



Ministerie van Defensie



ICT~Haalbaarheidstoets

Sourcing Ministerie van Defensie

15 juni 2011



Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Opzet van het onderzoek	6
1.3 Referentiekader	7
1.3.1 Best practice	7
1.3.2 Sourcingconstructies	7
1.3.3 ICT diensten	8
1.3.4 ICT~Haalbaarheidstoets	10
1.4 Werkwijze	11
1.5 Indeling rapport	12
2 Marktinventarisatie	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Bevindingen	13
2.2.1 Opdrachtgeverschap	13
2.2.2 Opdrachtnemerschap	16
2.2.3 Object van uitbesteding	19
2.3 Overwegingen	20
2.3.1 Voor alle sourcingsbeslissingen	20
2.3.2 Voor onderscheid in sourcingsvarianten	21
3 Vraagarticulatie	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Defensie na de kredietcrisis	23
3.3 Informatievoorziening Defensie	24
3.4 Sourcingvraagstuk	24
4 Executive workshops	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Bevindingen Marktpartijen ten aanzien van criteria Defensie	26
4.2.1 Factoren van invloed op Defensie criteria	27
4.2.2 Bevindingen marktpartijen ten aanzien van sourcingsvarianten Defensie	32
4.2.3 Outsourcing tegenover Strategische samenwerking	32
4.2.4 Verkaveling als vorm van outsourcing	35
4.3 Overwegingen vanuit de marktpartijen	36



5	Sourcingsvarianten	38	
5.1	Inleiding	38	
5.2	Ervaring van opdrachtgevers	38	
5.3	Relevante lessen uit buitenland	40	
5.4	Totaalbeeld	41	
5.5	Slotwoord	43	
	Bijlage A	Overzicht betrokken marktpartijen	44
	Bijlage B	Vragenlijst	45
	Bijlage C	Kengetallen ICT Defensie	46
	Bijlage D	Matrix criteria / sourcingsvarianten	49
	Bijlage E	Geïnterviewde opdrachtgevers	54

Auteurs:

Jaap Romme, Het Expertise Centrum (HEC)

Jan van Veenen, Het Expertise Centrum (HEC)



Samenvatting

In de periode eind maart tot en met mei 2011 heeft ICT~Office in opdracht van het ministerie van Defensie een marktconsultatie uitgevoerd over de sourcing van haar ICT-diensten. Defensie staat voor de keuze welke ICT-diensten zij zelf wil blijven uitvoeren, welke zij onder verantwoordelijkheid van Defensie in een strategische samenwerking door marktpartijen wil laten uitvoeren en welke ICT-diensten zij via uitbesteding met overgang van personeel onder verantwoordelijkheid van marktpartijen laat uitvoeren. Daarbij staat vast dat de minister van Defensie altijd de (politieke) eindverantwoordelijkheid draagt en dat het ministerie niet haar volledige ICT-dienstverlening zal uitbesteden. In de marktconsultatie staat de vraag aan het ICT-bedrijfsleven centraal of en hoe strategische samenwerking en/of uitbesteding een succes kunnen zijn.

Deze marktconsultatie is in een aantal stappen uitgevoerd. Daarbij is zowel van mondelinge als schriftelijke inbreng gebruik gemaakt en zijn interviews en workshops met deelnemers van meerdere marktpartijen gehouden. Aanvullend zijn gesprekken gevoerd met opdrachtgevers van grote ICT outsourcing trajecten en buitenlandse best practices onderzocht.

Samenvattend zijn de bij het onderzoek betrokken marktpartijen van mening dat zowel strategische samenwerking als uitbesteding voor Defensie haalbaar zijn. Als voordeel van strategische samenwerking zien zij dat er een kleinere stap gemaakt hoeft te worden in de aard van de relatie met en de aansturing van de marktpartijen. Als nadeel zien zij dat er minder gemakkelijk voordeel voor Defensie is te halen uit de kennis en ervaring in de markt. Met uitbesteding kan Defensie meer gebruik maken van de wijze waarop de ICT-bedrijven hun ICT-diensten inrichten en voordeel halen uit de ervaring en investering in middelen die elders is en wordt (op)gedaan. Er zijn verschillende variaties denkbaar in deze twee hoofdvarianten.

