

Confidenties van Meijer in Speyer

Simon Vander Elst¹ en Filip De Rynck²

SAMENVATTING We sluiten dit themanummer af met reflecties van prof. dr. Albert Meijer. Hij promoveerde in 2002 aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op een proefschrift over parlementaire en juridische controle in het informatietijdperk. Sinds 2002 is Albert Meijer verbonden aan het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht. Zijn onderzoek gaat over de relatie tussen technologie en bestuur. We spraken hem in Speyer (Duitsland), in de marge van de e-government workshop, een jaarlijkse ontmoeting van wetenschappers in de schoot van de European Group of Public Administration (EGPA). Albert Meijer zit die workshop voor samen met Frank Bannister (Ulster University College, Ierland).

Revival van implementatieonderzoek

De drie artikelen in dit themanummer hebben volgens Albert MEIJER gemeen dat ze focussen op problemen die zich voordoen op de grensvlakken tussen het operationele, tactische en strategische niveau binnen en tussen organisaties, die vaak onderbelicht blijven in e-governmentonderzoek. Hij stelt: *"De artikelen beschrijven niet de architecturen en de verwachte effecten, zoals vaak in de literatuur, maar brengen in detail in kaart hoe digitale architecturen reëel functioneren. Management is vanuit dit perspectief het resultaat van wat iedereen doet, want al die praktijken en opvattingen over e-gov. in een organisatie hebben invloed en werken sturend in op de organisatie."* Het themanummer sluit aan bij het werk van Arre ZUURMOND (zie de Infocratie), Mark BOVENS en Stavros ZOURIDIS (zie *System Level Bureaucracies*) en het onderzoek van Albert MEIJER zelf (lees bv. CC'tje naar de baas). In al die bijdragen groeven onderzoekers diep in het fenomeen en de effecten van een toenemende digitale overheid. Dergelijk onderzoek naar implementatie is evenwel nog altijd redelijk schaars: het is delicaat, het is tijdrovend en het vakgebied zelf loopt steeds sneller mee met de technologische ontwikkelingen en krijgt steeds meer de op-

dracht om ontwerponderzoek te doen over het gerealiseerd krijgen van bepaalde veranderingen. Door zo mee vooruit te hollen en te denken, zetten we te weinig een pas op de plaats om de eenvoudige vraag te stellen: maar wat gebeurt er nu echt? Dergelijk onderzoek naar implementatie is evenwel delicaat omdat zaken worden blootgelegd die niet iedereen wil zien. Albert MEIJER stelt: *"Vaststellingen over hoe echt op de werkvloer wordt gewerkt, vormen munitie voor het management om op te treden tegen weerstand of ongewenst gedrag op het uitvoerende niveau, maar ze bedreigen tezelfdertijd ook de positie en belangen van het management zelf, dat verantwoordelijk is voor het invoeren van nieuwe systemen of concepten."*

De piramidale kijk

In de drie artikelen zit volgens MEIJER, onbewust, een piramidale voorstelling van informatievoorziening: bovenaan staan de strategische doelstellingen en onderaan de praktijken op de werkvloer. De artikelen suggereren dat het afstemmen tussen beide gezocht moet worden in goede afspraken, in standaardisatie en dus in een top-down-aanpak. Hij verwijst naar zijn eigen ver-

