

# IT-governance en de rol van opdrachtgever

## *Goed opdrachtgeverschap*

Veel tijd en aandacht gaat naar het verbeteren van de ICT-aansluiting bij de organisatie. Diverse IT-governancemodellen en -stappen zijn ontwikkeld om dit mogelijk te maken. Maar in hoeverre draagt IT-governance bij aan het daadwerkelijk terugdringen van de forse budgetoverschrijdingen van ICT-projecten? En geeft IT-governance een goede balans tussen ICT en de business die hierin ondersteund moet worden?

*Hans Wortmann en Derk Kremer*

Regelmatig zijn, vooral grotere, organisaties bezig met grootschalige IT-governanceactiviteiten om meer aansluiting te krijgen tussen IT en de overige onderdelen van hun organisatie. De aanleiding voor deze activiteiten is onder meer de steeds groter wordende afhankelijkheid van ICT-toepassingen en de snelle veranderingen in de informatie- en communicatietechnologie. Maar ook de nog steeds aanwezige problemen met forse budgetoverschrijdingen van projecten en het niet voldoen aan de verwachtingen van het management zijn een reden. De forse budgetoverschrijdingen zijn overigens een hardnekkig fenomeen dat al enkele decennia gaande is en waarvan voorlopig het einde nog niet in zicht is. Tenminste, als organisaties blijven doorgaan deze problematiek op de traditionele manier aan te pakken zoals ze al jaren doen: de kwaliteit aan de opdrachtnemende kant verbeteren en verzwaren. Bij de grotere organisaties gaat het in het laatste geval vaak om de eigen, interne ICT-afdelingen. De IT-governanceactiviteiten passen, voor een belangrijk deel, in deze traditionele aanpak. De tendens is echter dat wat men schrijft goed is, maar wat men vervolgens doet niet.

Met dit artikel willen wij bereiken dat bestuurders eens kritisch kijken naar deze aanpak binnen hun eigen organisaties en dan met name naar de rol van de opdrachtgever in het geheel. Maar ook die van de bestuurders zelf.

### *Probleemstelling*

Tegenvallende resultaten van ICT-projecten worden door bestuurders en het management mede gezien als een gevolg van een niet goed georganiseerde ICT-afdeling en onvoldoende aansluiting van de ICT op de behoeften van de verschillende onderdelen binnen een organisatie. Na goedkeuring van het meerjarig projectenplan door de directie wordt de ICT-afdeling immers verantwoordelijk gesteld voor de realisatie hiervan. Formeel is er nog wel een sponsor of opdrachtgever, maar deze rol is vaak beperkt, zo blijkt in de praktijk.

Veel tijd en aandacht wordt besteed om de aansturing van ICT te verbeteren. Daarbij blijkt de nadruk veelal te liggen op de ICT-afdelingen zelf. Er worden extra controlemaatregelen genomen, nieuwe functies gecreëerd of andere en betere (?) methodieken aangeschaft. Dit betekent een

## Samenvatting

IT-governancemodellen zijn bedoeld om de aansluiting tussen ICT en business te verbeteren. Men hanteert daarbij vaak een verkeerd uitgangspunt, namelijk dat regie en uitvoering in één hand te leggen zijn. Daardoor richt men zich te veel op de processen binnen de ICT-afdeling, in plaats van op de allesbepalende rol van de lijnmanager die, als eigenaar van het investeringstraject waar het ICT-project onderdeel van is, de opdrachtgever is.

toename van de overhead waarvan bestuurders zich onzes inziens onvoldoende afvragen wat het concreet bijdraagt. Een geloof of een dwaling? Bij de invulling van IT-governancemodellen is er, zoals gezegd, vooral aandacht voor de leverende kant. Geen aandacht, of zelfs geen rol, is er voor de vragende kant. Daardoor ontstaat er een situatie dat de klantorganisatie zich niet of te weinig bemoeit met het ontstaan en de realisatie van ICT-projecten. Betrokkenheid van die kant is amper geborgd.

Een recent voorbeeld hiervan zien we bij de overheid: hier gaat men over tot het benoemen van CIO's. Dit zou voor een deel de oplossing moeten zijn van het probleem (Van der Werf, 2011). Wij zetten zo onze vraagtekens hierbij, afhankelijk van hoe deze rol wordt ingevuld.

Deze eenzijdige benadering van het probleem, namelijk de focus op de opdrachtnemende partij, wordt in feite al decennialang toegepast. En iedere keer weer blijkt het niet tot het gewenste resultaat te leiden. Toch blijft men hiermee doorgaan. Tegen beter weten in? Of hanteert met een verkeerd uitgangspunt?

### Wat is IT-governance?

IT-governance is een verbijzondering van de corporate-governancemodellen. Het is een manier om de bedrijfszekerheid van IT te borgen (Westerveld, 2011). Er wordt veel geschreven over IT-governance en de toepassingsmogelijkheden. Geconcludeerd kan worden dat er verschillende stromingen (BastaGroup, 2007) zijn over wat IT-governance zou moeten zijn. Het zou te ver voeren om hiervan een opsomming te geven. Toch willen we in dit verband enkele noemen.

Weill en Ross (2004) kom je regelmatig tegen in de literatuur. Maar ook Van Grembergen en De Haes (2009) worden in Nederland en België vaak aangehaald. Bij beide gaat het om het verantwoordingskader aan zowel de vragende als de leve-

rende kant. Maar ook om de toegevoegde waarde van ICT-investeringen.

