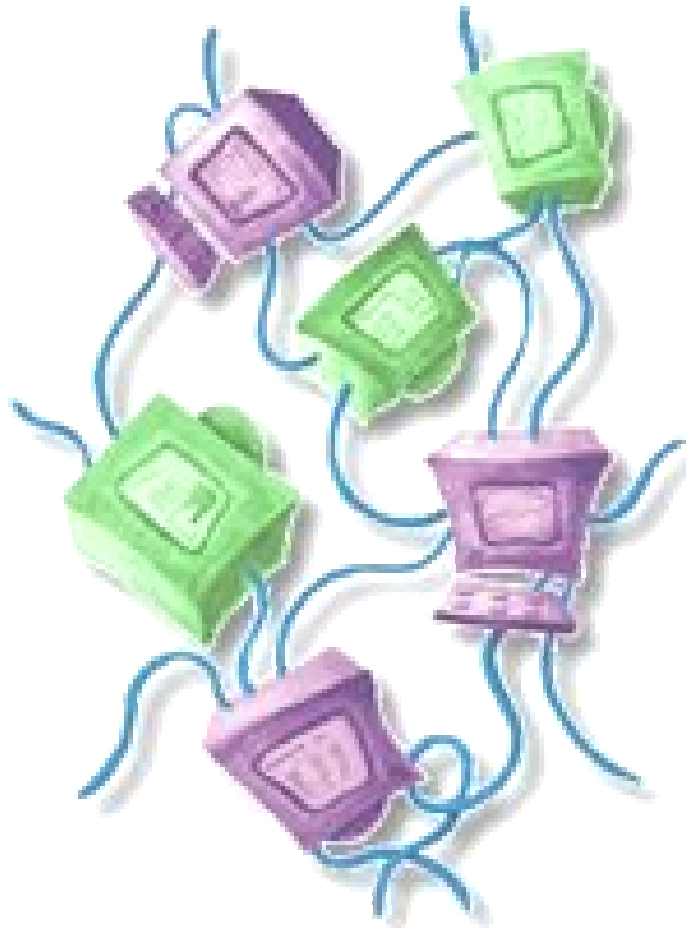


# ‘Netwerken onder architectuur?’



**Een analyse van de elektronische overheid en haar toekomstige architectuur aan de hand van de netwerkbenadering.**

# ‘Netwerken onder architectuur?’

**Een analyse van de elektronische overheid en haar toekomstige architectuur aan de hand van de netwerkbenadering.**

**Erasmus Universiteit Rotterdam**  
*Faculteit der Sociale Wetenschappen*

Afstudeerscriptie voor de opleiding *Bestuurskunde*

*Den Haag, augustus 2004*

**Begeleiding Erasmus Universiteit Rotterdam**  
Prof. dr. Victor Bekkers  
Dr. Vincent Homburg

**Begeleiding Stichting ICTU**  
Dr. ir. Pieter Wisse

**Student**  
Petra Noordzij (270197)



## Voorwoord

De samenleving verandert. In een hoog tempo worden we overspoeld met nieuwe producten en dat raakt het dagelijks leven van veel mensen. Een goed voorbeeld is de mobiele telefoon. Deze telefoons worden pas recent door iedereen gebruikt. Ze verhogen de mobiliteit en flexibiliteit, maar de permanente bereikbaarheid levert ook problemen op. Gezellige etentjes en serieuze gelegenheden worden regelmatig verstoord door de meest uiteenlopende 'ringtones' van mobiele telefoons. Werknemers, echtgenoten en kinderen moeten voortdurend laten weten waar ze zijn. De wereld wordt in een hoog tempo digitaal, de informatiesamenleving groeit en groeit. Bijna alles in ons dagelijks leven - werken, zaken doen, ontspannen en ontplooiën - wordt steeds meer digitaal ondersteund. Ik kan wel stellen dat informatie- en communicatietechnologie (ICT) niet meer weg te denken is uit ons dagelijks bestaan.

Mijn interesse is groot in dergelijke ontwikkelingen. Ik heb een passie voor vooruitgang en (nieuwe) technologie. Het is dan ook niet toevallig dat ik besloot om af te studeren op e-government. Zo ben ik terecht gekomen bij de stichting ICTU in Den Haag. Voor het programma Architectuur Elektronische Overheid mocht ik gedurende een half jaar onderzoek doen naar de bestuurskundige aspecten van architectuur. Dat heb ik als een grote uitdaging beschouwd. Ik kijk dan ook terug op een enorm leerzame periode. Ik maakte kennis met het openbaar bestuur op alle facetten. Het eindresultaat van deze stage, mijn scriptie, ligt voor u. De hulp van een aantal mensen bij het tot stand komen van deze scriptie, is daarbij voor mij heel waardevol geweest. Daarom wil ik deze mensen, zonder anderen tekort te willen doen, bedanken: mijn collega's van het programma Architectuur, in het bijzonder Pieter Wisse, Victor Bekkers en natuurlijk het thuisfront, mijn vriend Pieter de Bruijn.

Petra Noordzij

*Den Haag  
24 augustus 2004*

*Erasmus*

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting .....</b>	<b>05</b>
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding.....</b>	<b>09</b>
1.1 Inleiding .....	09
1.2 Probleemverkenning.....	11
1.3 Architectuur.....	13
1.4 Programma Architectuur van de Elektronische Overheid.....	14
1.5 Probleemstelling, doelstelling en deelvragen.....	16
1.6 Afbakening onderzoek .....	17
1.7 Methode van onderzoek .....	17
Bronvermeldingen en opmerkingen .....	20
<b>Hoofdstuk 2 De netwerkbenadering .....</b>	<b>21</b>
2.1 Inleiding .....	21
2.2 De klassieke benadering.....	21
2.3 De beperkingen van de klassieke benadering .....	22
2.4 Naar een nieuwe benadering .....	23
2.5 De netwerkbenadering.....	23
2.6 Structuur van het netwerk .....	24
2.6.1 <i>Interdependenties</i> .....	25
2.6.2 <i>Pluriformiteit</i> .....	25
2.6.3 <i>Geslotenheid</i> .....	25
2.7 Dynamiek van het netwerk.....	26
2.7.1 <i>Spelen</i> .....	26
2.7.2 <i>Strategieën</i> .....	27
2.7.3 <i>Percepties</i> .....	27
2.7.4 <i>Complexe besluitvorming</i> .....	28
2.8 Sturing van het netwerk.....	29
2.8.1 <i>Netwerkmanagement</i> .....	30
2.8.2 <i>Sturingsinstrumenten</i> .....	31
2.9 Kenmerken voor analyse.....	32
Bronvermeldingen en opmerkingen .....	34
<b>Hoofdstuk 3 De elektronische overheid.....</b>	<b>35</b>
3.1 Inleiding .....	35
3.2 Analyse kader.....	36
3.3 Actieprogramma Elektronische Overheid.....	36
3.3.1 <i>Structuur van het netwerk</i> .....	36
3.3.2 <i>Dynamiek van het netwerk</i> .....	37

3.3.3	<i>Sturing van het netwerk</i> .....	38
3.4	Contract met de toekomst.....	40
3.4.1	<i>Structuur van het netwerk</i> .....	40
3.4.2	<i>Dynamiek van het netwerk</i> .....	41
3.4.3	<i>Sturing van het netwerk</i> .....	42
3.5	Trias Informatica .....	43
3.5.1	<i>Structuur van het netwerk</i> .....	44
3.5.2	<i>Dynamiek van het netwerk</i> .....	45
3.5.3	<i>Sturing van het netwerk</i> .....	45
3.6	Innovatie in uitvoering en Uitvoering in stroomversnelling .....	47
3.6.1	<i>Structuur van het netwerk</i> .....	48
3.6.2	<i>Dynamiek van het netwerk</i> .....	48
3.6.3	<i>Sturing van het netwerk</i> .....	48
3.7	Actieprogramma ‘Andere Overheid’ .....	49
3.7.1	<i>Structuur van het netwerk</i> .....	49
3.7.2	<i>Dynamiek van het netwerk</i> .....	50
3.7.3	<i>Sturing van het netwerk</i> .....	51
3.8	Overzicht en conclusie .....	52
3.8.1	<i>Structuur van het netwerk</i> .....	54
3.8.2	<i>Dynamiek van het netwerk</i> .....	54
3.8.3	<i>Sturing van het netwerk</i> .....	55
3.8.4	<i>Algehele conclusie</i> .....	55
	Bronvermeldingen en opmerkingen .....	56

## **Hoofdstuk 4 De elektronische overheid onder architectuur..... 59**

4.1	Inleiding .....	59
4.2	Analysekader .....	60
4.3	Architectuur Elektronische overheid.....	60
4.3.1	<i>Structuur van het netwerk</i> .....	61
4.3.2	<i>Dynamiek van het netwerk</i> .....	61
4.3.3	<i>Sturing van het netwerk</i> .....	62
4.3.4	<i>Netwerken onder architectuur</i> .....	63
4.4	Werken met architectuurmodellen .....	65
4.4.1	<i>Structuur van het netwerk</i> .....	65
4.4.2	<i>Dynamiek van het netwerk</i> .....	66
4.4.3	<i>Sturing van het netwerk</i> .....	68
4.4.4	<i>Netwerken onder architectuur</i> .....	68
4.5	Op weg naar de elektronische overheid .....	70
4.5.1	<i>Structuur van het netwerk</i> .....	71
4.5.2	<i>Dynamiek van het netwerk</i> .....	71
4.5.3	<i>Sturing van het netwerk</i> .....	73
4.5.4	<i>Netwerken onder architectuur</i> .....	74
4.6	Overzicht en conclusie .....	76
4.6.1	<i>Structuur van het netwerk</i> .....	77
4.6.2	<i>Dynamiek van het netwerk</i> .....	78
4.6.3	<i>Sturing van het netwerk</i> .....	78
4.6.4	<i>Netwerken onder architectuur</i> .....	79

4.6.5	<i>Algehele conclusie</i> .....	79
	Bronvermeldingen en opmerkingen.....	81
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Conclusies</b> .....	<b>83</b>
5.1	Inleiding .....	83
5.2	Deelvragen .....	84
5.2.1	<i>Deelvraag 1: Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de netwerkbenadering?</i> .....	84
5.2.2	<i>Deelvraag 2: In hoeverre wordt in het denken over de elektronische overheid rekening met deze netwerkbenadering?</i> .....	85
5.2.3	<i>Deelvraag 3: In hoeverre wordt in het denken over architectuur van de elektronische overheid rekening gehouden met het netwerkarakter van het openbaar bestuur?</i> .....	87
5.2.4	<i>Deelvraag 4: Hoe zien de contouren van een architectuurmodel eruit als het netwerkarakter van het openbaar bestuur erkend wordt en wat zijn de aandachtspunten?</i> .....	89
5.3	Beantwoording probleemstelling .....	92
5.4	Reflectie onderzoeksbevindingen .....	94
5.5	Afsluiting.....	97
	<b>Toegepaste literatuur en andere bronvermeldingen</b> .....	<b>99</b>





## Samenvatting

### Inleiding

Bij de verdere ontwikkeling en uitbouw van de elektronische overheid blijken twee problemen te ontstaan. Aan de ene kant is de huidige samenleving complex en niet (meer) zo eenvoudig aan te sturen. Hierdoor is de netwerkgedachte ontstaan; een geheel van actoren die ieder voor zich proberen hun eigen belangen te behartigen. In dat netwerk bestaat geen sturende actor die de overige te sturen actoren eenzijdig beïnvloedt. Ook de overheidsorganisatie bestaat uit vele actoren en dat is een belangrijk gegeven in de realisering van de elektronische overheid. Om de elektronische overheid succesvol te laten zijn, is het noodzakelijk dat verschillende informatiedomeinen samenwerken. Ofwel de actoren die ieder hun eigen belangen vertegenwoordigen, moeten samenwerken om tot een succesvolle elektronische overheid te komen. Dat is niet eenvoudig want in het netwerkmodel is samenwerken niet vanzelfsprekend.

Aan de andere kant is de rode draad zoekgeraakt door de vele projecten op het gebied van ICT die zijn ingezet om de dienstverlening en de interne organisatie van de overheid te verbeteren. Door deze verwarring is een grote behoefte ontstaan aan standaardisering en uniformering. De elektronische overheid moet zo worden ingericht dat het mogelijk wordt om door verschillende overheidsorganisaties gebruik te maken van bijvoorbeeld dezelfde basisregisters. Hiermee kent de elektronische overheid een tweeledig probleem. Architectuur wordt gepresenteerd als de oplossing voor deze problematiek. Een architectuur kan volgens Rijsenbrij (paragraaf 1.3) worden omschreven als een coherente, consistente verzameling principes, verbijzonderd naar uitgangspunten, regels, richtlijnen en standaarden die beschrijft hoe een onderneming, de informatievoorziening, een informatiesysteem of een infrastructuur is vormgegeven en zich voordoet in gebruik.

### Onderzoek

Het realiseren van een architectuur is gezien de netwerksamenleving geen eenvoudige kwestie. Deze problematiek leidde tot de centrale vraagstelling van dit onderzoek:

*In hoeverre wordt in het ontwerpen en implementeren van architectuur rekening gehouden met de pluriformiteit van informatiedomeinen in het openbaar bestuur zoals onder meer tot*

*uitdrukking wordt gebracht in de idee van afhankelijkheid en samenwerking in beleidsnetwerken?*

Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden, heb ik allereerst de netwerkbenadering helder gedefinieerd. Aan de hand van een aantal toonaangevende documenten op beleidsgebied, heb ik vervolgens de elektronische overheid in het algemeen geanalyseerd om te bepalen in hoeverre de netwerkenmerken structuur, dynamiek en sturing naar voren komen. Dat leverde de basis om dit op dezelfde wijze ook voor de architectuur van de elektronische overheid te doen. Bij deze tweede documentenanalyse heb ik gebruik gemaakt van de documenten *Architectuur Elektronische Overheid*, *Werken met Architectuurmodellen* en *Op weg naar de Elektronische Overheid*. Aan de netwerkenmerken heb ik voor deze analyse een vierde kenmerk, te weten ‘netwerken onder architectuur’, toegevoegd. Deze samenvatting doet verslag van de resultaten die het onderzoek hebben opgeleverd.

### **De netwerkbenadering**

De belangrijkste kenmerken van de netwerkbenadering zijn de structuur, de dynamiek en de mogelijke sturing van het netwerk. De structuur is de samenstelling van het netwerk, welke wordt gekenmerkt door interdependentie, pluriformiteit en geslotenheid. De structuur van het netwerk kent een sterke dynamiek. Doordat actoren van elkaar afhankelijk zijn, worden zij gedwongen een spel met elkaar te spelen om zo tot bevredigende resultaten te komen. Bij het spel zetten actoren ambities en middelen in aan de hand van een strategie. Iedere actor heeft zijn eigen perceptie van de spelsituatie. Bij besluitvorming in het netwerk, valt de structuur samen met de dynamiek. Door miscommunicatie en de noodzakelijke samenwerking, verloopt de besluitvorming grillig en ongestructureerd. Het is daarom belangrijk dat er een visie op of strategie voor samenwerking is. De mogelijkheden van sturing in een netwerk zijn beperkt. Actoren beïnvloeden elkaar echter wel, dit bewust beïnvloeden heet ook wel netwerkmanagement. Een netwerkmanager kan instrumenten inzetten, zoals bijvoorbeeld communicatieve instrumenten, kengetallen of persoonsgerichte instrumenten. Met deze sturingsinstrumenten moet de noodzakelijke samenwerking in het netwerk worden gefaciliteerd.

### **Structuur van het netwerk**

In het denken over architectuur komt de structuur van het netwerk helder naar voren. Dat is onder andere het gevolg van het feit dat architectuur een bijzonder hoge mate van

interdependentie kent. De betrokken actoren moeten meewerken om een architectuur te realiseren. Omdat het gaat om architectuur van de elektronische overheid betreft dit veel actoren met ieder een eigen informatiedomein. Het informatiedomein geeft aan dat de betrokken actoren relatief gesloten zullen zijn voor hun omgeving en dus lastig zijn aan te sturen. Uit de documenten spreekt ook erkenning van de structuur van het netwerk in die zin dat architectuur moeilijk te realiseren is en het resultaat zal zijn van lange onderhandelingen.

### **Dynamiek van het netwerk**

Om een architectuur te realiseren, moeten de vele verschillende actoren behalve meewerken, ook samenwerken. Dat is de voorwaarde waaronder architectuur ontwikkeld kan worden. Uit de documenten spreekt een grote noodzaak tot deze samenwerking. Er worden een paar strategieën aangereikt die kunnen leiden tot die samenwerking. In deze strategieën komt de dynamiek van het netwerk summier naar voren. Er wordt in de documenten nagenoeg niet gesproken over de percepties van de actoren en de strategieën die zij inzetten bij het spel of hoe daar mee omgegaan kan worden.

Uit de analyse blijkt een groot bewustzijn van de complexe besluitvorming rondom architectuur. Het bereiken van architectuur is het resultaat van langdurige onderhandelingen. Oplossingen voor deze complexe besluitvorming blijven echter achterwege en ook in de samenwerkingsstrategieën komen oplossingen hiervoor niet aan de orde. Overigens worden in de nota *Op weg naar de Elektronische Overheid* helemaal geen strategieën genoemd om complexe besluitvorming te faciliteren of samenwerking te bevorderen.

### **Sturing van het netwerk**

Sturing vindt in de meeste documenten plaats vanuit de top van de organisatie. De blauwdruk van architectuur wordt van daaruit gepresenteerd. De top heeft het laatste woord en kan architectuur eventueel afdwingen. Vanuit de netwerkbenadering bekeken kan architectuur echter beter worden ingezet als instrument om interactie te bewerkstelligen. Overigens moet ik hier opmerken dat in het document *Architectuur Elektronische Overheid* meer gebruik gemaakt wordt van netwerkmanagement. Sturing in dit document richt zich hoofdzakelijk op een goed interactieverloop tussen de twee actoren en is dus meer samenspraak met het netwerkmodel.

## **Netwerken onder architectuur**

De belangrijkste functie van architectuur is dat het moet leiden tot samenwerking tussen de overheidsorganisaties. Zo kunnen kostenbesparingen en een betere dienstverlening worden gerealiseerd. Ook leidt architectuur tot één overheid, door de samenwerking ontstaat meer samenhang in het overheidsoptreden. Deze functie is in strijd met het netwerkmodel dat juist stelt dat de overheid uit vele actoren met verschillende belangen bestaat.

## **Algehele conclusie**

Uit het onderzoek blijkt een duidelijk bewustzijn van het netwerkkarakter van het openbaar bestuur. Dat komt het meest naar voren in de erkenning dat het complex is een architectuur te realiseren vanwege de hoge interdependentie. Daarentegen is uit de documenten niet af te leiden hoe met de complexiteiten die volgen uit het netwerkkarakter omgegaan kan worden. Zo wordt weinig rekening gehouden met het feit dat de actoren in een netwerk een spel spelen. Sturing gaat in de documenten grotendeels gepaard met hiërarchie, ofwel de gedachte dat één actor in staat is andere actoren een architectuur op te leggen. Dat komt omdat de ontwikkeling van architectuur slechts op één plaats in de organisatie plaats vindt.

## **Aanbevelingen**

De contouren van een architectuurmodel dat rekening houdt met het netwerkkarakter van het openbaar bestuur, zien er als volgt uit. Een onafhankelijke netwerkmanager brengt de betrokken actoren van een bepaalde werkstroom in kaart alsmede hun belangen en beschikbare middelen. Op basis daarvan kan de netwerkmanager een strategie tot samenwerking opstellen om zo te komen tot een architectuur. Daarbij kan de netwerkmanager verschillende instrumenten inzetten die passen bij de betreffende situatie. Belangrijk aandachtspunt bij een dergelijk architectuurmodel is dat rekening gehouden moet worden met de spelen, strategieën en percepties van de actoren bij de ontwikkeling en implementatie van architectuur.

## Hoofdstuk 1 Inleiding

### 1.1 Inleiding

Vraag menigeeen naar zijn of haar ideeën over het functioneren van de overheid. Algemene tendens in de Nederlandse samenleving is het idee dat de Nederlandse overheid slecht presteert. Daarbij brengen de media tal van bestuurlijke affaires en beleidsfiasco's voortdurend onder de aandacht. In zijn boek 'Imago van de overheid' wijst Ringeling op het bestaan van sterk negatieve oordelen over wat de overheid presteert. Het negatieve oordeel is goeddeels het gevolg van teleurstellingen en ontevredenheid.<sup>1</sup> Het begrip overheid is geen eenduidig begrip. Onder 'de overheid' wordt door *'de burger een veelheid aan instellingen, organisaties en overheden verstaan, die zeker niet allemaal onder het begrip 'overheid' in engere zin vallen. In de ogen van de burger is de overheid vaak een ondoorzichtige jungle van langs elkaar heen werkende, inefficiënte instellingen met alle extra kosten van dien'*.<sup>2</sup> Logischerwijs draagt deze 'jungle' ertoe bij dat de burger de overheid ervaart als een inefficiënte bureaucratie.

Wat nu? Het kabinet Balkenende II presenteert een actieprogramma waarin zij vindt dat 'de overheid' gemoderniseerd moet worden. In het 'Actieprogramma Andere Overheid' staan binnen vier actielijnen vele maatregelen genoemd die moeten leiden tot een betere, efficiëntere overheid. In de nota wordt een drietal vraagstukken naar voren gebracht. Het eerste vraagstuk betreft een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers en overheid. *'Het maatschappelijk initiatief krijgt te weinig ruimte en het vertrouwen in het recht wordt ondergraven. Een nieuwe koers is nodig. Dit vraagt niet alleen een moderne visie op de taak en het functioneren van de overheid, maar ook om een eigentijds concept van burgerschap. Het kabinet denkt dan aan een burger die zelfredzaam, mondig en betrokken is, niet door alleen te eisen, maar door te participeren en verantwoordelijkheid te nemen'*.<sup>3</sup> Dit leidt tot het tweede vraagstuk, namelijk dat er een nieuwe balans moet komen tussen rechten en plichten. *'Het kabinet wil dat mensen weer meer zelfstandig of in groepen initiatief nemen. In het Hoofdlijnenakkoord worden deze vormen van zelfsturing en participatie aangeduid met het motto 'meedoen'*.<sup>4</sup> Zo kan de overheid zich beperken tot haar kerntaken die onvervreemdbaar zijn (en blijven), ongeacht de maatschappelijke opvattingen over individuele verantwoordelijkheden. Het derde af te leiden vraagstuk betreft het idee dat de verzorgingsstaat naar een participatiestaat moet transformeren. *'Het kabinet is van oordeel dat de huidige verhouding tussen overheid en samenleving grondig moet worden herzien.*

*De overheid moet terughoudender zijn in wat zij regelt en vooral hoe zij regelt. Zij moet, waar mogelijk, een groter beroep doen op maatschappelijke krachten'.<sup>5</sup>*

De vraagstukken zijn geen verrassing. Er is wel het één en ander aan de hand. Zo kwam in de eerste alinea de onvrede onder burgers over de dienstverlening van de overheid al naar voren. Van diezelfde onvrede is sprake omtrent handhaving. Rampen als Volendam of Enschede maken dat op een bijzonder pijnlijke wijze duidelijk.

Naast de problematiek van ontevredenheid en een daaruit voortvloeiende vertrouwenscrisis, heeft het kabinet Balkenende II ook te maken met een economische recessie die aanleiding geeft tot enorme bezuinigingen. Uiteraard roept deze recessie ook de noodzaak tot revitalisering van de economie op.

Hoe nu een passend antwoord te geven op deze vraagstukken? Zoals eerder besproken, trekt het kabinet zogenaamd vier actielijnen in de beleidsnota waarbinnen vele maatregelen vallen die moeten leiden tot de betere, andere overheid. Ten eerste gaat het kabinet kritisch naar zichzelf en haar ministeries kijken. Hierbij staat de vraag centraal of de overheid nog de goede dingen doet en of de overheid die dingen op de juiste manier doet. Hieruit volgt o.a. een andere rolverdeling tussen civil society<sup>6</sup> en de overheid. Voor de uiteindelijk overgebleven kerntaken moet de overheid vervolgens haar prestaties opvoeren. Ten tweede betekent het opvoeren van de prestaties dat de dienstverlening zal verbeteren. Zo moet bijvoorbeeld in 2007 vijftien procent van de publieke dienstverlening plaats vinden via het internet. Daarbij wordt het concept van de éénmalige gegevensverstrekking gehanteerd. Dit zou de dienstverlening goedkoper moeten maken en het zou moeten zorgen voor gemak voor de gegevensverstrekker. Ten derde zal de overheid minder gaan regelen. In 2006 zullen de administratieve lasten met vijftien procent zijn verminderd. En ten vierde zal de versnippering in het rijkstoezicht worden tegengegaan en nieuwe vormen van toezicht zullen worden ingevoerd.

ICT wordt binnen de voorgestelde oplossingen gezien als de kritische succesfactor. Inzet van ICT zal volgens het actieprogramma leiden tot een slagvaardiger aanpak van maatschappelijke vragen over veiligheid, onderwijs en zorg. ICT wordt als cruciaal gezien in de vraaggestuurde dienstverlening en het moet leiden tot effectiever handhaving en vraaggestuurde dienstverlening. Daarnaast moet toepassing van ICT een grote rol in spelen in het reduceren van kosten. Het moet leiden tot een administratieve lastenverlichting voor bedrijven en tot een algehele kostenbesparing binnen het overheidsbestel.

## 1.2 Probleemverkenning

ICT speelt tegenwoordig een grote rol in de vormgeving van de publieke sector. Deze scriptie richt zich op de elektronische overheid, ook wel e-government genoemd. *'E-government kan worden gedefinieerd als het ondersteunen, respectievelijk (her)ontwerpen, van de (bestaande en potentiële) relaties en interacties die een overheid onderhoudt met relevante partijen in haar omgeving via ICT-netwerken zoals internet teneinde toegevoegde waarde te bieden'*.<sup>7</sup>

Het probleem van de elektronische overheid is tweeledig. Ten eerste is de huidige samenleving complex en niet zo eenvoudig (meer) aan te sturen. Dat komt doordat zich de afgelopen decennia zich enorme veranderingen hebben afgespeeld. De burger is geëmancipeerder geworden, het individualisme kwam op, de industriële economie veranderde in een informatie- en kenniseconomie, etc. Door deze maatschappelijke ontwikkelingen is de netwerkgedachte ontstaan. Een netwerk is een geheel van actoren, die publiek, semi-publiek of privaat zijn. Ieder van deze actoren heeft eigen waarden en belangen en probeert deze zoveel mogelijk te realiseren door andere actoren te sturen. Tot deze actoren kunnen ook overheden behoren. Dus ook overheden sturen en worden gestuurd.<sup>8</sup> Het denken in netwerken levert een relativering op van het idee dat een enkele actor in staat is tot sturing van andere actoren. Er bestaat in een netwerk geen 'sturende actor', die de overige, 'te sturen actoren' eenzijdig beïnvloedt. Alle actoren in een netwerk trachten elkaars gedrag te beïnvloeden en zijn daarmee zowel sturende actoren als actoren die door anderen worden gestuurd.

De vormgeving van de elektronische overheid is sectoroverstijgend en omvat verschillende informatiedomeinen. Een informatiedomein is een meetbare activiteit (formaat, specificatie, interpretatie) die in de context van het netwerk een mate van voorspelbaarheid en zekerheid levert bij het managen van strategieën. Een informatiedomein is herkenbaar door de breuk in de informatiestromen, de indeling van informatiebronnen, de bijzondere hoedanigheid van informatiespecificaties en het overwicht van een partij op specifieke verhandelingen welke informatie vormen en de creatie en interpretatie van die informatie beïnvloeden.<sup>9</sup>

Om de elektronische overheid succesvol te laten zijn, is het noodzakelijk dat verschillende informatiedomeinen samenwerken. Geen eenvoudig proces als er geen sprake kan zijn van een sturende actor. De informatiedomeinen hebben elk een eigen bestuurlijke en beleidsmatige geschiedenis, een eigen historie van informatisering, een eigen cultuur en een eigen machtspositie. Samenwerken is om die redenen niet vanzelfsprekend. Het vormgeven van de elektronische overheid betekent in veel gevallen het ter discussie stellen van de



informatiedomeinen en daarmee het ter discussie stellen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.<sup>10</sup>

Ten tweede is de rode draad zoek geraakt door de vele projecten op het gebied van ICT die zijn ingezet om de dienstverlening en de interne organisatie te verbeteren. Dat burgers de overheid ervaren als een ondoorzichtige jungle, is dus niet vreemd. Sterker nog, overheidsorganisaties zelf verliezen het overzicht. In het rapport 'Architectuur Elektronische Overheid: Samenhang en Samenwerking' komt de problematiek van beperkte inhoudelijke afstemming en coördinatie naar voren (als het gaat om het realiseren van de elektronische overheid met de verschillende bestuurslagen en de verschillende sectoren van de overheid). Het rapport uit de zorg dat daarmee belangrijke kansen blijven liggen en onnodige kosten worden gemaakt. In het rapport worden uitgangspunten geschetst voor een overkoepelende architectuur voor de elektronische overheid en adviezen gegeven voor een geleidelijke implementatie van zo'n architectuur.<sup>11</sup>

Bovens benadrukt dat juist deze ontwikkelingen 'aan de achterkant' cruciaal zijn en tot hogere efficiëntie en een vermindering van de administratieve lasten kunnen leiden: *'Wat je nodig hebt, is uitwisselbaarheid van de gegevens van de verschillende overheidsdiensten. En daarnaast een behoorlijke uniformering van begrippen. Voor het kabinet ligt daar interessante thematiek, als is deze politiek gesproken niet zo sexy als beschouwingen aan de voorkant'*.<sup>12</sup> Deze uitspraak illustreert de behoefte aan standaardisering en uniformering. Evenals de passage uit 'Werken met architectuurmodellen' van Het Expertise Centrum: *'Dat neemt niet weg dat er een breed onbehagen is gebleven over de vraag hoe de overheid grip kan krijgen op informatiseringontwikkelingen. Gegevens worden vaak niet eenduidig vastgelegd en lang niet altijd elektronisch beschikbaar gesteld, zodat ze meermalen opnieuw moeten worden gevraagd en ingevoerd; en als gevolg daarvan gespreid geadministreerd worden over diverse ambtelijke diensten, met alle consistentieproblemen van dien. De relatieve autonomie heeft ook nog gezorgd voor een heuse wildgroei in ondersteunende hard- en software en allerhande netwerkapplicaties'. Er moet dus iets komen om tot enige beheersing te komen, ofwel 'een allesomvattend model voor de elektronische overheid, beschreven in één consistente taal, ontbreekt, terwijl de behoefte hieraan groot is'*.<sup>13</sup> De elektronische overheid moet zo worden ingericht dat het mogelijk wordt om door verschillende overheidsorganisaties gebruik te maken van dezelfde basisregisters. Zo wordt het mogelijk om te komen tot eenmalige gegevensverstrekking, een reductie van de

administratieve lasten en een efficiëntere overheid. Via architectuur kunnen eigenschappen worden ontwikkelt als standaardisering, stroomlijning en integratie.

