



STRATEGISCHE MISLUKKINGEN ROND IT: PIJNLIJKE WAARHEDEN EN REMEDIES

Jan Hoogervorst

GOVERNANCE

Het mislukken van strategische IT-initiatieven is niet het onvermijdelijke gevolg van inherente IT-complexiteit, maar het vermijdbare gevolg van de tot mislukkingen leidende wijze waarop strategische initiatieven worden ‘bestuurd’.

Bij veel organisaties, of dit nu bedrijven, instituties of gouvernementele instellingen zijn, levert het toepassen van informatietechnologie (IT) niet het beoogde resultaat. Vaak is die IT zelfs contraproductief. De Tweede Kamer heeft aan IT-mislukkingen bij de overheid zelfs een parlementair onderzoek gewijd (Tijdelijke commissie ICT, 2013). Niet slechts IT-initiatieven mislukken, ook strategische initiatieven meer in het algemeen. De historie van strategische initiatieven kan met recht worden gekarakteriseerd als ‘caleidoscoop van mislukkingen’.

Om nieuwe mislukkingen te voorkomen – en werkelijk de verwarring van complexiteit te vermijden (O’Toole, 1995) – is het nodig inzicht te krijgen in de kernoorzaken van mislukkingen en deze te erkennen: de bestaande ‘patronen van ondoelmatigheden’ in de organisatie, zoals het werd geformuleerd in de derde centrale onderzoeksvraag in het voorstel voor het ‘Verdiepingsonderzoek ICT-projecten bij de overheid’ (Tijdelijke commissie ICT, 2013). Dat inzicht is te meer van belang daar veel maatregelen om strategisch (IT-) succes te verhogen geen effect hebben of zelfs nadelig zijn.

Ik schets in dit artikel de kernoorzaken van mislukkingen. Ook probeer ik duidelijk te maken waarom talloze maatregelen niet werken, en waarom ‘aanbestedingsprocedures’, ‘contractmanagement’ en ‘accountmanagement’ ernstig bijdragen aan de IT-malaise. Na een korte beschouwing van de ernstige omvang van strategisch

falen beschrijf ik twee cruciale organisatorische competenties en de daarmee samenhangende fundamentele organisatorische besturingswet die de context bieden voor vijf onzinnigheden in organisaties waar strategische IT-initiatieven nagenoeg altijd op stuklopen. Tot besluit schets ik in het kort belangrijke relatief eenvoudig te realiseren remedies.

‘Om de verwarring van complexiteit te kunnen vermijden moeten managers niet steeds blijven zoeken naar direct praktische ingrepen maar zich verdiepen in de ideeën en waarden die de wereld waarin zij werken hebben vormgegeven. Managers die alleen maar oog hebben voor simpele ‘how-to’ instructies zullen altijd de gevangene blijven van verwarring.

— James O’Toole (1995)

STRATEGISCH FALEN

Falende strategische initiatieven zijn reeds jaren aan de orde. In 1996 meldde John Kotter in *Leading Change* dat zeventig procent van alle veranderingsinitiatieven niet de beoogde resultaten oplevert. Erger nog, niet zelden zijn veranderingsinitiatieven contraproductief. Andere onderzoeken geven vergelijkbare, of zelfs hogere faalper-

centages aan. Deze hoge faalpercentages zijn zichtbaar bij alle typen organisaties en bij alle soorten initiatieven. Onder deze mislukkingen nemen falende introducties van IT-systemen een ruime plaats in. Al decennia lang wordt betrekkelijk vruchteloos over ‘business en IT alignment’ gesproken; toch geldt dit ‘alignment’ nog steeds als de belangrijkste drijfveer bij IT-governance. Helaas is er sinds 1996 weinig veranderd. Enkele jaren geleden merkten Keller en Price (2011, p. xix) in hun onderzoek naar deze malaise het volgende op: ‘We zijn inmiddels vijftien jaar, 25.000 boeken over organisatieverandering en honderden cursussen over het aansturen van verandering verder. Ondanks al die adviezen lijkt al het beschikbare onderzoek echter slechts één conclusie toe te laten. Inderdaad, u vermoedde het al: slechts één op de drie programma’s wordt een succes.’

Bij mislukkingen wordt maar al te graag verwezen naar onbeïnvloedbare externe factoren. Zoals hierna duidelijk zal worden, zijn die mislukkingen echter bijna altijd terug te voeren op wel degelijk beïnvloedbare en bovendien interne factoren: de ‘patronen van ondoelmatichtigheden’, zoals de tijdelijke parlementaire commissie ICT ze noemde – lees: de ingebakken of ‘geïncorporeerde’ onzinnigheden in organisaties.

De hardnekkigheid ervan doet vermoeden dat dit falen niet toevallig maar structureel is: het onafwendbare gevolg van de wijze van werken. Dit vermoeden wordt versterkt door het feit dat falen niet slechts historisch zichtbaar is, maar ook in de ‘doorsnede’ van organisaties en strategische initiatieven.