In het algemeen kan gesteld worden dat het bij IT-governance gaat om onder meer het beantwoorden van de volgende vragen (BastaGroup, 2008):

- Waar ligt de – formele en informele – autoriteit om (investerings)beslissingen te nemen over ICT?
- Waar ligt de verantwoordelijkheid om afgesproken doelstellingen te bereiken?
- Hoe is de verdeling van de rollen als het gaat om het bereiken van afspraken over functionele eisen, inrichten en veranderen van bedrijfsprocessen en ICT-standaarden?
- Waar vindt de afweging plaats van innovatie versus risico's en wie neemt daar de beslissingen over?
- Wat is de vrijheid die betrokkenen hebben om hun doelstellingen te bereiken?

In dit kader willen we zeker noemen het IT-governancemodel zoals weergegeven door Nieuwenhuis (2010) en dat gebaseerd is op het negenvlakmodel van Maes (zie figuur 1). Dit IT-governancemodel gaat uit van drie niveaus (strategisch, tactisch en operationeel) en drie domeinen (business, alignment en ICT). Er is duidelijk sprake van een vraagzijde en een leverende zijde en de koppeling hiertussen. In zoverre is het model goed in balans. Helaas kan het bij de verdere invulling van dit model misgaan, zoals verderop in dit artikel blijkt.

In schril contrast met het voorgaande is de opvatting van het ITGI (IT Governance Institute, [www.itgi.com](http://www.itgi.com)), eigenaar van COBIT<sup>1</sup>, waarbij de nadruk oorspronkelijk veel meer ligt op het vastleggen van de formele processen en procedures van de ICT-organisatie. Het gaat om het beheer en het beperken van de risico's en minder om de aansluiting bij de behoefte van de organisatie, alhoewel een verschuiving merkbaar is naar de



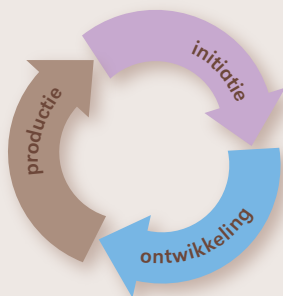
leverende kant (De Haes & Van Grembergen, 2011). COBIT is overigens een raamwerk dat internationaal is erkend.

### Scope van deze beschouwing

Er kan gesteld worden dat IT-governance een breed spectrum beslaat, maar dat de invulling vaak smal is. De nadruk ligt naar onze mening te vaak op de uitvoerende kant en te weinig op de vraagzijde: de opdrachtgevende kant.

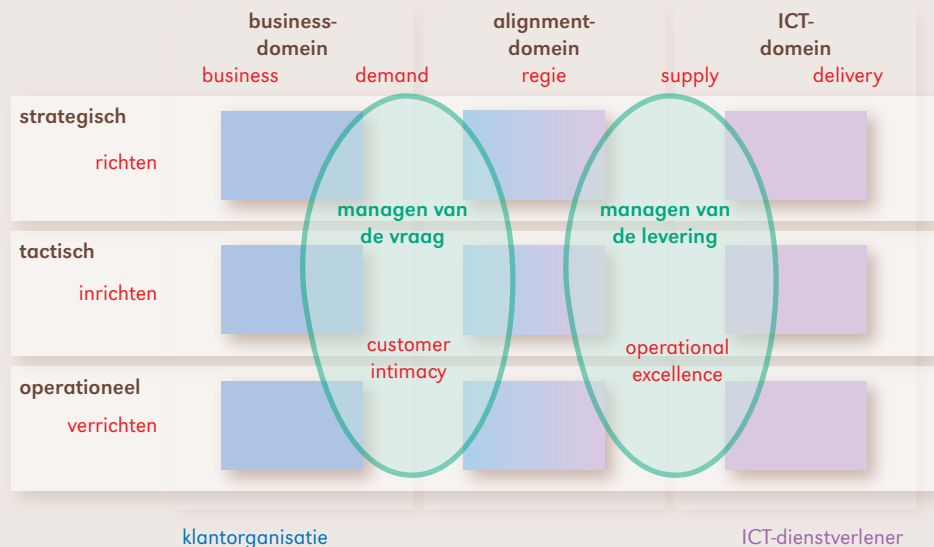
Om een beter inzicht te krijgen in de problematiek van een betere aansturing van projecten, willen we binnen de IT-governance daarom een onderscheid maken in een drietal stadia van de levenscyclus van een ICT-systeem (zie figuur 2):

1. **Initiatie:** wat betekenen nieuwe ontwikkelingen voor de organisatie? En in hoeverre moeten of kunnen bestaande toepassingen worden vervangen? Welke investering is nodig?
2. **Ontwikkeling:** op basis van een haalbaarheidsstudie of investeringsvoorstel wordt een project gestart om een ICT-systeem te ontwikkelen en implementeren.
3. **Productie:** het ICT-systeem wordt in productie genomen en beheerd door de ICT-afdeling, inclusief het opruimen van het systeem aan het einde van de levenscyclus.



Figuur 2. Globale levenscyclus van een ICT-systeem

Het is overigens een levenscyclus die sterk kan variëren maar de tendens heeft steeds korter te worden. Denk bijvoorbeeld aan de invloed die



Figuur 1. IT-governancemodel (Nieuwenhuis, 2010)

social media en smartphones hierop hebben in vergelijking met een gemiddeld ERP-systeem. Daarnaast is er nog een onderscheid te maken als we kijken naar mogelijke interfaces tussen vraag en aanbod (zie figuur 3):

- de primaire interface: dit is de interface tussen de organisatie(onderdelen) en de interne ICT-afdeling<sup>2</sup>;
- de secundaire interface: binnen de ICT-afdeling kan het zijn dat één of meer activiteiten zijn uitbesteed aan een externe leverancier. Maar ook kennis kan tijdelijk worden ingehuurd.

