in de organisatie belegd.

Toelichting: Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden zijn duidelijk beschreven en sluiten aan bij departementale ontwikkelingen. Zie instellingsbeschikkingen respectievelijke organisaties en organogrammen.

Principe 1.1.1.3

De functies van de Rijksdienst zijn uniform benoemd en gedefinieerd.

Toelichting: Dit principe waarborgt een uniforme benoeming van departementale functies conform het bedrijfsfunctiemodel. Het betreft zowel de bedrijfsvoering (de besturende functie en de beheersfunctie) als de primaire en ondersteunende functies (zie voor een nadere beschrijving paragraaf 2.2.1). Op hun beurt dienen deze functies weer als basis voor ontwerpprincipes voor (onder meer) de procesinrichting, de (deels gemeenschappelijke) informatiehuishouding en de daaronder liggende technische voorzieningen.

Principe 1.1.1.4

De kerndepartementen werken onderling samen.

Toelichting: De architectuuropbouw van de Rijksdienst wordt verder toegelicht in paragraaf 2.2. De samenwerking vindt plaats door het koppelen van processen en het gezamenlijk gebruiken van gegevens. De organisatie van de Rijksdienst ondersteunt samenwerking tussen kerndepartementen onderling en met andere overheidsorganisaties, zoals de uitvoeringsorganisaties. Voor de serviceverlening aan medewerkers onderling en over bestuurslagen heen wordt een 'interne contactfunctie' ingericht. Organisaties werken in beginsel samen op basis van services, waarbij identificatie, authenticatie en autorisatie belangwekkende aspecten zijn. Bij het organiseren van deze serviceverlening spelen e-mail, telefonie en persoonlijk contact uiteraard een belangrijke rol. Daarnaast zal de serviceverlening worden ondersteund met onder meer *business proces management* en servicebussen. Zie ook de activiteiten van de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR).

Principe 1.1.1.5

Afspraken met belanghebbenden en externe dienstverleners zijn controleerbaar.

Toelichting. Dit principe geeft invulling aan de eis tot transparantie en integriteit in het functioneren van het Rijk. Het ligt in de lijn van de Service Georiënteerde Architectuur (SGA) en is vergelijkbaar met het principe 'De Rijksdienst maakt intern afspraken over het (over en weer) verlenen van services', dat elders aan de orde komt.

Principe 1.1.1.6

De functionaris die verantwoordelijk is voor het leveren van de dienst, draagt de eindverantwoordelijkheid voor de voortgang van het dienstverleningsproces.

Toelichting: Dit principe is van kracht tenzij expliciet iets anders is afgesproken. Gegeven de complexiteit

van sommige dienstverleningsprocessen binnen de Rijksdienst, zijn conflicten echter niet uit te sluiten. In dat geval zullen betrokkenen uiteraard eerst proberen het conflict door middel van overleg op te lossen. Eventueel worden daarbij de normale escalatielijnen geactiveerd. Mocht dit alles onvoldoende succes hebben, dan maakt dit principe duidelijk wie bevoegd is de knoop door te hakken. Uiteraard zullen heldere afspraken over verantwoordelijkheden en resultaten aan de basis staan voor de inrichting van de services en processen. Een en ander kan worden vastgelegd in zogenoemde ‘dienstverleningsovereenkomsten’ tussen de betrokken partijen.

Principe 1.1.1.7

Kerndepartementen werken samen alsof zij divisies zijn van een concern.

Toelichting: Deze samenwerking wordt bestuurd vanuit de gezamenlijke SG’s onder leiding van de Secretaris-generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het is feitelijk het eerste vertrekpunt van MARIJ.

Principe 1.1.1.8

Dienstverlening aan burgers en bedrijven loopt via een ‘klantcontactfunctie’.

Toelichting: De klantcontactfuncties van de kerndepartementen worden voornamelijk per kerndepartement ingericht en (nog) niet voor de Rijksdienst als geheel. Wel wordt er gestreefd naar uniformering van de inrichting. Dit wordt beschouwd als stap 1. Daarna kan een tweede stap worden gezet samenvoeging van de klantcontactfuncties van de individuele kerndepartementen tot een integraal bruikbare functionaliteit. De dienstverlening aan medewerkers is als toelichting in een vorig principe opgenomen. Er bestaat een nauwe samenhang met het 'no wrong door'- principe, zoals terug te vinden als NORA fundamenteel principe P3 en als afgeleid principe 1.2.1.2. .

Principe 1.1.1.9

Medewerkers beschikken over de juiste competenties.

Toelichting: Vanwege de dynamiek die kenmerkend is voor de moderne Rijksdienst, zijn vakbekwaamheid en *employability* van groot belang. Medewerkers moeten beschikken over de juiste kennis en vaardigheden om hun functie op flexibele wijze uit te kunnen voeren. Door (permanente) opleiding worden zij in staat gesteld ontwikkelingen te volgen en waar mogelijk door te groeien naar andere functies.

Principe 1.1.1.10

Elke onderscheiden functie binnen de Rijksdienst kent één verantwoordelijke functionaris.

Toelichting: Dit principe vloeit voort uit het eerdergenoemde principe waarbij voor elk ministerie vier hoofdfuncties worden onderscheiden. (zie 1.1.1.3). Op basis hiervan worden subfuncties afgebakend, die verbonden zijn met verantwoordelijke functionarissen.

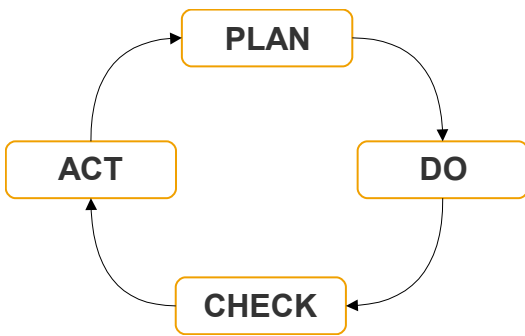
Principe 1.1.1.11

De Rijksdienst kent maximaal vier managementniveaus.

Toelichting: In het kader van het streven naar een kleine, hoogwaardige Rijksdienst is het van belang het aantal managementlagen beperkt te houden. Doorgaans betreft het SG, DG/IG, directeur en afdelingshoofd. De veel gehanteerde ‘plaatsvervangende’ rol wordt beschouwd als nevenschikkend in de hiërarchie.

Cluster besturing

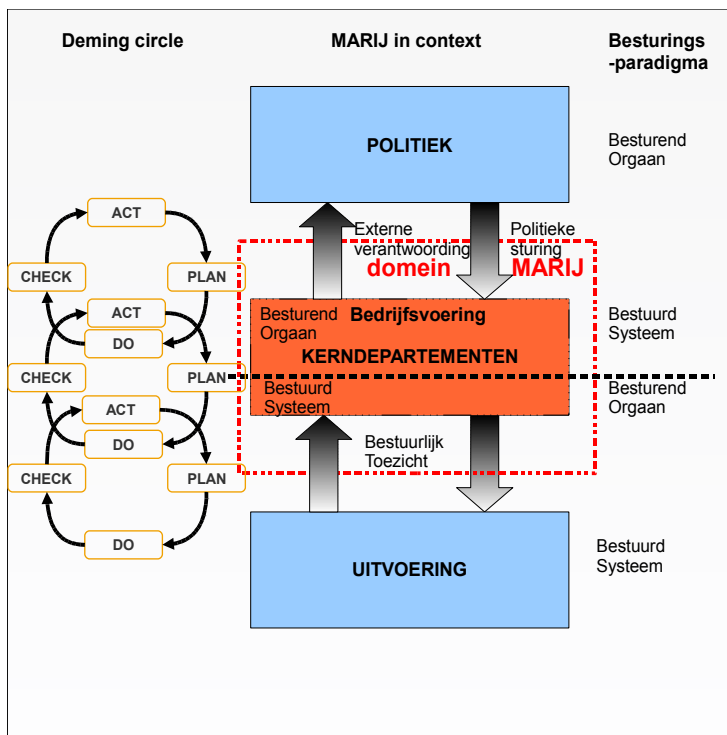
In hoofdstuk 1 is reeds geschetst wat de scope van MARIJ is. MARIJ richt zich op de kerndepartementen. Daarbij maken de relaties tussen de kerndepartementen en de uitvoerende diensten deel uit van het domein van MARIJ. In hoofdstuk 2 is die relatie aan de hand van het bedrijfsfunctiemodel nader ingekleurd. Belangrijke hoofdfuncties in dat model zijn de bedrijfsvoering, primaire bedrijfsfuncties en ondersteunende bedrijfsfuncties.



Afbeelding 15: Deming cyclus

Binnen afzonderlijke organisaties, dus ook binnen de Rijksdienst, wordt veelal een onderscheid gemaakt in drie besturingsniveaus: Strategisch, tactisch en operationeel. Binnen de strategische besturing worden doelen en middelen op elkaar afgestemd. Op dit niveau worden de te meten prestatie en de af te leggen verantwoording geformuleerd in termen van het maatschappelijke effect (*outcome*), de effectiviteit van het beleid en de efficiëntie (activiteiten en middelen). Binnen de tactische besturing worden besluiten genomen die er op gericht zijn om tijdig de benodigde middelen beschikbaar te krijgen en in te zetten. Op dit niveau zal de te meten prestatie en de af te leggen

verantwoording geformuleerd worden in termen van efficiëntie, budgetrealisatie en kwaliteit. Ook wordt op dit niveau aandacht besteed aan de kwaliteit van de samenwerking met andere overheidsorganisaties. Binnen de operationele besturing worden besluiten genomen die nodig zijn om tijdig de gewenste activiteiten te laten uitvoeren. Hierbij speelt prioriteitstelling een belangrijke rol. Bij de inzet van schaarse middelen zal vaak een keuze moeten worden gemaakt welke opdrachten prioriteit krijgen. Om organisaties adequaat te kunnen besturen, is het nodig op elk van de onderscheiden niveaus doelen te formuleren, als afgeleide van de functie van de organisatie en daarvan afgeleide plannen te maken. Doelen en plannen dienen concrete, meetbare indicatoren te bevatten, zodat tijdens de dagelijkse operatie de vinger aan de pols gehouden kan worden om te zien of alles volgens plan verloopt. Zo niet, dan dient te worden bijgestuurd. Deze manier van werken is door “Deming” vormgegeven in de cirkel: *plan, do, check, act*. Zie Afbeelding 15.



Afbeelding 16: Besturing Rijksdienst

In Afbeelding 16 zijn de relaties tussen de 3 besturingsniveaus in beeld gebracht door de scope van MARIJ te leggen naast zowel de Deming cyclus als het besturingsparadigma van *De Leeuw*. Goed beschouwd opereert de Rijksdienst in een context waarin drie “Deming” cycli opereren en evenzovele besturingsparadigma's van toepassing zijn. In de eerste plaats de 'politiek' (de gezamenlijke politici op nationaal niveau; het samenstel van Tweede Kamer, Eerste Kamer en Kabinet) in relatie met de kerndepartementen, in de tweede plaats de kerndepartementen zelf en in de derde plaats de kerndepartementen in relatie tot uitvoeringsorganisaties.

MARIJ concentreert zich op de bedrijfsvoering van kerndepartementen en de besturingsrelaties met zowel politiek alsook uitvoering.

Principe 1.1.2.1

De interne sturing en beheersing van de Rijksdienst verankert de politieke sturing en borgt de ministeriële verantwoordelijkheid.

Toelichting: De interne sturing is gebaseerd op planning en control en maakt daarbij gebruik van meetbare prestatie-indicatoren. Zij geven een beeld van de te behalen resultaten in een periode en zij maken het – via meting – mogelijk om na te gaan of de gewenste resultaten ook daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden.

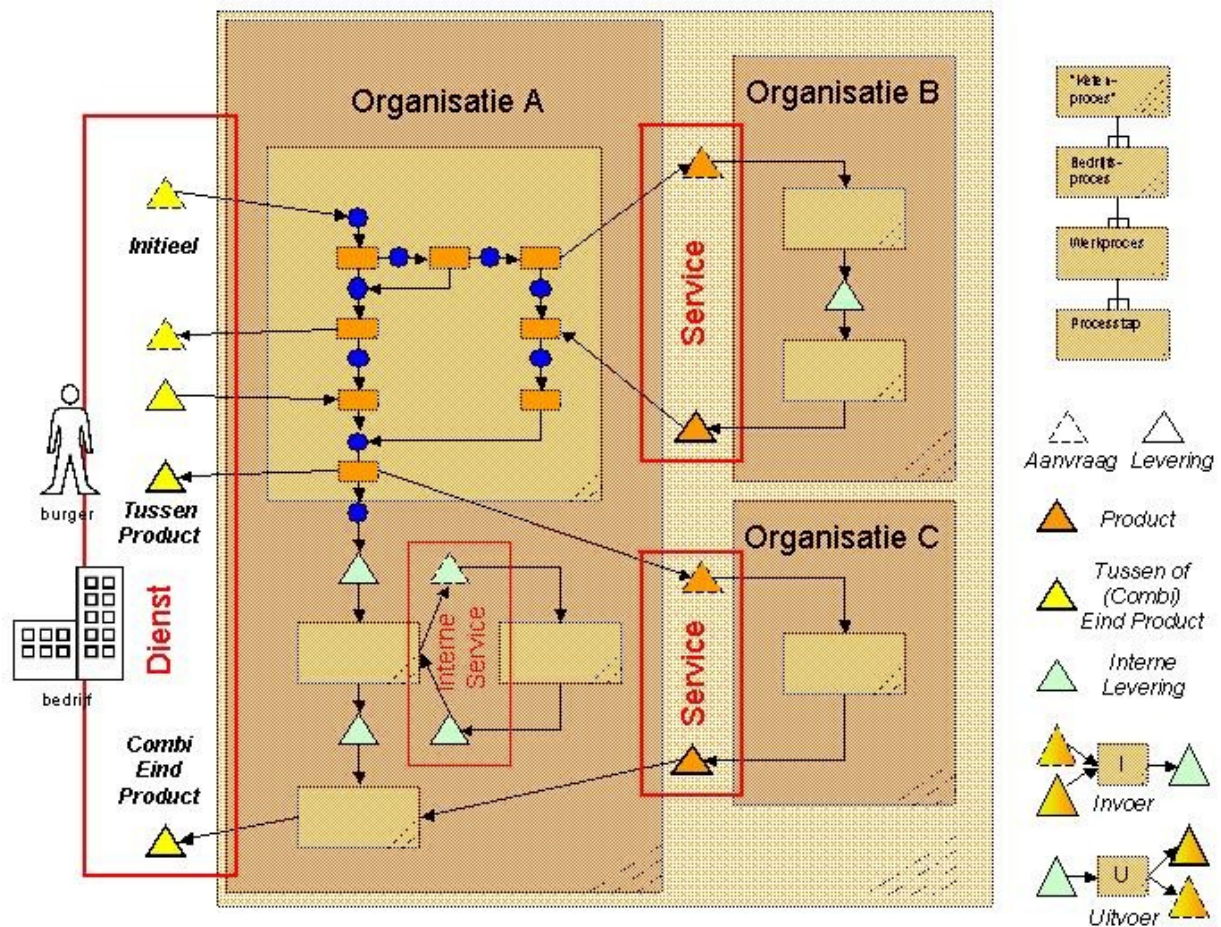


3.2.2 Diensten en producten

Omdat diensten (en producten) en de onderliggende services zo'n dominante rol spelen in de ontwikkeling van de e-overheid, worden hieronder van beide begrippen de definitie uit NORA gegeven.