Volgens de betrokken marktpartijen kan Defensie ICT-diensten succesvol uitbesteden wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan of tenminste met de risico's afdoende rekening is gehouden:

- Opdrachtgeverschap van ICT-diensten is in samenhang met de verantwoordelijkheid voor de primaire taken en processen van Defensie ingericht; i.c. de aansturing van de marktpartijen vindt plaats op basis van de vraag vanuit de strijdkrachten en de staf (de "business");
- De gevraagde ICT-dienst wordt gedefinieerd in termen van dienstverlening die zowel voor de Defensie-afnemers als de leveranciers herleidbaar zijn tot hun eigen werkprocessen;
- Marktpartijen van verschillende aard en omvang zijn in staat (gesteld) hun onderlinge samenwerking ten behoeve van dienstverlening aan Defensie naar eigen inzicht in te richten;
- De verschillende vormen van inzet van Defensiepersoneel ten behoeve van de ICT-diensten zijn gedefinieerd en in de tijd uitgezet ten behoeve van het kunnen maken van afspraken tussen Defensie en het personeel zelf en met de te selecteren marktpartijen.



Wanneer nog niet voldoende aan bovengenoemde voorwaarden is voldaan is het inrichten van strategische samenwerking als alternatief of tussenstap goed mogelijk. Zo kan Defensie volgens de marktpartijen sturen op een meer of minder dynamische inrichting van haar ICT-diensten met drie opties:

- Volledig zelf doen;
- Onder aansturing laten doen;
- Volledig laten doen.



1 Inleiding

Dit document vormt het rapport van de ICT~Haalbaarheidstoets die ICT~Office in het voorjaar van 2011 voor het ministerie van Defensie heeft uitgevoerd.

1.1 Aanleiding

Het ministerie van Defensie heroverweegt de (in- en out)sourcing van (vrijwel) al haar ICT diensten. Defensie wil graag voordat zij een besluit aan de ambtelijke en politieke leiding voorlegt kennis nemen van de ervaring en mogelijkheden van marktpartijen met een Nederlandse vestiging. Daartoe heeft de ICT-organisatie van Defensie, IVENT, de afgelopen periode een aantal marktconsultaties met betrekking tot specifieke ICT-domeinen ("kavels") uitgevoerd c.q. in uitvoering. Naar aanleiding van discussie in het *Platform Defensie – bedrijfsleven* over het rapport *Leren van de burens*¹ wil Defensie graag een inbreng van marktpartijen over de mogelijke sourcingsvarianten voor haar ICT-diensten als geheel. Om te voorkomen dat bij uitvoering van een sourcingsbesluit bepaalde marktpartijen in het voordeel zijn wil Defensie de consultatie onder een brede vertegenwoordiging van de markt uitvoeren. Verder wil Defensie dat de resultaten van deze inbreng voor alle geïnteresseerde partijen beschikbaar zijn. Daartoe heeft Defensie hulp gevraagd van de ICT brancheorganisatie ICT~Office. ICT~Office heeft voor een pre-competitief overleg tussen opdrachtgever en marktpartijen het instrument ICT~Haalbaarheidstoets beschikbaar.

1.2 Opzet van het onderzoek

In het overleg tussen Defensie en ICT~Office over een vorm voor deze marktconsultatie zijn vier werkpakketten gedefinieerd, die tezamen een ICT~Haalbaarheidstoets vormen. Deze werkpakketten zijn:

- Marktinventarisatie: wat zijn de best practices voor sourcing volgens marktpartijen;
- Vraagarticulatie: wat wil Defensie zelf op het gebied van sourcing;
- Modaliteiten: welke (haalbare) sourcingsvarianten zijn er voor Defensie, gegeven bovenstaande uitkomsten en ervaringen van opdrachtgevers van grote ICT sourcingscontracten;
- Executive workshops: wat vinden de marktpartijen van een (concept) vraagstelling van Defensie.

Defensie heeft de tweede werkstap, de vraagarticulatie, uitgevoerd. Het Expertise Centrum (HEC) is gevraagd door ICT~Office om, in samenwerking, de andere werkstappen uit te voeren met inzet van een voldoende aantal marktpartijen.