Het zwaartepunt van deze beschouwing zal liggen bij de ontwikkeling van een ICT-systeem op de primaire interface. Dit is het stadium van de investeringen waarin de rol van opdrachtgever van groot belang is. Hier worden de investeringen gedaan waarvan een ICT-project een afgeleide is. Vervolgens zal worden ingegaan op het stadium van het in productie zijn van het ICT-systeem en het terugverdienen van de investering. Zowel de ICT-leverancier als de opdrachtgever heeft dan een andere rol.

### Visie

In onze visie moet de aansturing van de ICT-afdeling primair gebaseerd zijn op de behoefte en vraagstelling vanuit de organisatieonderdelen die verantwoordelijk zijn voor de processen die mogelijk kunnen worden ondersteund door toepassing van ICT-technologie. Daarbij moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen regie en uitvoering. In die zin is een ICT-afdeling ondersteunend en is de dienstverlening van zowel de interne

**2. Mkb-bedrijven en kleinere lokale overheden beschikken vaak niet over een ICT-afdeling en in dat geval is er sprake van één interface.**

ICT-organisatie als de externe ICT-leverancier een afgeleide daarvan. Voor een opdrachtgever, als eigenaar van een investeringstraject, is het verschil tussen interne en externe leveranciers van minder belang; voor de opdrachtgever ligt de nadruk immers meer op de organisatie van de interface tussen vraag- en aanbodzijde, de primaire interface.

Wil de informatie- en communicatietechnologie met succes ingevoerd worden, dan moeten de betrokkenheid en inbreng vanuit een professioneel opdrachtgeverschap goed geborgd worden in een governancemodel. Daarbij moeten bestuurders zich realiseren dat de rol van opdrachtgever binnen het business- of lijnmanagement belegd dient te worden.

### Analyse

Hier volgt een korte analyse van factoren die een bijdrage zouden kunnen leveren aan de eerdergenoemde probleemstelling, vanuit het perspectief van goed opdrachtgeverschap.

D66-Kamerlid Kees Verhoeven:

**‘Kijk naar de talloze ICT-debacles bij bijvoorbeeld de politie, de Belastingdienst en onlangs nog het gedoe met de OV-chipkaart in het openbaar vervoer. Technologische ontwikkelingen gaan zo snel, die wedloop tegen de modernisering wint de overheid nooit.’**

NRC, 5 september 2011

### Rolvervaging

Enkele decennia geleden was ICT en de bijbehorende projectmatige aanpak een aangelegenheid van daarin gespecialiseerde medewerkers. Voor veel directies en management was het een onbekend terrein waarvan men zich realiseerde dat het kansen bood voor de organisatie, maar waar je vooral niet te veel mee te maken moest hebben (Wortmann & Kremer, 2011a). Hierdoor ontstond geleidelijk aan een verwijdering tussen de business en de ICT-afdeling. Een verwijdering waarvan beide kanten inmiddels vinden dat deze ongewenst is en een betere aansluiting van ICT en business in de weg staat. Merkwaardig genoeg komen veel initiatieven tot verbetering van de aansluiting uit de ICT-afdeling zelf omdat zij sterk de behoefte heeft de prestaties te verbeteren en omdat zij meer aan de verwachtingen van de organisatieonderdelen wil voldoen. In deze initiatieven is in principe wel plaats voor een verbeterde posi-

tie van de vertegenwoordigers vanuit de business, maar desondanks blijft het businessmanagement zich afzijdig houden.

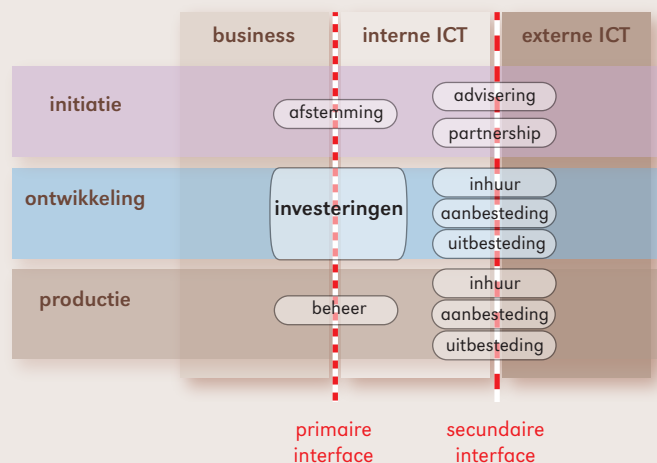
Een gevolg van deze opstelling is dat, naast de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een project, al gauw óók de verantwoordelijkheid voor de regie over een project komt te liggen bij de ICT-afdeling. Met het idee, bij zowel bestuurders als ICT-management, dat daarmee de aansluiting kan worden verbeterd. Op deze manier hebben ICT-afdelingen zich geleidelijk aan een prominente positie verworven binnen veel organisaties. Zeker als we dit vergelijken met andere ondersteunende afdelingen zoals technische dienst, hrm of facility-management.

Maar de positie is dusdanig gegroeid dat betrokken bestuurders en management het normaal vinden dat zowel de rol van de uitvoering als die van de regievoering in één hand komt te liggen. Deze eenzijdige benadering versterkt de rolvervaging tussen regie en uitvoering en is een van de redenen dat de gewenste aansluiting onvoldoende geborgd kan worden in de IT-governancemodellen. Zolang bestuurders en het management het uitgangspunt hanteren dat je regie en uitvoering in één hand kunt leggen, zal de gewenste aansluiting niet plaatsvinden.