Een *dienst* is het resultaat of effect van een afgeronde inspanning die de overheid op basis van wettelijke taken levert en waarmee in een behoefte van een burger of bedrijf wordt voorzien.

Een *service* is het resultaat van een afgeronde inspanning die een organisatie, medewerker of applicatie op basis van wettelijke taken of onderling gemaakte afspraken levert en waarmee in een behoefte van één of meer andere organisaties, medewerkers of applicaties wordt voorzien.



Afbeelding 17: Samenhang diensten, services en werkprocessen

Zoals NORA (zie Afbeelding 17) al aangeeft, is het onderscheid tussen diensten en services vanuit het oogpunt van architectuur en techniek nihil. Ook in MARIJ wordt de term ‘diensten’ gehanteerd voor alle prestaties die de overheid levert aan burgers en bedrijven. De onderlinge dienstverlening tussen medewerkers en applicaties worden ‘services’ genoemd.

Ter toelichting op de definities nog het volgende:

Diensten en services kunnen ook worden gecombineerd. Combinatiediensten (meerdere diensten in één levering) en combinatieservices (meerdere services in één levering) worden op dezelfde wijze beschreven als enkelvoudige diensten en services. Gebeurtenissen en verzoeken van burgers, bedrijven en medewerkers *kunnen* leiden tot het verlenen van meerdere diensten of services, die echter niet altijd beschikbaar hoeven te zijn als combinatiedienst of -service. Een bekend voorbeeld van een combinatiedienst is de omgevingsvergunning; deze moet het mogelijk gaan maken om in één keer een reeks vergunningen aan te vragen die betrekking hebben op de fysieke omgeving. Om combinatiediensten en -services te kunnen leveren, moeten de nodige zaken worden afgestemd.

Diensten en services kunnen ook worden samengesteld door middel van andere services. Hiermee wordt de kern van de Service Georiënteerde Architectuur geraakt. Diensten kunnen worden beschouwd als de assemblage van één of meer services. Deze services kunnen worden geleverd door verschillende afdelingen van

één organisatie en/of – indien nodig – door verschillende overheidsorganisaties.

Services en/of diensten *triggeren* elkaar en kunnen hierdoor functies tot processen verbinden. Overheidsorganisaties werken op basis van services met elkaar samen. Het verzoek van de ene organisatie(-eenheid) om een service te verlenen, *triggert* het proces van de andere organisatie(-eenheid) tot het leveren van de gevraagde service. Services koppelen dus de bedrijfsprocessen van de ene organisatie aan die van de andere. Dit inzicht is onder meer van belang om de gewenste 1-loket-gedachte te kunnen realiseren.

Elke gegevensverzameling kan worden gebruikt voor het verlenen van zogenoemde ‘gegevensservices’. Deze kunnen zijn gericht op de volgende acties: toevoegen, muteren, raadplegen of verwijderen van gegevens. Genoemde services kunnen worden aangeboden aan applicaties binnen en buiten de eigen organisatie, waarbij uiteraard beveiliging en privacy op het juiste niveau moeten zijn geborgd.

Diensten

Principe 1.2.1.1

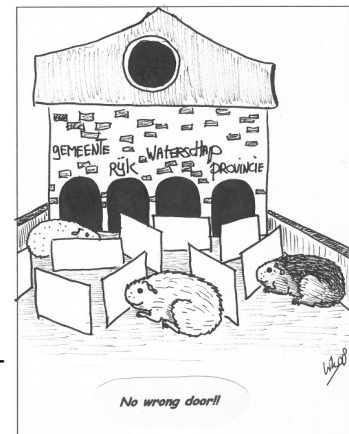
De Rijksdienst biedt nauwkeurig omschreven diensten aan op een transparante en kanaalonafhankelijke wijze.

Toelichting: Diensten die via verschillende kanalen worden geleverd, moeten voor de afnemer van de dienst tot hetzelfde resultaat leiden. Bovenstaand principe stelt dat, indien van meerdere kanalen gebruik wordt gemaakt, de verleende dienst (inclusief geleverde informatie) identiek moet zijn. De diensten zijn in een catalogus van diensten ondergebracht en geïntegreerd in de e-overheidsbouwsteen ‘Samenwerkende catalogi’ (zie www.advies.overheid.nl). Tot de kwaliteitsindicatoren van een (combinatie)dienst behoren op zijn minst juistheid en volledigheid, maar ook doorlooptijd en rechtmatigheid. Laatstgenoemde factoren zijn zeker zo belangrijk voor de kwaliteit van een dienst als de vraag ‘is er geleverd wat er werd beloofd?’. Dergelijke aspecten zijn veelal verankerd in regelgeving en uitvoeringsbesluiten. Per (combinatie)dienst worden deze kwaliteitsindicatoren vastgelegd. In het belang van een adequate besturing, verantwoording en planning & control van een organisatie wordt de output gepland en gemeten. Daarom zijn diensten ‘SMART’ beschreven (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden). De diensten zoals de Rijksdienst die levert zijn gekoppeld aan de verschillende bedrijfsfuncties. Dat betekent bijvoorbeeld dat de afnemer van diensten zich kan laten informeren over en invloed kan uitoefenen op wet- en regelgeving, voorgenomen beleid en beleidsontwikkelingen. Daarnaast bieden onderdelen van de Rijksdienst ook de mogelijkheid om aan interactieve beleidsvorming te doen.

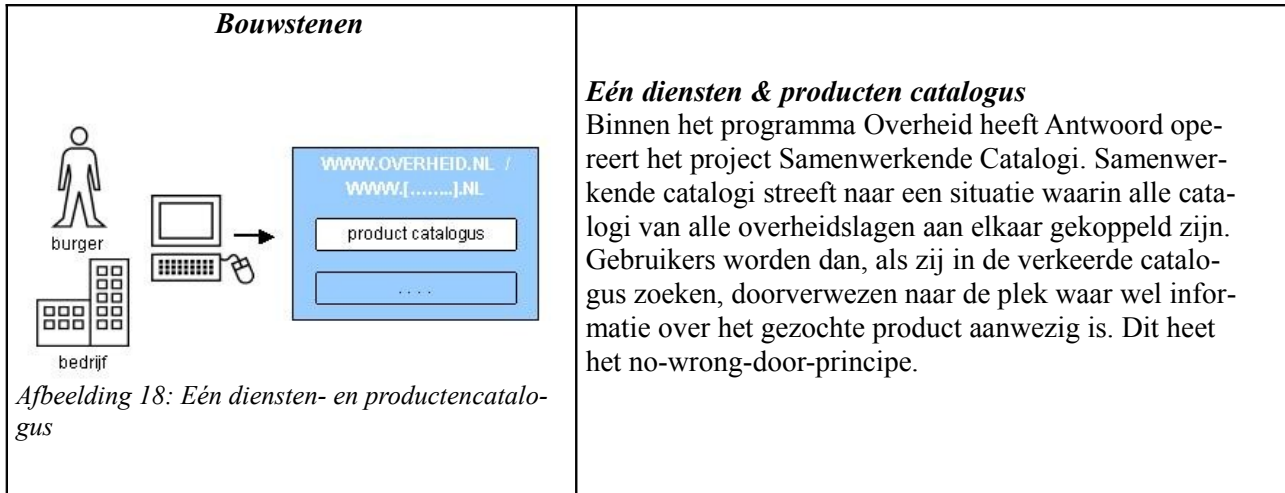
Principe 1.2.1.2

Bij de Rijksdienst bent u nooit aan het verkeerde adres: ‘No wrong door’.

Toelichting: Dit principe vloeit rechtstreeks voort uit NORA en impliceert dat zo veel mogelijk van de diensten die de Rijksdienst aanbiedt, ongeacht het departement, via alle ter beschikking staande kanalen aan klanten moeten kunnen worden geleverd. Voor de korte termijn is dit uitvoerbaar door goede koppelingen aan te brengen tussen de bestaande kanalen, en zo veel mogelijk gebruik te maken van gemeenschappelijke voorzieningen en bouwstenen. Op langere termijn kan dit worden gerealiseerd door alle *frontoffice*-activiteiten te bundelen. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de landelijke bouwstenen van de e-overheid (voortvloeiend uit programma's als Antwoord, Bedrijvenloket, PIP, e-formulieren e.d.). Een gemeenschappelijke diensten- en productencatalogus, waarin de beschikbare diensten van organisaties in het publieke domein zijn opgenomen, moet een soepele toegang tot de overheids-



dienstverlening bevorderen.³³ Deze catalogus wordt via de website; www.overheid.nl aangeboden, maar dit kan ook via andere overheidswebsites. Zo kan de burger eenvoudig de weg vinden naar de juiste dienstverlennende organisatie. Zie ook afgeleid principe 1.1.1.8.



Principe 1.2.1.3

De Rijksdienst verleent diensten via ten minste de volgende kanalen: internet, telefoon en post.

Toelichting: Baliecontacten behoren in de regel tot het domein van de uitvoering en zijn in dit principe daarom achterwege gelaten.

Principe 1.2.1.4

De Rijksdienst hanteert een gedifferentieerd patroon van openingstijden, die afhankelijk zijn van het kanaal.

Toelichting: In het kader van een eenduidige, transparante dienstverlening aan burgers en bedrijven, en een optimale beschikbaarheid van de ambtelijke dienst voor bewindspersonen en kritieke processen, zijn openingstijden noodzakelijk, die zijn toegesneden op de vraag en de (on-)mogelijkheden van het kanaal. Dit is ook te beschouwen als een opmaat naar samenvoeging van de *frontoffice*-activiteiten binnen de Rijksdienst. Daarbij zouden de uitgangspunten gehanteerd kunnen worden:

Uitgangspunt voor de publieke dienstverlening:³⁴

- Website: 24 uur per dag, 7 dagen per week
- Telefoon:
 - 1. Publieksdiensten: 8.00-20.00 uur, 5 dagen per week
 - 2. Calamiteiten: 24 uur per dag, 7 dagen per week
- Balie of 'overleg' : 9.00-17.00 uur, 5 dagen per week
- Post: op werkdagen
- E-mail: inkomend: 7*24h
uitgaand: 8.00-17.00, gedurende werkdagen

³³ In het kader van het programma Overheid heeft Antwoord , onderdeel 'Samenwerkende catalogi', wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een geïntegreerde catalogus voor overheidsdiensten en -producten. Zie <http://samenwerkende-catalogi.overheid.nl/>.

³⁴ Sommige overheidsorganisaties zoals BuZa en Defensie met vestigingen in het buitenland kennen aangepaste tijden.

Uitgangspunt voor de interne dienstverlening:³⁵

- Rijksweb: 24 uur per dag, 7 dagen per week
- Telefoon (bemand):
 - Regulier: tijdens kantoortijden
 - Uitzondering: in overleg
 - Calamiteiten: 24 uur per dag, 7 dagen per week
- Interne balie: tijdens kantoortijden
- Post: op werkdagen
- E-mail: inkomend: 7*24h
uitgaand: kantoortijden

Principe 1.2.1.5

Van elke dienst is de normbewerkingstijd bekend.

Toelichting: De normbewerkingstijd is bepalend voor de kostprijs. Het zou zo moeten zijn dat ook bij het politieke proces dat veelal de achtergrond vormt van het opereren van de Rijksdienst, tijd en kostprijs ook aan de orde zouden moeten zijn voor zaken als Kamervragen en calamiteiten. Bij enkele PIOFACH-processen en ook bij primaire werkprocessen spelen normtijden in ieder geval wel een rol. Denk aan wetgevingsprocessen (Tweede en Eerste Kamer, Raad van State e.d.) en aan operationele processen.

Overigens stimuleert de Rijksdienst in de dienstverlening aan burgers, bedrijven en interne medewerkers het gebruik van het kanaal met de beste kosten/kwaliteitsverhouding. Voor het publiek zal dit meestal neerkomen op internet en e-formulieren. Telefonisch contact, e-mailverkeer en post scoren in de afweging kosten/kwaliteit al gauw minder goed, maar ook deze kanalen zullen open moeten blijven.

