

Dr. Ir. Jan Hoogervorst

## 1. Introductie

### 1.1 De aanleiding

Het succesvol realiseren van beleidsinitiatieven van de overheid, waarin begrepen de initiatieven waarbij de informatievoorziening en informatietechnologie (IT) kernaspecten zijn, is uiteraard van eminent belang voor burgers en overheidsdienaren. De term 'overheid' verwijst (ruwweg) naar het geheel organisaties, instituties, instellingen en diensten (centraal en decentraal) die de trias politica vorm geven. Helaas leveren beleidsinitiatieven te vaak niet het beoogde resultaat. Erger nog, beleidsinitiatieven falen met ernstige disfunctionele consequenties voor burgers. Falend overheidsbeleid is een terugkerend thema in vele publicaties. Het succespercentage van (IT) beleidsinitiatieven behoeft dus ernstige verbetering. Twee voorbeelden van falend beleid hebben wij elders besproken: (1) de beoogde verandering van de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) in de Basis Registratie Personen (BRP), en (2) de decentralisatie van zorgverlening [1]. Deze gevalstudies illustreren en bevestigen het belang van hetgeen in deze notitie beknopt aan de orde komt. De theoretische inzichten en praktische toepassingen waarop de gevalstudies en deze notitie zijn gebaseerd komen uitgebreid aan de orde in [2, 3].

### 1.2 De essentie van beleidsinitiatieven: de transitie naar een nieuwe sociale organisatie

Bij beleidsinitiatieven van de overheid gaat het (nagenoeg) altijd om de transitie van een huidige sociale organisatie naar een *nieuwe sociale organisatie* die manifest wordt in nieuwe sociale interactiepatronen tussen menselijke actoren waarmee aldus het beleidsinitiatief wordt geoperationaliseerd. De menselijke actoren zijn burgers in hun diverse sociale rollen, alsook overheidsdienaren in hun diverse functionele rollen. Burgers en overheidsdienaren vormen en constitueren aldus gezamenlijk de multidimensionele aspecten van de sociale interactie. Informatievoorziening en IT systemen kunnen een belangrijke ondersteunende rol spelen bij sociale interactie. Echter, de sociale interactie dient centraal te staan: burgers doen geen zaken met een informatiesysteem. Sterker nog, de functionele aspecten van de ondersteunende informatievoorziening en IT systemen kunnen slechts zinvol bepaald worden als het precieze karakter van de nieuwe, door het beleidsinitiatief gewenste, vormen van sociale interactie zijn vastgesteld. Falende introducties van informatietechnologie zijn maar al te vaak het gevolg van het negeren van voornoemd fundamenteel inzicht: terwijl het *altijd* gaat over de transitie naar een nieuwe sociale organisatie met nieuwe sociale interactiepatronen wordt de transitie helaas te dikwijls verengd tot het uitvoeren van een 'IT project'. Hieruit volgt reeds, hetgeen later verder plausibel wordt gemaakt, dat de initiële focus op IT en IT governance teneinde succes met de introductie van informatietechnologie te realiseren volstrekt inadequaaf, zo niet contraproductief, is.

### 1.3 Twee cruciale condities betreffende governance

Uitgaande van het fundamentele inzicht dat het bij een beleidsinitiatief gaat om de transitie van de huidige naar een nieuwe sociale organisatie, inclusief de mogelijk nieuwe vormen van informatievoorziening en toepassingen van informatietechnologie, hangt het succesvol realiseren van een beleidsinitiatief af van twee cruciale condities: (1) een adequaat inzicht in het karakter van de sociale transitie en de belanghebbenden die daarbij betrokken zijn, en daarmee een juist inzicht in de manier waarop de transitie bestuurlijk moet worden geoperationaliseerd, en (2) een adequate systematiek om de nieuwe sociale organisatie, inclusief de informatievoorziening en IT systemen, daadwerkelijk conceptueel en fysiek te realiseren. Deze laatste conditie is cruciaal daar beleidsinitiatieven maar al te vaak gekarakteriseerd worden door exclusieve aandacht voor *wat* gewenst is (meestal en begrijpelijkerwijs in algemene, vaak vage bewoordingen), terwijl geen of inadequate aandacht wordt gegeven aan *hoe* het beleidsinitiatief te concretiseren en te realiseren.

Beide condities betreffen de *governance* ter zake het beleidsinitiatief, waarbij het gaat om de geleidelijke, emergente ontwikkeling en operationalisatie van het beleidsinitiatief en de daarbij van belang zijnde sociale interactie met belanghebbenden. Belangrijke facetten van governance zullen hieronder worden besproken. In het licht van hetgeen hierboven is gezegd zal de beperktheid van het IT governance perspectief worden geargumenteed en wordt een radicaal andere benadering bepleit.

De tweede conditie is een essentieel aspect van governance en berust op de overtuiging dat een beleidsinitiatief niet succesvol wordt gerealiseerd louter op grond van het feit dat ter zake ‘een besluit is genomen’ of ‘een wet is goedgekeurd’. In tegendeel, de nieuwe sociale organisatie komt slechts tot stand via het *ontwerp* daarvan en de daaropvolgende implementatie van het ontwerp. Hierbij gaat het om de systematiek (theorieën, methodologie, methoden) voor *organisatorisch ontwerp* (met als kernaspect het ontwerp van de sociale interactiepatronen), inclusief het aansluitende ontwerp van de informatievoorziening en IT systemen, alsook om implementatie van de verschillende ontwerp-artefacten. In het kader van deze beknopte notitie zullen we hieronder slechts enige algemene observaties betreffende organisatorisch ontwerp presenteren.

Het laat zich begrijpen dat governance niet ‘vanzelf’ tot stand komt, maar moet worden geëffectueerd door een organisatorische entiteit die de governance competentie vormgeeft [2, 3]. In het kader van deze notitie definiëren wij de governance competentie als: *het geïntegreerd geheel van kennis, vaardigheden, cultuur en middelen voor het (verder) ontwikkelen van beleidsinitiatieven en de realisatie daarvan via organisatorisch (her)ontwerp en de uiteindelijke implementatie*. Nogmaals, het gaat om *organisatorisch governance*, waarbij informatiele alsook IT aspecten integrale aandachtsgebieden zijn. IT governance (‘alignment’) en corporate governance (‘compliance’) behoren dus integrale aspecten te zijn van organisatorisch governance.

