

TO TRUST, OR NOT TO TRUST?

Over opdrachtgeverschap aan succesvolle projecten

Scriptie ter afronding van de Master of Public Information Management
Erasmus Universiteit Rotterdam

Timo Ruiten

Student nummer: 47061418 februari 2019

Managementsamenvatting

Het belang van de opdrachtgever in het succesvol afronden van ICT-projecten in de publieke sector wordt al geruime tijd onderkend. De projectmanagementliteratuur beperkt zich echter vaak tot de governance van het opdrachtgeverschap en tijdschriften geven vaak een weinig onderbouwd advies over de wijze waarop de opdrachtgever invulling kan geven aan deze rol

In deze scriptie worden op basis van exploratief onderzoek naar de projecten 'Behandelprofielen' van BZ en 'eIDAS' van BZK en Logius de relatie tussen de rol van opdrachtgever, sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en projectsucces uiteengezet. Uit het onderzoek blijkt dat een opdrachtgever het best kan bijdragen aan het succes van een publiek ICT project door te vertrouwen op de intrinsieke motivatie van zijn opdrachtnemer. De combinatie van een opdrachtgever met visie, die op basis van vertrouwen wilt samenwerken met een intrinsiek gemotiveerde opdrachtnemer die door dik en dun wilt gaan voor de opdrachtgever, met hem of haar meedenkt en niet te beroerd is om ook moeilijke adviezen te geven en op tijden de poot stijf te houden; dat is uiteindelijk de kracht achter een geslaagd ICT-project voor de Rijksoverheid.

De randvoorwaarde daarvoor is wel dat de opdrachtgever en opdrachtnemer goede afspraken met elkaar hebben gemaakt in de vorm van een gezamenlijk overeengekomen kader. Wanneer er dingen mislopen in het project zijn de formele kaders noodzakelijk om op terug te kunnen vallen. In die zin zijn controle en vertrouwen niet wederzijds uitsluitend, maar juist complementair aan elkaar. Het bestaan van formele afspraken waarop kan worden teruggevallen creëert rust en biedt zo de basis voor het ontstaan van een vertrouwensrelatie.

Projectsucces is echter *in the eye of the beholder*; iedere betrokkene baseert zijn of haar oordeel over success op zijn of haar eigen rol en perspectief in het project. Indien het vooral noodzakelijk is dat het project als een succes kan worden neergezet kan het beter zijn om een abstract perspectief te nemen. Het feit dat een systeem of applicatie is gerealiseerd kan dan al een succes in zichzelf zijn. Indien het echter vooral belangrijk is dat bepaalde effecten behaald worden kan het beter zijn om van tevoren helder te op te schrijven wat deze effecten zijn en wat er nodig is om dit effect te behalen.

Ten slotte zijn er uit dit onderzoek nog vijf hypothesen voortgekomen die in een vervolgonderzoek verder worden getoetst:

- *Hypothese 1: een sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer die is ingericht op basis van vertrouwen heeft een positief effect op projectsucces*
- *Hypothese 2: een hoog en consequent tempo van operationele besluitvorming heeft een positief effect op projectsucces*
- *Hypothese 3: diffusie in het operationeel opdrachtgeverschap tijdens de initiatiefase van het project heeft uiteindelijk een positief effect op projectsucces*
- *Hypothese 4: duidelijkheid in het operationeel opdrachtgeverschap tijdens de implementatiefase van het project heeft uiteindelijk een positief effect op projectsucces*
- *Hypothese 5: een opdrachtgever die de voldoet aan de kenmerken van transformatief leiderschap heeft een positief effect op projectsucces*

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
Hoofdstuk 1 – Inleiding	5
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	5
1.2 Onderzoeksprobleem	5
1.3 Onderzoeksvraag.....	6
1.4 Relevantie.....	6
1.5 Theoretische achtergrond.....	7
Hoofdstuk 2 – Theoretisch Kader	9
2.1 De Opdrachtgever	9
2.1.1 Definitie opdrachtgever	10
2.1.2 Wie is de opdrachtgever?.....	12
2.1.3 Taken en verantwoordelijkheden van de opdrachtgever	15
2.2 Inrichting van de sturingsrelatie: Controle en Vertrouwen	16
2.2.1 Over controle en vertrouwen in de context van een project	16
2.2.2 Controle: Principaal-Agent Theorie.....	17
2.2.3 Vertrouwen: Stewardship Theorie	20
2.2.4 Synthese van principaal-agent en stewardship theorie.....	22
2.3 Over het meten van projectsucces	24
2.3.1 Definities	24
2.3.2 Projectmanagementsucces	25
2.3.3 Het klantperspectief en een model van projectsucces	27
2.3.4 Projectsucces in politiek-bestuurlijke context	28
2.3.5 De factor tijd.....	29
2.4 Conceptueel model	29
Hoofdstuk 3: Onderzoeksstrategie	31
3.1 Ontwerp – Casestudy	31
3.2 Methodologie	32
3.3 Caseselectie en Sampling strategie.....	32
3.3.1 Caseselectie.....	32
3.3.2 Behandelprofielen.....	33
3.3.3 eIDAS	35
3.3.4 Sampling.....	36
3.4 Datacollectie	36
3.5 Data-analyse	37
3.6 Kwaliteitsindicatoren	37
Hoofdstuk 4 – Resultaten	39
4.1Wie is de opdrachtgever	39
4.1.1 Behandelprofielen.....	39
4.1.2 eIDAS	41
4.1.3 Conclusie	43
4.1.4 Beantwoorden van onderzoeksvraag 4a.....	45
4.2 Sturingsrelatie opdrachtgever – opdrachtnemer	45
4.2.1 Behandelprofielen.....	45
4.2.2 eIDAS	50

4.2.3 Conclusie	54
4.2.4 Antwoord op onderzoeksvraag 4b	56
4.3 Projectsucces	57
4.3.1 Behandelprofielen	57
4.3.2 eIDAS	59
4.3.3 Conclusie	61
4.3.4 Beantwoorden onderzoeksvraag 4c.....	62
Hoofdstuk 5 – Conclusie en beantwoording onderzoeksvragen	63
5.1 Deelvragen.....	63
5.2 Onderzoeksvraag.....	65
Hoofdstuk 6 – Discussie	67
6.1 Hypothesen.....	67
6.2 Beperkingen en vervolgonderzoek	68
Referenties	70
Bijlage 1: Vragenlijsten	73

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In 2017 heb ik met PBLQ onderzoek mogen uitvoeren naar goed opdrachtgeverschap. Voor dit onderzoek zijn 14 ICT-leveranciers geïnterviewd over hun ervaringen met het opdrachtgeverschap van diverse overheidsorganisaties. Daaruit kwam onder andere naar voren dat de persoon die de rol van opdrachtgever vervult ook een belangrijke factor is (Mollema2017). Dit terwijl in de literatuur over opdrachtgeverschap voornamelijk wordt ingegaan op processen en de wijze waarop opdrachtgeverschap is georganiseerd. Het doel van deze masterthesis om verder in te gaan op de zachte kant van het opdrachtgeverschap en aanpak en invulling van het opdrachtgeverschap verder te ontrafelen.

1.2 Onderzoeksprobleem

De Nederlandse overheid voert jaarlijks een grote hoeveelheid aan projecten uit met een ICT-component om maatschappelijke problemen aan te pakken. In deze projecten is ook een rol weggelegd voor de opdrachtgever: hij of zij is de eindverantwoordelijk voor het realiseren van de baten die in de business case zijn beschreven. Opdrachtgeverschap heeft dan ook een sterke invloed op het succes van het project (Winch & Leiringer, 2015; Morris & Hough, 1987; Zwikael & Smyrk, 2012).

Gezien dit sterke verband zal het niet verbazen dat de aandacht voor opdrachtgeverschap sterk is toegenomen in de projectmanagementliteratuur. Als het opdrachtgeverschap verbetert zal het percentage succesvolle projecten vanzelf toenemen is een vaak gehoorde bewering (Rekenkamer, 2007; Tweede Kamer, 2014). In de praktijk ligt het echter niet zo eenvoudig. Opdrachtgeverschap is namelijk nog een relatief nieuw concept en de wijze waarop dit in de praktijk ingevuld dient te worden is dus zeker niet evident.

Dit geldt met name voor projecten met een ICT-component. Deze voegt namelijk nog een complicerende factor toe vanwege de benodigde kennis om dergelijke projecten aan te sturen. Ten slotte behoren de traditionele factoren van projectsucces (de zgn. 'ijzeren driehoek: tijd, geld en kwaliteit) meer tot de scope van de projectmanager dan de opdrachtgever (Olson, 2008). Om de toegevoegde waarde van goed opdrachtgeverschap in

kaart te brengen is het dus zaak helderheid te verschaffen over de factoren waarop een opdrachtgever wél rechtstreeks invloed kan uitoefenen.

Bij onderzoek naar opdrachtgeverschap in projectmanagement en IT-governance is er vooral aandacht voor de wijze waarop opdrachtgeverschap ingericht dient te worden en de rol van de opdrachtgever in de governance van het project. Daarbij is echter weinig tot geen aandacht voor de wijze waarop opdrachtgevers zelf invulling kunnen geven aan hun rol. Dat is het doel van deze scriptie: beter inzicht te verschaffen in de wijze waarop opdrachtgevers in de praktijk de sturingsrelatie met hun opdrachtnemers inrichten (en waarom).

1.3 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag luidt dan ook: Op welke wijze kan de opdrachtgever door aansturing van opdrachtnemer(s) bijdragen aan het succes van een publiek ICT-project? De drie kerncomponenten van het onderzoeksobject 'opdrachtgever', onafhankelijke variabele 'aansturing van opdrachtnemer' en afhankelijke variabele 'projectsucces' bestaat nog dermate veel onduidelijkheid dat deze verder worden uitgewerkt in deelvragen. Vervolgens wordt in een exploratief onderzoek bekeken hoe deze drie componenten zich in de praktijk bij drie casussen gemanifesteerd hebben. Daarover is ook een deelvraag met drie subvragen opgenomen. De beantwoording van de volgende vier deelvragen zal vervolgens leiden tot een beantwoording van de onderzoeksvraag:

1. Wie is de opdrachtgever en wat zijn de taken en verantwoordelijkheden?
2. Hoe kan een opdrachtgever de sturingsrelatie met zijn opdrachtnemer inrichten?
3. Wanneer is een project succesvol?
4. In de onderzochte casussen:
 - a. Wie is bij de onderzochte casussen de opdrachtgever?
 - b. hoe was de sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer ingericht?
 - c. op welke wijze werd het project als succesvol ervaren en door wie?

1.4 Relevantie

De academische relevantie van deze scriptie is het onderzoeken van de toepasbaarheid van principaal-agent theorie en stewardship theorie met betrekking tot opdrachtgeverschap in

projecten met een ICT-component. In het bijzonder wordt onderzocht wat de onderlinge verhouding tussen deze twee theorieën is in dit domein en of het mogelijk is ze met elkaar te combineren, danwel tegen elkaar af te zetten in een spectrum.

Principaal-agent theorie heeft inmiddels een rijk verleden in de bestuurskunde en is meerdere malen onderworpen aan een empirische test. Dit geldt voor stewardship theorie in veel mindere mate. Deze scriptie zal daarom ook bijdragen aan de ontwikkeling van stewardship theorie doordat de toepasbaarheid van stewardship in het relatief nieuwe domein van opdrachtgeverschap aan ICT-projecten wordt getoetst.

In praktische zin draagt dit onderzoek bij aan de ontwikkeling van het concept opdrachtgeverschap. Zoals aangegeven in de inleiding staat het concept van opdrachtgeverschap feitelijk nog in de kinderschoenen. Er is veel geschreven over dat de opdrachtgever een belangrijke factor is in het slagen van een project, maar er zijn grote verschillen in de manier waarop de opdrachtgever zijn of haar rol dient in te vullen. Dit kan op basis van strakkere beheersing of volledige vrijheid en vertrouwen.

Het doel van dit scriptieonderzoek is dan ook het verkennen van de relatie tussen opdrachtgever, het effect van de sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en projectsucces in twee casussen. Vervolgens worden op basis van dit empirisch onderzoek een aantal toetsbare hypothesen gepresenteerd over de opdrachtgever, sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en de invloed van opdrachtgeverschap op projectsucces. Deze hypothesen kunnen dan in een vervolgonderzoek nader tegen het licht worden gehouden daar waar het gaat om de generaliseerbaarheid van de resultaten.

1.5 Theoretische achtergrond

Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is het allereerst noodzakelijk om het concept van opdrachtgeverschap te operationaliseren. Dit concept wordt uitgediept aan de hand van wetenschappelijke literatuur uit projectmanagement, informatiekunde en IT governance. De theoretische inbedding van opdrachtgeverschap wordt gevormd aan de hand van de principaal-agenttheorie en stewardship theorie.

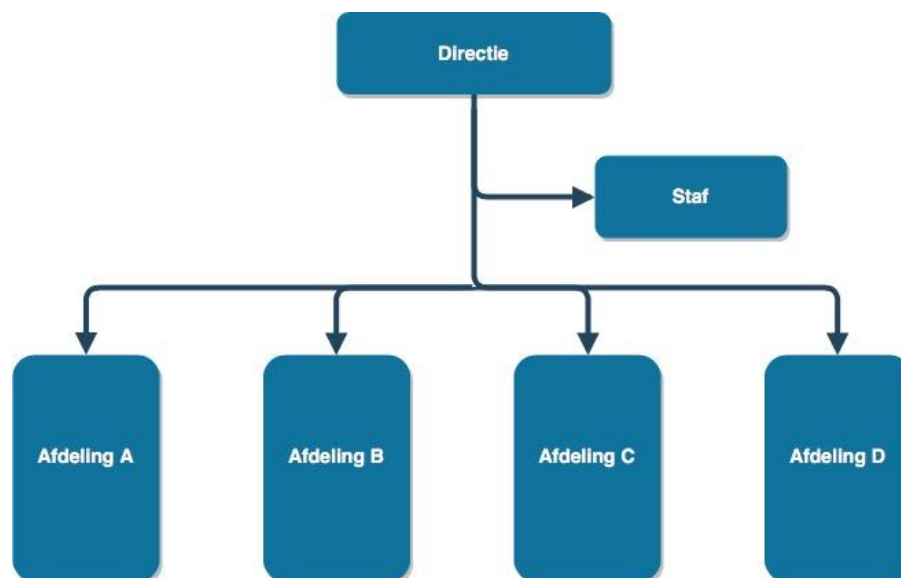
Het doel van het theoretisch kader is om te komen tot een fijnmazige conceptualisering van opdrachtgeverschap in de publieke sector, waardoor het mogelijk wordt om onderscheid te maken in de keuzes die een opdrachtgever kan maken ten aanzien van cruciale aspecten van zijn verantwoordelijkheden.

Hoofdstuk 2 – Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk wordt het conceptueel model voor het onderzoek uiteengezet. In sectie 2.1 is op basis van literatuur over opdrachtgeverschap en IT governance een conceptueel model ontwikkeld voor de persoon en de rol van de opdrachtgever. In sectie 2.2 is op basis van principaal-agent theorie en stewardship theorie een conceptueel model ontwikkeld voor de sturingsrelatie tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer. In sectie 2.3 worden op basis van literatuur over projectsucces enkele definities voor projectsucces gegeven en is een conceptueel model ontwikkeld over het meten en wijzen waarop projectsucces door verscheidene stakeholders kan worden ervaren.

2.1 De Opdrachtgever

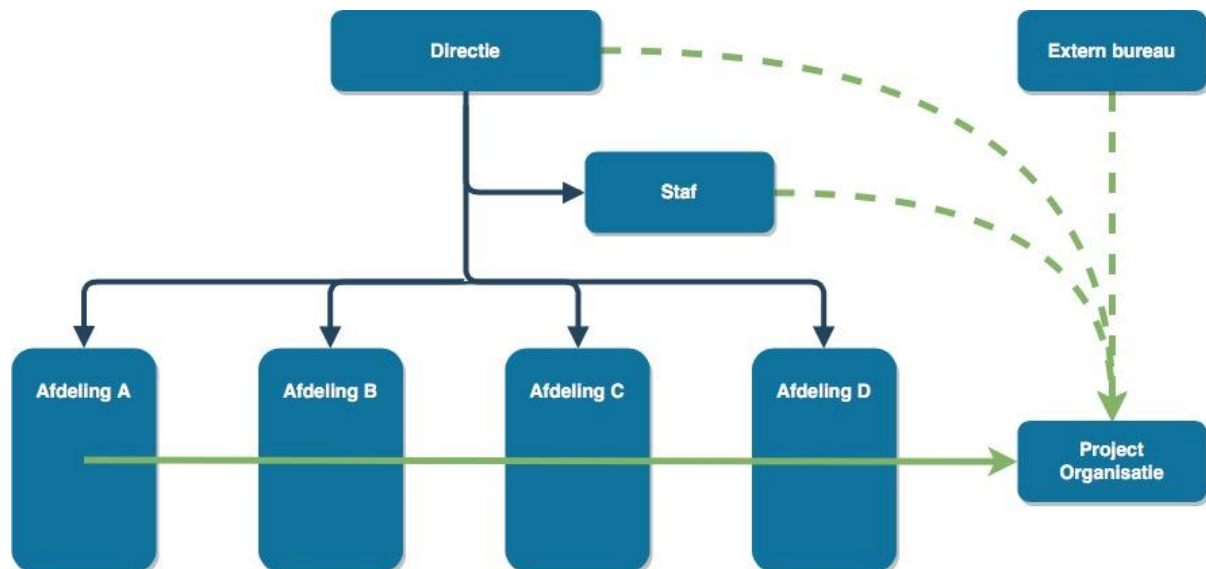
In de publieke sector kan de opkomst van de opdrachtgever als specifieke rol worden gerelateerd aan het projectmatig werken (van Dieën, 2016). Veel organisaties binnen de overheid zijn georganiseerd naar het model van de ‘hark’, waarbij er sprake is van een hiërarchische structuur en taken van organisatiedelen gespecialiseerd zijn voor een bepaald vakinhoudelijk domein (ibid.)



Afbeelding 1: reguliere lijnorganisatie waarbij de afdelingen naar vakinhoud zijn verdeeld

Bij het uitvoeren van projecten worden daarentegen vaak medewerkers met meerdere vakdisciplines bij elkaar gebracht, aangevuld met extern ingehuurd expertise waar nodig (ibid., p. 16). Deze projectteams bevinden zich dan meestal buiten de structuur van de

lijnorganisatie en zij worden aangestuurd door de projectmanager. Deze wordt op zijn beurt weer aangestuurd door de opdrachtgever (zie afbeelding 2).



Afbeelding 2: projectorganisatie met aansturing door opdrachtgever(s) (stippellijn)

De rol van de opdrachtgever kan worden uitgevoerd door een lijnmanager die deze verantwoordelijkheid vanuit de lijnorganisatie krijgt toebedeeld, door een persoon die opdrachtgeverschap specifiek als vak uitoefent binnen de organisatie (bijvoorbeeld uit een projectenpool of uit de informatiseringsafdeling van de organisatie) of door een externe adviseur die specifiek voor dit doel wordt ingehuurd door de organisatie.

2.1.1 Definitie opdrachtgever

De opdrachtgever is in beginsel de persoon die opdracht geeft voor het verrichten van werkzaamheden. Deze persoon is zelf niet in staat om de werkzaamheden uit te voeren en laat ze daarom uitvoeren door een ander. Dit kan een eenvoudige opdracht zijn, zoals bijvoorbeeld een schilder de opdracht geven om een deur groen te schilderen. Het kan echter ook gaan om complexe opdrachten, zoals bij projecten veelal het geval is. In beide gevallen is de opdrachtgever degene die bepaalt wat de opdracht moet zijn en betaalt voor het verrichten van de werkzaamheden.