De interne dienstverlening verloopt bij voorkeur via services, e-mail en telefoon.

Principe 1.2.1.6

Dienstverlening gaat over de grenzen van kerndepartementen heen.

Toelichting: Een van de doelstellingen van het programma Overheid heeft Antwoord richt zich op het doorbreken van bestaande organisatorische grenzen als dit het functioneren van de overheid, of de dienstverlening aan burgers en bedrijven ten goede komt. In het streven van de 1-loket-gedachte vragen burgers, bedrijven en ook medewerkers van overheidsorganisaties naar complete diensten. Daarbij zijn – in hun ogen – functionele begrenzingen van overheidsorganisaties niet relevant.

Principe 1.2.1.7

Service- en dienstbeschrijvingen zijn gerelateerd aan een semantisch model.

Toelichting: De betekenis van een service of dienst staat in het semantisch model uitgedrukt (zie ook paragraaf 3.3). Dit principe is van belang voor de interne en externe transparantie in het functioneren van de Rijksdienst. Daarbij is het zaak helder te omschrijven welke betekenis (semantiek) een bepaald begrip heeft en in welke context een handeling wordt verricht.

Principe 1.2.1.8

Binnen de Rijksdienst is het aantal doorverwijzingen voor een klantcontact maximaal één.

Toelichting: Indien een klant of een collega-medewerker contact opneemt met een klant of collega, met een vraag of verzoek wordt deze direct doorverbonden met de juiste medewerker. Dit principe sluit aan op het *no-wrong-door*-principe (P4 en 1.2.1.2)

Principe 1.2.1.9

De Rijksdienst levert diensten eenduidig aan met behulp van een overheidsbreed coördinatiemechanisme.

Toelichting: Door gebruik te maken van onder meer ‘samenwerkende catalogi’ en ‘combinatiediensten’ kunnen diensten van kerndepartementen door een klantcontactpunt als één geheel worden aangeboden aan burgers en bedrijven. Deze diensten worden bovendien afgestemd met andere dienstverleners binnen de overheid. Bijvoorbeeld: omgevingsvergunning.

Principe 1.2.1.10

Dienstverleningskanalen zijn vanuit het klantperspectief ingericht..

Toelichting: Afnemers van diensten en services (burgers, bedrijven, instellingen en de eigen medewerkers in hun hoedanigheid van ‘klant’) worden op een persoonlijke manier benaderd. Dit principe volgt uit de BurgerServiceCode (BSC). Elk contact met de klant is erop gericht om de klantbehoefte adequaat en efficiënt te vervullen. Hiertoe wordt de klant in contacten ‘herkend’ en gevolgd.

De Rijksdienst moet zich goed voor ogen houden wie de klant precies is. Voor het wetgevingsproces zal dit de bewindspersoon zijn; in publieksvoorlichting burgers en bedrijven. De Rijksdienst attendeert afnemers van diensten ook op andere diensten die voor hen relevant zijn (proactieve dienstverlening). Dit is een uitgangspunt van de e-overheid. Hierbij wordt gezocht naar een goede balans tussen proactieve, op maat gesneden dienstverlening, zonder echter te verworden tot een paternalistische overheid, die burgers en bedrijven hun eigen regie(verantwoordelijkheid) ontnemt.

Services

Principe 1.2.2.1

De Rijksdienst maakt intern afspraken over het (over en weer) verlenen van services.

Toelichting: Het SGA-principe dwingt organisaties sluitende afspraken te maken over het verlenen van onderlinge services (*service level agreements*, SLA's). Dit impliceert onder meer dat helder moet zijn welke servicevragen een organisatie kan stellen en welke – nauwkeurig gespecificeerde – services hierop door een andere (overheids)organisatie worden aangeboden.

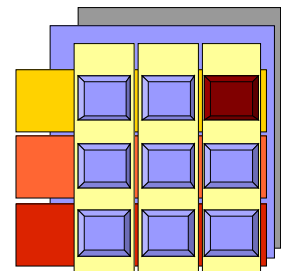
Principe 1.2.2.2

De Rijksdienst als geheel en de afzonderlijke kerndepartementen leveren services aan andere overheidsorganisaties.

Toelichting: Een van de belangrijkste principes van de e-overheid – overheidsorganisaties werken samen op basis van services.

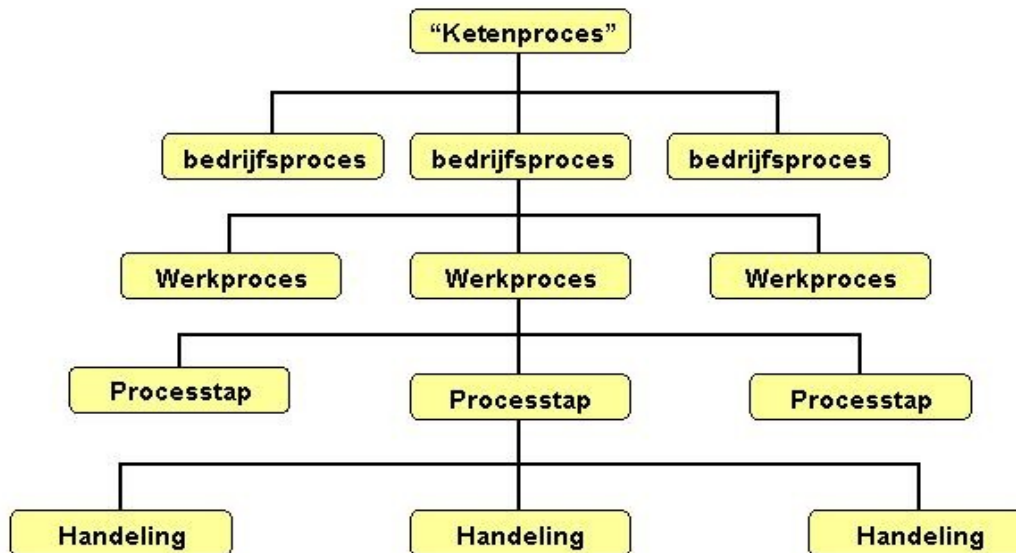
3.2.3 Processen

Ook deze paragraaf begint met een definitie uit NORA. Ditmaal van het begrip ‘proces’³⁵:



Een samenhangende opeenvolging van activiteiten naar aanleiding van een vraag (trigger), die leidt tot een concreet resultaat (product of dienst).³⁵

³⁵ Ministerie van Financiën: "Definitie architectuur Bureaublad 0.8"



Afbeelding 19: Hiërarchische opbouw procesarchitectuur

Omdat organisaties binnen de e-overheid op verschillende niveaus kunnen samenwerken, baseert de procesarchitectuur zich op een decompositie in bedrijfsproces, werkproces, processtap en handeling. Dit wordt wel aangeduid met de term 'procesgranulariteit', zie Afbeelding 19.

Principe 1.3.1.1

De Rijksdienst maakt gebruik van het planning & controlinstrumentarium om te komen tot kwaliteitsverbetering.

Toelichting: De planning van een organisatie heeft onder meer betrekking op het realiseren van bestuurlijke doelstellingen, op het leveren van voldoende diensten op het juiste kwaliteitsniveau en op de inzet van middelen (mensen, goederen, geld) in een bepaalde periode. Daarbij wordt gebruikgemaakt van meetbare prestatie-indicatoren. Zie ook principe 1.1.2.1.

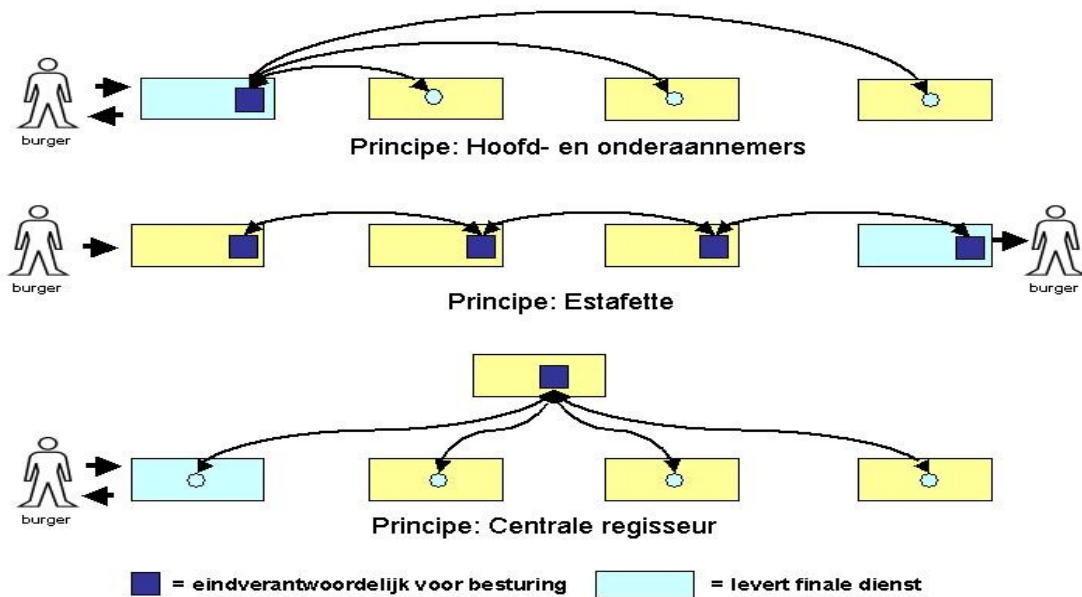
De Rijksdienst werkt systematisch aan kwaliteitsverbetering. Een geschikt instrument hiervoor is een kwaliteitsmanagementsysteem met een verbeter- of leercyclus (bijvoorbeeld de 'plan, do, check, act'-cirkel van Deming). Om te kunnen verbeteren, moeten de processen (inclusief in- en output), en de producten en diensten die deze processen voortbrengen, in kaart zijn gebracht. Vervolgens kunnen aan de diensten, producten en processen kwaliteitseisen worden gesteld.

Door de samenwerking tussen meerdere overheidsorganisaties ontstaan er ketenprocessen. Voor het modelleren van ketenprocessen kan het in NORA genoemde 'interactieperspectief' worden gebruikt. Raadpleeg ook de aangegeven alternatieven voor het besturen van ketenprocessen. Processen zijn gestandaardiseerd op het verrichten van opgelegde taken. Deze zijn onafhankelijk van organisatie of departementale indeling, en dus inrichtingsonafhankelijk. Daarnaast zijn ze ook techniekonafhankelijk.

Principe 1.3.1.2

Over de besturing en uitvoering van keten- en samenwerkingsprocessen bestaan eenduidige afspraken.

Toelichting: Veelal zullen deze afspraken door departementale medewerkers in overleg met de andere ketenpartners worden gemaakt, terwijl de besluitvorming in handen is van de ambtelijke departementsleiding of de bewindspersoon. Doorgaans hoeft maar met één partner een afspraak te worden gemaakt (afhankelijk van de keten). Ketenprocessen zijn ontworpen op basis van het interactieperspectief en staan los van de departementale indeling (uitwerking van de concerngedachte). Zie ook Afbeelding 20.



Afbeelding 20: Drie principes van ketenbesturing

Principe 1.3.1.3

De processen van de Rijksdienst zijn uniform.

Toelichting: Voortvloeiend uit het streven naar een Rijksdienst die functioneert als concern, wordt er gewerkt met uniforme processen. Door uniformering neemt de transparantie toe, zijn medewerkers beter uitwisselbaar, kunnen er meer gemeenschappelijke functies worden ingericht en is de informatiehuishouding in toenemende mate gelijkvormig. Dit laatste maakt het mogelijk de IT-ondersteuning uniform en vanuit *shared services* aan te bieden.

Op uniforme wijze gemodelleerd, worden de processen beschreven en geïmplementeerd volgens één semantisch model. Per domein kan er sprake zijn van een domeinspecifieke uitwerking.

Principe 1.3.1.4

Per bedrijfsfunctie is de coördinatie van processen ondergebracht bij één (1) kerndepartement.

Toelichting: Dit geldt voor alle bedrijfsfuncties. In het streven naar ‘de Rijksdienst als concern’ worden coördinerende taken op een centraal punt ondergebracht bij een ‘coördinerend kerndepartement’. De coördinerende rol kan betrekking hebben op primaire en secundaire processen.

Principe 1.3.1.5

Dezelfde informatie wordt eenmalig verstrekt vanuit de bron.

Toelichting: Het gaat om eenmalige registratie van basisgegevens. Dit principe geldt zowel voor de externe als voor de interne informatieverstrekking, en gaat uit van eenmalig uitvragen van gegevens en meermalig gebruik ervan. De Rijksdienst zal overwegend gebruikmaken van informatie die al is uitgevraagd door uitvoeringsorganisaties en aanwezig is in overheidsbrede basisregistraties. Het principe verbiedt niet het aanleggen van kopieën van gegevens om performance problemen te voorkomen, maar wel het meervoudig administreren (bijhouden) ervan. Kopieën van de Nederlandse basisregistraties zijn vaak bedoeld om de hierin opgenomen gegevens aan te kunnen vullen met specifieke informatie. De Nederlandse basisregistratie gegevens worden periodiek ververst. Van kopieën moet de status steeds duidelijk zijn.



Principe 1.3.1.6

Processen zijn beschreven met behulp van open standaarden.

Toelichting: Hierbij maakt het in principe niet uit of er sprake is van handmatig of geautomatiseerd beschreven processen. Het voeren van een discussie over gezamenlijke methoden, standaarden (inclusief AO-beschrijvingen) en *tools* is noodzakelijk. Het ligt in de rede om bij de Rijksdienst te denken aan invoering van een *business process management notation* (BPMN) en een *business process execution language* (BPEL). In eerste instantie is het verstandig afspraken te maken over de gehanteerde methoden.