TWEE CRUCIALE ORGANISATORISCHE COMPETENTIES

In organisaties zijn twee soorten activiteiten van belang: (1) *operationele* activiteiten voor de uitvoering van de dagelijkse gang van zaken (‘running the mill’) en (2) *veranderingsactiviteiten* met betrekking tot de aard en/of wijze van uitvoering van de operationele activiteiten (‘changing the mill’). Bij de eerste soort activiteiten is *management* van belang (zorg dragen voor de operationele taakuitvoering); bij de tweede gaat het om *governance* (richting geven aan verandering). Strategische initiatieven betreffen governance: de transitie van de

huidige naar de nieuwe organisatorische inrichting en werkwijzen. Twee fundamentele competenties (geïntegreerd geheel van kennis, vaardigheden en technologie) zijn daarbij cruciaal:

- *Governance-competentie*: de organisatorische *bestuurlijke* competentie betreffende de ontwikkeling en uitvoering van strategische initiatieven
- *Inrichtingscompetentie*: het geheel van *inhoudelijke* concepten en methoden, en hun toepassing, benodigd om de nieuwe organisatorische inrichting en werkwijzen in praktijk te brengen.

Strategisch falen is zelden het onvermijdelijke gevolg van een inherent slechte strategie, maar eerder het *vermijdbare* gevolg van de inadequate uitvoering ervan. Twee kernoorzaken liggen aan dit falen ten grondslag: (1) inadequate en disfunctionele governance, en (2) gebrek aan samenhang en integratie tussen de verschillende organisatorische aspecten van de organisatie, waardoor de organisatie niet als één geïntegreerd geheel opereert. In het tweede geval ontbreekt het dus aan inrichtingscompetentie – een cruciaal manco, aangezien uit onderzoek is gebleken dat het prestatie- en veranderingsvermogen van een organisatie toeneemt naarmate deze een grotere interne samenhang en integratie vertoont (Hoogervorst, 2009). Aangezien we ons in dit artikel richten op falende besturing van strategische initiatieven, beperken we ons nu verder echter tot de governance-competentie.

DE FUNDAMENTELE BESTURINGSWET

Organisaties worden geconfronteerd met een grote complexiteit en dynamiek die wordt veroorzaakt door sociale, politieke, economische, technologische en interne organisatorische ontwikkelingen. De gebeurtenissen die daarvan het gevolg zijn, laten zich nauwelijks voorspellen. Onzekerheid en onvoorspelbaarheid zijn daarmee ook bepalende kenmerken van strategische ontwikkelingen in de organisatie en de IT; die hebben geen lineair en planbaar verloop, maar zijn veeleer reflexief, evolutionair en ‘emergent’. Die onvoorspelbaarheid ervan wordt bovendien veroorzaakt door onvoorzienbare moeilijkheden en problemen betreffende: (1) het helder en expliciet formuleren van de strategische richting en

doelstellingen; (2) de precieze vaststelling van de organisatorische inrichting en werkwijzen, inclusief de daarbij benodigde informatievoorziening; (3) de precieze introductie van innovatieve werkwijzen en/of technologie; en (4) de precieze vaststelling van de omvang en het karakter van allerlei (technologische) beperkingen volgend uit de bestaande organisatorische inrichting en werkwijzen, waaronder de complexe en/of verouderde infrastructuur en systemen.

Dat er zich er zich onverwachte moeilijkheden en problemen voordoen is natuurlijk volstrekt begrijpelijk en ook alleszins te verwachten. Immers, hoe zou men in het licht van onzekerheden en onbekendheden 'eenvoudigweg' kunnen verwoorden en specificeren welke nieuwe strategische (IT) ontwikkelingen men precies wil, en daarbij ook nog mogelijke moeilijkheden en problemen bij de verdere uitwerking vooraf compleet kunnen onderkennen en aanpakken?

Organisaties vertonen mede daardoor een zeer grote variëteit. Het enorme probleem daarbij is dat die variëteit niet vooraf in al haar omvang kan worden vastgesteld. Die heeft namelijk, zoals gezegd, een 'emergent' karakter: ze manifesteert zich onvoorspelbaar in de tijd. Dit inzicht vereist dat wordt voldaan aan een fundamentele besturingswet die zegt dat de variëteit van een besturingssysteem minstens gelijk moet zijn aan de variëteit die het te besturen systeem kan manifesteren (Ashby, 1958). Huiselijk geformuleerd: met een simpel besturingssysteem kan nooit een complex systeem worden bestuurd. Toegepast op (strategische) organisatieveranderingen luidt deze wet: 'De besturingsvariëteit dient minstens gelijk te zijn aan variëteit in de organisatiedynamiek.' Anders gezegd, de besturingsvariëteit moet de variëteit in organisatiedynamiek 'aan kunnen'.