De wortels van het concept opdrachtgever zoals deze in projecten wordt gebruikt zijn afkomstig uit de bouwsector, waar al lang voor de opkomst van IT geruime ervaring is opgedaan met het werken in projecten. In 1987 schreven Morris en Hough al over het belang

van de opdrachtgever als een 'strong owner' voor het slagen van projecten in de bouwsector (Morris & Hough, 1987). Het onderliggende principe van opdrachtgeverschap is dat in een project de rollen van financier en uitvoerder gescheiden zijn (Turner en Muller, 2005). De financier heeft de middelen, maar is niet in staat om het werk zelf te verrichten. Om zich ervan te verzekeren dat de beoogde baten gerealiseerd worden stelt de financier iemand aan uit de business die bewaakt dat de door de uitvoerder opgeleverde producten daadwerkelijk resulteren in baten.

De academische aandacht voor het realiseren van de baten van een project (in de vorm van de business case) is echter pas vrij recentelijk. Zoals Zwikaël et al. (2012) constateren is in het projectmanagement lang de nadruk gelegd op de deliverables van een project, waarmee uit het oog is verloren of het project waarde toevoegt aan de organisatie. Het is namelijk niet evident dat de producten die in het project worden opgeleverd dit ook daadwerkelijk doen. Het kan namelijk zijn dat de behoefte van de organisatie inmiddels is veranderd, of dat de implementatie achterblijft.

Gezamenlijk met deze hernieuwde aandacht voor het realiseren van de baten in een project is ook de notie ontstaan dat er een separate rol binnen de governance van een project behoort te zijn die verantwoordelijk is voor het realiseren van baten en beheersen van kosten. Hoewel deze rol in het Nederlands 'opdrachtgever' heet, wordt deze in de Engelstalige literatuur over projectmanagement vaak de 'project owner' genoemd. Voor het doel van dit onderzoek worden deze twee termen gelijkgetrokken.

Deze persoon is in de kern vanuit de business verantwoordelijk voor zowel de uitvoering van het project als de realisatie van de verwachte baten in de organisatie (Olsson 2016). Gelet op het feit dat deze project owner controle kan uitoefenen over zowel de kosten als de baten van het project bevindt deze persoon zich in de ideale positie om deze tegen elkaar af te wegen in keuzes met betrekking tot het project (ibid.). Samenvattend kan de opdrachtgever als volgt worden gedefinieerd: "een enkele individu met de algehele verantwoordelijkheid er

zorg voor te dragen dat een project of programma haar doelen bereikt en de beoogde baten oplevert” (OGC, 2009).¹

De verantwoordelijkheid voor de productie ligt bij de projectmanager, wiens taak het is om het gedefinieerde product op te leveren binnen vooraf afgesproken criteria voor tijd, geld en kwaliteit (Zwikaël & Smyrk, 2012). Het probleem daarbij is dat er geen persoon verantwoordelijk is voor het daadwerkelijk realiseren van de baten die met het project beoogd waren. De ‘project owner’ handelt namens de projectfinancier (uit de lijnorganisatie) en draagt er zorg voor dat het project de beoogde baten in de lijnorganisatie realiseert (ibid.).

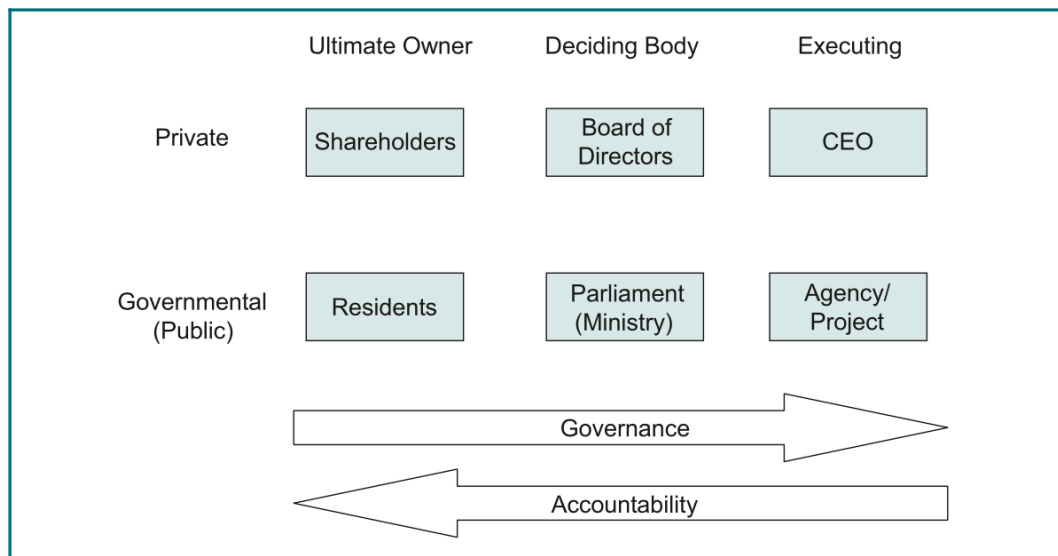
2.1.2 Wie is de opdrachtgever?

Bij projecten valt niet altijd eenduidig aan te wijzen wie de opdrachtgever is. Hier zijn tenminste twee oorzaken voor aan te dragen. Ten eerste is opdrachtgeverschap in feite niets anders dan de delegatie van een bepaalde verantwoordelijkheid (Olsson, 2008). Dit betekent dat een opdrachtgever tegelijkertijd een opdrachtnemer is van een hogere opdrachtgever en dat een opdrachtnemer tegelijkertijd opdrachtgever is aan een lagere opdrachtnemer. Deze lijn van verantwoording in relatie tot opdrachtgeverschap kan helemaal worden doorgetrokken van de uiteindelijke projectmedewerker die het werk uitvoert tot aan de burgers die de uiteindelijke eigenaars zijn van het resultaat dat wordt opgeleverd (ibid.).

Deze lijn van delegatie met betrekking tot projectverantwoordelijkheid wordt weergegeven in Afbeelding 3. Deze lijn kan wellicht het best worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld: een projectleider legt verantwoording af over behaalde resultaten aan de lijnorganisatie (in de vorm van opdrachtgever of stuurgroep) die weer verantwoording aflegt aan de departementsleiding, die op haar beurt verantwoording over de resultaten aflegt aan het parlement, dat uiteindelijk de wil van het volk vertegenwoordigt.

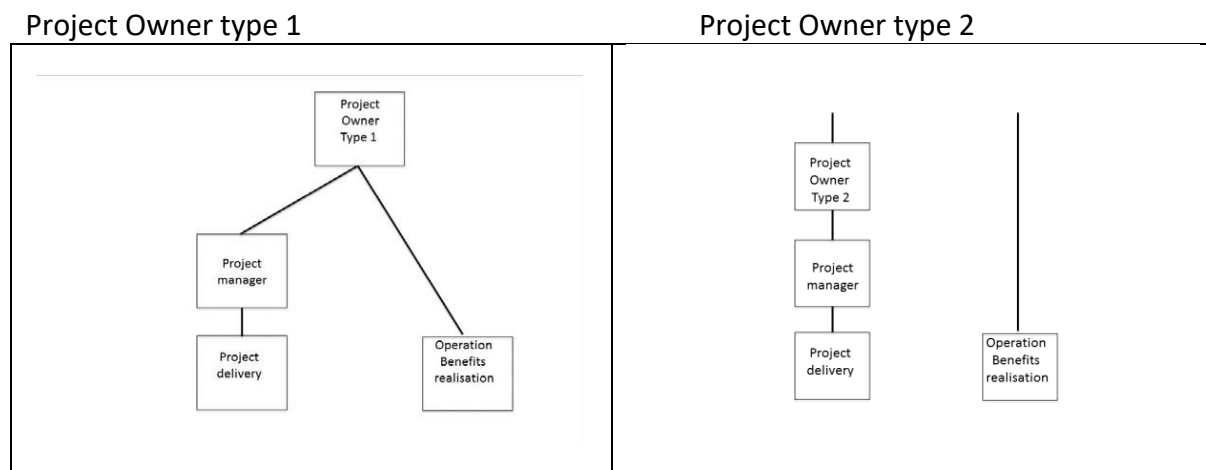
¹ Vertaald vanuit het Engels. Originele definitie: “a single individual with overall responsibility for ensuring that a project or program meets its objectives and delivers the projected benefits”

Elk van deze schakels bevindt zich in een parallelle opdrachtgevers/opdrachtnemersrelatie, waardoor het moeilijk is vast te stellen wie er in de context van een project bedoeld wordt met dé opdrachtgever.



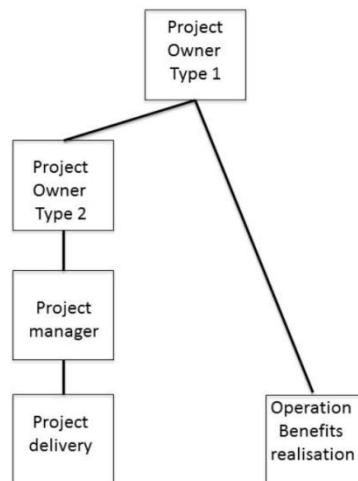
Afbeelding 3: Lijnen van delegatie projectverantwoordelijkheid (Olsson, 2008)

Ten tweede zijn er meerdere types van opdrachtgever te onderscheiden. Op basis van onderzoek naar opdrachtgeverschap van projecten binnen zeven overheidsorganisaties hebben Olsson et al. (2016) twee mogelijke types van opdrachtgeverschap in projecten onderscheiden (zie afbeelding 4). Type 1 wordt door Olsson et al. omschreven als “puur” opdrachtgeverschap, waarbij de opdrachtgever verantwoordelijk is voor zowel de opgeleverde projectresultaten als voor het aansturen van de (lijn)organisatie die met behulp van de opgeleverde resultaten de beoogde baten dient te realiseren. Dit is het ideaaltype van de opdrachtgever zoals ook hierboven omschreven.



Afbeelding 4: typologieën van project owners (Olsson, 2016)

Echter, Olsson et al. constateren dat een opdrachtgever 'type 2' in de praktijk het vaakst voorkomt in de onderzochte projecten (ibid.). Hierbij kan de opdrachtgever niet zelf besluiten over kosten en investeringsvraagstukken, maar is de rol van de opdrachtgever beperkt tot de uitvoering van het project door het aansturen van de projectmanager en deze te ondersteunen bij het regelen van financiering en garanderen van voldoende bestuurlijke aandacht bij het project. Deze twee types kunnen worden samengevat in een model van opdrachtgeverschap zoals weergegeven in figuur 2, waarbij type 1 hoger in de organisatie geplaatst is en budgetverantwoordelijkheid heeft en type 2 meer verantwoordelijk is voor het aansturen en ondersteunen van de projectmanager.



Afbeelding 5: model van opdrachtgeverschap (Olsson, 2016)

Samenvattend is het volgens Olsson dus niet eenvoudig om aan te wijzen wie de opdrachtgever is van een project. Ten eerste omdat dit er meerdere kunnen zijn, ieder op een hoger en abstracter niveau van verantwoording. Ten tweede zijn er meerdere types opdrachtgever te onderscheiden bij een project, namelijk met of zonder verantwoordelijkheid voor het operationaliseren van het projectresultaat in de lijnorganisatie.

Voor het onderhavige onderzoek naar opdrachtgeverschap impliceert dit dat er niet zonder meer vanuit kan worden gegaan dat de geïnterviewde opdrachtgevers ook daadwerkelijk voldoen aan het beeld dat in bovenstaande definitie wordt geschept over het ideaaltipe

opdrachtgever. In interviews dient dus actief te worden opgehaald wat de rol en verantwoordelijkheid van de geïnterviewde is. Zodoende kan achteraf beter worden vastgesteld of de wijze van invulling van het opdrachtgeverschap met betrekking tot aansturingsmechanismen ook gerelateerd is aan het type opdrachtgever.

2.1.3 Taken en verantwoordelijkheden van de opdrachtgever

Volgens de handleiding 'Managing Successful Programmes' – waaruit ook de gehanteerde definitie van de opdrachtgever is genomen – is de opdrachtgever uiteindelijk verantwoordelijk voor het project en dient deze ervoor te zorgen dat de doelen worden behaald en baten worden gerealiseerd (OGC, 2007). Uit deze verantwoordelijkheid voor de doelen en baten van het project vloeien volgens MSP de volgende taken voor de opdrachtgever voort (ibid.):

- Eigenaarschap over de visie van het project
- Leiderschap
- Investerings bewerkstelligen
- Persoonlijke verantwoordelijkheid dragen voor de resultaten
- Governance regelen
- Eigenaarschap van de business case (zakelijke rechtvaardiging)
- Relatie met belangrijke stakeholders onderhouden
- Strategische projectrisico's beheersen
- Behouden van alignment met de strategie van de organisatie
- De Stuurgroep of Program Board voorzitten

2.2 Inrichting van de sturingsrelatie: Controle en Vertrouwen

In de voorgaande sectie werd een antwoord geformuleerd op wie de opdrachtgever is van een project en welke taken en verantwoordelijkheden deze persoon heeft. Zoals aangegeven is een de belangrijkste taak van de opdrachtgever het aansturen van de opdrachtnemer die het werk uit zal voeren. Dat betekent dat een opdrachtgever een keuze moet maken op de wijze waarop hij de sturingsrelatie met de opdrachtgever zal willen inrichten.

Het doel van het hoofdstuk is het toelichten hoe de opdrachtgever deze sturingsrelatie kan inrichten op basis van controle of vertrouwen op basis van principaal-agent theorie en stewardship theorie respectievelijk. Daarmee zal dit hoofdstuk ook een antwoord formuleren op de tweede deelvraag: hoe kan een opdrachtgever de sturingsrelatie met een opdrachtnemer inrichten. De variabelen die hieruit voortkomen zullen verder worden geoperationaliseerd in hoofdstuk 5 over methodologie.

2.2.1 Over controle en vertrouwen in de context van een project

Op basis van eigen onderzoek hebben Todeva en Knoke een managementinterventiemodel opgesteld (Todeva en Knoke, 2005). Volgens hen kan de opdrachtgever die verantwoordelijk is voor het realiseren van de baten zijn sturingsrelatie met de opdrachtnemer gebruik maken van twee mogelijke mechanismen: controle of vertrouwen (ibid.).

Controle is een mechanisme met formele kenmerken dat gebaseerd is op het beheersen van de uitvoering van opdrachtnemer door de opdrachtgever en werkt met name middels strikte afspraken zoals bijvoorbeeld contracten (ibid.). Vertrouwen als mechanisme is daarentegen meer informeel en gebaseerd op vertrouwen van de opdrachtgever in de integriteit van de opdrachtnemer en is vooral geassocieerd met wederzijds begrip en kennisdeling (ibid.). Het kernargument van Todeva en Knoke is dat opdrachtgevers doorgaans hun relatie met de opdrachtnemer inrichten op basis van een hoge mate van controle over de activiteiten van de opdrachtnemer, danwel een hoge mate van vertrouwen in de opdrachtnemer door die toe te staan zelf operationele besluiten te nemen (Zwikaël, 2015).

In hun onderzoek constateren Zwikaël en Smyrk dat risico van invloed kan zijn op de keuze van een opdrachtgever om de relatie met de opdrachtnemer in te richten op basis van

controle of vertrouwen (ibid.). Zij suggereren dat in een stabiele situatie met weinig risico vaak gebruik gemaakt wordt van controle als mechanisme, terwijl in een turbulente omgeving met veel of grote projectrisico's vaker gebaseerd zijn op vertrouwen.

Samenvattend is de opdrachtgever dus verantwoordelijk voor het realiseren van de baten van het project. De sturingsrelatie kan hij of zij inrichten op basis van controle of vertrouwen. Dit zijn de twee kernvariabelen aan de hand waarvan de aansturing door opdrachtgever in deze scriptie zal worden onderzocht.

De sturingsrelatie tussen een opdrachtgever en opdrachtnemer kan worden gezien als een zogenaamd principaal-agent probleem: hoe kan de opdrachtgever (de principaal) zich ervan verzekeren dat de opdrachtnemer (agent) de opdracht op een goede wijze uit kan voeren? Zoals hierboven omschreven heeft een opdrachtgever daarbij de keuze om deze sturingsrelatie in te richten op basis van controle of vertrouwen.

Deze twee begrippen vormen de kern van respectievelijk principaal-agent theorie en stewardship theorie. In de principaal-agent theorie staat de aanname centraal dat er een belangentegenstelling bestaat tussen de principaal en agent en dat strikte controle de enige wijze is waarop de principaal zich ervan kan verzekeren dat de agent zijn belangen behartigt (Waterman en Meier, 1998). In stewardship theorie wordt daarentegen aangenomen dat er geen belangentegenstelling hoeft te zijn, waardoor een principaal erop kan vertrouwen dat een agent vanuit intrinsieke motivatie dezelfde belangen nastreeft (Schillemans, 2010).

Deze onderlinge tegenstelling tussen principaal-agent theorie en stewardship theorie vormt de kern van het theoretisch kader. Deze tegenstelling komt voort uit een verschil omtrent het mensbeeld en omdat stewardship theorie voortkomt uit kritiek op principaal-agent theorie zijn de twee expliciet aan elkaar gelinkt (Schillemans, 2010). Deze tegenstelling geeft nadere invulling aan de variabelen controle en vertrouwen in de vorm van concretere en toetsbare variabelen die in het hoofdstuk methodologie worden geoperationaliseerd.

2.2.2 Controle: Principaal-Agent Theorie

De principaal-agent theorie is afkomstig uit de bedrijfskunde en is in de jaren '70 en '80 in zwang geraakt. Vanwege de bedrijfskundige achtergrond is principaal-agent theorie sterk

gebaseerd op het rationeel economische denken en is in zekere zin geïnspireerd op het New Public Management-denken. De theorie gaat ervan uit dat principalen en agenten zogenaamde 'nutsmaximerende' actoren zijn, hetgeen wil zeggen dat zij op basis van beschikbare informatie altijd zullen kiezen voor een optie die hun eigen belang het best bevredigt (Eisenhardt, 1989).

Principaal-agent theorie is zeer geschikt voor onderzoek naar de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (in economische termen het 'contract'). Hoewel de theorie oorspronkelijk is ontwikkeld op basis van onderzoek naar de relatie tussen aandeelhouders en bestuurders van ondernemingen, is deze later ook met succes toegepast in de publieke sector. Zo is er bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar de relatie tussen het parlement als principaal en de bureaucratie als agent (Waterman en Wood, 1993). Ook in de relatie tussen beleid van Nederlandse kerndepartementen en uitvoering door agentschappen is principaal-agent theorie toegepast (Neelen, 1993). Ten slotte is de theorie ook toegepast in relatie tot projectmanagement en –governance (Zwikaël 2012; Zwikaël 2015; Olsson, 2016).

Bij toepassing van de theorie is het erg belangrijk mee te nemen dat de aannames (en daaruit volgende variabelen) worden verklaard vanuit het mensbeeld dat de theorie aanhangt: mensen zijn individualistisch, opportunistisch en zelfzuchtig (Davis et al., 1997). Ieder individu is een rationeel handelend persoon dat haar nut probeert te maximeren (Neelen, 1997). Zowel de agent als de principaal zijn dus op zoek naar het hoogst mogelijk nut met zo weinig mogelijk inspanningen (Moe, 1984). Een groot deel van de kritiek op principaal-agent theorie is gerelateerd aan dit mensbeeld dat aan de theorie ten grondslag ligt. Deze kritiek vormde tevens de aanleiding voor het ontwikkelen van stewardship theorie als tegenhanger. Daarop zal in het tweede deel van dit hoofdstuk verder worden ingegaan.