Principe 1.3.1.7

Procesgegevens zijn systematisch vastgelegd.

Toelichting. Procesgegevens spelen een belangrijke rol in de planning & controlcyclus van de Rijksdienst. Informatie over het verloop van processen moet vastliggen en wel op zodanige wijze dat de volgende functies kunnen worden ondersteund:

- operationele procesbesturing (productiesturing);
- managementinformatie (productieverloop op werkproces- of bedrijfsprocesniveau);
- verantwoordingsinformatie met betrekking tot opdrachtgevers en klanten (kwaliteitsindicatoren zoals juistheid, tijdigheid, volledigheid van de levering, doorlooptijden, aantallen, fouten e.d.).

Deze informatie zal vaak worden vastgelegd in een afzonderlijke dataverzameling (bijvoorbeeld in een *data-warehouse*).

3.3 Principes voor de informatiearchitectuur

De informatiearchitectuur beschrijft hoe de informatievoorziening ter ondersteuning van de processen in relatief autonome (deel)gebieden kan worden ingericht en hoe deze gebieden zijn gepositioneerd in de totale informatievoorziening. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de informatiehuishouding van de Rijksdienst. Met andere woorden: hoe heeft de Rijksdienst zijn eigen informatievoorziening geregeld? De term 'informatiehuishouding' heeft betrekking op alle informatie, niet alleen op dat deel ervan dat is geautomatiseerd, ook niet-geautomatiseerde informatie is onderdeel van de dienstverlening.

Bij de inrichting van de informatiehuishouding wordt beschreven welke afspraken nodig zijn om informatie vindbaar en toegankelijk te maken. Daarnaast wordt beschreven op welke wijze de betrouwbaarheid, authenticiteit en volledigheid van (digitale) informatie worden geborgd. Het streven is om bovengenoemde afspraken zo generiek mogelijk te maken. In aanvulling op de generieke afspraken bestaan er echter ook gegevensspecifieke afspraken.

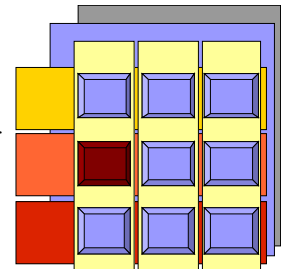
Tevens wordt beschreven hoe informatie wordt uitgewisseld binnen de Rijksdienst zelf en met andere organisaties. Belangrijke aspecten zijn het routeren van berichten en het vindbaar maken van services. Ook zijn de rollen die in de informatie-uitwisseling te onderkennen zijn beschreven. De focus ligt hierbij zowel op de uitvoering (het verzamelen, verwerken en beschikbaar stellen van gegevens) als op de besturing. De rollen kunnen worden ingevuld door mensen of applicaties. In het geval van applicaties worden er op basis van een aantal principes adviezen gegeven die richting geven aan het ontwerp.

Ten slotte is te zien dat de samenwerking tussen allerlei applicaties binnen een kerndepartement mogelijk wordt door het gebruik van servicebussen met gestandaardiseerde koppelvlakken. Hierdoor staat het betreffende kerndepartement in verbinding met alle andere overheidsorganisaties, inclusief de basisregistraties en de gemeenschappelijke *frontoffice* van de overheid.

Met deze schets in het achterhoofd wordt gekeken naar de principes voor de informatiearchitectuur van de Rijksdienst. De informatiearchitectuur van de gezamenlijke kerndepartementen ondersteunt primair de inrichting van de bedrijfsvoering en is gericht op optimalisatie van de hoofdfuncties van de Rijksdienst.

3.3.1 Medewerkers en applicaties

Deze paragraaf gaat over de middelen die binnen de Rijksdienst worden ingezet. Het klinkt menigeen nog heel oneerbiedig in de oren, maar het gaat dan concreet over medewerkers én applicaties. Applicaties ondersteunen het werk van medewerkers en nemen soms zelfs delen hiervan geheel over (volledige automatisering). Binnen de kerndepartementen is nog vrijwel geen sprake van volledig geautomatiseerde processen. Een uitzondering is de logistiek: veel overheidsdocumenten worden per e-mail geheel automatisch vervoerd van het ene naar het andere bureau. Daarnaast ruikt een voorbode van volledige automatisering op: kerndepartementen maken steeds meer gebruik van geautomatiseerde *workflows*.



De beschrijving van de principes is onderverdeeld in principes met betrekking tot medewerkers, principes met betrekking tot applicaties en principes met betrekking tot services.

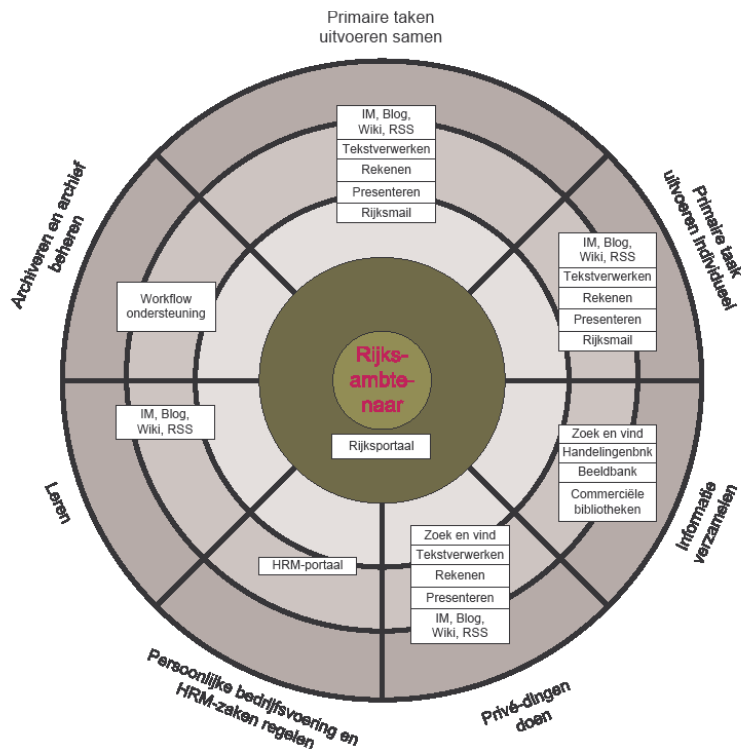
Medewerkers

Om medewerkers binnen de Rijksdienst in staat te stellen grenzeloos (plaats-, tijd- en organisatieonafhankelijk) hun werk te kunnen doen en samen te kunnen werken, moeten de nodige voorzieningen zijn geregeld, zowel op het niveau van de informatiearchitectuur als op dat van de technische architectuur. In deze ontwikkeling is een centrale rol weggelegd voor goed geoutilleerde standaard werkplekken en voor faciliteiten die vanaf alle denkbare locaties (op het werk, thuis, onderweg) via internet zijn te gebruiken. Hierbij is veel aandacht nodig voor zaken als betrouwbaarheid, identificatie, authenticatie en autorisatie. Deze zaken komen aan de orde in het programma Identitymanagement (IdM)³⁶. Het Programma Digitale Werkomgeving Rijksdienst (DWR) is vooral gericht op die werkplek. Wat dit voor de gebruiker gaat betekenen is hiernavolgend in Afbeelding 21, door middel van een roos met de benodigde functionaliteit voor de Rijksambtenaar in beeld gebracht. De ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie geven invulling aan deze werkomgeving door middel van het programma WiT³⁷

Identificatie

³⁶ www.rijksweb.nl

³⁷ Bij Werken in de Toekomst (WiT) wordt bedoeld de architectonische stip aan de horizon voor de Digitale Werkomgeving Rijksdienst (DWR). De benaming WiT heeft betrekking op de ontstaansgeschiedenis van het programma bij het Ministerie van Buitenlandse zaken. De WiT-doelarchitectuur is vanaf het eerste begin al rijksbreed gepositioneerd geweest vanwege de beleidscoördinerende rol van BZ binnen het Rijk richting de EU en andere internationale fora.



Afbeelding 21: functies werkomgeving rijksambtenaar

Om via internet diensten van de overheid te kunnen afnemen, moeten burgers, bedrijven en Rijksdienstmedewerkers een unieke elektronische identiteit krijgen. Voor individuen is dit bij voorkeur het Burgerservicenummer (BSN). Het gebruik hiervan is nu mogelijk geworden doordat het wetsontwerp is aangenomen in de Eerste Kamer.³⁸ Inmiddels is er ook een handleiding beschikbaar.³⁹ Met het BSN kan de overheid, binnen de wettelijke kaders die daarvoor zijn opgesteld, gegevens op een betrouwbare en efficiënte wijze uitwisselen. Belangrijke aspecten als dienstverlening, administratieve lastenverlichting en voorkoming van identiteitsfraude profiteren hiervan. Niet alleen burgers, ook bedrijven zullen op termijn een uniek nummer krijgen. Dit wordt gebaseerd op het bestaande nummer van de Kamer van Koophandel.

Authenticatie

Het doel van authenticatie is om vast te stellen of degene die zich (met een bepaald nummer) meldt daadwerkelijk is wie hij beweert te zijn. Bij het proces van

authenticatie wordt gecontroleerd of een opgegeven bewijs van identiteit overeenkomt met echtheidskenmerken. De authenticiteit van het object of subject moet worden nagegaan. Met DigiD kan de identiteit van burgers en (medewerkers van) bedrijven die via internet diensten van de overheid willen afnemen, betrouwbaar worden vastgesteld.⁴⁰ DigiD is voor de authenticatiefunctie een potentiële generieke e-bouwsteen, die plaats-, tijd- en organisatieafhankelijk werken ondersteunt.

Het eerdergenoemde gebruik van het Burgerservicenummer binnen de ambtelijke dienst biedt hiervoor een goede basis. Op dit moment wordt in het IdM-programma en door departementen een spoor gevolgd dat is gebaseerd op een federatief IdM-stelsel. In IdM is Rijkspas het authenticatiemiddel en is BSN., het unieke persoonsnummer, een administratieve weergave van de identiteit voor een persoon. Het programma Rijkspas werkt in opdracht van het pSG beraad aan een uniforme toegangspas voor de Rijksoverheid.

Het hoogste betrouwbaarheidsniveau dat DigiD kent, is de elektronische handtekening gebaseerd op PKI. Voor het uitwisselen van vertrouwelijke informatie met encryptie over de grenzen van de individuele departementen heen wordt PKI-Overheid (PKI-O) gebruikt. (Voor interne uitwisseling bestaat een eigen departementale verantwoordelijkheid.) De inzet van PKI-O (naast andere authenticatiemiddelen) neemt in alle publicaties over Rijksoverheidbreed IdM een centrale plaats in – mede omdat hiermee de gewenste encryptie en de elektronische handtekening kunnen worden ondersteund. Binnen de Rijksdienst is PKI-O nog steeds voorzien en vanaf eind 2006 zelfs versterkt met de ontwikkelingen rond de Rijkspas. De gekozen weg sluit aan

³⁸ Zie <http://www.burgerservicenummer.nl/>.

³⁹ *Handleiding voor de gebruiker van het Burgerservicenummer*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2007.

⁴⁰ Zie <http://www.digid.nl/>.

op het streven 'een digitale sleutelbos' te voorkomen (zie NORA-principe 9.7.3).⁴¹

Autorisatie

Gebruikers van overheidsadministraties (burgers, bedrijven, instellingen en ambtenaren), mogen niet altijd zomaar services en gegevens gebruiken. Er moet sprake zijn van een doel dat verbonden is met hun taak. Bijvoorbeeld in de Wet Bescherming Persoonsgegevens wordt dit voor wat betreft de privacygevoelige gegevens het 'doelbindingsprincipe' genoemd.

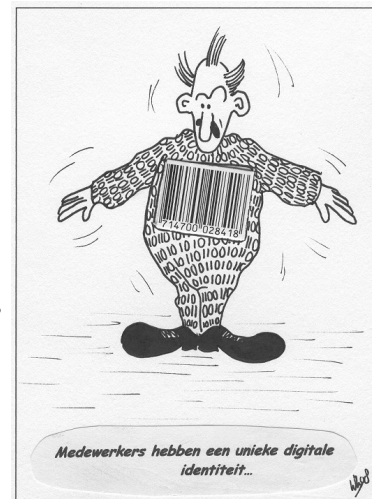
De autorisatie van afnemers voor het betrekken van services en gegevens is een aangelegenheid van de gehele overheid. De opzet van een overheidsbrede autorisatievoorziening, waarin de autorisatieregels logisch zijn ingericht, is daarom wenselijk. Dit is een uitdaging, Role Based Access Control (RBAC)⁴² is een ambitieuze stap. Bij de inrichting is het zaak de relevante logische kenmerken te benoemen die (optioneel) in deze autorisatiebouwsteen worden opgenomen.

Kenmerken (variabelen) waarop autorisatie kan worden gebaseerd, zijn: (applicatie)functies, data, apparaten, plaats, tijd en rollen. In de rol van ambtenaar bijvoorbeeld mag iemand – zodra authenticatie met succes heeft plaatsgevonden – alle kantoorapplicaties en *content* op het intranet gebruiken op elke plaats, op elk tijdstip en vanaf elk apparaat. Daarbij is het van belang er goed op toe te zien, wanneer iemand toegang zoekt of krijgt, wanneer er wordt uitgelogd en wat er in de tussentijd gebeurt. Toegang tot de personeelsgegevens is echter beperkt tot de eigen data van de ambtenaar in kwestie. Ook door het logisch inrichten van het autorisatiedeel in de fysieke toegangscontrole wordt de kans op een voor gebruiker en beheerder flexibele inrichting vergroot.