leden in de ICT-sector: *"Ik heb zelf een aantal jaren in de IT gewerkt en daar domineerde de idee van een informatieanalyse, die zo precies mogelijk moet zijn, die vervolgens vertaald wordt in een systeemontwerp, en de ontwikkeling van dat systeem."* Vooral in de aanbevelingen in de artikelen komt die suggestie tot uiting: het komt erop neer dat de implementatie dicht bij de plannen moet komen. Die bedenking van Albert Meijer brengt ons op een fundamenteel punt: het is zeker zo dat vooral ICT'ers maar ook topmanagers een sterke systeemkijk op ICT hanteren en het liefst de hele organisatie in omvattende systemen benaderen. Dergelijke grote projecten zijn vaak tot mislukken gedoemd, stellen we in ons praktijkonderzoek vast. Ze kosten veel geld en ze bevatten altijd grote beloftes van integrale koppelingen, die dan vervolgens zelden gerealiseerd worden. Ze kosten veel veranderingsinspanningen en brengen veel frustratie mee. ICT formatteert en betonneert nieuwe praktijken in toepassingen die, eens ze zijn geïnstalleerd, dwingend zijn, ook al werken ze niet goed of wordt slechts een beperkt deel van de investering gebruikt of gebruikt zoals het bedoeld was. Hoe kritisch we daar ook naar kijken, tezelfdertijd zien we dat een top-down-aanpak niet inherent slecht is en ook effect kan sorteren. Het perspectief waarbij ICT-architectuur helemaal van onderuit wordt opgebouwd, lijkt evenmin realistisch. De kans op een verdere silovorming is dan ook groot. En ongetwijfeld hangt veel samen met de manier waarop ICT-architecturen worden voorbereid, doorgesproken en uitgevoerd. MEIJER vat dit in een paradox: de sterke nadruk op het belang van ambtelijke professionaliteit en zelfredzaamheid enerzijds en, anderzijds, ook de behoefte aan instrumentalisering, kaders, richtlijnen, enz. Een paradox is per definitie niet op te lossen, maar het helpt wel om te begrijpen dat mensen altijd in hun praktijk een marge van vrijheid willen houden en daarom elk systeem op de een of andere manier naar hun hand zullen zetten. Als een organisatie dit vanuit een top-down-perspectief alleen maar als een probleem ziet, wordt vervolgens nog meer 'command and control' in de organisatie geïnstalleerd. De kijk van onderop helpt om in te zien hoe belangrijk het is dat mensen op de werkvloer een marge van vrijheid blijven houden. Net in die vrijheid om ICT met een zekere ambachtelijkheid te kunnen

combineren, zit vaak de slag die ICT werkbaar maakt omdat ze zo op maat wordt gesneden van de behoeften op de werkvloer.

Is er wel een probleem?

De artikelen maken duidelijk dat de kijk op ICT positiegebonden is. Als er al een probleem is, bijvoorbeeld bij de vaststelling dat mensen altijd wel manieren vinden om hun praktijken met nieuwe ICT te combineren, dan is de vraag wiens probleem dat eigenlijk is. Het is duidelijk minder een probleem van politici, die ook in onze onderzoekspraktijk zelden een dominerende rol spelen. De kijk op ICT wordt vooral bepaald door ambtelijke managers en stafdiensten. Zij zien ICT als een instrument om vat te krijgen op de processen, om die te rationaliseren, om vervolgens te komen tot een sterkere monitoring en tot betere informatie om betere beslissingen te nemen. Voor MEIJER sluit dit sterk aan bij het idee van 'informationism': alles wordt te pas en te onpas gekaderd als een informatieprobleem. Volgens MEIJER duikt dat denken ook sterk op in de Big Data-beweging: *"Daar zie je de idee van een oude sturingsambitie inzake informatie: uit alle datasets brengen we vanalles bij elkaar en vanuit de cockpit kunnen we dan de juiste beslissingen nemen. Dat idee zie je keer op keer terugkomen."* Die kijk op het 'informatieprobleem' leidt vervolgens tot het beeld van een (steeds weer nieuwe) totaaloplossing die, eens ze er is, voor een goed geoliede organisatie zal zorgen. Vooral leveranciers praten gemeenten dat soort denken in totaaloplossingen aan. In de gemeenten die in de artikelen worden besproken, gaat het echter soms om een beperkt aantal transacties die per ICT worden afgehandeld, vaak is de vraag waarom data van sterk uiteenlopende diensten aan elkaar moeten worden gekoppeld en, als dat al zin heeft, wat er daarmee vervolgens dan gebeurt in relatie tot het management. Het lijkt op vloeken in de kerk, maar soms moet de vraag worden gesteld: moet er voor alle processen in ICT worden geïnvesteerd? Dat prikt volgens MEIJER doorheen de vaak symbolische waarde die ICT heeft: *"Een aantal zaken zou met papier kunnen maar dan staat de gemeente voor schut omdat het dan ouderwetse, achterlopende ambtenaren zijn die met dossiers schuiven ter-*