## **2. Het realisatieproces van een beleidsinitiatief en het karakter van governance**

### *2.1 Twee fundamenteel verschillende aspecten van de governance competentie*

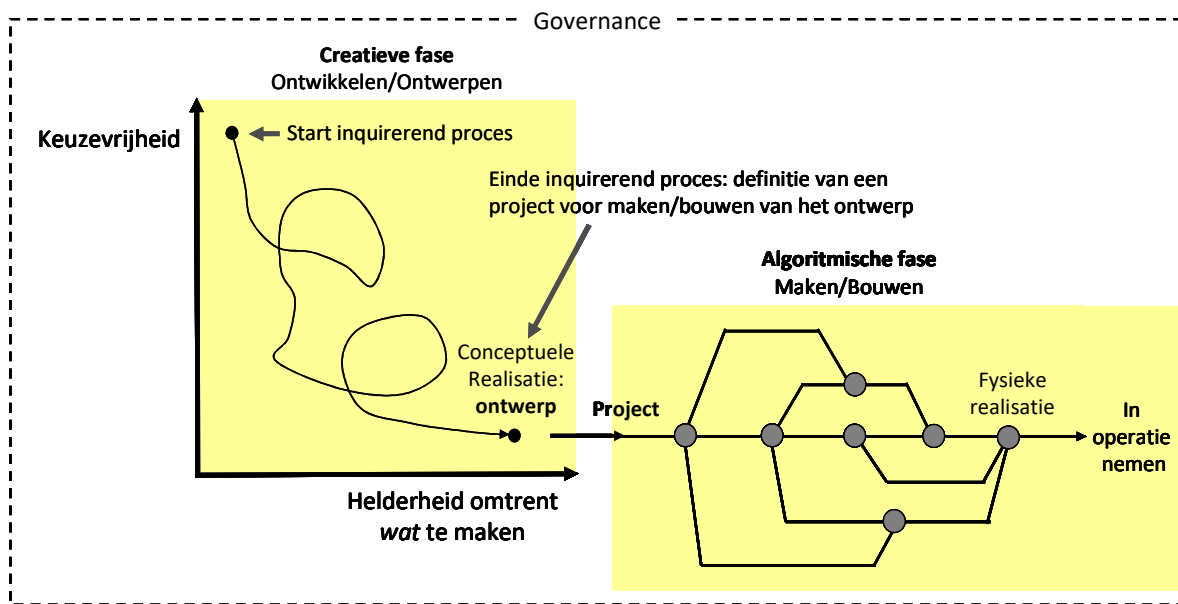
De realisatie van een beleidsinitiatief betreft het gehele proces vanaf de initiële formulering van het beleidsinitiatief tot en met de uiteindelijke implementatie. Dit gehele proces bestaat uit twee fundamenteel verschillende fases, dus twee verschillende aspecten van governance: (1) de creatieve fase van ontwikkelen/ontwerpen, en (2) de algoritmische fase van maken/bouwen (implementeren). Het cruciale verschil tussen beide fases zal hieronder worden geschetst. Dan wordt duidelijk dat veel beleidsinitiatieven mislukken doordat concepten en methoden die slechts geschikt zijn voor de algoritmische fase gebruikt worden in de creatieve fase.

### *2.2 Creatieve fase: ontwikkelen/ontwerpen*

Elk niet-triviaal organisatorisch veranderingsinitiatief wordt initieel gekarakteriseerd door complexiteit, onduidelijkheden, ambiguïteiten, tegenstrijdigheden, tegenstellingen, etc. (zoals bijvoorbeeld issues ter zake nieuwe wet- en regelgeving). Initiële onzekerheid is dus ook een typische karakteristiek van elke niet-triviale organisatorische verandering. Het BRP beleidsinitiatief en het initiatief betreffende decentrale zorgverlening zijn daar duidelijke voorbeelden van [1]. Benaderingen die de essentiële onzekerheid en onduidelijkheid ontkennen – waarvan hierna enige voorbeelden worden genoemd – zijn onproductief en niet zelden desastreus, en manifesteren een ontstellend gebrek aan inzicht in de essentiële karakteristieken van organisatieverandering.

Omdat initieel niet duidelijk is *hoe* de doelstellingen van een niet-triviaal beleidsinitiatief precies moeten worden gerealiseerd is *onderzoek* nodig: een ‘inquirerend proces’ moet worden uitgevoerd dat het initiatief verder uitwerkt en concretiseert. In het inquirerend proces van ontwikkelen/ontwerpen worden, in dialoog met belanghebbenden, onduidelijkheden, ambiguïteiten, tegenstrijdigheden, tegenstellingen, etc. en nog te ontdekken issues geadresseerd, uiteindelijk resulterend in de conceptuele realisatie (het ontwerp) van de nieuwe sociale organisatie (inclusief de eventuele informatiesystemen en IT systemen). Anders gezegd, via het inquirerend proces wordt het beleidsinitiatief conceptueel geoperationaliseerd. Het inquirerend proces is multidisciplinair: allerlei organisatorische aspecten, waaronder IT, dienen in *samenhang* en met *alle* belanghebbenden (of een representatie daarvan), aan de orde te komen. Het inquirerend proces is bovendien iteratief, evolutionair en emergent waarbij geleidelijk aan zaken duidelijk worden. Binnen het inquirerend proces vindt organisatorisch ontwerp plaats (inclusief informatieel en IT ontwerp). Het proces van ontwikkelen/ontwerpen is dus het creatieve scharnierpunt tussen *wat* gewenst is en *hoe* dat uiteindelijk gerealiseerd wordt. Het is een creatief, niet-algoritmisch proces waarbij, zoals gezegd, de activiteiten bij de start van het ontwerpproces niet precies gedefinieerd zijn, en ook niet precies gedefinieerd *kunnen* worden. Met andere woorden, het ontwerpproces heeft absoluut niet de karakteristieken van het uitvoeren van taken volgens een vooraf gedefinieerd plan.

Het linker deel in Figuur 1 geeft voorgaand inzicht schematisch weer. Bij de initiële formulering van het beleidsinitiatief is de keuzevrijheid, gegeven zekere uitgangskaders, nog maximaal en de duidelijkheid omtrent *hoe* het initiatief precies vorm moet krijgen, minimaal. Dit is de positie linksboven in Figuur 1. Via het inquirerend proces (en het ontwerpproces daarbinnen) worden zaken uitgezocht en geconcretiseerd. Zaken worden helder: onduidelijkheden worden opgelost en er worden ontwerpkeuzes gemaakt en ontwerpbesluiten genomen (gegeven zekere ontwerpprincipes) die het ontwerp geleidelijk aan vorm geven. Dit betekent dat de keuzevrijheid afneemt en de helderheid omtrent wat te doen staat toeneemt. Besluitvorming en interactie met betrokkenen over (functionele en constructionele) ontwerpaspecten en ontwerpisen zijn daarmee een integraal onderdeel van het inquirerend proces.



Figuur 1. Creatieve en algoritmische fase van het realiseren van een beleidsinitiatief.

Het inquirerend proces eindigt als een (deel)ontwerp gereed is: het punt rechtsonder in het linker deel van Figuur 1. Dit is het einde van de creatieve fase voor een specifiek aspect van het beleidsinitiatief en wordt gekenmerkt door de beschikbaarheid van het (deel)ontwerp als de expressie van de *conceptuele realisatie*. Dan en slechts dan kan er sprake zijn van een volgende fase betreffende de concrete realisatie. Immers, dan en slechts dan is er duidelijkheid over wat gemaakt/gebouwd moet worden en kan de uitvoering worden gepland. Het creatieve ontwerpproces (van linksboven naar rechtsonder) heeft een onvoorspelbaar en emergent verloop, zoals het linker deel van Figuur 1 beoogt te illustreren. Uiteraard dient bij het ontwerpen gebruik te worden gemaakt van ontwerptheorieën, methodologie en methoden waarmee de organisatie samenhangend en geïntegreerd kan worden ontworpen, inclusief informatie- en IT systemen [2, 3, 4].