Principe 2.1.1.1

Binnen de Rijksdienst beschikken medewerkers over een unieke digitale identiteit.

Toelichting: Deze identiteit zal gebaseerd zijn op het Burgerservicenummer (BSN), zoals wettelijk is bepaald.⁴³ Het gebruik van BSN binnen de overheid is in relaties met haar personeel mogelijk als de navolgende vragen bevestigend beantwoord kunnen worden: "Is de gegevensverwerking nodig? Is het gebruik van het personeelsnummer nodig? Uiteraard kan een medewerker meerdere rollen hebben; deze vragen wellicht om verschillende niveaus van autorisatie en/of beveiliging op basis van dezelfde unieke identiteit.



Principe 2.1.1.2

Binnen de Rijksdienst werken medewerkers plaats-, tijd- en organisatieafhankelijk.

Toelichting: Dit principe heeft te maken met de wens van mobiliteit en flexibiliteit van medewerkers en is een van de besturingsprincipes van de Rijksdienst. Dit vraagt dus allerlei (technische) voorzieningen.

Principe 2.1.1.3

De Rijksdienst gebruikt generiek toepasbare middelen voor de authenticatie van medewerkers.

⁴¹ Dit principe is gericht op gebruikers die zo weinig mogelijk verschillende digitale identiteiten willen hebben, en vraagt om gemeenschappelijke afspraken en/of voorzieningen over de verschillende (applicatie- en organisatie) domeinen heen. Overigens is het bij de implementatie van dit principe van belang de keuzevrijheid zo veel mogelijk bij de gebruiker te leggen. Als deze om prangende redenen wel prijs stelt op een 'sleutelbos', zou hij/zij die moeten kunnen krijgen.

⁴² RBAC: an approach to restricting system access to authorized users. Ferraiolo, D.F. and Kuhn, D.R. (October 1992). "Role Based Access Control" (PDF). *15th National Computer Security Conference*: 554-563

⁴³ *Nadere memorie van antwoord op vragen van de Eerste Kamer 8 juni 2007*, pagina 14. Zie <http://www.eerstekamer.nl/9324000/1/j9vvgh5ihkk7kof/vhlfem1shvqw/f=y.pdf>.

Toelichting: Formele besluitvorming onder auspiciën van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hierover moet nog plaatsvinden. Het Burgerservicenummer binnen de ambtelijke dienst biedt hiervoor een goede basis. Denk daarbij ook aan beveiligde E-mails en elektronische handtekeningen. In IdM is Rijkspas het authenticatiemiddel en is BSN het unieke persoonsnummer voor een persoon.

Principe 2.1.1.4

Vertrouwelijke gegevens zijn onleesbaar gemaakt voor ongeautoriseerde kennisname.

Toelichting: Dit is mogelijk via encryptie. Encryptie kan worden gerealiseerd met behulp van PKI-Overheid (voor meer informatie raadpleegt u <http://www.pkioverheid.nl>). Zie artikel 13 van de Wet Bescherming Persoonsgegevens.

Principe 2.1.1.5

De Rijksdienst beveiligt de toegang tot diensten voor burgers en bedrijven met behulp van generieke authenticatiediensten.

Toelichting: Voor authenticatie wordt in beginsel DigiD(basisniveau met wachtwoord en pincode) gehanteerd, mogelijk in combinatie met PKI-Overheid, waarvan de eisen op het hoge betrouwbaarheidsniveau liggen.

Principe 2.1.1.6

Elektronische diensten waarin persoonsgebonden gegevens en transacties zijn opgenomen, verstrekt de Rijksdienst alleen aan geïdentificeerde, geauthenticeerde en geautoriseerde afnemers.

Toelichting: De Rijksdienst doet op het terrein van persoonlijke gegevens en transacties geen zaken met anonieme bedrijven en personen. Voor de gebruiker zijn diverse faciliteiten weggelegd. Zo kan de gebruiker aan beheervoorzieningen vragen of een identiteitsdocument, paspoort en of rijbewijs wel geldig zijn. Zo kan voor een persoon voor een loket die z'n BSN is vergeten bij een beheervoorziening het BSN worden opgevraagd en als je beschikt over een BSN kan achterhaald worden over welke mijnheer of mevrouw het gaat. Zo moet er ook voor het vergewissen een aantal stappen worden doorlopen.

Principe 2.1.1.7

Binnen de Rijksdienst zijn handelingen van een interne medewerker herleidbaar tot de persoon in kwestie.

Toelichting: Het gaat hier om handelingen die leiden tot een verbintenis van de Rijksdienst met andere overheidsorganisaties en tussen de Rijksdienst en burgers, bedrijven en instellingen. Uiteraard zijn er wel specifieke situaties waarin het persoonlijk privacybelang van de medewerker prevaleert. Denk bijvoorbeeld aan het raadplegen van een vertrouwenspersoon.

Applicaties

Binnen diverse ministeries zijn waardevolle aanzetten gedaan voor beschrijvingen van functionele componenten, aanzetten die als *good practices* kunnen worden gezien. Bij het Ministerie van LNV is er bijvoorbeeld in het kader van de Frontoffice architectuur een zogenaamde grondplaat applicatieservices opgesteld waarin applicatieservices die zo generiek mogelijk - d.w.z. onafhankelijk van regeling of dienst\productgroep - maar voor de organisatie naar logische en herkenbare eenheden zijn weergegeven. Applicatieservices zijn zelfstandige eenheden van functionaliteit, die op zichzelf bruikbaar zijn voor gebruikers. Bij het Ministerie van Defensie is bijvoorbeeld een IV-servicesmodel (ISD) opgesteld. Het doel van dit model is om de totale geïntegreerde informatievoorziening in zijn samenstellende delen te laten zien. Het biedt een inrichtingsonafhankelijk beeld van de informatievoorziening en vormt de schakel tussen bedrijfsarchitectuur en technische architectuur. Het ISD is een bestemmingsplan dat als leidraad dient voor IV-projecten. Meer informatie over

deze maar ook andere departementale architectuurproducten is terug te vinden op de samenwerkingsruimte architectuur⁴⁴.

Principe 2.1.2.1

De inzet van productiefactoren voor het verlenen van diensten en services vindt plaats op basis van een kosten-baten analyse..

Toelichting: ICT biedt onder andere mogelijkheden die een doeltreffender en doelmatiger afhandeling van het proces mogelijk maken. Dit principe is van groot belang voor de wens de Rijksdienst te verkleinen en tegelijk effectiever te maken.

Principe 2.1.2.2

Binnen de Rijksdienst zijn de bedrijfsprocessen op een uniforme wijze geautomatiseerd.

Toelichting: Hierdoor kan de afhandeling van zaken en/of activiteiten op het juiste moment door de juiste persoon worden geborgd. Centraal staat het werkproces en niet de werking van de ICT-applicaties. Zodra de bedrijfsfuncties van de Rijksdienst zijn gestandaardiseerd en worden ondersteund door standaardapplicaties, kan hier alleen van worden afgeweken als er een duidelijke *businesscase* ligt. Applicaties voor het geautomatiseerd ondersteunen van werkprocessen zijn bijvoorbeeld *business process-management*, *workflowmanagement*, documentmanagement, elektronisch archief en *contentmanagement*.

Principe 2.1.2.3

Services zijn inhoudelijk uniek.

Toelichting: Elke functionaliteit wordt door één unieke service afgedekt. Hergebruik wordt bevorderd.

Principe 2.1.2.4

Medewerkers en applicaties werken met elkaar samen op basis van services.

Toelichting: De overheid als een netwerk van vele organisaties, medewerkers en applicaties die services leveren aan elkaar.

Principe 2.1.2.5

Applicaties zijn modulair opgezet.

Toelichting: Informatiesystemen zijn modulair ingericht, zodat ze snel en eenvoudig kunnen worden aangepast aan de telkens wijzigende functionaliteit. Dit principe is gericht op het reduceren van de complexiteit en op herbruikbaarheid. Impliciet ligt deze benadering in de lijn van de Service Georiënteerde Architectuur (SGA).

Principe 2.1.2.6

De Rijksdienst gebruikt gemeenschappelijke functionele componenten.

Toelichting: (zie ook paragraaf 2.8). Op basis van het bedrijfsfunctiemodel worden er per bedrijfsfunctie functionele componenten vastgesteld. Daarnaast zijn er ook generieke functionele componenten, die voor alle bedrijfsfuncties gelden (bijvoorbeeld authenticatie). De functionele componenten worden omgezet in gemeenschappelijke voorzieningen (bijvoorbeeld *workflowmanagement* ter ondersteuning van handmatige taken). Hierbij is aandacht nodig voor de granulariteit van de componenten. Afhankelijk van de functionele component en de kanaalkeuze zal de verhouding tussen handmatig en softwarematig handelen worden bepaald. Alle medewerkers en applicaties (ook domeinspecifieke) gebruiken vastgestelde kaders en standaarden (bijvoorbeeld 'overheidswebrichtlijnen'). Gebruikte standaarden moeten (inter)nationaal zijn erkend en maatschappelijk geaccepteerd.

⁴⁴ Samenwerkingsruimte: <http://samenwerken.rijksweb.nl/exec/folderread/bbdfdhcgdefd?id=8684-766f66666f6c>

Dienstverleningskanalen houden rekening met de generieke bouwstenen van de e-overheid. De Rijksdienst sluit hier dan ook naadloos op aan maar zal ze wel inhoudelijk toesnijden op haar eigen organisatie. Denk aan het hergebruik van bijvoorbeeld DigiD, e-formulieren, PIP, specifieke zoekmachines, bedrijvenloket, burgerloket, het overheidscontactcentrum, de basisregistraties, de Overheidsservicebus (OSB), de gemeenschappelijke machtigingsvoorziening (GMV), enz.

Services spelen een belangrijke rol in de e-overheid. Gezien de relatieve onbekendheid met dit fenomeen binnen de overheid, heeft het Kenniscentrum e-overheid een afzonderlijke publicatie uitgebracht, waarin de summere toelichting die NORA geeft, wordt uitgediept.⁴⁵

Principe 2.1.2.7

Services zijn binnen de Rijksdienst voor iedereen beschikbaar en bruikbaar.

Toelichting: Het ontwikkelen van een Rijksserviceregister, bij voorkeur als onderdeel van een landelijk serviceregister, is noodzakelijk (zie de resultaten van het ICTU-programma Overheidsdienstenplatform).

Principe 2.1.2.8

Voor de realisatie van geautomatiseerde oplossingen geldt te allen tijde de voorkeursvolgorde: 1) inzet van generieke e-overheidsbouwstenen voor de (Rijks)overheid; 2) hergebruik van bestaande componenten; 3) inzet van pakketsoftware; 4) inzet van maatwerk.

Toelichting: Veel standaardfaciliteiten zijn tegenwoordig beschikbaar als kant-en-klaar product, al dan niet in de vorm van een *open source*-oplossing. Voor standaardfaciliteiten wordt gebruik gemaakt van dergelijke *off-the-shelf* producten. Uitgangspunt is dat deze producten niet zijn aangepast aan aanvullende en of specifieke functionele wensen. Alleen een aantoonbaar veel betere afstemming op het te ondersteunen bedrijfsproces en/of overduidelijke kostenbesparingen kan de voorkeursvolgorde beïnvloeden.

Dit principe wordt ook wel aangeduid als 'standaard tenzij...' De *open source*-discussie past in ieder geval niet in dit principe, aangezien de inzet van *open source*-toepassingen impliciet in de genoemde volgorde zit ingebakken. Daarnaast heeft de implementatie van *open source*-applicaties ook andere consequenties. Denk bijvoorbeeld aan juridische afspraken met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Bij het inzetten van pakketsoftware geniet bij gelijke geschiktheid *open source*-programmatuur altijd de voorkeur.

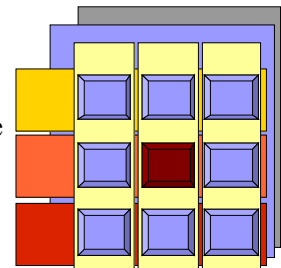
Principe 2.1.2.9

Geautomatiseerde hulpmiddelen hebben Rijksbreed een eenduidige *look and feel* en navigatiestructuur.

Toelichting: Applicaties maken gebruik van dezelfde ergonomische standaarden. Ook als applicaties met elkaar worden geïntegreerd, blijft dit gelden. Hierdoor is het mogelijk dat medewerkers binnen de Rijksoverheid flexibel inzetbaar zijn, aangezien de applicaties op dezelfde wijze werken.

3.3.2 Berichten en gegevens

Berichten- en gegevensservices zijn te beschouwen als een bundel van minimaal twee uitgewisselde berichten. Berichten bevatten op hun beurt gegevens. Eerst wordt ingegaan op gegevens, dan volgen de principes voor berichten en ten slotte de principes voor de uitwisseling van berichten.



Toegankelijkheid van gegevens

Principe 2.2.1.1

⁴⁵ NORA toegelicht, *Service Gerichte Architectuur*, versie 1.0, oktober 2007.

De informatieverstrekking aan de afnemer ondervindt geen hinder van het systeembeheer.

Toelichting: Het systeembeheer verloopt voor de eindgebruiker onzichtbaar. De afnemer is alleen geïnteresseerd in de informatie en niet in de achterliggende beheerprocessen. Bovendien willen afnemers geen last hebben van *updates* en *upgrades* van de systemen die de informatie leveren. De klant mag dus geen hinder ondervinden van systeembeheer ('hoe'). Goed beheer van de informatie ('wat') is het uitgangspunt.