Uitgangspunten

De twee kernaannames van principaal-agent theorie zijn het bestaan van een belangentegenstelling en informatie-asymmetrie tussen de principaal en agent. De belangentegenstelling komt voort uit de rationele keuze voor het eigenbelang; de agent voert zijn taak in beginsel uit ten behoeve van de principaal, maar volgt wanneer mogelijk zijn eigen belangen (Schillemans, 2010). Informatie-asymmetrie is aanwezig omdat de principaal taken

delegeert, waarbij hij niet meer betrokken is bij de uitvoering en niet meer vanzelfsprekend kan beschikken over volledige informatie ten aanzien van de voortgang en het gedrag van de agent (Waterman en Meier, 1998). De agent is daarentegen doorlopend betrokken bij de uitvoering en beschikt daarom over alle informatie. Het resultaat is dus een informatie-asymmetrie tussen principaal en agent in het voordeel van de agent.

Deze twee aannames vormen de kern van de theorie en zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De informatie-asymmetrie biedt de agent mogelijkheden om zijn eigen belangen na te streven die tegengesteld zijn aan die van de principaal. Informatie en kennis over de uit te voeren taak is dus cruciaal voor de principaal. Het niet of onvoldoende beschikken over die informatie kan namelijk leiden tot zogenaamde '*adverse selection*' (de principaal kan de vaardigheden van de agent niet vooraf verifiëren) en '*moral hazard*' (de agent steekt minder moeite in de taak dan afgesproken) (Eisenhardt, 1989). Deze problemen kunnen door de principaal worden voorkomen of gemitigeerd door een gedetailleerd contract, strakke monitoring en prikkels om de agent bij te sturen (ibid.).

Inrichten van sturingsrelatie

Om de belangentegenstelling tussen principaal en agent en het opportunisme van de agent in bedwang te houden wordt in principaal-agent theorie een breed stelsel van controlemethoden voorgesteld (Schillemans, 2010). Deze maatregelen kunnen in twee categorieën worden ingedeeld. Ten eerste kan de principaal gedetailleerd in het contract vastleggen welke resultaten behaald dienen (Eisenhardt, 1989). Het gaat hierbij om de gewenste uitkomst. Schillemans noemt dit ook wel de *ex ante* maatregelen, omdat deze voorafgaand aan de uitvoering van het werk dienen te worden vastgelegd (Schillemans, 2010). Onder deze maatregelen vallen de selectie van de agent, precisering van doelen en te behalen resultaten en regels voor samenwerking tussen principaal en agent.

Ten tweede kan de principaal het gedrag en de voortgang van de agent monitoren en daarop bijsturen op het moment dat het mis dreigt te gaan (Eisenhardt, 1989). Hierbij gaat het om het ophalen van informatie over het verloop van het project, waarmee de informatie-asymmetrie tussen principaal en agent afneemt, en mogelijkheden om tijdens verloop van het project bij te sturen. Schillemans (2010) noemt dit ook wel de *ex post* maatregelen, omdat

deze tijdens of na de uitvoering van het werk kunnen worden toegepast. Onder deze maatregelen vallen prikkels en verschillende toepassingen van monitoring.

Samenvattend biedt principaal-agent theorie handvatten voor het onderzoeken of de sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is ingericht op basis van controle. Concreet gaat het dan om de aanwezigheid van controlemethoden waarmee de opdrachtgever zichzelf van informatie kan voorzien en het gedrag van de opdrachtnemer bij kan sturen. Deze maatregelen zijn verdeeld in de volgende categorieën: selectie, vastleggen van doelen en te behalen resultaten (in het contract), regels voor samenwerking, prikkels en monitoring.

2.2.3 Vertrouwen: Stewardship Theorie

Stewardship theorie is ontstaan uit kritiek op de toepasbaarheid van principaal-agent theorie en voortschrijdend inzicht in de vakgebieden van psychologie en sociologie. Uit diverse psychologische en sociologische experimenten is bijvoorbeeld gebleken dat de controle door middel van sterke monitoring die zo centraal staat in principaal-agent theorie in feite een sterke prikkel is voor strategisch gedrag; de agent wordt alleen gemotiveerd om zich strak aan het contract te houden en zal een hogere premie vragen omdat hij alle risico draagt bij het mislukken van de taak (Schillemans, 2010; Davis et al., 1997; Zwikaël, 2015).

In de publieke sector zijn er ook grenzen aan de toepasbaarheid van principaal-agent theorie gebleken. Zo zijn relaties in de publieke sector over het algemeen duurzamer dan in de private sector, waardoor partijen in de toekomst vaak met elkaar te maken hebben en waarin een situatie van wederzijds wantrouwen averechts werkt (Schillemans, 2010). Ook kan de politiek-bestuurlijke context van een taak het moeilijker maken om consequenties uit een contract af te dwingen (bijvoorbeeld omdat er bepaalde toezeggingen zijn gedaan).

Kernpunt van de kritiek is dat het mensbeeld van de rationele, nutsmaximerende 'homo economicus' dat in principaal-agent theorie wordt aangehangen niet in alle gevallen hout snijdt. Relaties kunnen ook niet-economisch zijn, gebaseerd op gedeelde belangen en waarden (Doucouliagos, 1994). Daarop is stewardship geïntroduceerd als theorie om identificeren onder welke voorwaarden een situatie met gedeelde belangen zich voordoet.

Zoals Davis et al., de bedenkers van stewardship theory, stellen: “stewardship theory [...] was designed for researchers to examine situations in which executives as stewards are motivated to act in the best interests of their principals. In stewardship theory, the model of man is based on a steward whose behaviour is ordered such that pro-organizational, collectivistic behaviors have higher utility than individualistic, self serving behaviors” (Davis et al., 1997, p. 24).

Uitgangspunten

Net zoals bij principaal-agent theorie is bij stewardship theorie sprake van een informatie-asymmetrie tussen principaal en agent. Het grote verschil tussen de twee theorieën is echter dat stewardship theorie veronderstelt dat er geen belangentegenstelling is tussen de principaal en agent, maar juist belangencongruentie. De steward (‘rentmeester’ in het Nederlands) zal ervoor kiezen om de collectieve belangen van de principaal en diens organisatie te behartigen, omdat dit op termijn meer voldoening voor de agent oplevert dan het eigenbelang nastreven (Davis et al., 1997).

Hoewel de informatie-asymmetrie in stewardship theorie aanwezig is, hoeft deze in beginsel geen probleem op te leveren voor de relatie tussen principaal en steward (Schillemans, 2010). Op basis van belangencongruentie zal de steward namelijk uit eigen beweging de principaal voorzien van de juiste informatie (Davis et al., 1997). Dit betekent dat de principaal niet of minder tijd en energie hoeft te besteden aan maatregelen om het gedrag van de steward te controleren. Integendeel, stewardship theorie schrijft voor dat stewards vanuit gedeelde waarden intrinsiek gemotiveerd zijn om bij te dragen aan de collectieve belangen (Schillemans, 2010).

Bij het nastreven van collectieve belangen op basis van intrinsieke motivatie zal een steward er bij gebaat zijn meer autonomie te krijgen bij het uitvoeren van de taak, in plaats van instructie en controle (ibid.). Dit biedt de steward meer bewegingsruimte om acties te ondernemen die naar inschatting van de steward bijdragen aan het collectieve belang, zonder deze tevoren te moeten toetsen aan de principaal. Dit principe van grotere autonomie wordt in stewardship theorie self-management binnen gedeelde kaders genoemd; principaal en

steward spreken van tevoren de kaders af, maar daarbinnen krijgt de steward vrij spel (Schillemans, 2010).

Ten slotte wordt het gedrag van de steward volgens stewardship theorie eerder beïnvloed door niet-financiële prikkels in de vorm van erkenning, reputatie en verantwoordelijkheid (Davis et al., 1997). Dit komt voort uit de intrinsieke motivatie van de steward. Schillemans suggereert dat stewards eerder dan agenten gemotiveerd worden door de 'hogere' behoeften uit de piramide van Maslow, zoals bijvoorbeeld zelfrealisatie (ibid.). De relatie tussen principaal en steward wordt verder gekenmerkt door gebrek aan hiërarchie, nabijheid en lage machtsongelijkheid (ibid.).

Samenvattend wordt in stewardship theorie ten opzichte van principaal-agent theorie de focus van de analyse met betrekking tot de sturingsrelatie verschoven van het controleprobleem van de principaal naar de motivatiestructuur voor de agent (ibid.). Een opdrachtgever die als principaal de sturingsrelatie met de opdrachtnemer wilt inrichten naar het model van stewardship dient daarbij dus ook bovenstaande aannames in de praktijk te brengen. Concreet gaat het dan om: grotere autonomie, self-management binnen afgesproken kaders, gelijkwaardige en persoonlijke relatie en prikkels die gericht zijn op het versterken van de intrinsieke motivatie.

2.2.4 Synthese van principaal-agent en stewardship theorie

In bovenstaande segmenten zijn de concepten van controle en vertrouwen verder uitgewerkt aan de hand van principaal-agent theorie en stewardship respectievelijk. Uit onderzoeken naar de relatieve verklarende waarde van de twee theorieën ten opzichte van elkaar is naar voren gekomen dat er eigenlijk geen 'one best way' is (Davis et al., 1997, p. 24). Deze constatering biedt de mogelijkheid om een theoretisch kader te construeren voor het exploratieve onderzoek in deze scriptie. Principaal-agent theorie en stewardship zijn namelijk als tegenpolen van elkaar ontwikkeld, elk gebaseerd op een eigen mensbeeld. Daarmee bieden zij elk een eigen perspectief op hoe elementen uit de sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zouden moeten worden ingevuld.

Deze elementen van de sturingsrelatie worden voorgesteld in onderstaand model, dat is ontwikkeld op basis van een model van Schillemans (2010) met sturingsmaatregelen. Dit

model kent de volgende onderdelen: selectie van de agent, doelen van de uit te voeren taak, spelregels voor het uitvoeren van de taak, prikkels waarmee het gedrag van de agent beïnvloedt kan worden en monitoring van de voortgang van de taak. De invulling van deze elementen op basis van de aannames uit principaal-agent theorie en stewardship theorie leidt tot het volgende theoretisch model dat wordt gebruikt als leidraad voor het onderzoek in deze scriptie.

Model sturingsrelatie op basis van principaal-agent en stewardship theorie.

<i>Tijdspad</i>	<i>Onderdeel sturingsrelatie</i>	<i>Invulling o.b.v. P-A theorie</i>	<i>Invulling o.b.v. stewardship theorie</i>
Ex ante	Selectie	Juiste kennis, opdrachtverlening (€)	Aandacht voor gedeelde waarden, intrinsieke motivatie, belangencongruentie, persoonlijke relatie
	Doelen	Visie, prestatie-indicatoren en afspraken, contracten	Gezamenlijke visie, participatie steward, consistente communicatie, bewuste timing
	Spelregels	Rechtmatigheidseisen, inspraakverplichting en toleranties ('early warning')	Self-management, interne kwaliteitsborging, taakverantwoordelijkheid, nabijheid, relatiebeheer
Ex post	Prikkels	Financiële prikkels, vervolgoopdrachten, reputatieschade, takenpakket	Gericht op intrinsieke motivatie, niet-financieel, gezag (in plaats van macht), persoonlijk, gelijkwaardig
	Monitoring	Rapportage, toezicht, visitaties, accountantscontrole	Peer reviews en gezamenlijk leren, horizontale verantwoording

2.3 Over het meten van projectsucces

Zoals beschreven in de inleiding is het doel van deze scriptie om te onderzoeken in hoeverre de wijze waarop de opdrachtgever de sturingsrelatie met opdrachtnemer heeft ingericht van invloed is op het projectsucces. Daarmee is projectsucces een belangrijke variabele in dit onderzoek. Zoals uit dit hoofdstuk zal blijken is het echter nog niet zo eenvoudig om projectsucces op eenduidige en consequente wijze vast te stellen. Of, zoals Pinton en Slevin het omschrijven: “project success is a complex and illusory construct, but of crucial importance to effective project implementation” (Pinto & Slevin, 1988, p. 71).

Het belang van het kunnen meten van projectsucces is evident. Zonder een van tevoren vastgestelde maatstaf voor succes is het onmogelijk om achteraf daadwerkelijk vast te stellen of het project wel of niet geslaagd is. Ook wordt het zo moeilijk om op geijkte momenten in te schatten of de gestelde doelen al dan niet behaald zullen worden (ibid). Daarnaast is het voor het onderzoek in deze scriptie relevant dat projectsucces wordt gezien als een belangrijke maatstaf is om de prestatie van de opdrachtgever te meten (Zwikaël, 2012). De vraag of dit een goede methode is om de effectiviteit van de opdrachtgever vast te stellen zal in dit hoofdstuk ook verder worden uitgediept.

In dit onderdeel wordt verder ingegaan op de wijze waarop projectsucces wordt gedefinieerd en de obstakels om tot een eenduidige en gedragen definitie van projectsucces te komen. Vervolgens worden drie wijzen om projectsucces te meten behandeld en wordt ingegaan op de relatie tussen projectsucces en opdrachtgeverschap. Ten slotte wordt de rol van tijd in het meten van projectsucces besproken.

2.3.1 Definities

Vooraleer er uitspraken kunnen worden gedaan over projectsucces is het van belang om een project te definiëren. In deze scriptie wordt de definitie van Tuman gehanteerd: “een project is een organisatie van mensen die toegewezen zijn aan een specifiek doel of taak. Projecten omvatten over het algemeen grote, dure, unieke of risicovolle ondernemingen die afgerond

dienen te zijn vóór een bepaalde datum, voor een bepaald bedrag en presteren op een verwacht niveau” (Tuman, 1983).²

Uit deze definitie komen in ieder geval drie kenmerken naar voren waaraan een project in ieder geval moet voldoen: het project moet binnen een bepaalde tijd en budget zijn afgerond en moet voldoen aan bepaalde prestatieverwachtingen. De oudste en tot op heden nog steeds meest gangbare definitie van projectsucces is gebaseerd op deze drie factoren; een project wordt als succesvol gezien wanneer is voldaan aan al deze drie criteria (Avots, 1969; Gaddis, 1959). Deze combinatie van tijd, geld en geleverde prestatie wordt ook wel de ‘ijzeren driehoek’ van projectsucces genoemd (Joslin & Müller, 2016, p. 614).

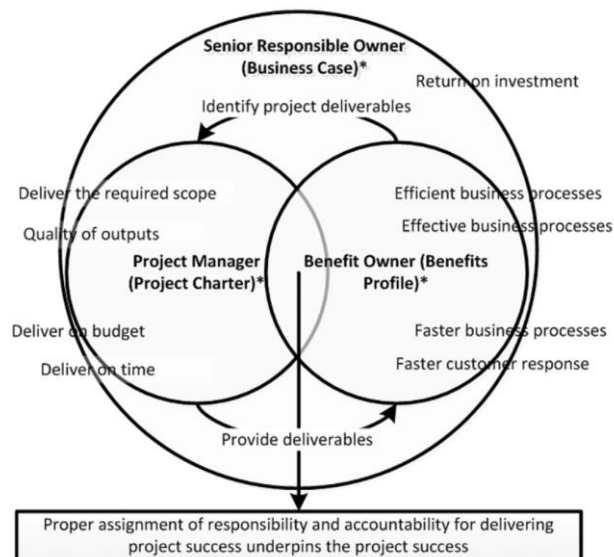
2.3.2 Projectmanagementsucces

Pinto en Slevin stellen dat in de projectmanagementliteratuur het voor een lange tijd gebruikelijk is geweest om projectsucces te beschouwen als een interne aangelegenheid voor de projectorganisatie; om te meten of zij in staat is geweest het project af te ronden binnen de bovengenoemde drie criteria (Pinto & Slevin, 1988). In die zin kunnen deze factoren ook beschouwd worden als de criteria van projectmanagementsucces (Badewi, 2017). Zij geven namelijk vooral een indicatie of de projectmanager in staat is geweest om het project af te ronden binnen de aan hem of haar gestelde kaders; tijd, geld en specificaties.

Als aan deze drie criteria is voldaan is het project weliswaar succesvol beheerst door de projectmanager, maar dat hoeft nog niet te betekenen dat het project ook daadwerkelijk is geslaagd. Zo zijn er legio voorbeelden van projecten die binnen tijd en budget zijn afgerond, maar toch als gefaald project worden gezien. Of projecten die te laat en ver over budget zijn afgerond, maar toch als succes worden aangehaald. Daardoor is er sinds de jaren '90 in de projectmanagementliteratuur toch enige twijfel ontstaan omtrent de toepasbaarheid van de ‘ijzeren driehoek’ voor het meten van projectsucces (Pinto & Slevin, 1988; de Wit, 1988).

² Originele text: A project is an organization of people dedicated to a specific purpose or objective. Projects generally involve large, expensive, unique, or high risk undertakings which have to be completed by a certain date, for a certain amount of money, within some expected level of performance. At a minimum, all projects need to have well defined objectives and sufficient resources to carry out all the required tasks.

Ook vanuit het perspectief van de opdrachtgever volstaan deze drie criteria niet om het succes van een project uit te drukken. Zoals omschreven in hoofdstuk twee is de scope van de opdrachtgever veel breder dan die van de projectmanager. De opdrachtgever is namelijk verantwoordelijk voor de zakelijke rechtvaardiging van het project, waarbij het niet alleen gaat om de kosten van het project maar juist ook om de gerealiseerde baten. In afbeelding 6 wordt deze verhouding goed weergegeven. Hierin worden in het kader van projectsucces de verantwoordelijkheden van de projectmanager afgezet tegen die van de eigenaar van het project. Daarbij valt ook goed te zien dat de opdrachtgever (in deze afbeelding de Senior Responsible Owner) een eindverantwoordelijkheid voor allebei de gebieden; zowel voor doelmatige besteding van gelden (links) als voor een effectieve realisatie van de baten (rechts).



Afbeelding 6: rol van de opdrachtgever in relatie tot projectsucces (Badewi, 2016)

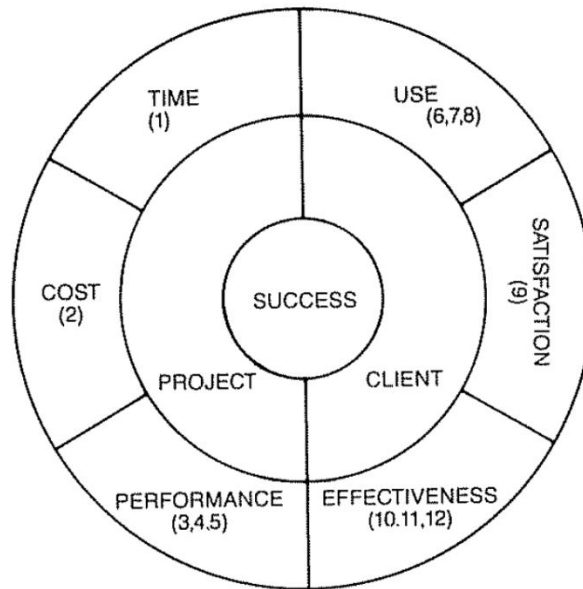
De traditionele methode voor het meten van projectsucces door tijd, geld en kwaliteit voldoet in conclusie niet aan de vereisten van dit onderzoek, omdat er vanuit oogpunt van opdrachtgeverschap breder dient te worden gekeken. Dat betekent dat er voor het doel van deze scriptie gezocht dient te worden naar andere methoden. Een alternatief is bijvoorbeeld om te bepalen of alle projectdoelen zijn behaald. Zo stelt de Wit dat de projectdoelen de meest toepasselijke criteria zijn om projectsucces te meten (1988, p. 166). Het projectsucces wordt dan bepaald door de mate waarin de projectdoelen behaald zijn. Daarbij gaat het om de doelen die alle stakeholders in het project hebben.

