

*We are making our environment anew all the time, but that new environment is at the same time creating us*  
— Mary Parker Follett, *Filosofe en organisatiewetenschapper*

*The problem today is not one of citizen passivity, but rather the failure to develop a comprehensive understanding of problems associated with the organization of a shared world*  
— Pierre Rosanvallon, *Historicus en socioloog*

*Dr. Ir. Jan Hoogervorst*

### **Voorwoord**

In de samenleving heerst groot wantrouwen van burgers jegens de politiek en de overheid. Burgers ervaren dat zij weinig invloed hebben op wat de politiek doet en dat hun essentiële belangen worden veronachtzaamd. Erger nog, in relaties met burgers worden normen en waarden omtrent rechtvaardigheid, betrouwbaarheid, integriteit en oprechtheid ernstig geschonden. Voorts zijn zij de dupe van falende beleidsinitiatieven die niet zelden het tegendeel veroorzaken van wat werd beoogd. Pogingen wantrouwen te verminderen via aanpassingen in de parlementaire representatie lijken gemorrel in de marge. Een radicaal andere benadering is gewenst. De gedachte daarbij is voorts dat het terugwinnen van vertrouwen principieel anders is dan het beteugelen van wantrouwen. Herstel van de ethisch-politieke relaties, speciaal de relaties tussen burgers en de overheid is cruciaal. Dit impliceert een aanzienlijke sociale verandering. Men roept om een andere bestuurscultuur in de veronderstelling dat gewenste sociale veranderingen bestuurlijk zijn te realiseren. Deze notitie betwijfelt deze aanname en biedt een ander perspectief. Alleen binnen dit perspectief is de kloof te dichten tussen de formulering van beleidsintenties en hun realisatie en is bestuurlijke (bestuurskundige) onmacht te voorkomen. De ondeugdelijkheid van meerdere (parlementaire) onderzoeken omtrent ernstig beleidsfalen zal duidelijk worden: de werkelijke faaloorzaken komen niet aan de orde en de gesuggereerde oplossingen versterken eerder het probleem – het is als blussen met brandstof – of zijn onnozel. Voorts, het geschetste perspectief biedt de mogelijkheid burgerparticipatie bij beleidsaangelegenheden zinvol te praktiseren. Om het leuk te houden wordt afgesloten met de *Parabel van Kwakkelland* dat als motto heeft “Alles is onmogelijk als je het maar wil”.

### **1. Drie fundamentele facetten van een samenleving**

Een samenleving is te omschrijven als een groep mensen die interacteren (sociale interactie) in een gedefinieerde ruimte en een cultuur, alsook technologie met elkaar delen [17]. Drie facetten karakteriseren de samenleving: (1) structuren en systemen, (2) cultuur, en (3) gedrag [10]. De term *structuur* verwijst naar een patroon van sociale rollen en hun onderlinge relaties, zoals een economische, financiële, militaire, religieuze, of politieke structuur. Bij *systemen* gaat het in dit verband om onderling gerelateerde (technologische) componenten voor het leveren van ondersteunende functies aan een of meerdere sociale structuren. Men kan denken aan medische, agriculturele, informatiele, militaire systemen. Kort gezegd betreft *cultuur* de historisch bepaalde, via sociale interacties geleerde waarden, normen en overtuigingen die dienen als richtlijn voor gedrag [10]. Tenslotte betreft *gedrag* de wijze waarop sociale interacties zich manifesteren. De drie fundamentele facetten vormen de drie componenten van het *morfo-genetisch model* van de samenleving. De term ‘morfo-genetisch’ drukt een kernbeginsel uit: de samenleving vormt zichzelf [3]. Tussen de drie fundamentele facetten, de componenten van het model, bestaan sterke wederzijdse relaties [10]. Zo is bijvoorbeeld sociale cohesie of het gebrek daaraan, dan wel het wantrouwen van de overheid jegens burgers, zichtbaar in alle drie facetten. Gering vertrouwen leidt tot overeenkomstige culturele karakteristieken en gedrag, alsook tot kostbare verlammeende bureaucratie en juridisering. Maar al te vaak worden bij beleidsintenties de wederzijdse relaties tussen de drie facetten van de samenleving genegeerd.

### **2. Het pregnante probleem: systematisch beleidsfalen**

In het licht van voorgaande is sociale verandering zichtbaar in de drie facetten van de samenleving. De verandering kan autonoom geschieden (het ‘overkomt’ de samenleving), bijvoorbeeld door demografische of technologische ontwikkelingen. Een typisch voorbeeld van dit laatste is de sociale verandering als gevolg van de verregaande digitalisering. Overduidelijk zijn hierbij de eerder genoemde sterke wederzijdse relaties zichtbaar tussen de drie facetten van de samenleving. Naast autonome verandering is sprake van bewuste, intentionele verandering. Bij intentionele sociale verandering speelt de overheid een belangrijke rol via beleidsintenties. De term ‘beleid’ kan worden omschreven als “alle voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling” [6, p. 69]. De notie

‘maatschappelijke ontwikkeling’ zullen wij interpreteren als sociale verandering. Alle drie facetten van de samenleving zijn daarbij van belang.

Binnen de bestuurlijke wereld is het centrale thema dus het formuleren en realiseren van beleid. Dat moet wel lukken want “De Nederlandse bestuurskunde kent zo ongeveer het grootste aantal bestuurskundigen per hoofd van de bevolking ter wereld” en “In de ambtelijke apparaten werken bijvoorbeeld veel bestuurskundigen” [20, p. 15]. Tot zover lijkt er dus niets aan de hand. Dit optimistische beeld verandert drastisch als gekeken wordt naar beleidssucces. Reeds gedurende decennia is sprake van een ernstige kloof tussen de formulering van beleidsintenties en hun realisatie [2]. Er is sprake van hardnekkig beleidsfalen. Dit ondanks, maar wellicht eerder vanwege, het grote aantal bestuurskundigen. Er is overduidelijk sprake van bestuurlijke onmacht. Dit roept de vraag op wat de ‘kunde’ van bestuurskunde nu eigenlijk behelst in het licht van het institutioneel, *systematisch*, beleidsfalen die behatenswaardige beleidsinitiatieven doet mislukken. Om het systematisch falen te doorgronden is een korte omweg noodzakelijk. Even doorbijten dus.

### 3. *Het karakter van niet-triviale beleidsinitiatieven*

#### 3.1 *Over beleidsintenties en beleidsrealisatie: ontwerpen en het inherente proces van besturing*

Met de term ‘*wat*-taaluitingen’ duiden we taaluitingen aan omtrent wensen en eisen waarbij nog volstrekt onduidelijk is op welke wijze de wensen of eisen kunnen worden gerealiseerd. Het politiek-bestuurlijke metier is maar al te goed bekend met dergelijke *wat*-taaluitingen: het zijn de expressies van niet-triviale beleidsinitiatieven. Zo wordt in het rapport van de staatscommissie parlementair stelsel bijvoorbeeld gesproken over ‘een nieuwe politiek-democratische cultuur met een grotere nadruk op politieke nabijheid’ [26]. Mooi, maar niet duidelijk is *hoe* de genoemde begrippen en kwalificaties moeten worden opgevat en geoperationaliseerd. Hoe merken we dat ‘politieke nabijheid’ is gerealiseerd? En hoe wordt de vaak genoemde andere ‘bestuurscultuur’ of de ‘menselijke maat’ in de relaties tussen burgers en de overheid praktisch vormgegeven? Met *wat*-taaluitingen is overigens niets mis. Immers, initiatieven omtrent sociale verandering worden altijd initieel geformuleerd in *wat*-taaluitingen: de teleologische of *functionele* taal. Daarbij gaat het om uitspraken betreffende het doel en de bedoeling van het initiatief [11].

Waar het natuurlijk om gaat is de *wat*-taaluitingen te operationaliseren, dus te transformeren in *hoe*-taaluitingen. Dat is geen triviaal issue. De *hoe*-taaluitingen betreffen ontologische of *constructionele* taal en maken duidelijk op welke wijze de *wat*-taaluitingen worden geconcretiseerd. Het cruciale punt is dat de *wat*- en *hoe*-taaluitingen fundamenteel onvergelykbaar (incommensurabel) zijn [11]. Dit betekent dat er *geen* formeel, algoritmisch en planbaar traject bestaat om *wat*-taaluitingen om te zetten, te vertalen, naar *hoe*-taaluitingen. Voorgaande overwegingen gelden ook politiek-bestuurlijke beleidsinitiatieven. Evenzo is er geen planbare weg tussen de *wat*-taaluitingen betreffende, bijvoorbeeld, een nieuwe ‘politiek-democratische cultuur met een grotere nadruk op politieke nabijheid’ en de *hoe*-taaluitingen omtrent de realisatie. Slechts via de *constructie* van de sociale organisatie ter zake de politieke inrichting wordt duidelijk *hoe* die nieuwe ‘politiek-democratische cultuur met een grotere nadruk op politieke nabijheid’ is gerealiseerd. Omdat initieel niet duidelijk is hoe de doelstellingen van een beleidsinitiatief precies moeten worden gerealiseerd is onderzoek nodig: een *inquirend proces* moet worden uitgevoerd dat het initiatief verder uitwerkt en concretiseert. Dit inquirend proces is het *ontwerpproces*. Alle niet-momentane organisatorische issues zijn ontwerpissues. Fundamentele theorieën, methodologie en methoden voor het ontwerpen van sociale systemen, inclusief de toepassing van technologie, spelen hierbij een centrale rol [11]. Alle drie facetten van een samenleving zijn daarbij, zoals gezegd, van belang. Een complicerende factor is dat cultuur, en in zekere mate ook gedrag, slechts indirect via het ontwerp van structuren en systemen zijn te beïnvloeden. Dit is derhalve een belangrijk aandachtspunt bij ontwerpen.

Via het ontwerpproces wordt het initiatief conceptueel geoperationaliseerd. Het ontwerpproces is multidisciplinair: allerlei organisatorische aspecten, waaronder technologische, dienen in samenhang en met alle belanghebbenden (of een representatie daarvan) aan de orde te komen. Dit geschiedt op iteratieve, evolutionaire, en emergente wijze waarbij geleidelijk aan zaken duidelijk worden. Ontwerpen is een creatief, niet-algoritmisch proces waarbij, het zij nogmaals benadrukt, 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. In het creatieve ontwerpproces vindt op *emergente* wijze de transitie plaats van *wat*-taaluitingen naar *hoe*-taaluitingen.