Principe 2.2.1.2**Openbare informatie is toegankelijk via publieke netwerken.**

Toelichting: Beleid en regelgeving worden in onderlinge samenhang via internet ontsloten. Als leidraad hiervoor dienen de richtlijnen in het *Procedurehandboek* van het programma Overheid heeft Antwoord. Zie ook www.adviesoverheid.nl en de Baseline Informatiehuishouding. Deze baseline beschrijft een overheidsbrede ontsluiting van allerlei soorten gegevens en documenten in Nederland.

Beheren en registreren van gegevens**Principe 2.2.2.1****Gegevens, berichten en documenten zijn voorzien van metagegevens.⁴⁶**

Toelichting: Zie het programma Informatie op Orde. Metagegevens worden zoveel mogelijk automatisch door het proces gegenereerd en toegekend.

Principe 2.2.2.2**Op het moment dat gegevens worden ontvangen of gegevens wijzigen, registreert de Rijksdienst metagegevens.**

Toelichting: Databasegegevens zijn herleidbaar tot de bron. Gegevens, documenten en berichten worden voorzien van metagegevens. Bij voorkeur gebeurt dit automatisch. De Rijksdienst houdt bij de registratie van gegevens rekening met digitale duurzaamheid.

Dit principe speelt ook een belangrijke rol in het programma Informatie op Orde. Mede in dit kader moeten er afspraken worden gemaakt over een standaard voor metadatering. Hiervoor kan worden teruggegrepen op de standaarden die zijn ontwikkeld in het programma Overheid heeft Antwoord.

Voor de goede orde: het bestaan van een centrale afspraak over beheer en registratie van gegevens houdt niet in dat *alle* gegevens verplicht centraal moeten worden vastgelegd. Dit kan wel, maar decentraal beheren en registreren is ook mogelijk. Zie ook de Baseline Informatiehuishouding,

Principe 2.2.2.3**Elk gegeven kent één aanwijsbaar verantwoordelijke voor de kwaliteit en het beheer.**

Toelichting: Elk gegeven kent een verantwoordelijke, persoon of bedrijfsfunctie en een beheerder. Daarmee is het *single point of control* geregeld. De kwaliteit wordt bepaald door actualiteit, juistheid, vertrouwelijkheid, beschikbaarheid en volledigheid. De verantwoordelijke geeft aan wat de kwaliteit is en maakt deze bekend ('*service level*'). Binnen de e-overheid ziet de verantwoordelijke van een gegeven erop toe dat het opgeslagen gegeven steeds aan de afgesproken kwaliteitsnorm voldoet. Daarbij kan via (service)afspraken met andere organisaties een deel van de kwaliteitsborging door derden worden uitgevoerd.

De verantwoordelijke attendeert alle partijen die daar belang bij hebben op veranderingen in de administratieve werkelijkheid van de Rijksdienst.

De afnemers van basisgegevens kunnen zich abonneren op veranderingen die worden doorgevoerd in basisregistraties.⁴⁷ Zij worden hiervan dan automatisch op de hoogte gebracht. Dit gebeurt bij voorkeur in de vorm van een service. In de GBA zijn dergelijke services (zowel *push*- als *pull*-gegevensverstrekking) in velerlei

⁴⁶ Raadpleeg Archiefwet, NEN-ISO (zie bijlage F).

⁴⁷ <http://www.e-overheid.nl/thema/basisvoorzieningen/basisregistraties/>

gedaanten beschikbaar. Ze zijn gebaseerd op het wettelijke takenpakket van afnemers en keurig gegoten in formele autorisatiebesluiten (Informatiebeveiliging). Het zou handig zijn een dergelijk autorisatie- en servicemechanisme in een generieke (GOB-)dienst onder te brengen. In NORA wordt in dit verband gesproken over ‘gebeurtenisdiensten’ en ‘saneringsdiensten’.

Principe 2.2.2.4

Gegevensverzamelingen van de Rijksdienst staan ter beschikking van de gehele overheid.

Toelichting: Dit principe ondersteunt de gedachte van eenmalige uitvraag en opslag voor meervoudig gebruik van gegevens. Gegevens die door meerdere processen en kerndepartementen worden gebruikt, worden ontleend aan de Nederlandse basisregistraties, aangevuld met sectorregistraties en Rijksregistraties.

Semantiek

Principe 2.2.3.1

Het Rijk kent een semantisch basismodel.

Toelichting: De taal waarin de semantische modellen zijn genoteerd, moet niet voorsorteren op technologische keuzes. Omdat ze technisch neutraal zijn, kunnen de semantische modellen worden gebruikt en hergebruikt voor een hele reeks aan technologieën. Op zijn beurt is het semantisch model weer gerelateerd aan procesbeschrijvingen.

Semantische modellen maken een expliciet onderscheid tussen ‘objecten’ en ‘gebeurtenissen’. Op het niveau van de Rijksdienst worden deze op een systematische wijze beschreven. Daartoe is het nodig voor de Rijksdienst een bedrijfsobjectmodel op te stellen; hieraan wordt al geruime tijd hard gewerkt. Leidend zijn de definities en taxonomie van gegevens in de nationale basisregistraties. Binnen de e-overheid worden voor dergelijke gegevens de definitie en taxonomie gevolgd van de basisregistratie waar het betreffende gegeven in voorkomt. In de *Stelselcatalogus* zijn nauwkeurige vereisten opgenomen voor gegevens in de basisregistraties. Als uitgangspunt wordt hierbij uitgegaan van de semantische kern, die het (statisch) objectmodel is waar op landelijk niveau deeltaxonomieën op moeten aansluiten om semantische interoperabiliteit (uitwisselbaarheid) op inhoud van berichten te kunnen waarborgen. Zie Afbeelding 22, zoals die ook in NORA is weergegeven.



Afbeelding 22: de semantische kern

Principe 2.2.3.2

Onderscheid tussen inhoudelijke en procesgegevens

Toelichting: Als opslagstructuren, processen en organisaties nader worden bezien, dan zijn in de praktijk opslagstructuren (lees ook gegevensarchitecturen), als ze correct beschreven zijn, weinig aan verandering onderhevig.; dat geldt in veel mindere mate voor processen en organisatiestructuren. Onwenselijk is dat als organisaties en/of je processen veranderen, opslagstructuren als gevolg daarvan mee zou moeten veranderen. Er is dus vooral scheiding gewenst tussen stabiele zaken en dynamische in beweging zijnde zaken.

Principe 2.2.3.3

Content is kanaalafhankelijk opgeslagen en wordt kanaalafhankelijk aangeboden.

Toelichting: Dit principe draagt in sterke mate bij aan de *multichannel*-gedachte en aan het tijd-, organisatie- en plaatsonafhankelijk werken.

Principe 2.2.3.4

Berichten zijn conform de definities uit het semantisch basismodel Rijk.

Toelichting: De Rijksdienst regelt via interne afstemming de definiëring, betekenis en harmonisering van gegevens. Zie ook 2.2.3.1..

Principe 2.2.3.5

De vervuiler vertaalt en betaalt.

Toelichting: Een partij die afwijkt van de standaard, draagt daarvan zelf de consequenties. Binnen de Rijksdienst is een standaard opgesteld voor het vastleggen van gegevens, het berichtformaat en de datacommunicatie. Zie ook paragraaf 3.3.3. Meer informatie hierover vindt u in NORA.

Basisregistraties

Principe 2.2.4.1

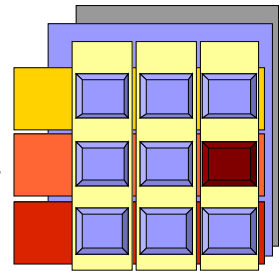
Het gebruik van de (Nederlandse) basisregistraties door en binnen de Rijksdienst is verplicht.

Toelichting: Het verplichte gebruik van de basisregistraties wordt wettelijk geregeld per basisregistratie; inmiddels is dit voor GBA en Kadaster⁴⁸ al geregeld. Zie ook afgeleid principe 1.3.1.5 waarin wordt gesproken over het eenmalig verstrekken van brongegevens.

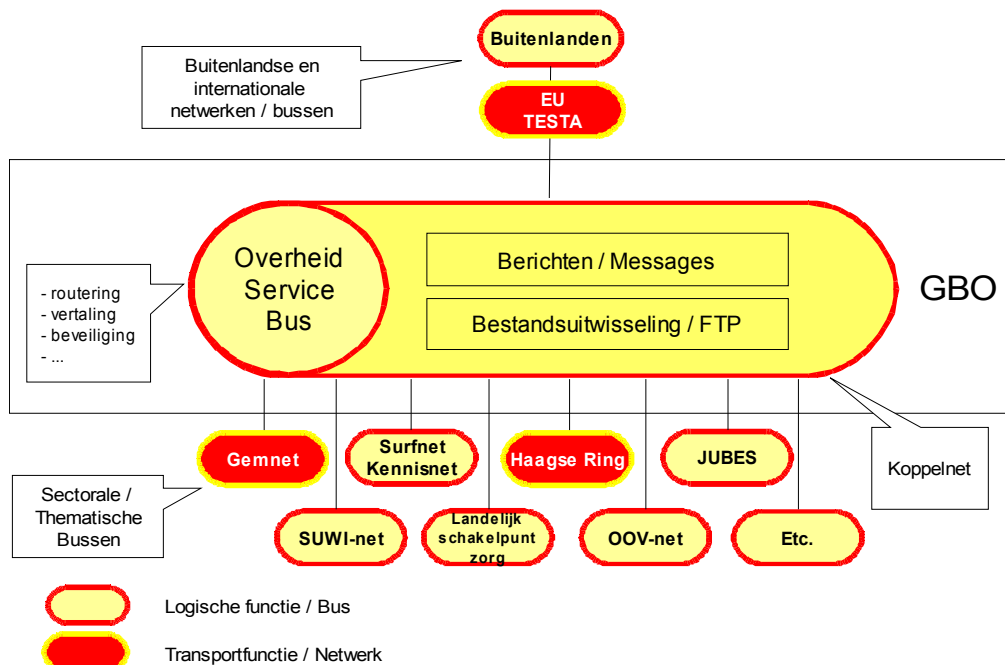
3.3.3 Informatie-uitwisseling

Het stroomlijnen van de informatiehuishouding van de Rijksdienst veronderstelt een doordachte architectuur voor het berichtenverkeer – of liever: de uitwisseling van services. Hiervoor zijn in principe twee voorzieningen nodig:

- een netwerk dat alle computers en dergelijke met elkaar verbindt;
- aan het netwerk toegevoegde voorzieningen die het verkeer van services regelen, zogenaamde ‘servicebussen’.



De eerste voorziening, het netwerk, is ingevuld in de vorm van de Haagse Ring. Er zal nu moeten worden nagedacht over de servicebussen. De ambitie is om een gezamenlijke voorziening op te zetten. (zie Afbeelding 23) Dit gebeurt gefaseerd: eerst één *enterprise-servicebus* (ESB) per departement, vervolgens één ESB per cluster departementen, dan één gezamenlijke ESB voor alle departementen, en ten slotte één Overheids-servicebus (OSB). Voor het doorlopen van de eerste drie niveaus is nog geen keuze gemaakt. Dat er een Overheidsservicebus komt, is wel besloten, maar het overslaan van niveau 1, 2 of 3 zou een risico kunnen in-



Afbeelding 23: Hiërarchie van servicebussen

⁴⁸ Zie www.kadaster.nl/basisregistraties; www.vrom.nl/basisregistraties

houden. De functionaliteit van de Overheidsservicebus kan te beperkt zijn om aan de wensen van de dertien departementen te voldoen. Het is aan de departementen om te besluiten of ze hier samen in op willen trekken.

Via de Haagse Ring wordt de Rijksdienst gekoppeld aan:

- de overige landelijke netwerken van de overheid (in het kader van het project Koppeling Landelijke Netwerken);
- de Overheidsservicebus, de extra functies die worden toegevoegd aan het overheidsnetwerk. Deze wordt momenteel ontwikkeld door het ICTU-programma Overheidsdienstenplatform (ODP).

Afbeelding 23 toont de zojuist beschreven koppeling van de Rijksdienst, via de Haagse Ring, aan de Overheidsservicebus. Via de Overheidsservicebus zijn vervolgens weer verbindingen mogelijk met andere sectoren, zoals gemeenten, sociale zekerheid, onderwijs, zorg, justitie en politie, openbare orde en veiligheid, enz. Die bijzonderheid is dat sommige van die sectoren de landsgrenzen overschrijden en noodzakelijkerwijs aangesloten zijn met internationale netwerken. (o.s. buitenlandse dienst, attachés)

Principe 2.3.1.1

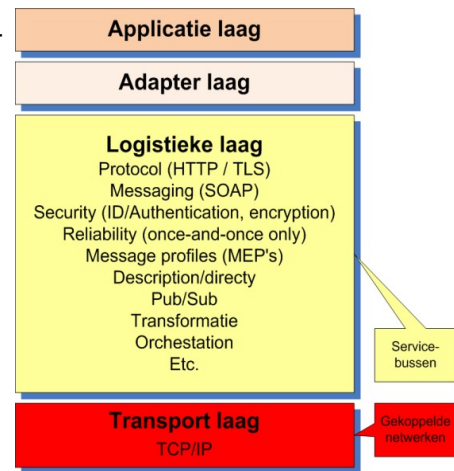
Het berichtenverkeer binnen de Rijksdienst is gebaseerd op algemeen geaccepteerde standaarden.

Toelichting: Zie hoofdstuk 2.9 en de standaardenlijst in bijlage F.

Principe 2.3.1.2

De Rijksdienst maakt functionele afspraken over gegevensuitwisseling.