Organisaties zijn enorm complexe entiteiten, opererend in een zeer complexe context. De daarmee samenhangende dynamiek en onzekerheid zijn zeer hoog. Dit leidt niet alleen tot een aanzienlijke bestaande (operationele) variëteit, maar evenzeer tot een aanzienlijke toekomstige variëteit waarvan het precieze karakter nog onbekend is (omdat die variëteit en haar kenmerken pas

gaandeweg duidelijk worden). De 'emergente' (zich geleidelijk 'ontvouwende') variëteit beïnvloedt – en wordt omgekeerd ook weer beïnvloed door – de strategische keuzen van de organisatie en de uitvoering daarvan. Zo bezien heeft de bovengenoemde fundamentele besturingswet diepgaande implicaties voor de inrichting van de governance, en daarmee voor het ontwikkelen en implementeren van strategische (IT-) initiatieven.

DE GEÏNCORPOREERDE ONZINNIGHEDEN

Mislukkingen in de besturing van strategische initiatieven zijn het inherente gevolg van geïncorporeerde ernstige ondoelmatigheden. Ik bespreek nu vijf van deze 'onzinnigheden'.

Zondigen tegen de fundamentele besturingswet: een ernstige governance mismatch

Helaas moet worden vastgesteld dat bij de ontwikkeling en uitvoering van strategische initiatieven vrijwel nooit aan de eisen van de fundamentele besturingswet wordt voldaan. Het besturingsparadigma bij strategische veranderingen is namelijk nagenoeg altijd 'planning en control'. De essentie van deze benadering laat zich als volgt begrijpen. 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. De uitvoering van de taken wordt wel een 'project' genoemd.

Voorbeelden zijn het bouwen van een vliegtuig of huis. 'Control' verwijst naar het bewaken van het uitvoeringsproces, zodanig dat dit volgens 'de planning' verloopt (projectmanagement). Dit laatste betekent: geen verassingen; het 'onbekende' moet worden vermeden, de activiteiten liggen vast. In termen van de vorige paragraaf impliceert 'planning en control' het streven naar nul variëteit. Echter, zoals hiervoor aangegeven, de variëteit bij strategische ontwikkelingen en hun operationalisatie is juist zeer hoog. Het is precies om deze reden dat de 'planning en control'-benadering fundamenteel ongeschikt,

'AANBESTEDINGS-
PROCEDURES',
'CONTRACT-
MANAGEMENT'
EN 'ACCOUNT-
MANAGEMENT' DRAGEN
ERNSTIG BIJ AAN DE
IT-MALAISE

en zelfs desastreus, is als governance-mechanisme bij strategische ontwikkelingen en hun operationalisatie. Er is dus een ernstige mismatch tussen enerzijds de minimale variëteit die het 'planning en control'-besturingsmechanisme biedt (in feite nul), en anderzijds de maximale variëteit die vereist is bij de ontwikkeling van strategische initiatieven en hun operationalisatie.

Het desastreuze 'vraag-aanbod'-schema

Het zondigen tegen de fundamentele bestuurswet vormt een van de kernoorzaken van strategisch falen. Het gaat vooral om plannen, projecten en budgetten, gecombineerd met veel overleg. Men gaat er daarbij (al is het maar impliciet) vanuit dat de specificatie voor nieuwe IT-ontwikkelingen optimaal is, zodat volstrekt duidelijk is wat een project moet opleveren (er is immers een 'planning'). Maar het vele overleg bewijst dat zaken volstrekt niet duidelijk zijn. Niet zelden is er binnen dit planningsperspectief sprake van een 'vraag-aanbod'-schema dat de relatie tussen klant en leverancier structureert. De veronderstelling daarbij is dat de klant beschikt over een helder, duidelijk omschreven 'vraag' die de leverancier vervolgens invult: het 'aanbod'. Deze veronderstelling is bij strategische ontwikkelingen en hun operationalisatie een ernstige misvatting. Het gevaar van gebrekkige vraagspecificatie, alsook het (onder druk) in operatie nemen van onvoldoende doordachte en geteste IT-applicaties is levensgroot. Eindgebruikers van IT-functionaliteit komen in dit schema meestal nauwelijks aan bod. De interface tussen 'vraag' en 'aanbod' wordt veelal gevormd door offertes die – indachtig hetgeen in dit artikel wordt betoogd – bol staan van inhoudelijke en financiële schijnzekerheden. Dit creëert een ander levensgroot gevaar: het tijdens 'projectuitvoering' aanpassen van de 'specificaties', wat dan weer gevolgen heeft voor 'planning en control'. Een dergelijke scheiding tussen 'vraag' en 'aanbod' is dus absoluut niet zinvol en belemmert de noodzakelijke multidisciplinaire samenwerking.