Gelet op het feit dat er vele stakeholders kunnen in een project vertegenwoordigd kunnen zijn, met elk meerdere doelen voor het project, kan het erg moeilijk worden om tussen de bomen het bos nog te kunnen zien. Deze aanpak is dus niet erg geschikt als basis voor het onderzoek in deze scriptie. De inzichten van de Wit kunnen echter wel dienen om het traditionele model van projectsucces verder te verrijken.

2.3.3 Het klantperspectief en een model van projectsucces

Het model van de Wit was vernieuwend in die zin dat het ook de belangen van andere stakeholders in de context van het project incorporeerde bij projectsucces. Een van de belangrijkste groep stakeholders is de eindgebruiker; de klant (de Wit, 1988). Het klanttevredenheidsperspectief werd belangrijker naarmate de professionalisering van projectmanagement leidde tot een grotere keus aan opdrachtnemers, met elk hun eigen smaak (Pinto & Slevin, 1989). Het belang van het perspectief van de cliënt werd in 1983 al benadrukt in een toonaangevend onderzoek van Baker et al., waarbij zij concludeerden dat: “wat er op de lange termijn echt toe doet is of de partijen die betrokken zijn bij of worden geraakt door een project tevreden zijn. Goede planning en kosteneffectiviteit betekenen erg weinig als het eindproduct slecht presteert” (Baker et al., 1983).

Pinto en Slevin stellen voor om synergie te creëren tussen deze twee perspectieven in een model van projectsucces dat zowel de interne kant (projectmanagement) als de externe kant (klanttevredenheid) in overweging neemt (1989). In dit model (zie afbeelding 7) worden succescriteria verdeeld in twee categorieën. De interne projectkant meet succes af aan de criteria: is het project op tijd afgeleverd, is productie binnen budget gebleven en levert het product de gewenste prestaties (is het een verbetering in prestatie ten opzichte van de manier waarop het eerdere product werkte)? De externe kantzijde meet succes af aan de criteria: wordt het product gebruikt door alle of in elk geval de belangrijkste klanten, zijn de klanten tevreden met het proces waardoor het product tot stand is gekomen en is het product effectief (levert het voordeel op voor beoogde gebruikers, maakt dit het werk efficiënter of effectiever, leidt het tot een verbeterde besluitvorming of heeft het een anderszins positieve impact op gebruikers)?



Afbeelding 7: model van projectsucces van Pinto en Slevin (1989)

2.3.4 Projectsucces in politiek-bestuurlijke context

Projectsucces kent daarnaast nog een bijzondere dynamiek wanneer projecten worden geëvalueerd in een politiek-bestuurlijke context (de Wit, 1988). Een voorbeeld hiervan is de dynamiek van projectsucces in de evaluatie van het Polaris project van de US Navy, dat draaide om de ontwikkeling van een nieuw type intercontinentale ballistische raket en installatie hiervan op onderzeeërs. Het resultaat van het project werd door alle betrokken partijen met open armen ontvangen en er was nauwelijks kritiek (Sapolsky, 1979). Deze unanieme lof voor het project kan eenvoudig worden verklaard doordat het project werd uitgevoerd in de context van de Koude Oorlog: alle betrokkenen hadden er belang bij dat het project zou slagen. Een gefaald project zou zwaarwegende consequenties hebben voor de strategische positie van de Verenigde Staten in het conflict. Falen was geen optie voor een bureaucratische organisatie die de verdediging van het vaderland tot taak heeft, in de politiek-bestuurlijke context van de Koude Oorlog. Daarmee is de afwezigheid van kritiek tot een maatstaf van succes geworden (ibid.).

Het kernargument is dat de perceptie van succes van een project belangrijker kan zijn dan het daadwerkelijke succes in een politiek-bestuurlijke context waarin er veel op het spel staat (de Wit, 1988). Bij het meten van een project op deze wijze zijn enkele factoren van invloed. Ten eerste is het belangrijk dat de doelen van het project gunstig zijn in de politiek-bestuurlijke

context. Zo droeg de ontwikkeling van intercontinentale kruisraketten bij aan het veiligheidsgevoel van veel Amerikanen tijdens de Koude Oorlog. Ten tweede moet het team over voldoende vaardigheden beschikken om het project op het rechte pad te houden in een heftige en volatiele politiek-bestuurlijke context door deze te kunnen beheersen. Ten slotte speelt het voor projecten nog een rol dat het team in staat is om voldoende te anticiperen en in te spelen op hedendaagse technologische ontwikkelingen.

2.3.5 De factor tijd

Ten slotte speelt tijd nog een belangrijke rol bij het meten van projectsucces. Wachten tot een moment na de overdracht en implementatie van het project in de lijnorganisatie heeft als voordeel dat het beter mogelijk is om de daadwerkelijke effecten van het project te meten en de impact van externe factoren te begrijpen (de Wit, 1988). Als er echter te lang wordt gewacht met het meten van succes bestaat de mogelijkheid dat het effect niet meer te ontwarren valt uit andere factoren die inmiddels de organisatieresultaten beïnvloeden (ibid.). Daarnaast is het voor de organisatie zelf ook nog belangrijk dat de resultaten nog tijdig genoeg zijn om van enige relevantie te zijn; om van te leren of zelfs nog bij te kunnen sturen.

2.4 Conceptueel model

Voor het onderzoek zal het volgende conceptueel model worden gehanteerd.

Onderdeel 1: Rol van de opdrachtgever

	Behandelprofielen	eIDAS
Kerntaken?		
Eenduidigheid in opdrachtgever?		
Integrale verantwoordelijkheid voor implementatie (J/N)		

Onderdeel 2: Sturingsrelatie

Onderdeel Sturingsrelatie	Behandelprofielen		eIDAS	
Selectie	Juiste kennis, opdrachtverlening (€)	Aandacht voor gedeelde waarden, intrinsieke	Juiste kennis, opdrachtverlening (€)	Aandacht voor gedeelde waarden, intrinsieke

		motivatie, belangencongruen tie, persoonlijke relatie		motivatie, belangencongruen tie, persoonlijke relatie
Doelen	Visie, prestatie- indicatoren en afspraken, contracten	Gezamenlijke visie, participatie steward, consistente communicatie, bewuste timing	Visie, prestatie- indicatoren en afspraken, contracten	Gezamenlijke visie, participatie steward, consistente communicatie, bewuste timing
Spelregels	Rechtmatigheid seisen, inspraakverplich ting en toleranties (‘early warning)	Self-management, interne kwaliteitsborging, taakverantwoordel ijkheid, nabijheid, relatiebeheer	Rechtmatigheid seisen, inspraakverplich ting en toleranties (‘early warning)	Self-management, interne kwaliteitsborging, taakverantwoordel ijkheid, nabijheid, relatiebeheer
Prikkels	Financiële prikkels, vervolgopdracht en, reputatieschade , takenpakket	Gericht op intrinsieke motivatie, niet- financieel, gezag (in plaats van macht), persoonlijk, gelijkwaardig	Financiële prikkels, vervolgopdracht en, reputatieschade , takenpakket	Gericht op intrinsieke motivatie, niet- financieel, gezag (in plaats van macht), persoonlijk, gelijkwaardig
Monitorin g	Rapportage, toezicht, visitaties, accountantscon trole	Peer reviews en gezamenlijk leren, horizontale verantwoording	Rapportage, toezicht, visitaties, accountantscon trole	Peer reviews en gezamenlijk leren, horizontale verantwoording

Onderdeel 3: Projectsucces

	Tijd/Geld/Kwaliteit?	Klantperspectief?	Politiek-Bestuurlijk?
Behandelprofielen			
eIDAS			

Hoofdstuk 3: Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek is een exploratief onderzoek. Dit betekent dat aan de hand van een conceptueel model uit het theoretisch kader wordt onderzocht wie de opdrachtgevers zijn, hoe zij in geselecteerde casusprojecten invulling geven aan de sturingsmechanismen en of en hoe dit effect heeft op het projectsucces.

Scope

Dit onderzoek richt zich specifiek op ICT-opdrachtgeverschap binnen de overheid. Het gaat daarbij om projecten en programma's waarbij de ICT-component het hoofddoel is, danwel randvoorwaardelijk voor succes.

3.1 Ontwerp – Casestudy

Voor het uitvoeren van het onderzoek wordt de vergelijkende casestudy methodiek gehanteerd. Deze leent zich het best voor onderzoek naar de opdrachtgever omdat deze het mogelijk maakt enkele begrensde processen diepgaand te analyseren (Verschuren en Doorewaard, 2015). Op deze wijze kan het effect van de juiste aanpak van sturing richting opdrachtnemers en projectsucces worden onderzocht.

Selectie van cases is erg belangrijk bij het uitvoeren van een casestudy, omdat dit een sterke invloed kan hebben op de uitkomst van het onderzoek (ibid., p. 181). In deze scriptie zijn cases geselecteerd die minimaal van elkaar verschillen. Dit past beter bij het exploratieve karakter van dit onderzoek; als alle overige variabelen zoveel mogelijk constant worden gehouden is het beter mogelijk om conclusies te trekken uit de vergelijking van de cases.

Een consequentie van de keuze voor het vergelijkende casestudy onderzoeksontwerp en de opzet van deze scriptie in het bijzonder is dat de externe validiteit van de resultaten mogelijksterwijs onder druk komt te staan. Indien wordt aangetoond dat er inderdaad een relatie bestaat tussen een bepaalde aanpak van sturing richting opdrachtnemer en succes in de onderzochte projecten, betekent dit niet dat deze aanpak zal werken voor alle projecten. Dit wordt versterkt doordat alleen onderzoek wordt gedaan naar succesvolle projecten. Wat werkt in een geslaagd project hoeft niet noodzakelijksterwijs te werken in een falend project.

De reden om alleen succesvolle projecten te selecteren is omdat de verwachting is dat respondenten grotere openheid van zaken zullen geven tijdens de interviews dan het geval zou zijn indien ook naar onsuccesvolle ('gefaalde') projecten wordt gekeken. Bij gefaalde projecten zal zeker de opdrachtgever voorzichtig zijn met antwoorden omdat deze niet afgerekend zal willen worden op het falen van het project. Ten slotte zijn er naast opdrachtgeverschap nog talloze factoren zijn die een rol kunnen spelen in het falen van een project en die buiten het bereik van de opdrachtgever zelf liggen. Dit terwijl een goede opdrachtgever wel degelijk een *conditio sine qua non* is voor projectsucces.

3.2 Methodologie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een literatuuronderzoek in combinatie met interviews met opdrachtgevers, opdrachtnemers en stakeholders van twee geslaagde projecten in de publieke sector met een ICT-component.

Het doel van het literatuuronderzoek is om te komen tot een bruikbare definitie van de term 'opdrachtgever' en uitspraken te kunnen doen over welke taken en verantwoordelijkheden daar precies bij horen. Ter voorbereiding op de interviews is uit documenten over projecten van de opdrachtgevers contextinformatie verzameld over het verloop van hun projecten of programma's. Zodoende zijn concrete aanknopingspunten met betrekking tot sturingsvraagstukken geïdentificeerd, die tijdens de gesprekken met de opdrachtgevers verder en dieper zijn onderzocht.

Het doel van de interviews met opdrachtgevers, opdrachtnemers en stakeholders is om inzicht te krijgen in hoe deze personen in de praktijk invulling geven in hun rol van opdrachtgever. Hierbij wordt gekeken naar de praktische gedragingen van de opdrachtgevers op cruciale momenten binnen het project.

3.3 Caseselectie en Sampling strategie

3.3.1 Caseselectie

Voor het onderzoek worden twee cases gekozen van projecten die aantoonbaar succesvol zijn geweest in de zin dat zij hun initieel beoogde resultaat hebben behaald (in termen van projectmanagementsucces). De selectie vindt niet plaats op andere selectiecriteria, omdat de ervaring van projectsucces als variabele is meegenomen in het exploratieve onderzoek. De

constatering dat een project succesvol is hoeft namelijk niet te betekenen dat dit project voor alle betrokkenen geldt.

Bij de selectie is wel rekening gehouden met een belangrijke factor, namelijk de complexiteit van projecten. Complexe projecten bevatten meer risico's voor de uitvoering en het is daarom moeilijker om deze tot een goed einde te brengen (Zwikaël, 2015). Daarom worden twee projecten gekozen die beiden redelijk complex zijn, maar succesvol zijn afgelopen.

Verder wordt bij de selectie rekening gehouden met de volgende factoren om zo weinig mogelijk variatie tussen de twee projecten te houden. Op deze wijze kan beter worden vastgesteld of het projectsucces aan een van de onafhankelijke variabelen te wijten is.

- Complexiteit (zie hierboven)
- Omvang (in termen van budget): niet te groot en niet te klein, omstreeks €5 mln
- Projecten voor de Rijksoverheid
- Waarbij meerdere ketenpartners zijn betrokken
- Waarvoor een complex systeem met meerdere componenten dient te worden gerealiseerd.

Op basis van deze criteria zijn de volgende twee cases gekozen van succesvolle projecten: het project Behandelprofielen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het project eIDAS van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (uitgevoerd door Logius).

3.3.2 Behandelprofielen

Het idee van Behandelprofielen is in 2013 bedacht. Nederland verstrekt op basis van de Schengen Visumcode kort verblijf visa aan visumplichtige personen die voor een periode van maximaal 90 dagen in Nederland willen blijven. De verantwoordelijkheid voor het verstrekken valt onder de Minister van Buitenlandse Zaken. De concrete aanleiding voor het project Behandelprofielen is tweeledig. Enerzijds vindt het plaats in de context van bezuinigingen bij BZ, waarbij de Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV) de primaire consulaire processen als het visum verstrekken slimmer en moderner in te richten. Daardoor kan er efficiënter en effectiever worden beslist. Anderzijds is de aanleiding dat er tot die tijd op

‘ouderwetse’ manier werd beslist op visumaanvragen, waarbij er nog geen gebruik werd gemaakt van moderne middelen om dit proces objectiever en effectiever te doorlopen.

Het doel van het project is het slimmer en efficiënter inrichten van de besluitvorming op visumaanvragen met behulp van een door de computer gesteunde op informatie-analyse gebaseerde werkwijze die resulteert in ‘fast track’ voor aanvragen met weinig of geen risico en ‘intensive track’ voor aanvragen met twijfel of geconstateerde risico’s. Het beoogde resultaat is een concentratie van personele capaciteit op de aanvragen waar dat nodig is en kwalitatief betere besluiten op visumaanvragen omdat deze op meer relevante informatie afkomstig van meerdere bronnen gebaseerd kan worden.

Dit doel moet worden bereikt door het ontsluiten van informatie van de ketenpartners van BZ uit de Vreemdelingenketen (tegenwoordig Migratieketen): IND, DT&V, Koninklijke Marechaussee en Directie Regie Migratieketen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Daartoe wordt een applicatie ontwikkeld – de Buitenlandse Zaken Analyse Omgeving (BAO) – die op basis van ‘hit’ of ‘no hit’ aan de beslismedewerker kan terugkoppelen of de visumaanvrager een ‘fast track’ of ‘intensive track’ behandeling moet krijgen. In deze applicatie wordt informatie vanuit de ketenpartners opgeslagen en verwerkt om een zo groot mogelijke dekking van de visumaanvragen te verkrijgen.

In november 2014 wordt het projectvoorstel voor het ontwikkelen van behandelprofielen goedgekeurd in het Topberaad van de Vreemdelingenketen, waarna het ontwikkelen van de pilot van start gaat. Deze pilot applicatie van de BAO wordt in 2015 opgeleverd en in 2015 en 2016 uitgerold, maar kent in de opstartfase nog enkele problemen. Zo komt het advies met betrekking tot het Behandelprofiel (te) laat in het beslisproces en ervaren beslismedewerkers de informatie die uit de BAO naar voren nog als onvoldoende relevant. Ook worden erg weinig visumaanvragen van een advies voorzien door het systeem.

In 2017 wordt een nieuwe projectleider aangetrokken en komt het project in de implementatiefase terecht. Daarbij worden wereldwijd trainingen gegeven aan beslismedewerkers om te leren werken met de applicatie. Tezelfdertijd wordt de applicatie doorontwikkeld om op basis van big data en profilering de adviezen te verbeteren en de

dekkingsgraad te vergroten. Op het moment van schrijven bevindt het project zich nog steeds in deze implementatie/doorontwikkelfase en deze zal doorlopen totdat het resultaat is geborgd in de lijnorganisatie van DCV.

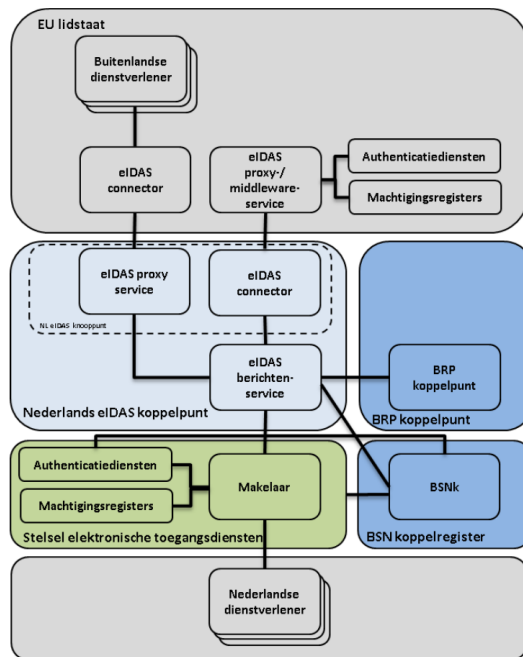
3.3.3 eIDAS

De aanleiding van het eIDAS project is de eIDAS verordening van de Europese Unie die is aangenomen op 23 juli 2014 en op 1 juli 2016 in werking is getreden. eIDAS staat voor ‘Electronic Identities and Trust Services’. Deze verordening stelt verplicht dat Lidstaten genotificeerde³ eID middelen uit andere lidstaten per september 2018 van elkaar accepteren (Europese Commissie, 2014). Daarop heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een opdracht gegeven aan Logius, RvIG en RVO om een Project Start Architectuur op te stellen voor de implementatie van eIDAS in Nederland.

Logius heeft vervolgens van BZK de opdracht gekregen om de realisatie van de bouwblokken zoals beschreven in de PSA te coördineren en de verordening te implementeren door dienstverleners te stimuleren zich aan te sluiten op de gerealiseerde infrastructuur. Het doel van dit project is dat burgers uit Lidstaten met een genotificeerd middel vóór de implementatiedeadline van 29 september 2018 kunnen inloggen bij Nederlandse publieke dienstverleners, op dezelfde wijze als Nederlanders dat kunnen met bijvoorbeeld DigiD.

Om dit te bereiken dienen voor deze tijd de componenten van de eIDAS infrastructuur te worden gerealiseerd en moeten publieke dienstverleners die onder de reikwijdte van de verordening vallen zijn aangesloten op deze infrastructuur. De verantwoordelijkheid voor het realiseren van de eIDAS infrastructuur ligt bij BZK, maar de verantwoordelijkheid om de eigen dienstverlening aan te sluiten op de infrastructuur ligt bij de dienstverleners zelf. De infrastructuur van eIDAS wordt gerealiseerd op basis van de infrastructuur van eHerkenning. Dienstverleners kunnen aansluiten op de eIDAS infrastructuur door de Herkenningsmakelaars van het stelsel eHerkenning. Om de dienstverleners aan te sporen om aan te sluiten heeft Logius communicatiemiddelen ontwikkeld en informatie-evenementen georganiseerd.