### 1.3 Architectuur

Over het begrip ‘architectuur’ in de wereld van informatie bestaat geen eenduidigheid. Informatiearchitectuur is betrekkelijk nieuw omdat digitale informatie- en communicatietechnologie een recente ontwikkeling is. Architectuur kenmerkt zich door de noodzakelijke stelselmatigheid. Bij het programma Architectuur Elektronische Overheid wordt de verkeersmetafoor gebruikt om architectuur omschrijven (en min of meer te visualiseren). Architectuur kan vergeleken worden met het fysieke verkeersstelsel. In het verkeer gelden regels om geen chaos te laten ontstaan. Zo moet iedereen rechts rijden en zich aan de maximale toegestane snelheid houden. Daarentegen wordt niet opgelegd in welke auto je moet rijden of welke schoenen je aan moet trekken om te mogen deelnemen aan het verkeer. Ook wil de verkeersmetafoor uitdrukken dat het om een complex proces gaat. Het aanleggen van wegen of spoorrails verloopt niet altijd eenvoudig, denkend aan bijvoorbeeld de aanleg van de Betuwelijn welke tot nu toe een complex verloop kent.

Architectuur blijft in de digitale wereld altijd min of meer abstract, in tegenstelling tot architectuur in de fysieke wereld. Er zijn verschillende definities van architectuur weer te geven:

- In wetenschappelijke kringen wordt de definitie IEEE 1471-2000 algemeen aanvaard als uitgangspunt bij alle architectuurbeschouwingen.<sup>14</sup> De IEEE definieert architectuur (van software intensieve systemen) als: *‘The fundamental organization of a system embodied in its components, their relationships to each other, and to the environment, and the principles guiding its design and evolution’*.<sup>15</sup>
- Rijsenbrij definieert architectuur als: *‘een coherente, consistente verzameling principes, verbijzonderd naar uitgangspunten, regels, richtlijnen en standaarden – soms vastgelegd in patterns – die beschrijft hoe een onderneming, de informatievoorziening, een informatiesysteem of een infrastructuur is vormgegeven en zich voordoet in gebruik’*.<sup>16</sup>
- Het Genootschap van Informatie Architecten definieert architectuur als volgt: *‘een informatiearchitectuur is een samenhangende visie van een organisatie op haar bestaande en gewenste informatievoorziening. Een informatiearchitectuur komt tot stand door een gezamenlijk proces van beeldvorming en onderhandeling tussen alle betrokkenen. In een*

*informatiearchitectuur komen de elementen van de informatievoorziening en hun samenhang tot uitdrukking, alsmede hun aansluiting op de bedrijfsarchitectuur en de ICT-architectuur en het waarom hiervan. Inherent aan een informatiearchitectuur zijn keuzes op het gebied van informatiefunctionaliteiten en -structuren. Deze keuzes worden vastgelegd in de vorm van principes, standaarden en modellen. Daarmee is een informatiearchitectuur het bestemmingsplan voor de vernieuwing van de informatievoorziening van een organisatie'.<sup>17</sup>*

In essentie gaat het om alle zaken in en rond de informatievoorziening waarover met de organisatie afspraken gemaakt dienen te worden. Deze afspraken gelden daarna als een dwingend referentiekader voor het inzetten van hulpmiddelen bij het realiseren of aanpassen van oplossingen binnen de informatievoorziening, bijvoorbeeld door de inzet van ICT.<sup>18</sup>

Volgens Cap Gemini Ernst & Young is architectuur een hulpmiddel bij de besluitvorming, het ontwerp, de realisatie en de inzet biedt uitzicht en overzicht met betrekking tot de onderhavige problematiek. Architectuur wordt mede bepaald door organisatorische, culturele, sociale, financiële en technische randvoorwaarden in de betreffende organisatie. Daarnaast zullen invloeden van buiten in beschouwing moeten worden genomen, zoals externe wet- en regelgeving, usance in de bedrijfstak, concurrentieverhoudingen, communicatie en samenwerkingspatronen.<sup>19</sup> Architectuur is daarmee, net als ICT in het algemeen, geen einddoel. Het is een ondersteunend hulpmiddel bij (strategische) besluitvorming en (bedrijfs)transformatie, omdat het voorschrijft aan welke eisen de organisatie, de informatievoorziening, informatiesystemen en (technologische) infrastructuur moeten voldoen.<sup>20</sup>

De architect tenslotte, is de intermediair tussen de belevingswereld van de organisatie c.q. stakeholders en de realisatiemogelijkheden. Deze bemiddelende rol vraagt niet alleen een hoog abstractievermogen, maar tevens de attitude goed te kunnen luisteren naar wat er werkelijk mogelijk is.<sup>21</sup>

In deze scriptie hanteer ik de definitie van Rijsenbrij als de leidende definitie van architectuur.

#### **1.4 Programma Architectuur van de Elektronische Overheid**

Het rapport Architectuur Elektronische Overheid is de aanleiding geweest voor de Directie Informatie- en Innovatiebeleid Openbare Sector (DIIOS) om het programma Architectuur van

de Elektronische Overheid (verder: het programma Architectuur) op te starten. Het programma Architectuur richt zich op de verbetering van kwaliteit en samenhang van elektronische dienstverlening door het begeleiden van processen. Het doel van het programma is het inrichten van een eenduidige, eenvormige dienstenomgeving voor gegevensuitwisseling voor backoffices. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke architectuur van een dienstenomgeving zal samenhang tussen initiatieven bevorderen en richting geven aan de ontwikkeling van de overheid als dienstverlener, zodat ze maatschappelijke vereisten op een professionele manier kan bedienen.<sup>22</sup>

Architectuur binnen de openbare sector is geen eenvoudige kwestie. Zoals uit paragraaf 1.2 al blijkt, betreft architectuur afspraken omtrent de informatievoorziening die vervolgens gelden als een dwingend referentiekader voor het inzetten van hulpmiddelen bij het realiseren of aanpassen van oplossingen binnen de informatievoorziening. Er kan geen sprake zijn van een sturende actor, dus wie is nu binnen de openbare sector ‘bevoegd’ om deze bindende afspraken te maken?

Door middel van het programma Architectuur, kan architectuur op drie manieren voor samenhang zorgen: het kan dienen als communicatie-instrument, het is een instrument voor planning en control en het kan duidelijkheid verschaffen door inzicht op wat wanneer klaar is aan projecten. Deze rol wordt tweeledig opgepakt: topdown en bottom up.

De topdown-lijn wordt vormgegeven door een beleidsverkennende notitie waarin wordt opgenomen wat een architectuur zou moeten inhouden en hoe die zodanig gestalte gegeven kan worden. De bottom up-lijn wordt gekenmerkt door zogenoemde ‘specials’. Deze specials zijn initiatieven om sectoraal dan wel ketengewijs op basis van een geëxpliciteerde architectuur aan (verbetering van) de informatiehuishouding te werken. Het programma Architectuur bouwt dus zelf geen elektronische overheid zoals de term ‘architectuur’ misschien suggereert. Haar rol is meer te zien als ‘intermediair’: er wordt ergens een probleem gesignaleerd en in verband gebracht met een vergelijkbare situatie waar al een oplossing bestaat.

In het ‘Actieprogramma Andere Overheid’ staat dat administratieve lasten omlaag moeten, eenmalige gegevensverstrekking straks een feit moet zijn en dat versnippering moet worden tegengegaan. Een samenhangende informatievoorziening is noodzakelijk. Maar hoe dit nu in te voeren? Een dergelijke informatievoorziening groeit niet vanzelf, maar vergt een expliciet

ontwerp, een architectuur. Volgens de beleidsnota van het programma Architectuur, draait het om slimme sturing, die niet dwingt, maar verleidt. De voorzieningen moeten snel, en slechts in sommige gevallen, dwingend worden opgelegd. Met de specials van het programma Architectuur wordt niet sturend gewerkt, maar voorwaarde is dat beide (of meerdere) partijen willen.

## 1.5 Probleemstelling, doelstelling en deelvragen

Uit de probleemverkenning blijkt dat het probleem van de elektronische overheid tweeledig is. Aan de ene kant is er sprake van een complexe samenleving die niet eenvoudig is aan te sturen. Dit wordt de netwerksamenleving genoemd. In deze samenleving is geen sturende actor die de overige te sturen actoren eenzijdig beïnvloedt. Aan de andere kant is binnen de elektronische overheid de rode draad zoek geraakt door de vele projecten op het gebied van ICT. Hierdoor is een grote behoefte ontstaan aan standaardisering en uniformering. Informatiearchitectuur lijkt hiertoe de oplossing. Het probleem bij het realiseren van deze architectuur is het bestaan van de netwerksamenleving. Aan deze samenleving kunnen geen bindende afspraken worden opgelegd. Bindende afspraken moeten door samenwerking tot stand komen omdat de actoren van elkaar afhankelijk zijn. Dit leidt mij tot de volgende probleemstelling:

*In hoeverre wordt in het ontwerpen en implementeren van architectuur in de Nederlandse elektronische overheid rekening gehouden met de pluriformiteit van informatiedomeinen in het openbaar bestuur zoals onder meer tot uitdrukking wordt gebracht in de idee van afhankelijkheid en samenwerking in beleidsnetwerken?*

De deelvragen die leiden tot de beantwoording van de probleemstelling zijn:

1. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de netwerkbenadering?
2. In hoeverre wordt in het denken over de elektronische overheid rekening gehouden met deze netwerkbenadering?
3. In hoeverre wordt in het denken over architectuur van de elektronische overheid rekening gehouden met het netwerkarakter van het openbaar bestuur?
4. Hoe zien de contouren van een architectuurmodel eruit als het netwerkarakter van het openbaar bestuur erkend wordt en wat zijn de aandachtspunten?

De doelstelling van het onderzoek dat voor deze scriptie is uitgevoerd en waarvan deze scriptie verslag doet, is het aanreiken van bestuurskundige handvaten zodat een architectuurmodel waarin rekening wordt gehouden met het netwerkarakter van het openbaar bestuur, verder ontwikkeld kan worden.

## **1.6 Afbakening onderzoek**

Deze scriptie hanteert de bestuurskundige invalshoek. De manier waarop besluitvormingsprocessen verlopen. Zo worden bijvoorbeeld de technische aspecten, zoals JAVA, databases, interfaces, etc., buiten beschouwing gelaten.

Veelvuldig spreek ik in deze scriptie van ‘de overheid’. Ik wil daarbij opmerken dat ‘de overheid’ in veel opzichten niet bestaat. De overheid heeft vele gezichten die verscholen zitten achter duizenden organisaties die daar deel van uitmaken.<sup>23</sup> In deze scriptie gebruik ik het begrip ‘de overheid’ in een ruime betekenis, te weten die van ‘openbare sector’. Evenals ‘de overheid’, bestaat ook ‘de elektronische overheid’ niet. De elektronische overheid is meer dan een website of de verbetering van de dienstverlening, zoals de definitie in paragraaf 1.2 reeds weergaf. Er is geen eenduidig geheel dat als elektronische overheid is aan te wijzen. Wanneer ik in deze scriptie spreek van de elektronische overheid, duidt dat op de definitie zoals in paragraaf 1.2 weergegeven.

Tenslotte wil ik opmerken dat ik me voor de analyse slechts heb kunnen beperken tot een beperkt aantal documenten. Ik heb voor deze documenten gekozen omdat ze bepalend zijn (geweest) voor de vormende inhoud van de elektronische overheid. Er is over het onderwerp ‘elektronische overheid’ veel meer geschreven en verschenen. Het gaat echter te ver om alle documenten die ooit zijn verschenen voor dit onderzoek te analyseren. Dat zou bovendien de duidelijkheid van het onderzoek niet ten goede komen.

## **1.7 Methode van onderzoek**

De bron van deze scriptie is een exploratief onderzoek. De typering exploratief (of verkennend) is gebaseerd op het feit dat het onderzoek niet alleen gaat om een beschrijving van kenmerken, maar ook om relaties tussen kenmerken. Ik wil met dit onderzoek tot verklaringen van verschillen en samenhangen komen. Dit omdat ik vooraf wel vermoedens

over de mogelijke banden of verschillen had, maar geen uitgesproken ideeën die aan een toetsend onderzoek onderworpen konden worden.

Bij de uitvoering van het onderzoek ben ik in de gelegenheid geweest om gebruik te maken van bestaande gegevens. De uitvoering van het onderzoek is dan ook te typeren als deskresearch. Groot voordeel daarvan is dat ik niet met behulp van interview en observatietechnieken naar respondenten toe moest, hetgeen de geldigheid en de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede komt.

Bij de toegepaste gegevensanalyse ging het om kenmerken van de inhoud van de documenten. De documenten zijn geselecteerd op basis van hun impact op de vormgeving van de elektronische overheid c.q. architectuur. Om mij beter te kunnen inleven in het onderwerp van onderzoek, heb ik stage gelopen bij het programma Architectuur. Deze praktijkervaring leverde mij een aantal inzichten op en ook heb ik vanuit deze stage een aantal seminars, beurzen en lezingen mogen bijwonen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de volgorde waarin de deelvragen in paragraaf 1.4 zijn opgesteld. Elk hoofdstuk behandelt één deelvraag. Als eerste komt in hoofdstuk twee de netwerkbenadering aan de orde. Dat is een literatuurverkenning. *‘Een [...] netwerk is een analytisch hulpmiddel om de conglomeratie van afhankelijke en elkaar beïnvloedende onderdelen te kunnen beschrijven en verklaren. Bij deze beschrijving horen twee kanttekeningen. In de eerste plaats is het netwerk al veel eerder in andere disciplines geïntroduceerd, zoals de sociologie en de bedrijfskunde. In de tweede plaats is er geen eenduidigheid in de omschrijvingen van het begrip netwerk. De verschillende definities impliceren even zovele opvattingen’.*<sup>24</sup>

Ten tweede wordt in hoofdstuk drie aan de hand van deze netwerkbenadering gekeken naar de elektronische overheid. In de methodologie staat deze methode bekend als de interorganisationale netwerkanalyse. *‘Het vertrekpunt bij deze analyse is de rationele actor (groep, organisatie). Een interorganisationeel netwerk, opgevat als sociale constructie, vormt een concreet actiesysteem, dat gecreëerd en veranderd wordt om interdependentieproblemen tussen actoren te regelen. De strategieën van de individuele actoren zijn mede gericht op de opstelling van de andere actoren in het netwerk. Actoren in het netwerk handelen rationeel omdat bepaalde individuele doeleinden richtsnoer zijn bij de strategiebepaling’.*<sup>25</sup> Bij deze analyse heb ik gebruik gemaakt van beleidsnota’s en strategische documenten die van belang zijn – volgens de algemene

opvatting binnen het openbaar bestuur - in de ontwikkeling en vormgeving van de elektronische overheid.

Ten derde wordt de architectuur van de elektronische overheid in hoofdstuk vier besproken. Ook deze analyse vindt plaats aan de hand van de netwerkbenadering. De behandeling van de documenten was hetzelfde als in hoofdstuk drie. Ik heb de documenten geanalyseerd met de theoretische concepten die hoofdstuk twee opleverden, in het achterhoofd. Ik ben nagegaan of deze concepten in de documenten werden toegepast en zo ja, in welke mate dat gebeurde. Aan de in hoofdstuk drie gehanteerde classificatie-categorieën – geeft het document de structuur van het netwerk weer, is er visie op of strategie voor samenwerking en zo ja, welke instrumenten worden daarbij ingezet - voegde ik er twee toe: de functie en implementatie van architectuur.

Ten vierde worden in hoofdstuk vijf de deelvragen expliciet behandeld en beantwoord. De antwoorden van de eerste drie deelvragen leiden tot het antwoord op de vierde deelvraag. Deze vierde deelvraag vormt tevens de aanbevelingen die op basis van dit onderzoek gedaan kunnen worden. De deelvragen formeren vervolgens de fundering voor de beantwoording van de probleemstelling die ook in hoofdstuk vijf expliciet behandeld en beantwoord wordt. De behandeling van de deelvragen en de probleemstelling leiden tot het behalen van de doelstelling van dit onderzoek; het aanreiken van bestuurskundige handvaten zodat een architectuurmodel waarin rekening wordt gehouden met het netwerkarakter van het openbaar bestuur, verder ontwikkeld kan worden.



## BRONVERMELDINGEN EN OPMERKINGEN

- 
- <sup>1</sup> Ringeling, prof.dr. A.B. (1993). *Imago van de overheid. De beoordeling van prestaties van de publieke sector*. Den Haag: VUGA. P. 10
- <sup>2</sup> Ham, B. van der (2004). TK 29362, nummer 14. P. 4
- <sup>3</sup> Graaf, Th.C. de (2003). *Actieprogramma 'Andere Overheid'*. Den Haag. P. 3
- <sup>4</sup> Ibid. P. 3
- <sup>5</sup> Ibid. P. 3
- <sup>6</sup> De term 'civil society' kent geen eenduidigheid qua betekenis. In deze scriptie hanteer ik de term om het maatschappelijk middenveld, organisaties en instellingen die buiten de sfeer van de overheid en de markt(economie) vallen aan te duiden. Bijv. kerken, vakbonden, (sport)verenigingen, ideële clubs, vrouwenorganisaties en fondsen (Dekker, prof. P. (2001). Vereniging van Fondsen in Nederland. [www.verenigingvanfondsen.nl/pagina's/archief/art023Oscp.htm](http://www.verenigingvanfondsen.nl/pagina's/archief/art023Oscp.htm)).
- <sup>7</sup> Bekkers, V.J.J.M. (2001). De strategische positionering van e-government. In: H. van Duivenboden en Miriam Lips (red.). *Klantgericht werken in de publieke sector*. Utrecht: Lemma. P. 53
- <sup>8</sup> Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (1995). *Netwerkmanagement: strategieën, instrumenten en normen*. Utrecht: Lemma. P. 9
- <sup>9</sup> Bellamy, C.A., Taylor, J.A. (1997). Transformation by Stealth: the case of the UK criminal justice system. In: Taylor, J.A., Snellen, I.Th.M., Zuurmond, A. (eds.). *Beyond BPR in Public Administration: Institutional Transformation in an Information Age*. Amsterdam: IOS Press. P. 45-46
- <sup>10</sup> Bekkers, V.J.J.M. (2001). De strategische positionering van e-government. In: H. van Duivenboden en Miriam Lips (red.). *Klantgericht werken in de publieke sector*. Utrecht: Lemma. P. 59-60
- <sup>11</sup> Dool, prof.ir. F. van den, et al. (2002). *Architectuur Elektronische Overheid. Samenhang en Samenwerking*. Zoetermeer.
- <sup>12</sup> Donk, prof. dr. W.B.H.J. van de, et al. (2003). *Trias Informatica. ICT en overheid in vogelvlucht*. Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur. P. 31
- <sup>13</sup> Dool, prof.ir. F. van den, et al. (2002). *Architectuur Elektronische Overheid. Samenhang en Samenwerking*. Zoetermeer. P. 2
- <sup>14</sup> Rijsenbrij, prof.dr. D. (2001). *Het ware gezicht van architectuur*. In: Informatie. P. 7
- <sup>15</sup> Ibid. P. 7
- <sup>16</sup> Ibid. P. 8
- <sup>17</sup> Veld, S.F.N. in 't (1999). *Het belang van een informatiearchitectuur*. SIBIT conferentie 28 maart 1999. P. 1
- <sup>18</sup> Ibid. P. 2
- <sup>19</sup> Ibid. P. 8
- <sup>20</sup> Ibid. P. 9
- <sup>21</sup> Ibid. P. 9
- <sup>22</sup> Offerte opzet programmabureau 'Architectuur voor de Elektronische Overheid' (2003)
- <sup>23</sup> Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, Twist, M.J.W. van, Rosenthal, U. (2001). *Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer. P. 19
- <sup>24</sup> Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon. P. 178
- <sup>25</sup> Ibid. P. 180

## Hoofdstuk 2 De netwerkbenadering

### 2.1 Inleiding

De huidige samenleving - vaak de netwerksamenleving genoemd - is niet maakbaar en stuurbaar, de ontwikkelingen in de samenleving zijn juist onvoorspelbaar en onbeheersbaar.<sup>1</sup> Het begrip ‘netwerksamenleving’ verwijst naar een complex geheel van ontwikkelingen. De oorzaken van verandering zijn ICT, economische, culturele en sociale ontwikkelingen. De theoretische manier van kijken naar deze netwerksamenleving, gebeurt aan de hand van de netwerkbenadering. Dit hoofdstuk gaat in op het begrip ‘netwerkbenadering’, door allereerst in de paragrafen 2.2, 2.3 en 2.4 de ontwikkeling van de klassieke benadering naar deze netwerkbenadering te schetsen. Na paragraaf 2.5 wordt de netwerkbenadering uiteengehaald in verschillende aspecten die tevens als aandachtspunten dienen tijdens het onderzoek. Deze paragrafen monden uit in de kenmerken voor analyse in paragraaf 2.10. Het hoofdstuk geeft antwoord op de eerste deelvraag ‘wat zijn de belangrijkste kenmerken van de netwerkbenadering?’.

### 2.2 De klassieke benadering

De klassieke benadering van overheidssturing binnen de bestuurskunde wordt gekenmerkt door de gedachte dat ontwikkelingen en vraagstukken in de samenleving beheersbaar en oplosbaar zijn vanuit een centraal punt. De overheid stuurt de samenleving vanuit dit centrale, bovengeschatte punt. Ideeën over sturing zijn gebaseerd op de overtuiging dat de samenleving maakbaar is. Daarbij zijn kennis, informatie en wetenschappelijke analyse onontbeerlijk. Er wordt gestreefd naar een zo compleet beeld over (delen van) de samenleving. Hoe gedetailleerder deze kennis over de samenleving, hoe beter sturing gegeven kan worden. ‘Meer weten is beter besturen’. Klassieke vormen van sturing kenmerken zich dan ook door een sterke wil tot weten, ofwel rationaliteit is het toverwoord.<sup>2</sup>

Het sturend vermogen wordt vooral gezien als een ordeningsvraagstuk van mensen en middelen. Effectief organiseren en een logisch opgebouwde organisatie zijn instrumenten voor de top van de organisatie. Ordening staat in het teken van beheersing. Beheersing door logisch geformuleerde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Sturingsproblemen

zijn in deze benadering het gevolg van slecht management, van een slechte organisatie, onduidelijke doelstellingen, gebrekkige middelen, onduidelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en een gebrekkige communicatie.<sup>3</sup>

Zoals eerder aangehaald gaat sturen in deze visie om beheersen. Gedetailleerde wet- en regelgeving is één van de belangrijkste sturingsinstrumenten. Planning is het tweede belangrijke sturingsinstrument. Planning is gericht op het vormgeven van de toekomst. Deze toekomst is tenslotte maakbaar door wet- en regelgeving welke deze maakbaarheid afdwingt.<sup>4</sup>

### **2.3 De beperkingen van de klassieke benadering**

Medio jaren tachtig bleek dat meer weten niet als vanzelfsprekend leidde tot beter sturen. De context van maatschappelijke ontwikkelingen bleek van groter invloed op sturing dan de vormgeving van de organisatie. Deze context veranderde door grote financiële tekorten aan het eind van de jaren zeventig. De grote overheidsorganisatie bleek onbetaalbaar en daarmee ontstonden ook de twijfels over het sturend vermogen. Er was een wirwar ontstaan van wet- en regelgeving. De hoeveelheid en de onderlinge verwevenheid was enorm uitgedijd waardoor uitvoering en handhaving ondoenlijk werden.

Tevens speelden bestuurskundige overwegingen een belangrijke rol in de relativering dat sturing een beheerst proces is. In de discussie over de effectiviteit van beleid wordt ook vanuit deze hoek gewezen op de tekortkomingen van de klassieke benadering. Ten eerste is de samenleving een verzameling van instituties, organisaties en groeperingen. De overheid is in deze verzameling ook een partij. Al deze partijen proberen invloed uit te oefenen op het (te vormen) beleid dat op hen van toepassing is. Hiermee wordt de gedachte gerelativeerd dat de samenleving bestuurd kan worden vanuit één centraal punt op basis van gedetailleerde wet- en regelgeving. De tweede overweging, een die voortvloeit uit het eerste punt van kritiek, is de gedachte dat 'de overheid' niet bestaat. Want ook de overheid is een verzameling van organisaties die elk voor zich proberen het beleid dat hen raakt te beïnvloeden. En doordat de overtuiging in de klassieke benadering is dat maatschappelijke problemen het hoofd kunnen worden geboden door de organisatie intern goed af te stemmen, ontstond een fixatie op de eigen organisatie. Zo werden de werkelijke problemen uit het oog verloren. Ten derde ging men er in de klassieke benadering vanuit dat de uitvoering automatisch volgde op de vaststelling van een wet of beleidsprogramma. De uitvoering van beleid vindt echter plaats in een complex en gefragmenteerd netwerk van partijen met te onderscheiden belangen en

perspectieven.<sup>5</sup> Dus toen er medio jaren tachtig meer aandacht kwam voor de uitvoering van beleid, stuitte men op de problematiek van veronachtzaming van de maatschappelijke context. En ten vierde is er sprake van een handhavingstekort. Het handhavingstekort wordt geïllustreerd door aan de ene kant de roep vanuit de samenleving om meer regels en sturing en aan de andere kant is het dezelfde samenleving die zich steeds minder aan deze regels wenst te houden. De samenleving beschouwt het overtreden van regels als een aanvaardbaar risico en is daarmee dus steeds minder vatbaar voor (en stuurbaar door) regels.<sup>6</sup>

## 2.4 Naar een nieuwe benadering

In navolging op bovenstaande ontwikkelingen is een trendbreuk ontstaan in het Nederlandse openbaar bestuur. Klassieke sturing wordt sturing op afstand waarbij een beroep wordt gedaan op het zelfsturende en zelforganiserende vermogen van organisaties. De erkenning van dit vermogen ontbreekt bij klassieke sturing. Bij nieuwe vormen van sturing komt de nadruk te liggen op de sturingscontext en het object van sturing. Er is weinig aandacht voor de inrichting en het functioneren van de sturende organisatie. Nieuwe vormen van sturing zijn bijvoorbeeld het marktmodel en de netwerkbenadering. In deze scriptie staat de netwerkbenadering centraal en worden andere vormen van nieuwe sturing buiten beschouwing gelaten.

## 2.5 De netwerkbenadering

Kenmerkend in de netwerkbenadering is de gedachte dat organisaties, groepen en individuen over zelforganiserende vermogens beschikken. De gedachte dat verschillende partijen invloed proberen uit te oefenen op beleidsvorming, wordt verwoord in de term 'netwerk'. Er zijn twee typen omschrijvingen van deze term binnen de bestuurskunde. De ene gaat ervan uit dat netwerken systemen zijn waarbinnen relatiepatronen ontstaan: *'sociale systemen waarbinnen actoren interactiepatronen ontwikkelen ...'*<sup>7</sup> Binnen deze omschrijving is het mogelijk netwerken in kaart te brengen, los van de interactiepatronen die actoren ontwikkelen<sup>8</sup>. De andere omschrijving is wel nauw verbonden met de interactiepatronen die tussen actoren ontstaan, een netwerk valt samen met *'veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van besluitvormingsspele'*<sup>9</sup>. In deze scriptie ga ik uit van de laatste beschrijving.

Een netwerk is een geheel van relaties tussen actoren die publiek, semi-publiek of privaat zijn. Actoren zijn handelingseenheden die beslissingen nemen; eenheden die zich door een zekere eenheid van handelen opstellen als een beïnvloedende partij.<sup>10</sup> Een ieder van deze actoren heeft eigen waarden en belangen en probeert deze zo veel mogelijk te realiseren door andere actoren te sturen. Deze actoren kunnen individuen zijn, maar ook groepen of organisaties.

Het denken in netwerken levert echter de relativering op van het idee dat een enkele actor in staat is tot sturing van andere actoren. Er bestaat in een netwerk geen ‘sturende actor’, die de overige, ‘te sturen actoren’ eenzijdig beïnvloedt. Alle actoren in een netwerk trachten elkaars gedrag te beïnvloeden en zijn daarmee zowel sturende actoren als actoren die door anderen worden gestuurd.<sup>11</sup> Kerngedachte is dat men wederzijds afhankelijk is. Actoren zijn voor de realisatie van hun doelen in het kader van de aanpak van een specifiek probleem of de uitvoering van een beleidsprogramma afhankelijk van middelen die in het bezit zijn van andere actoren. Interactie tussen actoren is noodzakelijk om middelen, informatie en doelstellingen uit te wisselen. Omdat deze interacties niet eenmalig zijn, treden er processen van institutionalisering op, waardoor relatiepatronen, interactieregels en gedeelde opvattingen worden gevormd.<sup>12</sup> En zo krijgt het netwerk vorm.

De relatiepatronen waaruit het netwerk bestaat, zijn niet allemaal actief bij besluitvorming. Het geactiveerde deel van het netwerk, de actieve relaties bij besluitvorming, is een beleidsarena. Een beleidsarena formeert zich rondom een initiatief, waaraan een probleem of doel van minstens één actor ten grondslag ligt. Deze beleidsarena biedt vervolgens kansen aan andere actoren om hun problemen en oplossingen in te brengen. Als de samenstelling van het geactiveerde deel van het netwerk verandert, ontstaat dus ook een nieuwe arena. De complexe besluitvorming komt vervolgens tot stand in een reeks van arena’s die naast elkaar en opeenvolgend bestaan en die variëren qua samenstelling, speltype en agenda.<sup>13</sup>

## **2.6 Structuur van het netwerk**

In de omschrijving ‘veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van besluitvormingsspele’ spelen een drietal structuurkenmerken een belangrijke rol: interdependenties, pluriformiteit en geslotenheid.<sup>14</sup> In onderstaande paragrafen licht ik ze toe.

### 2.6.1 *Interdependenties*

Het belangrijkste kenmerk van een netwerk is de wederzijdse afhankelijkheid. De relaties waaruit het netwerk bestaat, zijn dwangmatig en de actoren zijn daardoor als het ware tot elkaar veroordeeld. De ene actor beschikt over de middelen, die de andere actor nodig heeft voor zijn beleidsproject waarvoor geen substituut aanwezig is. De afhankelijkheidsrelaties kunnen eenvoudig zijn, maar ook zeer complex. Door de interdependentie is geen van de actoren in staat om aan andere actoren zijn wil op te leggen. Ook voor de centrale overheid geldt dat zij voor de realisatie van haar doelstellingen afhankelijk is van andere actoren.<sup>15</sup> Door de interdependentie en de asymmetrische relaties ontstaat strategisch gedrag waarmee de actoren hun doelen proberen te bereiken.

### 2.6.2 *Pluriformiteit*

Pluriformiteit is op meerdere niveaus en op verschillende manieren dominant aanwezig in beleidsnetwerken. Dat komt omdat pluriformiteit zowel betrekking heeft op individuele actoren in het netwerk als op het gehele netwerk. Zo kunnen individuele actoren pluriform zijn als een actor bijvoorbeeld een organisatie betreft. Grote organisaties zijn opgebouwd uit suborganisaties die onderling sterk verschillen en diverse belangen vertegenwoordigen. Eigenlijk bestaat een grote organisatie weer uit verschillende actoren.