Ontwerpen is bij elke gewenste verandering cruciaal en betreft in de woorden van Nobelprijswinnaar Herbert Simon “courses of action aimed at changing existing conditions into preferred ones” [25, p. 55]. Dit geldt op vele terreinen: van een musical tot een elektrische centrale; van de gemeentelijke basisadministratie tot decentrale

zorgverlening. Ontwerpen is het creatieve scharnierpunt tussen intenties (*wat*) en hun realisatie (*hoe*). Het is in de woorden van Winograd en Flores “the interaction between understanding and creation” [31, p. 3]. Werkelijk begrip ontstaat pas in het proces van ontwerpen. Het is dit fundamentele inzicht dat, naast de eerder gegeven overwegingen, maakt dat de dominante focus op besturen binnen het politieke domein onproductief is. Het gaat in essentie niet om besturen maar om het ontwerpen van de met een beleidinitiatief samenhangende sociale organisatie. Ontwerpen betreft de *conceptuele realisatie* van een beleidinitiatief. De daaropvolgende bouw of implementatie betreft de *fysieke realisatie* van een beleidinitiatief. Besturing is een inherent en integraal aspect van het ontwerpproces *zelf*. Dit heeft te maken met het volgende.

### 3.2 *De essentie van besturen, de fundamentele besturingswet en de principiële bestuurlijke onmacht*

De eerder gegeven karakterisering van een samenleving geldt eveneens voor elke sociale entiteit met een zekere bedoeling, zoals een biljartvereniging, theater, ziekenhuis of luchtvaartmaatschappij. Twee fundamentele perspectieven zijn bij dergelijke sociale entiteiten te onderscheiden: (1) het *operationele* perspectief, waarbij het gaat om het realisatieproces van de bedoeling via de bestaande sociale organisatie (mensen, middelen, cultuur), zoals het verzorgen van patiënten of het onderhouden van vliegtuigen, en (2) het *transitionele* perspectief, waarbij het gaat om de verandering van het operationele proces – dus de verandering van de sociale organisatie – bijvoorbeeld vanwege de toepassing van andere middelen of omdat de bedoeling is gewijzigd, dan wel vanwege een combinatie van deze redenen. Voorbeelden zijn het ontwikkelen van een stormvloedkering, het vernieuwen van de gemeentelijke basisadministratie, het ontwikkelen van integrale zorgverlening, etc. Binnen beide perspectieven is sprake van een proces van productie, voortbrenging, of realisatie. Wij zullen gemakshalve spreken van het realisatieproces. Het realisatieproces binnen het transitionele perspectief is het bovengenoemde sequentiële proces van ontwikkelen/ontwerpen en bouwen/implementeren. Zowel in operationele als in transitionele zin ontstaan (ontluiken) tijdens de voortgang van dit proces op emergente wijze verschijnselen (situaties, feiten) waarop gereageerd moet worden. Dit betreft het continue *circulaire proces* van interpretatie en betekenisgeving door de experts en professionals van hetgeen is geschied en dat de daarop volgende vervolgacties bepaalt, waarvan de uitkomst weer wordt geïnterpreteerd en van betekenis wordt voorzien, etc. Om met Weick te spreken: we weten niet wat we deden totdat we zien wat we produceerden [30]. Besturen *is* het continue circulaire proces van betekenisgeving en actie dat een integraal aspect is van, en onlosmakelijk verbonden is met, het realisatieproces. Dit inzicht werd reeds aan het begin van de vorige eeuw geformuleerd door Mary Parker Follett [8]. Een eenvoudig voorbeeld kan dit verduidelijken: het besturen van een auto. Tijdens het proces van voortbewegen wordt betekenis gegeven aan de emergente verkeersverschijnselen, waarop vervolgens wordt gereageerd. De uitkomst van de actie wordt wederom beoordeeld, enzovoort. Besturen is dus een inherent, integraal, onlosmakelijk aspect van het realisatieproces, het voortbewegingsproces. Precies dezelfde inzichten zijn aan de orde bij niet-triviale beleidsintenties, zoals het Integraal Zorg Akkoord dat hieronder wordt besproken, illustreert.

Bij besturen is de fundamentele besturingswet van belang: de Wet van de Vereiste Variëteit [4]. Eenvoudig geformuleerd stelt de wet dat verscheidenheid (variëteit) in mogelijkheden voor besturing minstens gelijk moet zijn aan de verscheidenheid (variëteit) die het te besturen systeem manifesteert. In het eerder genoemde realisatieproces ontstaat op onvoorspelbare, emergente wijze een grote variëteit die door de inhoudelijke experts en professionals in het realisatieproces wordt geïnterpreteerd en waaraan betekenis wordt gegeven. Dit bepaalt de variëteit van de vervolgacties, dus de variëteit van besturing. Die variëteit kan slechts *in* het realisatieproces worden vastgesteld en geboden. Alleen zo kan aan de Wet van de Vereiste Variëteit worden voldaan. Het voorbeeld van de auto is ook hier illustratief. Drie functies bieden besturingsvariëteit: gasgeven, sturen en remmen. Deze functies zijn beschikbaar in het horizontale vlak. Een botsing kan gezien worden als een emergente situatie waarbij niet meer aan de Wet van de Vereiste Variëteit kan worden voldaan. Om de botsing te vermijden is extra besturingsvariëteit nodig, bijvoorbeeld de mogelijkheid in het verticale vlak te bewegen. Die variëteit wordt vooralsnog niet geboden. Bij beleidsintenties vormt, los van ethische overwegingen, burgerparticipatie de fundamentele bestuurlijke reden om te voldoen aan de Wet van de Vereiste Variëteit [12].

Indien besturing wordt ontkoppeld van het realisatieproces, dus geen inherent, integraal en onlosmakelijk aspect daarvan is, ontstaat de *zone van isolatie* tussen besturen en het bestuurde. Deze situatie is bijvoorbeeld aan de orde wanneer de eerder genoemde sociale entiteit wordt ‘bestuurd’ door een beroepsmanager die inhoudelijke kennis en kunde betreffende het realisatieproces ontbeert. Dit is aan de orde bij de welbekende managersplaag die in het realisatieproces niets van belang toevoegt. In dergelijke gevallen kan nooit aan de Wet van de Vereiste Variëteit worden voldaan en is de bestuurlijke onmacht principieel: onvermijdelijk verbonden met de gecreëerde zone van isolatie. In het voorbeeld van de auto is de zone van isolatie aan de orde in het geval de chauffeur instructies ontvangt die worden gegeven zonder voldoende inhoudelijke kennis omtrent het realisatieproces (het

voortbewegingsproces). Hieronder wordt geschetst dat de dominante wijze van besturen in het openbaar bestuur onafwendbaar tot de zone van isolatie leidt en dus tot principiële bestuurlijke onmacht. Dit is een serieus issue.

### 3.3 *Fases van beleidsrealisatie*

Elders hebben wij vijf fases van beleidsrealisatie besproken van initiële beleidsformulering tot en met de uiteindelijke realisatie [12]. Als eerste de fase van verkenning, waarin het gaat om voorlopige overwegingen met betrekking tot een beleidsintentie. Deze fase is vanzelfsprekend van belang als initiële onbepaaldheid en onzekerheid aan de orde is. De verkenningsfase eindigt als besloten wordt een beleidsintentie daadwerkelijk te operationaliseren. Tussen deze formele formulering van beleidsintenties en hun uiteindelijke realisatie zijn altijd drie volgtijdelijke fases te onderscheiden: (1) de *conceptuele realisatie* via het proces van ontwikkelen/ontwerpen met als resultaat het ontwerp (opzet, blauwdruk) van de nieuwe sociale organisatie die het beleidsinitiatief belichaamt, (2) de *fysieke realisatie* via het proces van implementatie/bouw, en tenslotte (3) de *operationele realisatie* (in gebruik nemen, toepassen). Na de operationele realisatie volgt de fase van evaluatie en eventueel correctie van beleid. Praktische uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving wordt tijdens de conceptuele realisatie duidelijk en kan zonnodig worden aangepast. Wij zullen hieronder schetsen dat burgerparticipatie bij voornoemde fases enorm belangrijk is, zowel voor zinvolle burgerparticipatie, alsook voor de kwaliteit van beleidsproductie [12]. Van belang is te beseffen dat de fases voor de conceptuele realisatie en de fysieke realisatie principieel verschillend zijn. Dit betreft het volgende cruciale punt.

### 3.4 *De onvermijdelijke initiële onbepaaldheid en onzekerheid*

Omdat een niet-triviaal beleidsinitiatief initieel slechts door *wat*-taaluitingen wordt beschreven en de *hoe*-taaluitingen nog ontdekt moeten worden is er altijd principiële initiële *onbepaaldheid* en *onzekerheid*. De initiële onbepaaldheid en onzekerheid wordt nog verder vergroot door praktische oorzaken zoals aanvankelijke ambiguïteiten, tegenstrijdigheden, gebrek aan kennis en informatie, onduidelijkheden en keuzeredundantie, alsook door de (mede) daardoor ontstane barrières voor het formuleren en preciseren van de *wat*-taaluitingen [11, 12]. Illustratief in dit verband is het document Integraal Zorg Akkoord (IZA) [14]. Het IZA beoogt een fundamentele transitie van het huidige zorgsysteem naar een nieuw zorgsysteem. Kernaspecten zijn: intensieve samenwerking via en binnen geïntegreerde zorgprocessen en ondersteunende processen (zoals inkoop, capaciteitsmanagement en besluitvorming), welke processen worden uitgevoerd door talloze partijen in het zorgsysteem (keten- en netwerkintegratie). Deze enorme processuele integratie vereist uiteraard integratie van operationele regels, alsook informationele en data-integratie op talloze gebieden. Naast de aandachtsgebieden ‘samenwerken’ ‘synergie’ ‘vermindering regeldruk en administratie rompslomp’ alsook het ‘vergroten van professionele autonomie’, spelen ook aandacht voor ‘duurzaamheid’ en de toepassing van ‘innovatieve technologie’ (digitalisering, e-health, etc.) een belangrijke rol. Dit alles heeft omvangrijke implicaties voor de inrichting van operationele en informationele processen voor alle bij het IZA betrokken partijen. Er is weinig voorstellingsvermogen nodig om in te zien dat sprake is van een zeer grote, nog nauwelijks te overziene en te bevatten, complexiteit. De initiële onbepaaldheid en onzekerheid is evident. Tijdens het realisatieproces – het ontwerpproces van integrale zorgverlening – komen op emergente wijze talloze issues aan de orde die door de experts en professionals moeten worden geadresseerd in samenwerking met belanghebbenden. Voorgaande is illustratief voor hetgeen eerder gezegd is over de essentie van besturen.