³ Genotificeerd betekent in de context van de eIDAS verordening dat het eID middel een Peer Review heeft doorlopen en door deze groep is bevonden te voldoen aan de eIDAS vereisten



Afbeelding 8: de PSA met de componenten van de eIDAS infrastructuur (Logius, 2017)

Ondanks enige tussentijdse vertraging zijn de componenten van de eIDAS infrastructuur uiteindelijk opgeleverd conform de specificaties en voor de implementatiedeadline. Op het moment van schrijven zijn nog niet alle dienstverleners aangesloten, maar is wel een traject in gang om enkele grote publieke dienstverleners uit de Manifestgroep aan te sluiten op de infrastructuur en een business simulation uit te voeren.

3.3.4 Sampling

Binnen elk van deze cases zijn interviews afgenomen met respondenten in drie categorieën:

- Opdrachtgever
- Projectmanager
- Lijnorganisatie

3.4 Datacollectie

Data voor het onderzoek is uit de volgende bronnen verzameld:

- Literatuurstudie over het concept opdrachtgeverschap, sturingsrelatie en projectsucces
- Documentstudie over de projecten van de respondenten die geïnterviewd zijn om de context van hun rol als opdrachtgever te begrijpen. Hierbij is gebruik gemaakt van

publiekelijk beschikbare projectdocumenten en documenten die anderszins ter beschikking komen. Specifiek is gezocht naar knelpunten in het project, waarbij optreden van de opdrachtgever wenselijk of noodzakelijk was.

- Semigestructureerd interviews met opdrachtgevers om te toetsen in hoeverre zij in de praktijk aan deze ideaaltypes voldoen en hoe zij persoonlijk invulling geven aan het opdrachtgeverschap. Semigestructureerd interviews zijn ideaal voor dit exploratief onderzoek omdat deze rijk zijn aan empirische data, maar tegelijkertijd een bepaalde mate aan vergelijkbaarheid over de cases behouden.

3.5 Data-analyse

De data die uit de interviews naar voren is gekomen zal worden vergeleken met het conceptueel model. Dit conceptueel model dient tevens als codeerboom dient voor het indelen van uitspraken over de rol van de opdrachtgever, de sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en projectsucces.

3.6 Kwaliteitsindicatoren

De interne validiteit van het onderzoek wordt geborgd door de duidelijke afbakening van het onderzoek. Door alleen cases van succesvolle projecten te onderzoeken valt een beter argument te maken dat gedrag van opdrachtgevers dat in alle drie de cases wordt geobserveerd een invloed heeft op het projectsucces. Het valt met de onderzoeksopzet van deze scriptie niet te onderzoeken welk gedrag een negatief effect heeft op projectsucces. Het doel van deze scriptie is dan ook exploratief: het ontdekken van zogenaamde 'best practices' uit de praktijk, gestoeld op een theoretisch kader. Het aantonen van een causaal verband en het pogen de conclusies van deze scriptie te ontkrachten kan een aanleiding zijn voor verder onderzoek. Het vormt een eerste aanzet in de analyse van de zachte kant van opdrachtgeverschap; een verhaal dat complexer is dan governance of financiële inbedding en dus meer aandacht behoeft.

De externe validiteit van dit onderzoek wordt beperkt door de keuze van het case study als onderzoeksmodel. Het kleine aantal cases betekent dat de conclusies niet zonder meer van toepassing worden geacht voor opdrachtgeverschap in alle geslaagde projecten, laat staan in alle projecten.

Hoofdstuk 4 – Resultaten

Het doel van dit hoofdstuk is het beantwoorden van de deelvragen 4a, 4b en 4c, waarbij het gaat om het onderzoeken van de casussen 'Behandelprofielen' en 'eIDAS' op basis van het conceptueel model uit het theoretisch kader. Concreet betreft het dan de volgende vragen: Wie is bij de onderzochte casussen de opdrachtgever, hoe was de sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer ingericht en op welke wijze werd het project als succesvol ervaren en door wie?

Voor dit hoofdstuk wordt de exploratieve onderzoeksmethode gehanteerd zoals in hoofdstuk 3 is uiteengezet. Dit hoofdstuk is dan ook het resultaat van 15 interviews met opdrachtgevers, opdrachtnemers en stakeholders van de twee projecten die als casus voor dit onderzoek zijn genomen. Onderstaand worden voor elk van de drie deelonderwerpen eerst kort het conceptueel model in samengevatte vorm teruggehaald en vervolgens worden de resultaten op basis waarvan de deelvragen worden beantwoord.

4.1 Wie is de opdrachtgever

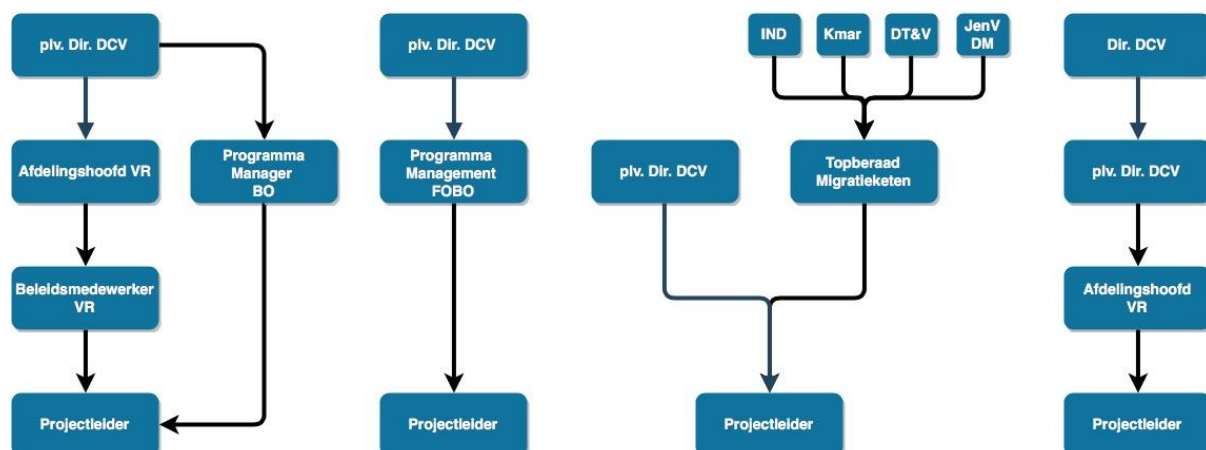
In het theoretisch kader is in de sectie over de opdrachtgever aangegeven dat de opdrachtgever een individu dient te zijn met de integrale verantwoordelijkheid van het bereiken van de doelen van het project en het opleveren van de beoogde baten (OGC, 2007). Deze individu heeft vervolgens als kerntaak om de zakelijke rechtvaardiging van het project te beheersen en de projectleider aan te sturen om de beoogde baten te laten realiseren (ibid.). Ten slotte geeft Olsson aan dat er in de praktijk meerdere verschijningsvormen zijn van de opdrachtgever en dat dit vaak niet beperkt blijft tot één enkele persoon. In onderstaande sectie wordt nader toegelicht hoe deze indicatoren uitwerken in de casussen van 'Behandelprofielen' en 'eIDAS' en welke consequenties dit heeft voor het project.

4.1.1 Behandelprofielen

In het project Behandelprofielen is duidelijk wie de uiteindelijke opdrachtgever is van het project: de plaatsvervangende directeur van de Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV), in zijn rol als verandermanager voor het consulaire vernieuwingsprogramma. Sinds de conceptie van het project in 2013 heeft echter wel een verandering plaatsgevonden in het opdrachtgeverschap. Het project was opgezet door de toenmalige directeur DCV en er was

oorspronkelijk ook een rol voor het Topberaad Migratieketen (BZ, IND, DT&V, directie Migratieketen van Min. Justitie en Veiligheid en de Koninklijke Marechaussee) in het opdrachtgeverschap. Na afronding van de pilotfase is de rol van opdrachtgever echter duidelijk belegd bij de plv. directeur DCV en is dit ook op het niveau van MT DCV afgesproken.

Het is echter minder evident welke personen er onder de uiteindelijke opdrachtgever een rol hebben in het opdrachtgeverschap aan het project Behandelprofielen. Bij het analyseren van de data komt een erg diffuus beeld naar voren dat schematisch is weergegeven in afbeelding 9. Hieruit valt af te lezen dat de plv. directeur DCV overal als eindverantwoordelijke wordt gezien (ook door deze persoon zelf), maar er is aanzienlijke variatie ten aanzien van de rol van het afdelingshoofd Visumregie (DCV/VR), die van de programmamanagers van het programma Front Office Back Office 2020 (FOBO 2020) en die van de inhoudelijk betrokken beleidsmedewerker van VR.



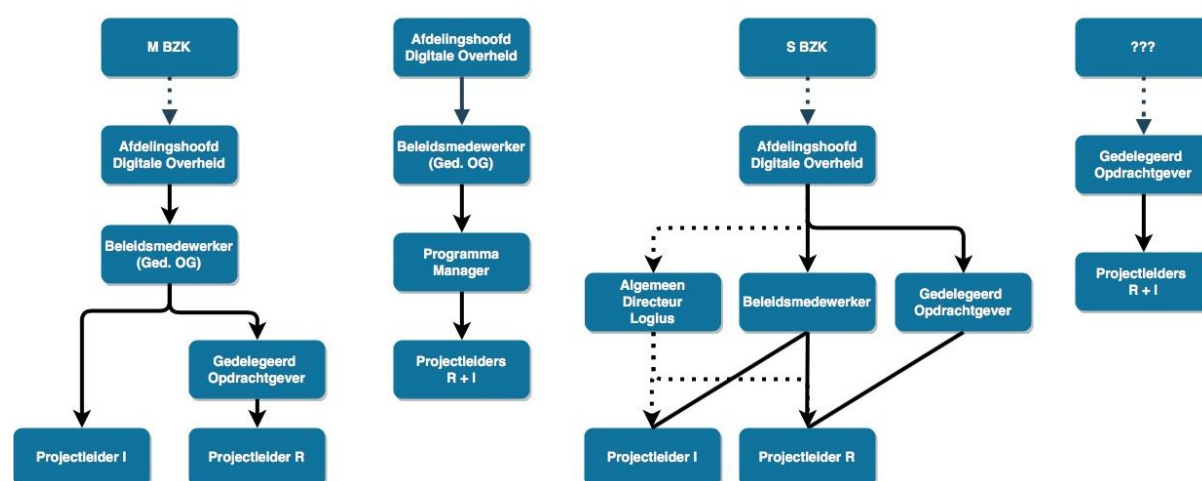
afbeelding 9: schematische weergave van de lijnen van opdrachtgeverschap in het project Behandelprofielen, zoals aangegeven door vier respondenten

Voor de opdrachtgevers en opdrachtnemers blijkt dit een erg werkzame situatie die bevorderlijk is voor de voortgang van het project op twee manieren. Ten eerste is voor iedereen duidelijk wie eindverantwoordelijk is voor het project en de belangrijke beslissingen dient te nemen. De kaders voor het project zijn in gezamenlijkheid met plv. directeur DCV opgesteld en deze kunnen alleen gewijzigd worden met of door deze persoon. Daarbij gaat het met name om budget en mijlpalen van het project. Als er een besluit over een van deze factoren dient te vallen is het duidelijk dat deze uiteindelijk genomen worden door de plv directeur DCV (ook in zijn rol als voorzitter van de Stuurgroep van het FOBO programma).

Ten tweede is er diffusie wanneer het gaat over het nemen van operationele besluiten die binnen deze kaders vallen. Deze zijn te gedetailleerd om voor te leggen aan de eindverantwoordelijke opdrachtgever, maar wel essentieel om het momentum en de voortgang van het project te behouden. De opdrachtnemers geven aan dat deze situatie van diffuus (operationeel) opdrachtgeverschap voor hen goed werkt omdat zij dan een besluit ‘ergens anders gaan halen’ indien een dit niet wordt genomen of lang op zich laat wachten. Volgens de opdrachtnemers moet je als projectleider “wel een beetje opportunistisch zijn en je richten tot degene met wie je wel zaken kan doen” (Respondent 8).

4.1.2 eIDAS

In het eIDAS project valt ook duidelijk een verantwoordelijke opdrachtgever voor de realisatie en implementatie aan te wijzen: het afdelingshoofd Digitale Overheid van de directie Informatiesamenleving en Overheid (DIO). Deze persoon was al verantwoordelijk als opdrachtgever toen het dossier eIDAS nog onder verantwoordelijkheid van EZ viel en deze situatie bleef ongewijzigd bij overdracht van EZ naar BZK. Dit valt ook terug te herleiden uit afbeelding 10. Uit deze afbeelding komt ook naar voren dat de rol van gedelegeerd opdrachtgever ook door alle geïnterviewde personen wordt erkend en op dezelfde positie in de opdrachtlijn wordt geplaatst.



afbeelding 10: schematische weergave van de lijnen van opdrachtgeverschap in het project eIDAS, zoals aangegeven door vier respondenten

Daaronder wordt het beeld diffuus, net zoals bij Behandelprofielen. Dit heeft er in eerste instantie vooral mee te maken dat de uitvoering van het project werd gedeeld door twee

projectleiders: een voor realisatie van de componenten uit de PSA (de 'bouwblokken') en een voor de implementatie door publieke dienstverleners. Uit de interviews bleek dat opdrachtgevers niet volledig op de hoogte waren van de wijze waarop zij aansturing gaven, met name aan de projectleider realisatie. Ook is de rol van het gedelegeerd opdrachtgeverschap in eerste instantie (tot aan juni 2018, 4 maanden voor de implementatiedeadline) onvoldoende ingevuld doordat het een beleidsmedewerker betrof die onvoldoende technische kennis bezat. Sindsdien is het gedelegeerd opdrachtgeverschap uitgesplitst in een beleidsmatige en technische kant.

De consequentie hiervan is dat het opdrachtgeverschap ten aanzien van de realisatie onvoldoende werd ingevuld. Belangrijke vragen van de projectleider ten aanzien van de kaders voor het project (met name over scope) bleven onbeantwoord. Operationele besluiten die wel belangrijk waren voor de voortgang werden niet genomen, omdat deze te technisch waren. Op deze wijze heeft de diffusie in het opdrachtgeverschap voor vertraging in het project gezorgd omdat operationele besluiten niet werden genomen door de opdrachtgever.

Een ander belangrijk punt dat uit interviews met de opdrachtnemers naar voren kwam is dat het project vertraging heeft opgelopen omdat de opdrachtgever de politiek-bestuurlijke omgeving onvoldoende heeft weten te beheersen vlak na de overgang van EZ naar BZK. De implementatie van het eIDAS project conflicteerde namelijk met bepaalde belangen die speelden in en rondom het programma eID, dat ook onder BZK viel. Hoewel de opdrachtgever wel in staat is geweest de gekozen koers te behouden werd er vanuit het programma eID – dat ook onder DIO valt – een tegenstrijdige boodschap gecommuniceerd, waardoor het voor dienstverleners onduidelijk of zij wel of niet onder de richtlijn van de verordening vallen en waardoor zij besloten af te wachten met de implementatie.⁴ De opdrachtnemers zien hierin een duidelijke taak voor de opdrachtgever: het managen van betrokken stakeholders en ervoor zorgen dat de communicatie vanuit opdrachtgevende organisatie eenduidig is.

⁴ Het ging in deze situatie concreet om de vraag of dienstverleners die elektronische diensten aanbieden met DigiD als inlogmogelijkheid wel of niet onder de reikwijdte van de eIDAS verordening vallen. DigiD kon op dat moment namelijk nog niet worden aangemerkt als een inlogmiddel op 'substantieel' betrouwbaarheidsniveau.

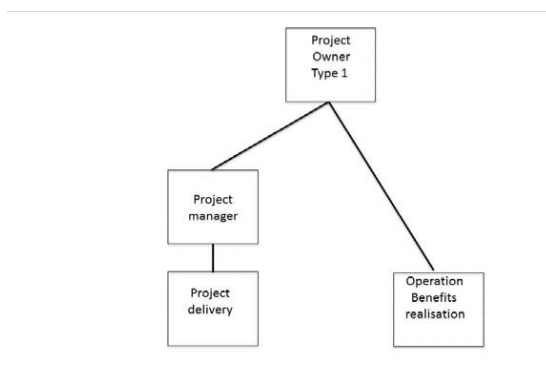
Tenslotte is de opdrachtgever niet integraal verantwoordelijk voor het eindresultaat omdat het product dat door het projectteam wordt ontwikkeld niet in de lijnorganisatie van de opdrachtgever hoeft te worden geïmplementeerd. Het daadwerkelijk implementeren door het aansluiten van de dienstverlening op de eIDAS infrastructuur is de verantwoordelijkheid van de publieke dienstverleners die onder de reikwijdte van de verordening vallen. Ook de financiële sturing en verantwoording komt niet vanuit de opdrachtgever zelf, maar deze is ondergebracht in een separate afdeling 'Effectsturing iOverheid' binnen DIO. De opdrachtgever heeft echter wel een belangrijke rol in het aanspreken van gelden voor de uitvoering van het project. Deze situatie heeft te maken met een wijziging in het opdrachtgeverschap vanuit BZK aan Logius: deze is uitgesplitst in formeel opdrachtgeverschap (beleidsturing) vanuit DIO en materieel opdrachtgeverschap (beheer en control) vanuit de SG BZK.

4.1.3 Conclusie

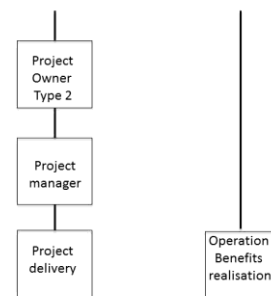
Uit bovenstaande resultaten blijkt dat in de twee onderzochte casussen steeds één persoon duidelijk naar voren komt als eindverantwoordelijke opdrachtgever. Dat heeft in beide projecten helderheid geschept over wie de uiteindelijke beslissingen dient te nemen en de kaders bepaalt waarin de opdrachtnemer kan opereren. Het niveau van de opdrachtgevers in hun respectievelijke organisatie is redelijk gelijkwaardig; afdelingshoofd en plaatsvervangend directeur.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat de middenmanager de ideale opdrachtgever voor dergelijke complexe projecten als Behandelprofielen en eIDAS. Deze personen hebben voldoende mandaat om alle voor het project relevante besluiten te mogen nemen, zij zijn in staat om de politiek-bestuurlijke context van een project te beïnvloeden en kunnen betrokkenheid en nabijheid van het project voldoende borgen. Een lager niveau van management heeft geen integraal mandaat voor besluiten over het project en een hoger niveau van management is weliswaar beter in staat om de politiek-bestuurlijke context te beïnvloeden, maar heeft mogelijk te weinig beschikbare tijd en aandacht voor het project om voldoende betrokken te kunnen zijn.

Op basis van de resultaten worden gesteld dat de opdrachtgever van Behandelprofielen een 'type 1' opdrachtgever is met integrale verantwoordelijkheid voor de implementatie van het opgeleverde product in de lijn. De opdrachtgever van eIDAS lijkt het meest op 'type 2' opdrachtgever, omdat de verantwoordelijkheid voor de implementatie in de lijn is belegd bij aansluitende publieke dienstverleners. Daarnaast ligt de financiële aansturing van het eIDAS project uiteindelijk meer bij de directeur DIO.



Opdrachtgever Behandelprofielen (type 1)



Opdrachtgever eIDAS (type 2)

Hieruit kan worden geconstateerd dat beide type opdrachtgevers succesvol kan zijn. Er zit echter wel een groot verschil tussen de wijze waarop projectsucces in beide gevallen wordt gedefinieerd. Dit wordt verder toegelicht in sectie 6.3 over projectsucces in de praktijk.

Op een lager niveau van gedelegeerd opdrachtgeverschap is bij alle twee projecten het beeld diffuser; dit is voornamelijk het geval bij Behandelprofielen en in mindere mate bij eIDAS. Bij Behandelprofielen heeft deze diffusie een positief effect op de voortgang omdat het de opdrachtnemers in staat stelt om snellere besluitvorming voor elkaar te krijgen. Uit de casus eIDAS blijkt echter dat het daarvoor wel nodig is om heldere kaders te hebben. Het gaat dus om operationele besluiten binnen deze kaders.