Ook het beleidsnetwerk als geheel kan pluriform zijn. In dat geval gaat het erom dat de macht van de diverse actoren in het netwerk kan variëren, evenals de mate waarin zij zich openstellen voor hun omgeving. De actoren kennen onderling grote verschillen en dat veroorzaakt pluriformiteit.<sup>16</sup>

### 2.6.3 *Geslotenheid*

De actoren in een netwerk zijn autonoom en daardoor relatief gesloten ten opzichte van hun omgeving. Zij vertonen een zekere geslotenheid en ongevoeligheid voor stuursignalen van de overheid. Iedere actor heeft een eigen referentiekader en is slechts gevoelig voor signalen die binnen dit referentiekader passen. Beïnvloedingspogingen van de overheid treffen daarom niet altijd doel. Actoren zijn vaak op zichzelf georiënteerd of op actoren met soortelijke referentiekaders. Een actor met sturingspretenties moet zijn instrumenten dan ook afstemmen op het betreffende referentiekader. Zo heeft de inzet van wet- en regelgeving in een netwerk

weinig kans van slagen als de normen die aan de regels ten grondslag liggen niet door een te sturen actor tot de zijne worden gerekend.<sup>17</sup> Overigens lijkt hier sprake van een tegenstelling met de interdependentie in een netwerk. Het gaat echter om het referentiekader van de actoren. Dat wil zeggen dat actoren met name geïnteresseerd zijn in ontwikkelingen die aansluiten bij hun eigen referentiekader. Een actor is dus wel gevoelig – en afhankelijk – voor een actor die over middelen beschikt die de betreffende actor nodig heeft.

## 2.7 Dynamiek van het netwerk

Netwerken bezitten geen stabiele structuur, zij kennen juist een sterke dynamiek. Machtsposities van actoren kunnen veranderen. Nieuwe actoren kunnen tot het netwerk toetreden; anderen kunnen uittreden. Ontwikkelingen in de omgeving van het netwerk kunnen de onderlinge relaties sterk veranderen. Belangrijk is ook de situatie waarin twee netwerken met elkaar in contact komen of waarin een netwerk in delen uiteenvalt.<sup>18</sup> In deze paragraaf behandel ik de meest opvallende kenmerken van dynamiek in een netwerk: spelen, percepties, strategieën en daaruit volgend complexe besluitvorming.

### 2.7.1 Spelen

Door de wederzijdse afhankelijkheid zijn actoren gedwongen een spel met elkaar te spelen. Alleen dan kunnen zij tot (voor henzelf) bevredigende resultaten komen. Een spel ontstaat wanneer actoren strategisch, dat wil zeggen op interactie gericht, handelend optreden. Een spel is een doorgaande, opeenvolgende reeks van strategische handelingen tussen verschillende actoren rondom issues of beslissingen waarbij die actoren belang hebben.

Een spel wordt gespeeld binnen de institutionele context van het beleidsnetwerk. Deze bestaat uit sets van regels en middelen die onmisbaar zijn bij het onderhouden van interacties in netwerken. De context hebben actoren in eerdere spelen gecreëerd en bevestigd. In een spel staat dus niet alles ter discussie. Bij zijn concrete spelhandelingen maakt een actor voortdurend gebruik van regels en middelen in een netwerk. Regels maken het actoren in een netwerk mogelijk om tot gemeenschappelijke handelingen te komen. Regels verschaffen spelers maatstaven en normen bij hun handelingen en gelden zolang spelers zich volgens deze regels blijven gedragen.<sup>19</sup> Naarmate actoren meer middelen hebben en beter gebruik maken van bestaande regels in het netwerk, neemt hun potentie om te slagen in het spel toe.

Tegelijkertijd blijft gelden dat het gebruik van potenties die het spel beidt vooral afhangt van het vermogen van de actor om de bestaande interdependenties met andere actoren, de eigen ambities en de mogelijkheden die het spel of andere spelen bieden, waar te nemen en zo met elkaar in overeenstemming te brengen, dat hij een passende strategie kan ontwikkelen.<sup>20</sup>

### 2.7.2 Strategieën

In het te spelen spel zetten actoren ambities en middelen in aan de hand van een strategie. Een strategie is een doel-middel combinatie, een reeks van samenhangende handelingen van een actor waarmee hij zijn eigen ambities en handelingsmogelijkheden in verband brengt en koppelt aan de ambities en mogelijkheden van andere actoren.<sup>21</sup> Voorbeelden van strategieën zijn de keuze om de informatie waarover actoren beschikken gedoseerd naar buiten te brengen of naar buiten te brengen op een tijdstip dat hen het beste uitkomt, met opzet vaag zijn over de eigen opvattingen of coalities sluiten met andere actoren.

Bij het vaststellen van eigen doel-middel combinaties reflecteren actoren op het strategisch handelen van andere actoren. Strategieën zijn voor actoren niet geheel vrij te kiezen omdat actoren een bepaalde perceptie van hun eigen gedrag hebben. En wil een actor serieus genomen worden, dan dient hij zich aan bepaalde conventies te houden. Toch houden actoren een aanzienlijke vrijheid bij het kiezen van hun strategie, want het geheel van regels waarbinnen actoren handelen is meestal ambigu. Daarnaast is de verdeling van middelen van grote invloed op de strategievorming. *‘Het bezit van middelen scheidt handelingsmogelijkheden voor de actoren en de verdeling van middelen constitueert het samenstel van spelers in het spel. Actoren die veel middelen kunnen inzetten, zullen in potentie ook vaker aan het langste eind trekken, dan zij die weinig middelen bezitten. Toch mag het bezit van middelen niet gelijk gesteld worden aan daadwerkelijke invloed. Het is mogelijk dat een minder ‘rijke’ actor door een goede strategie, waar het mobiliseren van andere actoren een onderdeel van uitmaakt, meer invloed heeft op het beleidsproces dan een rijke actor die geheel op eigen kracht vertrouwt’.*<sup>22</sup>

### 2.7.3 Percepties

Actoren moeten hun spelsituatie interpreteren en kansen die de spelsituatie met zich meebrengt, onderkennen. Bepalend daarvoor zijn percepties die de actoren van de spelsituatie hebben en die ze tijdens de spelinteracties ontwikkelen. Percepties zijn beelden die de spelers hanteren van hun spelsituaties en waarmee ze hun handelen en dat van andere actoren



zingeven en evalueren; ofwel selectieve vertekeningen waarmee actoren waarnemen. Zij richten de aandacht op wat relevant is en wat niet. Omdat percepties selectief zijn, kunnen de percepties van actoren onderling aanmerkelijk uiteenlopen. Percepties zijn dus niet alleen een noodzakelijke voorwaarde om aan het spel te kunnen deelnemen, maar het feit dat zij uiteenlopen kan ook blokkades in de interactie veroorzaken. Percepties hebben betrekking op belangrijke aspecten van het spel, zoals de interdependentie met andere actoren in het spel en in het netwerk, de eigen ambities en inzet in het spel en die van de andere actoren en de institutionele context waarin het spel plaatsvindt. Een voorbeeld van een perceptie is de interpretatie van een situatie door actoren. De ene actor kan de situatie als problematisch ervaren terwijl de andere actor de situatie als zeer gunstig ervaart. Boren naar olie in de Waddenzee is voor milieubewegingen een groot probleem maar voor oliemaatschappijen hun broodwinning.

Percepties kunnen veranderen. Deze veranderingen kunnen verschillende oorzaken hebben. De interacties binnen een spel confronteren actoren met het strategisch gedrag van anderen, waardoor actoren hun perceptie veranderen. Nieuwe spelers brengen nieuwe percepties mee waardoor nieuwe spelpatronen ontstaan en nieuwe agendapunten worden geïntroduceerd. Er kunnen (on)voorziene consequenties optreden van eerdere spelen. Deze consequenties kunnen veranderingen in de spelsituatie en de speluitkomsten tot gevolg hebben, waardoor actoren hun spelsituatie anders gaan interpreteren. Tenslotte worden percepties worden beïnvloed door uitkomsten van andere spelen buiten het beleidsnetwerk, die echter wel op een of andere wijze aan spelen binnen dat netwerk zijn gekoppeld.<sup>23</sup>

#### 2.7.4 *Complexe besluitvorming*

Complexe besluitvorming doet zich bijvoorbeeld voor bij herinrichtingvraagstukken, zoals de beoogde spoortunnel bij Delft. Dat komt omdat het vele actoren betreft (bewoners, de NS, de gemeente Delft, het Rijk, etc.) die allemaal hun eigen belangen vertegenwoordigen en inspraak hebben op het besluitvormingsproces. Door de uiteenlopende percepties van deze actoren, de strategieën die zij inzetten en het spel dat zij spelen komen zij al jaren niet tot een oplossing. Besluitvormingsprocessen in netwerken verlopen dikwijls grillig en ongestructureerd. Er zal maar zelden sprake zijn van een rationeel proces, waarin ordelijk een aantal fasen worden doorlopen. Besluitvorming is een interactie tussen actoren. Zowel de structuurkenmerken als de dynamiek van het netwerk vallen hier dus samen. Actoren hebben

vaak verschillende percepties van relevante problemen, oplossingen en actoren, alsmede van de relevante interdependenties, geslotenheid en pluriformiteit. Dit kan leiden tot veel miscommunicatie. Door de interdependenties zijn organisaties niet in staat om alleen een probleem op te lossen en door de geslotenheid staan de actoren niet altijd open voor elkaars problemen en oplossingen. Pluriformiteit kan tot gevolg hebben dat de ene actor een grote bijdrage dient te leveren aan de oplossing van een probleem terwijl de andere actor slechts een kleine, onmisbare bijdrage heeft. De noodzakelijke samenwerking tussen beide actoren kan door deze scheve verhouding worden bemoeilijkt, waardoor de besluitvorming complex wordt.

Deze grilligheid van besluitvormingsprocessen heeft twee dimensies. Ten eerste is er temporele grilligheid; dat houdt in dat processen onregelmatig verlopen. Het proces verloopt in rondes die geen duidelijk startpunt hebben en ook geen duidelijk eindpunt. Ten tweede gaat het om substantiële grilligheid, wat de inhoud tijdens het besluitvormingsproces betreft. Het blijkt dat de inhoud van het probleem gedurende het proces verschuift. Dit komt omdat de percepties van de problemen aan veranderingen onderhevig zijn en er in de loop van de tijd andere oplossingen voor doen.<sup>24</sup> Logischerwijs werken substantiële en temporele grilligheid op elkaar in.

## **2.8 Sturing van het netwerk**

Vanuit de netwerkbenadering verschilt het karakter van passende sturing. Actoren trachten elkaar voortdurend te beïnvloeden. Als een actor de structuur, het functioneren dan wel de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust probeert te beïnvloeden, wordt gesproken van netwerkmanagement. De begrippen sturing en netwerkmanagement vallen niet geheel samen. De rol van 'netwerkmanager' is niet voorbehouden aan overheidsorganisaties.<sup>25</sup> Ook andere actoren kunnen deze rol op zich nemen. Sturing is gericht op het bewerkstelligen van bepaalde gedragingen bij een doelgroep in een bepaalde richting. Netwerkmanagement daarentegen is meer omvattend: getracht wordt in te spelen op de relaties tussen actoren en deze relaties te beïnvloeden.

### 2.8.1 Netwerkmanagement

Netwerkmanagement wordt toegepast in een situatie waarin een centrale doelstelling en een hiërarchische ordening van bevoegdheden ontbreekt. Netwerkmanagement is niet gericht op het bereiken van bepaalde beleidsuitkomsten, maar op collectieve probleemoplossing, de zorg voor een goed interactieverloop of de zorg voor de relaties tussen actoren.<sup>26</sup> Netwerkmanagement is een middel om de samenwerking in een beleidsnetwerk te verbeteren.

Netwerkmanagement kent drie aangrijpingspunten, die teruggrijpen op de structuur en dynamiek van het netwerk. De drie punten voor 'sturing' zijn de relaties tussen actoren, de regels die aan interacties ten grondslag liggen en de opvattingen of percepties.<sup>27</sup> Dat door interventie in een bestaand netwerk, bijvoorbeeld door herstructurering, zoeken te naar consensus en het oplossen van problemen.<sup>28</sup>

Er zijn twee strategieën voor het toepassen van netwerkmanagement: spelmanagement en netwerkstructurering.<sup>29</sup> Spelmanagement coördineert de interacties binnen het netwerk, het stuurt het interactieproces als het ware. Spelmanagement kan door middel van een vijftal activiteiten worden vormgegeven. Men kan het netwerk activeren door specifieke problemen of kwesties aan te pakken, er kan gekozen worden voor het ad hoc vaststellen van organisationele arrangementen om interactie te bevorderen, in de rol van makelaar kan men oplossingen, problemen en partijen bij elkaar gebracht worden, men kan het proces faciliteren door mogelijke condities voor gezamenlijke actie te bevorderen en ten slotte kan gekozen worden voor conflictmanagement tussen de verschillende actoren door middel van bijvoorbeeld bemiddeling.<sup>30</sup>

Als het onmogelijk blijkt om binnen het bestaande netwerk problemen op te lossen, dan kan overwogen worden het netwerk aan te passen. Netwerkstructurering creëert institutionele arrangementen of past deze aan. De structurele en culturele karakteristieken van netwerken worden veranderd om belemmeringen voor gemeenschappelijk handelen weg te nemen en incentives voor samenwerking te creëren. Netwerkstructurering kan plaats vinden door beïnvloeding, bijvoorbeeld van normen, waarden, percepties, relaties of van het formele beleid. Tevens kan men nieuwe coalities vormen of men kan kiezen voor desorganisatie.<sup>31</sup>

Netwerkmanagement wordt als geslaagd beschouwd indien het bijdraagt aan de totstandkoming van samenwerking tussen actoren, gericht op de gezamenlijke oplossing van maatschappelijke problemen. Het ontbreken van voorwaarden voor samenwerking of de

aanwezigheid van blokkades in interacties worden als belangrijke faalfactoren gezien. Zo kan het zijn dat actoren er niet in slagen overeenstemming te bereiken over de doelen die zij gezamenlijk nastreven of dat deze doelen voor bepaalde actoren niet aantrekkelijk genoeg zijn. Belangrijke actoren kunnen in het interactieproces ontbreken, terwijl de aanwezigheid van andere individuen, groepen of organisaties onmisbare actoren wellicht ontmoedigen deel te nemen. Cruciale informatie over doelstellingen, middelen en deelnemers kan ontbreken. Ook de afwezigheid van beleidsvrijheid kan een faalfactor zijn, terwijl vrijblijvendheid evenzeer het succes van gemeenschappelijk handelen kan bedreigen.<sup>32</sup>

### 2.8.2 Sturingsinstrumenten

Netwerkmanagement richt zich op de beide elementen die tezamen de context van sturing bepalen. Dat wil zeggen zowel op het proces dat leidt tot de vaststelling van de doelstellingen als op de karakteristieken van de beleidsarena. De actor die wil sturen, zet sturingsinstrumenten in. Door de complexiteit van het netwerk, moeten sturingsinstrumenten een hoge graad van complexiteit kunnen verwerken en benutten. Operationalisering van de complexiteit is noodzakelijk om te komen tot een identificatie van het passende instrumentarium. Er zijn keuzemogelijkheden tussen verschillende soorten instrumenten:

- Meerzijdige instrumenten; overeenkomsten (onder diverse benamingen) tussen overheden onderling of tussen overheid en maatschappelijke actoren, die schriftelijk zijn vastgelegd en die handelen over de doelstelling van het overheidsbeleid of de uitvoering daarvan.<sup>33</sup>
- Persoonsgerichte instrumenten; welke zich richten op een individu (bijv. in de vorm van anti-misbruikwetgeving) of het individu zelf kan een instrumentele functie hebben (bijv. in de vorm van een veiligheidsinspecteur).<sup>34</sup>
- Incentives; financiële gedragsprikkel met een niet-dwangmatig karakter.<sup>35</sup>
- Kengetallen; een absoluut getal of een verhoudingsgetal dat is uitgedrukt in fysieke eenheden of geldeenheden en dat de toestand van, of de ontwikkeling op een beleidsterrein in beeld brengt.<sup>36</sup>
- Communicatieve instrumenten; wederzijdse overdracht van kennis en informatie tussen overheid en te sturen actoren, zoals bijvoorbeeld voorlichting.<sup>37</sup>

In een netwerk zijn niet alleen de sturingsinstrumenten van belang, maar ook de wijze waarop ze worden toegepast. Een overheid die in complexe netwerken wil sturen, moet een beslissing

nemen over de aard van de in te zetten instrumenten en over de strategie die ze wil hanteren bij het gebruik van deze instrumenten. Daarbij staat de overheid voor een aantal belangrijke keuzemomenten. Deze keuzemomenten hebben betrekking op de selectie van de te sturen actoren, de mix van voluntariteit en imperativiteit, de investering in informatievergaring en in de creatie van een voedingsbodem voor succesvolle sturing en op de wijze van netwerkmanagement en netwerkconstituering.<sup>38</sup>

Instrumenten doen weliswaar recht aan pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie, maar kunnen dat vrijwel nooit volledig doen. Instrumenten zijn niet in staat volledig recht te doen aan de complexiteit. Er zijn dus grenzen aan de sturingsmogelijkheden. Zo zijn er een aantal scenario's te bedenken voor een overheid die wordt geconfronteerd met de complexiteit van netwerken. Ten eerste kan een overheid complexiteit accepteren en zich actief opstellen. De sturingsinstrumenten bieden mogelijkheden aan de overheid om in complexe netwerken actief op te treden. Ten tweede kan de overheid ervoor kiezen om voorbij te gaan aan de complexiteit van het netwerk. Complexiteit wordt als het ware genegeerd, waardoor er een proactieve rol voor de overheid ontstaat. Ten derde impliceert de complexiteit van een netwerk dat een overheid afziet van actieve sturing en zich reactief opstelt. Het is, ten vierde, een stap verder wanneer een overheid kiest voor een passieve rol.<sup>39</sup>

## 2.10 Kenmerken voor analyse

'Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de netwerkbenadering?' is de in dit hoofdstuk behandelde deelvraag. Op deze vraag kan ik nu antwoord geven. De belangrijkste kenmerken van de netwerkbenadering zijn dus de structuur, de dynamiek en de mogelijke sturing van het netwerk. Deze drie kenmerken leiden tot het volgende analysemodel:

### 1. De structuur van het netwerk

De structuur is de samenstelling van het netwerk, welke wordt gekenmerkt door interdependentie, pluriformiteit en geslotenheid. Actoren die deel uitmaken van het netwerk, kunnen niet zonder elkaar opereren als zij hun doelen willen bereiken. Zij hebben elkaar nodig omdat de ene actor over de middelen beschikt en die de ander nodig heeft om zijn doelen te realiseren. Daarbij bestaat het netwerk uit vele actoren die autonoom zijn ten opzichte van hun omgeving. Zij zijn vaak op zichzelf georiënteerd (of op actoren met soortgelijke referentiekaders) en daardoor in zekere zin ongevoelig voor stuursignalen van de overheid. Het is niet eenvoudig een netwerk

volledig in kaart te brengen. Maar als een omgeving aan deze kenmerken voldoet, dan is er sprake van een netwerk.

## 2. De dynamiek van het netwerk

De structuur van het netwerk kent een sterke dynamiek. Doordat actoren van elkaar afhankelijk zijn, worden zij gedwongen een spel met elkaar te spelen om zo tot bevredigende resultaten te komen. Bij het spel zetten actoren ambities en middelen in aan de hand van een strategie. Zo proberen zij het beste resultaat te behalen. Iedere actor heeft zijn eigen perceptie van de spelsituatie. Dat zijn beelden die de spelers hanteren om zo hun handelen zin te geven en te evalueren.

Bij besluitvorming in het netwerk, valt de structuur samen met de dynamiek. Door miscommunicatie en de noodzakelijke samenwerking, verloopt de besluitvorming grillig en ongestructureerd. Het is daarom belangrijk dat er een visie op of strategie voor samenwerking is.

## 3. De sturing van het netwerk

De mogelijkheden van sturing in een netwerk zijn beperkt. Actoren beïnvloeden elkaar echter wel, dit bewust beïnvloeden heet ook wel netwerkmanagement. Netwerkmanagement is niet gericht op het bereiken van bepaalde beleidsuitkomsten, maar op collectieve probleemoplossing, een goed interactieverloop of de zorg voor relaties tussen actoren. Hiertoe kunnen instrumenten worden ingezet, zoals bijvoorbeeld communicatieve instrumenten, kengetallen of persoonsgerichte instrumenten. Welk instrument het beste is, is afhankelijk van de complexiteit van het netwerk. Met deze sturingsinstrumenten moet de noodzakelijke samenwerking in het netwerk worden gefaciliteerd.

Op basis van dit analysemodel ga ik de beleidsnota's en strategische documenten analyseren. Met de aandacht gericht op bovenstaande punten lees ik de geselecteerde documenten door en ga ik na óf bovenstaande punten zijn terug te vinden en zo ja, in welk mate ik ze in de documenten terugvind. In hoofdstuk voer ik deze analyse uit voor de gehele elektronische overheid (de beantwoording van de tweede deelvraag) en in hoofdstuk vier specificeer ik de analyse op architectuur van de elektronische overheid (de beantwoording op de derde deelvraag).

## BRONVERMELDINGEN EN OPMERKINGEN

- <sup>1</sup> Frissen, P.H.A. (2002). *De Netwerksamenleving*. In: Vrij Nederland, 15 april 2002
- <sup>2</sup> Bekkers, V.J.J.M. (2002). Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities. In: Prins, P.J. (red.). *Handboek sturing in de sociale sector*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie
- <sup>3</sup> Ibid.
- <sup>4</sup> Ibid. P. A-2-1-4-5
- <sup>5</sup> Pressman en Wildavsky (1973). In: Bekkers, V.J.J.M. (2002) *Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities*. In: Prins, P.J. (red.). *Handboek sturing in de sociale sector*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie. P. A-2-1-8
- <sup>6</sup> Bekkers, V.J.J.M. (2002). Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities. In: Prins, P.J. (red.). *Handboek sturing in de sociale sector*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie. P. A-2-1-7-8
- <sup>7</sup> Hufen en Ringeling (1990). In: Teisman, G.R. (1995). *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA. P. 44
- <sup>8</sup> Teisman, G.R. (1995). *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA. P. 44
- <sup>9</sup> Klijn en Teisman (1992). In: Teisman, G.R. (1995). *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. P. 44
- <sup>10</sup> Teisman, G.R. (1995). *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA. P. 44
- <sup>11</sup> Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (1995). *Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen*. Utrecht: Lemma. P.11
- <sup>12</sup> Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de en Kickert, W.J.M. (red.) (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA. P.19
- <sup>13</sup> Teisman, G.R. (1995). *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA. P. 43
- <sup>14</sup> Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (1995). *Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen*. Utrecht: Lemma. P.17 e.v.
- <sup>15</sup> Ibid. P.17 e.v.
- <sup>16</sup> Ibid. P.17 e.v.
- <sup>17</sup> Ibid. P.17 e.v.
- <sup>18</sup> Ibid. P.17 e.v.
- <sup>19</sup> Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de en Kickert, W.J.M. (red.) (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA. P. 61
- <sup>20</sup> Ibid. P. 60
- <sup>21</sup> Ibid. P. 61
- <sup>22</sup> Ibid. P. 61
- <sup>23</sup> Ibid. P. 62
- <sup>24</sup> Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (1995). *Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen*. Utrecht: Lemma. P. 21 e.v.
- <sup>25</sup> Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de en Kickert, W.J.M. (red.) (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA. P. 23
- <sup>26</sup> Ibid. P. 23
- <sup>27</sup> Ibid. P. 106
- <sup>28</sup> Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. en Koppenjan, J.F.M. (red.) (1997). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London: Sage. P. 46
- <sup>29</sup> Ibid. P. 46-47
- <sup>30</sup> Ibid. P. 47
- <sup>31</sup> Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de en Kickert, W.J.M. (red.) (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA. P. 22
- <sup>32</sup> Ibid. P. 22
- <sup>33</sup> Bruijn, J.A. de en Heuvelhof, E.F. ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese. P. 82
- <sup>34</sup> Ibid. P. 98
- <sup>35</sup> Ibid. P. 114
- <sup>36</sup> Ibid. P. 130
- <sup>37</sup> Ibid. P. 142
- <sup>38</sup> Ibid. P. 160-161
- <sup>39</sup> Ibid. P. 166

## Hoofdstuk 3 De elektronische overheid

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de tweede deelvraag ‘in hoeverre wordt in het denken over de elektronische overheid rekening gehouden met de netwerkbenadering?’ behandeld. Op basis van een aantal toonaangevende documenten analyseer ik in hoeverre binnen de grondslagen van de elektronische overheid oog is voor de pluriformiteit van informatiedomeinen in het openbaar bestuur. Deze pluriformiteit komt tot uitdrukking in de idee van afhankelijkheid en samenwerking in beleidsnetwerken. Tijdens de analyse heb ik mijn aandacht sterk op deze twee aspecten gericht. De analyse van de elektronische overheid heb ik op de volgende beleidsnotities en strategische documenten gebaseerd:

Paragraaf 3.3 Actieprogramma Elektronische Overheid (1998)

Paragraaf 3.4 Contract met de toekomst (2000)

Paragraaf 3.5 Trias Informatica (2003)

Paragraaf 3.6 Innovatie in uitvoering (2003) en Uitvoering in stroomversnelling (2004)

Paragraaf 3.7 Actieprogramma Andere Overheid (2003)

Ik heb voor deze documenten gekozen omdat ze kenmerkend zijn (geweest) voor de ontwikkeling van de elektronische overheid. De strategische documenten zijn afkomstig van organisaties met gezaghebbende adviezen en derhalve richtinggevend zijn geweest bij de vorming van beleid. De nota's zijn richtingbepalend geweest voor de daadwerkelijke uitvoering van beleid omtrent de elektronische overheid.

De genoemde documenten behandel ik aan de hand van de drie essentiële kenmerken van de netwerkbenadering zoals genoemd in hoofdstuk 2. Inleidend geeft paragraaf 3.2 het toegepaste analysekader weer. Vervolgens wordt de analyse van de documenten, in bovengenoemde volgorde, in de daarop volgende paragrafen weergegeven. Paragraaf 3.8 sluit af met een overzichtsschema en een conclusie. Deze conclusie vormt tevens het antwoord op de in dit hoofdstuk behandelde deelvraag. Ik merk bij deze op dat ik ook de ‘Rijksbrede ICT-agenda. Beter presteren met ICT’ aan een analyse heb onderworpen. Ik moest echter concluderen dat deze nota geen nieuwe informatie toevoegde aan de analyse op basis van bovenstaande documenten. Om die reden heb ik de analyse van de ICT-agenda achterwege gelaten.



## 3.2 Analyse kader

Als ik over de elektronische overheid spreek, ga ik uit van de definitie van Bekkers zoals die in paragraaf 1.2 is weergegeven: het ondersteunen, respectievelijk (her)ontwerpen, van de (bestaande en potentiële) relaties en interacties die een overheid onderhoudt met relevante partijen in haar omgeving via ICT-netwerken zoals internet teneinde toegevoegde waarde te bieden. Op basis van dit uitgangspunt, confronteer ik bovenstaande documenten met het netwerkmodel. Op deze manier onderzoek ik in welke mate rekening wordt gehouden met de netwerkbenadering in het denken over de elektronische overheid. Per document ga ik na in hoeverre er een visie op of strategie voor samenwerking wordt vermeld en welke instrumenten daarvoor worden ingezet. Dat doe ik door de documenten te analyseren aan de hand van de volgende vragen:

- Structuur van het netwerk:  
Geeft het document de structuur van het netwerk weer en zo ja, in welke mate?
- Dynamiek van het netwerk:  
Is er een visie op of strategie voor samenwerking?
- Sturing van het netwerk:  
Welke instrumenten worden voor het realiseren van samenwerking ingezet?

Met deze punten volg ik de kenmerken voor analyse zoals dat in paragraaf 2.10 is opgesteld.

## 3.3 Actieprogramma Elektronische Overheid

Het actieprogramma Elektronische Overheid dateert uit 1998. Kenmerkend voor het actieprogramma is het idee dat ICT het middel is om de publieke dienstverlening drastisch te verbeteren en om te komen tot een meer efficiënte en effectieve overheid. De nota is een belangrijke aanzet geweest tot verdere ontwikkeling van de elektronische overheid.

### 3.3.1 *Structuur van het netwerk*

Het programma erkent de complexiteit van de omgeving waarin geopereerd wordt. Om deze complexiteit in te perken, richt het actieprogramma zich op een drietal thema's: een goede elektronische toegankelijkheid van de overheid, een betere publieke dienstverlening en een verbeterde interne bedrijfsvoering bij de overheid. Rondom deze drie thema's vormen zich drie beleidsarena's in het netwerk, die elkaar overigens (gedeeltelijk) overlappen. Bij deze

beleidsarena's zijn vele verschillende actoren betrokken. Bijvoorbeeld de departementen, de internationale partners, de gemeenten en de burgers, maar ook de openbare bibliotheken, het Centrum voor Werk en Inkomen en de private sector.

Er is duidelijk sprake van een beleidsnetwerk. Dan zijn de structuurkenmerken als vanzelfsprekend ook te herleiden. Om de elektronische overheid verder op- en uit te bouwen, is de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid afhankelijk van meerdere actoren. Zonder de inzet van deze actoren, zal het niet lukken de gewenste doelstellingen te bereiken. In het actieprogramma wordt dat aangegeven door de zin *'het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan en wil de uitvoering van de Elektronische Overheid niet alleen verzorgen. De hulp en daadkracht van alle partners binnen de openbare sector is onontbeerlijk'*.<sup>1</sup>

De vele actoren rondom de drie thema's zijn pluriform. Het gaat om grote organisaties of zelfs gehele sectoren, zoals de private. Niet iedere actor heeft evenveel macht of middelen om in te zetten. Geslotenheid komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de gedachte dat *'iedere actor zijn departementale verantwoordelijkheid kent'*.<sup>2</sup> De actoren zijn autonoom en mede daardoor op zichzelf georiënteerd.