De onvermijdelijke bronnen voor onbepaaldheid en onzekerheid hebben enorme consequenties voor de aanpak van een beleidsinitiatief. Helaas is de overheid ongevoelig voor de initiële onbepaaldheid en onzekerheid. Ondanks deze immer aanwezige conditie worden, indachtig het perspectief van ‘planning en bewaking’, targets gedefinieerd, resultaatgerichte afspraken omschreven en planningen gemaakt. Het geheel van op drijfzand gebaseerd wensdenken wordt vervolgens gereïficeerd: voor waar gehouden als een op feiten gebaseerde schets van de toekomstige realiteit. Er is dus sprake van *epistemische arrogantie*: het veinzen van weten en kunnen [27]. Personen en organisaties die met de overheid in contractuele zin van doen hebben worden aldus in dezelfde positie van het veinzen van weten en kunnen gedwongen. Beleidsfalen wordt aldus procedureel en contractueel geïnstitutionaliseerd. Het planningsritueel ontkent de onvermijdelijke initiële onbepaaldheid en onzekerheid. Duidelijk is dat via dit ritueel nooit aan de Wet van de Vereiste Variëteit kan worden voldaan. Conditie voor beleidsfalen worden aldus ritueel gecreëerd.

### 3.5 *Planning alleen als de uitkomst bekend is*

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. Het geheel van taken wordt wel een project genoemd. Planning is dus het maken van een

formele procedure – het plan – om een reeds conceptueel gedefinieerd resultaat (het ontwerp) te realiseren. Planning, het maken van het plan, is dus in essentie *reductionistisch*: het gaat om, uitgaande van het bekende resultaat dat is beschreven met *hoe*-taaluitingen, *terugwerkend* de activiteiten en hun samenhang te bepalen die het bekende resultaat opleveren [11, 19]. Kortom, er valt pas iets te plannen als de uitkomst bekend is. Bij het ontdekken van de *hoe*-taal is de uitkomst nu juist niet bekend. Die uitkomst kan nooit planmatig worden ontdekt, maar wordt al onderzoekend op essentieel verrassende wijze vastgesteld. Ervaringen leren dat die vaststellingen iteratief, verstrengeld, en onvoorspelbaar zijn, en niet sequentieel en planbaar [11]. Innovatie en vernieuwing kunnen dus nooit de uitkomst zijn van een door planning gedefinieerd proces. Planning heeft in dit opzicht nog nooit wat opgeleverd [19, 27].

### 3.6 Een fundamenteel ontwerpinzicht

Vele rapporten van de Nationale Ombudsman schetsen de troosteloze situatie van verdwaalde burgers in de (digitale) overheidsbureaucratie met ernstige consequenties voor burgers. Dit enorme sociale probleem is een rechtstreeks gevolg van het veronachtzamen van een fundamenteel ontwerpinzicht dat leert dat de *functie* van een leverend systeem bepaald wordt door de *constructie* – de inrichtingseigenschappen – van het gebruikend systeem [7, 11]. Zo wordt de functie van een generator in een auto (levering elektrische energie) bepaald door de constructie (de elektrische en mechanische inrichtingseigenschappen) van de auto. Het is onmogelijk de functie van de generator te bepalen op grond van kennis omtrent de functie van de auto [11]. Evenzo wordt de functie van overheidsproducten en –diensten bepaald door de inrichtingseigenschappen (de constructie) van de sociale context waar de producten en diensten gebruikt dienen te worden. Die context – de sociale organisatie zoals die betreffende de producten en diensten van de Gemeentelijke Basisadministratie of de decentrale zorgverlening – moet dus eerst ontworpen worden, waarbij burgers en hun sociale interactiepatronen het centrale aspect vormen. Alleen zo kan het precieze karakter van de functionele relaties tussen burgers en de overheid worden vastgesteld. De schrijnende rapportages van de Nationale Ombudsman tonen helaas aan dat voorgaande overwegingen compleet worden genegeerd. Niettemin, de fundamentele attributiefout wordt onverhuld gemaakt aangezien burgers verantwoordelijk worden gehouden voor de fouten die zij maken bij het verdwalen in de overheidsbureaucratie. De notie ‘menselijke maat’ kan dus slechts met inachtneming van het fundamentele ontwerpinzicht adequaat worden geadresseerd.

Uiteraard speelt het fundamentele ontwerpinzicht evenzo een rol indien de functie de levering van informatiele diensten betreft, zoals diensten gebaseerd op de toepassing van informatietechnologie (IT). Helaas werd het ontwerpinzicht veronachtzaamd. Aldus kwam het thema IT governance in zwang in de hoop succes met IT te realiseren. De hoop bleek ijdel, grotendeels veroorzaakt door discutabele opvattingen over IT governance die door de dominante managementindustrie werd verspreid [10, 11]. Mede door deze opvattingen kwam de focus op IT te liggen. Echter, indachtig het fundamentele ontwerpinzicht vereist het bepalen van de *functie* van een IT systeem – in het algemeen de informatievoorziening – diepgaande kennis omtrent de *constructie* van de organisatie: de organisatorische inrichting zoals bepaald wordt door werkwijzen, processen, rollen en competenties van medewerkers, hun informatiebehoeften en autonomie, de productiemiddelen, etc. Kortom, de *sociale organisatie* dient eerst te worden ontworpen. Dan en slechts dan kan het precieze karakter van de noodzakelijke informatievoorziening worden vastgesteld. Het functioneel ontwerp van een IT systeem start dus vanuit het organisatorisch ontwerp. Kennis van het ontwerp (de constructie) van het IT systeem in dit verband *niet* van belang en dus is ook IT governance niet van belang. Aandacht voor de constructie van het IT systeem is voor het voorkomen van de IT malaise dus niet de primaire zorg. Begrijpelijk is dat functies zoals ‘informatiemanager’ en ‘chief information officer’ (CIO) de IT focus in stand houden daar dergelijke functies de aandacht verschuiven naar de ontwikkeling van informatiesystemen en dus niet bijdragen aan de benodigde primaire aandacht voor het organisatorisch ontwerp. De toepassing van dergelijke functies is in dit licht gezien een historische vergissing.

## 4. Wat behelst de ‘kunde’ van bestuurskunde?

### 4.1 Focus op openbaar bestuur

Meerdere omschrijvingen omtrent de betekenis en doelstellingen van bestuurskunde zijn te vinden. In de twintiger jaren van de vorige eeuw stelt Gerrit van Poelje, de vader van de bestuurskunde in Nederland, dat “de bestuurskunde leert hoe men de openbare dienst het beste inricht en leidt” [In: 15, p. 5]. Het gaat om “de beste organisatie” van de openbare dienst [ibid.]. Ook wordt gesproken van de “de wetenschap die zich bezighoudt met de wijze waarop de openbare dienst is ingericht en functioneert, intern en tegenover burgers” [15, p. 6]. Of ook, het betreft “de wetenschap die zich bezighoudt met de studie van de interne en externe werking van de structuren

en processen van het openbaar bestuur” [ibid.]. Meer nog “de bestuurskunde wil niet alleen beschrijven hoe het openbaar bestuur in elkaar zit en verklaren waarom het werkt zoals het werkt, maar wil ook de aldus opgedane kennis beoordelen en eventuele aanbevelingen doen voor verbetering” [6, p. 361].

De term *openbaar bestuur* verwijst naar de centrale overheid, gemeenten, provincies, waterschappen, en politie, maar ook naar zelfstandige bestuursorganen zoals het UWV. Openbaar bestuur omvat dus in belangrijke mate *operationele* aspecten van organisaties die diensten leveren aan de samenleving in het algemeen en burgers in het bijzonder. Dit impliceert dat bestuurskunde zich kennelijk richt op het *ontwerpen* van de *organisatie* (het arrangeren van menselijke capaciteiten en middelen) van het openbaar bestuur. Het gaat om ‘de beste’ inrichting en om voorstellen voor verbetering van die inrichting. Bij deze doelstelling spelen fundamentele theorieën, methodologie en methoden voor het ontwerpen van sociale systemen, inclusief de toepassing van technologie, een centrale rol, zoals eerder benadrukt. Meer nog, de enorme variëteit in perspectieven op sociale organisaties, zoals het structureel-functionalistisch of het socioculturele perspectief, bepalen (mede) normatieve gezichtspunten waarmee organisaties worden ontworpen. Elke organisatievorm impliceert het gebruik van een normatief (ideologisch) stelsel. De opvattingen omtrent ‘New Public Management’ zijn daarvan een voorbeeld. Ook de thans vaak gehoorde oproep tot het realiseren van ‘de menselijke’ maat in de relaties tussen burgers en de overheid betreft evident een organisatorisch thema en dus een aspect van organisatorisch ontwerp, gebaseerd op ideologische overwegingen. Ontwerpen en ontwerp-kennis zijn cruciaal. Reeds het beschrijven hoe een systeem ‘in elkaar zit’ en ‘werkt zoals het werkt’ vereist ontwerp-kennis van het systeem. Zo zijn het besturingsgedrag en het gedrag van de technische systemen van een vliegtuig slechts via ontwerp-kennis te begrijpen en via die kennis desgewenst te verbeteren. Dit is voor sociale systemen niet anders. Echter, sociale ontwerp-kennis lijkt bij bestuurskunde geen adequaat aandachtsgebied: het gaat vooral over besturen en niet over organiseren en het ontwerpen van de gewenste *sociale organisatie* betreffende het openbaar bestuur. Kortom, de focus dient (meer) te liggen op organiseren en ontwerpen dan op besturen. Dit is een principiële onderscheid. Zoals boven geschetst, de bestuurlijke focus brengt, indien ontkoppelt van een realisatieproces, het gevaar van principiële onmacht met zich. De vraag is dan ook waar bestuurskunde nu eigenlijk voor opleidt. Deze relatieve vaagheid doordrenkt bestuurskunde, zoals men ook zelf onderkent: “het profiel van bestuurskunde is niet gemakkelijk te duiden” [6, p. 365]. Deze ongemakkelijkheid wordt nog verder vergroot door andere visies.

#### 4.2 Focus op beleidsintenties

Het perspectief dat zojuist is besproken heeft de *organisatie* van het openbaar bestuur als aandachtsgebied, hetzij in descriptieve zin, hetzij in prescriptieve zin. Dit perspectief is, zoals gezegd, reeds problematisch omdat de focus op ontwerp-kennis lijkt te ontbreken. Binnen de focus op beleidsintenties gaat het niet om de organisatie van het openbaar bestuur als zodanig maar om datgene wat het openbaar bestuur beoogt te voltrekken: *de realisatie van beleidsintenties*. Dit is nogal een fundamentele wijziging in visie. Het is als de discipline die zich aanvankelijk richt op de organisatie van ziekenhuizen nu ook de behandeling van patiënten als aandachtsgebied heeft.

