

# Een kwestie van balanceren

## Opdrachtgeverschap binnen de overheid



*Ict-projecten bij de overheid liggen onder het vergrootglas. Er zijn tal van maatregelen voor projectbeheersing die kunnen helpen bij het vergroten van de slaagkans. De specifieke context van de overheidsprojecten vraagt om met een aangepaste 'bril' naar deze projecten te kijken en aanvullende of andersoortige maatregelen te treffen.*

**M&I/Partners/**

*Tekst: Wijnand Heijnen en George Leih, principal adviseurs bij M&I/partners*

**D**e overheid heeft geen goede naam als het gaat om ict-projectmanagement. De commissie-Elias concludeerde eind 2014 al dat het sturingsinstrumentarium voor ict-projecten bij de overheid niet toereikend was, introduceerde basisregels en deed aanbevelingen voor onder andere een betere projectbeheersing.

Vaak wordt het falen van ict-projecten gewijd aan de specifieke context waarin de overheid opereert. Of dat een volledige verklaring biedt, is echter zeer de vraag. Uit onderzoeken in de afgelopen jaren komt het beeld naar voren dat de kwaliteit van de inrichting en uitvoering van het opdrachtgeverschap in belangrijke mate het succes of falen bepaalt.

### Projectdoelstellingen

Binnen de overheid spelen altijd meerdere belangen een rol. Risico's voor projecten ontstaan wanneer men te veel belangen wil dienen en doelen te abstract formuleert. Een teveel aan doelen maakt een project in feite doelloos. Bij het formuleren van de doelstelling speelt mee dat ict-projecten in de overheid vaak erg omvangrijk zijn. De kans dat zeer omvangrijke ict-pro-

jecten mislukken is eenvoudigweg juist al vanwege die omvang erg groot. Houd projectdoelen daarom eenvoudig en enkelvoudig. Zorg voor een goede stakeholderanalyse en blijf gedurende het gehele project alert op uitbreiding van de projectdoelen.

### Niveau van opdrachtgeverschap

Het beleggen van het opdrachtgeverschap vindt normaal gesproken plaats op het niveau van de directie. De directie is verantwoordelijk voor het verder vormgeven van het project en de sturing hierop. In de praktijk echter is vaak sprake van het 'door-delegeren' van het opdrachtgeverschap naar een vakdirecteur of afdelingshoofd.

In algemene zin is dit onwenselijk, vanuit de voor het welslagen van projecten noodzakelijke geachte betrokkenheid van het hogere management, maar ook om ervoor te zorgen dat afstemming over het project en eventuele discussies over prioriteitstelling telkens op het juiste niveau kunnen plaatsvinden.

Reële argumenten om het anders te organiseren, zijn dat de span of control van de directie de vereiste nauwe betrokkenheid

bij een project niet toelaat en dat een vakdirecteur of afdelingshoofd hiertoe beter in staat zijn en beschikken over de inhoudelijke kennis voor een betere invulling van het opdrachtgeverschap. Zorg bij door-delegeren voor structureel en frequent overleg met de opdrachtgever.

## KRIJGT MEN UIT DE GANGBARE 'STOPLICHT-OVERZICHTEN' WEL REALISTISCHE INFORMATIE?

### Opdrachtgever versus eigenaar

Daar waar wetgeving en projecten worden uitgevoerd door bijvoorbeeld ZBO's, bestaat binnen en tussen organisaties onderscheid tussen opdrachtgever en eigenaar. De eigenaar is met name belast met de algemene, organisatorische vraagstukken; de opdrachtgever met de taken die voortvloeien uit wetgeving en de uitvoering van projecten. Daar waar eigenaar en opdrachtgever binnen dezelfde organisatie werken, worden deze rollen functioneel gescheiden.

In de afgelopen jaren heeft de overheid sterk ingezet op verdere samenwerking voor onder meer *shared services*. Samenwerkingsverbanden kunnen leiden tot extra complexiteit bij de invulling van opdrachtgeverschap en governance. Het risico bestaat dat de continuïteit en overall kwaliteit van de betreffende organisatie voorrang krijgen boven het project waarop de opdrachtgever stuurt. De afhankelijkheden in die organisatie wegen mee voor het project en moeten deel uitmaken van overleg tussen opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar. Dit geldt met name voor grote, risicovolle ict-projecten. Zorg bij deze projecten daarom voor structurele en frequente afstemming in de driehoek opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar. Houd hierbij rekening met de omvang, status en risicoprofiel van projecten.

