

# **DE BODEMLOZE PUT**

Escalerend Commitment in Publieke IT-projecten

door

Niels Peter Groen

© 2015, Niels Groen  
Uitgeverij: Mosae verbo, Maastricht  
Omslag ontwerp: NGNG, Hoorn

Paperback ISBN 978 90 8666 381 1  
Gebonden ISBN 978 90 8666 382 8  
e-book ISBN 978 90 8666 383 5

NUR 740 / 801

Alle rechten voorbehouden

## Inhoudsopgave

Leeswijzer .....	1
<b>DEEL I: DE ESSENTIE</b> .....	<b>5</b>
Proloog door Lourens Visser .....	7
De bodemloze put van publieke IT-projecten .....	11
De evolutie van IT in de publieke sector .....	11
De problematiek .....	12
Het falen van publieke IT-projecten .....	13
Ineffectiviteit en escalerend commitment .....	15
Het potentieel van korte cycli en incrementele waardelevering .....	21
Politieke risico's .....	22
Een nieuw paradigma .....	23
<b>DEEL II: HET PROEFSCHRIFT</b> .....	<b>25</b>
Chapter 1 Introducing E-government Project Escalation as a Research Topic .....	26
The evolution of e-government .....	26
The problems facing e-government implementation .....	30
Understanding e-government project failure .....	31
Research questions .....	33
Dissertation outline .....	34

Chapter 2 The Perfect Storm: Contingencies Driving the Process of E-government Project Escalation .....	36
Introduction.....	36
Theory .....	37
Theoretical framework.....	40
Method .....	53
Project D .....	59
Project S .....	69
Project T .....	82
Project Q .....	95
Project P .....	103
Discussion.....	111
Chapter 3 Avoiding the Storm: Diminishing the Likelihood of E-government Project Escalation .....	119
Introduction.....	119
Theory .....	120
Theoretical framework.....	121
Method .....	122
Context.....	124
Objectives .....	126
Approach.....	128
Project results.....	137
Discussion.....	139
Chapter 4 Escaping the Storm: Project De-escalation in a Highly Politicised Environment.....	146
Introduction.....	146

Theory .....	147
Method .....	152
Context .....	154
Political values .....	156
De-escalation tactics .....	159
Outcome .....	165
Discussion .....	167
Chapter 5 Towards Better Theory on the Governance of E- government Projects.....	171
Implications for practice .....	175
Limitations and recommendations for future research .....	177
DEEL III: DE BESCHOUWING .....	195
Valorisatie .....	196
Berlin Brandenburg: Van luchthaven naar luchtkasteel .....	198
Epiloog door Ralph Hofman .....	201

## Leeswijzer

Dit boek gaat over hoe zoveel publieke IT-projecten veel meer geld kosten dan vooraf afgesproken en uiteindelijk weinig tot niets opleveren. Het bestaat uit drie delen. Het eerste deel omvat een voorwoord van Lourens Visser, de huidige CIO van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie, en de voormalige CIO van het Havenbedrijf Rotterdam. Daarnaast bevat het eerste deel een uitgebreide samenvatting van het proefschrift waarop dit boek is gebaseerd. Zodoende kan een lezer die geïnteresseerd is in de essentie van het boek volstaan met het lezen van deel I, waarbij hij aan de hand van deze leeswijzer nog specifieke verdiepingen kan naslaan in de overige twee delen.

Deel II omvat het volledige Engelstalige proefschrift waar dit boek op gebaseerd is. Het proefschrift begint met een inleidend hoofdstuk, waarin wordt uitgelegd wat de context en de kernvraag is die met het onderzoek wordt beantwoord. In het tweede hoofdstuk van het proefschrift worden vijf case studies gepresenteerd, drie van geëscaleerde projecten en twee van getroebleerde maar tijdig bijgestuurde projecten. Deze cases zijn geanalyseerd op gebeurtenissen en omstandigheden in het projectproces, die leidden tot een ineffectieve projectkoers en gebeurtenissen en omstandigheden die leidden tot de neiging om vol te blijven houden in de ineffectieve koers. Deze gebeurtenissen en omstandigheden, waarvan vooraf niet met zekerheid kan worden vastgesteld of ze zullen optreden in het project, noemen we contingenties. Voorafgaand aan de analyse is een synthese gemaakt van elementen uit bestaande studies ten aanzien van deze twee type contingenties. Vervolgens is onderzocht of er in de cases sprake was van projectescalatie, in de zin dat er een ineffectieve koers was waarin men geneigd was vol te houden, en welke

contingenties hieraan ten grondslag lagen, en in welke fase van het proces. Dit leidde tot een aantal van de theoretische proposities van dit boek.