Toelichting: Dit principe heeft geen betrekking op de technische, maar op de logische koppeling. Zie Afbeelding 24. De koppeling van organisaties aan bussen vindt plaats via *business-process-managementoplossingen*. Het is van belang aansluiting te vinden bij ontwikkelingen die op dit gebied al lopen binnen de Rijksdienst.



Afbeelding 24: Transport versus logistiek (bron: PSA Grenzeloos overheidsnetwerk, versie 0.4)

Het uitgangspunt is uiteraard uniformering van contactfunctionaliteit, al is het maar vanuit efficiency-overwegingen.

Het uitgangspunt is uiteraard uniformering van contactfunctionaliteit, al is het maar vanuit efficiency-overwegingen.

Principe 2.3.1.3

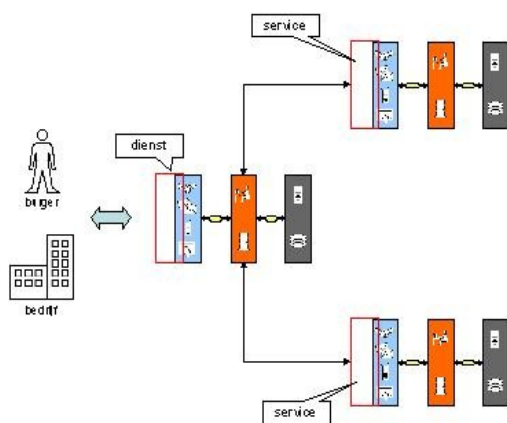
Inkomende en uitgaande formele communicatie met afnemers van diensten wordt elektronisch gearchiveerd.

Toelichting: Veel beter dan in het verleden het geval was (vanwege de papieren rompslomp), kan op deze wijze informatie worden gedeeld en uitgewisseld.

Principe 2.3.1.4

Services zorgen voor een losse koppeling tussen gebruiker en leverancier.

Toelichting: Het betreft hier het zogenaamde *loosely coupled*-idee: als er geen dringende reden is om een serie activiteiten direct (*realtime* of *semi-realtime*) af te handelen, is



Afbeelding 25: Organisaties leveren via services samen diensten aan burgers en bedrijven

ontkoppeling tussen de betrokken processtappen gewenst.

Processen worden uitgevoerd door actoren (mens of machine) om een dienst, een product of een service te leveren. Afbeelding 25 toont schematisch hoe een willekeurige overheidsorganisatie een dienst levert aan een burger of bedrijf. De overheidsorganisatie maakt op haar beurt weer gebruik van de services die worden geleverd door twee andere organisaties. De service die aan de eindklant wordt geleverd, *kan* dus weer zijn opgebouwd uit onderliggende services – zonder dat de burger of het bedrijf hier iets van merkt (hoogstens dat de dienst completer is dan vroeger).

Principe 2.3.1.5

Bij services die deel uitmaken van een bedrijfs- of werkproceskoppeling van transactionele aard, is een transactieprotocol (met compenserende acties) aanwezig.

Toelichting: Iedere schakel moet meewerken en de transactie moet worden afgemaakt. Gebeurt dit niet, dan moet alles teruggedraaid kunnen worden.

3.4 Principes voor de technische architectuur

Deze paragraaf gaat dieper in op de IT-architectuur van de Rijksdienst. De *technische architectuur* (zie NORA) beschrijft het samenstel van machines, opslagvoorzieningen en netwerkcomponenten vanuit technologische optiek. Het is een middel om – als uitwerking van de dienstgerichte architectuur (*service oriented architecture*) – de uitwisseling van informatie tussen applicaties te verwezenlijken. De technische architectuur bestaat uit drie aspecten:

- technische componenten: de technische actoren (*clients*, servers) en generieke software (*middleware*);
- gegevensopslag: de technische representatie van gegevens;
- netwerk: voorzieningen waarmee berichten worden uitgewisseld.

De technische architectuur vormt het kader voor de technische infrastructuur van de organisatie: de *hardware* (het platform) waarop de informatievoorziening draait, veelal opgenomen in een *netwerk*, en de *software* die applicaties in staat stelt met elkaar samen te werken (zogenaamde '*middleware*').⁴⁹

De technische infrastructuur biedt feitelijk services aan de bovenliggende informatiearchitectuur. De technische infrastructuur biedt hiervoor een werkplek, server, opslag, netwerk en fysieke omgeving. NORA maakt geen expliciete keuzes voor de intern in te zetten apparatuur, platformen of netwerkvoorzieningen. Bij MARIJ ligt dit anders. MARIJ wordt immers toegepast door Rijksbrede projecten en programma's die juist als doel hebben om op dit gebied binnen de Rijksdienst meer uniformiteit te bewerkstelligen. Het programma' DWR, levert voor het Rijk als concern een belangrijke bijdrage.

- 1 Er wordt één technische infrastructuur neergezet die door andere dienstverleners gebruikt kan worden (bijv P-direkt).
- 2 Het realiseren van een transparante, eenduidige infrastructuur maakt het mogelijk om functionaliteit eenmalig te ontwikkelen en voor alle Rijksambtenaren beschikbaar te stellen. Dit maakt het ook weer mogelijk om sneller in te spelen op nieuwe eisen en wensen vanuit concern of politiek (bijv. Open Source).
- 3 Één infrastructuur maakt het mogelijk om de regie op het beheer vorm te geven binnen één regie-organisatie.

⁴⁹ Wagter, v.d. Berg, Luijpers en Van Steenberg, *DYA. Snelheid en samenhang in business- en ICT-architectuur*, Uitg. Tutein Nolthenius, Den Bosch, 2001.

- 4 De DWR levert het communicatieplatform voor de Rijksdienst. Zo kunnen werknemers snel op een eenduidige manier worden bereikt en kunnen de doelstellingen van het project O.N.S worden behaald.
- 5 Een transparante (technische) infrastructuur maakt het mogelijk dat gebruikers plaatsonafhankelijk bij de benodigde informatie kunnen komen waardoor de flexibiliteit en ontkokering van de organisatie ondersteund kan worden. Het werken in tijdelijke werkverbanden (bijv Jeugd en Gezin) wordt vergemakkelijkt omdat interdepartementaal van dezelfde voorziening gebruik wordt gemaakt.
- 6 Gebruikers kunnen elkaar makkelijker vinden waardoor efficiënt en effectief gebruik gemaakt kan worden van de binnen de Rijksdienst aanwezige kennis.
- 7 Nieuwe, moderne functionaliteit vergroten de aantrekkelijkheid van de Rijksoverheid als werkgever.

Digitale Werkomgeving: concern perspectief



Afbeelding 26: digitale werkomgeving vanuit concern perspectief

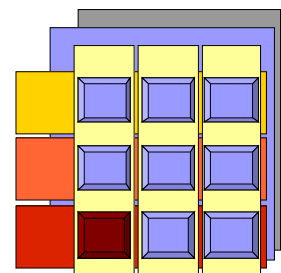
Dit is treffend in beeld gebracht door middel van Afbeelding 26.

3.4.1 Technische componenten

Principe 3.1.1.1

De Rijksdienst maakt gebruik van generieke technische voorzieningen.

Toelichting: Welke gemeenschappelijke technische componenten er worden ingezet,



vloeit voort uit de functionele eisen en wensen van medewerkers en afnemers, die plaats-, tijd- en organisatieafhankelijk willen werken. Op basis hiervan maken projecten en programma's een keuze voor bepaalde componenten (services of bouwstenen). Deze worden vervolgens opgenomen in een Rijksbrede lijst (Rijks-serviceregister of Rijksbouwstenen). Voorbeelden: DigiD, Rijksweb, Rijksinternet, Rijksconnect, Haagse Mail Relay, enz. (zie bijlage H. Gemaakte keuzes moeten enerzijds voldoen aan MARIJ en anderzijds maximaal door alle kerndepartementen worden ondersteund ('pas toe of leg uit' of 'comply or explain'). Zie Afbeelding 27.

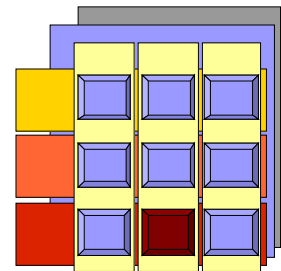
Principes 3.1.1.2

Binnen de Rijksdienst gebruiken medewerkers *web-enabled* applicaties voor contacten en transacties.

Toelichting: De applicatie die benaderd wordt hoeft in het geheel niet "*web-enabled*" te zijn indien de applicatie bestaat uit een gelaagde applicatiearchitectuur met voldoende ont koppeling. Een portal service kan een service van een applicatie aanroepen en de geretourneerde informatie in de portal (webbased) presenteren. Gekozen is voor de term "*web-enabled*" omdat veel applicaties geen gebruik maken van web-services. Het is verstandig om onder architectuur via web-enabling en portal enabling, toe te groeien naar een service geïntegreerde architectuur. Dit afhankelijk van het huidige applicatielandschap en functionele behoeften vanuit de gebruikersorganisaties.

3.4.2 Gegevensopslag

In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat overheidsorganisaties gebruikmaken van Nederlandse basisregistraties, sectorregistraties en Rijksregistraties. In deze paragraaf worden nog enkele aanvullende principes benoemd voor de gegevensopslag op Rijksdienstniveau. Onder 'gegevensopslag' wordt in dit verband verstaan: de opslag van gestructureerde gegevens in databases en de opslag van semi-gestructureerde gegevens, voorkomend op documenten, in documentmanagementsystemen.



Principe 3.2.1.1

De structurering van gegevensopslag is afhankelijk van de functionele context.

Toelichting: Er zijn twee invalshoeken: 1) regelgeoriënteerde administraties (bijvoorbeeld belastingadministratie, salarisadministratie, financiële boekhouding) hebben behoefte aan gestructureerde gegevensopslag; en 2) kennisgeoriënteerde informatiehuishoudingen zijn gebaat bij ongestructureerde gegevensopslag en kennisgestuurde zoekmachines (zoals Google).

Principe 3.2.1.2

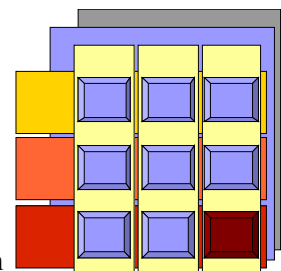
Gegevensverzamelingen zijn op een standaard manier beschreven.

Toelichting: Zie tekst standaarden in hoofdstuk 2 en de lijst met standaarden.

Principe 3.2.1.3

De opslag van gegevens in databases is flexibel.

Toelichting: De gegevensopslag in databases is onafhankelijk van specifieke bedrijfsprocessen. Dit vergroot de flexibiliteit, verhoogt de aanpasbaarheid, en reduceert de kosten van beheer en onderhoud (de structuur hoeft niet te worden aangepast bij elke wijziging in proces of volgorde).



3.4.3 Netwerk

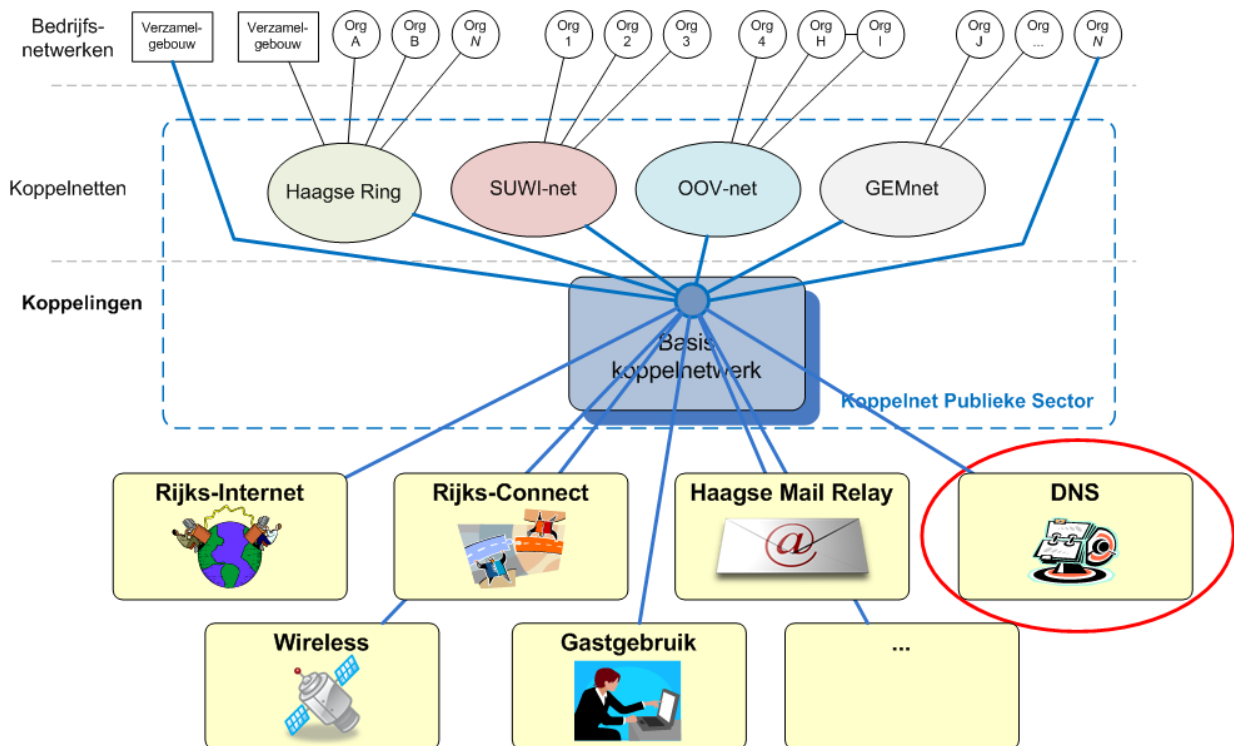
Organisaties binnen de overheid werken steeds meer samen. Deze samenwerking kan zich beperken tot de uitwisseling van informatie alleen, maar ook veel verder gaan. In dit laatste geval zijn allerlei onderdelen van de organisatie op elkaar afgestemd. De

samenwerking wordt ondersteund met (randvoorwaardelijke) ICT-middelen.

