

**Onderzoek naar het mislukken van IT-projecten bij de overheid** laat een aantal patronen zien. De overheid, concludeert Niels Groen, is nauwelijks in staat haar projecten te beheersen. Genomen maatregelen werken vaak averechts. Wat te doen? Een agile ontwikkelmethode kan uitkomst bieden. Maar deze methode staat haaks op het werken van de overheid.

door: NIELS GROEN beeld: ANP

Formalisering werkt averechts, realisme wordt niet beloond, opdrachtgevers zijn niet betrokken

# OVERHEID KRIJGT GEEN GRIP OP IT-PROJECTEN

**D**e parlementaire onderzoekscommissie, onder leiding van kamerlid Ton Elias, heeft recentelijk opdracht gegeven voor het onderzoeken van een aantal grote IT-projecten zoals het Elektronische Patiënten Dossier, C2000 en de OV-chipkaart. Een extern bureau moet meer duidelijkheid creëren over waarom het de overheid zo vaak niet lukt om haar IT-projecten beheersbaar te houden. Dergelijk onderzoek is niet nieuw: de Algemene Rekenkamer publiceerde al in 2007 een tweedelig onderzoeksrapport over de lessen uit geëscaleerde IT-projecten bij de overheid. Waarom heeft de overheid desondanks nog steeds zoveel moeite met haar IT-projecten? Wetenschappelijk onderzoek naar escalatie van IT-projecten bij de overheid brengt een aantal patronen aan het licht die duidelijk maken waarom het voor overheidsorganisaties zo moeilijk is om dit te voorkomen. Projectescalatie is de wetenschappelijke term voor onbeheersbare projecten, gekenmerkt door het investeren van steeds meer geld in een falende projectaanpak.

## • Formalisering werkt averechts

Om de problemen uit het verleden te voorkomen is de tendens in de publieke sector om IT-projecten te onderwerpen aan een steeds formeler regime. Aanbestedingscontracten en specificaties worden uitgebreider en gedetailleerder, in een poging alle risico's nu wel te voorzien en uit te sluiten. De praktijk wijst echter uit dat dit het probleem niet oplost, maar vergroot. De voorbereidingstijd van projecten neemt exponentieel toe door de genoemde tendens. Projecten zijn vaak al een jaar of langer onderweg voordat er überhaupt een regel software is geschreven. Deze lange en dus kostbare voorbereidingstijd leidt alleen tot een grotere beheersbaarheid als de opdrachtgever vooraf precies weet wat hij wil, de ontwikkelaar precies weet hoe het moet worden gemaakt en onderweg niets verandert. Deze drie voorwaarden zijn zelden van toepassing in de complexiteit van IT-projecten.

IT-projecten bij de overheid zijn veelal



meerjarige trajecten, waarbij gaandeweg allerlei veranderingen optreden, zoals nieuwe (politieke) doelstellingen, nieuwe wetgeving of tussentijdse inzichten over aanpak en doelen. De veranderlijke aard van IT-projecten vereist daarom een flexibele en resultaatgerichte houding van opdrachtgevers en leveranciers. De toenemende formalisering leidt er echter toe dat leveranciersrelaties nu meer zijn gericht op het bewaken van contractuele afspraken, dan op het leveren van waardevolle resultaten. In plaats van dat beheersbaarheid toeneemt, lopen daardoor de projectkosten juist onverwachts op door juridisch getouwtrek en gepeperde rekeningen voor meerwerk.

## • Realisme wordt niet beloond

Grote en complexe IT-projecten zijn riskante ondernemingen. Realisme over de risico's wordt aan de kant van zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer niet beloond. Omdat een hoger kostenplaatje de kans op investering in een project verlaagt, schetsen opdrachtgevers liever een optimistisch beeld. Leveranciers die inschrijven op aanbestedingen zijn geneigd om in dit optimisme mee te gaan, uit angst zich te

diskwalificeren als ze te voorzichtig zijn. Gevolg van deze dynamiek is dat de benodigde doorlooptijd en het budget vaak schromelijk worden onderschat.

## • Druk op resultaten leidt tot inefficiëntie en irreële verwachtingen

In een democratie staan bestuurders onder druk van controlerende organen en de publieke opinie om hun beleid te verantwoorden en te legitimeren. Toonbare resultaten zijn dus van belang wanneer zij hebben besloten tot veelal omvangrijke investeringen in IT-projecten. Bij de huidige aanpak van vooraf specificeren, zitten de zichtbare resultaten echter meestal aan het einde van het project. De bestuurlijke druk om snel iets te laten zien, noopt de realiserende organisatie dan om prototypes op te leveren. Dit resulteert in inefficiënt gebruik van middelen, omdat prototypes geen waarde toevoegen aan het eindresultaat, maar wel een aanzienlijke hoeveelheid tijd en geld moet worden besteed aan de realisatie ervan. Bovendien wekken prototypes regelmatig irreële verwachtingen over de snelheid en kwaliteit van het eindresultaat: 'Als we dit al

hebben, kan het toch niet zo moeilijk meer zijn om het projectresultaat op te leveren?'

## • Opdrachtgevers zijn niet betrokken

Relaties tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers van IT-projecten bij de overheid worden gekenmerkt door gebrekkige betrokkenheid van de opdrachtgevers bij de realisatie. Opdrachtgevers menen te kunnen leunen op afgesloten contracten en daardoor niet direct betrokken te hoeven zijn bij wat de opdrachtnemer aan het doen is. Gevolg van deze situatie is dat opdrachtgevers vaak te laat ontdekken dat het niet goed gaat met hun project om tijdig bij te kunnen sturen. In sommige gevallen treedt ook het 95 procentssyndroom op: de opdrachtnemer gelooft ten onrechte dat het project bijna voltooid is. In deze situatie durft een opdrachtgever niet meer bij te sturen of nog een aanvraag voor meer budget te weigeren, uit angst het aanstaande resultaat mis te lopen. In werkelijkheid zijn er echter problemen in het project die de oplevering van het resultaat in de weg staan, waardoor het project steeds verder escaleert.