### Ontstaan van een project in de praktijk

Als we kijken hoe een gemiddeld ICT-project tot stand komt, kunnen we globaal de volgende stappen onderkennen die, met name bij grote organisaties met een eigen ICT-afdeling, worden doorlopen:

- Bestuurders vragen de ICT-afdeling (interne opdrachtnemer) te komen met een meerjaren-beleids- en -informatieplan als het gaat om ICT



Figuur 3. Interfaces tussen vraag en aanbod



gebaseerd op een globale behoeftepeiling en technische ontwikkelingen.

- Onderdeel van dit meerjarenplan is een concreet projectenplan waarin de te realiseren projecten worden benoemd en een prioriteit wordt aangegeven.
- De opdrachtnemer stelt in beperkte mate, al dan niet in overleg met de toekomstige opdrachtgever, een businesscase op.
- Voor de uitvoering worden een opdrachtgever (een zogenaamde 'sponsor') en een projectmanager benoemd. In het gunstigste geval wordt deze laatste benoemd in overleg met de opdrachtgever.
- Het project gaat van start met een feestelijke kick-off en een optimistische instelling. Er gaat wat gebeuren!

En dan beginnen vaak de problemen. In het begin is er nog niets aan de hand. Iedereen is enthousiast, alles kan en de verwachtingen zijn hooggespannen. Maar al snel begint het tij te keren en in het ergste geval wordt het project een lijdensweg. Met alle schadelijke gevolgen van dien.

In de bovenstaande, veelvoorkomende praktijk-situatie kan gesproken worden van een technologisch gedreven aanpak. De opdrachtnemer is, weliswaar in overleg met de directie, in feite zijn eigen projectontwikkelaar. Dit past in het eerdergenoemde uitgangspunt van de regie en uitvoering in één hand leggen.

De grote valkuil die op deze manier ontstaat, is dat veel aandacht is gericht op de prestaties van de ICT-afdeling. Om de aansluiting met de overige onderdelen van de organisatie goed te krijgen wordt (te) veel aandacht besteed aan de inrichting van de ICT-afdeling en aan het professionaliseren hiervan. Deze houding draagt er toe bij dat in de IT-governancemodellen de nadruk vooral op de ICT ligt en minder op de rol van de opdrachtgever hierin.

### *Certificering*

Diverse bedrijfsprocessen, zowel primaire als secundaire, worden steeds afhankelijker van de ondersteuning van ICT. Het gevolg is dat er meer eisen aan de continuïteit van ICT-systemen worden gesteld, maar ook dat organisaties moeten kunnen aantonen dat zij dit intern goed geregeld

hebben, willen zij in aanmerking komen voor certificering. Het falen van ICT-systemen moet tot een minimum worden beperkt en er moeten noodscenario's klaarliggen. Overheden, aandeelhouders en investeerders willen zeker weten dat bedrijven of afdelingen waar zij mee aan de slag gaan, niet te lijden krijgen van falende IT (Westerveld, 2011). Maar ook de opdrachtgever van een ICT-project wil garanties.

Certificerende instanties stellen de nodige eisen aan de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om voor certificering in aanmerking te komen. Dit is ook een belangrijke argumentatie om de IT-governance goed voor elkaar te hebben. Maar dit leidt er mede toe dat IT-governance zich vooral richt op de reguliere processen binnen de ICT-organisatie zelf. Het ontstaan van een investerings-traject, en dus een ICT-project, vanuit de business krijgt hierin minder aandacht. In dergelijke gevallen wordt vaak aangegeven dat men gebruikmaakt van een methodiek als PRINCE2 of het Capability Maturity Model. De CMM-methode zegt vooral iets over het niveau dat een organisatie heeft bereikt op het gebied van softwareontwikkeling. Aangeven dat gebruik wordt gemaakt van dergelijke methoden is vaak voldoende om voor certificering in aanmerking te komen. Maar het zegt vrijwel niets over hoe een investeringstraject, waar een ICT-project een gevolg van is, tot stand komt en wordt doorlopen.

### *De kloof*

De aanpak zoals beschreven in de paragraaf 'Ontstaan van een project in de praktijk' heeft tot gevolg dat er een kloof (zie onder andere Wijngaard e.a., 2008) ontstaat tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, zijnde de eigen ICT-afdeling. ICT en bedrijfsvoering zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, of zouden dat moeten zijn, maar in de praktijk gaapt er een kloof tussen beide (Beulen, 2011). Men denkt vaak dat deze ontstaat door een gebrek aan kennis van ICT bij het management. Dit uitgangspunt versterkt de afzijdige houding van het management, in wiens belang (of opdracht) één of meer projecten worden uitgevoerd. Wij verwijzen naar een ander artikel van onze hand over dit onderwerp (Wortmann & Kremer, 2011b).

Voor zover de kloof wordt erkend, is er bij bestuurders een sterke behoefte om de ICT-afdeling nog beter te borgen in de organisatie, waarbij er veel aandacht is voor de inrichting van de ICT zelf en

minder voor de interface met de opdrachtgever en zijn rol daarin. Hoe de kloof met behulp van een IT-governancemodel wordt gedicht, hangt sterk af van het model dat men hanteert, maar vooral van de wijze waarop dat verder wordt ingevuld. Die invulling hangt sterk af van de visie die bestuurders hebben op het aansturen van een investeringstraject.

### *Toename standaard-ICT-systemen*

Enkele decennia geleden waren er nog weinig softwarepakketten waarmee een organisatie de bedrijfsvoering kon verbeteren. Wilde men goed gebruikmaken van automatisering, bijvoorbeeld om de concurrentiepositie te verbeteren of de omzet te vergroten door middel van bestaande product-marktcombinaties, dan was men aangevoerd op het ontwikkelen van eigen applicaties. Zeker in de West-Europese cultuur was dit de manier. Hiervoor waren veel specialisten nodig en de rol van gebruikers was belangrijk voor het specificeren van de eisen en wensen.

