

# The never-ending project : understanding e-government project escalation

## Citation for published version (APA):

Groen, N. P. (2015). *The never-ending project : understanding e-government project escalation*. Boekenplan.

## Document status and date:

Published: 01/01/2015

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

## **Summary in Dutch / Samenvatting**

De toepassingen van Informatie Technologie (IT) zijn niet meer weg te denken uit de hedendaagse samenleving. Ook in de publieke sector is het belang van IT inmiddels onomstreden; voor het verhogen van de effectiviteit van de interne bedrijfsvoering, maar ook van communicatie en transacties met burgers, bedrijven en andere overheden.

Ondanks de intuïtieve aantrekkingskracht van e-overheid is de implementatie ervan beladen met problemen. IT-projecten, zowel in de private als in de publieke sector, worden in het algemeen gekenmerkt door een hoge mate van problematische realisatie. Deze problematiek komt tot uiting in forse overschrijdingen van budgetten, en vaak met slechts gedeeltelijk of zelfs geheel niet het gewenste resultaat als uitkomst.

Ondanks dat gebrek aan beheersbaarheid van IT-projecten niet exclusief toebehoort aan de publieke sector, zijn het wel de gevallen van onbeheersbaar geworden projecten in dit domein die de meeste controverse veroorzaken. Een belangrijkere reden is dat publieke IT-projecten gemiddeld veel omvangrijker zijn in termen van benodigde investeringen, en dat de verspilling die geassocieerd is met mislukkingen navenant groter is dan in de private sector.

Er is al veel onderzoek gedaan naar het succes of falen van IT-projecten, zowel in de publieke als in de private sector. Deze onderzoeken zijn voornamelijk gericht geweest op het verklaren van variantie in de uitkomst van IT-projecten aan de hand van succes- of faalfactoren. Het onderzoek naar succes- en faalfactoren in IT-projecten heeft echter nog niet geleid tot significante verbeteringen in de praktijk. Een verklaring hiervoor is dat het denken in succes- en

faalfactoren leidt tot een (te) vereenvoudigd denken over de complexe processen van IT-projecten.

Deze studie is er op gericht een rijker begrip te creëren over hoe publieke IT-projecten falen. Hiervoor is een procesbenadering gekozen in tegenstelling tot een factorbenadering. Hierbij werd een bredere definitie gehanteerd van wanneer het proces van een project als succesvol wordt beschouwd. Behalve de zeldzame oplevering volgens plan, wordt tijdelijke aanpassing op onvoorziene problemen als succes gezien. Dergelijke aanpassing kan betekenen dat het project wordt bijgestuurd met het alsnog behalen van de resultaten tegen redelijke kosten tot gevolg, of het stopzetten van een project met minimale financiële schade. In dit geval is falen dus een proces waarbij men onveranderd de originele koers volgt, terwijl het project niet de gewenste resultaten levert en het project meer en meer middelen consumeert. Dit specifieke proces is bekend als project escalatie en wordt gedefinieerd als *een situatie waarin beslissers volhouden meer middelen te investeren in het project, ondanks negatieve feedback over het vermogen van het project om de gewenste resultaten te leveren* (Brockner J. , 1992; Staw & Ross, 1987). De bijbehorende onderzoeksvraag voor deze studie is:

- Hoe verloopt het proces van project escalatie van publieke IT-projecten?

In hoofdstuk 2 worden vijf case studies gepresenteerd, drie van geëscaleerde projecten en twee van getroebleerde maar tijdig bijgestuurde projecten. Deze cases zijn geanalyseerd op gebeurtenissen en omstandigheden in het proces die leidden tot een ineffectieve projectkoers en gebeurtenissen en omstandigheden die leidden tot de neiging om vol te blijven houden in een ineffectieve koers. Deze gebeurtenissen en omstandigheden, waarvan vooraf niet

met zekerheid kan worden vastgesteld of ze zullen optreden in het project, noemen we contingenties. Voorafgaand aan de analyse is een synthese gemaakt van elementen uit bestaande studies ten aanzien van deze twee type contingenties. Vervolgens is onderzocht of er in de cases sprake was van projectescalatie, in de zin dat er een ineffectieve koers was waarin men geneigd was vol te houden, en welke contingenties hieraan ten grondslag lagen, en in welke fase van het proces. Dit leidde tot een aantal proposities.