## Nieuwe inzichten

De commissie Elias zal waarschijnlijk geen nieuwe inzichten verschaffen over de oorzaken van escalatie van IT-projecten bij de overheid: de projecten waren te groot, de complexiteit werd onderschat, cruciale informatie over de voortgang kwam niet of te laat bij besluitvormers en de aanpak was niet flexibel genoeg om noodzakelijke tussentijdse veranderingen door te voeren. Ondanks deze inzichten blijven overheidsorganisaties worstelen met de beheersbaarheid van hun IT-projecten, omdat de beoogde oplossing in feite onderdeel van het probleem is. Pogingen om de beheersbaarheid te vergroten door uitgebreider te specificeren en gedetailleerdere contracten af te sluiten werken inefficiëntie en inflexibiliteit in de hand. Inefficiëntie is een belangrijke factor voor toegenomen kosten in projecten die doorgaans toch al met een optimistisch beeld waren gebudgetteerd. Inflexibiliteit is echter de allergrootste boosdoener; het zorgt ervoor dat bestuurders en managers door hun eigen project in een wurggreep worden genomen. Ruimte om te bewegen is noodzakelijk, omdat IT-projecten in de regel dermate complex zijn dat onmogelijk vooraf definitief kan worden vastgesteld wat er moet gebeuren, hoe het moet gebeuren en wat er gaat gebeuren. Alle inzichten over de oorzaken van onbeheersbare IT-projecten van de overheid ten spijt; zolang de oplossing in de verkeerde hoek wordt gezocht, zullen er ook in de toekomst nog heel wat van dezelfde onderzoeken volgen.



Niels Groen (niels.groen@blinklane.com) is consultant bij BlinkLane Consulting en werkt sinds 2010 aan zijn proefschrift (Universiteit van Maastricht) op het gebied van beheersbaarheid van IT-projecten bij de overheid.



## Agile ontwikkelen

Uit diverse praktijkcasussen blijkt inmiddels dat IT-projecten die een agile ontwikkelmethode hanteren, significant betere resultaten opleveren ten aanzien van beheersbaarheid en kwaliteit. De agile managementfilosofie staat echter haaks op de traditionele managementfilosofie die doorgaans geldt binnen de overheid (zie tabel). Voor een aantal overheidsorganisaties is de frustratie rondom de onbeheersbaarheid van hun IT-projecten zo hoog opgelopen, dat zij ondanks het grote verschil met de huidige manier van werken en denken, toch de overstap hebben gemaakt naar een agile ontwikkelmethode (zoals de Belastingdienst, CJIB en UWV). Deze organisaties ondervinden evenwel de spanningen die dit oplevert in een omgeving waar de ideeën van Max Weber (bureaucratie) en Frederick Taylor (scientific management) nog de norm zijn. Eén van de spanningen komt voort uit de gewoonte van het hoger management en bestuurders om vooraf zo veel mogelijk zekerheid te creëren met uitgebreide langetermijnplanningen en specificaties. Keer op keer blijkt echter dat het opstellen van planningen en specificaties over een lange termijn weggegooid geld is, omdat we niet goed zijn in het voorspellen van de toekomst (zeker niet de verre toekomst). De zekerheid die dit moet bieden is dus een schijnzekerheid. Bovendien creëert het een onwenselijke starheid in de aanpak, omdat een plan nu eenmaal moet worden gevolgd. In een agile ontwikkelmethode wordt om deze redenen minder aandacht besteed aan het maken en volgen van plannen, maar ligt de nadruk op omgaan met veranderingen. Een andere spanning bij het adopteren van een agile ontwikkelmethode komt voort uit de behoefte van managers en bestuurders om met rapportages en contracten controle af te dwingen. De administratieve en juridische processen die hier uit voortkomen kosten in de praktijk veel geld, maar leveren geen waarde op voor het beoogde resultaat. Controle komt in een agile ontwikkelingsmethode daarom niet meer voort uit rapportages en contracten, maar uit samenwerking en directe betrokkenheid. Om agile breder geadopteerd te krijgen binnen de IT-projecten van de overheid is het noodzakelijk dat overheidsmanagers en bestuurders hun afhankelijkheid van schijnzekerheid loslaten en directe betrokkenheid gaan tonen. De kans dat dit gebeurt wordt bepaald door het succes van de eerste organisaties die de stap naar agile hebben gewaagd en de snelheid waarmee men gaat inzien dat de huidige aanpak gewoonweg niet werkt.

Aspect	Traditioneel	Agile
Projectbeheersing	Vooraf plannen en specificeren, gestandaardiseerde opleverprocessen, vaste mijlpalen	Just-in-time iteratieve planning, kort-cyclische oplevering van producten, continu aanpassen op veranderingen
Kwaliteit	De dingen goed doen (plan-gedreven) Focus op efficiëntie en productiviteit (output)	De goede dingen doen (waarde-gedreven) Focus op effectiviteit en reductie van verspilling (outcome)
Organisatie	Scheiding van functies en verantwoordelijkheden, taakspecialisatie	Multidisciplinaire teams, gezamenlijke verantwoordelijkheid
Afstemming	Contracten en rapportages	Nauwe samenwerking en directe betrokkenheid
Risico's	Voorspellen en voorkomen of reduceren	Vroege confrontatie en anticiperen