Organisaties moeten elkaar kunnen bereiken en met elkaar kunnen communiceren. Hiervoor is onder andere nodig:

- connectiviteit (gekoppelde netwerken);
- unieke adressen en één adressystematiek (IP);
- vertaling van servicenamen naar adressen (DNS).

Genoemde aspecten komen aan bod in de programma's Haagse Ring en Bundeling Landelijke Netwerken. Zie ook Afbeelding 27.



Afbeelding 27: Positionering van Rijksbrede bouwstenen, waaronder DNS, in virtuele overheidsnetwerken (bron: Globaal Ontwerp DNS, versie 0.3)

Principe 3.3.1.1

De digitale communicatie tussen overheden onderling en met burgers, bedrijven en instellingen verloopt via gemeenschappelijke netwerkvoorzieningen.

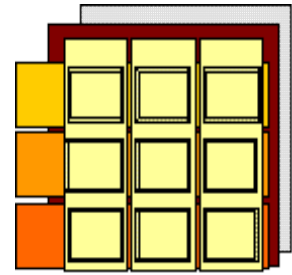
Toelichting: Er wordt uitsluitend gebruikgemaakt van de Haagse Ring (voor communicatie tussen de kerndepartementen), van Rijksconnect (voor communicatie tussen alle overheden) en van beveiligde internetverbindingen (voor communicatie met alle organisaties buiten de Nederlandse overheid). De communicatie tussen overheidsorganisaties verloopt bij voorkeur via private netwerken met een besloten karakter. Als alternatief kan een virtueel privaat netwerk (VPN) over publieke netwerken worden gerealiseerd. Communicatie tussen de overheid en burgers, bedrijven en instellingen zal vaak via openbare internetverbindingen verlopen.

3.5 Beheer

3.5.1 Vormen van beheer

Doorgaans wordt er een onderscheid gemaakt tussen drie vormen van beheer:

- *Functioneel beheer*
 Dit richt zich op het in stand houden van de functionaliteit van de ICT-voorzieningen, op een optimale aansluiting hiervan op de bedrijfsprocessen en de daarmee samenhangende klantwensen, en op het ordelijk kunnen beheren (creëren, gebruiken, bewaren, vernietigen) van gegevens. Een *best practice*-raamwerk op dit gebied is de Business information Services Library (BiSL).⁵⁰
- *Applicatiebeheer*
 Dit richt zich op verantwoord beheer en onderhoud – tijdens de hele levensduur van de bedrijfsprocessen – van applicatieprogrammatuur, gegevensverzamelingen en de bijbehorende documentatie. Een *best practice*-raamwerk op dit gebied is de Application Services Library (ASL).⁵¹
- *Technisch beheer*
 Dit richt zich op het in stand houden van de technische infrastructuur als geheel. Op dit gebied is al enige tientallen jaren de IT Infrastructure Library (ITIL)) is al enige tientallen jaren de *de facto* standaard op dit gebied.⁵²



3.5.2 Rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot beheer

In deze versie van MARIJ is deze paragraaf beperkt ingevuld. Het voornemen is om het aspect ‘beheer’ op een later tijdstip verder uit te werken, samen met vertegenwoordigers van enkele departementale beheereenheden. In samenspraak met departementale architecten is echter al wel besloten om als voorzet een tabel ‘Rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot beheer’ op te nemen. (zie verderop in dit hoofdstuk).

Tabel 4 bevat de rollen en bijbehorende verantwoordelijkheden met betrekking tot beheer.

⁵⁰ R. van der Pols, *BiSL, een framework voor Functioneel Beheer en Informatiemanagement*, Van Haren Publishing, 2005. Zie ook www.bisl.nl.

⁵¹ R. van der Pols, *ASL, een framework voor applicatiebeheer*, Ten hagen Stam, 2001. Zie ook www.aslfoundation.org.

⁵² Over ITIL is een keur aan boeken verschenen. Zie hiervoor <http://www.itil.co.uk/publications.htm>.

Scope	Gegevens		Applicatie		Technologie	
	Generiek	Specifiek	Generiek	Specifiek	Generiek	Specifiek
Onderwerp	Nederlandse Basisregisters	Rijksgegevensregisters	Generieke e-bouwstenen	Bedrijfseigen applicaties	Generieke en publieke infrastructuur	Interne infrastructuur
Eigenaar	Wettelijk toegewezen	Minister/SG/DG/IG	Shared service-centrum	Minister/SG/DG/IG	Nader in te vullen mits gewettigd	Minister/SG/DG/IG
Beheerder	Organisatie van wettelijk toegewezen eigenaar	Interne gegevensbeheerders	GBO	Intern functioneel en applicatiebeheer	Shared service-centrum	Systeembeheer (intern of uitbesteed)
Gebruiker	Gehele overheid	Alle overheidsorganisaties	Alle overheidsorganisaties	Organisatie en directe doelomgeving	Alle overheidsorganisaties	Kerndepartementen

Tabel 4: rollen en verantwoordelijkheden beheer

Wat generiek is, is mede afhankelijk van de keuzes ten aanzien van standaarden, gemeenschappelijke voorzieningen en e-bouwstenen. Er zijn ook voorzieningen die generiek toepasbaar zijn op een deel van de overheid. Voorbeelden zijn: sectorregistraties, Rijksregistraties en applicaties per bedrijfsfunctie.

Tussen eigenaar en beheerder bestaat een opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie. Afhankelijk van de organisatorische inrichting van het beheer (intern of uitbesteed) is dit een functionele verhouding of een klant/leverancier-verhouding.

Tabel 4 en de discussie daarover hebben geleid tot een aanvulling op het principe 1.1.1.2, zoals weergegeven in de volgende paragraaf.

3.5.3 Principes beheer

Principe 4.1.1

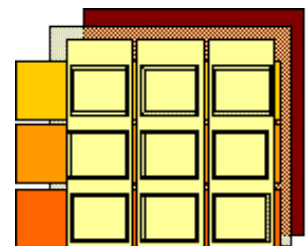
Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden met betrekking tot beheer van de informatievoorziening, zijn eenduidig binnen de Rijksdienst belegd.

Toelichting: Afspraken m.b.t. beheer zijn noodzakelijk om te voorkomen dat meervoudig gebruik van ICT-componenten leidt tot misverstanden of onenigheid m.b.t.

- semantiek en kwaliteit van gegevens;
- functionaliteit van en toegang tot geautomatiseerde toepassingen;
- en het gezamenlijk gebruiken van de technische infrastructuur.

3.6 Beveiliging en privacy

Kerndepartementen moeten zich conformeren aan allerlei voorschriften op het terrein van (informatie)beveiliging en privacybescherming.. De belangrijkste documenten, waarin deze zaken zijn terug te vinden, zijn Het *Beveiligingsvoorschrift Rijksdienst 2005* (BVR 2005), het *Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007* (VIR 2007) en het *Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst-Bijzondere Informatie* (VIR-BI).



Eveneens van belang voor de informatiehuishouding en informatiebeveiliging en privacybescherming in het bijzonder zijn de Archiefwet, de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB), de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB), de Wet Bescherming Persoonsregistratie (WBP) (en de daarvan afgeleide departementale regelingen voor de bescherming van persoonsgegevens) en de Wet Elektronische handtekeningen (WEH). Daarnaast zijn er kaders, zoals het Normenkader Informatiebeveiliging Rijksweb (NIR), het Normenkader Mobiele Datadragers, het Document Rijksbrede Departementaal Vertrouwelijke Standaard Webapplicaties, het Normenkader IdM en de Baseline Informatiehuishouding. De belangrijkste standaard voor informatiebeveiliging is de Code voor Informatiebeveiliging (ISO IEC 27001: 2007 nl).

Om de medewerkers van de Rijksdienst in staat te stellen grenzeloos (plaats-, tijd- en organisatieafhankelijk) hun werk te kunnen doen en samen te kunnen werken, moeten de nodige voorzieningen zijn geregeld, zowel op het niveau van de informatiearchitectuur, als op dat van de technische architectuur. In hoofdstuk 3 is daar nader op ingegaan en zijn ook de aspecten 'identificatie', 'authenticatie' en 'autorisatie' toegelicht. In paragraaf 3.6.3 worden de meest relevante principes genoemd die van belang zijn voor de beheersing van de informatiebeveiliging en voor de informatiehuishouding van de Rijksdienst. Voor meer specifieke informatie wordt verwezen naar de eerdergenoemde wet- en regelgeving en normenkaders, zoals in Bijlage F vermeld.

3.6.1 Begrippenkader

Voor het begrippenkader op het gebied van de informatiebeveiliging is het VIR 2007 uitgangspunt (zie Bijlage D). Het kernbegrip is het woord informatiebeveiliging zelf. Dit wordt gedefinieerd door gebruik te maken van de drie algemeen geaccepteerde aspecten van beveiliging: vertrouwelijkheid, beschikbaarheid en integriteit. Naast informatiebeveiliging, wordt het begrip betrouwbaarheid gehanteerd: de mate waarin de organisatie zich voor de informatievoorziening kan verlaten op een informatiesysteem. De betrouwbaarheid van een informatiesysteem is daarmee de verzamelterm voor de begrippen beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid. Het aspect controleerbaarheid speelt een belangrijke rol bij het afleggen van verantwoording over alle aspecten van informatiebeveiliging.

3.6.2 Verantwoordelijkheid

Informatiebeveiliging is geen doel op zich, maar levert een bijdrage aan de kwaliteit van de informatievoorziening binnen een organisatie en daarmee aan de betrouwbaarheid van de bedrijfs- en bestuursprocessen. VIR 2007 formuleert dit als volgt:

Informatiebeveiliging is een lijnverantwoordelijkheid en vormt een onderdeel van de kwaliteitszorg voor bedrijfs- en bestuursprocessen en de ondersteunende informatiesystemen.

De verantwoordelijkheid voor een toereikende organisatie van de informatiebeveiliging en -huishouding, en voor de toepassing van regels en normen, wordt gedragen door bestuurders. Tot voor kort was het PSG-beraad verantwoordelijk; mede als uitvloeisel van het programma Vernieuwing Rijksdienst wordt dit anders georganiseerd.

De kwaliteit van de bedrijfsvoering wordt geborgd door te werken volgens de Planning en Control cyclus (P&C cyclus, zie paragraaf 3.2.1 Organisatie, cluster besturing). Dit is de jaarlijkse terugkerende beleid-, begroting- en verantwoordingscyclus waarbinnen alle relevante bedrijfsvoeringaspecten in samenhang een plaats hebben. Om tot een evenwichtig, samenhangend en afdoend stelsel van beveiligingsmaatregelen voor een informatiesysteem te komen, wordt informatiebeveiliging geïncorporeerd in die cyclus. Door

informatiebeveiliging op te nemen in de P&C cyclus kan worden aangesloten op de verplichting onder de VBTB wetgeving (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) in de bedrijfsvoeringparagraaf verantwoording af te leggen over het functioneren van de informatiebeveiliging (dus de kwaliteitscirkel).

3.6.3 Principes beveiliging en privacy

Principe 5.1.1

Informatiebeveiliging is een integraal onderdeel van *corporate governance*.

Toelichting: In artikel 3 van VIR 2007 wordt de organisatie van de informatiebeveiligingsfunctie beschreven, inclusief de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. Als uitvloeisel van het VIR 2007 zorgt iedere Secretaris-generaal dat er een departementale beveiligingsorganisatie wordt ingericht en dat er in de jaarverslaggeving verantwoording wordt afgelegd over informatiebeveiliging en privacy.

Principe 5.1.2

Kerndepartementen richten een proces in voor de waarborging van de continuïteit van de diensten en services die via hun bedrijfsprocessen worden geleverd.

Toelichting: De bedrijfsprocessen moeten zodanig zijn ingericht dat ze voldoen aan wettelijke en/of beleidsmatige bepalingen (bijvoorbeeld op het gebied van cultureel erfgoed). Daarnaast moet de beschikbaarheid van services zijn geborgd. Uitgaande van algemene kaders zoals VIR en VIR-BI, zijn er twee niveaus waarop dit principe van toepassing is: 1) de samenwerking tussen twee of meer kerndepartementen; en 2) de samenwerking tussen (delen van) de Rijksdienst en één of meer andere overheids- of private organisaties.

Principe 5.1.3

Kerndepartementen die in ketens samenwerken, toetsen de toereikendheid van de waarborgen voor de persoonlijke levenssfeer (privacy) van natuurlijke personen bij hun ketenpartners.

Toelichting: De kerndepartementen gebruiken hierbij het ‘compliance-instrument’ van het College Bescherming Persoonsgegevens. Zie www.cbppweb.nl. In overleg met ketenpartners zijn de eisen aan de beschikbaarheid bij ernstige verstoringen gedefinieerd. Iedere overheidsorganisatie zal de beschikbaarheid van de elektronische diensten die zij aanbiedt, regelmatig testen binnen de gehele keten. Ketenorganisaties specificeren voor specifieke diensten en services bovendien maatregelen (op basis van de risico’s die samenhangen met de diensten en services) op het gebied van informatiebeveiliging ten behoeve van privacybescherming en de continuïteit van de bedrijfsvoering.

Principe 5.1.4

De (elektronische) verwerking van persoonsgegevens is transparant, controleerbaar en beheersbaar.

Toelichting: Transparante (elektronische) oplossingen bieden mogelijkheden om de verwerking van persoonsgegevens adequaat te beheersen.