Zoals eerder genoemd, de term ‘beleid’ “wordt gebruikt voor alle voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling” [6, p. 69]. Bij openbaar bestuur “gaat het vooral om het tot stand brengen en uitvoeren van beslissingen” [6, p. 20]. Zoveel is duidelijk: een beleidsintentie succesvol realiseren vereist, afhankelijk van het domein waarop de beleidsintentie betrekking heeft, specifieke inhoudelijke kennis en kunde. Tot ruwweg het midden van de vorige eeuw kende Nederland verschillende spanningen van het elektriciteitsnet. Men kan de beleidsintentie formuleren om de netspanning te harmoniseren, maar dat realiseren is inhoudelijke kennis en kunde vereist. Of neem de door de parlementaire onderzoekscommissie geformuleerde *wat*-taaluitingen die de menselijke maat karakteriseren in de relaties tussen burgers en de overheid. Die aspecten succesvol realiseren vereist kennis en kunde op vele terreinen, zoals de vertaling van normen en waarden betreffende de menselijke maat naar sociale interactiepatronen, gedragskarakteristieken, operationele regels, werkinstructies, communicatie, administratie, accountingregels, informatievoorziening, procesinrichting, etc. Dit vereist inhoudelijke kennis en kunde betreffende dit thema die de verschillende aspecten van de menselijke maat in het ontwerpproces van realisatie samenhangend integreren.

Bij beleidsintenties spelen vele aspecten vaak gelijktijdig een rol die voor een succesvolle realisatie samenhangend en geïntegreerd geadresseerd dienen te worden [10]. Dit wordt ook met zoveel woorden erkend: “veel beleid is pas doeltreffende wanneer het door een aantal organisaties in nauwe onderlinge samenwerking wordt uitgevoerd” [6, p. 71]. Uit onderzoeken naar ernstig falen van openbaar bestuur blijkt telkens weer “dat er sprake was van verbrokkelde bevoegdheden en verantwoordelijkheden, ontbrekende coördinatie, falende communicatie en stroeve onderlinge verhoudingen, of zelfs openlijke stammenstrijd, binnen en tussen organisaties” [6, p. 236]. Falen wordt veroorzaakt door onsamenhangende en niet geïntegreerde organisatorische aspecten. De vraag is of bestuurskunde de noodzakelijke organisatorische samenhang en integratie kan realiseren. Dit wordt niettemin

verondersteld want “de bestuurskunde heeft immers de ambitie om kennis te integreren” [13, p. 65]. Daarom wordt bestuurskunde gepositioneerd als een interdisciplinaire wetenschap die kennis van andere disciplines integreert: “de bestuurskunde is anders gesteld interdisciplinair” [15, p. 16/17] en “men spreekt ook van een ‘integratief karakter’ doordat het een verbinding legt tussen meerdere disciplines” [15, p. 28]. Maar de vraag is *hoe* de bestuurlijke insteek integratie tot stand brengt. Zoveel is duidelijk: integrale realisatie van een beleidsinitiatief komt niet tot stand aan de bestuurstafel of in de Tweede Kamer of door “meer vertrouwen binnen de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties” zoals een parlementaire onderzoekscommissie adviseert [22]. Zo zal het niet lukken. Dit soort nutteloze adviezen is exemplarisch voor onkunde omtrent het succesvol realiseren van beleidsintenties. Helaas, in plaats van aandacht te geven aan de organisatorische ontwerpcompetentie lijkt men bij de overheid gecharmeerd van betrekkelijk vruchteloze bestuurlijke concepten. Zo is men er kennelijk ook van overtuigd dat aandacht voor de zogenoemde ‘ambtelijke besturingsdriehoek’ de kloof tussen de formulering van beleid en de uitvoering daarvan gaat dichten: “hoogwaardige en duurzame uitvoering van beleid vergt goede en zuivere invulling van de ambtelijke besturingsdriehoek en de brede gespreksagenda” [1, p. 39]. De driehoek wordt in het licht van een op te lossen bestuurlijk probleem gevormd door: (1) de (probleem)eigenaar, (2) de opdrachtgever, en (3) de opdrachtnemer. Terwijl de beleidsnarigheid zich breed manifesteert worden wij gerustgesteld met de wetenschap dat de besturingsdriehoek nu Rijksbreed is ingevoerd [1]. De besturingsdriehoek gaat integratie in ieder geval niet bewerkstelligen.

Integratie vooronderstelt een theoretisch en methodologisch fundament dat binnen de ontwerpoptiek wordt geboden door de van belang zijnde ontwerptheorieën. Onduidelijk is welk theoretisch en methodologisch fundament bestuurskunde biedt om het ‘integratief karakter’ te realiseren. Sommige bestuurskundige publicaties erkennen de fundamentele beperking: “De bestuurskunde zou een integratiewetenschap moeten zijn. Zij zou in staat moeten zijn de relatieve waarde van zeer uiteenlopende vakgebieden voor het begrijpen van een bestuurlijk vraagstuk vast te stellen. Vervolgens zou zij de bouwstenen uit die vakgebieden moeten smeden tot een geheel dat groter is dan de som der delen. Dit vooronderstelt dat bestuurskundigen beschikken over methoden om kennis uit andere disciplines te integreren. De bestuurskunde is echter nog lang niet op dat punt aangeland. Er zijn nog nauwelijks interdisciplinaire, dat wil zeggen geïntegreerde, theorieën en onderzoeken” [6, p. 360]. Ook meer recent is deze tekortkoming opgemerkt [13]. Helaas gaat men er binnen het bestuurlijke metier maar al te vaak vanuit dat de fundamentele beperking niet bestaat. Gepoogd wordt beleidintenties te realiseren met beginselen en middelen van de bestuurlijke wereld, met name de dominante mechanistische bestuursmiddelen die hierna worden geschetst. Beleidsfalen is dan welhaast onvermijdelijk, zoals manifest in de reeds jaren bestaande kloof tussen de formulering van beleidsintenties en hun realisatie [2].

#### 4.3 *Aanpak van maatschappelijke problemen*

Binnen deze derde visie richt bestuurskunde zich op “het analyseren en aanpakken van maatschappelijke problemen” [15, p. 3]. Anders gezegd, “De bestuurskunde bestudeert praktische maatschappelijke en andere vraagstukken van en in het openbaar bestuur. Logisch, want de politiek en het bestuur zijn er juist voor om pogingen te ondernemen maatschappelijke problemen op te lossen, te voorkomen of te verminderen” [15, p. 14]. Dit is uiteraard een sympathieke doelstelling. De aanname hierbij is wel dat het adresseren van maatschappelijke problemen vooral, dan wel in belangrijke mate, een bestuurlijke aangelegenheid is. Maar maatschappelijke problemen oplossen vereist inhoudelijke kennis en kunde omtrent het realiseren van de gewenste sociale verandering. Dit betreft het domein van experts en professionals. Bij wijze van voorbeeld, via de Deltawet uit 1958 is in de bestuurlijke wereld de beleidsintentie omtrent de beveiliging tegen stormvloed geformuleerd. Maar die beveiliging daadwerkelijk realiseren is een ander verhaal. De kennis en kunde voor de beveiliging tegen stormvloed werd manifest tijdens het *ontwikkelen/ontwerpen* en *bouwen/implementeren* van de Deltawerken. Om een maatschappelijk probleem dichter bij huis te noemen: als burgers verdwalen in de overheidsbureaucratie en daar ernstig de dupe van worden dan is de oplossing gelegen in een andere organisatie, dus een ander ontwerp, van de overheidsorganisaties. Inhoudelijke kennis betreffende maatschappelijke problemen is op talloze terreinen van belang, zoals op het terrein van sociale voorzieningen, ruimtelijke inrichting, energievoorziening, medische voorzieningen, educatieve voorzieningen, huisvesting, communicatiemiddelen, informatievoorziening, waterhuishouding, mobiliteitsdiensten, fysieke en digitale veiligheid, agrarische voorzieningen, etc.

#### 4.4 *De realiteit en het optimisme*

De flaptekst van het boek Maatschappelijke Bestuurskunde stelt onomwonden: “Het vakgebied van Bestuurskunde heeft zich de afgelopen jaren bewezen” en “door de jaren heen is het bereik van bestuurskundigen gegroeid” [20]. Dit laatste zal het geval zijn gezien het hoogste aantal bestuurskundigen per hoofd van de

bevolking ter wereld, zoals eerder werd genoemd. Maar zijn wij daar wijzer van geworden? Wellicht is onze opvatting omtrent 'bewijs' te strikt, maar het bewijs lijkt mager, bijvoorbeeld in het licht van (1) het verdwalen van burgers in, zo niet het vermorzelen van burgers door, de overheidsbureaucratie, (2) de problematische toepassing van informatietechnologie binnen de overheid, (3) de reeds jaren bestaande kloof tussen de formulering van beleidsintenties en hun realisatie, alsook (4) het feit dat de Nationale Ombudsman, die ernstige misstanden in het publieke bestuur aanklaagt, in het bijzonder de misstanden in de relaties tussen burgers en de overheid, al jaren een roepende in de woestijn is: met zijn analyses en voorstellen gebeurt bar weinig. Over maatschappelijke problemen gesproken! Niettemin wordt gesproken van de 'maatschappelijke impact' van bestuurskunde "die een krachtige bijdrage levert aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken" [20, p. 5]. Men zou dus verwachten dat bij de beoogde aanpak van maatschappelijke vraagstukken minstens ook, maar vooral primair, serieuze aandacht wordt besteed aan het kernaspect: het publieke bestuur en de voornoemde vier ernstige problemen. Dat is opmerkelijk genoeg niet het geval. Niettemin, het boek bespreekt een aantal relevante maatschappelijke vraagstukken en presenteert aldus behartenswaardige observaties. Kenmerkend is evenwel het vooral beschrijvende karakter van de complicerende verschijnselen en condities van de maatschappelijke vraagstukken. Meer nog, de op zich interessante besprekingen van de maatschappelijke thema's hebben niet zelden het inhoudelijke karakter dat eerder past bij perspectieven van andere wetenschappelijke disciplines, zoals ethische, educatieve, juridische, criminologische, politicologische of sociologische perspectieven. Onduidelijk blijft daarbij waaruit de unieke en substantiële bijdragen van bestuurskunde dan bestaan of zouden kunnen bestaan. Dit wordt bij sommige maatschappelijke thema's ook wel erkend: "weinig bestuurlijke theorieën" [20, p. 94] en "bestuurskundigen hebben beleidsmakers nog niet veel te bieden" [20, p. 125]. Aandacht voor het hiervoor bepleite ontwerpperspectief is afwezig. Men kan, bij wijze van voorbeeld, terecht pleiten voor 'public value governance' bij de inrichting van medische zorg, gebaseerd op het belang van publieke waarden in de relaties met burgers. Maar zonder het ontwerpperspectief is het pleidooi kansloos. Talloze publieke waarden zijn te benoemen zoals procedurele rechtvaardigheid, adequaat organisatorisch reactievermogen of efficiëntie. Publieke waarden moeten uiteraard manifest worden in zorgverlenende operationele processen en de relaties met burgers. Dit betreft dus operationele regels, werkinstructies, informatievoorziening, prestatiecriteria, accountingregels, etc. De conditie van organisatorische samenhang en integratie is daarbij cruciaal. Immers, het is lastig kwaliteit in dienstverlening na te streven als de accountingregels slechts productiviteit meten. Evenmin gaat het streven naar procedurele gelijkheid moeilijk samen met obscure algoritmes de gelijkheid frustreren. Bovendien zijn de talloze publieke waarden niet zelden onderling tegenstrijdig. Slechts in het ontwerpproces kan het relatieve belang van de verschillende waarden adequaat worden afgewogen in samenspraak met belanghebbenden. Van deze inzichten blijft niets over bij het ontkoppelen van de notie 'besturen' van het realisatieproces waar inhoudelijke (ontwerp) kennis en kunde essentieel is en waar besturen een inherent, integraal en onlosmakelijk aspect van is. In het afsluitende hoofdstuk komt de vraag aan de orde: "leveren we een perspectief, concepten of methodieken aan die behulpzaam zijn in de praktijk?" [20, p. 329]. Het antwoord is eerlijk: "in meerdere hoofdstukken zien we daar onverbloemde twijfels over, maar geen pessimisme" [ibid.]. Echter, 'geen pessimisme' is slechts dan realistisch als het ontwerpperspectief centraal komt te staan.