De eerste propositie is dat ineffectiviteit in publieke IT-projecten wordt veroorzaakt door technische complexiteit, adoptieproblemen, conflict tussen belanghebbenden, coördinatie- en communicatieproblemen en/of veranderende eisen. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de omvangrijke en vaak complexe IT-projecten van de overheid niet met één of meerdere van deze contingenties te maken gaat krijgen tijdens de uitvoering. Wat echter maakt dat sommige projecten escaleren en anderen niet, is verwerkt in de tweede propositie; publieke IT-projecten escaleren wanneer er sprake is van een neiging tot volhouden in een ineffectieve koers door een sunk-costeffect, voltooiingseffect, zelfrechtvaardiging, informatie-asymmetrie en/of optimisme en risicozoekend gedrag.

De analyse liet ook zien dat de genoemde contingenties relevant zijn in verschillende fases van het escalatieproces. In de derde, vierde en vijfde propositie wordt dan ook gesteld dat contingenties die leiden tot ineffectiviteit vooral relevant zijn in de eerste twee fases van het escalatie-proces. In de eerste fase van projectescalatie wordt er desondanks volgehouden omdat er sprake is van informatie-asymmetrie; beslissers zijn simpelweg niet op de hoogte dat het project ineffectief is en laten het dus door gaan. In daarop volgende fasen worden andere contingenties relevant die bijdragen aan de neiging tot volhouden. Eerst is er optimisme dat het wel goed komt en

men is bereid risico te nemen om geen verlies te hoeven accepteren. Later volgt dat beslissers diverse omstandigheden gebruiken om vol te houden en dit te rationaliseren. Dit betreft het rechtvaardigen van nieuwe investeringen op basis van reeds gemaakte kosten (sunk-costeffect), het idee dat het project bijna is voltooid (voltooingseffect) en het beschermen van reputatie door niet terug te komen op eerder gemaakte beslissingen (zelfrechtvaardiging).

In hoofdstuk 3 is een case study gepresenteerd van een project waarbij een specifieke aanpak was gehanteerd voor snelle feedback en frequente mogelijkheid om bij te sturen. Omdat dit project effectief bleek in het voorkomen van projectescalatie, is het als een kritieke case study gebruikt om theorie te genereren over hoe projectescalatie bij publieke IT-projecten te voorkomen. Uit de gestructureerde beschrijving van de case komen twee proposities naar voren. De eerste propositie is dat een aanpak waarbij het eindresultaat van het project incrementeel in korte iteraties wordt opgeleverd, waarbij ieder increment al waardevol is, de kans reduceert op volhouden in een ineffectieve koers, omdat contingenties die te maken hebben grote belangen (sunk-costeffect, zelfrechtvaardiging en risicozoekend gedrag) minder waarschijnlijk zijn. Dit komt doordat door de beslissingen over continueren frequenter worden genomen en de belangen per beslissing nog relatief klein zijn. Bovendien is er na iedere succesvolle increment reeds sprake van opgeleverde waarde uit het project, waardoor er minder verlies hoeft te worden genomen bij bijsturen of stoppen. De tweede propositie is dat in dezelfde aanpak sprake is van kortcyclische en betrouwbare feedback over de effectiviteit van het project, omdat het gebaseerd is op waarneembare, werkende resultaten. Dit verlaagt de waarschijnlijkheid van contingenties die leiden tot volhouden in een ineffectieve koers als gevolg van onnauwkeurige of ontbrekende informatie

(informatieasymmetrie, voltooiingseffect, optimisme) en daarmee de kans op projectescalatie.

Hoofdstuk 4 omvat een onthullende case study die inzicht geeft in de politieke motieven die een rol spelen bij de mogelijkheid tot de-escaleren van een publiek IT-project. Aan de hand van de case is een procesmodel gepresenteerd hoe een publiek IT-project in deze politiek beladen omgeving effectief kan worden gede-escalerd. Propositionen die hieruit voortkomen zijn (1) dat het de-escalatieproces dient te beginnen met onomstotelijke feedback over de ineffectiviteit van de gekozen projectkoers, (2) dat de in het de-escalatieproces rekening gehouden dient te worden met het belangrijkste politieke motief in deze context, (3) bescherming van persoonlijke reputaties, en (4) dat dit mogelijk is door in korte tijd een gedeeltelijk succes te behalen met een alternatieve aanpak en hiermee te representeren dat het project geslaagd is en (5) informatie die de werkelijkheid over het succes van het project weergeeft achter te houden of te verdraaien.

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