### 2.3 Algoritmische fase: maken/bouwen (implementeren)

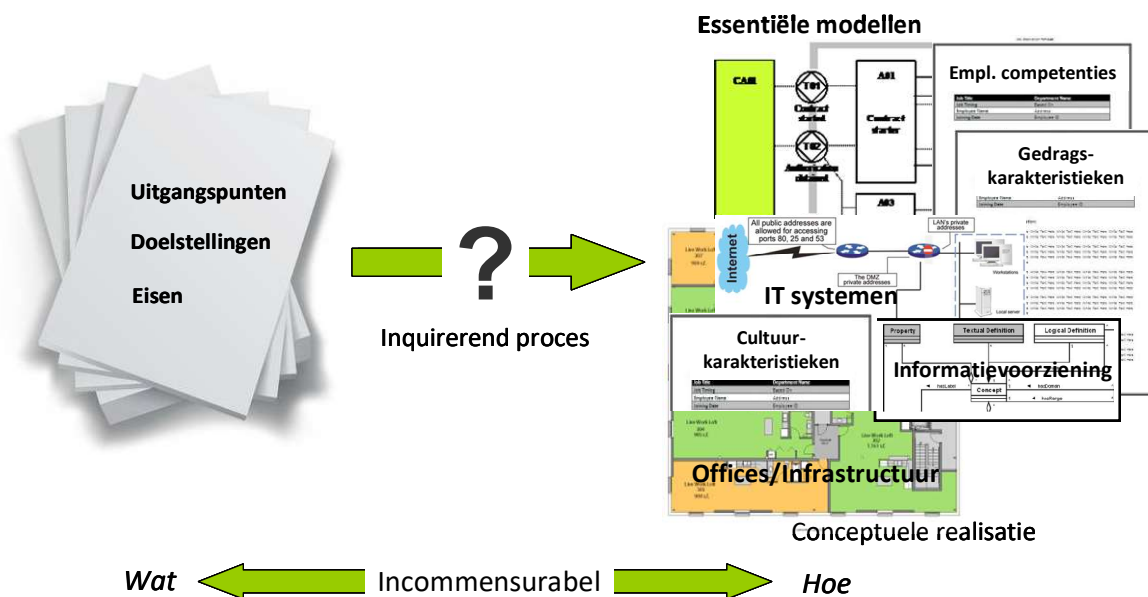
In de gebruikelijke betekenis van het woord is een 'plan' een precies gedefinieerd, vooraf uitgewerkt, schema van activiteiten voor het realiseren van een duidelijk omschreven (eenmalig) doel. Hierbij gelden causale actie-uitkomst relaties. Planning betreft het maken van een plan. Belangrijk is te beseffen dat planning in essentie *reductionistisch* is. Immers, de planning van activiteiten begint bij de reeds bekende uitkomst (in dit geval het ontwerp) en werkt 'terug' om het geheel van noodzakelijk activiteiten en hun samenhang te kunnen bepalen *gegeven* de uitkomst. Men kan een plan opvatten als een 'algoritme': een set van instructies, operaties, en stappen voor het realiseren van de inherente uitkomst: maken/bouwen (implementeren) van het ontwerp. De uitkomst van de algoritmische fase is dus de *concrete realisatie* van het ontwerp. Voorbeelden zijn het bouwen van een huis of een machine.

Het geheel van handelingen voor het uitvoeren van een plan wordt wel een 'project' genoemd, waarbij projectmanagement verwijst naar het bewaken van het uitvoeringproces, zodanig dat dit volgens 'de planning' verloopt. Daar de activiteiten en de precieze uitkomst van de activiteiten vast liggen betekent het uitvoeren van een plan dat verassingen niet goed hanteerbaar zijn en ook niet op prijs gesteld worden. Het proces in de

algoritmische fase is (idealiter) deterministisch. De uitkomst is bekend en moet gerealiseerd worden: de realisatie van het huis, machine, organisatie, of de software voor een IT systeem, conform het ontwerp. Echter, zelfs in de algoritmische fase is een plan niet zelden zeer problematisch wegens onbekendheid en onzekerheid omtrent de uitvoering van activiteiten, alsook wegens (mede daardoor) emergente versturende gebeurtenissen tijdens de uitvoering van activiteiten. Significante verschillen tussen de geplande uitvoering en de werkelijke gang van zaken zijn het gevolg. De algoritmische fase is schematisch weergegeven in het rechter deel van Figuur 1. Zoals de figuur illustreert, kan de uitvoering van het plan of de start van het project dan en slechts dan beginnen als de creatieve fase van het inquirerend proces is geëindigd en het (deel)ontwerp beschikbaar is.

#### 2.4 De initiële onmogelijkheid van planning

Vorige paragraaf beschreef het karakter van het realiseren van een plan: uitvoeren van vooraf gedefinieerde activiteiten. Bij het realiseren van een plan, hoe belangrijk dat uiteraard in bepaalde gevallen ook is, komt er dus geen enkele creativiteit ter zake het eindresultaat aan te pas. Immers, de precieze uitkomst is bekend. Bij een ontwerpproces is de precieze uitkomst nu juist *niet* bekend; het eindresultaat ligt *niet* vast. Het gaat om de creatie van een noviteit: een emergent resultaat. Een creatief proces is dus in essentie niet planbaar. Elke poging daartoe ontkent het emergente karakter van ontwerpen. Dit fundamentele inzicht kan nog als volgt verder worden geïllustreerd [2, 3]. Initiatieven betreffende sociale, organisatorische, of technologische veranderingen worden (initieel) altijd geformuleerd in teleologische of functionele taal. Daarbij gaat het om uitspraken betreffende het doel en de bedoeling van het initiatief. Anders gezegd het gaat om *wat* moet worden bereikt en *waarom*. Bij gerealiseerde veranderingsinitiatieven gaat het daarentegen om ontologische of constructionele taal. Het gaat om *hoe* en *waarmee* het veranderingsinitiatief uiteindelijk is gerealiseerd. Deze twee domeinen van taal zijn incommensurabel: zij hebben geen enkele gemeenschappelijke grond. Dit cruciale inzicht kan verder worden geïllustreerd met behulp van Figuur 2.



Figuur 2. De onmogelijkheid van een algoritmische relatie tussen wat en hoe.