## 5. *De ontarding: de mechanisering van bestuur*

### 5.1 *De zone van isolatie*

Onder invloed van het dominante mechanistisch wereldbeeld en bedenkelijke opvattingen over organiseren ontstond het beeld van de organisatie als machine bestuurd door management. Invloedrijk bleek het absurde idee omtrent management als een generieke functie. Generiek management uitgeoefend door de 'beroepsmanager' is compleet ontkoppeld van het type activiteiten waar het management betrekking op heeft. Grondige specifieke kennis omtrent die activiteiten wordt niet nodig geacht, want 'managen' is overal methodisch hetzelfde, waarbij het gaat om zaken als plannen, budgetteren, dirigeren, controleren, disciplineren, en evalueren. Deze opvatting is een ernstige dwaling, maar helaas, "the disastrous concept of the wonderfully mobile 'professional' manager – the person trained in a classroom who by definition could manage any kind of business (or indeed non-business) without knowing anything about it – had arrived" [9, p. 43]. Dit is ook bij de overheid op omvangrijke wijze geschied [18, 28].

Omdat inhoudelijke kennis en kunde ontbreekt ontstaat onvermijdelijk de eerder besproken *zone van isolatie* tussen de bestuurder en het bestuurde. Nogmaals wordt benadrukt dat dit principieel verschilt van het hiervoor geschetste circulaire besturingsproces van betekenisgeving en actie dat in stand gehouden wordt door experts en professionals. Door de onmacht van de generieke bestuurder worden noodzakelijkerwijs ook generieke besturingsbeginselen toegepast. Binnen de dominante visie hebben die het mechanistisch karakter van 'planning en bewaking' de vorm van targets, (prestatie)contracten, mijlpalen, aansturing, toetsing, sancties, enzovoort. Het is



het jargon dat zekerheid omtrent de realisatie van beleid moet suggereren. De eerder genoemde beleidskloof leert dat het een schijnzekerheid betreft.

Een illustratief voorbeeld is het beleidsinitiatief de Gemeentelijke Basisadministratie te veranderen in de Basisregistratie Personen (BRP). Bij de start van het initiatief in 2004 werden de kosten voor de ontwikkeling begroot op €26 miljoen. Moeilijkheden gedurende de looptijd van deze activiteiten werden stevast geadresseerd met voornoemd besturingsgereedschap: planning en bewaking, aansturing, besluitvorming, budget, audits, reviews en toetsen. Het gereedschap bleek niet te werken. Sterker nog, het gereedschap is mede de oorzaak van falen. Medio 2017 worden de BRP activiteiten gestopt nadat inmiddels €100 miljoen was uitgegeven en naar verwachting nog meer dan het dubbele zou moeten worden besteed [16]. Slechts een beperkt deel van de oorspronkelijk beoogde functionaliteit is beschikbaar.

Een recent voorbeeld van de mechanisering van bestuur is het eerder genoemde Intergraal Zorg Akkoord (IZA). Ondanks te enorme, nog nauwelijks te overziene complexiteit, die zich ook nog onvoorspelbaar tijdens het veranderingsproces manifesteert, gaat men uit van de bekende bestuursriedel: "De IZA partijen maken in het akkoord afspraken om de hierboven beschreven transitie te realiseren. In totaliteit is het een werkagenda waar we ons aan verbinden. We zullen de voortgang en haalbaarheid regulier toetsen" [14, p. 12]. Dit is dus het even onnozele als beangstigende beeld: 'we maken afspraken en we toetsen'. Kennelijk gaat de rest vanzelf. Kernaspecten zijn verantwoordelijkheden, afspraken, afrekenen, evalueren en bestuurlijk overleg, met als waarschuwing: "escalatie is nodig als afspraken niet worden nagekomen of de voortgang onvoldoende is" [14, p. 26].

## 5.2 *De vooronderstelde helderziendheid*

De eerder genoemde zone van isolatie ontstaat ook anderszins. Het uitbesteden van overheidswerk aan 'de markt' brengt welhaast onontkoombaar een scheiding tussen beleidsformulering en uitvoering te weeg, daar uitvoering – uiteraard tegen de laagste kosten die via het verplichte aanbestedingsritueel verondersteld worden nauwkeurig te zijn vastgesteld – door marktpartijen ter hand kan worden genomen: "de scheiding tussen beleid en uitvoering is sinds de jaren negentig ook in Nederland een mantra van overheidsbeleid" [23, p. 144]. Het dominante managersdenken dat in die periode werd verweven met het neoliberalisme in economie en politiek heeft ook het bestuurlijk denken in haar greep en veroorzaakt (mede) de geringe aandacht voor de uitvoering van beleidsintenties. Immers, uitbesteding impliceert geringe betrokkenheid bij de realisatie van beleidsintenties. De aldus gecreëerde afstand maakt dat besturing plaats vindt via de eerder genoemde mechanistische bestuursinstrumenten. Flexibiliteit is afwezig daar wat niet contractueel is geregeld niet kan worden geadresseerd: "Door het systeem van aanbesteden aan marktpartijen zetten betrokkenen elkaar op slot. Elk probleem en elke oplossing moet van te voren bedacht zijn en vastgelegd in contracten" [23, p. 183]. Dit vooronderstelt een enorme helderziendheid. De veronderstelling is absurd in het licht van de geschetste initiële onbepaaldheid en onzekerheid, alsook de emergente karakteristieken van de realisatie van een niet-triviaal beleidsinitiatief. Gegeven deze karakteristieken voldoen het mechanistische bestuursgereedschap totaal niet aan de eerder genoemde Wet van de Vereiste Variëteit, hetgeen eveneens bijdraagt aan beleidsfalen.

## 6. *Dubbel falen: enige voorbeelden van falende analyses van beleidsfalen*

### 6.1 *Het onderzoek naar falende toepassingen van informatietechnologie (IT)*

In 2014 onderzocht een parlementaire onderzoekscommissie de zich voortslepende malaise met IT initiatieven bij de overheid. De titel van het eindrapport verraadt direct al de conceptuele bril: het gaat om een onderzoek naar 'IT projecten' onder de twijfelachtige aanname dat mislukkingen met IT vooral IT issues betreffen [21]. Het eerder genoemde fundamentele ontwerpinzicht leert anders. Het onderzoek verraadt het mechanistische bestuursperspectief, hetgeen onder andere blijkt uit de observaties die de commissie heeft geformuleerd [21, p. 9]. Drie voor de hand liggende observaties betreffen de aanleiding voor het onderzoek: (1) het niet onder controle hebben van IT projecten, (2) geen politiek besef omtrent de wijdverbreide invloed van IT, en (3) het niet realiseren van IT beleidsambities. Naast deze observaties bevestigen ook andere observaties de conceptuele bril van de onderzoekscommissie: (4) de gebrekkige verantwoordings- en besluitvormingsstructuur bij IT projecten, (5) onvoldoende inzicht in kosten en baten, (6) zwak projectmanagement, (7) perverse prikkels in IT aanbestedingstrajecten, en (8) onprofessioneel contractmanagement. Relevante observaties zijn: (9) gebrekkige IT kennis bij de overheid, en (10) het ontbreken van lerend vermogen op IT gebied bij de overheid. De observatie omtrent de gebrekkige IT kennis verwijst naar het ontbreken van de competentie voor beleidsproductie waarbij het vooral dient te gaan om organisatorische kennis waarin kennis over informatie- en IT systemen is begrepen. Terecht wordt gewezen op het ontbreken van lerend vermogen ter zake IT bij de overheid. Niettemin, het

ontstaan van dit lerend vermogen vereist niet alleen een adequate organisatorische entiteit die het lerend vermogen belichaamt, maar ook dat de kernoorzaken van falende IT initiatieven worden begrepen. Die kernoorzaken hebben te maken met hetgeen eerder is betoogd. Het zijn precies deze kernoorzaken die de parlementaire onderzoekscommissie, gegeven de conceptuele bril, zijn ontgaan.

Typisch voor de bestuurlijke onmacht stelt de onderzoekscommissie (dus) niet voor te investeren in organisatorische ontwerp-kennis betreffende alle multidimensionale organisatorische aspecten (met daarin begrepen ontwerp-kennis omtrent informatie- en IT systemen). In tegendeel, de voorstellen bevestigen het mechanistische bestuursperspectief en betreffen: regels en procedures, besluitvorming, verantwoording, projectmanagement, managementsturing, inkoop en verwerving, en dergelijke noties. Veel wordt ook verwacht van het ‘rapportage model’ voor grote IT projecten [29]. De rapportage betreft vragen omtrent het projectresultaat, doorlooptijd, kosten, voortgang, etc. Dergelijke vragen zijn niet toepasselijk bij de start van een niet-triviaal beleidsinitiatief aangezien ze niet beantwoord *kunnen* worden, gegeven de onvermijdelijke initiële onbepaaldheid en onzekerheid. Gedwongen beantwoording van deze vragen leidt dus tot een rapportage over een schijnwereld.