Ten slotte blijkt uit de resultaten dat er drie belangrijke kerntaken zijn weggelegd voor een succesvolle opdrachtgever. Ten eerste dient de opdrachtgever de politiek-bestuurlijke context van het project te beheersen en waar mogelijk ten gunste van het project te beïnvloeden. Als dit niet lukt loopt het project vertraging op doordat het projectteam haar werkzaamheden niet (behoorlijk) kan uitvoeren. Ten tweede dient de opdrachtgever te

zorgen dat operationele besluiten voor het project kunnen worden genomen op een lager niveau door hiervoor een of meerdere gedelegeerd opdrachtgever(s) aan te wijzen die inhoudelijk voldoende betrokken is. Ten derde dient de opdrachtgever (indien hiervoor verantwoordelijk) de implementatie en borging van het product in de lijnorganisatie te begeleiden. Als de opdrachtnemer een prachtig product heeft gerealiseerd, maar dit niet door de lijn wordt gebruikt of geaccepteerd is het “operatie geslaagd, patiënt overleden”.

4.1.4 Beantwoorden van onderzoeksvraag 4a

“Onderzoeksvraag 4a: Wie is bij de onderzochte casussen de opdrachtgever?”

De opdrachtgever van succesvolle projecten in de publieke sector is een middenmanager met voldoende mandaat om besluiten te nemen en een politiek-bestuurlijke context te managen, die toch voldoende tijd en aandacht heeft om betrokken te zijn bij de voortgang van het project. Tot de taken dient in ieder geval te behoren: het managen van de politiek-bestuurlijke context, zorgen dat operationele besluiten niet te lang blijven liggen en indien van toepassing het begeleiden van de implementatie in de lijnorganisatie.

4.2 Sturingsrelatie opdrachtgever – opdrachtnemer

In het theoretisch kader is uiteengezet dat een opdrachtgever de relatie met de opdrachtnemer kan inrichten op basis van controle of vertrouwen. Om vast te kunnen stellen of de sturingsrelatie is ingericht op basis van vertrouwen is in hoofdstuk twee een spectrum gecreëerd, waarin op onderdelen van de sturingsrelatie (selectie van opdrachtnemer, doelen, spelregels, prikkels en monitoring) gedrag wordt vergeleken met indicatoren van controle (onder andere afspraken, contracten, macht, rechtmatigheid en doelmatigheid, toleranties, financiële prikkels en reputatieschade, rapportage en toezicht) en van vertrouwen (gedeelde waarden, gezamenlijke visie, intrinsieke motivatie, persoonlijke relatie, consistente communicatie, self-management, gezag, gelijkwaardigheid, horizontale verantwoording). Hieronder wordt het resultaat van deze analyse gepresenteerd.

4.2.1 Behandelprofielen

Selectie

De selectie van de opdrachtnemers is geschied op basis van sollicitatiegesprekken. Beide opdrachtnemers zijn aangesteld op basis van hun eigen visie op het thema en aantoonbare kennis en ervaring om die te kunnen realiseren. De opdrachtnemers zijn niet gekozen vanwege daarvoor bestaande persoonlijke relaties met de opdrachtgevers. Enige gezamenlijkheid en relaties zijn pas later in het proces ontstaan. Wel geven de opdrachtgevers aan dat zij naast kennis en ervaring bepaalde waarden als tegenspraak en kritisch denkvermogen in potentiële opdrachtnemers waarderen en hun selectie daarop afstemmen.

De selectie in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is dus voornamelijk gericht op bestaande kennis, ervaring en in mindere mate gedeelde waarden.

Doelen

Alle geïnterviewde opdrachtgevers geven aan dat zij het belangrijk vinden de samenwerking met de opdrachtnemer aan te gaan op basis van een gezamenlijke visie. Zo geeft één opdrachtgever aan dat mensen alleen écht gemotiveerd raken als zij zelf mogen bedenken wat er uitgevoerd gaat worden. De opdrachtgever zet dan alleen de stip op de horizon, maar de visie op hoe daar te komen moet samen door de opdrachtnemer en opdrachtgever gemaakt worden. Er is dus bewuste aandacht voor participatie van de opdrachtnemer in het visievormingstraject.

Een andere opdrachtgever stelt dat het maken van afspraken over de te behalen resultaten wel belangrijk is, maar dat het nog veel belangrijker is om een gezamenlijk discours op te bouwen en hetzelfde beeld te hebben bij waar het naartoe moet met het project. Uiteindelijk gaat het er volgens deze opdrachtgever over het 'goede gesprek' te kunnen hebben tussen opdrachtgever en opdrachtnemer; elkaar verstaan en begrijpen is de basis voor vertrouwen en vertrouwen is het sleutelwoord in goed opdrachtgeverschap (Respondent 2). Mede daarom is er voor het project Behandelprofielen ook bewust gekozen om geen business case op te stellen. Daarnaast heeft dat te maken met het karakter van het project: voor een dermate complexe en langdurende verandering is het niet eenvoudig om een klip en klare business case op te stellen.

De opdrachtnemers geloven zelf ook sterk in de visie van wat er met het project bereikt moet worden en vinden dat zij ook een rol hebben in het medebepalen van de richting. Zoals hierboven al kort aangestipt heeft een van de opdrachtgevers bij de aanstelling duidelijk gemaakt wat volgens deze persoon de visie van het project zou moeten zijn en is op basis daarvan vervolgens aangesteld (en de kennis om deze ten uitvoering te brengen).

Tegelijkertijd dient bij dit punt wel een nuance te worden aangebracht. De ‘stip op de horizon’ is uiteindelijk wel afkomstig van de opdrachtgever; de constatering dat er een verandering dient te komen, of dat er een bepaald effect dient te worden behaald. Uiteindelijk verwacht de organisatie wel van de opdrachtgever dat deze een visie heeft voor de toekomst.

De doelen in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn dus voornamelijk gericht op gezamenlijkheid van visie, participatie van de opdrachtnemer en gezamenlijk discours. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat er nog steeds behoefte is aan visie van de opdrachtgever en zijn formele afspraken en contracten geregeld. Echter, hierop wordt door opdrachtgevers niet de nadruk gelegd.

Spelregels

In gesprekken met de opdrachtnemers geven zij aan dat zij een sterke intrinsieke hang naar kwaliteit hebben. Beiden stellen dat zij het onbevredigend zouden vinden om onvoldoende kwaliteit te realiseren. Vanwege deze hang naar kwaliteit hebben beide opdrachtgevers de scope van het project beiden een keer verbreed. Hoewel deze scopeverbredingen het project complexer maakten – en dus hun werk als projectleider bemoeilijkte – geloven beide opdrachtnemers dat dit uiteindelijk ten goede zal komen aan de resultaten van het project. Deze uiting van intrinsieke motivatie had als effect dat de opdrachtgever meer vertrouwen kreeg in de samenwerking; na de gezamenlijk afgesproken scopeverbreding was er vertrouwen en grotere vrijheid om het project in te richten.

Ook hebben de opdrachtnemers een sterke voorkeur voor zelfsturing binnen gestelde kaders. Zij stellen een goed beeld te hebben bij hetgeen zij willen realiseren met het project en vinden het onprettig als er (teveel) over hun schouder wordt meegekeken. Daarentegen zien zij het wel als essentieel dat de opdrachtgever voldoende betrokken is en op de juiste momenten

expliciete steun uitspreekt voor keuzes van de opdrachtnemer. De opdrachtgever moet volgens hen altijd goed bereikbaar zijn en op moeilijke momenten willen zij steun ervaren van de opdrachtgever. Deze twee factoren kunnen worden gezien als nabijheid van de opdrachtgever en worden als fundamenteel ervaren in de relatie met de opdrachtgever.

Alle vier geïnterviewde opdrachtgevers stellen dat zij het belangrijk om (heel) veel ruimte te laten aan de opdrachtnemers en medewerkers om het project naar eigen inzicht in te vullen. Daarbij wordt waardering uitgesproken voor de professionaliteit van het projectteam in het zetten van stappen en het behalen van resultaten, waardoor het vertrouwen wordt gegund om op basis van eigen ervaring verder te gaan. Om hiervoor ruimte te creëren zijn door opdrachtgever en opdrachtnemer gezamenlijk concrete kaders opgesteld zoals financiële bestedingsruimte, communicatieafspraken en een juridisch kader. Deze werkwijze wordt door de opdrachtgevers gehanteerd sinds de eerste opdrachtverstrekking.

De spelregels in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn dus voornamelijk gericht op self-management, interne kwaliteitsboring en wederzijdse nabijheid. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat rechtmatigheidseisen en toleranties formeel geregeld zijn, echter wordt hierop door respondenten niet de nadruk gelegd.

Prikkels

De opdrachtnemers geven aan dat een goede persoonlijke relatie met de opdrachtgevers voor hen erg belangrijk is in de motivatie om het project uit te voeren. Hoewel zij het project ook zouden kunnen uitvoeren op basis van een strikt zakelijke relatie met de opdrachtgever maakt de persoonlijke relatie het een stuk gemakkelijker om bepaalde zaken te bespreken. Juist in situaties het duidelijk is dat de opdrachtgever het er niet mee eens zal zijn kan dit bijdragen aan de voortgang van het project. Dat gaat ook om het hebben van het 'goede gesprek', waarin opdrachtgever en opdrachtnemer eerlijk met elkaar hun dilemma's kunnen uitwisselen.

Ook zijn de opdrachtnemers sterk gericht op intrinsieke motivatie. Dit uit zich bijvoorbeeld in de verantwoording. De opdrachtnemers vinden zelf dat de opdrachtgever goed op de hoogte moet zijn van de stand van zaken en daardoor ook in staat zijn om bij te sturen als zij dat nodig

achten. Zij waarderen het daarom als een opdrachtgever betrokkenheid toont door te vragen naar resultaten. Deze intrinsieke motivatie draagt ook bij aan de vertrouwensrelatie met de opdrachtgever.

Een van de opdrachtgevers stelt dat het klassieke opdrachtgeverschap in de zin van aansturing eigenlijk passé is. Volgens deze persoon gaat het bij opdrachtgeverschap vooral om het inspireren van opdrachtnemer en andere stakeholders; de opdrachtgever is een leider die op basis van visie betrokkenen kan inspireren om zelf de route te bedenken en te realiseren. Deze vorm van opdrachtgeverschap lijkt sterk op transformatief leiderschap.

De prikkels in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn dus bijna uitsluitend gericht op intrinsieke motivatie van de opdrachtnemer en het onderhouden van goede persoonlijke relaties.

Monitoring

De opdrachtgevers hebben opmerkelijk weinig behoefte aan monitoring in de vorm van voortgangsrapportages. Zij geven unaniem aan liever op de hoogte te willen blijven van de voortgang door gesprekken met de opdrachtnemers waarin zij de belangrijke zaken die spelen, risico's en opgekomen issues bespreken. Zoals al eerder aangegeven is er ook geen concrete business case of nulmeting aan de hand waarvan de voortgang van het project gemonitord kan worden. Daarnaast geven de opdrachtgevers aan dat formele rapportage voor hen persoonlijk van ondergeschikt belang is aan het gezamenlijke discours tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit wordt door respondenten ook gekoppeld aan de organisatiecultuur van BZ, waar over het algemeen meer aandacht is voor de relatie dan voor de inhoud.

Dit beeld van de opdrachtgevers sluit aan bij dat van de opdrachtnemers. Voor beiden is verplichte verantwoording eigenlijk nooit ter sprake gekomen. Zij geven aan dat zij de opdrachtgever altijd zelf op de hoogte stelden van mogelijke issues en indien nodig gezamenlijk een aanpak daarvoor te kiezen. Ook geven de opdrachtnemers aan dat zij zelf om bijsturing vragen wanneer zij dat nodig achten.

De monitoring in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is dus het meest gericht op horizontale verantwoording en is rapportage of toezicht nauwelijks aan de orde.

4.2.2 eIDAS

Selectie

De opdrachtnemers in het eIDAS project zijn met name geselecteerd op basis van kennis en ervaring. Eén opdrachtnemer was reeds betrokken bij het eIDAS dossier voordat de formele opdracht voor de implementatie en realisatie door het toenmalige EZ is gegeven. Deze persoon had al een goede persoonlijke relatie met andere partijen die bij het dossier betrokken waren en vormde daarom onderdeel van een netwerk waar de opdrachtgever bij de uitvoering van het project op heeft kunnen vertrouwen. Een andere opdrachtnemer is later in het traject geselecteerd op basis van kennis en vaardigheden in de gevraagde werkzaamheden, maar hier heeft ook een persoonlijke relatie met andere opdrachtnemer een rol gespeeld.

De selectie van opdrachtnemer geschied dus op persoonlijke relaties die de opdrachtgever het vertrouwen gaven dat het project goed zou worden uitgevoerd. Inhoudelijke kennis en ervaring speelden tevens een grote rol. Het is moeilijk vast te stellen welke van de twee factoren doorslaggevend is geweest.

Doelen

Een van de opdrachtnemers is op erg vroeg stadium betrokken bij het vormen van de visie voor de implementatie van de verordening, zelfs voor de Nederlandse implementatiewet is aangenomen. Er is daarom grote sprake geweest van participatie van de opdrachtnemer in de visievorming. Het belang hiervan wordt door de opdrachtgever onderstreept; deze geeft aan dat er op het eIDAS dossier door onder andere de opdrachtnemer een sterk netwerk is gecreëerd tussen de personen die betrokken waren bij het bedenken van de techniek om eIDAS in Europa te realiseren. Een voorbeeld daarvan is dat het opstellen van de Project Start Architectuur (PSA) in gezamenlijkheid door opdrachtgever en opdrachtnemer is opgesteld.

Zeer significant is echter dat door een van de opdrachtnemers wordt aangegeven dat het project een succes was óndanks de invulling van het opdrachtgeverschap. Vanwege het lange uitblijven van een contract met een gedelegeerde opdrachtgever voor de realisatie van de

infrastructuur was het kader voor de opdrachtnemer onvoldoende duidelijk en waren er geen goede afspraken gemaakt over zaken die wel essentieel zijn voor de voortgang en implementatie van het project, maar die niet noodzakelijk tot de scope van de opdrachtnemers behoorden. Het gaat dan bijvoorbeeld om inbeheername, SLA-afspraken, incidentmanagement en helpdesk functionaliteit. Daarom moesten veel vragen daarover worden geëscaleerd tot het niveau van de beleidsopdrachtgever, maar omdat deze te technisch of te gedetailleerd van aard waren kwam van deze personen ook geen uitsluitend. Door combinatie van het uitblijven van contracten en onvoldoende heldere afspraken heeft dit deel van het project vertraging opgelopen.

Zowel de opdrachtgevers als de opdrachtnemers geven aan dat het sterke netwerk dat er op operationeel niveau bestond tussen de betrokken partijen essentieel is geweest voor het slagen van het project. Dit zorgde ervoor dat er toch werkbare onderlinge afspraken gemaakt konden worden bij het ontbreken van duidelijke kaders vanuit de beleidsopdrachtgever. Ook speelt het een rol dat er vanuit dit netwerk proactief werd geacteerd richting de opdrachtgever. De opdrachtnemers schetsen het beeld dat zij met enige regelmaat 'op de stoel van de opdrachtgever gingen zitten' en dat dit ook werd geaccepteerd door de opdrachtgever. Zij erkennen dat dit niet de meest ideale situatie is met betrekking tot het opdrachtgeverschap, maar dat dit wel noodzakelijk was om de voortgang van het project niet (teveel) in gevaar te brengen.

De doelen in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn dus het meest gericht op gezamenlijke visie en participatie van de opdrachtnemer in het visievormingstraject. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat het ontbreken van afspraken en contracten negatieve consequenties heeft gehad voor de voortgang van het project.

Spelregels

De spelregels voor de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn erg formeel bepaald omdat deze zijn vastgelegd in een tweezijdig getekende opdrachtbrief tussen de directeur DIO en de algemeen directeur van Logius. In deze opdrachtbrief zijn de te realiseren resultaten opgenomen, evenals vereisten ten aanzien van de samenwerking: rapportage, verantwoording, communicatie, governance. Echter geven de opdrachtgevers

aan dat deze formaliteiten vooral noodzakelijk zijn voor wanneer het project écht mis dreigt te gaan, om de verantwoordelijkheden helder te maken.

In de praktijk geven de opdrachtgevers aan vooral waardering te hebben voor de proactieve houding van de opdrachtnemers ten aanzien van de uitvoering van het project. Zij geven aan dat zij sterk het gevoel hebben dat zij het project los kunnen laten en erop kunnen vertrouwen dat de opdrachtnemer het tot een goed einde zal brengen. De lijntjes tussen de opdrachtgevers en opdrachtnemers zijn ook kort op operationeel niveau, dat komt door de betrokkenheid van de twee gedelegeerde opdrachtgevers. Deze nabijheid wordt door de opdrachtnemers echter niet ervaren van de uiteindelijk verantwoordelijke opdrachtgever.

Zoals hierboven reeds kort aangestipt waren de opdrachtnemers niet te beroerd om zelf sturing te geven aan de opdrachtgever op momenten dat de voortgang van het project dat vereiste, met name met de politiek-bestuurlijke turbulentie die de overdracht van het dossier van EZ naar BZK teweegbracht. Zij hebben toen met de opdrachtgever meegedacht over stukken die vanuit de opdrachtgever werden ingebracht, waardoor de belangen van de uitvoering van het project voldoende afgeschermd bleven.

Stakeholders noemen de manier waarop de opdracht wordt uitgevoerd door opdrachtnemers – in continue dialoog tussen beleid en uitvoering – ook als een voorbeeldproject in de samenwerking tussen DIO en Logius. Deze lijn van hechte samenwerking tussen beleid en uitvoering wordt ook sterk uitgedragen door de nieuwe DGOO. Een klein voorbeeld is de projectfinanciën: de budgettaire kaders zijn voor de opdrachtnemers erg duidelijk, maar wanneer er onverwacht toch budget nodig is kondigen zij dit op het juiste moment aan zodat dit nog kan worden meegenomen door de opdrachtgever in bijvoorbeeld voorjaarsnota of jaarplanaanschrijving. Dit komt omdat de opdrachtnemers daarover meedenken met de opdrachtgevers.

De spelregels in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn dus het meest gericht op self-management, interne kwaliteitsborging en taakverantwoordelijkheid. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat rechtmatigheidseisen en toleranties formeel zijn vastgelegd in

de opdrachtbrief van BZK aan Logius, echter wordt hierop door respondenten niet de nadruk gelegd.

Prikkels

Bij de interviews met de opdrachtgevers wordt duidelijk dat zij meer geloven in gelijkwaardigheid en transparantie dan in harde sturing. Het is voor hen erg belangrijk om transparant met de opdrachtnemers te kunnen praten over de dilemma's waar zij mee zitten en dat de opdrachtnemers op gelijk niveau hierover meedenken. Doordat beide partijen transparant en belangeloos het gesprek aan kunnen gaan wordt er onderling vertrouwen gecreëerd en hoeven de opdrachtgevers voor hun gevoel ook niet of nauwelijks bij te sturen.

Uit de gesprekken met de opdrachtnemers blijkt een sterke intrinsieke motivatie om een goed resultaat op te leveren, dat in het gezamenlijke belang is van DIO en Logius. Dit uit zich bijvoorbeeld in tijdelijke frustratie over het gebrek aan voortgang op zaken die buiten hun scope vallen, maar die wel belangrijk zijn voor het project. Zij bleven deze zaken net zolang onder de aandacht brengen van de opdrachtgevers totdat deze er middels het aannemen van een gedelegeerd opdrachtgever voor de realisatie invulling aan heeft gegeven. Goede persoonlijke relaties tussen de opdrachtgevers en opdrachtnemers spelen hier ook een belangrijke rol in.