De situatie is anno nu drastisch veranderd. Gespecialiseerde bedrijven ontwikkelen standaardsoftware die meer en meer een commodity is geworden. Maar ook de gebruikers zijn mondiger geworden en daardoor veeleisender. Zeker als het gaat om toegankelijkheid, bruikbaarheid en snelheid van systemen. Doordat software meer een commodity is geworden, heeft er een belangrijke verschuiving plaatsgevonden van maatwerk afgestemd op de organisatie naar standaardpakketten met veel meer impact op de organisatie in de zin dat die zich moet aanpassen. En dus is de rol van regisseur veel belangrijker geworden. Een rol die, naar onze mening, niet vervuld kan worden door een (project)manager van de ICT-afdeling, maar ingevuld moet worden door een lijnfunctionaris – de opdrachtgever dus.

Hiermee is de positie van de ICT-afdeling ook anders geworden. De aandacht van bestuurders zou om deze reden dan ook veel meer gericht moeten zijn op het management van de afdeling die een substantiële bijdrage gaat leveren aan het bereiken van de doelstelling van de organisatie. En daar kan ICT een rol in spelen, misschien een initiërende rol, maar zeker niet een beslissende of regievoerende rol. Het zwaartepunt, zowel wat betreft het financiële aspect als wat betreft de risico's, heeft zich nog meer richting business verplaatst. En dit zou je terug moeten zien in de governance modellen.

### **Sturen op kwaliteit**

**In een groot ziekenhuis worden de ICT-projecten voornamelijk op kwaliteit gestuurd, met als gevolg dat budgetten fors overschreden worden. Budgethouder is de ICT-afdeling. Bezuinigingen zijn noodzakelijk en projecten zullen beter moeten worden beheerd. Er worden maatregelen genomen aan de opdrachtnemende zijde: verzware van de top van de eigen ICT-afdeling.**

**Dit is een traditionele aanpak waarbij de rol van opdrachtgever zwaar wordt onderschat en blijkbaar niet bespreekbaar is. Werkelijke besparingen zijn te bereiken door het eigenaarschap van het budget te beleggen waar het hoort: bij de lijnmanager in de rol van opdrachtgever.**

### *Praktijkvoorbeeld IT-governance*

Dat de positie van een ICT-afdeling snel te dominant kan worden, willen we duidelijk maken met behulp van een model dat is afgeleid van het eerdergenoemde negenvlakmodel van Maes en dat is ingevuld voor een grote organisatie in de publieke sector (Nieuwenhuis, 2010; zie figuur 4). Recentelijk zagen we nog een tweede voorbeeld in de publieke sector waar het lijkt dat een dergelijke invulling eveneens is toegepast, namelijk de rol van het Waterschapshuis als regie- en uitvoeringsorganisatie voor de ICT namens de gezamenlijke waterschappen (Kremer, 2012). Afhankelijk van de vraag hoe de CIO of de informatiemanager feitelijk functioneert, kan dit een goede of een slechte invulling zijn van de IT-governance. Indien zij daadwerkelijk vanuit de business opereren, is de situatie heel anders dan wanneer zij onderdeel zijn van de ICT-organisatie. Wanneer zij onderdeel zijn van de ICT-organisatie, wat in de praktijk vaak het geval is, vallen een paar dingen op in het model van figuur 4:

- De vraagzijde is ingevuld door vertegenwoordigers van de ICT-afdeling.
- De regie ligt volledig in handen van de vertegenwoordigers van de ICT: de uitvoerende partij.
- ICT-vertegenwoordigers worden gerekend tot de klantenorganisatie.
- De organisatiestructuur van de interne ICT-afdeling wordt relatief zwaar aangezet.
- De nadruk ligt meer op de alignment en minder op de verantwoordelijkheid van de feitelijke investering.

In dit model wordt de positie van opdrachtgever, als belangrijkste spil van de investering waar een ICT-project onderdeel van is, niet aangegeven. Blijkbaar wordt de informatiemanager gezien als de vertegenwoordiger van de lijnfunctionaris,