De ervaring leert dan ook dat het 'vraag-aanbod'-schema betrekkelijk vruchteloos is (een ernstig 'patroon

van ondoelmatigheid') en geheel past bij de genoemde kernoorzaak voor strategisch falen. Ook de aanstelling van een 'relatiemanager' of 'contractmanager' tussen 'vraag' en 'aanbod' lost in dit verband niets op. Sterker nog, het probleem wordt verergerd omdat effectieve communicatie tussen organisatorische gebruikers en IT-systeemontwikkelaars wordt verminderd. In dit licht gezien wordt ook duidelijk waarom het instellen van CIO-functies weinig soelaas biedt: het is het toepassen van het 'vraag-aanbod' schema op macro-organisatorisch niveau. Het 'vraag-aanbod'-schema is even naïef als gevaarlijk en manifesteert onvoldoende inzicht in het karakter van strategische ontwikkelingen en hun operationalisatie. De verregaande juridisering van klant-leverancierrelaties, alsook allerlei regels voor aanbesteding, houden dit 'vraag-aanbod'-schema in stand en verergeren de desastreuze effecten. Aandacht voor aanbestedingsprocedures is in dit verband dan ook betrekkelijk zinloos.

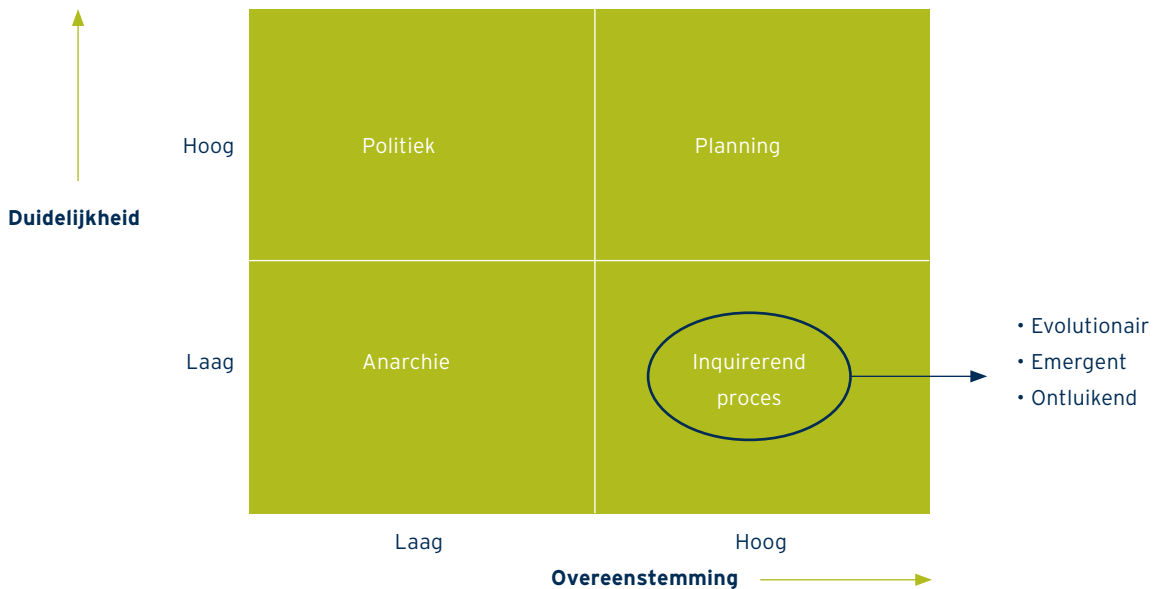
De even verleidelijke als naïeve aanname van duidelijkheid

Bij elk veranderingsinitiatief in een sociaal of technisch 'systeem' zijn er altijd twee fundamentele aandachtspunten en vragen daaromtrent: (1) *de mate van duidelijkheid*: hoe helder is de wijze waarop het veranderingsinitiatief moet worden gerealiseerd? En (2) *de mate van overeenstemming*: hoe groot is de consensus onder belanghebbenden omtrent het veranderingsinitiatief?

Deze twee vragen leiden tot vier mogelijke antwoordcombinaties die in figuur 1 zijn weergegeven. De situatie in het kwadrant linksonder in figuur 1 is aangeduid als 'anarchie': een volstrekt onproductieve situatie. In sommige gevallen is er wel volledige duidelijkheid omtrent de manier om een doelstelling te realiseren, maar ontbreekt het aan overeenstemming over de gewenste manier; dit is de situatie in het kwadrant linksboven, aangeduid als 'politiek'. Soms zijn beide aspecten volstrekt onproblematisch: er is zowel duidelijkheid als overeenstemming; dat is de situatie in het kwadrant rechtsboven. Die situatie is dus relatief simpel: men kan een besluit nemen om de realisatie van het doel te

IT-GOVERNANCE
DRAAGT NIET BIJ
TOT EEN 'ALIGNMENT'
VAN BUSINESS EN IT -
DAT BLIJKT
OOK WEL UIT
GERINGE EFFECT VAN
CIO-FUNCTIES

FIGUUR 1. VERANDERING: DUIDELIJKHEID EN OVEREENSTEMMING



plannen. Voorbeelden zijn het plannen van een vakantie (overeenstemming) als de bestemming bekend is (duidelijkheid), of het repareren van een systeem (overeenstemming) waarbij de oorzaak van de klacht bekend is (duidelijkheid).