Een andere drijfveer van de opdrachtnemers is het feit dat het project met publieke middelen wordt gefinancierd. Het feit dat het belastinggeld is betekent voor de opdrachtnemers dat zij zich over de uitgaven en daarmee behaalde resultaten willen verantwoorden naar de opdrachtgever toe, maar zij zien het ook als een intrinsieke motivatie.

De prikkels in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn dus het meest gericht op intrinsieke motivatie van de opdrachtnemers, persoonlijke relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en de gelijkwaardigheid tussen beide partijen.

Monitoring

Volgens de opdrachtnemers zijn de opdrachtgevers niet erg geïnteresseerd in formele voortgangsrapportage volgens een vast format. Het feit dat zij ieder kwartaal een rapportage met uitgaven en behaalde resultaten opstellen komt voort uit de werkwijze van Logius, niet

vanuit de informatiebehoefte van de opdrachtgevers. De opdrachtgevers voorzien de opdrachtnemers zelf proactief en transparant van informatie over de voortgang, waarbij zij het vooral belangrijk vinden dat de opdrachtgever niet verrast wordt. De transparantie is ook belangrijk omdat deze vertrouwen creëert, waarna de opdrachtnemers ervaren dat de opdrachtgever er niet meer continu bovenop hoeft te zitten.

De opdrachtgevers waarderen deze wijze waarop door de opdrachtnemers wordt gerapporteerd. Zij geven zelf aan niets op te hebben met gedetailleerder verantwoording waarbij iedere uitgave gekoppeld kan worden aan een prestatie. Voor hen is het belangrijk op de hoogte te zijn van wat er écht speelt in het project. Zo stelt een van de opdrachtgevers dat te veel details afleiden van de hoofdzaken waarop actie ondernomen dient te worden. Ook hebben zij ervaring met voortgangsrapportages uit andere projecten waarbij alle punten op groen of oranje stonden (in een zogenaamd 'stoplicht' dashboard rapportage), terwijl over het algemeen werd gevonden dat het niet goed ging met het project. Het is dus beter om de daadwerkelijke prioriteiten rechtstreeks van de opdrachtnemer te horen.

De monitoring in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is dus voornamelijk gericht op horizontale verantwoording, waarbij de opdrachtnemers uit eigen beweging de opdrachtgevers op de hoogte stellen van belangrijke zaken. Hierbij dient echter wel te worden vermeld dat vanwege de relatie tussen DIO en Logius zaken als formele voortgangsrapportage, financiële controle en toezicht formeel reeds geregeld zijn.

4.2.3 Conclusie

Door bovenstaande resultaten te plotten op het conceptuele model voor controle en vertrouwen kan worden beantwoord of de onderdelen van de sturingsrelatie meer op controle of vertrouwen zijn gebaseerd.

In het project Behandelprofielen is de selectie van de opdrachtnemer meer gericht op kennis en ervaring. De doelen zijn opgesteld op basis van gezamenlijke visie op met sterke participatie van de opdrachtnemer en op basis van gezamenlijk discours. De spelregels zijn gericht op self-management met veel aandacht voor interne kwaliteitsborging voor opdrachtnemer en wederzijdse nabijheid. De opdrachtnemers worden geprikkeld op basis

van intrinsieke motivatie en persoonlijke relaties met de opdrachtgevers. De monitoring is gericht op horizontale verantwoording.

Voor het project Behandelprofielen betekent dit dat de sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer bijna geheel is ingericht op basis van onderling vertrouwen, zoals te zien in onderstaande tabel. Dit resultaat sluit ook aan bij de constatering dat vertrouwen in bijna ieder interview consequent en expliciet werd vermeld als het belangrijkste punt in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

<i>Tijdspad</i>	<i>Onderdeel sturingsrelatie</i>	<i>Controle</i>	<i>Vertrouwen</i>
Ex ante	Selectie	X	
	Doelen		X
	Spelregels		X
Ex post	Prikkels		X
	Monitoring		X

Sturingsrelatie OG – ON in project Behandelprofielen

Tegelijkertijd werd in de interviews, met name bij opdrachtgevers, duidelijk dat zaken als formele afspraken, contracten, rechtmatigheidseisen en toleranties ook zijn vastgelegd tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Bij de invulling van de sturingsrelatie werd hier echter niet de nadruk op gelegd. Dit kan erop duiden dat vertrouwen kan ontstaan nadat deze aspecten van controle afgedekt zijn. Het succes van het project is echter wel duidelijk te koppelen aan het inzicht dat de sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer op vertrouwen is gebaseerd.

In het project eIDAS is het moeilijk vast te stellen welke factor doorslaggevend is geweest bij de selectie van de opdrachtnemer, echter wordt toch vooral de nadruk gelegd op het belang van bestaande persoonlijke relaties. De doelen zijn uit gezamenlijke visie voortgekomen met een belangrijke rol van opdrachtnemer bij de visievorming. De spelregels zijn gericht op self-management, interne kwaliteitsborging en taakverantwoordelijkheid. De prikkels bestaan uit de intrinsieke motivatie van opdrachtnemers, goede persoonlijke relaties en de gelijkwaardigheid tussen beide partijen. De belangrijkste component van verantwoording is horizontale verantwoording.

Voor het project eIDAS betekent dit dat de sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer geheel is ingericht op basis van vertrouwen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, zoals te zien in onderstaande tabel. Dit resultaat sluit ook aan bij de constatering dat vertrouwen in bijna ieder interview consequent en expliciet werd vermeld als het belangrijkste punt in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

<i>Tijdsfad</i>	<i>Onderdeel sturingsrelatie</i>	<i>Controle</i>	<i>Vertrouwen</i>
Ex ante	Selectie		X
	Doelen		X
	Spelregels		X
Ex post	Prikkels		X
	Monitoring		X

Sturingsrelatie OG – ON in project eIDAS

Ook hier geldt dat de formele, op controle gerichte aspecten van de sturingsrelatie van belang zijn geweest voor de voortgang van het project. Het ontbreken van formele contracten en afspraken met een gedelegeerde opdrachtgever voor enige tijd resulteerde in ontbrekende kaders voor de realisatie, waardoor deze vertraging heeft opgelopen. Ook zijn rechtmatigheidseisen, toleranties voor projectmanagement, rapportageverplichtingen, financiële controle en toezicht formeel geregeld tussen DIO en Logius. Zodoende komen de opdrachtnemers tot de conclusie dat het project niet zozeer dankzij, maar meer ondanks de opdrachtgevers is geslaagd. Dit wijst er wederom op dat vertrouwen in de sturingsrelatie dan wel van belang is voor het slagen van een project, maar dat dit complementair is aan het bestaan van goede formele afspraken. Deze laatste zijn vooral noodzakelijk wanneer het fout dreigt te gaan (Respondent 6).

4.2.4 Antwoord op onderzoeksvraag 4b

“Onderzoeksvraag 4b: Hoe was de sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer ingericht?”

De sturingsrelatie van succesvolle projecten is ingericht op basis van vertrouwen. Dit uit zich in gezamenlijke visievorming door opdrachtgever en opdrachtnemer, intrinsieke motivatie van de opdrachtnemer, goede persoonlijke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en een wederzijdse voorkeur voor horizontale verantwoording boven formele voortgangsrapportage.

Het bestaan van vertrouwen is echter noodzakelijk, maar niet voldoende om het project succesvol te laten verlopen. Vertrouwen is complementair aan het bestaan van goede afspraken in de vorm van gezamenlijk opgestelde kaders om verantwoordelijkheden te verdelen. Wanneer deze kaders bestaan en gezamenlijk worden erkend kan een vertrouwensrelatie worden opgebouwd tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Die is uiteindelijk noodzakelijk om het project te laten slagen.

4.3 Projectsucces

In het theoretisch kader is in de sectie over projectsucces aangegeven dat er verschillende definities van projectsucces bestaan. Zo kan projectsucces in de minimale zin worden gedefinieerd als projectmanagementsucces, waarbij het project is opgeleverd binnen tijd, budget en volgens de afgesproken specificaties. In een breder perspectief op succes worden ook aspecten meegenomen die relevant kunnen zijn voor de klant: gebruik, tevredenheid en doelmatigheid. Ook is er in een dynamische politiek-bestuurlijke context nog een additioneel aspect aan projectsucces: de perceptie van succes van een project kan belangrijker zijn dan het daadwerkelijke succes. Ten slotte speelt de factor tijd nog een rol bij de beoordeling van het succes; op welk moment kan succes het best worden gemeten?

In dit onderdeel wordt onderzocht hoe de respondenten van de twee projecten succes ervaren, bij welke definitie van succes dit aansluit en of er overeenkomst of verschil is in deze ervaringen en definities.

4.3.1 Behandelprofielen

Het project Behandelprofielen wordt door vier van de acht respondenten als een geheel succes gezien, door twee als een gedeeltelijk succes en door twee als een (nog) niet geslaagd project. Deze resultaten zijn evenredig verdeeld over de groepen opdrachtgevers, opdrachtnemers en stakeholders. Het is dus niet mogelijk om conclusies te trekken op basis van de rol in het project. Daarvoor dient gekeken te worden naar de achterliggende redenering waarom het project al dan niet als succesvol wordt ervaren.

De respondenten die aangeven dat het project wel geslaagd is verwijzen naar het feit dat met het project de basis is gelegd voor een nieuwe werkwijze. Het project heeft daarvoor een applicatie opgeleverd en een proces ontwikkeld dat werkt. Het project is volgens deze respondenten geslaagd omdat het product is opgeleverd in een '1.0 versie' en het werkt. Het gaat bij deze vorm van succes dus om het opleveren van een concreet resultaat in de vorm van een werkend product.

Tegelijkertijd erkennen deze respondenten dat er nog een lange weg te gaan is totdat alle beoogde effecten van het project behaald zijn. De redenen waarom zij het toch als een succes ervaren zijn gerelateerd aan de eigen interpretatie van succes. Die kan gebaseerd zijn op de rol in en fase van het project: de eerste opdrachtnemer was aangetrokken als kwartiermaker om een werkend systeem en proces in te richten. Echter wordt succes ook ervaren als een cumulatief proces: met het opleveren van de pilot, waardoor kon worden aangetoond dat de methode werkt, is een eerste mijlpaal behaald. Iedere opvolgende mijlpaal kan vervolgens worden gezien als een verbetering van het initiële resultaat. Het feit dat het eindresultaat nog niet behaald is hoeft in die zin nog niet te betekenen dat het project niet succesvol is.

Voor vrijwel alle respondenten geldt dat zij voor hen het belangrijkste (eind)resultaat voornamelijk aan de kantzijde ligt. Het gaat dan om het daadwerkelijke gebruik van de applicatie door de CSO en de effectiviteit van de applicatie ten aanzien van het voorzien in de informatiebehoefte van de beslismedewerkers. Draagvlak is van ondergeschikt belang. Ook tijd en geld worden niet of nauwelijks als succesfactoren ervaren. Het is voor zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers wel van belang dat het project binnen budget blijft en niet veel uitloopt, maar dit bepaalt niet of slechts in kleine mate of het project succesvol is. Ten slotte is er vanuit het perspectief van de opdrachtgever nog een belangrijke rol weggelegd voor de perceptie van succes in de politiek-bestuurlijke context: in de Europese context is Nederland koploper op gebied van modernisering in het Schengengebied en daarom wordt zowel vanuit de Europese Commissie als vanuit de Lidstaten met argusogen gekeken naar dit traject. Indien deze het project als een succes percipiëren zijn er voor Nederland minder obstakels om op het geijkte pad door te gaan.

Opmerkelijk is ten slotte nog dat er groot verschil is tussen de respondenten ten aanzien van de wens voor meetbaarheid van projectresultaten. Voor een aantal respondenten geldt dat meetbaarheid überhaupt niet relevant is, zolang het systeem en proces maar gebruikt worden. Voor het grootste deel van de respondenten geldt dat zij wel graag meetbare resultaten zouden willen zien, maar dat zij nog niet hebben vastgesteld welke concrete resultaten dit moeten zijn en wat het dan gaat opleveren. Degenen die wel een concreet beeld hebben bij de te behalen resultaten geven vervolgens aan dat het erg moeilijk is om de uiteindelijke effecten toe te wijzen aan de resultaten van het project. Het project bevindt zich namelijk in de context van een uitgebreide organisatieverandering, waardoor “het meten van resultaten in deze omgeving bijna een promotieonderzoek vergt” (Respondent 8). Ook is er (nog altijd) geen nulmeting uitgevoerd, waardoor ook niet vast te stellen is wat het verschil is van de huidige situatie ten opzichte van de beginsituatie. Al met al is de rol van meetbaarheid in relatie tot projectsucces in termen van behaalde resultaten dus erg complex.

4.3.2 eIDAS

Het project eIDAS wordt door vijf van de zeven respondenten als een geheel succes gezien, door één als een gedeeltelijk succes en door één als een (nog) niet geslaagd project. Wanneer er gekeken wordt naar de groepen valt op dat vooral de opdrachtnemers het project als een echt succes beschouwen. Hieronder wordt gekeken naar de achterliggende redenering waarom zij het project als succes beschouwen en hoe andere respondenten het project al dan niet als succesvol ervaren.

De opdrachtnemers zien het vooral als een succes dat de infrastructuur op tijd, binnen budget en volgens specificaties is gerealiseerd. Deze perceptie is rechtstreeks gerelateerd aan hun rol in het project; zij zijn namelijk verantwoordelijk voor het realiseren van de infrastructuur en het stimuleren van dienstverleners om daarop aan te sluiten. Daarbij erkennen zij echter ook dat een aantal belangrijke elementen als inbeheername, duurzame financiering, SLA-afspraken en incidentmanagement nog niet zijn geregeld, maar deze vallen buiten hun scope.

De opdrachtgevers ervaren het succes over het algemeen op een abstracter niveau: BZK heeft voldaan aan de Europese verordening doordat de infrastructuur is gerealiseerd. Tegelijkertijd erkennen ook zij dat bovenstaande elementen nog niet zijn gerealiseerd en dat het gebruik

nog achterblijft bij de verwachtingen. Voor het merendeel van de opdrachtgevers doet dit echter niet af aan het succes van het project; zij zien deze elementen als onderdeel van de doorontwikkeling van het project. Relevant om op te merken is dat één recent aangetreden opdrachtgever deze elementen juist als zijn taak beschouwt en dat het project daarom nog niet als succes bestempeld kan worden. Deze persoon zag het realiseren van de infrastructuur als de taak van zijn voorganger.

Ook in het eIDAS project is de ervaring van succes in het project sterk gerelateerd aan het perspectief van de respondent, ook in relatie tot de rol in en fase van het project. De realisatie van de infrastructuur is randvoorwaardelijk en kan feitelijk worden vastgesteld, maar wanneer gebruik en draagvlak worden meegenomen in het bepalen van succes wordt het subjectiever. Respondenten die vooral inzoomen op de elementen van het project beschouwen het minder geslaagd, maar wanneer er een abstracter perspectief wordt genomen geven zij eerder aan dat het project geslaagd is. Projectsucces is daarmee echt 'in the eye of the beholder'; het perspectief van de respondent bepaald of het project wel of niet is geslaagd.

Ten slotte speelt de politiek-bestuurlijke dynamiek van het eIDAS project ook een rol in het bepalen van het succes van het project. Het gaat namelijk om de implementatie van een Europese verordening, die rechtstreeks bindend is aan de Lidstaten. Indien de verordening niet tijdig is geïmplementeerd voor de deadline van 29 september 2018 kan Nederland in overtreding worden geconstateerd. Daarom was er politieke druk – in ieder geval vanuit het perspectief van de opdrachtgever – op het beperken van projectsucces tot de realisatie van de infrastructuur. Dit heeft er ook toe geleid dat de verantwoordelijkheid voor de implementatie van de verordening is gesplitst tussen BZK (het realiseren van de infrastructuur en alle publieke dienstverleners die onder de reikwijdte van de verordening vallen (aansluiten daarop)). De politiek-bestuurlijke context van het eIDAS project heeft dus een belangrijk effect gehad op de definitie en perceptie van projectsucces.

Een belangrijke kanttekening die hier geplaatst dient te worden is echter dat voor dit onderzoek geen uiteindelijke eindgebruikers, de publieke dienstverleners, zijn geïnterviewd.

Daarmee is het beeld van projectsucces in de context van eIDAS mogelijk gekleurd en niet volledig. Hier zou in een vervolgonderzoek verdere opvolging aan gegeven kunnen worden.

4.3.3 Conclusie

In conclusie bestaan er binnen de twee casussen erg uiteenlopende beelden bij projectsucces. Succes kan dan ook in de context van dit onderzoek gezien worden als zeer subjectief; de constatering dat een project succesvol of niet succesvol is, is grotendeels afhankelijk van de rol van de persoon in het project (opdrachtgever, opdrachtnemer, medewerker of eindgebruiker) en de projectfase waarin hij of zij werkzaam is (initiatie, ontwikkeling of implementatie/doorontwikkeling). Het feit dat bepaalde zaken nog niet zijn gerealiseerd of effecten nog niet zijn behaald heeft pas invloed op de perceptie van projectsucces als de persoon dit als doel van het project beschouwt. Daarbij speelt het ook een rol of deze persoon het tot zijn of haar verantwoordelijkheid rekent om hier een bijdrage aan te leveren.

In een vergelijking tussen de twee casussen kan verder worden opgemerkt dat het klantperspectief op succes vooral relevant is in een situatie waar de opdrachtgever ook de verantwoordelijkheid draagt voor de implementatie van de resultaten in de lijnorganisatie. In het project Behandelprofielen wordt namelijk veel meer de nadruk gelegd op gebruik, draagvlak en effect. In het geval van eIDAS wordt daar veel minder belang aan gehecht omdat de opdrachtgever niet verantwoordelijk is voor de implementatie in de lijnorganisatie; dat is namelijk de verantwoordelijkheid van de publieke dienstverleners die aansluiten op de infrastructuur.

Ook speelt in beide projecten de politiek-bestuurlijke context van het project een rol. In het project Behandelprofielen is deze minder relevant omdat het gaat om een project dat door BZ zelf is geïnitieerd, maar dat wel te maken heeft met Europese kaders waarbinnen het vernieuwingstraject plaatsvindt. Bij het eIDAS project is deze relevanter omdat het hier een traject betreft dat is geïnitieerd vanuit de Europese context en waarbij niet voldoen directe consequenties met zich mee kan brengen. Bij beide projecten heeft de politiek-bestuurlijke context dus een effect op projectsucces, zij het in verscheidene mate.

Ten slotte heeft tijd ook invloed op de vaststelling van projectsucces. Naast de invloed van tijd op de eigen perceptie van projectsucces – de periode van betrokkenheid – worden de

effecten van een project vaak pas gerealiseerd ná de oplevering. Beide casusprojecten verkeerden weliswaar in afrondende fase, maar zijn nog niet helemaal 'af'. Dat heeft tot voordeel gehad dat het relatief makkelijk is om respondenten te spreken, maar als nadeel dat het niet gemakkelijk is om onomstotelijk vast te stellen dat het project écht een succes is. De beoogde effecten zijn (zeker in het geval van Behandelprofielen) nog niet bereikt. Tegelijkertijd kan het wachten op het blijken van deze effecten ook weer zo lang op zich laten wachten dat alle betrokkenen van het project alweer vertrokken zijn en dat het moeilijk wordt om het opdrachtgeverschap en de sturingsrelatie gedetailleerd te kunnen reconstrueren.

4.3.4 Beantwoorden onderzoeksvraag 4c

“Onderzoeksvraag 4c: Op welke wijze werd het project als succesvol ervaren en door wie?”