¹ Het Expertise Centrum, *Leren van de burens; Onderzoek naar twee ICT-uitbestedingen in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk*, Den Haag, 2010



1.3 Referentiekader

Het referentiekader voor de marktconsultatie bestaat uit een aantal aspecten.

In de eerste plaats wordt het referentiekader zoals gebruikt in het rapport *Leren van de burens* (2010) gebruikt. Dat vormt de basis voor het definiëren van de best practice met betrekking tot besturing (of governance) van sourcingsconstructies door de marktpartijen. In de tweede plaats betreft het referentiekader de ICT~Haalbaarheidstoets zoals door ICT~Office ingericht ten behoeve van een pre-competitief overleg tussen opdrachtgever en marktpartijen.

1.3.1 Best practice

Dit onderzoek is er op gericht Defensie te faciliteren bij het vormen van een beeld over een "best practice" voor haar ICT sourcingsstrategie. De term "best practice" doelt in dit onderzoek op een mening of aanpak die meerdere van de bevroegde marktpartijen aan hebben gedragen als hun beste voorbeeld/aanpak voor een van de hoofd- of deelvragen. Bij het beschrijven van "best practices" in algemene zin gaat veel aandacht uit naar de methodiek van het vaststellen van dé best practice, zeker als deze objectiveerbaar moet zijn. In dit onderzoek is dit niet gedaan, in die zin worden in dit rapport voor Defensie geldende "good practices" beschreven en niet dé "best practice".

1.3.2 Sourcingsconstructies

In het algemeen heeft een overheidsorganisatie een aantal mogelijkheden om haar ICT te beheren en ontwikkelen:

- Het volledig zelf doen;
- Het zelf doen met inschakeling van externe deskundigheid;
- Het uitbesteden aan een andere overheidsorganisatie (inbesteden binnen de overheid);
- Het doen in de vorm van shared services met andere overheidspartijen;
- Het uitbesteden aan de markt².

De vraagstelling in de marktconsultatie van Defensie is gericht op de inzet van marktpartijen, het gaat dus om de afweging tussen zelf doen en de sourcingsvarianten (1) inschakeling van externe deskundigheid en/of (2) het uitbesteden aan de markt. De inzet van personeel en middelen van marktpartijen vindt in de eerste sourcingsvariant plaats onder verantwoordelijkheid van de opdrachtgever i.c. Defensie. Dat wil zeggen dat Defensie zelf verantwoordelijk blijft voor de kwaliteit van de dienstverlening aan de interne en externe gebruikers. In de tweede sourcingsvariant, uitbesteding, zijn de marktpartijen verantwoordelijk voor het leveren van de dienst of het product zoals in het contract tussen opdrachtgever en opdrachtnemer gedefinieerd. In beide sourcingsvarianten verwacht Defensie zelf in grote mate betrokken te zijn. Zij noemt de eerste variant "strategische samenwerking" en de tweede variant "outsourcing".

² Het uitbesteden kan meerdere vormen aannemen, o.a. publiek-private samenwerking en vervreemding.