## 6.2 *Het mislukte beleidsinitiatief betreffende de Basisregistratie Personen.*

Eind 2017 wordt de Commissie Basisregistratie Personen ingesteld om het hierboven beschreven echec te onderzoeken. In 2018 presenteert de commissie haar bevindingen in het rapport getiteld “Niet te stoppen. Onderzoeksrapport over de aansturing en besluitvorming omtrent de operatie Basisregistratie Personen (BRP)” [5]. Elders hebben wij beschreven dat het BRP beleidsinitiatief een aanzienlijke verandering van de sociale organisatie betreffende persoonsgegevens impliceert [12]. In het licht van het eerder besproken fundamentele ontwerp-inzicht dient die organisatie eerst ontworpen te worden aler over het ontwerp van informatiesystemen kan worden gesproken. Dit fundamentele inzicht is de commissie ontgaan. Meer nog, de focus van het onderzoek op ‘aansturing en besluitvorming’ verraadt de conceptuele karakteristieken van de mechanistische bestuursoptiek. Niet verwonderlijk want de onderzoekscommissie onderzocht de BRP misère vanuit het perspectief van bestuurskunde en werd daarbij ondersteund door een onderzoeksteam van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Dit bepaalt dus de conceptuele bril van de commissie waarmee de BRP misère wordt geanalyseerd. Zoals gezegd, ‘aansturing en besluitvorming’ zijn kernaspecten die in de titel van het onderzoeksrapport worden genoemd en ook de werkwijze van de commissie bepalen: “In haar werkzaamheden heeft de commissie het accent gelegd op het in beeld brengen van de feiten die zijn voorgevallen in de aansturing en besluitvorming omtrent het programma modernisering GBA/operatie BRP (mGBA/oBRP) in de onderzoeksperiode van 5 maart 2009 tot en met 5 juli 2017” [5, p. 6]. Deze onderzoeksbias betreffende ‘aansturing en besluitvorming’ laat andere oorzaken – in onze ogen kernoorzaken – voor de BRP misère buiten beeld. Sterker nog, de ‘feiten’ worden niet zelden geïdentificeerd en geïnterpreteerd als feiten betreffende ‘aansturing en besluitvorming’ onder de aanname juist daarin, ondanks het complexe, niet-triviale karakter van het BRP initiatief, de sleutel ligt tot het voorkomen van de BRP misère. Dit is even merkwaardig als, om maar een voorbeeld te geven, wanneer een bedrijf dat beoogt een veilig, efficiënt en geluidsarm vliegtuig te ontwikkelen daarbij vooral focust op de structuren voor aansturing en besluitvorming in plaats van op de competentie een dergelijk vliegtuig te ontwerpen en te bouwen.

Ook de Tweede Kamer droeg in belangrijke mate bij aan de blikvernaauwing door slechts meer inzicht te verlangen omtrent “wat er precies gebeurd is in de aansturing en besluitvorming omtrent oBRP” waarbij helder moet worden “wie op welk moment over welke informatie over de voortgang van de oBRP beschikten” en “wanneer duidelijk was dat de planning niet werd gehaald en het budget werd overschreden” [5, p. 5]. Het gaat dus weer over de traditionele mechanistische bestuursaspecten, zoals aansturing, planning, besluitvorming, budgetten, verantwoordelijkheden, contracten, resultaatverplichtingen en controle. Deze traditionele bestuurs-riedel leidt tot niets.

## 6.3 *Het parlementair onderzoek in 2020 naar de problemen bij uitvoeringsorganisaties*

Het onderzoek betrof meer specifiek de anonimiteit in de relaties tussen burgers en de overheid: de overheid als onpersoonlijke ‘machine’ die burgers ernstig benadeelt. Een voorbeeld dus van de mechanisering van openbaar bestuur. Ook ging het om de geringe hulpvaardigheid die burgers ervaren omdat bureaucratie (wet- en regelgeving, protocollen en procedures) een burgercentrische dienstverlening verhinderen. Wij kunnen spreken van de *mechanisering* van oordeelsvorming en de daarmee verbonden erosie van moreel besef en verantwoordelijkheid binnen de onpersoonlijke overheid die IT systemen gebruikt in ‘communicatie’ met burgers. Van belang is het herstel van de ethisch-politieke relaties tussen burgers en de overheid [12]. Gebaseerd op vier fundamentele rechtvaardigheden hebben wij een dertiental karakteristieken gedefinieerd die voor dit herstel van belang zijn [12]. De onderzoekscommissie spreekt eenvoudigweg van “het verlies van de menselijke maat in het contact tussen de overheid en de burger” [22, p. 19]. De notie ‘menselijke maat’ wordt gedefinieerd als “recht

doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving” [22, p. 25]. Vanuit het perspectief van de burger worden belangrijke karakteristieken van de menselijke maat beschreven [22, p. 179]. De beschrijving geeft behartenswaardige in *wat*-taal geformuleerde wensen en eisen weer. De klemmende vraag is wederom *hoe* die wensen en eisen worden gerealiseerd? De onderzoeksvraag van de commissie belooft in dit verband niet veel goeds: “Welke oorzaken van problemen zijn terugkerend bij uitvoeringsorganisaties én in de rol en informatiepositie van de Tweede Kamer daarbij? En hoe kan met dit ontstane inzicht de uitvoerbaarheid van beleid in het parlementaire proces (beter) gewaarborgd worden om tevens oog te blijven houden voor ‘de menselijke maat?’” [22, p. 20]. Wat opvalt is dat de oplossingsrichtingen, ten onrechte, reeds in de onderzoeksvraag besloten zijn. Het gaat kennelijk om de ‘rol en informatiepositie’ (wat dat ook moge betekenen) van de Tweede Kamer, alsook om het ‘parlementaire proces’. Ook bij de onderzoekscommissie is de bestuurlijke insteek, gegeven de bezetting, dominant, hetgeen leidt tot oppervlakkige of zelfs triviale aanbevelingen [22, pp. 14-16]: “(1) praat met de burger en de uitvoeringsorganisaties, (2) schenk meer aandacht aan de uitvoerbaarheid van beleid en aan doenvermogen, (3) signaleer en adresseer problemen in de uitvoering zo snel mogelijk, (4) creëer meer vertrouwen binnen de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties, (5) verbeter de kennis- en informatiepositie van de Tweede Kamer, (6) geef de uitvoering meer waardering en de professionals meer zeggenschap, (7) evalueer de impact van deze aanbevelingen een jaar na behandeling in de Tweede Kamer”. De herhaaldelijk in het rapport genoemde wonderlijke term ‘doenvermogen’ betreft de praktische hanteerbaarheid van wet- en regelgeving: begrijpelijk en uitvoerbaar voor burgers en professionals. De term verwijst dus naar een capaciteit van burgers en professionals. In het licht van het eerder besproken fundamentele ontwerpinzicht is duidelijk dat deze capaciteit slechts adequaat beschouwd kan worden in het ontwerpproces van de sociale organisatie en de *functionele relaties* die daarbij spelen, zoals die tussen burgers en uitvoeringsprofessionals.

Onduidelijk blijft hoe de aanbevelingen van de onderzoekscommissie op zichzelf de karakteristieken van de menselijke maat gaan realiseren. De cruciale vraag wat nodig is om die karakteristieken daadwerkelijk in de organisatie van uitvoeringsinstanties te realiseren komt niet aan de orde. Verbijsterend is dus, mede in het licht van het frequente beleidsfalen, dat ook de commissie geen enkele gedachte wijdt aan dit fundamentele aspect. Of is het zo dat ‘meer vertrouwen binnen de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties’ of de ‘informatiepositie van de Tweede Kamer’ als vanzelf leidt tot meer ‘doenvermogen’ bij burgers, meer zeggenschap bij professionals, en het realiseren van de karakteristieken van de menselijke maat? Het is als de commissie die een ernstig probleem met een type auto onderzoekt en verbeteringen verwacht van meer vertrouwen ‘binnen de driehoek marketing, verkoop en dealers’. Er is meer te verwachten van aandacht voor het ontwerp van de auto. Ontwerpen is, zoals eerder benadrukt, van belang voor technische systemen, maar evenzeer voor socioculturele systemen. Iemand die serieus de scope en complexiteit van de karakteristieken omtrent de menselijke maat tracht te doorgronden begrijpt dat de aanbevelingen van de commissie even naïef als ontoereikend zijn. Hoe komt dit? Afgezien van de eerder genoemde twijfelachtige onderzoeksvraag draagt ook de samenstelling van de commissie, alsook de geraadpleegde personen en literatuur bij aan de politiek-bestuurlijke blikvernaauwing. Het getuigt allemaal van een deprimerende hopeloosheid.

## 7. *Probeersels: radicaal andere ideeën over openbaar bestuur en parlement*

Eerder werd genoemd: “de bestuurskunde wil niet alleen beschrijven hoe het openbaar bestuur in elkaar zit en verklaren waarom het werkt zoals het werkt, maar wil ook de aldus opgedane kennis beoordelen en eventuele aanbevelingen doen voor verbetering” [6, p. 361]. Echter, fundamenteel nieuwe inzichten voor verbetering lijken te ontbreken. Belangrijke inzichten waren reed bekend of kwamen van elders. Zo is het *institutionele* perspectief op het door Montesquieu in de achttiende eeuw geformuleerde organisatorische beginsel van de Trias Politica nog immer dominant, terwijl fundamentele wetten voor besturing, zoals de Wet van Vereiste Variëteit en de Wet betreffende Holistische Besturing, werden geformuleerd vanuit de Algemene Systeemtheorie. Bij beleidsintenties worden deze wetten overigens door de overheid totaal genegeerd, mede veroorzaakt door de eerder besproken mechanisering van bestuur. Hieronder volgen enige andere ideeën over openbaar bestuur en het parlement.