Uit beide projecten is gebleken dat projectsucces subjectief is; iedere stakeholder heeft een eigen perspectief op projectsucces vanuit de eigen rol in het project en de fase waarin de persoon betrokken is. Dit betekent dat succesvolle projecten vanaf een dermate abstract perspectief bekeken worden dat iedereen of tenminste een meerderheid van de betrokken partijen de behaalde resultaten in objectieve of subjectieve zin kan rijmen met zijn of haar eigen perspectief op succes voor het project. Als er verder wordt ingezoomd op specifieke elementen is het makkelijker aan te wijzen waarom het project (nog) niet succesvol is. Samengevat: succesvolle projecten hanteren abstracte succesdefinities.

Ook wordt succes in succesvolle projecten niet gezien als één doel dat behaald moet worden, maar wordt er over succes gedacht in termen van mijlpalen. De eerste versie van het projectresultaat kan dan relatief snel behaald worden als een '1.0' versie, waarna verdere stappen kunnen worden gezien als doorontwikkeling of nieuwe mijlpalen. Vanuit dit perspectief bezien is het project geslaagd als er een werkend product en/of proces wordt opgeleverd en zijn verdere stappen een verbetering hiervan.

Hoofdstuk 5 – Conclusie en beantwoording onderzoeksvragen

Het doel van deze scriptie was het verkennen van de relatie tussen de rol van de opdrachtgever, de sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en projectsucces bij twee succesvolle projecten. In de voorgaande hoofdstukken zijn de volgende deelvragen beantwoord.

5.1 Deelvragen

1. Wie is de opdrachtgever en wat zijn de taken en verantwoordelijkheden?

Uit literatuuronderzoek is naar voren gekomen dat de opdrachtgever kan worden gedefinieerd als één enkele individu met de algehele verantwoordelijkheid er zorg voor te dragen dat een project of programma haar doelen bereikt en de beoogde baten oplevert (OGC, 2007). In de praktijk is het echter moeilijk om aan te wijzen wie de uiteindelijk verantwoordelijke opdrachtgever van een project is (Olsson, 2008). Er kan namelijk sprake zijn van een lijn van gedelegeerd opdrachtgeverschap, met ieder een hoger niveau van verantwoording en er kan een scheiding zijn in de verantwoordelijkheid voor implementatie in de lijnorganisatie. Ten slotte is de voornaamste taak van de opdrachtgever ervoor zorgen dat de projectdoelen worden behaald en de baten worden gerealiseerd (OGC, 2007)

2. Hoe kan een opdrachtgever de sturingsrelatie met zijn opdrachtnemer inrichten?

Een opdrachtgever kan de sturingsrelatie met zijn opdrachtnemer inrichten op basis van controle of vertrouwen. Indien de relatie is ingericht op basis van controle wordt de opdrachtnemer ingehuurd om de visie van de opdrachtgever onaangepast ten uitvoer te brengen, waarbij de opdrachtgever houvast heeft aan geformaliseerde contracten op basis waarvan hij de opdrachtnemer kan bijsturen door financiële consequenties of reputationele schade. Om te monitoren of de opdrachtnemer zich aan zijn formele verplichtingen houdt stelt de opdrachtgever rapportageverplichtingen op.

Indien de relatie is ingericht op basis van vertrouwen wordt de opdrachtnemer ingehuurd om gezamenlijk met de opdrachtgever een visie op te stellen en naar eigen inzicht uit te voeren, waarbij opdrachtgever en opdrachtnemer gezamenlijk de kaders bepalen waarin de opdrachtnemer opereert. Binnen deze kaders werkt de opdrachtnemer zelfstandig en wordt

bijgestuurd op basis van persoonlijke relatie en intrinsieke motivatie die de opdrachtgever aanspreekt. De opdrachtnemer stelt uit zichzelf op informele wijze de opdrachtgever op de hoogte van de belangrijkste zaken ten aanzien van de voortgang van het project.

3. Wanneer is een project succesvol?

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat er geen volledige en algemeen geaccepteerde van projectsucces bestaat. Er bestaan wel verschillende perspectieven op projectsucces. Het oudste en meest concrete perspectief is projectmanagementsucces: is het project binnen tijd, budget en is de prestatie volgens afgesproken specificaties opgeleverd (Bedawi, 2016). Een uitgebreider perspectief neemt ook de belangen van de klant mee in projectsucces. Dit klantperspectief op projectsucces bevat naast tijd, geld en specificaties ook naar gebruik draagvlak en effectiviteit van het projectresultaat (de Wit, 1989). Ten slotte kan het perspectief nog breder worden getrokken: in een dynamische politiek-bestuurlijke context waarin er veel op het spel staat kan perceptie van succes belangrijker zijn dan het daadwerkelijke succes (ibid.).

4a. Wie is bij de onderzochte casussen de opdrachtgever?

De opdrachtgever in de onderzochte casussen was een middenmanager (respectievelijk afdelingshoofd en plaatsvervangend directeur) met voldoende mandaat om besluiten te nemen en de politiek-bestuurlijke context te managen en voldoende betrokken bij de voortgang kan zijn. In aanvulling op de taken die uit de literatuur naar voren komen worden de volgende taken van nadrukkelijk belang geacht: het managen van de politiek-bestuurlijke context, op gang brengen en houden van het tempo van operationele besluitvorming, begeleiden van de implementatie in de lijnorganisatie.

4b. Hoe was de sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer ingericht?

De sturingsrelatie van succesvolle projecten is ingericht op basis van vertrouwen. Dit uit zich in gezamenlijke visievorming door opdrachtgever en opdrachtnemer, intrinsieke motivatie van de opdrachtnemer, goede persoonlijke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en een wederzijdse voorkeur voor horizontale verantwoording boven formele voortgangsrapportage.

4c. Op welke wijze werd het project als succesvol ervaren en door wie?

Projectsucces blijkt in de onderzochte casussen zeer subjectief te zijn: iedere betrokkene heeft een eigen perspectief op projectsucces vanuit de eigen rol in het project en de fase van betrokkenheid. Succes wordt vooral ervaren indien er vanuit een abstracter niveau naar de projectresultaten wordt gekeken, terwijl inzoomen op specifieke elementen vaker leidt tot een constatering dat het project (nog) niet is geslaagd.

Succes hoeft niet als één te realiseren doel te worden gezien, maar kan ook worden gezien als een aaneenschakeling van mijlpalen, of de doorontwikkeling van een '1.0 versie'. Elke vervolgstap is daarbij een verbetering van het werkende product.

5.2 Onderzoeksvraag

Op basis van de antwoorden op onderstaande deelvragen kan de onderzoeksvraag *“op welke wijze kan de opdrachtgever door aansturing van opdrachtnemer(s) bijdragen aan het succes van een publiek ICT-project”* worden beantwoord.

Uit het onderzoek in deze scriptie blijkt dat een opdrachtgever het best kan bijdragen aan het succes van een publiek ICT project door te vertrouwen op zijn opdrachtnemer. In de onderzochte projecten is sprake van buitengewoon gemotiveerde opdrachtnemers die uit intrinsieke motivatie meedenken met de opdrachtgevers en het belang van het resultaat voor de organisatie boven elk eigenbelang stellen. Dat is uiteindelijk de kracht van een geslaagd ICT-project voor de Rijksoverheid: een intrinsiek gemotiveerde opdrachtnemer die door dik en dun wilt gaan voor de opdrachtgever, met hem of haar meedenkt en niet te beroerd is om ook moeilijke adviezen te geven en op tijden de poot stijf te houden.

Als een opdrachtgever een dergelijke opdrachtnemer heeft gevonden en een vertrouwensrelatie opgebouwd hoeft hij of zij zich minder te bemoeien met het dagelijks reilen en zeilen van het project, maar kan deze tijd in plaats daarvan nuttiger besteden. Dat kan bijvoorbeeld door het pad van de opdrachtnemer zoveel mogelijk vrij te houden van enige politiek-bestuurlijke volatiliteit die de voortgang van het project in gevaar kan brengen. Ook heeft de opdrachtgever dan meer tijd beschikbaar om met de opdrachtnemer een visie te ontwikkelen voor de wijze waarop het resultaat van het project uiteindelijk kan worden

opgenomen in de lijnorganisatie. Zo creëren opdrachtgever en opdrachtnemer synergie in hun relatie, in plaats van elkaars werk te moeten controleren.

De randvoorwaarde daarvoor is wel dat de opdrachtgever en opdrachtnemer goede afspraken met elkaar hebben gemaakt in de vorm van een gezamenlijk overeengekomen kader. Wanneer er dingen mislopen in het project zijn de formele kaders noodzakelijk om op terug te kunnen vallen. In die zin zijn controle en vertrouwen niet wederzijds uitsluitend, maar juist complementair aan elkaar. Het bestaan van formele afspraken waarop kan worden teruggevallen creëert rust en biedt zo de basis voor het ontstaan van een vertrouwensrelatie.

Ten slotte is alles *in the eye of the beholder* wanneer het gaat om projectsucces. Als er niet een gemeenschappelijke definitie van succes wordt afgesproken tussen alle betrokkenen zal iedereen het succes van het project beoordelen vanuit zijn of haar eigen perspectief. De consequenties hiervan voor het slagen van projecten zijn evident. Indien het vooral noodzakelijk is dat het project als een succes kan worden neergezet is het beter om een abstract perspectief te nemen. Het feit dat een systeem of applicatie is gerealiseerd kan dan al een succes in zichzelf zijn, ook als daar nog verdere ontwikkeling of andere mijlpalen op volgen. Indien het echter vooral belangrijk is dat bepaalde effecten behaald worden kan het beter zijn om van tevoren helder te op te schrijven wat deze effecten zijn en wat er nodig is om dit effect te behalen.

Hoofdstuk 6 – Discussie

6.1 Hypothesen

Een van de onderzoeksdoelen was het genereren van toetsbare hypothesen voor vervolgonderzoek. Hieronder volgen 5 hypothesen die kunnen dienen als uitgangspunt voor verder onderzoek naar opdrachtgeverschap.

Een van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek is dat een opdrachtgever een intrinsiek gemotiveerde opdrachtnemer aan kan sturen op basis van vertrouwen. Dit bespaart tijd die hij anders aan controle en monitoring kwijt zou zijn.

Hypothese 1: een sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer die is ingericht op basis van vertrouwen heeft een positief effect op projectsucces

Een andere belangrijke vondst is de constatering dat het tempo van operationele besluitvorming van cruciaal belang is voor de voortgang van het project. Zo moet een opdrachtnemer snel uitsluitsel krijgen over zaken die buiten zijn of haar mandaat vallen, zoals bijvoorbeeld het aantrekken van nieuwe leden van het projectteam.

Hypothese 2: een hoog en consequent tempo van operationele besluitvorming heeft een positief effect op projectsucces

Hieraan gerelateerd is de constatering dat diffusie in het opdrachtgeverschap in de initiatiefase van het project voordelig uit kan pakken voor de opdrachtnemer. Deze heeft dan de mogelijkheid om naar een besluit te gaan ‘shoppen’ dat wel in lijn is met de organisatiestrategie, maar beter aansluit bij zijn of haar voorkeursaanpak. Het dient echter wel duidelijk te zijn wie de uiteindelijk verantwoordelijke opdrachtgever is van het project.

Hypothese 3: diffusie in het operationeel opdrachtgeverschap tijdens de initiatiefase van het project heeft uiteindelijk een positief effect op projectsucces

Voor de implementatiefase van het project is echter het tegenovergestelde van belang. Om de resultaten van het project goed te kunnen borgen in de lijnorganisatie is het van belang dat ieders rol en taakverdeling met betrekking tot opdrachtgeverschap duidelijk is vastgelegd en aan eenieder kenbaar is gemaakt. Dit kan anders resulteren in conflicterende boodschappen of juist het uitblijven van opdrachten.

Hypothese 4: duidelijkheid in het operationeel opdrachtgeverschap tijdens de implementatiefase van het project heeft uiteindelijk een positief effect op projectsucces

Werd in de interviews aangedragen dat klassiek opdrachtgeverschap in de zin van formele aansturing eigenlijk passé is. Opdrachtgeverschap gaat vooral over het inspireren van opdrachtnemer en stakeholders. De opdrachtgever heeft een belangrijke rol in het ontwikkelen van een gedragen visie. Als medewerkers zich kunnen vereenzelvigen met deze visie hoeft de opdrachtgever de opdracht niet te verzinnen, maar bedenken opdrachtnemers zelf hoe ze bij die stip komen. Opdrachtgeverschap nieuwe stijl kan daarom veel beter worden gekenmerkt als transformatief leiderschap.

Hypothese 5: een opdrachtgever die de voldoet aan de kenmerken van transformatief leiderschap heeft een positief effect op projectsucces

6.2 Beperkingen en vervolgonderzoek

Zoals ook al werd aangegeven in de methodologie is de externe validiteit van de resultaten tamelijk beperkt door het zeer kleine aantal cases. Dat is nu eenmaal de keerzijde van het gekozen onderzoeksontwerp. Het uitgangspunt om succesvolle projecten als uitgangspunten te nemen voor het onderzoek beperkt deze externe validiteit van de resultaten nog verder. Het is namelijk niet zonder meer evident dat de conclusies uit hoofdstuk vijf en bovenstaande hypothesen ook stand houden wanneer deze als uitgangspunt worden genomen voor projectsucces in andere situaties dan degene die hier beschreven zijn.

Tegelijkertijd heeft het gekozen onderzoeksontwerp wel een rijke basis aan empirische onderbouwing voor de invulling van het concept opdrachtgeverschap. Dit heeft geresulteerd in vijf hypothesen die aan een grondig vervolgonderzoek kunnen worden onderworpen. Dit

zal vast en zeker interessante resultaten opleveren en de kennis op het gebied van opdrachtgeverschap versterken en verbreden.

Referenties

Atkinson, R. (1999). Project management: cost, time and quality, two best guesses and a phenomenon, its time to accept other success criteria. *International journal of project management*, 17(6), 337-342.

Avots, I. (1969). Why does project management fail?. *California management review*, 12(1), 77-82.

Badewi, A. (2016). The impact of project management (PM) and benefits management (BM) practices on project success: Towards developing a project benefits governance framework. *International Journal of Project Management*, 34(4), 761-778.

Baker, B. N., Murphy, D. C., Fisher, D., Cleland, D. I., & King, W. R. (1983). *Project management handbook*. NY Van Nostrand Reinhold.

Bozec, R., Dia, M., & Bozec, Y. (2010). Governance–performance relationship: a re-examination using technical efficiency measures. *British Journal of Management*, 21(3), 684-700.

Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management review*, 22(1), 20-47.

De Wit, A. (1988). Measurement of project success. *International journal of project management*, 6(3), 164-170.

Dicke, L. A., & Ott, J. S. (2002). A test: can stewardship theory serve as a second conceptual foundation for accountability methods in contracted human services?. *International Journal of Public Administration*, 25(4), 463-487.

Doucoulagos, C. (1994). A note on the evolution of homo economicus. *Journal of Economic Issues*, 28(3), 877-883.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of management review*, 14(1), 57-74.

Europese Commissie (2014). Regulation No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC (eIDAS Regulation). *European Union*, 44-59.

Gaddis, P. O. (1959). *The project manager*. Boston: Harvard University.

Henneman, P., Mollema, R., Graas, A., Ruiten, T. (2017). *Benchmark goed opdrachtgeverschap voor ICT inkopen*. PBLQ. c <https://www.pblq.nl/advies/wie-zijn-de-beste-ict-opdrachtgevers-binnen-de-overheid>

Joslin, R., & Müller, R. (2016). The relationship between project governance and project success. *International Journal of Project Management*, 34(4), 613-626.

Logius (2017). Start architectuur. Nationale implementatie van eIDAS met het stelsel Elektronische Toegangsdiensten. Achterhaald op 17 februari via <https://wiki.surfnet.nl/display/eIDAS/eIDAS+Home?preview=%2F60693924%2F60703637%2Fstartarchitectuur+NL+implementatie+eIDAS+met+eTD+1+2.pdf>

Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American journal of political science*, 739-777.

Morris, P. W., & Hough, G. H. (1987). The anatomy of major projects: A study of the reality of project management.

Müller, R., & Turner, J. R. (2005). The impact of principal-agent relationship and contract type on communication between project owner and manager. *International Journal of Project Management*, 23(5), 398-403.

Neelen, G. H. J. M. (1993). Principal-agent relations in non-profit organizations: a comparative analysis of housing associations and municipal housing companies in the Netherlands (dissertatie). *Enschede: Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente*.

Neelen, G. H. J. M. (1997). Verzelfstandiging gezien vanuit de agencytheorie. *N. Mol, & H. Verbon, Neoinstitutionele economie en openbaar bestuur: Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*, 61-82.

Office of Government Commerce of Great Britain. (2007). *Managing successful programmes*. The Stationery Office.

Olsson, N. O., Johansen, A., Alexander Langlo, J., & Torp, O. (2008). Project ownership: implications on success measurement. *Measuring business excellence*, 12(1), 39-46.

Olsson, N., & Berg-Johansen, G. E. (2016). Aspects of project ownership in theory and practice.

Pinto, J. K., & Slevin, D. P. (1988). *Project success: definitions and measurement techniques*. Project Management Institute.

Sapolsky, H. M. (1971). *Polaris system development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Schillemans, T. (2010). De belangentegenstelling voorbij. Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering.

Todeva, E., & Knoke, D. (2005). Strategic alliances and models of collaboration. *Management Decision*, 43(1), 123-148.

Tuman, G. J. (1983). Development and implementation of effective project management information and control systems. *Project management handbook*, 495-532.

Turner, J. R., & Müller, R. (2004). Communication and co-operation on projects between the project owner as principal and the project manager as agent. *European Management Journal*, 22(3), 327-336.

Tweede Kamer der Staten Generaal, (2014). Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid. *Kamerstuk*, 33(326), 2014-2015.

Van Dieën, E. (2016). *De Opdrachtgever - Nieuw leiderschap binnen de overheid*. Van Haren Publishing B.V.

Verschuren, P. J. M., & Doorewaard, J. A. C. M. (2015). Het ontwerpen van een onderzoek.

Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-agent models: an expansion?. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 173-202.

Waterman, R. W., & Wood, B. D. (1993). Policy Monitoring and Policy Analysis. *Journal of Policy Analysis and Management*, 12 (4), 685-99.

Winch, G., & Leiringer, R. (2016). Owner project capabilities for infrastructure development: A review and development of the “strong owner” concept. *International Journal of Project Management*, 34(2), 271-281.

Zwikaël, O., & Smyrk, J. (2012). A general framework for gauging the performance of initiatives to enhance organizational value. *British Journal of Management*, 23, S6-S22.

Zwikaël, O., & Smyrk, J. (2015). Project governance: Balancing control and trust in dealing with risk. *International Journal of Project Management*, 33(4), 852-862.

Bijlage 1: Vragenlijsten

Vragenlijsten per rol

Opdrachtgever

- Hoe kijk jij naar je rol als opdrachtgever en welke taken horen daarbij?
- Hoe zou je de samenwerkingsrelatie met de projectleider omschrijven?
- Hoe definieer jij succes van een project en in welke mate zie je het project [...] als een geslaagd project?

Opdrachtnemer

- Wie zie jij als de opdrachtgever van het project en welke taken horen daarbij?
- Hoe zou je de samenwerkingsrelatie met de opdrachtgever omschrijven?
- Hoe definieer jij succes van een project en in welke mate zie je het project [...] als een geslaagd project?

Stakeholder

- Wie zie jij als de opdrachtgever van het project en welke taken horen daarbij?
- Hoe definieer jij succes van een project en in welke mate zie je het project [...] als een geslaagd project?
- Wat is daarbij vanuit jouw rol belangrijk voor projectsucces?