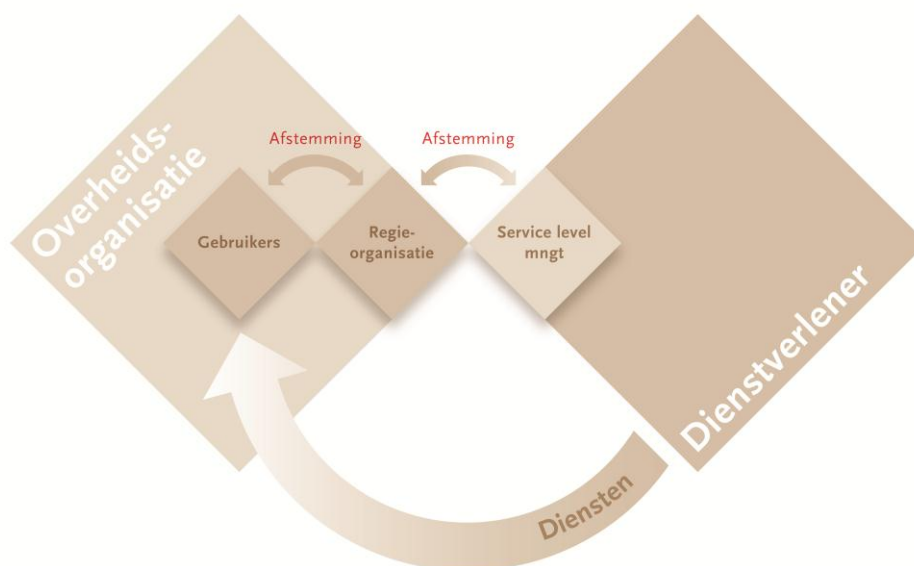
Besturing

Een essentiële succesfactor voor sourcing is de relatie tussen de overheidsorganisatie en haar dienstverleners. Heldere afspraken blijken essentieel voor een goede dienstverlening. Het betreft afspraken binnen de overheidsorganisatie, binnen het samenwerkingsverband van dienstverleners en door hen in te huren organisaties en tussen overheid en dienstverlener(s).

Onderstaande figuur geeft weer dat het bij de inrichting van de besturing van sourcing in essentie om drie hoofdvragen gaat:

- Het opdrachtgeverschap: de vertaling van organisatie- en informatiebeleid naar de inrichting van de relatie tussen opdrachtgever, gebruikers en dienstverleners;
- Het opdrachtnemerschap: de relatie tussen de verschillende opdrachtnemers en de wijze waarop de levering van diensten wordt bestuurd (Service Level Management);
- Het object van sourcing: welke diensten worden van de dienstverleners gevraagd.

De marktinventarisatie is er op gericht met behulp van een relevant aantal marktpartijen een voor Defensie bruikbare "best practice" te beschrijven voor deze hoofdvragen. Deze hoofdvragen zijn daartoe uitgewerkt in een aantal deelvragen waarop inbreng van de marktpartijen is gevraagd (zie voor deze vragen bijlage B).



Figuur 1: Referentiekader besturing van sourcing

1.3.3 ICT diensten

Het domein van dit onderzoek beperkt zich tot de Informatievoorzienings- en ICT-diensten van Defensie. Onderstaande figuur geeft dit domein op eenvoudige wijze weer. Het sluit aan op bovenstaande figuur doordat het:

- De rol van opdrachtgever aangeeft;
- De rol van gebruikers verder invult door het gebruik te verdelen over de verschillende bedrijfsprocessen (van Defensie);



De best practice gaat in op de voor Defensie optimale invulling van bovenstaande rollen, gegeven haar vraag naar inzet van marktpartijen.

De informatievoorzienings (IV) en ICT-diensten³ van Defensie bestaan uit:

- Vraag- en aanbodmanagement: het organiseren van de vraag vanuit de bedrijfsprocessen;
- Leveranciers- en contractmanagement: het selecteren, contracteren en bewaken van de inzet van leveranciers;
- Service integratie: het combineren van benodigde diensten en producten tot een voor de medewerkers in bedrijfsprocessen (gebruikers) bruikbare ICT-voorziening;
- Levering van diensten en/of producten: het leveren, ontwikkelen of beheren van bepaalde delen van IV-voorzieningen.

De marktconsultatie gaat niet in op de ICT-objecten zelf; de vraagstelling betreft de complete IV-voorziening voor Defensie. In deze rapportage gaat het vooral om de diensten zoals door de markt te leveren. Voor het gemak vatten we alle bovengenoemde activiteiten samen onder de term ICT-diensten.

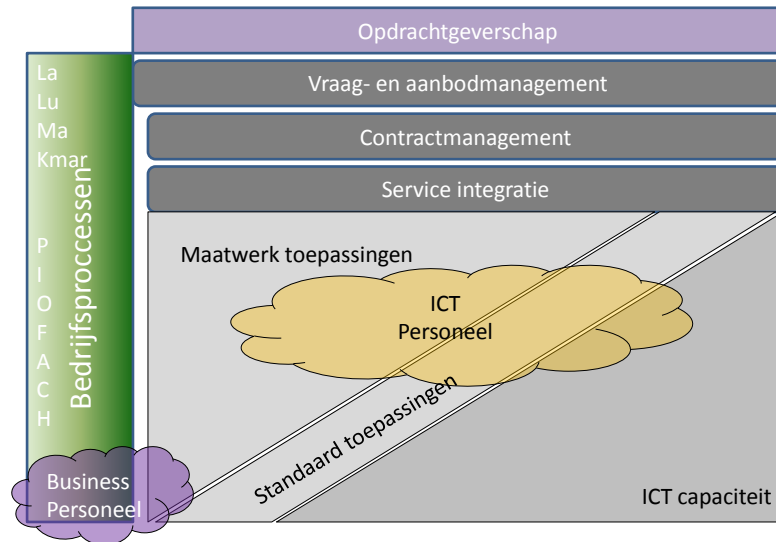
HEC onderkent drie verschillende soorten diensten:

- ICT-capaciteit (zonder functionele toepassing zoals reken- en netwerkcapaciteit);
- Generieke ICT-toepassingen (functionele toepassing via "Commercial off the Shelf" producten of diensten);
- Maatwerk (functionele toepassing via voor Defensie ontwikkelde ICT-diensten en producten).

Ook maakt HEC een onderscheid tussen verschillende soorten personeel dat actief is bij defensie:

- Personeel dat actief is in de bedrijfsprocessen van Defensie;
- Personeel dat actief is in ICT-functies;
- Personeel actief in de regie (management) functies vormt een derde groep.

³ Naast diensten onderkent Defensie het informatie(voorziening)- en ICT beleid, dit vormt geen onderwerp in dit onderzoek.



Figuur 2: Referentiekader IV domein Defensie

1.3.4 ICT~Haalbaarheidstoets

De ICT~Haalbaarheidstoets is een openbaar advies van marktpartijen gezamenlijk dat in een vroegtijdig stadium aangeeft - dus voordat er sprake is van een mogelijke aanbesteding - of het gewenste ICT-project tot een succes zal leiden. Op basis van een concrete korte uitwerking en een aantal goed voorbereide vragen levert ICT~Office aan de desbetreffende overheidsdienst een neutraal (d.w.z. leveranciersafhankelijk en geanonimiseerd) advies (de "toets").

Het doel van deze ICT~Haalbaarheidstoets is dat Defensie een realistisch beeld krijgt van de kansen en de risico's die de ICT-voornemens met zich meebrengen volgens marktpartijen.

De ICT~Haalbaarheidstoets volgt de volgende stappen:

- De overheid legt een scherp gearticuleerde vraag aan ICT~Office voor;
- ICT~Office brengt een aantal door de betreffende overheidsdienst geselecteerde ICT-bedrijven bijeen om commentaar te leveren op de haalbaarheid van het idee/concept volgens de markt;
- ICT~Office organiseert een workshop waarin de deelnemende partijen (de markt) en de vragende partij een dialoog aangaan over de vraagstelling;
- ICT~Office verwerkt de input vanuit de markt tot een geanonimiseerde conceptrapportage;
- Na de workshop wordt de conceptrapportage aan de betrokkenen voorgelegd voor nader schriftelijk commentaar. Daarna wordt het rapport over de toets aangeboden aan de vragende partij.



Deze haalbaarheidstoets voor het ministerie van Defensie heeft gezien de omvang en complexiteit van het voornemen een uitgebreide en aangepaste vorm gekregen, zoals wordt beschreven in de volgende paragraaf.

1.4 Werkwijze

De in paragraaf 1.2 Opzet van het onderzoek genoemde werkstappen zijn op de hieronder beschreven werkwijze uitgevoerd.

Marktinventarisatie

HEC heeft de marktinventarisatie uitgevoerd door achttien relevante marktpartijen zowel mondeling als schriftelijk te vragen naar hun best practice in sourcing van met Defensie vergelijkbare ICT-diensten. De vragenlijst in bijlage B vormde hierbij de leidraad. Als relevant voor Defensie beschouwt HEC in deze marktinventarisatie partijen die ervaring hebben in outsourcing. HEC heeft in overleg met Defensie partijen geselecteerd die al veel werk (omzet van meerdere miljoenen euro's) bij Defensie doen en/of bij andere opdrachtgevers outsourceingsopdrachten ter waarde van vele miljoenen hebben gewonnen, en de gevraagde ICT-diensten kunnen leveren. Het betreft grotere partijen die operationele (groene) en/of bestuurlijke (witte) ICT⁴ leveren. Aanvullend heeft een MKB-bedrijf, dat gespecialiseerde diensten aan Defensie levert, deelgenomen aan de marktinventarisatie en workshop. Bijlage A geeft de deelnemende partijen weer⁵. Hoofdstuk 2 beschrijft de uitkomsten van de marktinventarisatie. Dit hoofdstuk is eerder als apart deelrapport aan de deelnemers voorgelegd.