### 3.3.2 Dynamiek van het netwerk

In de uitgangspunten van de nota staat dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de uitvoering van de Elektronische Overheid niet alleen kan en wil verzorgen. Voor een efficiëntere en effectievere overheid op de elektronische snelweg is de hulp en daadkracht van alle partners binnen de openbare sector onontbeerlijk.<sup>3</sup> Hieruit spreekt de noodzaak tot samenwerking van de verschillende overheden. Dit wordt met verschillende passages onderstreept:

- Om de bedrijfsvoering bij de overheid te verbeteren, moeten departementen meer als onderdeel van één concern werken. Ook moet de gegevensuitwisseling tussen overheidsinstellingen verbeterd worden door zo veel mogelijk gebruik te maken van de gegevens die al ergens binnen de overheid zijn opgeslagen.<sup>4</sup> Dit kan alleen gerealiseerd worden door samen te werken.
- *'Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een belangrijke rol in het stimuleren van lagere overheden bij het gebruik van ICT. De doorsnee burger heeft immers vooral baat bij het verbeteren van de elektronische dienstverlening op lokaal niveau. Er zal daarom in*

*sterke mate moeten worden samengewerkt met provincies, gemeenten en andere overheidsorganisaties*.<sup>5</sup>

- Eén van de actieplannen is het opzetten van een algemene overheidswebsite. *‘Om goede afstemming te krijgen tussen de op te zetten algemene overheidssite en de specifieke rijksoverheidsite, zal de Voorlichtingsraad in samenwerking met Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Grote Steden- en Integratiebeleid een onderzoeks- en beleidstraject ontwikkelen, dat zich met name zal richten op de presentatie en regulering van de interactie met de overheid op internet, het inhoudelijk toegankelijk maken van overheidsinformatie op het internet en de wijze waarop de rijksoverheid met actieve openbaarmaking omgaat*’.<sup>6</sup>
- *‘De virtuele internetloketten zullen zowel nationale en internationale als regionale en lokale informatie bevatten. De grote uitdaging en tevens randvoorwaarde voor implementatie van welk loket dan ook is dat de publieke dienstverleners in het betreffende beleidsveld bereid zijn tot samenwerking. De betreffende vakdepartementen – Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Economische Zaken - zullen hierbij een regierol vervullen en de nodige randvoorwaarden voor vruchtbare samenwerking creëren*’.<sup>7</sup>
- Over intranet: *‘Er is aantoonbaar behoefte aan faciliteiten om eenvoudiger en beveiligd elektronische post met anderen uit te wisselen; aan informatie-uitwisseling dwars door de bestaande grenzen van departementen heen, aan een overheidsbreed bestand van e-mailadressen, aan een vacaturebank en aan het gezamenlijk kunnen werken en inzien van interdepartementale dossiers*’.<sup>8</sup>

Het samenwerken richt zich overigens niet alleen op het nationale niveau. Ook international zou men moeten samenwerken en kennis uit moeten wisselen. De visie op samenwerken met de private sector ligt op een ander vlak dan waar je hem vanuit het netwerkperspectief zou verwachten. Uitgangspunt is dat de overheid gaat samenwerken met de private sector. *‘De private sector heeft een centrale rol bij het ontwikkelen en leveren van de benodigde systemen. De overheid heeft daarnaast haar eigen verantwoordelijkheid bij het aanbieden van elektronische diensten*’.<sup>9</sup> De private sector wordt puur als leverancier van systemen gezien en niet als actor waarvan de overheid afhankelijk is om de elektronische overheid inhoudelijk vorm te geven.

### 3.3.3 Sturing van het netwerk

In de nota staat de veronderstelling weergegeven dat de overheid als gevolg van de ICT-revolutie aan sturingsmogelijkheden zal moeten inboeten, onder meer vanwege de afnemende

betekenis van territoriale grenzen.<sup>10</sup> Desalniettemin geeft de nota een aantal sturingsmogelijkheden – met de daarbij horende instrumenten – weer.

Om de departementen meer als één concern te laten werken, zou een overheidsintranet gebouwd kunnen worden, te beginnen met een beveiligde e-mailfaciliteit voor alle rijksambtenaren.<sup>11</sup> Het intranet wordt hier toegepast om de samenwerking tussen departementen te faciliteren. Om het intranet mogelijk te maken, zijn voorzieningen nodig, zowel op het infrastructurele als op het inhoudelijke vlak. *'Begonnen wordt met het realiseren van een beveiligde e-mail. Daarnaast wordt in 1999 een start gemaakt met de totstandkoming van een adresgids en van een centrale verwijssite naar 'algemene' documenten als het Regeerakkoord, begrotingen, Handboek Financiën Rijksdienst en een vacaturebank'*.<sup>12</sup> Tevens moeten overheidsorganisaties kunnen beschikken over een hoogwaardige en flexibele communicatie-infrastructuur, ICT-diensten en –producten, want *'dit is het perspectief waaronder de betrokken overheidspartijen willen samenwerken aan de uitvoering van de elektronische overheid'*.<sup>13</sup>

In het actieprogramma staan veel verwijzingen naar samenwerking, vrijwilligheid en het creëren van draagvlak. Binnen dit kader wordt ook de burger kort aangestipt. *'Een echte integratie van nieuwe diensten lukt immers alleen bij een zo breed mogelijk draagvlak voor de informatiesamenleving'*.<sup>14</sup> Verder richt de samenwerking, vrijwilligheid en het creëren van draagvlak zich op de organisatie van de overheid. Diverse vakdepartementen krijgen de regierol toegewezen<sup>15</sup> van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zij moeten zorgen voor draagvlak en de bereidheid tot samenwerking. Onderstaande passage onderstreept dat: *'De bestaande departementale verantwoordelijkheden met betrekking tot het informatiebeleid blijven ongewijzigd. Zo mag van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verwacht worden dat het initiërend optreedt ten aanzien van departementsoverstijgende ICT-aangelegenheden, zoals het tot stand komen van een overheidsintranet, het opstellen van een kader voor overheidsgebruik van chipkaarten en dergelijke, terwijl bijvoorbeeld de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid respectievelijk Volksgezondheid, Welzijn en Sport aanspreekbaar zijn voor het stimuleren van ICT-gebruik in de sociale zekerheid respectievelijk de volksgezondheid'*.<sup>16</sup> Instrumenten die de departementen kunnen gebruiken voor hun regierol zijn expertmeetings, 'meten is weten' (een databank met kwantitatieve gegevens betreffende overheid & ICT en de resultaten van een indicatorenonderzoek naar het gebruik van ICT door de overheid) en het beschikbaar stellen van een budget.

Het belangrijkste stuurinstrument om de elektronische overheid te realiseren, zijn de middelen afkomstig uit het Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen (NAP). *'NAP-middelen hebben een aanjaagfunctie en zijn niet bedoeld om gedurende langere tijd exploitatie van opgestarte projecten te faciliteren. Het beschikbare budget moet gezien worden als een soort van zaaigeld, een vliegwiel dat projecten en processen op het vlak van ICT en overheid in werking moet zetten en de overheid in al zijn gradaties moet stimuleren om (veel meer) ICT in te zetten bij de reguliere bedrijfsvoering en bij de dienstverlening aan de burger'*.<sup>17</sup>

### 3.4 Contract met de toekomst

De nota 'Contract met de toekomst' geeft een visie weer over de rol van de overheid in de informatiesamenleving. Over hoe deze informatiesamenleving vorm gegeven kan worden, staan er een aantal verkenningen en acties in. Deze acties bouwen voort op de acties die in het actieprogramma Elektronische Overheid zijn genoemd.<sup>18</sup> De nota richt zich specifiek op de elektronische relatie tussen overheid en burger. *'[...] Nu wordt gebouwd aan nieuwe informatierelaties met bedrijven, instellingen en een mondiger burger. Dat vraagt om een nieuw contract tussen overheid en burger. [...] de informatierelatie tussen overheid en burger [moet] op een nieuwe wijze vorm gegeven worden aan de hand van nieuwe afspraken'*.<sup>19</sup> Het doel van deze nota is de discussie opwekken over de rol van de elektronische overheid in de informatiemaatschappij.

#### 3.4.1 Structuur van het netwerk

In de nota staat veel geschreven over de netwerksamenleving. *'Nederland is meer dan ooit een land van geëmancipeerde individuen geworden, die zelf hun sociale netwerken kiezen en kunnen kiezen. Bijna ieder individu neemt deel aan meerdere, vaak totaal verschillende netwerken, met steeds weer andere mensen, en bepaalt zelf welke rol hij inneemt binnen dat netwerk en hoe lang hij blijft participeren'*.<sup>20</sup> Binnen deze veranderde samenleving, is een andere rol voor de overheid weggelegd. *'Doordat de overheid steeds meer deel uitmaakt van allerlei netwerken, verandert het contact met de omgeving. In de netwerksamenleving is de overheid vaker één van de actoren en zal moeten samenwerken met anderen'*.<sup>21</sup> De rollen van de actoren zijn niet helder te definiëren. *'[...] daar komt bij dat de rollen van alle partijen in de virtuele wereld dikwijls meer hybride zijn dan in de fysieke werkelijkheid'*.<sup>22</sup> En daarbij de erkenning dat dé burger niet bestaat. *'De één legt gemakkelijker contact met de overheid dan de ander en sommigen zijn beter in staat om de waarde van informatie te wegen dan anderen. Er zijn mensen die behoefte hebben aan een intensieve*

*informatierelatie met de overheid, maar er zijn er ook die het contact tot het minimum willen beperken*'.<sup>23</sup>

De contouren van het netwerk rondom het beleidsprobleem 'nieuwe informatierelaties' zijn helder. De overheid is een van die actoren en afhankelijk van de andere actoren rondom het beleidsprobleem, oftewel *'De relatie tussen overheid en burger is gelijkwaardiger geworden'*.<sup>24</sup>

### 3.4.2 Dynamiek van het netwerk

De nota is door samenwerking tot stand gekomen. Er zijn verschillende informele expertmeetings gehouden waaraan deskundigen en afgevaardigden uit de wetenschappelijke wereld, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en de overheid hebbend deelgenomen.<sup>25</sup> Buiten samenwerking bij de totstandkoming van deze nota, is er ook een duidelijke visie op samenwerking in de inhoud van de nota. Zo zal *'de discussie [over nieuwe informatierelaties] moeten worden gevoerd in het parlement, maar ook met en in overheidsorganisaties en de Nederlandse samenleving, zodat zicht ontstaat op een maatschappij waarin de voordelen van ICT volop worden benut en de nadelen zoveel mogelijk worden beperkt. [...] Op deze wijze worden de informatiemaatschappij door een zo groot mogelijk deel van de Nederlandse bevolking gedragen [...]*'.<sup>26</sup>

De afhankelijkheid tussen burger en overheid neemt een centrale positie in de beleidsnotitie in. De gehele informatierelatie tussen burger en overheid is gebaseerd op deze afhankelijkheid: *'omdat een succesvolle beleidsuitvoering afhankelijk is van de medewerking van burgers, kan de overheid er alleen maar bij winnen als zij een goede informatierelatie onderhoudt. Overheid en burger opereren in toenemende mate in een netwerksamenleving, waar zij steeds gelijkwaardiger worden en waar de kracht van de overheid wordt bepaald door het leveren van kwaliteit en door het gezamenlijk creëren en delen van beleidsinformatie. In de netwerkmaatschappij moet een nieuwe balans ontstaan tussen overheid, markt en civil society'*.<sup>27</sup>

Net als dé burger niet bestaat, bestaat ook dé overheid niet. Om de visie 'vrijheid in verbondenheid' te realiseren, moeten overheden samenwerken. Want *'een gezamenlijke aanpak biedt de beste garantie om aan hogere kwaliteitseisen te voldoen. Overheidsorganisaties functioneren immers in een netwerk en het gezamenlijke netwerk heeft de verantwoordelijkheid voor bepaalde diensten. De visie 'vrijheid in verbondenheid' kan daarom alleen worden gerealiseerd als overheden bereid zijn de inspanningsverplichtingen gezamenlijk uit te voeren'*.<sup>28</sup> De nota meldt ook dat door

de inzet van ICT overheden al meer samenwerken dan vroeger het geval was. Voorbeelden daarvan zijn intranetten, extranetten en basisregistraties.

Ook later in de nota, wordt weer gewezen op de noodzaak tot samenwerking tussen verschillende overheden. *‘Wil de overheid kunnen voldoen aan de eisen die ze zichzelf oplegt, dan zal ze het proces van ‘business model redesign’ ook over de grenzen van overheidsorganisaties heen moeten toepassen. Dat vergt een intensieve samenwerking tussen ministeries, uitvoeringsorganisaties, provincies, gemeenten en andere overheidsorganisaties. [...] En ook voor andere processen dan die van dienstverlening zal op soortgelijke wijze aan de ontwikkelingen van een nieuw business model moeten worden gewerkt. Dit vereist een intensieve, niet-vrijblijvende samenwerking, die verder gaat dan onderlinge afspraken over standaarden en procedures, maar uitgaat van wezenlijke veranderingen in de verantwoordelijkheids- en taakverdeling tussen overheidsorganisaties. Doelstelling is het creëren van een netwerkorganisatie die, in nauwe samenwerking met andere netwerken, kennis ontwikkelt en deelt en op basis daarvan waarde toevoegt aan de nationale en internationale gemeenschap’.*<sup>29</sup> Ook op internationaal niveau wordt het belang van samenwerken weergegeven. De visie in de nota betreft een overheid als ‘launching customer’. Door deze rol loopt de overheid risico’s, bijvoorbeeld het kiezen voor verkeerde technieken. Deze risico’s kunnen worden beperkt door internationale afstemming en samenwerking.<sup>30</sup>

### 3.4.3 Sturing van het netwerk

De veranderingen binnen de overheid kunnen volgens de nota alleen tot stand komen door samenwerking, kennisbundeling en door met elkaar op zoek te gaan naar nieuwe, kansrijke mogelijkheden. De rol van de overheid is tweeledig als het gaat om sturing. *‘De elektronische overheid zal in de netwerksamenleving een dynamische balans moeten vinden tussen haar presterende rol binnen netwerken en haar ordenende rol boven netwerken’.*<sup>31</sup> Daarbij verandert het sturingsvermogen ook: *‘door ICT nemen fysieke grenzen in betekenis af; hetgeen gevolgen heeft voor het sturingsvermogen van de nationale overheden’.*<sup>32</sup> De sturende actor in deze nota is het kabinet. Zij geeft richting en onderneemt acties.

De instrumenten die ingezet kunnen worden om samenwerking te realiseren, zijn in de nota lastiger terug te vinden. Kennismanagement is een instrument dat wordt genoemd: *‘een van de belangrijkste processen binnen de overheid is het beleidsproces. Dat vindt plaats op basis van kennis binnen de organisatie zelf, maar ook van daarbuiten, soms interactief. In deze kennismaatschappij is het ook voor de overheid van groot belang dat kennis goed beheerd wordt binnen de verschillende*

*overheidsorganen en dat informatie, ideeën en relaties worden uitgewisseld. De invulling van kennismanagement verschilt per departement en is vooral gericht op het eigen domein. Er is nog geen gemeenschappelijk beleid om kennis breed te delen en verkokering te doorbreken. Door volop gebruik te maken van de mogelijkheden van ICT zou het kennisniveau binnen de overheid sterk kunnen worden verhoogd. [...] Door onderling en met bedrijven coalities te sluiten kunnen overheidsorganisaties geld, middelen en menskracht gericht inzetten op trajecten die voor hen het meest belangrijk zijn. Ook overheidsorganisaties zullen een ‘contract met de toekomst’ moeten aangaan, waarbij ze in ruil voor een geavanceerde bedrijfsvoering komen tot gezamenlijke beslissingen’.*<sup>33</sup>

Al worden weinig tot geen instrumenten genoemd waarbij samenwerking tot stand zou moeten komen, er staan wel voorwaarden in waaronder de samenwerking tot stand zou moeten komen. Belangrijk ten eerste is het vertrouwen dat gewekt moet worden. Vertrouwen door een contract met de toekomst af te sluiten. Niet alleen tussen overheid en burger, maar ook tussen de verschillende overheden. Verder richten de voorwaarden zich alleen op de relatie tussen burger en overheid. Zo is in een netwerksamenleving is transparantie een voorwaarde voor een goede, langdurige informatierelatie.<sup>34</sup>

### **3.5 Trias Informatica**

Het document Trias Informatica is geschreven door de Raad van het Openbaar Bestuur. De betekenis en mogelijkheden van ICT dreigden van de politieke agenda te verdwijnen. De Raad pleit in het document voor *‘een nieuwe generatie overheidsinformatiebeleid, een beleid waarin doelstellingen en instrumenten van dat beleid nadrukkelijk worden verbonden met het functioneren en de prestaties van de overheid. En waarin ook aandacht is voor de mate waarin dat beleid kan bijdragen aan daadwerkelijke institutionele vernieuwing’*.<sup>35</sup> De Raad ontwikkelt geen nieuwe visie, maar formuleert enkele strategische kernbeslissingen voor het overheidsbeleid uit de stapel rapporten en adviezen op het gebied van ICT en overheid én vanuit zijn eigen normatieve kader.<sup>36</sup> Zo komt de Raad met de Trias Informatica, drie met elkaar samenhangende strategische kernbeslissingen, een trias van vertrouwen, openbaarheid en doelmatigheid.<sup>37</sup>



### 3.5.1 Structuur van het netwerk

De drie kenmerken die samen de structuur van het netwerk vormen, zijn duidelijk in het document terug te vinden. Ten eerste is de overheid in toenemende mate één van de spelers geworden. *'Overheidsorganisaties zijn zelf steeds meer onderdeel geworden van pluriforme netwerken waarbinnen hiërarchische sturing niet langer mogelijk en vruchtbaar is'*.<sup>38</sup> Dat wijst op de pluriformiteit van het netwerk. Daarnaast hebben burgers een meer zelfbewuste houding gekregen. Zij komen op voor hun eigen mening en leggen zich niet zomaar neer bij autoriteiten en professionals.<sup>39</sup> De verwachtingen ten aanzien van de overheid zijn mede daardoor enorm toegenomen. *'De overheid bevindt zich in toenemende mate in een complex speelveld met veel andere spelers die noodzakelijk zijn voor het bereiken van maatschappelijke doelstellingen. Dit vertaalt zich in veel gevallen ook in een complexe overheid: een overheid die veel regels stelt en intern te gefragmenteerd is om adequaat te reageren op als belangrijk ervaren maatschappelijke problemen'*.<sup>40</sup> Dat wijst op de geslotenheid van het netwerk. En tenslotte wordt ook de wederzijdse afhankelijkheid in het document weergegeven. De overheid kan maatschappelijke doelstellingen niet meer alleen bereiken. Dit geldt ook binnen de overheid volgens onderstaande passage. *'De klassiek bureaucratische arbeidsdeling is in veel gevallen ontoereikend in het licht van de nu urgente maatschappelijke problemen. De aanpak hiervan vereist een op de problemen gerichte benadering, waardoor het belang van adequate communicatie binnen en tussen overheden en (semi-)overheidsorganisaties toeneemt'*.<sup>41</sup>

Een aantal ontwikkelingen dragen ertoe bij dat de omgeving waarin de overheid opereert complex is. Zo gaan individuen een steeds grotere variëteit van verbindingen aan en laten zij zich steeds minder terugbrengen tot doelgroepen waar de overheid beleid op kan formuleren. Daar komt bij dat het handelingsvermogen van de nationale staat is afgenomen. Dit wordt voor een groot deel toegeschreven aan wat afwisselend als internationalisering, mondialisering, globalisering of deterritorialisering wordt aangeduid. De combinatie van individualisering en deterritorialisering leidt tot een algemene trend die veelal wordt aangeduid als horizontalisering. De relaties tussen maatschappelijke partijen – maar ook die tussen en met burgers – lijken steeds minder te worden gekarakteriseerd door hiërarchische gezagsverhoudingen.<sup>42</sup>

### 3.5.2 Dynamiek van het netwerk

Het streefbeeld van de overheid is een overheid die wordt gekenmerkt door handelingsvermogen, samenwerking, dienend en dynamisch optreden, normatieve binding en democratische openheid.<sup>43</sup> Samenwerking in deze context is te omschrijven als *'een overheid die natuurlijk uit veel organisaties bestaat, maar die eigentijds samenwerkt en verbindingen aangaat (tussen beleid en uitvoering, tussen diverse organisaties, tussen diverse bestuurslagen en met de samenleving)'*.<sup>44</sup>

Informatierelaties tussen (semi)overheidsorganisaties onderling en tussen de overheid en derden kunnen alleen positief uitwerken wanneer er sprake is van onderling vertrouwen.<sup>45</sup> *'ICT genereert mogelijkheden, maar tegelijkertijd bedreigingen ten aanzien van het vertrouwen tussen overheid en burger. Een belangrijk deel van de mogelijkheden heeft betrekking op de inzet van ICT teneinde een grotere bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen. De bedreigingen zijn vooral gelegen in het mogelijk botsen van de ambitie maatschappelijke problemen op te lossen met de rechten en vrijheden van burgers'*.<sup>46</sup> *Duidelijkheid over gebruik van informatie moet ook bestaan tussen (semi-)overheidsorganisaties en derden die in netwerken met elkaar verbonden zijn. Onderling vertrouwen is een belangrijke voorwaarde over het positief uitwerken van informatierelaties tussen (semi-)overheidsorganisaties onderling en tussen de overheid en derden'*.<sup>47</sup> Op basis van dit vertrouwen, kunnen burger en overheid de dialoog aangaan als de overheid 'durft te delen' en dat ook actief inhoud geeft door het delen van informatie en het vergroten van toegankelijkheid en transparantie. De burger kan zo tevens kiezen wat hij zegt of doet.

### 3.5.3 Sturing van het netwerk

ICT-netwerken die kunnen bijdragen aan doelmatigheid en effectiviteit van beleid, ontwikkelen zich niet vanzelf. Deze netwerken vragen om actieve bestuurlijke netwerken waarbinnen kostbare hulpbronnen - zoals registraties - effectief kunnen worden gedeeld. Juist de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zou hier richting aan moeten geven.<sup>48</sup> Richting in de zin van het formuleren van enkele strategische randvoorwaarden waarbinnen het openbaar bestuur zich verder kan ontwikkelen.

Om het streefbeeld van de overheid te bereiken, is invulling van de trias van vertrouwen, openbaarheid en doelmatigheid noodzakelijk. Ook daartoe moet de minister voor Bestuurlijke

Vernieuwing en Koninkrijksrelaties een kader ontwikkelen waarbinnen de informatierelaties tussen overheden en tussen het rijk en uitvoeringsinstellingen kunnen worden geplaatst. De beginselen hebben betrekking op de domeinen van alle departementen en zullen door het kabinet gedragen moeten worden (vertrouwen). Het kabinet selecteert – op voordracht van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties – drie maatschappelijk urgente en zichtbare thema's waarbij actieve openbaarheid de norm is. Informatie die op deze thema's betrekking heeft en opvraagbaar is, wordt actief openbaar gemaakt. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties spreekt zijn collega's hierop aan en zorgt ervoor dat de thema's leidend zijn (openbaarheid). En tenslotte committeert het kabinet zich aan aansprekende resultaten ten aanzien van het einddoel van een op orde gebrachte gegevenshuishouding waarbinnen authentieke registraties centraal staan. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties krijgt voldoende bevoegdheden deze resultaten te realiseren. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties verplicht zich periodiek inzichtelijk te maken hoe het met de voortgang gesteld is, waarbij het inzichtelijk maken van verschillen in prestaties van betrokken partijen niet wordt geschuwd. De Tweede Kamer dient hierbij een actieve rol te spelen om de positie van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties ten opzichte van andere ministers op dit onderwerp te bestendigen en indien nodig te versterken (doelmatigheid).<sup>49</sup>

In het document pleit de Raad voor een richtinggevend kader ten aanzien van de inzet van ICT. Zo krijgen de spelers helderheid over de te volgen richting. In deze kaderstelling moeten heldere verwachtingen bij de deelnemers worden gewekt bij de deelnemers over hun rol en inbreng. Hierin ziet de Raad een richtinggevende rol voor de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Deze minister moet vooral een visie hebben op de richting. Die richting wordt niet door ICT bepaald, maar wel beïnvloedt. Daarnaast wordt de visie beïnvloed door de rol en positie van de overheid: deze is niet meer de allesbepalende bovenmeester, de alleskunner, maar speelt wel een belangrijke rol in de oplossing van maatschappelijke problemen, steeds meer samen met anderen.<sup>50</sup> Daarom neemt overheidssturing in veel gevallen andere vormen aan. Van directieven naar verleiden tot samenwerken, van het afdwingen van gedrag naar het committeren aan maatschappelijke doelstellingen.<sup>51</sup> Het is aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties om te komen tot een kader waarbinnen spelers in vertrouwen verdergaande informatierelaties kunnen aangaan. De Raad beklemtoont dat het pleidooi voor een dergelijk kader geen pleidooi voor centralisme is. Het gaat erom dat de overheid kernregels formuleert en de

grenzen van het speelveld bewaakt. Binnen deze grenzen hebben organisaties en personen de ruimte om hun informatieverhoudingen in te richten.<sup>52</sup>

Nieuwe vormen van sturing zijn hierboven al weergegeven. Het document stelt dat nieuwe mogelijkheden van sturing conflicteren met klassieke sturing. *'In de moderne informatiesamenleving wordt de overheid uitgedaagd om, volgend op de nadruk op regels en daarna geld, juist informatie te gebruiken als instrument van sturing teneinde maatschappelijke opgaven te realiseren. Het gaat dan niet om een overheid die alles zelf wil regelen, maar om een overheid die transparantie van betrokken partijen bevordert, zodat mechanismen op kunnen treden die de maatschappelijke en democratische druk op niet goed presterende organisaties ontwikkelen en doorzetten'*.<sup>53</sup> Het document is zich bij het aspect sturing bewust van het netwerkarakter van de samenleving.

In de nota zijn verder weinig instrumenten terug te vinden die tot samenwerking zouden moeten leiden. De rol van de overheid ligt vooral in het wekken van vertrouwen, zodat informatie gedeeld kan worden. Het is aan de overheid expliciet beleid te voeren op openbaarheid vanuit het besef dat de oplossing van maatschappelijke problemen ondenkbaar is zonder sterk in te zetten op openbaarheid. Overheid en burgers c.q. bedrijven of associaties kunnen langs deze weg daadwerkelijke partners worden.<sup>54</sup> Omdat kosten en baten vaak niet ten koste of ten gunste van dezelfde partij gaan, moet daarom een *revolving fund*<sup>55</sup> opgericht worden veronderstelde de Raad in een eerder rapport. Hieruit kunnen investeringen in netwerkvorming, die niet aan een specifieke organisatie kunnen worden toegewezen, worden betaald.<sup>56</sup> Dit plan is echter nooit uitgevoerd in de praktijk.

### **3.6 Innovatie in uitvoering en Uitvoering in stroomversnelling**

Het manifest 'Innovatie in uitvoering' is een pro-actief pamflet waarin de uitvoeringsorganisaties hun afspraken weergeven over het gezamenlijk strategisch inzetten van ICT. Dit moet leiden tot een betere dienstverlening richting burgers en bedrijven. Het manifest is een aanzet vanuit de uitvoering om sneller te komen tot gemeenschappelijke voorzieningen. Het manifest 'Uitvoering in stroomversnelling' is een eerste balans na het verschijnen van 'Innovatie in uitvoering'. Daarin staat tot welke vruchten de samenwerking geleid heeft en wat men voor het komende jaar wil realiseren. Een reactie op het eerste

manifest vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is *'Blijf ons vooruit lopen. U zit in de stroomversnelling, wij rennen er hijgend achteraan'*.<sup>57</sup>

### 3.6.1 Structuur van het netwerk

Het gemeenschappelijke probleem waar de uitvoeringsorganisaties zich rondom organiseren, is de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Zij zijn zich daarbij sterk bewust van de wederzijdse afhankelijkheid. *'De doelstelling realiseren we niet als we ieder voor zich te werk gaan. [...] We intensiveren en systematiseren de samenwerking die we de afgelopen jaren zijn begonnen. Alleen dan kunnen we innoveren en bezuinigen succesvol combineren'*.<sup>58</sup> Bij de doelstellingen die zij zichzelf hebben opgelegd om te komen tot een betere dienstverlening, zijn vele actoren betrokken. Deze actoren zijn pluriform (een ieder heeft zijn eigen doelen en belangen) en autonoom (relatief gesloten voor hun omgeving).

### 3.6.2 Dynamiek van het netwerk

Er is in beide manifesten duidelijk een visie op samenwerking. Het feit dat de uitvoeringsorganisaties zich samen manifesteren, onderstreept het belang dat zij zien in samenwerking. Daarbij is de positie van de uitvoeringsorganisaties aanzienlijk verbeterd nadat zij zich samen hebben georganiseerd. Door deze samenwerking hebben de partijen meer middelen verkregen, zodat bijvoorbeeld hun positionering ten opzichte van departementen sterk verbeterd is. *'We zijn op de hoogte van lange termijnplannen van verschillende departementen op het gebied van ICT. Maar we wachten de voortgang daarvan niet af. We kunnen dat niet en het hoeft ook niet. We zien het als onze verantwoordelijkheid om de kansen die er nu zijn ook nu te benutten'*.<sup>59</sup> Deze passage onderstreept de verbetering van de positie van de manifestpartijen.

### 3.6.3 Sturing van het netwerk

Eén van de instrumenten die worden ingezet bij het samenwerken is het maken van afspraken. Hiermee wekken de verschillende partijen elkaars vertrouwen. Door goede afspraken brengt men de uitgangspunten met elkaar in evenwicht. Deze afspraken hebben bijvoorbeeld betrekking op de inrichting van de bedrijfsprocessen, de inzet van ICT en de manier waarop gegevens gedefinieerd, verzameld, (her)gebruikt en beheerd worden.

Een ander instrument is de oprichting van RINIS (Routerings Instituut (inter) Nationale Informatiestromen). RINIS is een stichting die dienst doet als platform voor samenwerking tussen de manifestpartijen op het gebied van gegevensuitwisseling.<sup>60</sup> Het is een netwerkorganisatie die partijen ondersteunt bij alle aspecten rond de uitwisseling van gegevens ten behoeve van de uitvoering van publieke taken. Naast het organiseren van de gegevensuitwisseling via gestandaardiseerde berichten is RINIS een overlegplatform waarin partijen met elkaar afspraken maken over gegevensuitwisseling.

### 3.7 Actieprogramma ‘Andere Overheid’

In het kader van de modernisering van de overheid, is het actieprogramma ‘Andere Overheid’ opgesteld. In de paragraaf 1.1 beschreef ik dat in het actieprogramma vier actielijnen staan die moeten leiden tot een betere, andere overheid. Zo zal de overheid minder gaan regelen, zal versnippering worden tegengegaan en wordt de dienstverlening richting de burgers verbeterd. ICT wordt als een belangrijk instrument gezien om te komen tot een betere, andere overheid. Zo moeten, binnen de gehele openbare sector, afspraken worden gemaakt over de realisering van vijftig procent van de dienstverlening langs de elektronische weg.

#### 3.7.1 Structuur van het netwerk

*‘Het maatschappelijk initiatief krijgt te weinig ruimte en het vertrouwen in het recht wordt ondergraven. Een nieuwe koers is nodig. Dit vraagt niet alleen om een moderne visie op de taak en het functioneren van de overheid, maar ook om een eigentijds concept van burgerschap. Het kabinet denkt dan aan een burger die zelfredzaam, mondig en betrokken is, niet door alleen te eisen, maar door te participeren en verantwoordelijkheid te nemen’.*<sup>61</sup> Deze passage geeft aan dat er een bewustzijn bestaat over de rol van de overheid als ‘één van de spelers’. In antwoord op deze ontwikkeling moet de overheid volgens de nota minder zelf regelen en meer overlaten aan de samenleving, de overheid moet zich richten op de kaderstelling.<sup>62</sup>

Daarbij is deze vernieuwing van het openbaar bestuur en het verbeteren van de publieke prestatie is geen zaak van de rijksoverheid alleen. *‘Rijk, provincies en gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit en beschikbaarheid van publieke voorzieningen’.*<sup>63</sup> En ook de passage *‘het moderniseren van de overheid is een verantwoordelijkheid voor de gehele openbare sector. Departementen, medeoverheden, uitvoeringsinstellingen en private organisaties met publieke*

*taken spelen een cruciale rol in het uitvoeren van de in dit actieprogramma genoemde activiteiten. Het boeken van resultaten is van de medewerking van deze partijen afhankelijk. De uitwerking van de beschreven activiteiten in plannen van aanpak, zal in samenwerking met genoemde partijen plaatsvinden'*<sup>64</sup> onderstreept deze afhankelijkheid.