wijl de buurgemeente over een prachtig systeem beschikt met ambtenaren die met iPads lopen te schuiven en dat is dan per definitie een beter systeem."

De probleemdefinitie is niet alleen intern bepaald. De veranderende omgeving waarin gemeenten werken, legt een toenemende druk op hun informatieverwerkende capaciteit. MEIJER verwijst naar initiatieven in Nederland, zoals 'Verbeter je buurt', waarbij bedrijven en burgers mobiele toepassingen ontwikkelen die het voor de burger mogelijk maken om problemen te melden inzake het openbaar domein. Dat zet druk op de gemeente om die informatie snel te verwerken en om te zetten in acties om het probleem op te lossen. "Zo niet", zegt hij, "gaan mensen zien dat de gemeente niets doet en komt na verloop van tijd een journalist eens kijken, enz." Beeldvorming wordt een steeds belangrijker aspect van deze processen. Een gelijkaardige impuls die op de gemeenten afkomt, is de discussie over Open Data: "Als je dat koppelt aan die lokale praktijken, zie je dat door al die datasets openbaar te willen maken, er ook een push uitgaat op de organisatie om de datakwaliteit te verhogen." Je daarvan als organisatie afsluiten kan niet meer, want anders dreigt een legitimiteitsprobleem.

Emergente strategieën als oplossing?

De klassieke top-down-methode van ontwerpen en implementeren roept niet alleen veel vragen op over kosten en effectiviteit, de vraag is vooral of zo'n gesloten concept van verandering wel een geschikte manier is om op die snel veranderende omgeving te antwoorden. MEIJER gelooft dat niet en zoekt het in een andere benadering van het begrip strategie, die beter tegemoetkomt aan die omgeving en die het ook beter mogelijk maakt in te spelen op nieuwe opduikende manieren van werken op de werkvloer. Het begrip 'emergente strategie' van MINTZBERG sluit daar beter op aan: "Je zou kunnen zeggen dat de strategie op voorhand niet kan vastliggen maar emergent is, ze groeit vanuit de ontwikkelingen van de organisatie in haar relatie met de omgeving. Dan moet je accepteren dat waar je vandaag staat, sterk afwijkt van waar je begon. Dan moet je ook accepteren dat dat niet proble-

matisch is, maar juist wenselijk." MEIJER vergelijkt het met de rondebenedering en het complexiteitsdenken van TEISMAN: "Het niet vooraf dicht-timmeren van een plan vooraf, maar een plan in gang zetten." De technologische vooruitgang maakt het volgens hem steeds meer mogelijk om een dergelijke emergente strategie te ontplooiën. Hij verwijst naar de idee van Rapid Application Development: "Je bouwt een systeem met basale functionaliteiten waarmee je gaat werken en dat systeem heeft de flexibiliteit om nadien nieuwe functionaliteiten toe te voegen, enz." De technologie maakt dus meer flexibel en gemoduleerd werken in een soepele en wendbare strategie mogelijk.