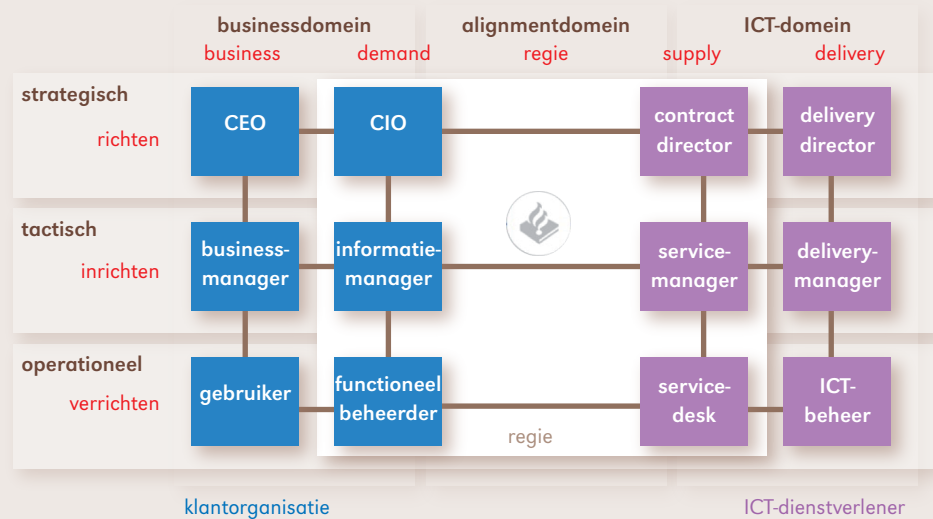


verantwoordelijk voor een van de primaire processen. Het 'pamperen' van de opdrachtgever wordt hiermee bevestigd (zie Wortmann & Kremer, 2011a). Het is echter een illusie te denken dat de regie binnen het businessdomein gevoerd kan worden vanuit een ondersteunende of uitvoerende afdeling. Dit alleen al vanwege het feit dat zij geen onderdeel van de hiërarchie zijn en dus geen macht of gezag kunnen uitoefenen (Kremer, 2011). Het lijkt erop dat dit model dan ook verder is ingevuld voor de secundaire interface zoals weergegeven in figuur 3. Daarmee gaat het voorbij aan de werkelijke problematiek, namelijk het dichten van de kloof tussen business en ICT. Het voorbeeld dat hier is gebruikt, wordt helaas in formele of informele zin vaak gehanteerd in de werkelijkheid en past bij het uitgangspunt zoals genoemd in de paragraaf 'Rolvervaging'. Zolang bestuurders zich hierin kunnen vinden, zal er niets daadwerkelijk veranderen in de resultaten van het projectmatig werken in de ICT-sector.

### Vergelijking met andere ondersteunende afdelingen

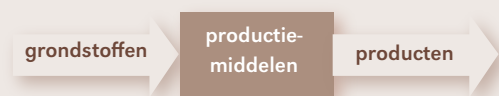
Het is wellicht interessant om eens een vergelijking te maken met andere ondersteunende afdelingen binnen een organisatie. Worden zij ook op directieniveau vertegenwoordigd? En hebben zij een vergelijkbare positie als de ICT-afdeling? De vraag is wat ICT zo bijzonder maakt dat er een speciale functionaris voor is. Niet omdat we niet over de nodige ICT-kennis beschikken, maar wel omdat we niet weten hoe hiermee om te gaan? Geldt dit ook voor het onderhoud van productiemiddelen, de researchafdeling, de personeelsafdeling of de huisvesting? Vaak niet. Binnen organisaties waar dit speelt is men vanouds gewend hiermee om te gaan.

Een vergelijking met een productieomgeving is interessant. Het productieproces is schematisch weergegeven in figuur 5. Een productiefunctie maakt optimaal gebruik van de productiemiddelen



Figuur 4. IT-governancemodel voor grote organisatie in publieke sector (Nieuwenhuis, 2010)

die door een (eigen) technische dienst worden onderhouden. Onderhoud wordt gepland en kleine technische ontwikkelingen worden planmatig ingevoerd. In uiterste gevallen kan daardoor een complete productie-eenheid worden vervangen door een nieuwere en betere productie-eenheid, in overeenstemming met de doelstelling van de organisatie. Dit is vaak een forse investering en een risicovolle ingreep. En dus wordt het een project. De belangrijkste speler in dit investeringstraject is de eigenaar van het productieproces: deze bepaalt wat er wel gebeurt en wat niet. Daarmee is de eigenaar verantwoordelijk voor de investering. De technische dienst is slechts een adviserende en ondersteunende rol.



Figuur 5. Vereenvoudigd productieproces

Hoe is het echter met de informatietechnologie? Ten behoeve van een goede bedrijfsvoering heeft de afdelingsmanager informatie nodig. Er worden data verzameld (grondstoffen) die vervolgens door een geautomatiseerd systeem worden verwerkt (productiemiddel) tot informatie (het product). Niet meer en niet minder.

Het productiemiddel is in dit geval het geheel van computers, netwerken, applicaties en dergelijke. De rol van de ICT-afdeling is in dit geval vergelijkbaar met die van de technische dienst. Er is

echter één groot verschil: de ontwikkelingen in de technologie. In het stadium van de initiatie is hier sprake van een werkelijk verschil vanwege de snelle ontwikkelingen in de informatietechnologie en haar toepassingsmogelijkheden. Maar in het stadium van de ontwikkeling is, wat betreft de aansturing, de vergelijking met een technische dienst valide. In zekere zin is het een routinematig proces dat uitstekend in een governancemodel kan worden vastgelegd.

Is het ICT-proces belangrijker dan het hrm-proces? Ook hier bepaalt de eigenaar van het primaire proces welk personeel er nodig is en de hrm-afdeling ondersteunt hierin. Met deze, enigszins gesimplificeerde, vergelijking willen we aantonen dat het op zijn minst merkwaardig is dat ICT een status aparte heeft binnen een organisatie. De ICT-afdeling ondersteunt en adviseert de eigenaars van de primaire processen. Van daaruit moeten IT-governancemodellen worden opgesteld. En hierbij moet de vraagzijde leidend zijn: de opdrachtgever dus.

## Discussie

### *CIO en IT-governance*

Wij onderkennen dat de snelle ontwikkeling van de technologie in de ICT een probleem op zich is. Het is belangrijk voor een organisatie om gestructureerd en beleidsmatig met deze snelle ontwikkeling om te gaan. Voor een belangrijk deel heeft dit betrekking op de technologie zelf en dus op de ICT-afdeling. Maar de toepassingsmogelijkheden van deze technologie kunnen ook totaal anders worden en kunnen organisaties nieuwe kansen bieden, bijvoorbeeld op het gebied van social media en tablet-pc's.