Links in Figuur 2 zijn de documenten weergegeven die uitdrukkingen geven aan wat gewenst is: de uitgangspunten, doelstellingen en eisen betreffende een organisatorisch veranderingsinitiatief. Via het inquirerend proces, waarbinnen ontwerpen plaats vindt, worden ontwerpartefacten geproduceerd die de conceptuele realisatie van de nieuwe wijze van organiseren weergeven: modellen die de essentiële operatie van de organisatie representeren (sociale interactiepatronen), beschrijvingen van de competenties van employees, beschrijvingen van de karakteristieken voor gedrag van employees en management, documenten omtrent de informatievoorziening, de culturele karakteristieken, IT systemen, lay-outs betreffende gebouwen, kantoren, infrastructuur, etc. Deze documenten geven aan *hoe* het veranderingsinitiatief conceptueel is gerealiseerd. Rechts in Figuur 2 zijn enige van de documenten geschetst. Zoals gezegd, de *wat* en *hoe* taaluitingen in de respectievelijke documenten zijn *incommensurabel*: zij hebben geen gemeenschappelijke grond die het mogelijk maakt 'planmatig' van de ene taal naar de ander te redeneren. Dit betekent dat het

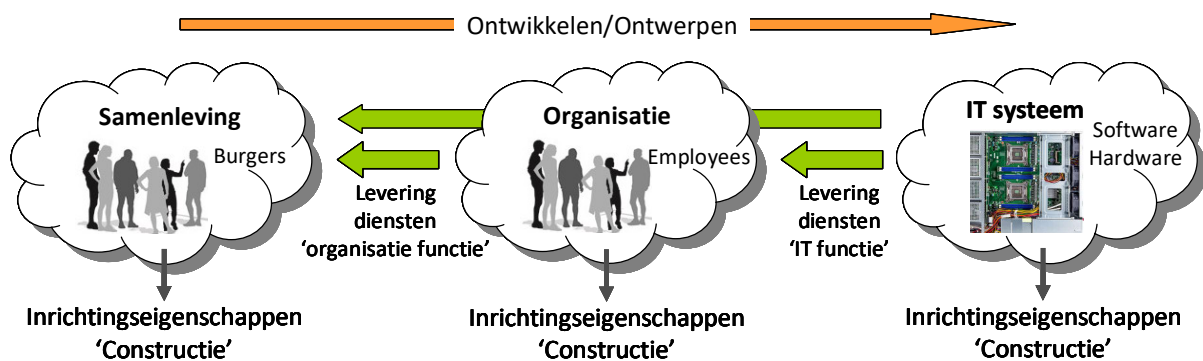
*onmogelijk* is op algoritmische (planmatige) wijze van functionele (wat, waarom) taaluitingen naar constructionele (hoe, waarmee) taaluitingen te geraken. Het cruciale punt is dus dat het *onmogelijk* is planmatig, volgens een vooraf gedefinieerd causaal schema vanuit functionele uitspraken (eisen, doelstellingen) naar de constructionele realisatie (hoe, waarmee) te geraken. Er bestaat dus geen formele procedure om van doel en bedoeling naar de uiteindelijke realisatie te komen. Het plannen van een creatieve uitkomst is derhalve inherent onzinnig. Het conceptueel realiseren van veranderingsinitiatieven betreft dus het uitvoeren van een creatief, emergent, principiële niet planbaar proces.

### 2.5 *Het zekere recept voor beleidsmislukkingen: de planning en control illusie*

Voorgaande maakt duidelijk dat de karakteristieken van de creatieve fase en de algoritmische fase van een organisatieverandering (en het realiseren van artefacten in het algemeen) fundamenteel verschillend zijn. Zeer veel organisatorische veranderingsinitiatieven mislukken doordat geen of onvoldoende aandacht besteed wordt aan de creatieve fase en het inquirerend proces waarin ontwerpen plaats vindt. Erger nog, een vaak gemaakte fout is te pogen de creatieve fase – met het emergente, inquirerend proces – vorm te geven met methoden van de deterministische, niet-creatieve, algoritmische fase. In weerwil van de omvangrijke initiële onduidelijkheid en onzekerheid van een beleidsinitiatief wordt het initiatief als een ‘project’ geïdentificeerd en via methoden voor planning en projectmanagement geadresseerd. Echter, zoals hiervoor is geadresseerd, methoden in de algoritmische fase vooronderstellen duidelijkheid en zekerheid, terwijl de creatieve fase nu juist gekarakteriseerd wordt door (initiële) onduidelijkheid en onzekerheid. De desastreuze gevolgen van deze vaak gemaakte fout – de mechanisering van organisatieverandering – zijn overbekend. Bij de bespreking van de kernoorzaken voor het falen van het BRP initiatief blijkt dat deze fout keer op keer wordt gemaakt en dat dus methoden uit de algoritmische fase tot problemen in de creatieve fase leiden [1]. Ondanks de alleszins te verwachten karakteristieken die horen bij het begin van het inquirerend proces (linksboven in de creatieve fase van Figuur 1) blijken methoden van de algoritmische fase gebruikt te worden [1]. Echter, in het licht van hetgeen hiervoor is geschetst kan de gewenste duidelijkheid en zekerheid met de methoden van het algoritmische planningperspectief niet geboden worden, want deze methoden vooronderstellen nu juist duidelijkheid en zekerheid. Aldus ontstaat de gevaarlijke illusie van ‘besturing’. Het niet onderkennen van het principiële verschil tussen de creatieve en algoritmische fase van governance en het gebruik van ‘planning en control’ methoden in de creatieve fase is een belangrijke oorzaak voor het mislukken van een niet-triviaal beleidsinitiatief.

## 3. Focus op de sociale organisatie is cruciaal

### 3.1 *Een organisatie als dienstenleverend systeem*



*Figuur 3. Ontwikkeling/ontwerp van een organisatorische functie en constructie.*

In Paragraaf 1.2 werd benadrukt dat het bij beleidsinitiatieven van de overheid (nagenoeg) altijd gaat om de transitie van een huidige sociale organisatie naar een *nieuwe sociale organisatie* die manifest wordt in nieuwe sociale interactiepatronen tussen menselijke actoren: burgers in hun diverse sociale rollen, alsook overheidsdienaren in hun diverse functionele rollen. De nieuwe sociale interactiepatronen dienen dus het uitgangspunt te zijn, ook als de informatievoorziening en IT systemen een belangrijke ondersteunende rol spelen bij sociale interactie. Het centrale aspect van de sociale interactiepatronen is cruciaal daar de functionele aspecten van de ondersteunende informatievoorziening en IT systemen slechts dan zinvol bepaald

kan worden als het precieze karakter van de nieuwe, door het beleidsinitiatief gewenste, vormen van sociale interactie via het ontwerp binnen het boven geschetste inquirerend proces zijn vastgesteld. Met behulp van Figuur 3 kan dit inzicht verder worden toegelicht.

Stel een (semi) overheidsorganisatie levert diensten aan de samenleving. De samenleving is het gebruikend sociale systeem (*G*) en de organisatie het leverend sociale systeem (*L*). Figuur 3 illustreert deze situatie. De inrichtingseigenschappen van de samenleving bepalen het karakter van de functionele relaties van de organisatie met de burgers in de samenleving. Immers, het heeft geen zin bepaalde diensten te leveren die niet passen bij de heersende economische, demografische, juridische, culturele, etc. eigenschappen van de samenleving, welke eigenschappen dus de sociale interactiepatronen (mede) bepalen. De term 'constructie' als label voor de inrichtingseigenschappen moet dus niet in enge mechanistische zin worden opgevat.