### 3.7.2 Dynamiek van het netwerk

De nota speelt in op de rol die de burger kan spelen. Op basis van de rol die de burger speelt, kan de rol van de overheid meer een rol op afstand worden en aan de andere kant kan de overheid meer beroep doen op maatschappelijke krachten.<sup>65</sup> Door middel van de laatste strategie komt er een samenwerking tussen burger en overheid tot stand. Langs deze weg wordt het mogelijk burgers actief te betrekken bij de beleidsvorming. ICT kan als hulpmiddel dienen om de toegankelijkheid en vindbaarheid van overheidsinformatie te verbeteren.<sup>66</sup>

*'De komende periode zullen de actielijnen, waar nodig, worden uitgewerkt in concrete plannen van aanpak. Bij die uitwerking zullen de medeoverheden en de relevante uitvoeringsorganisaties worden betrokken',*<sup>67</sup> duidt op samenwerking binnen de overheidsorganisatie. Ook daar waar de belangen van de verschillende ministeries te sterk op zichzelf gericht zijn waardoor interdepartementale samenwerking en integrale beleidsvorming niet van de grond komt, moet het beter en doelmatiger worden ingericht.<sup>68</sup> Zo wordt het ook mogelijk om in ketens te gaan werken. Ketenregie is een benadering waarbij gekeken wordt naar datgene wat het onderwerp (patiënt, zaak of klant) die door de keten heengaat echt nodig heeft om zijn of haar probleem op te lossen.<sup>69</sup> In de nota wordt ketenregie gezien als belangrijk onderdeel van de verbeterde dienstverlening van de overheid. Hier ligt ook een visie op samenwerking aan ten grondslag. Door de ketenredentie, zullen verschillende instellingen effectief met elkaar moeten samenwerken om te komen tot een goed functionerende keten. En zo zijn er meerdere passages die duiden op een visie op samenwerking, bijvoorbeeld:

- Over toezicht en handhaving: *'daarnaast wil het kabinet de versnippering in het toezicht terugdringen door bundeling en samenwerking'*.<sup>70</sup>
- Over bundeling van taken: *'er zullen voorstellen worden ontwikkeld voor een doelmatige samenwerking op het terrein van facilitaire zaken, waaronder de mogelijkheid om te komen tot een shared service center voor archiefselectie en –verzorging'*.<sup>71</sup>
- De inhuur van externen moet worden beperkt door samenwerking: *'meer samenwerking door bundeling van inkoopkracht in raamcontracten'*.<sup>72</sup>

- Op het gebied van personeelsbeleid: *‘dat vergt kennis, organisatie en samenwerking van en op de interne en externe arbeidsmarkt’*. Hier wordt geduid op de verschuivingen in kwalitatieve en kwantitatieve behoeften aan competenties van het personeel naar aanleiding van de moderniseringsoperatie.
- Op het vlak van elkaars vakgebied: *‘deze bureaucratietoets zal onderdeel uitmaken van de bestaande wetgevingstoets. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zal daartoe in samenwerking met de minister van Justitie een aangepaste toets ontwerpen’*.<sup>73</sup>

Daarnaast is er een visie op samenwerken met en binnen Europa. *‘Er zal waar mogelijk aansluiting worden gezocht bij Europese initiatieven, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van open standaarden’*.<sup>74</sup> Het accent ligt echter meer op het positioneren van Nederland binnen Europa: *‘in overleg met andere lidstaten en in het kader van de uitwerking van het nieuwe constitutionele verdrag, kan ervoor worden gepleit ook op Europees niveau een bureaucratietoets in te voeren’* of *‘door actievere participatie van Nederland in dit project [Better Regulation, dat richt zich met name op de kwaliteit van de Europese regelgeving] en het vervolg daarvan zal de focus van het project kunnen worden verbreed naar de vermindering van regelgeving en de terugdringing van administratieve lasten die met de regelgeving gepaard gaan’*.<sup>75</sup> De visie op samenwerking is dus beperkter dan op het eerste gezicht lijkt.

### 3.7.3 Sturing van het netwerk

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is namens het kabinet belast met de algehele coördinatie van deze werkzaamheden. Hij is namens het kabinet aanspreekbaar op het behalen van de in dit actieprogramma gerealiseerde resultaten.<sup>76</sup> Daarnaast is een belangrijke rol weggelegd voor de Secretarissen Generaal van de ministeries. Zij hebben de ambtelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van verschillende activiteiten op zich genomen.<sup>77</sup>

Een instrument dat wordt ingezet om samenwerking mogelijk te maken, is ICT. *‘Door meer en betere inzet van ICT zullen overheidsinstellingen beter in staat zijn om samen te werken en van elkaar te leren en te kopiëren’*.<sup>78</sup> ICT wordt op meerdere vlakken als belangrijk instrument gezien om samenwerking te realiseren, blijkt uit onderstaande passage. *‘Vooral daar waar sprake is van complexe, sectoroverschrijdende uitvoeringsketens is prestatieverbetering te behalen door een*



*intelligent gebruik van ICT. [...] De winst ligt daar vaak niet in nieuwe ICT-investeringen, maar in een herontwerp van processen en in een beter gebruik van bestaande ICT-middelen*'.<sup>79</sup>

Het kabinet wil ook met gemeenten en provincies een reductie van de administratieve lasten bereiken. *'Bij contacten met de overheid gaat het immers relatief vaak om regels afkomstig van gemeenten en provincies. Daarom zal in samenspraak met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg een plan van aanpak worden ontwikkeld voor administratieve lastenverlichting binnen het gemeentelijk en provinciale domein*'.<sup>80</sup> Een sturingsinstrument bij samenwerking is dus in dit geval een plan van aanpak opgesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg. (Geheel terzijde wil ik hier overigens opmerken dat het bij contacten met de overheid relatief vaak gaat om regels van provincies en gemeenten, te betwisten valt. Hierbij denk ik aan contacten van de burger met de Belastingdienst, de Informatie Beheer Groep, het Centraal Justitieel Incassobureau, etc. Ervan uitgaan dat het alleen gaat om contacten met de lokale overheid doet dus sterk tekort aan de contacten met andere overheidsdiensten).

### 3.8 Overzicht en conclusie

De geselecteerde documenten over de grondslagen van de elektronische overheid zijn nu geanalyseerd op basis van hun rekenschap met de pluriformiteit van informatiedomeinen in het openbaar bestuur weergegeven. Het overzicht (figuur 3.1) geeft daarvan een korte samenvatting weer. Aan de hand van de analyse kan de deelvraag 'in hoeverre wordt in het denken over de elektronische overheid rekening gehouden met de netwerkbenadering?' worden beantwoord.

Document	Netwerkkarakteristiek		
	Structuur van het netwerk	Dynamiek van het netwerk	Sturing van het netwerk
<b>Actieprogramma Elektronische Overheid</b>	De complexiteit van de omgeving en de betrokken actoren wordt erkend, evenals de wederzijdse afhankelijkheid van de actoren om de elektronische overheid uit te voeren.	Duidelijke noodzaak tot samenwerking. Voor een efficiëntere en effectievere overheid op de digitale snelweg is de hulp en daadkracht van alle partners binnen de openbare sector onontbeerlijk. Tevens staan in de nota veel verwijzingen naar samenwerking, vrijwilligheid en het creëren van draagvlak.	Er wordt veel gesproken over de regierol, oftewel het stimuleren van ICT-gebruik door de departementaal verantwoordelijke. Belangrijk sturingsinstrument zijn de NAP-gelden die gebruikt kunnen worden als aanjaagmiddel bij het opstarten van nieuwe projecten en het beschikbaar stellen van faciliteiten zoals een overheidsintranet.

	<b>Netwerkkarakteristiek</b>		<b>Netwerkkarakteristiek</b>
<b>Document</b>	<b>Structuur van het netwerk</b>	<b>Document</b>	<b>Structuur van het netwerk</b>
<b>Contract met de toekomst</b>	Sterk bewustzijn van de netwerksamenleving en de daarmee veranderende relaties tussen actoren.	Het voeren van discussie over nieuwe informatierelaties met en in overheidsorganisaties en de Nederlandse samenleving. Hierdoor draagvlak en gezamenlijk aanpak. De beoogde samenwerking is intensief en niet vrijblijvend en gaat uit van wezenlijke veranderingen in de verantwoordelijkheids- en taakverdeling.	Het kabinet geeft richting en onderneemt acties. De elektronische overheid zal in de netwerksamenleving een dynamische balans moeten vinden tussen haar presterende rol binnen netwerken en haar ordende rol boven netwerken. Hoe dat bereikt kan worden, wordt niet benoemd, wel de voorwaarden waaronder (transparante en vertrouwen).
<b>Trias Informatica</b>	De overheid bevindt zich in toenemende mate in een complex speelveld met veel andere spelers die noodzakelijk zijn voor het bereiken van maatschappelijke doelstellingen. De overheid kan deze doelstellingen niet meer alleen bereiken. De omgeving waar de overheid in opereert wordt ook steeds complexer, bijvoorbeeld door de steeds lastiger te omschrijven doelgroepen waarop het beleid moet worden afgestemd.	Er wordt in de nota een streefbeeld van de overheid geschetst. De overheid wordt in dat beeld o.a. gekenmerkt door samenwerking, welke is te omschrijven als een overheid die natuurlijk uit veel organisaties bestaat, maar die eigentijds samenwerkt en verbindingen aangaat. Er moet bij deze samenwerking sprake zijn van onderling vertrouwen en richting de burger moet de overheid durven te delen.	De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing moet richting geven aan ICT-netwerken (door het formuleren van enkele strategische randvoorwaarden waarbinnen het openbaar bestuur zich verder kan ontwikkelen). De minister mag zijn collega's aanspreken op de uitvoering en de Tweede Kamer bestendigt hem. Sturing neemt andere vormen aan, maar er worden verder geen instrumenten genoemd om samenwerking te bevorderen of te faciliteren.
<b>Innovatie in uitvoering en Uitvoering in stroomversnelling</b>	Als ieder voor zich te werk gaat, worden doelstellingen niet gerealiseerd. De actoren zijn van elkaar afhankelijk, evenals zij dat zijn van de verschillende departementen. De uitvoeringsorganisaties nemen hier het initiatief en de departementen kunnen weinig anders dan hen volgen.	Het manifest is geschreven uit noodzaak tot samenwerking. De dienstverlening kan niet verbeterd worden als ieder voor zich te werk gaat. En het feit dat de uitvoeringsorganisaties zich manifesteren, onderstreept het belang dat zij zien in samenwerking.	Om hun samenwerking te realiseren, maken de partijen onderling afspraken en is het RINIS opgericht. Deze stichting doet dienst als platform voor samenwerking tussen de partijen. Het is een organisatie die de partijen ondersteunt bij alle aspecten rond de uitwisseling van gegevens.
<b>Actieprogramma Andere Overheid</b>	De complexiteit van het netwerk kan uit de nota worden afgeleid. De manier van opereren wordt ingevuld door de moderne visie op de taak en het functioneren van de overheid staat, evenals meer participatie en verantwoordelijkheid voor de burger.	Er zijn vele voorbeelden van samenwerking in de nota aan te wijzen. Burgers moeten actief betrokken worden bij de beleidsvorming, overheidsorganisaties moeten samenwerken om de doelstellingen uit het programma te realiseren en ketenregie moet een belangrijk instrument worden in de andere overheid. Ook samenwerken binnen en met Europa wordt genoemd.	De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing is namens het gehele kabinet belast met de algehele coördinatie van de werkzaamheden. Daarnaast zijn de Secretarissen Generaal verantwoordelijk voor de uitvoering van verschillende activiteiten. ICT wordt ingezet als instrument om samenwerking te bevorderen.

Figuur 3.1 Schematisch overzicht van de analyse van de elektronische overheid aan de hand van de netwerkbenadering

### 3.8.1 *Structuur van het netwerk*

De netwerkstructuur is in elk document terug te vinden; in elk document is er een bewustzijn van de complexe omgeving waarin wordt geopereerd. De interdependentie komt sterk naar voren als het gaat om de verschillende overheidsorganisaties die samen de elektronische overheid vorm moeten geven. Het kan niet zo zijn dat één actor samenwerking kan bewerkstelligen, iedere actor moet zijn hulp en daadkracht tonen. Daarentegen worden actoren als het bedrijfsleven, burgers en Europese partners veel minder als interdependente actoren gezien. Zij worden soms zijdelings betrokken bij het te vormen beleid, maar zij worden niet gezien als actoren die hun belangen vertegenwoordigen en daarmee het beleid beïnvloeden. ‘De overheid’ ziet zichzelf dus eigenlijk niet als afhankelijke actor. De theorie stelt echter dat het netwerk niet alleen de overheid omvat, maar ook burger, bedrijf en Europese partners maken deel uit van het netwerk. Burger en bedrijf worden veelal als ‘te sturen actoren’ gezien. Manifestpartijen bewijzen het tegenovergestelde, zij zijn nu de ‘sturende actor’.

De pluriformiteit komt tot uitdrukking in het feit dat in elk document wordt aangegeven dat vele actoren betrokken zijn bij de vormgeving van de elektronische overheid. Ook hier gaat het met name om de vele overheidsorganisaties. De pluriformiteit van informatiedomeinen komt goed tot uitdrukking. Daarentegen wordt minder rekening gehouden met de geslotenheid van de actoren. Geslotenheid refereert naar het relatief autonoom zijn van actoren en de daarmee gepaard gaande ongevoeligheid voor stuursignalen. In de documenten wordt hier niet naar verwezen, wel wordt regelmatig aangehaald dat de overheid aan sturingsmogelijkheden moet inboeten.

### 3.8.2 *Dynamiek van het netwerk*

Netwerken kennen een sterke dynamiek. Ook in deze context is dat het geval. Ontwikkelingen volgen elkaar snel op en actoren treden toe (bijvoorbeeld Europese partners) of verstevigen hun positie in het spel (bijvoorbeeld de uitvoeringsorganisaties in hun manifest). De actoren worden gedwongen een spel te spelen, waarbij ze hun eigen strategie inzetten gevormd door hun eigen perceptie. Dit tezamen met de structuur van het netwerk maakt dat besluitvorming in het netwerk complex is. De belangrijkste strategie om besluitvorming te realiseren, is samenwerking. De documenten verwijzen veelvuldig naar de noodzaak tot samenwerking. Deze samenwerking richt zich overigens sterk op samenwerking tussen overheidsorganisaties

en in veel mindere mate op samenwerking tussen burgers, bedrijfsleven en partners in Europa. Er is duidelijk een visie op samenwerking, maar een strategie daarvoor komt minder sterk naar voren. Als een strategie in de documenten genoemd wordt, omvat deze meestal het creëren van voorwaarden waaronder samenwerking kan plaats vinden (zoals het wekken van vertrouwen, het creëren van draagvlak) of het beschikbaar stellen van middelen waardoor samenwerking vereenvoudigd zou moeten worden (snelle verbindingen, overheidsbreed intranet, beveiliging). Een strategie om samen te komen tot een oplossing, komt in de documenten in het geheel niet naar voren.

### *3.8.3 Sturing van het netwerk*

De documenten geven allemaal de complexe omgeving met de daarbij veranderende sturingsmogelijkheden weer. De theorie stelt dat sturing zich dan moet gaan richten op collectieve probleemoplossing, een goed interactieverloop of de zorg voor relaties tussen actoren. Het op deze manier toepassen van netwerkmanagement is niet uit de documenten af te leiden. Wel wordt soms een als initiërende actor aangewezen, zoals het kabinet, een minister of een heel ministerie. De taak van de initiërende actor is het stellen van een kader, het geven van een richting of het verantwoordelijk zijn voor het verloop van het proces en dus het bereiken van de gestelde beleidsuitkomsten. Het toepassen van sturingsinstrumenten beperkt zich tot het beschikbaar stellen van faciliteiten. Met het creëren van voorwaarden waaronder samenwerking plaats zou moeten vinden wordt overigens wel een vorm van netwerkmanagement toegepast.

### *3.8.4 Algehele conclusie*

In hoeverre wordt in het denken over de elektronische overheid rekening gehouden met de netwerkbenadering? Concluderend kan ik stellen dat er in de documenten een bewustzijn is van de pluriformiteit van informatiedomeinen in het openbaar bestuur, maar dat dit bewustzijn weinig wordt toegepast in de uitvoering van beleid omtrent de elektronische overheid. Want hoe de samenwerking tot stand moet komen, is na het analyseren van deze documenten nog niet duidelijk. Ook wordt weinig tot geen rekening gehouden met het feit dat actoren in een beleidsnetwerk een spel spelen en dat zij in dat spel proberen hun eigen belangen te realiseren, terwijl dit een belangrijk aspect is bij het realiseren van een elektronische overheid.

## BRONVERMELDINGEN EN OPMERKINGEN

---

- <sup>1</sup> Boxtel, R.H.L.M. van (1998). *Actieprogramma Elektronische Overheid. Een efficiëntere en effectievere overheid op de elektronische snelweg*. Den Haag. P. 4
- <sup>2</sup> Ibid. P. 4
- <sup>3</sup> Ibid. P. 4
- <sup>4</sup> Ibid. P. 3
- <sup>5</sup> Ibid. P. 4
- <sup>6</sup> Ibid. P. 7
- <sup>7</sup> Ibid. P. 9
- <sup>8</sup> Ibid. P. 13
- <sup>9</sup> Ibid. P. 4
- <sup>10</sup> Ibid. P. 21
- <sup>11</sup> Ibid. P. 3
- <sup>12</sup> Ibid. P. 13
- <sup>13</sup> Ibid. P. 15
- <sup>14</sup> Ibid. P. 23
- <sup>15</sup> Ibid. P. 9
- <sup>16</sup> Ibid. P. 4
- <sup>17</sup> Ibid. P. 25
- <sup>18</sup> Boxtel, R.H.L.M. (2000). *Contract met de toekomst. Een visie op de elektronische relatie overheid-burger*. Den Haag. P. 4
- <sup>19</sup> Ibid. P. 4
- <sup>20</sup> Ibid. P. 4
- <sup>21</sup> Ibid. P. 4
- <sup>22</sup> Ibid. P. 4
- <sup>23</sup> Ibid. P. 19
- <sup>24</sup> Ibid. P. 11
- <sup>25</sup> Ibid. P. 8
- <sup>26</sup> Ibid. P. 5
- <sup>27</sup> Ibid. P. 15
- <sup>28</sup> Ibid. P. 16
- <sup>29</sup> Ibid. P. 33
- <sup>30</sup> Ibid. P. 36
- <sup>31</sup> Ibid. P. 7
- <sup>32</sup> Ibid. P. 11
- <sup>33</sup> Ibid. P. 36-37
- <sup>34</sup> Ibid. P. 15
- <sup>35</sup> Donk, prof. dr. W.B.H.J. van de, et al. (2003). *Trias Informatica. ICT en overheid in vogelvlucht*. Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur. P. 11
- <sup>36</sup> Ibid. P. 12
- <sup>37</sup> Ibid. P. 34
- <sup>38</sup> Ibid. P. 29
- <sup>39</sup> Ibid. P. 16
- <sup>40</sup> Ibid. P. 16
- <sup>41</sup> Ibid. P. 18
- <sup>42</sup> Ibid. P. 27-28
- <sup>43</sup> Ibid. P. 34
- <sup>44</sup> Ibid. P. 33
- <sup>45</sup> Ibid. P. 20
- <sup>46</sup> Ibid. P. 21
- <sup>47</sup> Ibid. P. 21
- <sup>48</sup> Ibid. P. 11
- <sup>49</sup> Ibid. P. 36-38
- <sup>50</sup> Donk, prof. dr. W.B.H.J. van de, et al. (2003). *Trias Informatica. ICT en overheid in vogelvlucht*. Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur. P. 23
- <sup>51</sup> Ibid. P. 30
- <sup>52</sup> Ibid. P. 34

- 
- <sup>53</sup> Vondervoort, A.G.M. van de, et al. (2002). Presteren door leren. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur. P. 1. In: Donk, prof. dr. W.B.H.J. van de, et al. (2003). *Trias Informatica. ICT en overheid in vogelvlucht*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur. P. 21
- <sup>54</sup> Ibid. P. 36
- <sup>55</sup> Kenmerk van het *revolving fund* is dat er wordt gesubsidieerd in de vorm van laagrentende leningen in plaats van een bijdrage ineens. De rente en aflossingen op de verstrekte leningen komen weer terug in het fonds en kunnen opnieuw worden aangewend (<http://www.restauratiefonds.nl/gemeenten/GemRf.htm>).
- <sup>56</sup> Donk, prof. dr. W.B.H.J. van de, et al. (2003). *Trias Informatica. ICT en overheid in vogelvlucht*. Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur. P. 31
- <sup>57</sup> Ruys, M. (23 juni 2003). Oratie tijdens presentatie manifest 'Uitvoering in stroomversnelling'. Den Haag
- <sup>58</sup> Groot, R. de, et al. (2003). *Innovatie in uitvoering*. Den Haag. P. 1
- <sup>59</sup> Ibid. P. 1
- <sup>60</sup> Ibid. P. 2
- <sup>61</sup> Graaf, Th.C. de (2003). *Actieprogramma 'Andere Overheid'*. Den Haag. P. 3
- <sup>62</sup> Ibid. P. 16
- <sup>63</sup> Ibid. P. 5
- <sup>64</sup> Ibid. P. 39
- <sup>65</sup> Ibid. P. 4
- <sup>66</sup> Ibid. P. 10
- <sup>67</sup> Ibid. P. 6
- <sup>68</sup> Ibid. P. 23
- <sup>69</sup> Ibid. P. 36
- <sup>70</sup> Ibid. P. 28
- <sup>71</sup> Ibid. P. 31
- <sup>72</sup> Ibid. P. 31
- <sup>73</sup> Ibid. P. 19
- <sup>74</sup> Ibid. P. 9
- <sup>75</sup> Ibid. P. 21
- <sup>76</sup> Ibid. P. 39
- <sup>77</sup> Ibid. P. 6
- <sup>78</sup> Ibid. P. 9
- <sup>79</sup> Ibid. P. 37
- <sup>80</sup> Ibid. P. 18



## Hoofdstuk 4 De elektronische overheid onder architectuur

### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk drie is duidelijk geworden dat er in de grondslagen van de elektronische overheid een duidelijk bewustzijn is van de pluriformiteit van informatiedomeinen in het openbaar bestuur. Daarbij komt ook de noodzaak tot samenwerking naar voren, maar hoe deze samenwerking nu tot stand moet komen of hoe deze vorm gegeven kan worden, is nog erg onduidelijk. Hoofdstuk drie richtte zich op het algemene beleid van de elektronische overheid, in dit hoofdstuk ligt de focus op architectuur en daarmee is dit hoofdstuk een nadere specificatie op hoofdstuk drie.

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de derde deelvraag ‘in hoeverre wordt in het denken over architectuur van de elektronische overheid rekening gehouden met het netwerkarakter van het openbaar bestuur?’. Ik hanteer dezelfde wijze van analyseren als in het vorige hoofdstuk. Op basis van een aantal toonaangevende documenten analyseer ik wederom in hoeverre in het denken over architectuur oog is voor de pluriformiteit van informatiedomeinen in het openbaar bestuur. Aan de analyse heb ik een derde aspect toegevoegd. Naast afhankelijkheid en samenwerking, heb ik ook gekeken wat de visie is op architectuurontwikkeling. De analyse van de elektronische overheid heb ik op de volgende beleidsnotities en strategische documenten gebaseerd:

Paragraaf 4.3 Architectuur Elektronische Overheid (2002)

Paragraaf 4.4 Werken met Architectuurmodellen (2003)

Paragraaf 4.5 Op weg naar de Elektronische Overheid (2004)

De documenten die zijn verschenen op het gebied van architectuur van de elektronische overheid zijn beperkt. Ik specificeer mijn analyse op verschenen documenten die toonaangevend zijn op het beleidsgebied. De nota Op weg naar de Elektronische Overheid is de eerste nota op het gebied van architectuur en moet leiden tot het realiseren van een overheidsbrede architectuur. In paragraaf 4.2 geef ik het analysekader weer dat ik in de paragrafen 4.3, 4.4 en 4.5 toepas om de documenten te analyseren. Paragraaf 4.6 geeft een overzicht weer van de resultaten uit de voorgaande drie paragrafen, evenals een korte conclusie.



## 4.2 Analyse kader

Als ik over architectuur spreek, baseer ik mij op de definitie die Rijsenbrij geeft (paragraaf 1.3). Architectuur is een coherente consistente verzameling principes, verbijzonderd naar uitgangspunten, regels, richtlijnen en standaarden, die beschrijft hoe een onderneming de informatievoorziening, een informatiesysteem of een infrastructuur is vormgegeven en zich voordoet in gebruik. Het betreft dus alle zaken in en rond de informatievoorziening waarover met de organisatie afspraken gemaakt dienen te worden. Deze afspraken gelden daarna als een dwingend referentiekader voor het inzetten van hulpmiddelen bij het realiseren of aanpassen van oplossingen binnen de informatievoorziening. Overigens zijn de afspraken beperkt in de afdwingbaarheid. Vanuit de verkeersmetafoor - die ik eerder in de inleiding schetste - bekeken, zijn niet alle regels dwingend. Rechts rijden is een dwingende afspraak, maar daardoor wordt de vrijheid in bewegen juist mogelijk. Ik ben me er dan ook van bewust dat dit een zeer beperkte architectuurbenadering is, zeker gezien de technische kant. Teneinde de probleemstelling goed te kunnen beantwoorden, heb ik in deze scriptie echter gekozen voor de bestuurskundige invalshoek in plaats van de technische. Op basis van dit uitgangspunt, confronteer ik bovenstaande documenten met het netwerkmodel:

- Structuur van het netwerk:  
Geeft het document de structuur van het netwerk weer en zo ja, in welke mate?
- Dynamiek van het netwerk:  
Is er een visie op of strategie voor samenwerking?
- Sturing van het netwerk:  
Welke instrumenten worden voor het realiseren van samenwerking ingezet?

Met deze punten volg ik, evenals in hoofdstuk drie, de kenmerken voor analyse zoals dat in paragraaf 2.10 is opgesteld. Ik hanteer nu echter de volgende verbijzondering op dit analysemodel voor architectuur:

- Netwerken onder architectuur:  
Wat is de functie van architectuur in het document?  
Wat is de visie die men heeft op architectuurontwikkeling?

## 4.3 Architectuur Elektronische Overheid

Eén van de middelen om te komen tot een meer prestatiegerichte overheid, is de grootschalige en uitgekiende inzet van ICT. Bij de DIOS van Binnenlandse Zaken bestaat de indruk dat

meer samenhang en samenwerking bij de inzet van ICT noodzakelijk is om de beleidsdoelstellingen van de overheid te kunnen realiseren. In dit kader is door de DIIOS opdracht gegeven een architectuurstudie uit te voeren.<sup>1</sup> Het rapport ‘Architectuur Elektronische Overheid. Samenhang en Samenwerking’ is het resultaat van dat onderzoek en het heeft geleid tot de oprichting van het programma Architectuur (paragraaf 1.4).

#### 4.3.1 *Structuur van het netwerk*

De inzet van ICT leidt tot drie groepen uitgangspunten die door een eventuele architectuur ondersteund moeten worden: het verbeteren van bereikbaarheid, het faciliteren van vraagsturing en een betere kwaliteit van dienstverlening. Hierbij doen zich problemen voor op verschillende terreinen. Zo zijn organisatieonderdelen binnen de overheid gebaseerd op vaste structuren, partijen zijn autonoom en zij hebben hun eigen belangen. Een gezamenlijke visie ontbreekt vaak en samenwerking met andere organisatieonderdelen is niet vanzelfsprekend. Daarbij zijn bedrijfsprocessen in veel gevallen gefragmenteerd en lopen zij over organisatiegrenzen heen. Hierbij is elk organisatieonderdeel slechts verantwoordelijk voor een deel van het proces. De gesignaleerde problemen verwijzen naar de structuurkenmerken van het netwerk en maken daarmee duidelijk dat de overheidsorganisatie opereert vanuit een netwerk. De uitwerking van architectuur zal binnen een dergelijk complexe organisatie niet eenvoudig verlopen, illustreert de volgende passage: ‘Gegeven het aantal betrokken partijen en de impact en complexiteit van dit (onderhandelings)proces, zal de voltooiing hiervan [van de integratiefuncties] naar verwachting enige jaren vergen’.<sup>2</sup>

#### 4.3.2 *Dynamiek van het netwerk*

In het rapport wordt geconcludeerd dat een meer gecoördineerde, overheidsbrede samenwerking tussen de diverse organisatieonderdelen noodzakelijk is. Een samenhangende, architecturale benadering is hierbij onontbeerlijk.<sup>3</sup> Aan de doelstelling van architectuur ligt volgens het rapport samenwerking ten grondslag, want ‘Het doel van de referentiearchitectuur is het vastleggen en uitdragen van een gemeenschappelijke visie, gericht op de inrichting van de elektronische overheid’.<sup>4</sup>

Een succesvolle architectuurimplementatie impliceert onder andere het overbruggen van grenzen van autonome gebieden en het koppelen van processen. Er moeten afspraken gemaakt

worden over gegevensdefinities en zorg worden gedragen voor veilige en betrouwbare datacommunicatie. Dit noodzaakt tot intensieve samenwerking.<sup>5</sup> Niet alleen overheidsorganisaties moeten samenwerken, er is bij architectuurontwikkeling ook een relatie met burger en bedrijf. Het gaat hierbij om de architectuurinvulling, ofwel de integratie-architectuur. *'Indien het mogelijk wordt organisaties en organisatieonderdelen binnen de overheid enerzijds en tussen overheid en burgers anderzijds op deze wijze te 'koppelen' [een minimale vorm van integratie] zal de samenwerking en samenhang worden verbeterd'*.<sup>6</sup> Echter bij de scope van de architectuur wordt de digitale uitrusting van burgers en bedrijfsleven er voorlopig buitengelaten waardoor beiden buiten de architectuur in de omgeving staan, evenals buitenlandse overheden. De visie op samenwerking richt zich dus voornamelijk op de overheidsorganisaties.