### Samenstelling stuurgroep

Een stuurgroep vertegenwoordigt normaliter drie projectbelangen: opdrachtgever, *senior supplier* en *senior user*. Nu zijn er nogal wat ict-projecten in de overheid waarbij het gebruik van applicaties bij burgers, bedrijven of andere (lagere) overheden ligt. In die projecten is het vormgeven van sturing namens een *senior user* lastig te realiseren.

Vaak komt het erop neer dat een beleidsinhoudelijke afdeling deze rol invult. Daarbij ontstaat echter het risico dat dit samenvalt met het (al dan niet door-gedelegeerde) opdrachtgeverschap bij dezelfde beleidsinhoudelijke afdeling. Zo wordt het moeilijker specifiek te sturen op het gebruikersperspectief en potentieel ook de projectbeheersing namens de opdrachtgever. Zorg voor betrokkenheid van de drie projectbelangen. In situaties waarin bijvoorbeeld overlap ontstaat tussen *senior user* en opdrachtgever, maak dit expliciet en pas functiescheiding toe. In situaties waar geen directe *senior user* is, zorg voor het betrekken van dit belang door middel van demonstraties, presentaties en/of referentiegroepen.

Voor elk project dient een zakelijke rechtvaardiging te bestaan. In een goede business case kan berekend worden of een investering voor nieuwe (ict)middelen of vervanging ervan gerechtvaardigd wordt. Zorg bij projecten met een maatschappelijke doelstelling waarbij de meer financiële baten moeilijk te becijferen zijn voor een business case en bijbehorend batenmanagement op het niveau van de maatschappelijke baten. Betrek in de business case scenario's en gebruik benchmarkgegevens voor ict-ontwikkeling.

### Financiering

Een opdracht wordt, ook binnen de overheid, gegund op basis van een offerte waarin een beschrijving van de projectresultaten en een begroting wordt gegeven. De bijzonderheid is echter binnen de overheid dat de rekening voor kostenoverschrijding al snel terugkomt bij de opdrachtgever en daarmee het financiële risico voor de opdrachtnemer beperkt blijft. Houd rekening met het gegeven dat de kosten gedeeltelijk onzeker blijven. Voor de vraag of de kostenraming voldoende realistisch is, kunnen onafhankelijke reviews op projectplan en -begroting sterk bijdragen.

### Software-ontwikkeling

Meer en meer wordt softwareontwikkeling gebaseerd op *agile modelling*. Deze methodiek werkt vaak zo goed omdat de opdrachtgever snel resultaat ziet van kort-cyclische ontwikkelfasen en kan beoordelen of deze bijdragen aan de doelstellingen. Zorg voor betrokkenheid van de opdrachtgever (ook bij door-delegeren van het opdrachtgeverschap). Zorg daarnaast voor demo's/presentaties aan gebruikersgroepen (referentiegroepen). Juist agile softwareontwikkeling leent zich erg goed voor het geven van demo's van tussenresultaten.

## HOUD PROJECTDOELEN DAAROM EENVOUDIG EN ENKELVOUDIG

### Informatieverstrekking

Tot slot speelt informatieverstrekking een grote rol in het succesvol managen van projecten. Krijgt men uit gangbare 'stoplichten-overzichten' wel realistische informatie? Een optimistische inkleuring van voortgangsrapportages is algemeen bekend, maar kunnen overheidsorganisaties ook wel voldoende open zijn over tegenvallende resultaten? Is de cultuur voldoende zakelijk om de dialoog tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar scherp te kunnen voeren?

De inzet van (onafhankelijke) *quality assurance* kan bijdragen aan de kwaliteit van de voortgangsinformatie en op belangrijke go/no go-momenten specifiek onderzoek doen naar de kwaliteit van (tussen)resultaten. *Quality assurance* kan voor alle genoemde aspecten een waardevolle rol vervullen. Zorg voor aanvullende zekerheid bij informatieverstrekking over het ict-project en vul dat bij go/no go-momenten aan met specifieke onderzoeken.