Indien de dienstenleverende organisatie gebruik maakt van een IT systeem (*L*) voor het leveren van informatiele diensten (IT functies) aan de organisatie (*G*) gelden dezelfde overwegingen. Opnieuw, de functies van het IT systeem worden bepaald door de constructie van de organisatie<sup>1</sup> die, nu als gebruikend systeem, de IT functies gebruikt. Zo zal een organisatie die handelingsvrijheid biedt aan employees het IT systeem in die zin moeten inrichten. Naast employees in de organisatie zullen veelal ook burgers in de samenleving (*G*) zekere (ondersteunende) functionele relaties hebben met het IT systeem (*L*), samenhangend met de diensten van de organisatie. Zonder grondig inzicht in de inrichtingseigenschappen van de organisatie en de samenleving (constructie) kunnen de functies van het IT systeem niet goed gedefinieerd worden en kan het IT systeem (de systeemconstructie die de functionele relaties mogelijk moet maken) niet goed worden ontworpen [3, 4]. Dit is een fundamenteel probleem bij vele (IT) beleidsinitiatieven van de overheid. Als de informatievoorziening en de toepassing van IT systemen een centrale rol spelen bij een beleidsinitiatief wordt niet zelden de focus verengd tot de ontwikkeling van IT systemen (en nog erger, benoemd als een IT 'project') en heeft men totaal geen oog voor het feit dat het *altijd* eerst en vooral gaat om het ontwerp van de nieuwe sociale organisatie en de daarbij behorende interactiepatronen, aangezien de nieuwe sociale organisatie het karakter van de informatievoorziening en de functies van IT systemen bepaalt [1, 3]. Zoals Figuur 3 schematisch weergeeft geschiedt het ontwikkelen/ontwerpen altijd (en recursief) vanuit het gebruikend systeem (*G*) dat de functies van het leverend systeem (*L*) bepaalt. Succes met de introductie van IT volgt dus niet via een focus op IT maar via een focus op de sociale organisatie en het ontwerp daarvan. De nadruk op IT governance om succes met IT te verhogen is dus betrekkelijk vruchteloos.

### 3.2 *Samenhang en integratie: voorwaarden voor succes met beleidsinitiatieven*

Zoals eerder benadrukt, het succesvol realiseren van een beleidsinitiatief vereist (her)ontwerp van de sociale organisatie. Een adequaat (her)ontwerp is cruciaal daar onvoldoende organisatorische prestaties nagenoeg altijd het gevolg zijn van zogenaamde 'systematische oorzaken': het onvermijdelijke gevolg van de onsamenvangende en gefragmenteerde wijze waarop een beleidsinitiatief feitelijk is 'geïmplementeerd' [2]. Indachtig eerdere opmerkingen dient dus binnen de governance competentie de competentie aanwezig te zijn om de nieuwe gewenste wijze van organiseren ook daadwerkelijk *samenhangend en geïntegreerd* conceptueel te realiseren (te ontwerpen). Alleen via organisatorisch (her)ontwerp is vast te stellen of (1) operationele samenhang en integratie, alsook de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd, (2) de operationele implicaties van wet- en regelgeving aanvaardbaar en werkbaar zijn, en (3) organisatorische disfuncties worden vermeden. Kortom, de coherentie en consistentie van wet- en regelgeving, alsook de consequenties voor burgers van wet- en regelgeving kunnen slechts via organisatorisch (her)ontwerp worden vastgesteld. Het belang van samenhang en integratie wordt in formele rapportages over beleidsfalen immer sterk benadrukt. Dit is begrijpelijk de daar organisatorische fragmentatie, incoherentie en inconsistentie goede organisatorische prestaties ernstig belemmeren [2]. Daar een sociale organisatie vele facetten heeft is het realiseren van organisatorische samenhang en integratie geen sinecure en, zoals eerder beklemdoond, inherent een multidisciplinair proces waarin alle organisatorische facetten (inclusief IT) *gelijktijdig* en *samenhangend* aan de orde moeten komen. Hieruit volgt opnieuw dat IT governance ('alignment') en corporate governance ('compliance') integrale aspecten van organisatorisch governance moeten zijn. Immers, 'compliance' heeft organisatorische en informatiele implicaties en omgekeerd.

---

<sup>1</sup> Het IT systeem maakt uiteraard ook deel uit van de organisatie als sociale entiteit. Met 'constructie van de organisatie' wordt dus dat deel van de organisatie bedoeld die de functies van het IT systeem gebruikt.

## 4. Beheersing van complexiteit

### 4.1 Fundamentele besturingswet I: adequate besturingsvariëteit

Een fundamentele, uit de Cybernetica afkomstige wet voor de besturing (regeling) van systemen luidt [2]:

$$\text{Variëteit besturend systeem} \geq \text{Variëteit bestuurde systeem.}$$

Met 'variëteit' wordt bedoeld het aantal verschillende toestanden waarin een systeem kan verkeren. De wet (Law of Requisite Variety) is geformuleerd en bewezen door Ross Ashby en is zeer plausibel. Immers, het is niet te verwachten dat een simpel besturingssysteem (regelbaar) met weinig variëteit (systeemtoestanden) een complex systeem met veel variëteit zou kunnen besturen. Zo is onmiddellijk in te zien dat een schakelaar met variëteit 2 (open of gesloten) een systeem van verkeerslichten met beduidend hogere variëteit niet kan besturen.

Deze besturingswet heeft verregaande consequenties voor sociale systemen [2]. Immers, dergelijke systemen vertonen een enorme variëteit. In het kader van deze notitie is het goed te beseffen dat wet- en regelgeving de besturingsvariëteit vastleggen en dus limiteren. Die limitering in variëteit is niet zelden in conflict met de variëteit van het te besturen systeem, te weten, de samenleving. Wanneer wet- en regelgeving vervolgens in IT systemen wordt 'verankerd', wordt daardoor de limitering van variëteit in besturing verder geïnstitutionaliseerd en wordt de discretionaire ruimte voor lokale besluitvorming geëlimineerd. Niet zelden is er een ernstige mismatch tussen de enorme variëteit van de maatschappelijke realiteit en de geringe variëteit (rigiditeit) van IT systemen. Ernstige disfuncties voor burgers zijn dus het onvermijdelijke gevolg.

De fundamentele besturingswet geldt uiteraard evenzeer voor de besturing (governance) van sociale veranderingsinitiatieven. De complexiteit van niet-triviale sociale veranderingsinitiatieven impliceert dat dergelijke initiatieven een zeer grote variëteit vertonen die in de hierboven besproken creatieve fase manifest wordt. Zoals in Paragraaf 2.4 en 2.5 werd benadrukt, is helaas maar al te vaak de manier van besturen van een veranderingsinitiatief volstrekt niet in overeenstemming met de enorme variëteit van de sociale transitie: maximale besturingsvariëteit is vereist, doch minimale wordt geboden. Er wordt dus niet aan de fundamentele besturingswet voldaan. Die wet biedt belangrijke aanvullende inzichten om te begrijpen dat de planning en control methoden (zoals projectmanagement) totaal verkeerde methoden zijn om complexe sociale systemen te besturen [2]. Binnen het onderhavige thema is het dus begrijpelijk dat een complex sociaal systeem als de totaliteit van betrokkenen bij een organisatieverandering niet is te besturen met mechanistische planning en control methoden gezien de geringe variëteit die dergelijke methoden bieden. Zoals eerder opgemerkt in Hoofdstuk 2, zijn methoden uit de algoritmische fase totaal ongeschikt voor de creatieve fase. Immers, de variëteit in de algoritmische fase is gering (idealiter nul) terwijl die in de creatieve fase zeer hoog is. Het niet voldoen aan de fundamentele besturingswet is eveneens een belangrijke oorzaak voor het mislukken van beleidsinitiatieven daar het creatieve proces van ontwikkelen/ontwerpen niet adequaat kan worden uitgevoerd.