Echter, zeer vaak is de situatie als volgt: er is overeenstemming over het te ondernemen initiatief (systeemreparatie, verlagen ziekteverzuim, verhogen veiligheid, etc.), maar het is niet duidelijk *hoe* het initiatief precies vorm moet krijgen. Dit is de situatie van het kwadrant rechtsonder en die bij nagenoeg alle initiatieven aan de orde is, zeker ook bij strategische veranderinitiatieven. In die gevallen is *onderzoek* nodig: een 'inquirerend proces' moet worden uitgevoerd waarin het initiatief verder wordt uitgewerkt en geconcretiseerd. Anders gezegd, het inquirerend proces 'operationaliseert' het initiatief – 'vertaalt' hoe het in praktijk moet worden gebracht. Inhoudelijk is het proces multidisciplinair: allerlei organisatorische aspecten, waaronder IT, dienen in samenhang en met betrokkenheid van *alle* belanghebbenden aan de orde te komen. Het inquirerend proces is bovendien een

iteratief, evolutionair en emergent proces: zaken worden geleidelijk aan duidelijk. Als die duidelijkheid er is, dan en slechts dan, is de situatie van het kwadrant rechtsboven aan de orde en kunnen bepaalde zaken worden 'gepland'. Maar al te vaak wordt een lineair (top-down) proces van strategieontwikkeling verondersteld. Een dergelijk verloop is, zoals geschetst, vrijwel nooit aan de orde. Dit is een belangrijke reden om in een situatie als die van het kwadrant rechtsonder in figuur 1 de 'planning en control'-benadering af te wijzen.

Duidelijk is dat het 'vraag-aanbod'-schema het inquirerend proces ernstig verstoort, zo niet onmogelijk maakt. Niet alleen worden de innige samenwerkingsrelaties verbroken tussen enerzijds de ontwikkeling van functionele eisen en specificaties voor IT-systemen (de 'vraag') en anderzijds de ontwikkeling van mogelijke antwoorden daarop (het 'aanbod'), maar bovendien wordt verondersteld dat de 'vraag' helder is. Dit wordt voorts in de hand gewerkt door de 'planning en control'-benadering bij governance; daarbij gaat men ervan uit dat meteen al de situatie van het kwadrant rechtsboven in figuur 1 aan de orde is (dus zonder eerst het inquirerend proces te heb-

ben doorlopen). Dit is een even gevaarlijke als naïeve vooronderstelling. Immers, het is inherent ‘onnatuurlijk’ dat bij strategische (IT) veranderingsinitiatieven vanaf het begin direct duidelijk is wat de nieuwe organisatie en werkwijzen precies inhouden (de ‘vraag’). Denk aan nieuwe of gewijzigde aspecten betreffende de relaties met klanten of burgers, businesspartners, leveranciers en stakeholders, de processen, de competenties van medewerk(st)ers en management, de operationele uitvoeringsregels, de informatievoorziening, de productiemiddelen, technologie, de infrastructuur, om maar een paar in het oog springende aandachtsgebieden te noemen. Bij dit alles spelen ook nog allerlei belemmeringen een onvoorspelbare rol als gevolg van de huidige (technologische) inrichting en werkwijzen. Al deze gebieden bevatten (nog) vele, deels zelfs aanvankelijk onbekende, onzekerheden die moeten worden onderzocht, en die op zich weer op emergente wijze nieuwe aspecten zullen vertonen die eveneens nader dienen te worden onderzocht. Anders gezegd, via het inquirerend proces moeten talloze intenties worden verduidelijkt en verder uitgewerkt. Dit is de essentie van de governance-competentie. Het is deze governance-competentie die de organisatie in staat stelt de – deels door technologie gedreven – omgevingsdynamiek te interpreteren en adresseren, en vage, algemeen geformuleerde strategische intenties en doelen te operationaliseren en uit te werken in mogelijke organisatie- en IT-ontwikkelingen. Het is deze competentie waarmee – anders dan de lineaire, top-down, planmatige optiek suggereert – organisatie- en IT-ontwikkelingen (bottom-up) geïnitieerd worden die anticiperen op mogelijke toekomstige ontwikkelingen en de daarmee samenhangende dynamiek. Het is deze competentie die het mogelijk maakt – anders dan het ‘vraag-aanbod’ schema suggereert – de strategische (organisatie- en IT-) dialoog en de informele sociale interactie, participatie en integratie van belanghebbenden vorm te geven. Het is deze governance-competentie, ten slotte, waarmee gezorgd kan worden voor een samenhangend, geïntegreerd organisatie- en IT-ontwerp, alsook de implementatie daarvan.