#### 4.3.3 Sturing van het netwerk

Architectuur moet leiden tot meer samenhang en samenwerking. Met samenhang wordt bedoeld dat de architectuur inhoudelijke samenhang moet brengen, met samenwerking wordt gerefereerd aan het feit dat verschillende partijen zullen moeten samenwerken om de samenhangende architectuur te kunnen ontwikkelen en implementeren. Om dit te realiseren, zijn negen integratiefuncties<sup>7</sup> opgesteld. Deze integratiefuncties, zoals bijvoorbeeld basiscommunicatie, berichtenuitwisseling, verwijzindex, toegang tot registraties, etc. zullen leiden tot meer onderlinge samenwerking. Als de integratie-functie niet volledig of niet tijdig kan worden gerealiseerd met alleen afspraken over standaarden, dan is het zinvol om de realisatie van gemeenschappelijke voorzieningen te overwegen. *'Hierbij behoudt ieder decentraal systeem zijn eigen interface en wordt er een gemeenschappelijke voorziening geboden voor de aansluiting (vertaling) van de verschillende berichten, inclusief de bijbehorende processen'*.<sup>8</sup> Uit deze passage kan ik afleiden dat sturing om samenwerking te realiseren, bestaat uit het maken van afspraken en het bieden van gemeenschappelijke voorzieningen.

Om tot meer samenhang en samenwerking te komen, wordt het architectuurmodel toegepast. Dit model kan als *'[...] communicatie- en sturingsinstrument worden ingezet en geeft richting aan het noodzakelijke standaardisatieproces en discussies over welke voorzieningen gemeenschappelijk voor de gehele overheid beschikbaar moeten komen. Bovendien ontstaat er overheidsbreed een gemeenschappelijk referentiekader'*.<sup>9</sup> Architectuur is, blijkt uit deze passage, niet alleen een doel dat bereikt moet worden, maar na realisatie kan het onder andere ook als sturingsinstrument worden toegepast.

Omdat er zoveel partijen bij de elektronische overheid zijn betrokken, wordt het project van de architectuurontwikkeling begeleid door een brede begeleidingsgroep, die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende departementen, uitvoeringsorganisaties, gemeenten en provincies. De sturing ligt dus niet bij één persoon of organisatie, maar wordt verdeeld over meerdere partijen.

#### 4.3.4 Netwerken onder architectuur

De functie van architectuur is af te leiden uit voorgaande paragrafen. Er is overheidsbreed meer gecoördineerde samenwerking tussen organisaties en organisatieonderdelen noodzakelijk, evenals meer samenhang op het gebied van informatievoorziening, om de problemen waar de overheid mee kampt het hoofd te kunnen bieden en de doelstellingen van het informatiebeleid te kunnen realiseren. Daarvoor is een architectuurmodel onontbeerlijk.

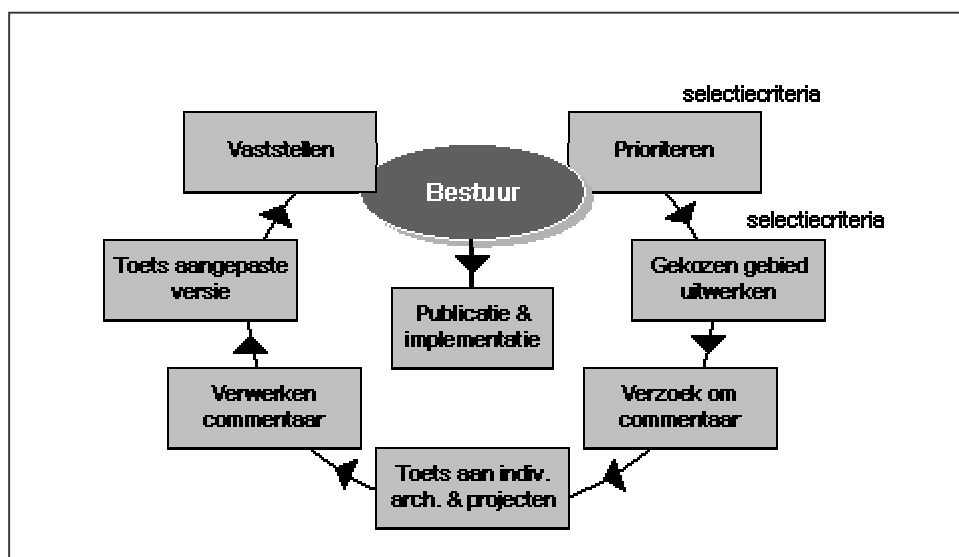
Over de ontwikkeling van architectuur kiest het rapport een duidelijke richting. Het rapport stelt dat een beperking tot het structureel verbeteren van de interoperabiliteit van de verschillende organisatieonderdelen (koppelen) beter is, dan een geheel nieuwe inrichting van de overheid te realiseren (kantelen). De redenering daarachter is dat koppelen naar verwachting zal leiden tot haalbare resultaten en dat na het beter koppelen van organisatieonderdelen op termijn een natuurlijke behoefte zal ontstaan aan kantelen van (delen van) betrokken organisatieonderdelen.<sup>10</sup> Voor de daadwerkelijke architectuurontwikkeling worden vier scenario's gegeven in afnemende mate van centrale regie.<sup>11</sup> Hierin wordt geen voorkeur aangegeven.

Na het kiezen van de richting en het scenario, kan op basis van het in het rapport geschetste architectuurmodel de feitelijke architectuur worden samengesteld. Het model zelf is dus geen architectuur. Het model kent drie doelen: introductie van een gemeenschappelijke taal en referentiekader, inzicht in functionele (on)mogelijkheden en het aanreiken van technische bouwblokken. *'Het architectuurmodel omvat de informatievoorziening van alle organisatieonderdelen van de overheid. Binnen dit model onderscheiden we de individuele architecturen van de verschillende organisatieonderdelen en een Integratie Architectuur die de functies bevat voor de interoperabiliteit tussen de verschillende organisatieonderdelen. Gegeven het adagium 'niet kantelen, maar koppelen' heeft de Integratie Architectuur een zwaar accent gekregen bij de uitwerking. De individuele architecturen binnen de verschillende overheidsonderdelen zijn niet*

uitgewerkt. Deze vallen immers onder de verantwoordelijkheid van de betreffende organisatieonderdelen'.<sup>12</sup> Deze passage illustreert de visie van het document op architectuurontwikkeling.

Over de uitwerking van architectuur zegt het rapport dat het complex is; implementatie is een onderhandelingsproces. Daarom moet er een pragmatische implementatiestrategie komen: *'Voorgesteld wordt een pragmatische implementatiestrategie te kiezen waarbij vraagzijde (welke functies zijn gewenst) en aanbodzijde (wat kan de technologie) continu op elkaar worden afgestemd. Alleen dan kunnen zowel korte termijn successen (werkende oplossingen voor concrete integratievraagstukken) als lange termijn resultaat (een breed bruikbare integratie-infrastructuur voor een hoger innovatievermogen van de overheid) worden gerealiseerd'*.<sup>13</sup>

De implementatiestrategie is vertaald naar een concreet prioriterings- en detailontwerpproces. Deze is weergegeven in figuur 4.1. Met dit proces kunnen integratiefuncties op basis van objectieve criteria worden geprioriteerd en uitgewerkt. *'Voor de inbedding van het meerjarige prioritering- en detailontwerpproces zullen afspraken moeten worden gemaakt inzake wie wat doet, en wie wat betaalt. Hiertoe is een organisatiestructuur ontwikkeld met drie niveau's: bestuur, architectenteam, werkgroepen. Deze drie groepen worden ondersteund door een klankbordgroep die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de doelgroeporganisaties (binnen de overheid, burgers en bedrijfsleven) en door een adviesgroep met vertegenwoordigers uit de ICT-markt. Voor de feitelijke invulling en financiering van deze organisatiestructuur zijn vier scenario's ontwikkeld: het centrale regiemodel, het coördinatiemodel, het servicemodel en het coöperatiemodel. Hiervan zal er één moeten worden gekozen'*.<sup>14</sup>



Figuur 4.1 Het prioritering- en detailontwerpproces (bron: Architectuur Elektronische Overheid. Samenhang en Samenwerking, p. 36)

Deze pragmatische strategie stelt zeer hoge eisen aan samenwerking. Zo zullen bij de prioritering van integratie-functies vanuit vraag- en aanbodzijde uiteenlopende criteria worden gebruikt die mogelijk leiden tot strijdige voorkeuren. De discussie hierover kan alleen succesvol verlopen als de betrokken partijen overtuigd zijn voordelen op langer termijn.

Het komen tot het gebruik van integratie-standaarden is niet op elk niveau even gemakkelijk. Op de onderste laag van de Integratie Architectuur (de techniek-laag) is het naar verwachting veel minder inspanning nodig om overeenstemming te bereiken over de te kiezen integratie-standaarden, dan op de hogere laag van architectuur. Dat komt omdat de standaarden binnen de techniek-laag in het algemeen een generiek karakter hebben en in hoge mate gestandaardiseerd zijn door marktwerking. Het proces in de informatie-laag moet tot stand komen door langdurige onderhandelingen omdat de belangen van de verschillende partijen hier groot zijn. Elke keuze voor een standaard die op dit moment binnen de organisatie nog niet wordt gebruikt, zal direct resulteren in ingrijpende aanpassingen aan bestaande systemen binnen die organisatie. De ervaring leert dat het proces om te komen tot standaarden om die reden wel enkele jaren in beslag kan nemen. Dat illustreert wederom de gedachte dat het ontwikkelen van een architectuur een langdurig en complex proces is. Onder andere door het netwerkkenmerk van de verschillende belangen van de betrokken partijen.

#### **4.4 Werken met architectuurmodellen**

Het document ‘Werken met architectuurmodellen. Nut en noodzaak bij ICT innovaties binnen de publieke sector’ komt van de hand van Het Expertise Centrum. Het bevat een visie op en ervaringen met het werken met architecturen binnen een diversiteit van projecten op het vlak van e-government. Het document plaatst Architectuur in een bredere context en aan de hand van cases wordt geïllustreerd welke rol en functie een goed gekozen architectuurmodel kan spelen bij het op één lijn krijgen van partijen bij het vinden van haalbare ICT-oplossingen.<sup>15</sup>

##### *4.4.1 Structuur van het netwerk*

De ontwikkeling en implementatie van architectuur is niet eenvoudig. Dat komt doordat bij de ontwikkeling en implementatie vele actoren betrokken zijn. *‘Problemen ontstaan, als [... het] een vraagpatroon betreft waar meerdere uitvoeringsorganisaties bij betrokken zijn, zoals de combinatie aanvraag van huursubsidie, bijstand, aanpassing aan woning en dergelijke’.*<sup>16</sup>

De betrokken actoren zijn niet alleen de uitvoeringsorganisaties, maar ook actoren buiten de overheidsorganisaties. Deze worden zelfs als belangrijkste actoren beschouwd. De relaties tussen de actoren binnen en buiten de overheid zijn te kenschetsen als een vraag- en aanbodrelatie: zowel in dienstverlening als in verantwoording, naar burgers, politiek, ketenpartners, afnemers en leveranciers. Naar elke communicatiepartner dus, op elk niveau, in elke situatie. Onderstaande passage illustreert de belanghebbenden bij de ontwikkeling van architectuur: *'bij het ontwikkelen en toepassen van architecturen zijn verschillende belanghebbenden betrokken. De belangrijkste stakeholders bij e-government zijn natuurlijk de klanten van de overheid. Daarbij gaat het zowel om klanten of relaties buiten de overheid als om klanten binnen de overheid'*.<sup>17</sup>

In het document staat de categorisering van de betrokken actoren bij de ontwikkeling van een architectuur nauwkeurig omschreven. Het gaat om de externe informatie- en communicatierelaties ('klanten'), het (politiek) bestuur, het management van de overheidsorganisatie, de proceseigenaren, de functies op het vlak van organisatie en informatisering en de technische functies. Iedere actor is verantwoordelijk voor of wordt vertegenwoordigd door een bepaald gedeelte van de architectuur. Zo articuleert de klantvraag-architectuur de belangen van de klant, het management is verantwoordelijk voor de bedrijfsarchitectuur en de technische functies formuleren de organisatiebrede technische architectuur.<sup>18</sup>

Het is duidelijk dat bij de ontwikkeling van architectuur vele actoren betrokken zijn, de pluriformiteit komt hiermee tot uitdrukking. Op basis van de theorie kan gezegd worden dat deze actoren autonoom en wederzijds afhankelijk zullen zijn. Deze twee aspecten komen in de volgende paragraaf wat nadrukkelijker naar voren als de noodzaak tot samenwerking wordt besproken en de complexiteit daarbij het opgeven van de eigen autonomie is.

#### 4.4.2 Dynamiek van het netwerk

Een architectuur kan alleen tot stand komen als betrokken actoren samenwerken. Er is in het document een duidelijke visie op samenwerking: *'een architectuur is te definiëren als een samenhangende visie van een organisatie op haar bestaande en gewenste afnemers en leveranciers, met bijbehorende producten en diensten, op strategie, doelstellingen, functies, inrichting, processen, informatie- en gegevenshuishouding en last but not least op technische infrastructuur. Zo een*

*integrale architectuur komt alleen tot stand in een gezamenlijk proces van beeldvorming van en onderhandeling tussen alle betrokken, belanghebbende partijen*'.<sup>19</sup>

Daarbij wordt erkend dat het niet gemakkelijk is om samen te werken. Organisaties of onderdelen van organisaties zijn relatief autonoom en denken bij samenwerken als snel aan het opgeven van de eigen autonomie. Wat niet uit het oog mag worden verloren is het resultaat dat samenwerken tot gevolg kan hebben: uitblinken in de eigen taak waardoor het geheel beter wordt. En dat kan door middel van architectuur: *'de kern van het achterliggende architectuurconcept is, dat bijvoorbeeld binnen een gemeente de 14 bestaande 'diensten' of sectoren moeten beseffen dat zij niet elk voor zich alle mogelijke taken, processen, gegevens en bijbehorende instrumentatie in stand hoeven te houden, maar tezamen bepalen wat generiek en specifiek is, en vervolgens een geïntegreerde optimale organisatie-, proces-, gegevens-, applicatie- en technische architectuur ontwerpen en realiseren. Samenwerken gaat niet vanzelf. Het is ingewikkeld, en het lijkt vaak afstand doen van autonomie in te houden. Maar samenwerken kan ook betekenen: vooral excelleren in je kerntaken, en andere taken overlaten aan de meest geschikte partner. Denken over organisaties in termen van integrale samenhangende architecturen helpt daarbij*'.<sup>20</sup>

De visie op samenwerking in het document ligt dan ook vooral op het vlak van het loslaten van autonomie. Dat is niet eenvoudig, het document heeft daarvoor echter de volgende oplossing: *'daarbij is wel nodig, dat de verantwoordelijken gezamenlijk de volwassenheid en de wijsheid opbrengen, om hoofdzaken en bijzaken te onderscheiden; bijvoorbeeld door te erkennen dat met op beleid moet concurreren, en niet op omvang, op techniek of beheer daarvan. Het besef is nodig, dat men bepaalde taken best zou kunnen afstoten c.q. overlaten aan netwerk- of ketenpartners, die daarvoor bij uitstek geëquipeerd zijn. En ook dat bepaalde activiteiten niet op 600 plaatsen hoeven te worden ontwikkeld en onderhouden, laat staan 'vernieuwd' – daarvoor komt de 'authentieke basisregistratie' meer in aanmerking. Maar ook dat daarentegen andere taken, zoals persoonlijke informatieverschaffing over lokale ontwikkelingen wel beter lokaal – maar samen met weer andere relevante partners – geregeld en gefaciliteerd kunnen worden*'.<sup>21</sup> Deze gedachte borduurt voort op de autonomie van de actoren, maar op deze manier wordt geprobeerd de structuur van het netwerk in zijn geheel te veranderen. Dit is juist het spel, dat deel uitmaakt van de dynamiek van het netwerk, waar mee omgegaan moet worden.

De visie op samenwerking gaat nog verder. Want niet alleen moeten de betrokken actoren samenwerken, zij moeten ook elk hun bijdrage leveren bij de totstandkoming van architectuur. Dat blijkt uit de volgende passage. *'De ideale integrale informatiearchitectuur*



*bestaat dan ook uit een coherent bestek, waarin alle stakeholders expliciet hun bijdrage leveren, via een eigen 'view' op de eigen plaats, rol, bijdrage en eisen binnen de totale architectuur. Elke view dient uiteindelijk ook gearticuleerd te worden in een eigen architectuurschets als onderdeel van het totale bestek'.<sup>22</sup> Dat komt tegemoet aan de netwerkgedachte, want als ieder zijn bijdrage kan leveren, wordt het voor actoren eenvoudiger om hun belangen te behartigen. En dat heeft weer tot gevolg dat de architectuur geaccepteerd zal worden.*

#### *4.4.3 Sturing van het netwerk*

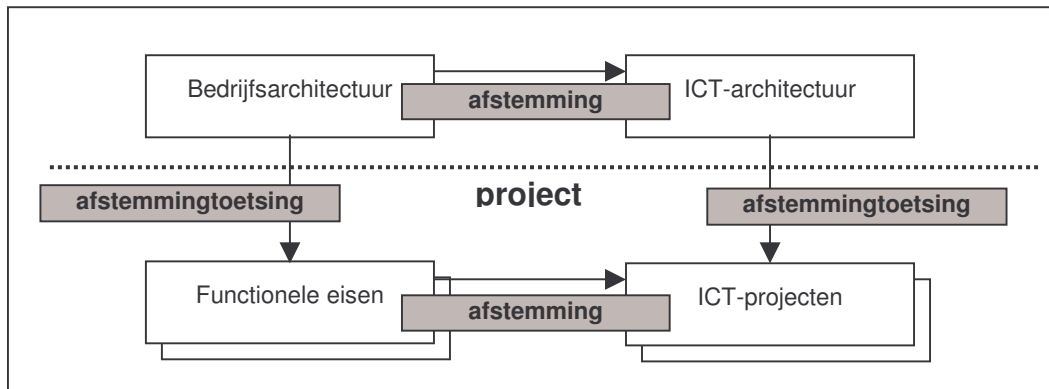
*De ontwikkeling van architectuur komt volgens het rapport vanuit de top van de organisatie. Het bestuur moet een visie ontwikkelen waarin de stakeholders kunnen delen. 'Bij de groei naar e-government spelen besturen een belangrijke rol. Het is allereerst de taak en verantwoordelijkheid van het bestuur, als opdrachtgever van het management, om namens de klant én vanuit een brede overheidsverantwoordelijkheid een integrale architectuurvisie op doelstellingen, inrichting, procesorganisatie én de daarbij gebruikte middelen te bepalen. In die visie moeten uiteindelijk alle stakeholders kunnen delen, en elke overige belanghebbende partij moet daarin ook een actieve bijdrage leveren'.<sup>23</sup>*

*Om samenwerking mogelijk te maken, moet niet alleen het bestuur een regierol vervullen, er moeten ook infrastructurele voorzieningen en generieken worden gecreëerd. Dat zijn de zogenaamde sturingsinstrumenten. Alleen bij realisering van deze voorzieningen wordt het voor partijen interessant om hun medewerking te verlenen. De passage 'Om elektronische gegevensuitwisseling mogelijk te maken, moet in de gehele keten van informatie-uitwisseling de daarvoor nodige voorzieningen worden gecreëerd. Dit zijn enerzijds infrastructurele voorzieningen; anderzijds zijn het generieke diensten die er zorg voor moeten dragen dat door alle ketenpartners van de infrastructuur gebruik kan worden gemaakt. Alleen als beide voorzieningen tot stand worden gebracht, en wel in de gehele keten, wordt het voor betrokken partijen interessant om te investeren'<sup>24</sup> geeft deze gedachte weer. Dus om in het netwerk te kunnen sturen, moeten er voorzieningen komen.*

#### *4.4.4 Netwerken onder architectuur*

*In het rapport worden verschillende soorten architectuur onderscheiden. Over de functie van informatiearchitectuur, schrijven zij het volgende: 'architectuur vormt de verbindende schakel tussen het beleid en de uitvoering van projecten. Architectuur is nodig om de ICT te besturen in een*

grote organisatie en vormt het kader voor de ICT-governance [zoals in figuur 4.2 is weergegeven]. Een organisatie heeft naast project-, programma- en portfoliomanagement ook architectuurmanagement nodig om informatiseringsvraagstukken adequaat op te lossen. De bedrijfsarchitectuur vormt daarbij de vraagzijde, de ICT-architectuur het aanbod van oplossingen'.<sup>25</sup>



Figuur 4.2 ICT-governance framework (bron: Werken met architectuurmodellen, p.6)

Architectuur kent echter meerdere functies. Het kan bijvoorbeeld toegepast worden als instrument. Bijvoorbeeld om te bepalen waar de organisatie nu staat. Architectuur wordt dan een meetinstrument. Dit is mogelijk zodra een organisatie het architectuurdenken in principe accepteert als een normatief gefaseerd kader voor de ontwikkelingsstrategie. Architectuur kan ook dienen als communicatie- en vergelijkinginstrument. Als organisaties of onderdelen daarvan dezelfde beschrijvingstaal accepteren en gebruiken, kan onderling gecommuniceerd en vergeleken worden.<sup>26</sup>

In voorgaande paragrafen is de ontwikkeling van architectuur al kort beschreven. Zo komt duidelijk naar voren dat veel actoren zijn betrokken en dat een door de actoren gedragen architectuur alleen tot stand komt bij samenwerking. *‘Informatie-architectuur komt vaak tot stand door compromissen, aangezien voor- en nadelen van oplossingen afgewogen dienen te worden en omdat de ‘ideale’ situatie een ‘moving target’ is als gevolg van de snelle ontwikkelingen.’*<sup>27</sup>

Het bestuur speelt een belangrijke rol bij de ontwikkeling van architectuur. Daarnaast is de cultuur van een organisatie een belangrijke factor. In onderstaande passage worden ze met elkaar in verband gebracht: *‘Bestuur en management blijven eindverantwoordelijk voor de geïntegreerde architectuurvisie en de implementatie daarvan. Een belangrijk aandachtspunt bij het ontwikkelen van architecturen is de aandacht voor de organisatiecultuur. Vaak is er een mismatch tussen de organisatiecultuur en de ICT-architectuur. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat ICT-architecten, maar ook andere stakeholders niet in staat zijn of er niet aan denken om cultuuraspecten te betrekken in de plannen voor nieuwe systemen. ICT-architecten en stakeholders komen ook meestal*

uit heel verschillende culturen'.<sup>28</sup> De perceptie van een actor zal medebepaald worden door de cultuur of de achtergrond van de actor. Cultuur is bepalend voor het denkkader. Het is vanuit het netwerkmodel geredeneerd dus niet vreemd dat cultuur een belangrijke plaats inneemt bij het realiseren van een architectuur.

Het ontwikkelen van een architectuur is tenslotte afhankelijk van de business case. Een business case in deze context is een arrangement om te komen tot interorganisationele e-governmentssamenwerking. Zo worden het autonomiemodel, het concentratiemodel, het franchisemodel en het uitwisselingsmodel als mogelijke businesscases weergegeven. *'Bij het ontwikkelen van e-government architecturen is het dus van belang te bepalen welke 'business cases' het beste aansluiten bij de gekozen situatie. Per business case kan een ander architectuurmodel voor de optimale belegging van taken, processen en domeinen worden gekozen. Op basis daarvan kunnen vervolgens prioriteiten worden gesteld in het te ontwikkelen beleid. Doordat, en juist doordat, moderne technologie een aantal beperkingen van tijd en plaats kan opheffen is het goed mogelijk vanuit een architectuurconcept én autonome, lokale overheidsorganisaties een relevante rol, plaats en functie te geven, en toch backoffice dan wel frontofficeprocessen te standaardiseren en eventueel zelfs centraal te faciliteren'*.<sup>29</sup> Bij het ontwikkelen van architectuur is het dus van belang te weten met welke businesscase je te maken hebt. Op basis daarvan kan de juiste ontwikkelingsstrategie worden bepaald. Zodoende kan worden aangesloten op de perceptie van de betrokken actoren.

#### 4.5 Op weg naar de Elektronische Overheid

Binnen een korte tijd moeten burgers en bedrijven elektronische zaken kunnen doen met de overheid, zoals elektronisch een vergunning aanvragen en betalen. Dat staat in de nota 'Op weg naar de Elektronische Overheid'. Het kabinet heeft ingestemd met de nota van de ministers De Graaf (Bestuurlijke Vernieuwingen Koninkrijksrelaties) en Brinkhorst (Economische Zaken). De notitie geeft een overzicht van de basisvoorzieningen die nodig zijn voor een elektronische overheid en moet tevens voorzien in behoeften die zijn geformuleerd door zes uitvoeringsorganisaties, die een jaar geleden hun ongeduld in een manifest neerlegden.<sup>30</sup>

Hoewel architectuur het thema is van de nota, wordt architectuur niet zo expliciet weergegeven als in de hiervoor besproken documenten. Het gaat in deze nota om een goed,

geregisseerd gebruik van ICT. Deze regie of sturing kent twee kanten: het aanbod van ICT-voorzieningen en het ontwikkelen van het gebruik van basisvoorzieningen voor nieuwe c.q. betere manieren van dienstverlening, handhaving en maatschappelijke participatie. Dit past echter wel in de omschrijving van architectuur zoals weergegeven in paragraaf 4.2. Vandaar dat ik de nota gebruik voor de analyse van architectuur bij de elektronische overheid.

#### 4.5.1 *Structuur van het netwerk*

Bij de domeinen die tezamen de openbare elektronische ‘informatie-structuur’<sup>31</sup> vormen, zijn veel actoren betrokken. Een domein is bijvoorbeeld elektronische authenticatie, elektronische informatie-uitwisseling of een basisregister. Per domein worden voorzieningen ontwikkeld, soms in domeinoverstijgende programmatische samenhang. Dat wil zeggen dat de betrokken actoren met elkaar moeten samenwerken om de domeinstelling te realiseren. Concluderend: de actoren zijn van elkaar afhankelijk. Ook hebben de actoren er allemaal belang bij: *‘De ICT-ontwikkelingen zijn van belang voor alle overheidsorganisaties. De uitdaging is bestuurlijke arrangementen te treffen die het mogelijk maken de kansen die ICT biedt á tempo maximaal te benutten’*.<sup>32</sup>

De complexiteit van de omgeving waarin de elektronische overheid wordt vormgegeven, komt ook naar voren. Overigens gaat het niet alleen om de dynamiek van besluitvorming, maar ook om de lastig op te stellen kosten-batenanalyses. De plaats van de opbrengsten is namelijk niet per definitie dezelfde als waar de kosten gemaakt worden. *‘De diverse trajecten kennen, alle op zich, een eigen dynamiek van besluitvorming en realisatie, gegeven de vele betrokken partijen’*.<sup>33</sup> Complexe besluitvorming vloeit voort uit de drie kenmerken van het netwerk. Er spreekt uit de nota een duidelijk bewustzijn van de netwerksamenleving. Er zijn vele actoren betrokken bij het beleidsprobleem en de betrokken actoren hebben elkaar nodig om de doelstellingen te realiseren.

#### 4.5.2 *Dynamiek van het netwerk*

Door meer samenwerking tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties wil Nederland een koppositie bereiken op het gebied van de elektronische overheid binnen de Europese Unie. Om de doelstellingen te bereiken, zijn volgens de notitie onder meer hoogwaardige identiteitsmiddelen, basisregisters, gestandaardiseerde informatie-uitwisseling en snelle

verbindingen tussen overheidsinstanties nodig. Om deze basisvoorzieningen te realiseren, moet samenhang worden aangebracht tussen de reeds lopende activiteiten en moet gemeenschappelijk beheer worden georganiseerd. Het is daarom nodig om tot afspraken te komen voor verantwoordelijkheden over opdrachtgeverschap, beheer en exploitatie en over houderschap van administraties.

*‘Een samenhangend programma, is nodig om de volgende redenen:*

- *Zolang afzonderlijke overheidsonderdelen bij de inzet van ICT in relatief isolement hun eigen weg gaan, blijven ontwikkelingen die voor de burgers en bedrijven én voor de overheid zelf echt zoden aan de dijk zetten, buiten bereik. De initiatieven die er al zijn, bij met name de uitvoerende diensten van de rijksoverheid en bij de gemeenten, gaan wel dezelfde richting uit, maar kiezen niet allemaal precies dezelfde oplossing. Dat is niet handig en ook niet nodig. Geen enkel project is echter al zodanig ontwikkeld, dat bundeling van krachten uitgesloten is.*
- *De Tweede Kamer heeft te kennen gegeven dat gestreefd moet worden naar algemeen verbindende afspraken met betrekking tot meer basisregistraties, het burgerservicenummer en de elektronische identificatie.*
- *Gezamenlijke ontwikkeling heeft onmiskenbaar kostenvoordelen en imagovoordelen (één overheid), en zij maakt een betere dienstverlening mogelijk. De Tweede Kamer heeft invoering van het principe van eenmalige gegevensverstrekking gevraagd voor de realisatie waarvan de invoering van gezamenlijke voorzieningen noodzakelijk is’.<sup>34</sup>*

De visie op samenwerking is duidelijk. Architectuur moet tot stand komen door samenwerking en het moet samenwerking realiseren, want door architectuur wordt het mogelijk om zaken op elkaar af te stemmen. Zo verlangen ook de burgers en bedrijven naar samenwerking van de overheidsorganisaties, blijkt uit onderstaande passages.

- *‘Verlangen burgers en bedrijven van een moderne overheid dat die de informatie die zij al heeft, hergebruikt (éénmalige gegevensverstrekking)’.<sup>35</sup>*
- *‘Verlangen burgers en bedrijven logischerwijze dat zij op een en dezelfde manier toegang kunnen krijgen tot welke overheidsorganisatie dan ook (en dus niet voor elke overheidsdienst een aparte (pin)code moeten onthouden)’.<sup>36</sup>*

De samenwerking met de private sector ligt overigens ook in deze nota op het vlak waar je het niet verwacht. De private sector wordt niet als actor betrokken in die zin dat de overheid afhankelijk is van deze sector, maar het bedrijfsleven wordt wederom puur als leverancier gezien. *‘De algemene lijn is, dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de specifieke kennis en*

*vaardigheden van het bedrijfsleven op dit terrein (ICT-producten en -diensten). De overheid beperkt zich tot professioneel opdrachtgeverschap richting private partijen en het bevorderen van marktwerking. Behoud van leveranciersonafhankelijkheid is voor de overheid daarbij een essentiële randvoorwaarde’.*<sup>37</sup>

Om samenwerking te realiseren, staan in de bijlagen een aantal samenwerkingstrajecten opgesomd. Het gaat hier echter alleen om eindproducten, hoe deze samenwerking (en dus de trajecten) tot stand moeten komen of hoe ze moeten worden uitgevoerd, wordt niet omschreven.