### 4.2 Fundamentele besturingswet II: holistisch governance

Het belang van samenhang en integratie (organisatorische coherentie en consistentie) is in Paragraaf 3.2 benadrukt. Dit belang heeft niet slechts consequenties voor organisatorisch (her)ontwerp, maar ook voor governance: de besturing van de organisatorische verandering. Deze consequentie kan als volgt inzichtelijk gemaakt worden.

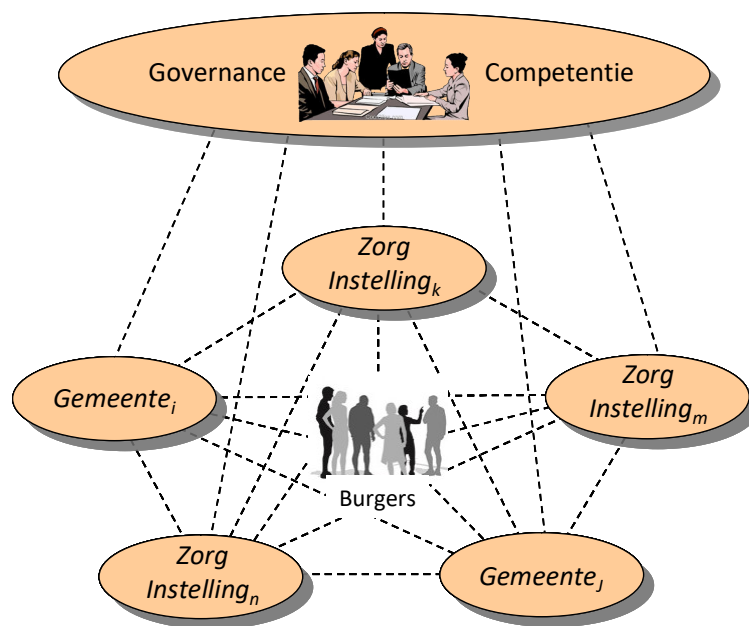
Stel de organisaties  $O_1 \dots O_n$  moeten samenwerken voor bepaalde functies in een keten of netwerk. Dit kan slechts onder zekere organisatorische condities. Anders gezegd, de samenwerking impliceert dat voor organisatie  $O_i$  de set organisatorische aspecten  $A_i$  zodanig moet zijn dat samenwerking mogelijk is. Dit impliceert governance over  $O_1 \dots O_n$  ten aanzien van de aspecten  $A_1 \dots A_n$ . Zo effectueert IATA governance ten aanzien van bepaalde aspecten (A) zodanig dat luchtvaartmaatschappijen kunnen samenwerken voor bepaalde functies (tickets, bagage, etc.).

Een belangrijke rol van een governance competentie is zorgen dat functionele en constructionele ontwerpprincipes gedefinieerd of geadopteerd worden betreffende de aspecten  $A_i$  teneinde zeker te stellen dat samenwerking en integratie tussen  $O_1 \dots O_n$  ontstaat. Een welbekend voorbeeld is het functionele ontwerpprincipe betreffende het gebruik van drie-letter luchthavencodes voor bijvoorbeeld het integreren van bagageprocessen. In het geval van beleidsinitiatieven van de overheid worden vele organisaties geacht samen te werken. In vergelijkbare zin moet een governance competentie bestaan die het beleidsinitiatief bestuurt en

voor elke organisatie  $O_1 \dots O_n$  de aspecten  $A_1 \dots A_n$  analyseert en zodanig creëert dat de samenhang en integratie ontstaat ter zake het beleidsinitiatief, zoals manifest wordt in een samenhangende en geïntegreerde nieuwe sociale organisatie.

In het licht van voorgaande overweging luidt dus een algemene governance wet: indien organisaties  $O_1 \dots O_n$  ten aanzien van de aspecten  $A_1 \dots A_n$  samenhangend en geïntegreerd dienen te opereren zal governance over de organisaties  $O_1 \dots O_n$  moeten worden uitgeoefend betreffende de aspecten  $A_1 \dots A_n$  omdat de diverse aspecten  $A_1 \dots A_n$  zich niet 'vanzelf' zodanig ontwikkelen dat samenhang en integratie ontstaat. Juist het tegendeel, gebrek aan samenhang en integratie ontstaat vanzelf. Kortom, samenhang en integratie ontstaat slechts via doelbewust ontwerp. Het ontbreken van holistisch governance en het (dus) ontbreken van een holistische ontwerpfocus betreffende de nieuwe sociale organisatie impliceert onvermijdelijk organisatorische fragmentatie, incoherentie en inconsistentie, met als uiteindelijke consequentie falende beleidsinitiatieven.

Voorts, zoals eerder in Paragraaf 1.3 werd opgemerkt, governance komt eveneens niet 'vanzelf' tot stand, maar moet worden geëffectueerd door een organisatorische entiteit die de governance competentie vormgeeft [2, 3]. Met andere woorden, het is de governance competentie die zorgt draagt voor governance over de organisaties  $O_1 \dots O_n$  betreffende de aspecten  $A_1 \dots A_n$  zodanig dat een samenhangend en geïntegreerd organisatorisch (her)ontwerp door de governance competentie kan worden ontwikkeld waardoor de betrokken organisaties samenhangend en geïntegreerd opereren. Figuur 4 geeft voorgaand inzicht schematisch weer voor het beleidsinitiatief betreffende de decentralisatie van zorgverlening [1]. Omdat bij de overheid (uiteraard) het formuleren van beleidsinitiatieven een permanent karakter heeft, dient ook de governance competentie een permanent karakter te bezitten. Verdere inzichten omtrent governance zijn besproken in [2, 3].



Figuur 4. Het belang van holistisch governance.

## 5. De competentie voor organisatorisch ontwerp

Niet genoeg benadrukt kan worden dat de competentie – geïntegreerd geheel van kennis, vaardigheden, cultuur en middelen – voor organisatorisch ontwerp de essentiële kern vormt van de governance competentie. Deze competentie dient uiteraard valide theorieën, methodologie en methoden voor organisatorisch ontwerp (waarbinnen informatieel en IT ontwerp) te gebruiken. Hiervoor kunnen in aanvulling op hetgeen eerder is gezegd de volgende redenen worden genoemd. Omdat een beleidsinitiatief de transitie naar een nieuwe sociale organisatie behelst, vooronderstelt de transitie een adequate *theorie over organiseren*. Elders hebben wij op grond van theoretische overwegingen en praktische evidenties de 'medewerkergerichte theorie van organiseren' bepleit [2]. Met de theorieën, methodologie en methoden voor organisatorisch ontwerp wordt de theorie over organiseren vertaald naar, en geconcretiseerd in, de multidimensionele functionele en constructionele aspecten van de nieuwe sociale organisatie. Het belang van het holistisch perspectief is eerder genoemd, gegeven het vitale belang van samenhang en integratie. De theorieën, methodologie en methoden voor organisatorisch ontwerp moeten dus in staat zijn de multidimensionele aspecten binnen het holistisch