Vraagarticulatie

Het ministerie van Defensie heeft in de periode voorafgaand aan dit onderzoek met verschillende betrokkenen binnen haar organisatie de contouren van een actueel sourcingsbeleid besproken. Een aantal hoofdlijnen is vastgesteld, zowel ten aanzien van de (samenwerking van de) interne ICT organisaties, als ten aanzien van de criteria voor het afwegen van outsourcen of strategisch samenwerken met marktpartijen. De besluitvorming is nog niet afgerond.

Defensie wil deze marktconsultatie dan ook gebruiken om in aansluiting op deze hoofdlijnen en criteria een inbreng van relevante marktpartijen te krijgen ten behoeve van besluitvorming in de komende maanden. Hoofdstuk 3 gaat in op de genoemde hoofdlijnen en deze vraagstelling van Defensie.

Sourcingsvarianten

Op verzoek van Defensie is in de marktconsultatie het accent gelegd op het verzamelen van inbreng van verschillende partijen. De inbreng van marktpartijen is expliciet georganiseerd bij de vraagarticulatie en in de workshops. In de derde werkstap is opgenomen dat ook een aantal opdrachtgevers van outsourcing en/of verzelfstandigingen geïnterviewd zijn.

⁴ Deze terminologie komt vaak terug: met groene ICT wordt de operationele ICT bedoeld, met witte ICT de bestuurlijke (kantoor) ICT. Uit de marktconsultatie blijkt dat het onderscheid steeds minder expliciet wordt.

⁵ Het betreft zowel leden van ICT-Office als niet-leden.



Ook hebben de onderzoekers een aantal buitenlandse outsourcingssituaties bekeken op lessen voor Nederland. Deze werkstap is simultaan met de andere werkstappen uitgevoerd en heeft o.a. tot input voor de gespreksleider in de laatste workshop geleid. De analyse ten behoeve van mogelijke sourcingsvarianten is na afloop van die workshop als onderdeel van de eindrapportage uitgevoerd en is daarom als hoofdstuk 5 geschreven.

Executive workshops

Zoals hierboven in paragraaf 1.3.3 beschreven bestaat een ICT~Haalbaarheidstoets uit een aantal stappen die afgerond worden met een workshop. De workshop is in het geval van Defensie in 2 rondes uitgevoerd omdat bij de eerste ronde bleek dat door het relatief grote aantal deelnemers en de complexiteit van het vraagstuk onvoldoende diepgang in de gesprekken bereikt kon worden. In de 2^e ronde is dat met inbreng van zowel Defensie als marktpartijen wel naar ieders tevredenheid gelukt. Van beide workshops is een verslag gemaakt dat aan de deelnemers is voorgelegd. In hoofdstuk 4 staan de resultaten van de workshops beschreven. De combinatie met de uitkomsten van de verschillende werkstappen vormt de inhoud van deze eindrapportage, de ICT~Haalbaarheidstoets.

1.5 Indeling rapport

Dit rapport beschrijft de uitkomst van alle genoemde werkstappen. Hoofdstuk 2 gaat in op de marktinventarisatie. Hoofdstuk 3 beschrijft de vraagstelling van Defensie. Hoofdstuk 4 de uitkomsten van de workshops. En hoofdstuk 5 beschrijft ten slotte de overwegingen bij een aantal mogelijke varianten.