#### 4.5.3 Sturing van het netwerk

De domeinen overlappen elkaar voor een groot gedeelte. Zo is het domein overheidstoegangsvoorziening er voor alle overheidsorganisaties. Wanneer er dergelijke voorzieningen worden gecreëerd, kunnen de overheidsorganisaties niets anders dan samenwerken: *‘Het ligt daarom voor de hand deze voorziening onder gemeenschappelijke aansturing te ontwikkelen, beheren en exploiteren, onder politieke eindverantwoordelijkheid van de ministers voor Bestuurlijke Vernieuwing en van Economische Zaken. De voorziening zelf kan daarbij door de markt worden geleverd: kennis van de ondersteunende processen voor elektronische berichtendiensten wordt sneller in de markt opgebouwd dan binnen de overheid. Daarbij gaat het met namen om technologische ontwikkelingen’.*<sup>38</sup>

Zoals de passage al aangeeft, zijn de verantwoordelijkheden verdeeld en is sturing een belangrijke taak voor de ministers. Maar de ministers zullen minimaal onderling moeten afstemmen over hun te voeren beleid op dit vlak: *‘Ten aanzien van de elektronische overheid is de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing verantwoordelijk voor e-government in het algemeen en het burgerdomein. De minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor het nationale ICT-beleid en het bedrijvendomein’.*<sup>39</sup>

De sturing van de geplande ontwikkelingen, moet op een andere manier. Er wordt in de nota over ‘slimme sturing’ gesproken. Sturing die niet dwingt, maar verleidt. Deze slimme sturing zorgt voor convergentie in de activiteiten en biedt best practices en innoverende oplossingen aan. Want uiteindelijk moeten de vele honderden overheidsorganisaties – met ieder hun eigen verbindingen met burgers en bedrijven – die zelf de ontwikkelingen zoals gepland, moeten gaan verzorgen. De andere sturingsaanpak sluit aan op de grote verschillen in de betreffende overheidsorganisaties. Al deze organisaties hebben hun eigen tempo van ontwikkeling en hun

eigen mogelijkheden. De sturingsvorm is echter niet altijd verleidend, blijkt uit onderstaande passages:

- *‘Ten aanzien van de basisregisters staat het verplicht gebruik van de gegevens door alle overheidsorganisaties voorop. Bij de invoeringstermijn zal rekening worden gehouden met het normale investeringsritme van vernieuwing van de geautomatiseerde systemen, zodat geen onnodige kosten ontstaan’.*<sup>40</sup>
- *‘Sommige basisregisters vereisen een wettelijke grondslag (de zogenaamde authentieke basisregisters, waarvan er zes zijn aangewezen), met name in geval er sprake is van een taakverdeling tussen verschillende overheidslagen’.*<sup>41</sup>

Om de samenwerking te realiseren, worden snelle overheidsverbindingen tussen overheidsorganisaties gecreëerd. Een dergelijke infrastructuur betekent niet alleen een veiligere communicatie, maar biedt ook een goede basis voor gezamenlijke diensten (shared services). Het genereert onderling vertrouwen en daarmee kan deze infrastructuur kan gekenmerkt worden als een sturingsinstrument die de netwerkmanager kan inzetten.

Sturing volgens de nota komt dus verdeeld naar verantwoordelijkheid en na onderlinge afstemming bij de ministers vandaan. Sturing moet slim zijn, dat wil zeggen dat het niet dwingt, maar verleidt. De verleiding kent echter grenzen, blijkt uit een aantal passages. Bij de nieuwe vorm van sturing kan de minister infrastructuur inzetten als sturingsinstrument.

#### *4.5.4 Netwerken onder architectuur*

De belangrijkste functie van architectuur is de kostenefficiëntie en de (mogelijk) betere dienstverlening en handhaving door de overheid. Hierbij is een belangrijk aspect dat architectuur de overheid tot één geheel zou moeten maken. Daarnaast kan architectuur bijdragen aan de lastenvermindering voor burgers en bedrijven en aan de doelstellingen van de Lissabon-agenda. Architectuur wordt in de nota gezien als een model van zeven domeinen. Zij vormen de openbare elektronische ‘informatie-infrastructuur’. Het gaat om:

- Elektronische toegang tot de overheid
- Elektronische authenticatie
- Eenduidige nummers voor personen en bedrijven
- Basisregisters
- Elektronische identificatiemiddelen (chipcards)

- Elektronische informatie-uitwisseling
- Snelle verbindingen tussen overheidsorganisaties

Architectuur dient dus ter kostenbesparing. De overheid moet door middel van gezamenlijke voorzieningen efficiënter gaan werken. *‘[...] hebben de overheidsorganisaties ieder voor zich te weinig transacties om de investering in een eigen transactievoorziening te rechtvaardigen’*.<sup>42</sup> En de overheid moet goedkoper worden voor het bedrijfsleven, ofwel architectuur moet een reductie van de administratieve lasten te weeg brengen. *‘Het eindbericht – aanvraag, aangifte, statistiekbericht e.d. – wordt dan geautomatiseerd aangemaakt. Deze wijze om berichten samen te stellen levert onmiskenbaar een flinke reductie van de administratieve lasten op’*.<sup>43</sup>

De ontwikkeling van architectuur moet gebeuren binnen deze zeven vastgestelde domeinen. De invoering zal geleidelijk aan plaats vinden: *‘Invoering van de chipcard betekent overigens niet dat zo’n elektronische kaart ook direct massaal kan worden gebruikt. Daarvoor moet een infrastructuur worden ontwikkeld: de chip moet kunnen worden gelezen, en de systemen achter de leesapparatuur moeten de op de chip opgeslagen informatie kunnen verwerken. Dit vraagt aanzienlijke aanpassingen in de werkprocessen en de systemen van de organisaties’*. En: *‘Invoering vraagt om een stevige regie en een goed scenario. [...] Daarbij is van belang ook hier voor de invoering niet alles tegelijk te willen’*.<sup>44</sup> Hoe de ontwikkeling van architectuur er verder uitziet, wordt niet besproken.

Ook lijkt het erop dat architectuur geïmplementeerd zou moeten worden aan de hand van de zogenoemde ‘olievlekwerking’. Dat blijkt uit de volgend passage: *‘de eerste stap op weg naar een gezamenlijke ICT-infrastructuur is het realiseren van een breedbandig netwerk voor de rijksoverheid in Den Haag. Hiermee zijn wel aanvangskosten gemoeid, maar die worden daarna terugverdiend. De bedoeling is dat vervolgens aansluiting wordt gezocht met andere overheidsorganisaties. Daarbij kan zowel gedacht worden aan instellingen van de rijksoverheid buiten de regio Den Haag, als aan een samenwerking met de gemeenten en provincies’*.<sup>45</sup>

In elk geval is de huidige stand van zaken als volgt: *‘De meeste betrokken partijen voeren reeds in verschillende verbanden overleg. De programma’s zijn georganiseerd binnen de onderscheiden domeinen en ook wel over de domeinen heen, in ketens. De invoering van de uniforme openbare informatie-infrastructuur als in het voorgaande geschetst, vereist echter aanvullende maatregelen op het punt van samenwerking en sturing. De aanvullingen betekenen geen ingreep in de bestaande structuren, wel het sturen op samenwerking. Daartoe wordt interdepartementaal en interbestuurlijk*



afgestemd'. 'Voorkomen moet worden dit alles in één alomvattende projectaanpak te gaan persen: dat leidt alleen maar tot stagnatie. Wel kan en moet gestuurd worden op onderlinge afhankelijkheden en op synergie, en dient de voortgang te worden gestimuleerd'.<sup>46</sup> Dat wil zeggen dat verschillende arena's zijn gevormd rondom het beleidsprobleem architectuur. Er wordt duidelijk rekening gehouden met het feit dat het om zeer veel verschillende actoren gaat. Een alomvattende projectaanpak moet worden voorkomen. Dat sluit goed aan bij de netwerkgedachte. Sturing moet plaats vinden door faciliteren van interacties. De voorbeelden in de passage zijn echter wat lastig te visualiseren, want wat bedoeld wordt met 'sturen op samenwerking' is mij als lezer niet duidelijk.

#### 4.6 Overzicht en conclusie

In dit hoofdstuk wordt de deelvraag 'in hoeverre wordt binnen een aantal notities op het terrein van de architectuur van de elektronische overheid rekening gehouden met het netwerkarakter van het openbaar bestuur?' behandeld. Het overzicht (figuur 4.3) geeft kort de bevindingen van dit hoofdstuk weer die leiden tot de beantwoording van deze deelvraag. In het overzicht wordt nogmaals uiteengezet in hoeverre de documenten rekening houden met de pluriformiteit van informatiedomeinen in het openbaar bestuur en hoe in de documenten wordt omgegaan met pluriformiteit en dynamiek.

Netwerk-karakteristiek	Document		
	<i>Architectuur Elektronische Overheid</i>	<i>Werken met architectuurmodellen</i>	<i>Op weg naar de elektronische overheid</i>
<i>Structuur van het netwerk</i>	De overheid bestaat uit veel autonome partijen met eigen belangen, gegeven het aantal partijen en de complexiteit van het onderhandelingsproces, zal het ontwikkelen van een architectuur enige jaren duren.	Veel partijen zijn betrokken bij de ontwikkeling en implementatie van architectuur. In het document worden de betrokken actoren per categorie ingedeeld.	Actoren zijn van elkaar afhankelijk en de omgeving waarin geopereerd wordt is complex. Niet alleen dynamiek van besluitvorming is complex, ook de kosten-batenverdeling is dat.
<i>Dynamiek van het netwerk</i>	Architectuur moet door samenwerking tot stand komen én architectuur moet de gemeenschappelijke visie van de overheidsorganisatie uitdragen.	Een architectuur kan alleen gerealiseerd worden als de betrokken partijen samenwerken en elk hun bijdrage leveren. Partijen moeten daarbij proberen uit te blinken in hun eigen taak, waardoor het geheel beter wordt. Daarvoor moeten zij hun autonomie loslaten.	Architectuur moet tot stand komen door samenwerking en het moet samenwerking realiseren. Anders blijven ontwikkelingen die echt zoden aan de dijk zetten uit, evenals kostenvoordelen en imagoverbetering.

	Document		
Netwerk-karakteristiek	<i>Architectuur Elektronische Overheid</i>	<i>Werken met architectuurmodellen</i>	<i>Op weg naar de elektronische overheid</i>
<i>Sturing van het netwerk</i>	Architectuur is het sturingsinstrument, het moet meer inhoudelijke samenhang brengen. Om samenwerking te realiseren zijn negen integratiefuncties opgesteld, evenals een alternatief als het realiseren van deze functies niet (tijdig) slaagt.	Het bestuur moet een regierol spelen, zij moeten een visie ontwikkelen waarin de stakeholders kunnen delen. Daarnaast moeten infrastructurele voorzieningen en generieken worden gecreëerd om het voor partijen interessant te maken hun medewerking te verlenen.	Door het creëren van voorzieningen, kunnen overheidsorganisaties niets anders dan samenwerken. De ministers zijn verantwoordelijk en zij moeten onderling afstemmen. Slimme sturing moeten de geplande ontwikkelingen realiseren, ook dwang wordt echter genoemd.
<i>Netwerken onder architectuur</i>	De functie van architectuur is het realiseren van samenwerking tussen overheidsorganisaties en het brengen van meer inhoudelijke samenhang . Architectuur moet ontwikkeld worden door het koppelen, oftewel het verbeteren van de interoperabiliteit van de verschillende organisatieonderdelen. Het ontwikkelen van architectuur is een langshepend, complex onderhandelingsproces. Er wordt een stapsgewijze aanpak gehanteerd en er worden verschillende lagen van complexiteit onderscheiden.	Architectuur kent vele functies: het is de verbindende schakel tussen beleid en uitvoering, het bestuurt ICT en het vormt het kader voor ICT-governance en het kan als instrument ingezet worden. Bij de ontwikkeling zijn vele actoren betrokken die moeten samenwerken om een architectuur te realiseren. Het bestuur speelt een belangrijke rol bij de ontwikkeling en ook de cultuur is een belangrijk aspect waar rekening mee gehouden moet worden. Door het kiezen van de juiste businesscase kan een juiste ontwikkelingsstrategie worden bepaald.	De belangrijkste functie is kostenefficiëntie (intern, maar ook richting bedrijven) en de (mogelijk) betere dienstverlening en handhaving door de overheid. Architectuur is een model van zeven domeinen en de ontwikkeling van architectuur vindt binnen deze zeven domeinen plaats. Invoering van deze domeinen zal geleidelijk plaats vinden, bijvoorbeeld door olievlekwerking.

Figuur 4.3 Schematisch overzicht van de analyse van architectuur van de elektronische overheid aan de hand van de netwerkbenadering

#### 4.6.1 Structuur van het netwerk

In het denken over architectuur, komt het bewustzijn van de netwerksamenleving waarin de overheid opereert naar voren. De overheid is bij het realiseren van haar doelen afhankelijk van andere actoren. Het doel ‘architectuur’ kent een bijzonder hoge mate van interdependentie: als niet alle betrokken actoren samenwerken, ontstaat er geen architectuur. Over wie de betrokken actoren zijn, verschillen de documenten. Volgens de documenten Architectuur Elektronische Overheid en Werken met Architectuurmodellen zijn dat niet alleen overheidsorganisaties, maar ook burger en bedrijf. In de nota Op weg naar de Elektronische overheid blijven de betrokken actoren beperkt tot overheidsorganisaties. De complexiteit bij het ontwikkelen van architectuur is, ongeacht wie nu de betrokken actoren zijn, dat het een veelheid van autonome actoren betreft met de daarbij horende pluriformiteit van

informatiedomeinen. Dit wordt, soms heel expliciet, soms minder expliciet, in de documenten weergegeven.

#### *4.6.2 Dynamiek van het netwerk*

In alle documenten komt de noodzaak tot samenwerken naar voren; om een overkoepelende architectuur te realiseren, moét er worden samengewerkt. Dat is een hoge ambitie als samenwerking tussen de informatiedomeinen niet vanzelfsprekend is. Er worden verschillende strategieën genoemd die moeten leiden tot samenwerking (overigens niet in de nota *Op weg naar de Elektronische Overheid*). Maar deze strategieën houden weinig rekening met het feit dat in netwerken spelen worden gespeeld, actoren bepaalde strategieën inzetten om hun belangen te vertegenwoordigen en iedere actor zijn eigen perceptie heeft van het te spelen spel en zijn positie daarin.

De complexe besluitvorming, veroorzaakt door de dynamiek en de structuur van het netwerk, komt in de documenten naar voren. Regelmatig wordt gesproken over het feit dat het bereiken van architectuur een product is van (langdurige) onderhandeling tussen de betrokken partijen. Het zal lang duren tot deze partijen tot overeenstemming komen, wat noodzakelijk is voor het bereiken van een architectuur.

#### *4.6.3 Sturing van het netwerk*

Niet alleen moet architectuur tot stand komen door samenwerking, het moet ook leiden tot samenwerking. Dat laatste wil zeggen dat architectuur als sturingsinstrument ingezet kan worden om samenwerking te faciliteren. Bijvoorbeeld door de mogelijkheid om onderling gegevens uit te wisselen. Om architectuur te realiseren, worden ook instrumenten ingezet. Zo stellen alle documenten dat er voorzieningen gecreëerd moeten worden om tot architectuur te komen. Dit zijn voorzieningen als integratiefuncties, infrastructuur, domeinen, generieken, etc. Zij vormen de basis van architectuur en dragen straks als het ware het grote geheel.

Sturing van de ontwikkeling van architectuur kan plaatsvinden door een regierol in de top van de organisatie. Het document *Architectuur Elektronische Overheid* kijkt daar overigens van af. Sturing richt zich in dit document voornamelijk op een goed interactieverloop tussen actoren, een soort netwerkmanagement. Bij de andere twee documenten richt sturing zich op dwingen en verleiden.

#### 4.6.4 *Netwerken onder architectuur*

De aspecten structuur, dynamiek en sturing van het netwerk kennen een grote overlap met het aspect netwerken onder architectuur. De functie van architectuur is samenwerken, dit is bij dynamiek en sturing al uitgebreid besproken. Als architectuur eenmaal geïmplementeerd is, zorgt het voor meer samenhang in het overheidsoptreden; het moet leiden tot samenwerking tussen de verschillende informatiedomeinen en architectuur moet ervoor zorgen dat de overheid één geheel wordt. Als dat is bewerkstelligd, kunnen nog meer doelen worden behaald, zoals het realiseren van kostenefficiëntie en een betere dienstverlening door de overheid. In alle documenten is deze visie op de functie van architectuur terug te vinden, evenals de urgentie om architectuur te realiseren.

De ontwikkeling van architectuur is een langdurig proces. Architectuurontwikkeling moet geleidelijk aan verlopen, bijvoorbeeld door het koppelen van organisaties of aan de hand van olievlekwerking. Door veel onderhandelen en compromissen te sluiten, zal een architectuur ontstaan. In de nota *Op weg naar de Elektronische Overheid* staat overigens weinig tot niets vermeld over hoe architectuur nu precies ontwikkeld moet worden. Het lijkt erop dat de grote lijn in de top wordt uitgezet, die vervolgens door alle organisatieonderdelen overgenomen zal moeten worden, door verleiding of door dwang.

#### 4.6.5 *Algehele conclusie*

In hoeverre wordt in het denken over architectuur van de elektronische overheid nu rekening gehouden met het netwerkarakter van het openbaar bestuur? Op veel vlakken zijn de kenmerken van het netwerkmodel te herleiden. De structuur, de dynamiek en sturing komen duidelijk naar voren. Wat opvalt is dat architectuur moet leiden tot onderlinge samenwerking tussen overheidsorganisaties. Hierdoor ontstaat voor ‘de overheid’ de mogelijkheid om als één geheel naar buiten toe te treden. Meest typerende conclusie van dit hoofdstuk is dan ook dat architectuur moet leiden tot één overheid, wat in strijd is met het netwerkmodel. Het netwerkmodel gaat immers uit van vele actoren die ieder hun eigen belangen proberen te behartigen. Door de vele uiteenlopende belangen is samenwerken complex en aan de andere kant noodzakelijk om doelen te bereiken. De overheid kan dus nooit vervormen tot één actor, wel kunnen de actoren waaruit de overheid bestaat – zo goed en zo kwaad als dat kan – samenwerken. Concluderend kan ik stellen dat bij het ontwikkelen van architectuur het

bewustzijn bestaat van de complexe netwerksamenleving, maar in de uitvoering (als die in het document is opgenomen) wordt deze complexiteit nog niet verwerkt. Er zijn wel ideeën over hoe samenwerking gerealiseerd kan worden, maar daarin wordt tekort gedaan aan de complexiteit van het netwerk zoals die in uitdrukking komt in de spelen, strategieën en percepties.

## BRONVERMELDINGEN EN OPMERKINGEN

- 
- <sup>1</sup> Dool, prof.ir. F. van den, et al. (2002). *Architectuur Elektronische Overheid. Samenhang en Samenwerking. Zoetermeer. P. 1*
- <sup>2</sup> Ibid. P. 3
- <sup>3</sup> Ibid. P. 2
- <sup>4</sup> Ibid. P. 5
- <sup>5</sup> Ibid. P. 33
- <sup>6</sup> Ibid. P. 14
- <sup>7</sup> 'Een integratiefunctie is een logisch samenhangende verzameling deelfuncties binnen de Integratie Architectuur, die een bijdrage levert aan het bereiken van één of meer beleidsdoelen van de Nederlandse (elektronische) overheid. De samenstelling van de integratie-functie is zo gekozen dat over het detailontwerp en de implementatie van elke functie apart kan worden besloten'. *Architectuur Elektronische Overheid. Samenhang en Samenwerking. P. 26*
- <sup>8</sup> Dool, prof.ir. F. van den, et al. (2002). *Architectuur Elektronische Overheid. Samenhang en Samenwerking. Zoetermeer. P. 24*
- <sup>9</sup> Ibid. P. 14
- <sup>10</sup> Ibid. P. 2
- <sup>11</sup> Ibid. P. 39-42
- <sup>12</sup> Ibid. P. 2
- <sup>13</sup> Ibid. P. 4
- <sup>14</sup> Ibid. P. 4
- <sup>15</sup> Lasance, A., Kam, P. de, Wagenaar, R.W. (2003). *Werken met architectuurmodellen. Nut en noodzaak bij ICT innovaties binnen de publieke sector. Den Haag: Het Expertise Centrum. P. 2*
- <sup>16</sup> Ibid. P. 5
- <sup>17</sup> Ibid. P. 7
- <sup>18</sup> Ibid. P. 7-8
- <sup>19</sup> Ibid. P. 5
- <sup>20</sup> Ibid. P. 17
- <sup>21</sup> Ibid. P. 17
- <sup>22</sup> Ibid. P. 9
- <sup>23</sup> Ibid. P. 7
- <sup>24</sup> Ibid. P. 14
- <sup>25</sup> Ibid. P. 6
- <sup>26</sup> Ibid. P. 13
- <sup>27</sup> Ibid. P. 11
- <sup>28</sup> Ibid. P. 9
- <sup>29</sup> Ibid. P. 17
- <sup>30</sup> Zie het eerder besproken manifest *Innovatie in uitvoering* (2003), paragraaf 3.6
- <sup>31</sup> Voor een omschrijving, zie paragraaf 4.5.4
- <sup>32</sup> Brinkhorst, mr. L.J., Graaf, mr. Th.C. de (2004). *Op weg naar de Elektronische Overheid. Den Haag. P. 13*
- <sup>33</sup> Ibid. P. 14
- <sup>34</sup> Ibid. P. 2
- <sup>35</sup> Ibid. P. 5
- <sup>36</sup> Ibid. P. 5
- <sup>37</sup> Ibid. P. 13
- <sup>38</sup> Ibid. P. 7
- <sup>39</sup> Ibid. P. 13
- <sup>40</sup> Ibid. P. 9
- <sup>41</sup> Ibid. P. 9
- <sup>42</sup> Ibid. P. 6
- <sup>43</sup> Ibid. P. 11
- <sup>44</sup> Ibid. P. 10
- <sup>45</sup> Ibid. P. 12
- <sup>46</sup> Ibid. P. 14



## Hoofdstuk 5 Conclusies

### 5.1 Inleiding

De elektronische overheid kent een tweeledig probleem, was de inleiding van dit onderzoek. Aan de ene kant is de huidige samenleving complex en niet (meer) zo eenvoudig aan te sturen. Hierdoor is de netwerkgedachte ontstaan; een geheel van actoren die ieder voor zich proberen hun eigen belangen te behartigen. In dat netwerk bestaat geen sturende actor die de overige te sturen actoren eenzijdig beïnvloedt. Ook de overheidsorganisatie bestaat uit vele actoren en dat is een belangrijk gegeven in de realisering van de elektronische overheid. Om de elektronische overheid succesvol te laten zijn, is het noodzakelijk dat verschillende informatiedomeinen samenwerken. Ofwel de actoren die ieder hun eigen belangen vertegenwoordigen, moeten samenwerken om tot een succesvolle elektronische overheid te komen. Dat is niet eenvoudig want in het netwerkmodel is samenwerken niet vanzelfsprekend.

Aan de andere kant is de rode draad zoekgeraakt door de vele projecten op het gebied van ICT die zijn ingezet om de dienstverlening en de interne organisatie van de overheid te verbeteren. Door deze verwarring is een grote behoefte ontstaan aan standaardisering en uniformering. De elektronische overheid moet zo worden ingericht dat het mogelijk wordt om door verschillende overheidsorganisaties gebruik te maken van bijvoorbeeld dezelfde basisregisters. Architectuur wordt gepresenteerd als de oplossing voor deze problematiek. Een architectuur kan volgens Rijsenbrij (paragraaf 1.3) worden omschreven als een coherente, consistente verzameling principes, verbijzonderd naar uitgangspunten, regels, richtlijnen en standaarden die beschrijft hoe een onderneming, de informatievoorziening, een informatiesysteem of een infrastructuur is vormgegeven en zich voordoet in gebruik. Het realiseren van een architectuur is gezien de netwerksamenleving geen eenvoudige kwestie. Deze problematiek leidde tot de centrale vraagstelling van dit onderzoek:

*In hoeverre wordt in het ontwerpen en implementeren van architectuur rekening gehouden met de pluriformiteit van informatiedomeinen in het openbaar bestuur zoals onder meer tot uitdrukking wordt gebracht in de idee van afhankelijkheid en samenwerking in beleidsnetwerken?*



Deze centrale vraag is opgedeeld in vier deelvragen, die eerst behandeld en beantwoord zullen worden in paragraaf 5.2 voordat wordt overgegaan op de beantwoording van de centrale vraag in paragraaf 5.3. De antwoorden op de deelvragen zijn de conclusies van dit onderzoek en de beantwoording van de vierde deelvraag vormt tevens de aanbevelingen van dit onderzoek. In paragraaf 5.4 sluit ik de scriptie met een afrondende paragraaf af.

## 5.2 Deelvragen

De vier deelvragen zullen hier nu afzonderlijk behandeld worden waar als afsluiting van de deelvraag het antwoord op de deelvraag geldt.

### 5.2.1 Deelvraag 1: Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de netwerkbenadering?

Een netwerk bestaat uit veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van besluitvormingsspele. Het idee van netwerken wordt de netwerkbenadering genoemd. Deze netwerkbenadering kent drie belangrijke kenmerken: de structuur, de dynamiek en sturing van het netwerk. De structuur is de samenstelling van het netwerk welke wordt gekenmerkt door interdependentie, pluriformiteit en geslotenheid. De structuur van het netwerk ligt niet vast, maar kent een sterke dynamiek. Dat komt doordat actoren die deel uitmaken van het netwerk een spel moeten spelen. Bij dat spel zetten zij een eigen strategie in en van dat spel hebben zij hun eigen perceptie. Dat leidt tot complexe besluitvorming in het netwerk, veroorzaakt door miscommunicatie en de noodzaak tot samenwerking. Het is daarom belangrijk dat er een visie op en strategie voor samenwerking is in een netwerk. Tenslotte is sturing van het netwerk een belangrijk kenmerk. Omdat de actoren van elkaar afhankelijk zijn, is sturing lastig. Daarom wordt ook wel gesproken van beïnvloeding of netwerkmanagement. Netwerkmanagement richt zich op de relaties tussen de actoren, waardoor de noodzakelijke samenwerking kan worden ondersteund. Afhankelijk van de situatie kunnen passende instrumenten worden ingezet.

#### Conclusie:

Het netwerk kent drie belangrijke kenmerken, te weten: structuur (bestaande uit pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid en geslotenheid), dynamiek (bestaande uit spelen, strategieën, percepties en complexe besluitvorming) en sturing (bestaande uit

netwerkmanagement en sturingsinstrumenten). Om in een netwerk doelen te bereiken, is het noodzakelijk om samen te werken. Daartoe kunnen verschillende instrumenten worden ingezet. Deze belangrijkste kenmerken van het netwerk zijn leidend bij het beantwoorden van de volgende deelvragen.

*5.2.2 Deelvraag 2: In hoeverre wordt in het denken over de elektronische overheid rekening gehouden met deze netwerkbenadering?*

Structuur van het netwerk:

De structuur van het netwerk is in elk geanalyseerd document duidelijk terug te vinden. Zo is het succes van de elektronische overheid afhankelijk van de meewerking van alle betrokken overheidsorganisaties. Het gaat hier om vele overheidsorganisaties met ieder hun eigen informatiedomein. Dat betekent dat deze overheidsorganisaties autonoom zijn en daarmee relatief gesloten voor sturingssignalen. De documenten geven dit niet expliciet aan, maar verwijzen wel naar de beperkte sturingsmogelijkheden. Het manifest van de uitvoeringsorganisaties (paragraaf 3.6) onderstreept de autonomie van de betrokken actoren. Door zich te manifesteren geven de uitvoeringsorganisaties duidelijk aan over zelforganiserende vermogens te beschikken en zelforganiserend vermogen behoort tot één van de aanleidingen tot het ontstaan van de netwerkbenadering. Met dit zelforganiserende vermogen wordt in de documenten die later zijn verschenen niets gedaan.

De betrokken actoren in het beleidsnetwerk van de elektronische overheid zijn in de meeste gevallen overheidsorganisaties. Europese partners, bedrijven en burgers worden weinig expliciet aangewezen als betrokken actor. Zij worden soms zijdelings betrokken bij het te vormen beleid, maar zij worden niet gezien als actoren die hun belangen vertegenwoordigen en daarmee het beleid beïnvloeden. ‘De overheid’ ziet zichzelf hiermee dus eigenlijk niet als afhankelijke actor.

Dynamiek van het netwerk:

Spelen, strategieën, percepties en de daaruit volgende complexe besluitvorming zorgen voor de dynamiek van het netwerk. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de noodzaak tot samenwerking. De geanalyseerde documenten verwijzen veelvuldig naar deze noodzaak. De beoogde samenwerking richt zich voornamelijk op samenwerking tussen overheidsorganisaties en in veel mindere mate op samenwerking tussen overheidsorganisaties, Europese partners, burgers en bedrijven. Ondanks deze visie op samenwerking, blijft een

strategie voor samenwerking grotendeels achterwege. Als er een strategie genoemd wordt, omvat deze meestal de voorwaarden waaronder samenwerking plaats kan vinden of het beschikbaar stellen van middelen waardoor samenwerking sterk vereenvoudigd zou kunnen worden. Een strategie om met alle actoren samen tot een oplossing te komen, komt in de documenten geheel niet naar voren.

#### Sturing van het netwerk:

Netwerkmanagement richt zich volgens de theorie op collectieve probleemoplossing, een goed interactieverloop of de zorg voor relaties tussen actoren (paragraaf 2.8.1). Het creëren van voorwaarden voor samenwerking of het beschikbaar stellen van middelen - zoals hierboven genoemd - valt dus onder netwerkmanagement. Dit wordt echter ontkracht door het aanwijzen van een sturende of initiërende actor. De taak van deze actor, die overigens wordt toegewezen aan het kabinet, een minister of een geheel ministerie, is niet alleen de verantwoording voor het verloop van het proces, maar ook het geven van richting (inhoudelijk) en het bereiken van de beleidsdoelen. Zou deze initiërende actor zich puur richten op het proces om te komen tot collectieve probleemoplossing, dan zou dat de netwerkmanagement-gedachte juist versterken. De sturingsinstrumenten die de initiërende actor kan toepassen beperken zich tot het beschikbaar stellen van faciliteiten.

#### Conclusie:

Er is in de documenten een duidelijk bewustzijn van de netwerksamenleving. In de uitwerking van de documenten wordt echter weinig gedaan met dit bewustzijn. Hoe men omgaat met het feit dat actoren een bepaalde perceptie hebben van de spelsituatie, dat actoren een strategie inzetten om hun eigen belangen te behartigen en zij daarmee een spel spelen, wordt in de documenten niet weergegeven. (Overigens kan dit onderdeel zijn van het spel, want ook de auteurs van de geanalyseerde documenten zullen belangen hebben in het spel en bij de behartiging daarvan hun eigen strategie inzetten).

Deze conclusie is van belang bij de beantwoording van de volgende deelvraag. Architectuur van de elektronische overheid zegt iets over de visie van de overheid op haar bestaande en gewenste gegevenshuishouding. Is deze visie nu een bestemmingsplan of een blauwdruk waarover gediscussieerd kan worden? Ofwel houdt men rekening respectievelijk wel of geen rekening met de netwerkbenadering?