perspectief te kunnen adresseren. Dit betekent het samenhangend en geïntegreerd adresseren van vele aandachtsgebieden zoals bijvoorbeeld, zinvol werk, motivatie, ethiek, cultuur, procesflexibiliteit, beveiliging, compliance, integrale zorgverlening, eigen regie over zorg, persoonsgerichte ondersteuning, bestrijding fraude, beperking administratieve lasten, plaatsonafhankelijke dienstverlening, enzovoort, enzovoort. Het is duidelijk dat de informatievoorziening en de functies van IT systemen afhangen van de wijze waarop voornoemde aandachtsgebieden organisatorisch worden vormgegeven. Opnieuw wordt daarmee begrijpelijk dat het organisatorisch ontwerp vooraf dient te gaan aan informatieel en IT ontwerp, en dat de laatst genoemde ontwerpen een integraal aspect moeten zijn van het eerst genoemde ontwerp. Voorts, een belangrijk facet binnen de theorieën, methodologie en methoden voor organisatorisch ontwerp betreft het formeel formuleren en publiceren van ontwerpeisen en ontwerpprincipes die een verbinding leggen met de in het beleidinitiatief genoemde aandachtsgebieden en acties definiëren om de verbinding formeel te operationaliseren. Aldus ontstaat een belangrijk aspect van governance: de ontwerpeisen, ontwerpprincipes en vervolgacties geven richting aan de samenhangende en geïntegreerde ontwikkeling van het beleidinitiatief [3]. Zo, en niet anders, ontstaat een beheersbare realisatie van het beleidinitiatief.

Indachtig de centrale notie van een beleidinitiatief als de transitie naar een nieuwe sociale organisatie is het dus zaak sociale interactie als kernbegrip bij het ontwikkelen en ontwerpen van organisaties te hanteren. Alle ernstige disfuncties voor burgers ingevolge beleidinitiatieven zijn het gevolg van het veronachtzamen van dit kernbegrip. Van belang is daarom het coherent en consistent kunnen modelleren van de karakteristieken van sociale interactie (interactiepatronen) zodanig dat inzicht in de essenties van organisaties en organiseren ontstaat en ook duidelijk wordt welke informatiele behoeften en eisen uit de interactiepatronen (communicatiepatronen, activiteiten) volgen. Dit belangrijke facet wordt geadresseerd door bij organisatorisch ontwerp te starten met het ontwikkelen van essentiële organisatiemodellen [4]. Indachtig de centrale notie van sociale interactie, zijn de theorieën en methoden voor essentieel modelleren gebaseerd op Habermas' Theorie van Communicatieve Actie [2, 3, 4]. Daarbij gaat het om het precies en eenduidig modelleren van essentiële interactie- of handelingspatronen bestaande uit (1) communicatieve handelingen tussen personen en (2) productiehandelingen die een persoon uitvoert teneinde hetgeen in de communicatieve handelingen aan de orde is voort te brengen. In het geval van de overheid gaat het bij communicatieve handelingen bijvoorbeeld om burgerverzoeken betreffende een overheidsdienst en de reacties van ambtenaren daarop, terwijl productiehandelingen het realiseren van het verzoek betreffen, bijvoorbeeld zorgverlening of het ontvangen van een uitkering. De essentiële modellen zijn implementatieonafhankelijk een vormen de basis voor de verdere ontwikkeling en het ontwerp van de sociale organisatie gebaseerd op functionele en constructionele ontwerpeisen en ontwerpprincipes zodanig dat een samenhangend en geïntegreerd ontwerp ontstaat waarmee doelstellingen en aandachtsgebieden (zoals hierboven genoemd) van een beleidinitiatief worden geadresseerd.

Natuurkundige en Nobelprijswinnaar Richard Feynman zei ooit dat hij een systeem pas begreep als hij het kon ontwerpen. Dit geldt in belangrijke mate ook voor sociale systemen. De competentie voor het ontwerp van een sociale organisatie vormt dus de werkelijke basis is voor begrip: via het ontwerp wordt de beoogde werking van de sociale organisatie duidelijk en worden de bedoelingen en implicaties van een beleidinitiatief helder. Samenvattend zijn de baten van de focus op organisatorisch ontwerp de volgende:

- De mens (burger, overheidsdienaar) als sociale actor staat centraal via sociale interactie als kernbegrip bij organisatorisch (her)ontwerp. Dit is een voorwaarde voor het vermijden van disfunctionele consequenties van beleidinitiatieven.
- Via het coherent en consistent modelleren van de sociale interactie (interactiepatronen) worden de karakteristieken van sociale interactie (communicatiepatronen en productiehandelingen) die te maken hebben met het beleidinitiatief expliciet. Daardoor ontstaat inzicht in de scope en implicaties van het beleidinitiatief, waarmee een zinvolle dialoog en besluitvorming over de scope en impact mogelijk wordt.
- Precieze indicatie van benodigde individuele competenties, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die met de handelingspatronen (communicatieve en productiehandelingen) samenhangen.
- Helder inzicht in de operationele regels voor communicatieve handelingen en werkinstructies voor productiehandelingen, alsook helder inzicht in de informatiele behoeften die met die handelingen samenhangen.

- Mogelijkheid één-éénduidig wet- en regelgeving aan de handelingspatronen te koppelen en aldus de interpretatie en impact van wet- en regelgeving te verhelderen alsook de coherentie en consistentie van wet- en regelgeving en de beoogde doelstellingen te borgen, dan wel te identificeren waar wet- en regelgeving aanpassing of verbetering behoeft.
- Realisatie van een samenhangend en geïntegreerd organisatorisch (her)ontwerp, waarin allerlei aandachtsgebieden, waaronder die betreffende (informatie)technologie, integrale onderdelen zijn.
- Effectief koppelen van doelstellingen en aandachtsgebieden aan functionele en constructionele (organisatie, informatie, IT) ontwerpeisen, ontwerpprincipes en daarmee samenhangende acties, waardoor impliciet een belangrijk facet van governance wordt geëffectueerd.
- De creatieve ontwikkel/ontwerp fase van sociale verandering, ter onderscheiding van de algoritmische maak/bouw fase, erkent het inquirerend proces en maakt het mogelijk de onvermijdelijke onduidelijkheid en onzekerheid die verbonden is met elk niet-triviaal beleidsinitiatief op emergente wijze te adresseren en te elimineren, resulterend in emergente, niet-planbare resultaten (waaronder ontwerp-artefacten).
- Binnen de creatieve ontwikkel/ontwerp fase van sociale verandering kan adequaat worden omgaan met politieke dynamiek door snelle duidelijkheid over de impact van de dynamiek op (mogelijk) organisatie, informatie en IT ontwerp, waarmee cascade-effecten bij ontwerp-aanpassingen worden gelimiteerd.
- Binnen het ontwerpproces kunnen gedegen en onderbouwde keuzes gemaakt worden betreffende het ontwerp en de fasering of prioritering daarvan, gegeven de eindigheid van (financiële) middelen.
- Alleen binnen de creatieve ontwikkel/ontwerp fase van sociale verandering kan via de theorieën, methodologie en methoden van organisatorisch ontwerp de complexiteit van de sociale verandering effectief worden geadresseerd en wordt een beheersbare realisatie van een beleidsinitiatief mogelijk.