2 Marktinventarisatie

2.1 Inleiding

Defensie wil graag van meerdere marktpartijen input ten behoeve van haar afweging over de inrichting van haar sourcing als geheel. Deze inbreng is in een aantal stappen opgebouwd. Om te beginnen is voorafgaand aan de bekendmaking van de specifieke vraagstelling van Defensie een marktinventarisatie gehouden op basis van het algemene, meer bestuurlijke, referentiekader (zie paragraaf 1.3.2). Dit referentiekader is relevant omdat uit ervaring in binnen- en buitenland blijkt dat de bestuurlijke inrichting van opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap en het definiëren van het werkgebied van sourcing randvoorwaardelijk zijn voor succes. Deze marktinventarisatie heeft tot doel de "best practice" op deze aspecten ten behoeve van Defensie te beschrijven.

In totaal hebben 16 marktpartijen in de vorm van een interview en/of schriftelijke reactie de naar hun eigen ervaring "best practice" aangegeven voor de 11 aspecten benoemd in de vragenlijst (zie bijlage B). De hierna volgende paragrafen geeft HEC een geanoniseerd overzicht van de cumulatieve "best practice". Deze cumulatieve "best practice" geeft een beeld van de meerderheid van ervaringen. Waar mogelijk relevant geeft HEC ook bijzondere ervaringen of aandachtspunten weer, bijvoorbeeld omdat er een relevant verschil in "best practice" is tussen de leveranciers van verschillende soorten ICT-diensten.

2.2 Bevindingen

2.2.1 Opdrachtgeverschap

2.2.1.1 De (rol van de) opdrachtgever die eindverantwoordelijk is voor (sourcing van) de ICT dienstverlening

Alle bij de marktinventarisatie betrokken marktpartijen geven als best practice aan dat de opdrachtgever zo hoog mogelijk in de organisatie moet zijn gepositioneerd, bij voorkeur op het niveau van de SG (en CDS). Dit omdat (out)sourcing een strategische beslissing is die structurele gevolgen heeft voor de gehele organisatie, en managementaandacht op het hoogste niveau vraagt.

Door middel van het opdrachtgeverschap geeft de ambtelijke top invulling aan de blijvende ministeriële verantwoordelijkheid voor het geheel van de diensten van het ministerie van Defensie. Het impliceert ook dat het opdrachtgeverschap formeel één functionaris omvat, die de uitvoering wel ambtelijk kan delegeren en zich laat ondersteunen door een ter zake deskundige staf. Tot de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever behoren:

- Informatievoorziening (IV-) & ICT-strategie in aansluiting op de organisatiestrategie;
 - IV moet in teken staan van organisatiedoelen.
- Uitwerking informatievoorziening (IV-) & ICT-strategie in
 - Sourcingbeleid
 - Doel van de sourcing voor gehele organisatie duidelijk



- Besturing van IV & ICT, inclusief
 - Financieel management
 - ◆ Verantwoordelijk voor budget
 - ◆ Bewaakt business case
 - ◆ Overzicht interne (zelf doen) vs. externe kosten (laten doen)
 - Leveranciersmanagement
 - Contractmanagement
- IV- & ICT (bedrijfs)architectuur;
- (laten) doorvoeren van bijbehorende organisatorische veranderingen.

Alle marktpartijen geven aan dat de opdrachtgever de dienstverlener(s) op hoofdlijnen moet aansturen. De vraagstelling moet op een functioneel niveau zijn. Op deze manier hebben dienstverleners maximaal de ruimte om hun professionaliteit in te zetten op een zo kosten-effectief mogelijke manier.

De verschillende marktpartijen gaan er in aansluiting op de vraagstelling van Defensie van uit dat het ene opdrachtgeverschap zowel de groene als witte ICT omvat. Het sourcingsbeleid wordt op Defensie-niveau gedefinieerd. Er zullen voor de diverse bedrijfsprocessen van Defensie en/of de verschillende ICT-diensten eensluidende of verschillende sourcingskeuzen gemaakt worden, afhankelijk van de functionele, technische, financiële en juridische voorwaarden.

De mate van ondersteuning van de opdrachtgever wordt mede bepaald door de invulling van het sourcingsbeleid. Naarmate meer interne en externe partijen betrokken zijn bij de uitvoering van ICT-diensten is de besturing complexer. Daarom wordt er meer gevraagd van de regieorganisatie op opdrachtgeversniveau. Daarbij dient een lastige afweging gemaakt te worden tussen het minimaliseren van het aantal partijen en het hebben van voldoende keuze.