Om dit ICT-innovatieproces in goede banen te leiden is een goede IT-governance van wezenlijk belang. In dat kader kan het nuttig zijn om op directieniveau een CIO te benoemen. De vraag is echter of een CIO tot het ICT-domein behoort of tot dat van de business. In het licht van de IT-governance in het eerder beschreven stadium van de initiatie is zowel de rol van adviseur van de business als die van manager van de ICT-afdeling nodig. Maar deze hoeven niet verenigd te zijn in één persoon. Uit de literatuur blijkt dat men hier verschillend tegen aankijkt.<sup>3</sup>

### *Rol van opdrachtgever*

Uitgaande van onze visie en het feit dat ook een ICT-project onderdeel is van een investerings-traject dat geïnitieerd wordt vanuit de afdeling die een bijdrage gaat leveren aan de doelstelling van de organisatie, betekent dit dat de rol van opdrachtgever belegd hoort te worden binnen het lijnmanagement. Dit kan het management zijn van een logistieke afdeling, productieafdeling, verkoopafdeling of financiële afdeling, en binnen de overheid ook een beleidsbepalende afdeling of uitvoerende afdeling.

De verantwoordelijkheid voor de initiatie zou in ieder geval bij de manager van de betreffende afdeling moeten liggen: hij is de eigenaar van het investeringstraject en als zodanig de opdrachtgever

## »Het is een illusie te denken dat de regie binnen het businessdomein gevoerd kan worden vanuit een ondersteunende of uitvoerende afdeling«

van het ICT-project. Als eigenaar van het investeringstraject is de opdrachtgever verantwoordelijk voor een goede regievoering over het gehele traject en over de belangrijkste betrokken stakeholders of actoren.

De opdrachtgever bepaalt wat er de komende periode bereikt moet gaan worden en weet ook waarom. Globaal wordt ook aangegeven op welke wijze, vastgelegd in een scenario als onderdeel van de businesscase. Dit is de basis voor het voeren van de juiste regie. Het ICT-project is hiervan een afgeleide. Weliswaar een belangrijke, maar toch ...

### *Het i-governancemodel*

Zoals blijkt uit deze kritische beschouwing over IT-governance, is de rol van opdrachtgever amper terug te vinden: niet in de basismodellen en zeker niet bij de verdere invulling. De focus van de IT-governancemodellen ligt meer op de interne organisatie van de ICT-afdeling en op de interface met de externe ICT-dienstverlener. Dat is voor ons de reden om te komen met een geheel eigen model: het i-governancemodel voor investeringen (zie figuur 6).

3. In een apart artikel komen we hier uitgebreid op terug. Dit artikel staat gepland voor het einde van dit jaar en zal te raadplegen zijn op publicaties.eestum.eu.





In dit model staat het domein van het investeringstraject tussen de beide permanente domeinen van vraag- en aanbodzijde. Het i-governancemodel bevindt zich op de primaire interface. De rollen in het investeringsdomein waarin die van opdrachtgever centraal staat, zijn tijdelijk. Rondom dit investeringsdomein worden de stakeholders aangegeven die een belangrijke, en misschien wel een allesbepalende, invloed kunnen hebben op het verloop van het project. In dit model is niet alleen de rol van opdrachtgever expliciet gemaakt, maar wordt ook zichtbaar gemaakt over welke primaire stakeholders hij de regie moet voeren.

Wij noemen dit model het i-governancemodel omdat het vooral betrekking heeft op de aansturing van het investeringstraject, waar een ICT-project onderdeel van is. In dit model onderscheiden we, horizontaal gezien, eveneens drie domeinen:

- dat van de opdrachtgever of de business: verkoop, productie, logistiek, inkoop, financiën, hrm et cetera;
- dat van de investering: hierin liggen alle activiteiten behorend bij een investeringstraject, inclusief het project;
- dat van de opdrachtnemer: het management, de ICT-specialisten, adviseurs, externe dienstverleners et cetera.

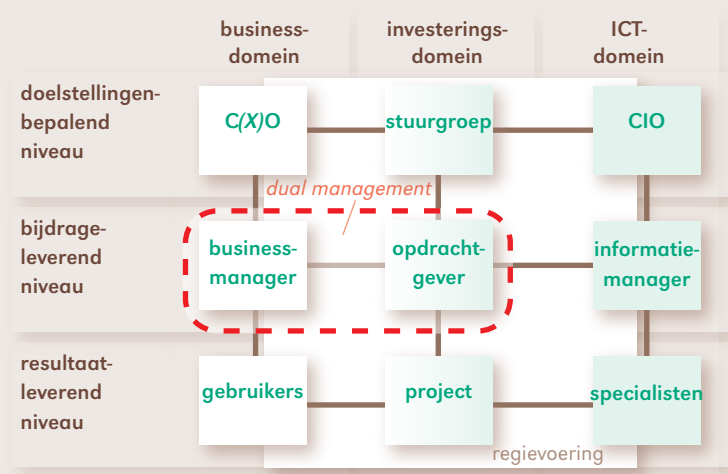
Verticaal gezien maken we onderscheid tussen de volgende niveaus:

- doelstellingen bepalend niveau: vaak de directie of bestuurders, bijvoorbeeld de CEO, CFO of COO en de CIO;
- bijdrage leverend niveau: vaak het echelon eronder, zoals de afdelingsmanagers of business-unitmanagers;
- het resultaat leverend niveau: gebruikersverteenwoordigers, de projectmanagers vanuit de business of de ICT-afdeling en de projectmedewerkers.

Op dit laatste niveau worden de projecten gerealiseerd. Met dit model is ICT teruggebracht tot wat het zou moeten zijn: een ondersteunende activiteit ten behoeve van de business. Maar belangrijker nog is de positionering van de opdrachtgever als centrale figuur in het investeringstraject en in het voeren van de juiste regie over direct betrokken stakeholders. Dat is een belangrijk uitgangspunt voor het i-governancemodel. Afhankelijk van de fase waarin het investeringstraject zich bevindt, kan het verder in detail worden ingevuld. Het maakt de rol van opdrachtgever expliciet en het model kan helpen bij de discussie over het beleggen van deze rol binnen het business- of lijnmanagement.