In de strijd om de schaarse middelen is een meer open strategie echter lastig te verkopen, zelfs al kunnen de baten op de middellange en lange termijn groter zijn en zeker in verhouding staan tot de kosten van mislukte totaaloplossingen. De top-down-strategieën met de ambitie om de hele gemeentelijke organisatie via een ICT-systeem te veranderen, zijn niet alleen op het niveau van het management verleidelijk. De politieke context stimuleert dat soort benadering ook: "Een meer emergente strategie vraagt geld voor dingen waarvan ze niet weten wat er gaat uitkomen." Bovendien is het deels een strategie van ICT-diensten om budget te krijgen: dat krijg je gemakkelijker voor beslissingen die een totaaloplossing beogen dan voor bouwstenen waarvan de constructie pas geleidelijk vorm krijgt en waarmee je in het begin nog niet veel kunt beloven. Een derde probleem situeert zich zeker ook bij de leveranciers: die hebben er belang bij om gemeenten dichtgetimmerde systemen te verkopen, die hen over een langere termijn van hen afhankelijk maken. Waar in samenwerkingsverbanden voor ICT wordt gewerkt, is de gemeente dubbel afhankelijk: de doorlichting gebeurt door de intercommunale en de verkoop van pakketten ook. MEIJER ziet dat ook in Nederland: "Wij van WC-eend, adviseren WC-eend" waarbij de eend hier voor informaticatoepassingen staat. Vlaamse gemeenten die vandaag alleen of in een samenwerking met andere gemeenten die afhankelijkheid willen doorbreken en inzetten op de ontwikkeling van eigen systemen op maat, staan voor hoge uitkoopsommen en hoge ontwikkelingskosten.

Zo lijkt de keuze voor strategieën niet alleen af te hangen van interne factoren. Gemeenten zijn vaak zo afhankelijk dat ze niet eens kiezen voor een bepaalde strategie, maar die strategie door anderen laten invullen. Vanzelfsprekend kiezen leveranciers dan voor totaaloplossingen die niet alleen meer winst opleveren, maar ook een veel langere afhankelijkheid. De schaal van onze gemeenten lijkt een factor te zijn die veel meer impact heeft dan in Vlaanderen wordt vermoed. De schaal van onze gemeenten, gemiddeld ongeveer de helft van een Nederlandse gemeente, leidt tot een veel te beperkte capaciteit voor organisatieontwikkeling in het algemeen en voor ICT-organisatieverandering in het bijzonder. De capaciteit om een andersoortige methodiek zoals 'informatisering in ronden' te initiëren en de processen daarvoor te ondersteunen, is vaak gewoon niet aanwezig. Slimme samenwerking in netwerken met andere lokale besturen kan een richting zijn, maar samenwerking werkt maar en blijft maar werken als de individuele gemeenten sterk genoeg staan in die samenwerking en dat is bij veel gemeenten dus niet het geval. Door de beperkingen van de schaal stappen gemeenten in een strategie die hen vaak wordt aangepraat en waarvoor ze niet de deskundigheid hebben om er kritisch over na te denken. Het is een strategie waarvan het effect betwijfeld mag worden en die ook niet geschikt lijkt om op een snel veranderende omgeving te antwoorden. Kiezen voor een meer emergente strategie is meer aangewezen, laat meer flexibiliteit toe maar net die strategie vergt zeker de nodige autonomie, de nodige capaciteit en competenties. De dubbele buitenlandse bril, een gesprek met een Nederlander in Duitsland, helpt om vanop enige afstand te zien dat de keuze voor een strategie en de schaal van de gemeenten in Vlaanderen nauw verweven zijn.

EINDNOTEN

- 1 *Simon Vander Elst (simon.vanderelst@ugent.be) is als onderzoeker verbonden aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Gent. Hij voert een proefschriftonderzoek uit dat focust op ICT- en organisatieveranderingen in de Vlaamse centrumsteden. Dat onderzoek kadert in het derde Steunpunt Bestuurlijke Organisatie (<http://www.steunpuntbov.be/ned/>).*
- 2 *Filip De Rynck (filip.derynck@ugent.be) is hoogleraar aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Gent. Hij is gespecialiseerd in de werking van lokale besturen, in de organisatie van binnenlands bestuur, beleidsnetwerken, burgerparticipatie en e-government.*