DE VERREGAANDE JURIDISERING VAN KLANT- LEVERANCIERRELATIES EN ALLERLEI REGELS VOOR AANBESTEDING HOUDEN EEN DESASTREUS ‘VRAAG-AANBOD’- DENKEN IN STAND

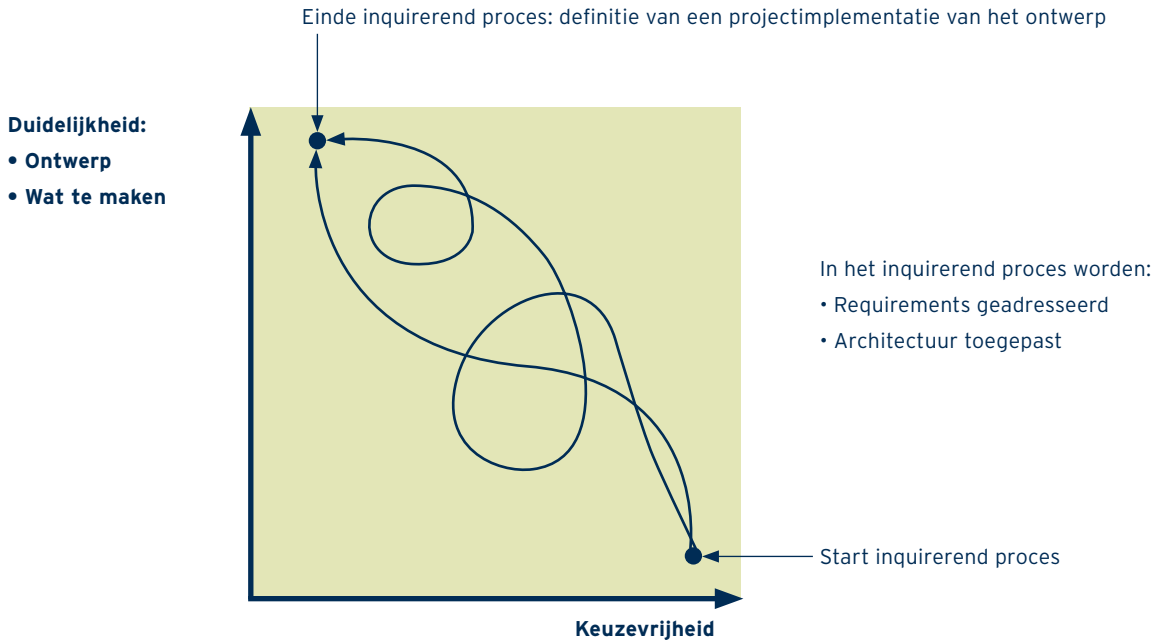
Het creatieve proces van organisatieverandering en -ontwerp

Als tweede kernoorzaak voor strategisch falen werd aangegeven het gebrek aan *samenhang en integratie* tussen de verschillende organisatorische aspecten van de organisatie, hetgeen verhindert dat de organisatie opereert als een geïntegreerd geheel. Organisatorische samenhang en integratie ontstaan niet ‘vanzelf’, het tegendeel ervan echter wel. Het succesvol realiseren van strategische initiatieven vereist naast een adequate governance-competentie ook de eerder genoemde inrichtingscompetentie om de nieuwe gewenste organisatie en werkwijzen ook daadwerkelijk samenhangend en geïntegreerd te realiseren (te ontwerpen). Dit vraagt om diepgaande kennis omtrent organisatieontwerp gecombineerd met diepgaande kennis omtrent de vele organisatorische aspecten die samenhang en integratie behoeven. Nogmaals, service- en klantgerichtheid, kwaliteit, flexibiliteit, compliance met wet- en regelgeving, excellente processen, lean production, gemotiveerde en betrokken medewerk(st)ers, productiviteit en lagere operationele kosten, en de succesvolle introductie van nieuwe

technologie bij dit alles, ontstaan niet ‘vanzelf’ of omdat iemand aan de top ‘roept’ dat ze nodig zijn of omdat er een ‘business case’ bestaat waarover is ‘besloten’. In tegendeel, voor al deze thema’s is een focus op organisatieontwerp cruciaal. Helaas wordt het belang van ontwerpen in het geval van organisaties veelal niet of onvoldoende onderkend. Bryan en Joyce (2007) merkten in een McKinsey-rapport ooit het volgende op: ‘bij de meeste ondernemingen ziet de leiding een gouden kans over het hoofd om aanhoudend concurrentievoordeel te bewerkstelligen en een hoger rendement te halen met minder geld en minder risico – namelijk door het ontwerp van de organisatie centraal te stellen in de strategie.’

Organisatorisch ontwerp behelst, met alles wat daar verder bij komt kijken, het eerder genoemde inquirerend proces. Dat is een creatief, niet-algoritmisch proces waarbij de activiteiten bij de start van het ontwerpproces

FIGUUR 2. MOGELIJK VERLOOP VAN TWEE STRATEGISCHE (IT-) INITIATIEVEN



niet precies gedefinieerd zijn en ook niet precies gedefinieerd *kunnen* worden. Anders gezegd, het ontwerpproces heeft absoluut niet de kenmerken van de uitvoering van een project volgens een vooraf gedefinieerd plan. Figuur 2 geeft dit inzicht schematisch weer voor twee strategische (IT) initiatieven.