### 7.1 *Drie facetten van burgerparticipatie*

Voor het terugwinnen van vertrouwen in de politiek hebben wij een aantal benaderingen uitgewerkt: de participatieve, ethische, en professionele benadering [12]. Bij al deze benaderingen speelt burgerparticipatie een belangrijke rol, waaronder het repareren of voorkomen van de inherente onvolkomenheden van de democratie. In het geval van de participatieve benadering gaat het om het ‘present maken’ van de belangen van burgers bij beleidsaangelegenheden. Dit past bij een moderne opvatting omtrent de Trias Politica met drie beleidscompetenties die wij hieronder kort zullen bespreken. Binnen de ethische benadering is burgerparticipatie een ethisch categorisch imperatief, uitgaande van ethisch-politieke relaties [12]. Het karakter van de burger-

participatie bij beleidsaangelegenheden bepaalt of en in hoeverre aan het ethisch categorisch imperatief wordt voldaan in de relaties met de overheid. Tenslotte, de professionele benadering betreft het dichten van de kloof tussen de formulering van beleidsintenties en hun realisatie. De inbreng van burgers verhoogt de kwaliteit van beleidsproductie en men kan argumenteren dat alleen zo aan de Wet van de Vereiste Variëteit kan worden voldaan. Meer nog, burgerparticipatie voorkomt dat burgers de dupe worden van beleidsmatig wensdenken en maakbaarheidsillussies. Omdat het dichten van de kloof slechts kan geschieden in het ontwerpproces van de sociale organisatie die met het beleidsinitiatief wordt beoogd, en omdat slechts in het ontwerpproces de belangen van burgers adequaat aan de orde kunnen komen, is burgerparticipatie (dus) bij het ontwerpen van de sociale organisatie van belang. Samenvattend, vanuit het standpunt van het ontwerpen van de sociale organisatie zorgt burgerparticipatie dat (1) de belangen van burgers in het ontwerp worden verankerd, (2) de functionele relaties tussen burgers en de overheid adequaat worden vastgesteld, en (3) dat de kwaliteit van het ontwerp wordt verhoogd. Omgekeerd, vanuit het standpunt van de burgers biedt ontwerpen (4) mede de operationalisatie van burgerparticipatie als ethisch categorisch imperatief, (5) het serieus nemen van burgerparticipatie, anders dan het voor de vorm uitvoeren van een ritueel proces, en (6) de basis voor het terugwinnen van vertrouwen van burgers in de politiek.

## 7.2 *Burgerparticipatie en burgerschap*

Binnen een socioculturele complexiteit gaat het om betekenis, zingeving, interpretatie, en ethiek (normen en waarden). Zinvol participeren in het politieke domein vooronderstelt dus dat dit domein voor burgers begrijpbaar is en betekenis heeft, zodat burgers zinnig kunnen denken en handelen binnen het politieke domein. Zonder betekenis omtrent een gedeelde wereld is het onmogelijk destructieve sociale en politieke fragmentatie en desintegratie te overkomen. Historicus en socioloog Rosanvallon stelt: “The problem today is not one of citizen passivity, but rather the failure to develop a comprehensive understanding of problems associated with the organization of a shared world” [24, p. 22]. Een door burgers gedeelde betekenis van hun sociale context is een voorwaarde voor zinvolle participatie. Het gaat om de gemeenschap van burgers die, in weerwil van het pluralistische karakter van de samenleving, de gemeenschap erkennen als de betekenisvolle gedeelde wereld van denken en handelen. Het ontbreken van betekenis is het kernprobleem: “the problem today is an absence of meaning, rather than an absence of will” [24, p. 306]. Zoveel lijkt duidelijk: een voor burgers begrijpbare en betekenisvolle sociaal-politieke wereld vereist dat zij daarin participeren. Dit is het fundamentele belang van burgerparticipatie en de basis voor burgerschap. In plaats van het eerder genoemde *institutionele* perspectief op de Trias Politica is een *participatief* perspectief gewenst.

## 7.3 *Een moderne visie op de Trias Politica*

Over de politieke orde wordt niet al te positief gedacht en het wantrouwen van burgers in ‘de politiek’ is zeer groot [12]. Burgerparticipatie is een kernbeginsel voor het terugwinnen van vertrouwen. In dit licht hebben wij een moderne visie op de politieke orde en de Trias Politica geformuleerd, waarbij de politieke orde gedefinieerd wordt als: “het geheel van het parlementair stelsel en de drie organisatorische competenties die de Trias Politica vormgeven – (1) de beleidproducerende, (2) de beleidsuitvoerende, en (3) de beleidsevaluerende en beleidscorrigerende competentie – waarin participerende burgers zijn begrepen die de politieke orde (mede) vormgeven en omgekeerd door de politieke orde worden gevormd” [12, p. 52]. Deze moderne visie op de politieke orde past in de geargumenteerde transitie van de representatieve naar de *participatieve parlementaire democratie*, omdat vertrouwen slechts *in* het politieke proces zelf kan ontstaan en niet via controle of correctie achteraf [12]. In voorgaande definitie is het socioculturele inzicht herkenbaar dat het sociale individu en de externe wereld moeten worden gezien als elkaar wederzijds beïnvloedend. De moderne definitie van de Trias Politica spreekt van een organisatorische competentie omdat elke sociale competentie uiteindelijk berust op vormen van organiseren [10]. Een organisatorische competentie wordt gezien als een geïntegreerd geheel van kennis, vaardigheden, cultuur en middelen voor het voortbrengen van producten en diensten. In dit verband dus drie competenties betreffende de Trias Politica. De laatste fase van beleidsproductie is de operationele realisatie (in gebruik nemen/toepassen) heeft een innige relatie met de competentie voor beleidsuitvoering. Uiteraard berusten die drie competentie tevens (en vooral) op de individuele competenties (kennis, vaardigheden, attitudes) van bij de competentie betrokken individuen: burgers en professionals. Participerende burgers maken dus deel uit van de drie competenties van de Trias Politica. De vraag hoe dat dient hebben wij elders besproken [12].

Burgerparticipatie bij beleidsproductie geschiedt in het ontwerpproces van de sociale organisatie, zoals hiervoor is genoemd. Uiteraard moet de competentie voor beleidsproductie organisatorisch verankerd worden. Die organisatie is aangeduid als het Instituut voor Sociale Organisatie. Dit instituut heeft relaties met andere instituten, waaronder het parlement, en is instrumenteel voor het adequaat organiseren van burgerparticipatie

[12]. Krachtens de ontwerpcompetentie, die in het instituut is verankerd, is het instituut ook instrumenteel voor beleidsevaluatie en beleidscorrectie. Immers, beleidsevaluatie vooronderstelt ontwerp-kennis teneinde de oorzaken van zekere beleidsmanifestaties te kunnen vaststellen, terwijl beleidscorrectie wederom ontwerp-kennis vooronderstelt voor het (deels) aanpassen van de sociale organisatie. Ook voor de competentie voor beleidsevaluatie en beleidscorrectie is burgerparticipatie dus cruciaal: het zijn de burgers die de manifestaties van beleid (mede) ervaren. In dit verband is de *synchrone terugkoppeling van beleidseffecten* voorgesteld in plaats van de huidige asynchrone terugkoppeling, teneinde de (schadelijke) effecten van beleidsinitiatieven tijdig te onderkennen. Een van de aanbevelingen van de onderzoekscommissie betreffende uitvoeringsorganisaties die eerder is genoemd luidt “signaleer en adresseer problemen in de uitvoering zo snel mogelijk” [22]. Tenslotte de competentie voor beleidsuitvoering. Traditioneel is dit het domein van professionals in de verschillende uitvoerende gebieden. Echter, ook hier is burgerparticipatie in productieve zin denkbaar en ook meer en meer het geval, variërend van mantelzorg tot buurtveiligheid.

#### 7.4 *Resumé van bestuurlijke inzichten*

Aanvullend aan de Wet van de Vereiste Variëteit, de Wet van Holistische Besturing en het fundamentele ontwerp-inzicht, resumeren we volledigheidshalve de eerder genoemde inzichten als bestuurlijke inzichten: (1) niet-triviale beleidsintenties kenmerken zich door onvermijdelijke initiële onbepaaldheid en onzekerheid, (2) er is geen planbare weg van de initiële (*functionele*) *wat*-taaluitingen naar de uiteindelijke (*constructionele*) *hoe*-taaluitingen, (3) de transitie naar de *hoe*-taaluitingen is emergent en vindt plaats in het inquirerend proces van ontwikkelen/ontwerpen; aansluitend volgt het proces van maken/bouwen, (4) deze twee fases van beleidsrealisatie hebben een principiële verschillend karakter: het proces van ontwikkelen/ontwerpen is emergent en niet planbaar, het proces van maken/bouwen is algoritmisch en planbaar, (5) er valt pas iets te plannen als de uitkomst bekend is, (6) besturing is een inherent, integraal en onlosmakelijk aspect van het realisatieproces van beleidsintenties, (7) besturing betreft het circulair proces van betekenisgeving en actie: wat moet gebeuren volgt uit de interpretatie door experts en professionals van hetgeen is geschied, (8) de ontkoppeling van besturing van het realisatieproces leidt tot de onproductieve zone van isolatie en principiële bestuurlijke onmacht, (9) alle niet-momentane organisatievraagstukken zijn ontwerp-vraagstukken, (10) burgerparticipatie bij de realisatie van beleidsintenties is de enige manier om aan de fundamentele besturingswet, de Wet van de Vereiste Variëteit, te voldoen.

### 8. *Het dichten van de kloof tussen de sociale wetenschappen en de ontwerp-wetenschappen*

Binnen de sociale wetenschappen zijn behartenswaardige inzichten ontwikkeld omtrent de vele facetten van sociale entiteiten. Daarbij gaat het om gedrag, motivatie, werkcondities, cultuur en communicatie, maar ook om zaken als leiderschap, beloning, prestatiecriteria, besluitvorming, etc. Een ernstig probleem is de historisch gegroeide kloof tussen de sociale wetenschappen en de ontwerp-wetenschappen. Organisatiekunde als ontwerp-wetenschap is een hoopvolle aanzet om op belangrijke terreinen convergentie tussen beide wetenschappen te realiseren [10, 11]. In het kader van deze beknopte notitie geven we drie voorbeelden. Ten eerste het ontwerpen van essentiële organisatorische modellen (sociale interactiepatronen) die gebaseerd zijn op de sociale communicatietheorie van Habermas [7]. De sociale interactiepatronen vormen daarmee de basis voor het kunnen toepassen van andere inzichten uit de sociale wetenschappen, zoals de volgende voorbeelden illustreren. Het tweede voorbeeld betreft de notie ‘betekenisvol werk’ dat een centraal aspect is van medewerkergericht organiseren. Gebaseerd op de binnen de sociale wetenschappen geformuleerde criteria voor betekenisvol werk zijn de criteria vertaald naar organisatorische eisen en ontwerp-principes waarmee de werkgerelateerde sociale interactiepatronen worden vormgegeven [11]. Tenslotte een belangrijk criterium dat thans bij de overheid aan de orde is betreft de notie ‘menselijke maat’ in de sociale interacties tussen burgers en de overheid. Uitgaande van vier fundamentele rechtvaardigheden die bij voornoemde interacties een rol spelen is de notie ‘menselijke maat’ vanuit het ontwerp-perspectief geoperationaliseerd en in interactiepatronen geconcretiseerd, zoals geschetst in [12]. Zonder de formele ontwerp-wetenschap voor sociale entiteiten blijven de behartenswaardige inzichten van de sociale wetenschappen krachteloos.