In hoofdstuk 3 van een is een case study gepresenteerd van een project waarbij een specifieke aanpak was gehanteerd voor snelle feedback en frequente mogelijkheden om bij te sturen. Omdat dit project effectief bleek in het voorkomen van projectescalatie, is het als een kritieke case study gebruikt om theorie te genereren over hoe projectescalatie bij publieke IT-projecten kan worden voorkomen.

Hoofdstuk 4 van het proefschrift omvat een onthullende case study die inzicht geeft in de politieke motieven die een rol spelen bij de mogelijkheid tot de-escaleren van een publiek IT-project. Aan de hand van de case is een procesmodel gepresenteerd hoe een publiek IT-project in deze politiek beladen omgeving effectief kan worden gede-escaleerd.

In hoofdstuk 5 van het proefschrift wordt een integraal procesmodel gepresenteerd, waarin de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken zijn opgenomen. Tevens worden enkele implicaties van de studie behandeld; de betekenis die de bevindingen hebben voor hoe publieke IT-projecten worden aangepakt en aangestuurd, en de ethische vragen die studie oproept. Tot slot worden de limitaties van de studie besproken en suggesties gedaan voor toekomstig onderzoek.

Deel III van het boek vormt een beschouwing. In het hoofdstuk 'Valorisatie' gaat de auteur in op wat de waarde en betekenis is van hetgeen in de eerste twee delen is gepresenteerd. Daarnaast wordt aan de hand van een korte casus over de nieuwe luchthaven van Berlijn beschouwd hoe het onderwerp van dit boek ook van toepassing is in andere contexten dan publieke IT-projecten. Tot slot laat in Ralph

Hofman, managing partner van BlinkLane Consulting, in een epiloog zijn licht op het onderwerp schijnen.



# DEEL I: DE ESSENTIE

## Proloog door Lourens Visser

Uit mijn eigen ervaring weet ik dat IT-projecten complexe en daardoor onvoorspelbare ondernemingen zijn. Ze blijken zonder uitzondering complexer dan vooraf gedacht, ongeacht of het project in ontwerp-, aanbestedings-, realisatie-, of implementatiefase zit. Dat geldt voor projecten bij de overheid en semioverheid, maar ook in het bedrijfsleven. Zelfs met de meest uitgebreide voorbereidingen blijkt het keer op keer niet mogelijk om alle wendingen, veranderingen en tegenvallers in de uitvoering van IT-projecten voor te zijn. Dit komt doordat het succes van IT-projecten niet wordt bepaald door technologie alleen, maar door een complex samenspel van die technologie met mensen, organisaties en institutionele structuren. In de publieke sector is dit samenspel wellicht nog complexer dan in het bedrijfsleven, omdat daar ook op grotere afstand een veelheid aan belanghebbenden actief zijn, zoals ministeries, uitvoeringsorganen, Algemene Rekenkamer, Inspecties, Tweede Kamer, en burgers. Het is daarom niet verrassend dat IT-projecten in het publieke domein soms niet volgens plan verlopen of zelfs geheel mislukken. Wat minder begrijpelijk is, is dat overheden telkenmale eerst heel veel geld moeten besteden, voordat men ontdekt dat hun plannen niet blijken te werken. De onzekere aard van IT-projecten zou moeten betekenen dat we voorzichtig zijn en niet teveel tegelijk op het spel zetten, zeker niet wanneer het publieke gelden betreft. De opgeblazen verwachtingen resulteren echter vaak in hoog opgeschroefde ambities, met bijbehorende budgetten en tijdlijnen.

Toch weet ook ik hoe moeilijk het is om als eindverantwoordelijke voor een IT-project te moeten toegeven dat de ingeslagen koers niet werkt. Een van mijn meest leerzame ervaringen in dit opzicht betrof een project in mijn tijd als CIO bij het Havenbedrijf Rotterdam. Daar