### Conclusies

Uit het voorgaande is een aantal conclusies te trekken. Hier volgt een overzicht van de belangrijkste conclusies die betrekking hebben op de rol van de opdrachtgever in de IT-governance:



©Wortmann & Kremer

Figuur 6. I-governancemodel voor investeringen

- In de basis zijn de IT-governancemodellen bedoeld om de aansluiting tussen ICT en business te verbeteren. Als bestuurders en management een verkeerd uitgangspunt hanteren, namelijk dat je de regie en uitvoering in één hand kunt leggen, gaat het bij de verdere invulling van deze modellen vaak mis en richten bestuurders zich te veel op het inrichten en beheersen van de processen binnen de ICT-afdeling. Er is weinig of geen aandacht voor de allesbepalende rol: de lijnmanager die, als eigenaar van het investeringstraject waar het ICT-project een onderdeel van is, de rol van opdrachtgever vervult. Zolang dit uitgangspunt gehanteerd blijft worden, zal er geen wezenlijke verbetering aangebracht worden in de resultaten van een projectmatige aanpak. De invulling van de huidige IT-governancemodellen is in die zin te eenzijdig.
- De IT-governancemodellen richten zich te veel op de reguliere processen binnen de ICT-afdeling en te weinig op de dynamiek van een projectomgeving. Een goede aansturing van deze dynamische omgeving wordt steeds belangrijker, mede doordat investeringen elkaar sneller opvolgen. Het i-governancemodel kan hier een bijdrage aan leveren doordat het de meest betrokken stakeholders of actoren die het verloop van een investeringstraject kunnen beïnvloeden, beter zichtbaar maakt. Wanneer deze stakeholders worden benoemd, kan er sprake zijn van een betere afstemming en zal de besluitvorming van een investeringstraject sneller worden doorlopen.
- Er is steeds meer behoefte om in te spelen op de snelle veranderingen die vaak mogelijk worden gemaakt door technologische ontwikkelingen en die een kortere levenscyclus vereisen van een ICT-systeem. Dit is een belangrijke reden om een ICT-project te benaderen als een afgeleide van een investeringstraject waarvoor een lijnmanager verantwoordelijk wordt gesteld. Van daaruit kunnen en moeten de vereisten worden opgesteld voor het realiseren van een ICT-project door een flexibel opererende ICT-afdeling.
- Bestuurders zouden meer aandacht moeten geven aan signalen, afkomstig van hun eigen ICT-afdeling of de ICT-leverancier, over een gebrek aan goed opdrachtgeverschap. Beter is het dit onderwerp bespreekbaar te maken en vervolgens samen maatregelen te nemen om goed opdrachtgeverschap expliciet te borgen in de IT-governancemodellen die zij hanteren of, in aanvulling hierop, gebruik te maken van het i-governancemodel.

#### Literatuur

- BastaGroup (2008). IT Management & Governance maturity checklist.
- BastaGroup (2007). IT Governance en het creëren van een effectief IT Governance proces.
- Beulen, E. (2011). Omgekeerde bewijslast. *Informatie* 53/5 (juni), p. 23.
- De Haes, S. & W. Van Grembergen (2011). De nieuwe COBIT 5. *Informatie* 53/5 (juni), pp. 30-34.
- Kremer, D. (2011). De opdrachtgever en zijn gedrag (te raadplegen op [publicaties.eestum.eu](http://publicaties.eestum.eu)).
- Kremer, D. (2012). Waterschapshuis: opdrachtgever of opdrachtnemer? *Deltamagazine*, januari 2012.
- Nieuwenhuis, M.A. (2010). The Art of Management, [www.123management.nl](http://www.123management.nl).
- Van Grembergen, W. & S. De Haes (2009). *Enterprise Governance of IT: Achieving Strategic Alignment and Value*. Springer.
- Weill, P. & J. Ross (2004). *IT Governance: How Top Performers Manage IT Decision Rights for Superior Results*. Harvard Business School.
- Werf, C. van der (2011). Onderzoek Tweede Kamer legt druk bij CIO's. 16 december 2011, [www.hec.nl/home/nieuws/blogs/onderzoek-tweede-kamer-legt-druk-bij-cio-s-/1710](http://www.hec.nl/home/nieuws/blogs/onderzoek-tweede-kamer-legt-druk-bij-cio-s-/1710).
- Westerveld, W. (2011). Voorkomen is beter dan ... *Informatie* 53/5 (juni), p. 1.
- Wijngaard, P. e.a. (2008). *De kloof: onderzoek naar de afstand tussen Projectmanager en Bestuurder*. Technische Universiteit Delft, IPMA en Atos Origin.
- Wortmann, H. & D. Kremer (2011a). Het belang van goed opdrachtgeverschap. *Management Executive*, nr. 4, 2011.
- Wortmann, H. & D. Kremer (2011b). Welke kennis heeft een opdrachtgever nodig? *Management Executive*, december 2011.

#### Prof. dr. ir. Hans Wortmann

is hoogleraar Informatie Management aan de Faculteit Economie & Bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. E-mail: [j.c.wortmann@rug.nl](mailto:j.c.wortmann@rug.nl).

#### Ir. Derk Kremer

is directeur van Eestum Management, gespecialiseerd in goed opdrachtgeverschap. E-mail: [derk.kremer@eestum.eu](mailto:derk.kremer@eestum.eu).