### 9. *De parabel van Kwakkelland – Welkom in de werkplaats van de afbraak!*

Diverse oorzaken leidden ertoe dat Kwakkelland ernstig in de versukkeling is geraakt, in belangrijke mate veroorzaakt door politiek onbenul dat onder andere de infantilisering van de overheid tot gevolg had. Politiek werd het strijd-toneel van onmacht en onkunde waarbij het parlement het theater vormde voor ongein en onfatsoen. In deze bubbel van treurnis kon het gebeuren dat essentiële nutsvoorzieningen voor burgers werden verkwanseld aan commerciële marktpartijen. Burgers werden er niet beter van wegens slechtere service en hogere

prijzen. Welkom in de werkplaats van de afbraak! Er kwam daarom een instituut 'Burger&Markt' om burgers tegen de zegeningen van de markt te beschermen. Dit lukte nauwelijks. Ook werd een omvangrijk perceptiecircus opgetuigd van toetsers (auditors en certificeerders) om marktpartijen van een goedkeuringsvinkje te voorzien. Ook dit stelde niets voor, want toetsen verbetert de kwaliteit van een product of dienst niet. Het zijn voorbeelden van een ijzeren bureaucratische wet: meer marktvrijheid leidt tot meer bureaucratie om de vrijheid te beteugelen of te bezegelen. Politiek geharrewar en onbenul zorgde er eveneens voor dat ook het onderwijs ruim in de versukkeling werd gedrongen. Scholen en universiteiten degradeerden tot lesfabrieken waarbij onderwijsgeld verknoeid werd aan managementongein. Kritische beoordeling van kennis en kunde had afgedaan, dit temeer om het door de tijdgeest gedreven verwijt van het creëren van een 'onveilige situatie' voor de leerling of student te vermijden. Zo kon vrijwel iedereen probleemloos de 'opleiding' doorlopen en werd aan de door management gedefinieerde 'output targets' voldaan. Middelmaticheid werd een deugd die breed werd gepropageerd en gepraktiseerd. Ook anderszins bleek men aan inhoudelijke kennis en kunde in Kwakkelland geen waarde te hechten. De directeur van de nog overgebleven Rijksdienst voor Energiebeleid was eertijds eigenaar van een keten van brillenzaken. Gebaseerd op een uitspraak van een bekend politicus had de eigenaar de pakkende slogan bedacht "een bril gemaakt met precisie geeft je weer visie". Geen wonder dat hij gevraagd werd voor een bestuursfunctie. Om de schijn van deskundigheid op te houden werd het hoofd niettemin aangesproken met de titel Hoofdingenieur-directeur. Allemaal geen probleem natuurlijk, want managen werd gezien als een generieke bezigheid. Bovendien is het karakter van financiële targets overal hetzelfde, zo stond op de achterflap van een boekje over modern management. Allengs nam de inhoudelijke kennis en kunde bij de overheid sterk af en nam de versukkeling verder toe, hetgeen o.a. bleek uit beleidsfalen zoals manifest in de reeds jaren bestaande kloof tussen de formulering van beleidsintenties en hun realisatie, alsook uit het feit dat de versukkelaars zich juridisch en bureaucratisch 'in de hoek hadden geschilderd'. Regels uit het verleden verhinderden het oplossen van huidige problemen. Veel zaken bleken ook onderling inconsistent. Zo belemmerden regels omtrent privacy de bestrijding van criminaliteit en hinderden belastingregels de bestrijding van armoede. Sociale verandering bleek lastig want er was altijd wel een regel waaruit bleek dat iets niet kon. Het motto in Kwakkelland was dan ook: "Alles is onmogelijk als je het maar wil!"

In een poging het tij te keren ging een parlementaire onderzoekscommissie, bestaande uit personen uit het hierboven geschetste metier, aan het werk. Het eindadvies legde de nadruk op het thema 'regeerkunde'. Wat dit precies inhield wist de commissie zelf ook niet maar de opleiding ter zake werd niettemin krachtig ter hand genomen. Aldus kwamen zeer veel regeerkundigen per hoofd van de bevolking beschikbaar, die, hoe kan het anders, ook hun weg vonden binnen de overheid. Om de versukkeling en het beleidsfalen tegen te gaan werd regeerkundig werk verricht. Terwijl de ellende voortetterde werd als medicijn overheidsbreed de 'ambtelijke besturingsdriehoek' ingevoerd en beschouwde men het streven naar meer vertrouwen tussen het parlement, departementen en uitvoeringsorganisaties als een probaat middel voor beleidssucces. Voor complexe beleidsintenties had men aanvullend besturingsgereedschap: krachtige aansturing, planning, besluitvorming, budgetten, verantwoordelijkheden, (prestatie)contracten, resultaatverplichtingen, controle en sancties. Helaas ging de versukkeling onverdroten verder. Maar met een groot leger aan communicatiemedewerkers werd toch nog een gunstig beeld geschetst.

Een verloren ziel schreef tegen beter weten in een pamflet op een digitaal platform over de regeerkundige onmacht. Kernboodschap: beleidsintenties realiseren vindt plaats in een ontwerpproces dat de transitie behelst van hetgeen gewenst of vereist is (*wat*) naar de uiteindelijke vormgeving (*hoe*). Het gaat niet om regeerkunde maar over ontwerpkunde, zeker ook in een sociale context. Dit is het domein van inhoudelijke kennis en kunde. Besturing maakt een inherent en integraal deel uit van dit domein. Personen zonder inhoudelijke kennis en kunde hebben hier niets te zoeken. Deze weigering van toegang betreft geen botte onvriendelijkheid maar een welwillende observatie omtrent een principiële onmacht, zoals een persoon die geen muziekinstrument bespeelt niets te zoeken heeft bij de fanfare. Met dank voor de belangstelling.

## Referenties

- [1] Algemene Bestuursdienst, *Werk aan uitvoering. Fase I: probleemanalyse*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2020
- [2] Algemene Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering*, Den Haag, Rapport 2883I, 2003
- [3] Archer, M.S. (Ed.), *Social Morphogenesis*, Dordrecht, Springer 2013
- [4] Ashby, W.R., Requisite variety and its implications for complex systems, *Cybernetics*, Vol. I, No. 2, 1958, pp. 83-99

- [5] Commissie BRP, *Niet te stoppen*. Onderzoeksrapport over de aansturing en besluitvorming omtrent de operatie Basisregistratie Personen (BRP), Den Haag, 2018
- [6] Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Twist, M.J.W. van, *Openbaar Bestuur – Beleid, organisatie en politiek*, Deventer, Kluwer 2012
- [7] Dietz, J.L.G., Mulder, H., *Enterprise Ontology*, Heidelberg, Springer 2020
- [8] Follet, M.P., *Collected Papers*, In: Metcalf, H.C., Urwick, L. (Eds.) *Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary Parker Follet*, London, Pitman 1941
- [9] Goodall, A., *Credible – The Power of Expert Leaders*, New York, PublicAffairs 2023
- [10] Hoogervorst, J.A.P., *Foundations of Enterprise Governance and Enterprise Engineering – Presenting the Employee-Centric Theory of Organization*, Berlin-Heidelberg, Springer 2017
- [11] Hoogervorst, J.A.P., *Practicing Enterprise Governance and Enterprise Engineering – Applying the Employee-Centric Theory of Organization*, Berlin-Heidelberg, Springer 2018
- [12] Hoogervorst, J.A.P., *Het terugwinnen van vertrouwen in de politiek – Gedachten over politiek verval en herstel, en de herwaardering van publieke ethiek en de gemeenschap*, Soest, Boekscout 2022
- [13] Hondeghem, A., Dooren, W. van, Rynck, F. de, Verschuere, B., Op de Beeck, S., *Handboek bestuurskunde – Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, Brugge, Vanden Broele 2017
- [14] Integraal Zorg Akkoord – Samenwerken aan gezonde zorg, Den Haag, September 2022
- [15] Korsten, A.F.A., *Inleiding in de bestuurskunde*, [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl) (geraadpleegd 26 oktober 2021)
- [16] Lonkhuyzen, L., Stockmans, D., Hoe de overheid 100 miljoen uitgaf aan drie ICT mislukkingen, *NRC*, 1 december 2017
- [17] Macionis, J.J., Plummer, K., *Sociology* (4th ed.), Harlow, Pearson Education 2008
- [18] Mazzucato, M., Collington, R., *The Big Con – How the Consultancy Industry Weakens our Business, Infantilizes our Governments and Warps our Economies*, London, Allen Lane 2023
- [19] Mintzberg, H. *The Rise and Fall of Strategic Planning*, New York, The Free Press 1994
- [20] Overmans, T., Honingh, M., Noordegraaf, M., *Maatschappelijke Bestuurskunde*, Den Haag, Boombestuurskunde 2023
- [21] Parlementair onderzoek, *Parlementair onderzoek naar ICT projecten bij de overheid*, Document 33 336, Den Haag 2015
- [22] Parlementair onderzoek, *Klem tussen balie en beleid*, Verslag Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, Rapport 35 387, Den Haag 2021
- [23] Quené, M., *Voorbij de Management-maatschappij. De invloed van management op werk, democratie en vrijheid*, Rotterdam, Lemniscaat 2018
- [24] Rosanvallon, P., *Counter-Democracy – Politics in an Age of Distrust*, Cambridge, Cambridge University Press 2008
- [25] Simon, H.A., *The Sciences of the Artificial*, Cambridge, MIT Press 1969
- [26] Staatscommissie, Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, Hoge Dijken – Democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam, Boom 2018
- [27] Taleb, N.N., *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*, London, Penguin Books 2010
- [28] Tjeenk Willink, H., *Groter denken, kleiner doen*, Amsterdam, Prometheus 2018
- [29] Tweede Kamer, *Rapportage model grote ICT projecten*, Den Haag, Document 26 643-I28, 2008
- [30] Weick, K.E., *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks, Sage Publications 1995
- [31] Winograd, T., Flores, F., *Understanding Computers and Cognition: A New Foundation for Design*, Boston, Addison-Wesley 1987