Als het (strategische) initiatief start is de keuzevrijheid, gegeven zekere uitgangskaders, nog maximaal. Dit is de positie rechtsonder in figuur 2. Via het uitvoeren van het inquirend proces (het ontwerpproces) worden zaken uitgezocht en geconcretiseerd. Zaken worden helder: onduidelijkheden worden opgelost en er worden keuzen gemaakt die het ontwerp geleidelijk aan vorm geven. Dit betekent dat de keuzevrijheid afneemt en de helderheid omtrent wat te doen staat toeneemt. Het inquirend proces eindigt als het (deel)ontwerp gereed is: het punt linksboven in figuur 2. Dan, en slechts dan, kan er sprake zijn van een project. Immers, pas dan is er duidelijkheid over wat gemaakt/gebouwd moet worden, en kan de uitvoering (implementatie) worden gepland. Het creatieve ontwerpproces (van rechtsonder naar linksboven) heeft een onvoorspelbaar verloop, zoals de figuur

beoogt te illustreren. Uiteraard dient bij het ontwerpen gebruik te worden gemaakt van concepten en methoden (gebaseerd op theorie) waarmee de organisatie samenhangend en geïntegreerd kan worden ontworpen (Dietz & Hoogervorst, 2013). Wij benadrukken nogmaals dat het 'vraag-aanbod'-schema alsook de 'planning en control'-benadering het multidisciplinaire proces van organisatorisch ontwerp (inclusief IT) vrijwel onmogelijk maakt.

De paradox: succes met IT vereist primair geen aandacht voor IT

Reeds decennia lang staat onder het label 'business en IT alignment' het voorkomen van IT-mislukkingen in de belangstelling. Zoals eerder aangegeven, is die belangstelling betrekkelijk vruchteloos gebleken. In aanvulling op het voorgaande zal ik hier de oorzaak van die vruchteloosheid illustreren.

De term 'alignment' (afstemming) heeft twee betekenissen: (1) het *proces* naar en (2) de *toestand* van perfecte fit tussen enerzijds de organisatorische doelstellingen en behoeften, zowel in strategische als operationele zin,

en anderzijds de geleverde IT-diensten. Het verrassende is nu dat om IT 'aligned' te krijgen met 'de business', er veel kennis van de business (organisatie en werkwijzen) nodig is, en vrijwel geen kennis omtrent IT. Dit verrassende inzicht is te illustreren met een autovoorgebeeld. Om de generator (levering van elektrische energie) 'aligned' te krijgen met de rest van de auto moet de auto volledig begrepen worden, terwijl van de generator vrijwel geen kennis nodig is: alleen de elektrische en mechanische interfaces zijn van belang. Duidelijk is dat het onmogelijk is de functie van de generator te bepalen uitgaande van de functie van de auto. Meer formeel gesteld: om de functie van de generator te bepalen is grondige kennis nodig omtrent de *constructie* van de auto. Inzicht in de constructie van de generator is voor dit doel niet van belang. Het *functionele* ontwerp van de generator vindt dus plaats vanuit inzicht in de *constructie* van de auto.

Voorgaand inzicht wordt toegepast bij alle ontwerpdisciplines. Zo niet, lijkt het, bij het ontwerpen van organisaties en IT-systemen daarbinnen. Naar analogie van het autovoorgebeeld vervangen wij de auto door de organisatie en de generator door een IT-systeem. De levering van elektrische energie is in dit geval dus de levering van informatieve diensten door het IT-systeem. Opnieuw: het is *onmogelijk* de functie van het IT-systeem te bepalen uitgaande van de functie van de organisatie. Concreet, het is *onmogelijk* de informatievoorziening – dus de functie van een IT-systeem – te bepalen uitgaande van de *functie* van, bijvoorbeeld, een bank, een luchtvaartmaatschappij, de politie, de rechterlijke macht, defensie, jeugdzorg, de belastingdienst of een universiteit. In al die gevallen is het essentieel te weten hoe die organisaties 'in elkaar zitten' of 'in elkaar moeten gaan zitten'. Om de functie van een IT-systeem – de informatievoorziening – te bepalen is dus diepgaande kennis nodig van de 'constructie' van de organisatie: de organisatorische inrichting en werkwijzen, processen, rollen en competenties van medewerk(st)ers en management en hun informatiebehoefte, de productiemiddelen, etc. Daarbij spelen tevens allerlei externe relaties (klanten en burgers, businesspartners, leveranciers, etc.) en hun informatiebehoefte een rol. Als dit diepgaand inzicht

DE FUNCTIE VAN CIO ZOU MOETEN WORDEN VERBREED TOT DIE VAN 'CHIEF DEVELOPMENT OFFICER'

is ontwikkeld via het hiervoor besproken inquirend proces, dan, en slechts dan, kan – gelijktijdig en samenhangend – het precieze karakter van de noodzakelijke informatievoorziening worden vastgesteld. Het functioneel ontwerp van een IT-systeem start dus vanuit het organisatorisch ontwerp van de organisatie. Beide ontwerpen spelen gelijktijdig en iteratief een rol. Kennis van het ontwerp (de constructie) van het IT-systeem is in dit verband niet van belang. Voor de bouwer van het IT-systeem uiteraard wel; immers, de constructie van het IT-systeem dient de gedefinieerde IT-functionaliteit te leveren. Maar, nogmaals, dat laatste is voor het voorkomen van de IT-malaise niet de primaire zorg.