### 5.2.3 *Deelvraag 3: In hoeverre wordt in het denken over architectuur van de elektronische overheid rekening gehouden met het netwerkarakter van het openbaar bestuur?*

#### Structuur van het netwerk:

In het denken over architectuur, komt het bewustzijn van de netwerksamenleving waarin de overheid opereert sterk naar voren. Zo kent ‘architectuur’ om te beginnen een bijzonder hoge mate van interdependentie: als niet alle betrokken actoren samenwerken, ontstaat er geen architectuur. Over wie de betrokken actoren zijn, verschillen de geanalyseerde documenten. Volgens de documenten *Architectuur Elektronische Overheid* en *Werken met Architectuurmodellen* zijn dat niet alleen overheidsorganisaties, maar ook burger en bedrijf. In de nota *Op weg naar de Elektronische overheid* blijven de betrokken actoren beperkt tot overheidsorganisaties. De complexiteit bij het ontwikkelen van architectuur is, ongeacht wie nu de betrokken actoren zijn, dat het een veelheid van autonome actoren betreft met de daarbij horende pluriformiteit van informatiedomeinen. Ook dat wordt in de documenten weergegeven.

#### Dynamiek van het netwerk:

Architectuur kan alleen worden gerealiseerd als de betrokken actoren samenwerken. Het is dan ook logisch dat in de documenten veel gesproken wordt over de noodzaak van samenwerking. Er móét worden samengewerkt en op basis van de pluriformiteit van informatiedomeinen en de geslotenheid van actoren kan ik concluderen dat dit een complex proces zal zijn. Dat wordt in de documenten ook aangegeven. Het bereiken van architectuur is een product van (langdurige) onderhandelingen tussen de betrokken partijen. Hiermee rekening houdend, worden verschillende strategieën genoemd die moeten leiden tot samenwerking (overigens niet in de nota *Op weg naar de Elektronische Overheid*). Het gaat om strategieën als het uitblinken in de eigen taak of het opstellen van een integratie-architectuur. Deze strategieën houden echter weinig rekening met het feit dat in netwerken spelen worden gespeeld, actoren bepaalde strategieën inzetten om hun belangen te vertegenwoordigen en iedere actor zijn eigen perceptie heeft van het te spelen spel en zijn positie daarin.

### Sturing van het netwerk:

Sturing vindt plaats vanuit de top van de organisatie. Van daaruit wordt de basis die moet leiden tot de vorming van architectuur ingevoerd. De basis bevat voorzieningen zoals integratiefuncties, domeinen, generieken, etc. Deze basis draagt straks als het ware het groter geheel. In het document Architectuur Elektronische Overheid wordt gebruik gemaakt van netwerkmanagement. Sturing richt zich in dit document hoofdzakelijk op een goed interactieverloop tussen actoren. Bij de andere twee documenten wordt duidelijke gesproken over sturing vanuit de top, bijvoorbeeld door dwingen en verleiden.

Niet alleen moet architectuur tot stand komen door samenwerking, het moet ook leiden tot samenwerking. Dat wil zeggen dat architectuur als sturingsinstrument kan worden ingezet en daarmee een instrument is om samenwerking te faciliteren.

### Netwerken onder architectuur:

De functie van architectuur is het realiseren van samenwerking. Als architectuur eenmaal geïmplementeerd is, leidt dat tot meer samenhang in het overheidsoptreden. Daardoor ziet de burger de overheid als één geheel. Als er eenmaal meer eenheid is gebracht in het overheidsoptreden, kunnen meer doelen worden gerealiseerd, zoals het bewerkstelligen van kostenefficiëntie en een betere dienstverlening door de overheid. Deze subdoelen kennen een grote mate van urgentie, vandaar dat architectuur snel gerealiseerd moet worden. De functie dat architectuur moet leiden tot één overheid, houdt geen rekening met het netwerkarakter van het openbaar bestuur dat juist impliceert dat de overheid uit vele actoren bestaat.

Omdat de ontwikkeling van architectuur een complex verloop kent, moet de ontwikkeling geleidelijk aan verlopen. Dit kan door het koppelen van organisaties of aan de hand van olievlekwerking. Volgens de netwerkbenadering moet veel aandacht aan het proces besteed worden. Of dat ook gebeurt door het proces geleidelijk aan te laten verlopen of door gebruik te maken van olievlekwerking, is niet af te leiden uit de documenten. Het is overigens opvallend dat in de nota Architectuur Elektronische Overheid weinig tot niets vermeld staat over de ontwikkeling van architectuur.

### Conclusie:

Er spreekt een groot bewustzijn van de structuur van het netwerk uit de documenten. Dat is onder andere het gevolg van de hoge mate van interdependentie bij het realiseren van architectuur. Architectuur komt alleen tot stand als de vele betrokken actoren samenwerken. Er ligt in documenten dan ook een grote nadruk op het aspect 'samenwerken'.

Sturing van het beleidsnetwerk ‘architectuur’ houdt over het algemeen weinig rekening met het netwerkarakter van het openbaar bestuur. Architectuur is dan wel het resultaat van onderhandeling, maar wordt uiteindelijk gezien als blauwdruk die vanuit de top aan de organisatie opgelegd kan worden.

Bij de ontwikkeling van architectuur bestaat het bewustzijn van de complexe netwerksamenleving, maar in de uitvoering (als die in het document is opgenomen) wordt deze complexiteit nog niet verwerkt. Zo zijn er wel ideeën over hoe samenwerking gerealiseerd kan worden, maar daarin wordt tekort gedaan aan de dynamiek van het netwerk, er wordt geen rekening gehouden met het feit dat actoren een spel spelen, waarbij zij hun eigen perceptie hebben en een strategie inzetten.

Doordat architectuur leidt tot onderlinge samenwerking tussen overheidsorganisaties, ontstaat voor ‘de overheid’ de mogelijkheid om als één geheel naar buiten toe te treden. Meest typerende conclusie van dit hoofdstuk is dan ook dat architectuur moet leiden tot één overheid, wat in strijd is met het netwerkmodel. Het netwerkmodel gaat immers uit van vele actoren die ieder hun eigen belangen proberen te behartigen. Door de vele uiteenlopende belangen is samenwerken complex en aan de andere kant noodzakelijk om doelen te bereiken. De overheid kan dus nooit vervormen tot één actor, wel kunnen de actoren waaruit de overheid bestaat – zo goed en zo kwaad als dat kan – samenwerken.

Hoewel uit de documenten een duidelijk bewustzijn spreekt van het netwerkarakter van het openbaar bestuur, lijkt architectuur in de praktijk meer een blauwdruk te zijn dan een bestemmingsplan waarover gediscussieerd kan worden. Dit komt niet overeen met de netwerkgedachte en dat leidt mij tot de beantwoording van de laatste deelvraag.

*5.2.4 Deelvraag 4: Hoe zien de contouren van een architectuurmodel eruit als het netwerkarakter van het openbaar bestuur erkend wordt en wat zijn de aandachtspunten?*

Architectuur heb ik in dit onderzoek gedefinieerd als een coherente, consistente verzameling principes, verbijzonderd naar uitgangspunten, regels, richtlijnen en standaarden die beschrijft hoe een onderneming, de informatievoorziening, een informatiesysteem of een infrastructuur is vormgegeven en zich voordoet in gebruik (Rijsenbrij, paragraaf 1.3). Op basis van de antwoorden op bovenstaande deelvragen kan ik, met het oog op de pluriformiteit van

informatiedomeinen in het openbaar bestuur, contouren aanreiken van een architectuurmodel waarin het netwerkarakter erkend wordt. Daarbij kom ik niet tot een nieuwe definitie, ik reik slechts contouren en aandachtspunten aan. Ik hanteer wederom de drie belangrijkste kenmerken van de netwerkbenadering, te weten de structuur, de dynamiek en de sturing van het netwerk, aangevuld met de vierde toetsingssteen netwerken onder architectuur. Het antwoord op deze vraag vormt tevens de aanbevelingen van dit onderzoek.

#### Structuur van het netwerk:

De structuur van het netwerk betreft de wederzijdse afhankelijkheid, de pluriformiteit en de geslotenheid van de actoren. In een architectuurmodel dat rekening houdt met het netwerkarakter van het openbaar bestuur, moeten deze aspecten vertegenwoordigd zijn. Dat betekent dat bij een architectuurmodel waarbij het netwerkarakter erkend wordt, de betrokken actoren in kaart moeten worden gebracht. Daarbij is het belangrijk om te weten wie over welke middelen beschikt zodat de mate van afhankelijkheid kan worden vastgesteld. Dat is belangrijk omdat architectuur een bijzonder hoge graad van interdependentie kent.

#### Dynamiek van het netwerk:

De in kaart gebrachte betrokken actoren, hebben allemaal verschillende belangen bij het realiseren van een architectuur. Het is belangrijk om van de actoren te weten welke belangen zij hebben, zodat dit meegenomen kan worden in het ontwerp. Op die manier kan worden ingespeeld op de spelen die actoren spelen om hun belangen te behartigen, want actoren zullen pas optimaal meewerken als zij belang hebben bij het resultaat. Eigenlijk wordt zo de geslotenheid van de actoren een beetje doorbroken. Actoren kunnen binnen hun eigen referentiekader worden aangesproken, omdat ze gewezen worden op de voor hen belangrijke waarden. En dat is belangrijk want een architectuur ontstaat pas als alle betrokken actoren meewerken.

Als de belangen in combinatie met de middelen van actoren bekend zijn, wordt het mogelijk een strategie op te stellen om samenwerking te realiseren. Daarbij is het wel van belang om te realiseren dat iedere actor een eigen perceptie heeft. De perceptie van de actor moet aansluiten op het belang dat er een architectuur gerealiseerd moet worden. En dat is een belangrijke rol voor de netwerkmanager die ik hieronder zal omschrijven.

### Sturing van het netwerk:

Bovenstaande taken behoren toe aan de netwerkmanager. De netwerkmanager mag geen belang hebben bij het 'eindproduct' architectuur want dat zal ten koste gaan van het vertrouwen van de betrokken actoren en het besluitvormingsproces uiteindelijk vertragen. De netwerkmanager zal de punten zoals genoemd bij structuur en dynamiek moeten realiseren om zo te komen tot collectieve probleemoplossing. Daarbij kan de netwerkmanager gebruik maken van een aantal sturingsinstrumenten zoals het creëren van voorzieningen die het proces van samenwerking faciliteren (zoals integratiefuncties, paragraaf 4.3.3) of financiële prikkels (NAP-gelden, paragraaf 3.3.3). Welke instrumenten van toepassing zijn, is afhankelijk van de situatie. De netwerkmanager blijft betrokken bij het proces van de ontwikkeling van architectuur tot en met de uitvoering. Zijn rol is hard nodig bij de implementatie omdat uit de analyse van de stukken blijkt dat er onder de betrokken actoren grote vraag is naar houvast. Dat blijkt uit onder andere uit de vraag naar een richtinggevend kader dat actoren helderheid geeft over de te volgen richting (paragraaf 3.5.3).

### Netwerken onder architectuur:

De functie van architectuur is om te komen tot één overheid, wat weer zal leiden tot kostenbesparingen en verbetering van de dienstverlening. Ik concludeerde dat deze functie in strijd is met het netwerkmodel. Het is onmogelijk om met alle overheidsactoren tot overeenstemming te komen over één architectuurmodel. Het is dus een onrealistisch doel en een onhaalbare functie van architectuur. Een architectuurmodel dat rekening houdt met het netwerkarakter van het openbaar bestuur stelt de ambitie om te komen tot één overheid bij. Een opsplitsing naar werkstroom is noodzakelijk. Als architectuur leidt tot eenheid in bepaalde werkstromen, is dat een veel realistischer doel. Een werkstroom omvat meerdere organisaties met verschillende belangen en doelstellingen en daarom blijft het complex dit uitvoeringsproces te stroomlijnen. Deze gedachte komt echter meer overeen met de netwerkbenadering die stelt dat samenwerking moeilijk is, maar niet onmogelijk.

De ontwikkeling van architectuur kan in het netwerkmodel niet worden opgelegd. De theorie stelt dat netwerken niet aangestuurd kunnen worden vanuit één centraal punt door middel van bijvoorbeeld gedetailleerde regelgeving want actoren zullen zich onttrekken (paragraaf 2.3) Daarom kan bij de ontwikkeling van architectuur beter gebruik gemaakt worden van zelforganiserende vermogens zoals die bij het manifest van de uitvoeringsorganisaties aan de orde komen (paragraaf 3.6). Door gebruik te maken van het zelforganiserend vermogen zal



vanzelfsprekend een architectuurmodel ontstaan dat meer draagvlak kent onder de betrokken actoren dan een opgelegd architectuurmodel. Groot voordeel is ook dat het minder geld en inspanning kost om een architectuurmodel op te stellen, dat ook nog eens minder kans van slagen heeft dan een architectuurmodel dat door de betrokken actoren is opgesteld. Door gebruik te maken van zelforganiserende vermogens wordt voorkomen dat het beleid niet aansluit op de maatschappelijke context. Zo zullen partijen door de mogelijkheid van het behartigen van hun eigen belangen het algemene beleid minder tegenwerken, omdat ze er zelf invloed op hebben (gehad). Architectuur wordt zo ingezet om interactie tussen actoren te bewerkstelligen en is uiteindelijk écht het product van onderhandelingen

### Conclusie

De contouren van een architectuurmodel dat rekening houdt met het netwerkarakter van het openbaar bestuur, zien er als volgt uit. De onafhankelijke netwerkmanager brengt de betrokken actoren van een bepaalde werkstroom in kaart alsmede hun belangen en beschikbare middelen. Op basis daarvan kan de netwerkmanager een strategie tot samenwerking opstellen om zo te komen tot een architectuur. Daarbij kan de netwerkmanager verschillende instrumenten inzetten die passen bij de betreffende situatie. Belangrijk aandachtspunt bij een dergelijk architectuurmodel is dat rekening gehouden moet worden met de spelen, strategieën en percepties van de actoren bij de ontwikkeling en implementatie van architectuur.

### **5.3 Beantwoording probleemstelling**

De beantwoording van de deelvragen, leidt tot de beantwoording van de probleemstelling. Voordat de probleemstelling kan worden beantwoord, wordt voor de duidelijkheid eerst de centrale vraagstelling nog een keer herhaald:

*In hoeverre wordt in het ontwerpen en implementeren van architectuur rekening gehouden met de pluriformiteit van informatiedomeinen in het openbaar bestuur zoals onder meer tot uitdrukking wordt gebracht in de idee van afhankelijkheid en samenwerking in beleidsnetwerken?*

In het denken over architectuur komt de structuur van het netwerk helder naar voren. Dat is onder andere het gevolg van het feit dat architectuur een bijzonder hoge mate van

interdependentie kent. De betrokken actoren moeten meewerken om een architectuur te realiseren. Omdat het gaat om architectuur van de elektronische overheid betreft dit veel actoren met ieder een eigen informatiedomein. Het informatiedomein geeft aan dat de betrokken actoren relatief gesloten zullen zijn voor hun omgeving en dus lastig zijn aan te sturen. Uit de documenten spreekt ook erkenning van de structuur van het netwerk in die zin dat architectuur moeilijk te realiseren is en het resultaat zal zijn van lange onderhandelingen. Dit blijkt op basis van de netwerktheorie reëel.

Om een architectuur te realiseren, moeten de vele verschillende actoren samenwerken. Want architectuur kan alleen gerealiseerd worden als de betrokken partijen samenwerken. Uit de documenten spreekt een grote noodzaak tot samenwerking. Ook dat blijkt op basis van de netwerktheorie te kloppen, want alleen door samen te werken zijn actoren in staat hun doelen te realiseren. Er worden verschillende strategieën aangereikt die moeten leiden tot die samenwerking. Voorbeelden zijn het opstellen van integratiefuncties (paragraaf 4.3.3) of infrastructurele voorzieningen (paragraaf 4.4.3). De dynamiek van het netwerk komt in deze functies echter summier naar voren. Er wordt in de documenten nagenoeg niet gesproken over de percepties van de actoren en de strategieën die zij inzetten bij het spel. Deze percepties en strategieën kunnen het besluitvormingsproces echter ernstig vertragen of zelfs spaak doen lopen. Bij het ontwerpen van architectuur wordt dus wel rekening gehouden met het aspect samenwerking, maar niet met de dynamiek, zoals dat tot uitdrukking komt in spelen, strategieën en percepties, van het netwerk.

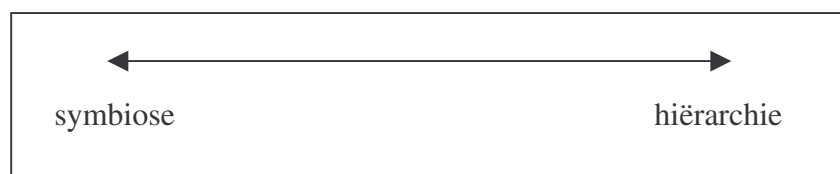
Uit de analyse blijkt een groot bewustzijn van de complexe besluitvorming. Het bereiken van architectuur is het resultaat van langdurige onderhandelingen. Dat is correct geredeneerd vanuit de netwerkbenadering, maar oplossingen voor deze complexe besluitvorming blijven achterwege. Ook in de genoemde strategieën komen oplossingen hiervoor niet aan de orde. Overigens worden in de nota *Op weg naar de Elektronische Overheid* helemaal geen strategieën genoemd om complexe besluitvorming te faciliteren of samenwerking te bevorderen. Dit is opvallend omdat deze nota het beleidsbepalend is voor de architectuur van de elektronische overheid. Bij de implementatie van architectuur bestaat dus wel een bewustzijn van complexe besluitvorming, maar er wordt geen actie ondernomen om deze complexiteit te reduceren.

Voor het ontwerpen en implementeren van architectuur, vindt sturing in de meeste documenten plaats vanuit de top van de organisatie. De blauwdruk van architectuur wordt van daaruit gepresenteerd. De top heeft het laatste woord en kan architectuur eventueel afdwingen. Dit is in strijd met het netwerkmodel dat aangeeft dat je niets aan het netwerk op kunt leggen door het voorbeeld van gedetailleerde wet- en regelgeving (paragraaf 2.3). Een opgelegde architectuur - een blauwdruk - zal naar alle waarschijnlijkheid dan ook niet werken. Overigens moet ik hier opmerken dat in het document *Architectuur Elektronische Overheid* meer gebruik gemaakt wordt van netwerkmanagement. Sturing in dit document richt zich hoofdzakelijk op een goed interactieverloop tussen de twee actoren en is dus meer samenspraak met het netwerkmodel.

Bij het ontwikkelen van architectuur is de functie die men nastreeft dat architectuur moet leiden tot één overheid. Deze functie houdt echter geen rekening met het netwerkkarakter van het openbaar bestuur. Het netwerkkarakter veronderstelt juist dat de overheid uit vele actoren bestaat. Een implementatie van één architectuur voor de gehele overheid zal, geredeneerd vanuit de netwerkbenadering, dan ook niet lukken.

#### 5.4 Reflectie onderzoeksbevindingen

De kern van de netwerktheorie is de interdependentie tussen de actoren. Daardoor kan er in een zuivere netwerkbenadering geen sprake zijn van sturing; actoren hebben elkaar nodig en móeten samenwerken om hun doelen te bereiken. Ik spreek hier van een zuiver netwerkmodel. Uit dit onderzoek komt geen zuiver netwerkmodel naar voren, er blijken verschillende vormen van de netwerkbenadering te bestaan. Dat kan als volgt worden weergegeven:



Figuur 5.1 *De uiterste vormen van het netwerkmodel*

In een zuiver netwerkmodel is sprake van symbiose. Samenwerking is noodzakelijk; zonder samenwerking overleven beide actoren niet. In de praktijk blijkt echter ook sprake van hiërarchie. De overheid kent een zekere machtsbasis, zij kan door dwang bepaalde

maatregelen opleggen. Beheersbaarheid en controle blijken dan ook niet zomaar van de baan te schuiven, de theorie blijft sturingsmogelijkheden impliceren. Bijvoorbeeld door de mogelijkheid van het inzetten van sturingsinstrumenten, welke uiteindelijk bedoeld zijn bepaald gedrag van de andere actor te realiseren. Ook in de praktijk blijkt dat het idee van sturing nog altijd een belangrijk aspect is. Samenwerken wordt wel heel belangrijk gevonden, maar uiteindelijk is het een hoger geplaatste die richting moet geven, een regierol moet vervullen of dat maatregelen afgedwongen kunnen worden van de te sturen actoren.

In dit onderzoek ben ik uitgegaan van de netwerkbenadering. Daaruit komen verschillende sturingsvormen naar voren, wat ik kan illustreren aan de hand van het volgende voorbeeld. In de nota *Op weg naar de Elektronische Overheid* wordt gesproken over dwingen en verleiden. Dat zijn twee totaal verschillende sturingsvormen. Verleiden valt onder symbiose, de één kan de ander niets opleggen. Dwingen valt onder hiërarchie, de één is duidelijk in staat de ander iets op te leggen. Uit het onderzoek komt niet naar voren dat dwingen onmogelijk is. De overheid doet hier een beroep op haar machtsbasis en dat is geheel legitiem. Beide sturingsvormen kunnen blijkbaar naast elkaar bestaan, zonder dat dit leidt tot problemen. De ene keer valt sturing meer onder symbiose, de ander keer meer onder hiërarchie.

Uit de toepassing van de netwerkbenadering blijkt ook een belangrijk nadeel. Het zijn vaak ondoorzichtige, ondoordringbare structuren van belangenvertegenwoordiging die noodzakelijke en breed gedragen beleidsinnovaties blokkeren. Zij vormen daardoor een bedreiging voor de effectiviteit, efficiency en democratische legitimiteit van het overheidsoptreden. Uit de probleemverkenning en met name de analyse van de architectuurdocumenten blijkt dat er een grote behoefte is aan standaardisering en uniformering. Het beleidsnetwerk is, door de ondoordringbare structuren van belangenvertegenwoordiging, een serieuze belemmering in de realisering van architectuur.

Er blijkt een groot verschil in denken over architectuur binnen de verschillende disciplines. Dit verschil is het eenvoudigst te illustreren aan de hand van de documenten die in hoofdstuk vier zijn behandeld. Achteraf bekeken, past de nota *Op weg naar de Elektronische Overheid* qua lijn het beste in hoofdstuk drie. De andere twee documenten, *Architectuur Elektronische Overheid* en *Werken met Architectuurmodellen*, zijn wat betreft hun lijn anders. Ze vallen meer in de informatiekundige hoek. De overige documenten zijn meer als bestuurskundig te benoemen. De bestuurskundige documenten zetten een brede lijn uit en gaan niet in op de

uitvoering, de twee informatiekundige documenten gaan wel in op de uitvoering in die zin dat ze weergeven hoe de realisatie eruit moet zien. Beide referentiekaders lijken moeilijk te integreren, dat heb ik ook tijdens mijn stage gemerkt. Dit maakt het nog weer complexer om architectuur te realiseren. Informatiekundigen en bestuurskundigen hebben blijkbaar verschillende belangen. Een informatiekundige of techneut zal eerder geneigd zijn met een kant en klaar model aan te komen, een bestuurskundige ziet liever dat de belangen optimaal behartigd worden en stelt het model liever ter discussie. Dat laatste is overigens in overeenstemming met het netwerkmodel.

Ik kan nog een conclusie trekken uit het feit dat de uitvoering in de bestuurskundige documenten wat achterwege blijft. In paragraaf 2.3 schreef ik als kritiek op klassieke benadering dat de uitvoering van beleid niet automatisch volgt op de vaststelling van een beleidsprogramma, maar dat deze plaats vindt in een complex netwerk van partijen met te onderscheiden belangen en perspectieven. Door in de documenten alleen aan te geven dat er bepaalde doelen gehaald moeten worden, lijkt nog altijd sprake te zijn van het uitgangspunt dat de uitvoering vanzelf volgt. Dit geldt overigens ook voor de informatiekundige documenten. Zij geven wel weer hoe het eindresultaat eruit moet zien, maar hoe dat eindresultaat bereikt moet worden blijft ook in deze documenten grotendeels achterwege. Dit concludeer ik overigens niet alleen op basis van het hier gepresenteerde onderzoek. Voor deze conclusie is meer kaderstelling nodig gebleken, welke ik tijdens mijn stage heb opgedaan. Op basis van deze praktijkervaringen constateer ik een kloof tussen de voor dit onderzoek toegepaste documenten en de daadwerkelijke uitvoering, de praktijk.

Bij de beantwoording van deelvraag vier stelde ik dat architectuur niet als doelstelling mag hebben dat het zal leiden tot één overheid, maar dat het een werkstroom tot één geheel moet maken. Dit wordt ook wel de ketenbenadering genoemd. In de documenten over architectuur heb ik de ketenbenadering gemist, terwijl ik er van overtuigd ben dat de ketenbenadering een hele belangrijke rol kan spelen bij het realiseren van architectuur. Niet de overheid moet één geheel worden, maar een keten. Op deze manier kan ook de dienstverlening richting de burger worden verbeterd en kostenbesparingen worden gerealiseerd. Daarvoor hoeft de overheid geen één geheel te vormen. Het is een realistische gedachte om organisaties, en dus actoren, die elkaar opvolgen in een uitvoeringsproces te laten samenwerken. Door de kleinere omvang zijn relaties eenvoudiger te herkennen zodat de zorg voor een goed interactieverloop door de netwerkmanager gemakkelijker gerealiseerd kan worden. Het proces om een architectuur te

realiseren wordt hiermee overigens niet eenvoudiger, maar realistischer. Kortom, als per keten een architectuur wordt gerealiseerd is men naar mijn mening met de uniformering en standaardisatie van de elektronische overheid al een heel eind op de goede weg.

Tenslotte wil ik opmerken dat er weinig relevante documenten beschikbaar zijn op het gebied van architectuur van de elektronische overheid. Dat zou te maken kunnen hebben met de grote complexiteit in de uitvoering, de realisatie van architectuur heeft nogal wat voeten in de aarde, of men is niet overtuigd van de noodzaak ervan. Uit mijn onderzoek kan ik de oorzaak niet afleiden.

## 5.5 Afsluiting

Implementatie van architectuur is noodzakelijk voor de verdere vormgeving en ontwikkeling van de elektronische overheid. Dat neemt niet weg dat architectuur ontwikkelen en implementeren een uitermate complexe materie blijkt. Mijn verwachting is dat dit ook zeker zo zal blijven. Bij het ontwikkelen van architectuur zijn nu eenmaal vele actoren betrokken die allemaal verschillende belangen behartigen. Ik wil er in deze laatste paragraaf nadrukkelijk op aandringen verder onderzoek te doen naar een architectuurmodel dat rekening houdt met het netwerkarakter van het openbaar bestuur. Ik heb het in dit onderzoek helaas bij contouren moeten laten, maar zij kunnen wel als belangrijke basis dienen voor verder onderzoek. De elektronische overheid onder architectuur is complex, maar naar mijn mening zeker niet onmogelijk.



## **Toegepaste literatuur en andere bronvermeldingen**

- Bekkers, V.J.J.M. (2001).** De strategische positionering van e-government. In: Duivenboden, H. van en Lips, M. (red.). Klantgericht werken in de publieke sector. Utrecht: Lemma.
- Bekkers, V.J.J.M (2002).** Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities. In: Prins, P.J. (red.). Handboek sturing in de sociale sector. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- Bellamy, C.A., Taylor, J.A. (1997).** Transformation by Stealth: the case of the UK criminal justice system. In: Taylor, J.A., Snellen, I.Th.M., Zuurmond, A. (eds.). Beyond BPR in Public Administration: Institutional Transformation in an Information Age. Amsterdam: IOS Press.
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, Twist, M.J.W. van, Rosenthal, U. (2001).** Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Boxtel, R.H.L.M. van (1998).** Actieprogramma Elektronische Overheid. Een efficiëntere en effectievere overheid op de elektronische snelweg. Den Haag.
- Boxtel, R.H.L.M. (2000).** Contract met de toekomst. Een visie op de elektronische relatie overheid-burger. Den Haag.
- Brinkhorst, mr. L.J., Graaf, mr. Th.C. de (2004).** Op weg naar de Elektronische Overheid. Den Haag.
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (1995).** Netwerkmanagement: strategieën, instrumenten en normen. Utrecht: Lemma.
- Bruijn, J.A. de en Heuvelhof, E.F. ten (1991).** Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten. Leiden: Stenfert Kroese.



**Dekker, prof. P. (2001).** Vereniging van Fondsen in Nederland  
([www.verenigingvanfondsen.nl/pagina's/archief/art023Oscp.htm](http://www.verenigingvanfondsen.nl/pagina's/archief/art023Oscp.htm)).

**Donk, prof. dr. W.B.H.J. van de, et al. (2003).** Trias Informatica. ICT en overheid in  
vogelvlucht. Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur.

**Dool, prof.ir. F. van den, et al. (2002).** Architectuur Elektronische Overheid. Samenhang en  
Samenwerking. Zoetermeer.

**Frissen, P.H.A. (2002).** De Netwerksamenleving. In: Vrij Nederland, 15 april 2002.

**Graaf, Th.C. de (2003).** Actieprogramma 'Andere Overheid'. Den Haag.

**Groot, R. de, et al. (2003).** Innovatie in uitvoering. Den Haag.

**Hakvoort, J.L.M. (1996).** Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek. Delft:  
Eburon.

**Ham, B. van der (2004).** TK 29362, nummer 14.

Offerte opzet programmabureau 'Architectuur voor de Elektronische Overheid' (2003).

**Hufen en Ringeling (1990).** In: Teisman, G.R. (1995). Complexe besluitvorming. Een  
pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen. Den Haag:  
VUGA.

**Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. en Koppenjan, J.F.M. (red.) (1997).** Managing complex  
networks. Strategies for the public sector. London: Sage.

**Klijn en Teisman (1992).** In: Teisman, G.R. (1995). Complexe besluitvorming. Een  
pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen.

**Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de en Kickert, W.J.M. (red.) (1993).** Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken. Den Haag: VUGA.

**Lasance, A., Kam, P. de, Wagenaar, R.W. (2003). Werken met architectuurmodellen. Nut en noodzaak bij ICT innovaties binnen de publieke sector. Den Haag: Het Expertise Centrum.**

**Pressman en Wildavsky (1973).** In: Bekkers, V.J.J.M. (2002) Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities. In: Prins, P.J. (red.). Handboek sturing in de sociale sector. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.

Restauratiefonds: <http://www.restauratiefonds.nl/gemeenten/GemRf.htm>.

**Rijsenbrij, prof.dr. D. (2001).** Het ware gezicht van architectuur. In: Informatie (editie november 2001).

**Ringeling, prof.dr. A.B. (1993).** Imago van de overheid. De beoordeling van prestaties van de publieke sector. Den Haag: VUGA.

**Ruys, M. (23 juni 2003).** Oratie tijdens presentatie manifest 'Uitvoering in stroomversnelling'. Den Haag.

**Teisman, G.R. (1995).** Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen. Den Haag: VUGA.

**Veld, S.F.N. in 't (1999).** Het belang van een informatiearchitectuur. SIBIT conferentie 28 maart 1999.

**Vondervoort, A.G.M. van de, et al. (2002).** Presteren door leren. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur. P. 1. In: Donk, prof. dr. W.B.H.J. van de, et al. (2003). Trias Informatica. ICT en overheid in vogelvlucht. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