## 6. Organisatorische ondoelmatigheden: de ‘mechanisering’ van sociale verandering

Falende beleidsinitiatieven zijn geen typisch overheidsverschijnsel. In 1996 rapporteerde John Kotter in zijn breed gewaardeerde boek ‘Leading Change’ dat slechts 30% van organisatorische veranderingsinitiatieven slaagt. Vijftien jaar later publiceren Scott Keller en Colin Price hun boek ‘Beyond Performance’ en verklaren dat in weerwil van de lawine aan ‘managementboeken’ en ‘business trainingen’ al het beschikbare onderzoek leert dat nog steeds slechts 30% van organisatorische veranderingsinitiatieven slaagt. Een verontrustend hoog percentage faalt. Om ons even tot IT beleidsinitiatieven te beperken: ook die initiatieven vertonen dit hoge faalpercentage. Sedert ruwweg de tachtiger jaren van de vorige eeuw staat onder het label ‘business en IT alignment’ het voorkomen van falende IT initiatieven breed in de belangstelling. Talloze ‘oplossingen’ zijn aangedragen zoals het door ISACA gepropageerde IT governance, IT project portfoliomanagement, de ‘smart’ criteria voor projecten, IT demand/supply management, IT investering- en ‘business case’-management, IT auditing, de functie van Chief Information Officer (CIO), enzovoort. Voor wat betreft de overheid mogen we ook het Bureau IT Toetsing (BIT) in het rijtje ‘oplossingen’ niet vergeten. Het lijkt allemaal bitter weinig te helpen, want bijna 40 jaar later blijft het faalpercentage van IT beleidsinitiatieven voortdurend hoog en behoort het ‘business en IT alignment’ thema nog immer tot de meest belangrijke organisatorische aandachtsgebieden. De geschiedenis suggereert dus op zijn minst dat de ‘oplossingen’ twijfelachtig zijn.

Wij hebben de kernredenen van beleidsfalen uitgebreid besproken en de hierboven genoemde ‘oplossingen’ ter voorkoming van (IT) beleidsfalen ernstig bekritiseerd [1, 2, 3]. Die kernredenen zijn generiek: niet gekoppeld aan een specifiek beleidsinitiatief, noch aan een specifiek organisatorisch of beleidsmatig domein, en hebben allemaal te maken met benaderingen die hetgeen eerder is besproken veronachtzamen. Dergelijke benaderingen zijn ernstige organisatorische ondoelmatigheden die in de hand gewerkt worden door het conceptuele kader dat ook bij de overheid dominant is en gekarakteriseerd wordt door thema’s als: aansturing, regie, besluitvormingsstructuren, accountabilities, planning en control, toetsing, auditing, reviewing, budgettering, contracting (aanbesteding), resultaatverplichting, etc. Kortom, de ‘mechanisering’ van sociale verandering. Echter, juist datgene wat hiervoor is besproken zorgt voor beheersbare en succesvolle realisatie van beleidsinitiatieven, doch maakt binnen voornoemd conceptueel kader weinig kans vruchtbaar te zijn. Hierin ligt ons inziens de diepere oorzaak van het (IT) beleidsfalen, ook bij de overheid.

## 7. Samenvattende overwegingen

Voorgaande leert op hoofdlijnen het volgende:

- Beleidsinitiatieven van de overheid gaan (nagenoeg) altijd om de transitie van een huidige sociale organisatie naar een *nieuwe sociale organisatie* welke manifest wordt in nieuwe sociale interactiepatronen tussen menselijke actoren (burgers en overheidsdienaren).
- De nieuwe sociale organisatie komt niet vanzelf tot stand, maar moet worden ontworpen. Echter, door de ‘mechanisering’ van sociale verandering en de daarmee verbonden organisatorische ondoelmatigheden is aandacht voor *hoe* een beleidsinitiatief te realiseren, waaronder specifieke aandacht voor organisatorisch ontwerpen, nagenoeg afwezig.
- Elke niet-triviaal beleidsinitiatief, dus elke niet-triviale sociale verandering, wordt gekarakteriseerd door initiële onduidelijkheden, ambiguïteiten, tegenstrijdigheden en onzekerheden. Dit inzicht heeft fundamentele implicaties voor het perspectief op, en de inrichting van, governance. Principieel onderscheid moet gemaakt worden tussen de creatieve fase van ontwikkelen/ontwerpen, en de algoritmische fase van maken/bouwen. Methoden geschikt voor de laatst genoemde fase zijn ongeschikt (en desastreus) voor de eerst genoemde fase. Alleen via het inquirerend proces in de creatieve fase kan aan de twee fundamentele governance wetten worden voldaan.
- Het effectief toepassen van technologische voorzieningen (functies van een ‘leverend systeem’) vooronderstelt diep inzicht in de karakteristieken van de sociale organisatie (constructie van het ‘gebruikend systeem’). De functionele aspecten van ondersteunende informatievoorziening en IT systemen kunnen dus slechts zinvol bepaald worden als het precieze karakter van de nieuwe, door het beleidsinitiatief gewenste, vormen van sociale interactie zijn vastgesteld. Startpunt van verandering is dus *altijd* het ontwerpen van de nieuwe sociale interactiepatronen. Falende toepassingen van informatietechnologie laten de juistheid van dit inzicht telkenmale zien. Het goed kunnen ontwerpen van de sociale organisatie is dus cruciaal. De focus moet liggen op *organisatorisch governance*, niet op IT governance.
- De sociale organisatie is eerst dan effectief als zij opereert als een coherent en consistent geheel. De ontwerptheorieën, methodologie, en methoden voor sociale organisatie zijn het ‘vehikel’ om de multidimensionele aspecten van de sociale organisatie vanuit een samenhangend en integrerend perspectief te adresseren.
- Reeds geruime tijd wijst de Algemene Rekenkamer op de grote kloof tussen beleid en uitvoering, waarbij zelfs geen zekerheid bestaat of beleid goed en volledig is uitgevoerd [5]. Het is evident dat de geloofwaardigheid van politiek handelen staat of valt met het dichten van deze kloof. Slechts via de focus op organisatorisch ontwerpen is de praktische uitvoerbaarheid van beleidsinitiatieven te beoordelen en zeker te stellen, en is voornoemde onproductieve kloof te dichten.
- Beheersing van beleidsinitiatieven, dus initiatieven betreffende verandering van de sociale organisatie, volgt niet uit de ‘mechanisering’ van sociale verandering, maar beheersing is het *impliciete* gevolg van de *governance competentie* die het beleidsinitiatief ontwikkelt, vormgeeft (ontwerpt) en implementeert. Beheersing komt (door de competentie) ‘van binnenuit’, niet ‘van buitenaf’.

## Referenties

- [1] Hoogervorst, J.A.P., *Organisatie- en IT veranderingen bij de overheid: Kernoorzaken van mislukkingen en suggesties voor verbetering*, November 2018, [www.ee-institute.org](http://www.ee-institute.org)
- [2] Hoogervorst, J.A.P., *Foundations of Enterprise Governance and Enterprise Engineering – Presenting the Employee-Centric Theory of Organization*, Berlin, Springer 2017
- [3] Hoogervorst, J.A.P., *Practicing Enterprise Governance and Enterprise Engineering – Applying the Employee-Centric Theory of Organization*, Berlin, Springer 2018
- [4] Dietz, J.L.G., *Enterprise Ontology*, Berlin, Springer 2006
- [5] Algemene Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering*, Den Haag, Rapport 28831, 2003