Voorgaande overwegingen leren dat het definiëren van de 'IT-vraag' niets van doen heeft met IT-governance, maar met governance betreffende de organisatie als geheel: het betreft dus organisatiebrede governance. IT-governance als aandachtsgebied voor het realiseren van 'business en IT alignment' is dus

betrekkelijk nutteloos. Het gebleken geringe effect van CIO-functies kan dus tevens vanuit voorgaand perspectief worden begrepen.

DE REMEDIES

In het licht van het voorgaande bepleit ik de volgende remedies:

1. Governance moet worden ingericht als een organisatiebrede multidisciplinaire competentie, waarin alle disciplines (inclusief IT) *gelijktijdig en samenhangend* aan de orde komen. Immers, samenhang en integratie moeten ook gelden voor organisatiebrede governance betreffende het veranderingsinitiatief zelf. Zonder een dergelijke aanpak voor de verandering zelf is het niet te verwachten dat het veranderingsinitiatief nochtans wel organisatorische samenhang en integratie oplevert. Elke werkwijze die deze integrale visie aantast is onproductief en constitueert een 'patroon van ondoelmatigheid'.
2. Voorkom de 'vraag-aanbod'-scheiding. Binnen de multidisciplinaire governance-competentie dienen vraag

en aanbod gelijktijdig en samenhangend aan de orde te komen.

3. Indachtig de fundamentele bestuurswet dient slechts dan van een project, en dus van project- en programmamanagement, gesproken te worden als volstrekt duidelijk is wat gemaakt moet worden. De competentie voor project- en programmamanagement dient deel uit te maken van de organisatiebrede governance-competentie.
4. Voorkom de beperkte aandacht voor IT-governance en laat dit aandachtsgebied volledig opgaan in de organisatiebrede governance-competentie. De CIO-functie dient te veranderen, zodanig dat die functie een organisatiebreed ontwikkelingsperspectief krijgt: de 'Chief Development Officer'.
5. Indien van aanbesteding sprake is, dient de selectie van een leverancier primair gebaseerd te zijn op overwegingen omtrent de competenties van de leverancier. Selectie op basis van uitgewisselde gegevens binnen het bekritiseerde 'vraag-aanbod'-schema is inherent ondeugdelijk. Het recente Fyra-debacle laat dit nog maar weer eens overduidelijk zien.

TOT SLOT

Verandering impliceert veel onzekerheden: men kan niet anders verwachten. De enige zekerheid die thans kan worden geboden betreft de noodzaak voor de ontwikkeling van een permanente organisatiebrede multidisciplinaire governance-competentie, met de Chief Development Officer in de leiderschapsrol. Dit is de basis en motor van alle remedies die in dit artikel zijn bepleit. Bedacht moet worden dat de bepleite remedies op zich eveneens strategische initiatieven zijn waarvoor alle in dit artikel besproken onzinnigheden dienen te worden vermeden.

Literatuur

Asby, W.R. (1958). 'Requisite variety and its implications for the control of complex systems'. *Cybernetica*, Vol. 1, No. 2, pp. 83-99.

Bryan, L.L., & C.I. Joyce (2007). 'Better strategy through organizational design'. *McKinsey Quarterly*, 44/2, pp. 21-29.

Dietz, J.L.G. & J.A.P. Hoogervorst (2013). 'The discipline of Enterprise Engineering'. *International Journal of Organizational Design and Engineering*, Vol. 3, No. 1, pp. 86-114.

Hoogervorst, J.A.P. (2009). *Enterprise Governance and Enterprise Engineering*. Berlin-Heidelberg: Springer.

Keller, S., & C. Price (2011). *Beyond Performance*. Hoboken (NJ): Wiley.

Kotter, J.P. (1996). *Leading Change*. Boston (Mass.): Harvard Business Press.

O'Toole, J. (1995). *The Executive's Compass: Business and the Good Society*. Oxford: Oxford University Press.

Tijdelijke commissie ICT (2013). *Parlementair onderzoek ICT projecten bij de overheid*. November 2013. ISSN 0921-7371.

Over de auteur

Prof. dr. ir. J.A.P. Hoogervorst doceert aan de Antwerp Management School de Theorie van organisatieverandering en organisatieontwerp. Daarnaast is hij geassocieerd managementconsultant bij Sogeti.