Het bijzondere karakter van Defensie maakt het noodzakelijk dat in uitzonderlijke omstandigheden Defensie kan besluiten diensten die reeds zijn uitbesteed weer onder eigen besturing te brengen. De marktpartijen geven aan dat daarvoor mogelijkheden bestaan.

2.2.1.2 De (rol van de) eigenaar van de (interne) dienstverlenende organisatie en/of gekochte producten

De bij de marktinventarisatie betrokken marktpartijen geven aan dat het eigenaarschap van de dienstverlenende organisatie en/of van de gebruikte producten geen noodzakelijke voorwaarde is voor passende ICT-diensten. Wel geven de partijen aan dat naarmate Defensie meer gebruik maakt cq blijft maken van voor haar specifiek ontwikkelde producten Defensie zelf eigenaar is of blijft van die activa (bedrijfsspecifieke hard- en software). Dat geldt in mindere mate ook voor het eigenaarschap van de dienstverlenende ICT-organisatie. Naarmate binnen die organisatie meer specifieke of exclusieve Defensie kennis aanwezig is, cq moet zijn, ligt (mede)eigenaarschap van Defensie meer voor de hand. Het hoeft echter niet zo te zijn dat alleen het defensiepersoneel over deze specifieke expertise beschikt. Er zijn immers ook marktpartijen die over deze specifieke kennis beschikken.

Bij groter gebruik van generieke ICT-oplossingen kan het eigenaarschap van ICT-organisaties of ICT-middelen met de daaraan verbonden financiële en personele risico's overgedragen of overgelaten worden aan marktpartijen. Een belangrijke overweging bij deze eventuele overdracht zijn de mogelijke financiële consequenties in de geldende begrotingssystematiek.



Ook hier geldt dat constructies denkbaar zijn om in uitzonderlijke gevallen weer opnieuw eigenaar te worden.

N.B. Ook voor softwarelicenties geldt dat het niet noodzakelijk is dat Defensie zelf de houder van licenties is. Een en ander is afhankelijk van het licentiebeleid van de betrokken leverancier en de wijze waarop het sourcingsbeleid en de besturing wordt ingericht (zie ook paragraaf 3.2.4).

2.2.1.3 De (rol van de) proceseigenaar, die verantwoordelijk is voor het rendement van de inzet van ICT

De proceseigenaren zijn degenen die binnen de organisatie verantwoordelijk zijn voor de juiste uitvoering van de verschillende bedrijfsprocessen. Daarvoor zijn bij Defensie verschillende beleidsverantwoordelijken benoemd. Deze beleidsverantwoordelijken hebben ook een hoofdrol als het gaat om het definiëren (en financieren) van de vraag naar ICT als één van de belangrijke hulpmiddelen in de uitvoering van die bedrijfsprocessen. De best practice van de markt is dat proceseigenaren zich meer concentreren op het organiseren van hun vraag, het "wat" en het passende gebruik van de ICT-middelen. Omdat proceseigenaren per definitie maar voor een deel van Defensie verantwoordelijk zijn is het essentieel dat de opdrachtgever en proceseigenaren gezamenlijk het geheel van Defensie overzien. Zij moeten de relaties en afhankelijkheden van de bedrijfsprocessen kennen. Op basis daarvan moeten zij de vraag aan ICT-dienstverleners en de afstemming met de processen van de ICT-dienstverleners invullen. De proceseigenaren hebben daarin een hoofdrol omdat zij binnen de condities zoals door de opdrachtgevers aangegeven de volgende zaken moeten organiseren:

- De vraag naar, de acceptatie van opleveringen;
- De implementatie;
- Het gebruik van de ICT-middelen.

In principe is dit niet anders dan in de situatie van "zelf doen" echter bij outsourcing worden de proceseigenaren hierdoor mede bepalend voor het succes van de outsourcingdeal.

2.2.1.4 De (rol van de) gebruiker(s), die de ICT daadwerkelijk gebruiken voor hun werk

In alle sourcingsvarianten spelen de gebruikers een vergelijkbare rol. Zij hebben de volgende taken:

- De proceseigenaren helpen de passende functionele vraag te stellen;
- De nieuw ontwikkelde ICT-middelen in gebruik nemen;
- De beschikbare ICT zo goed mogelijk gebruiken.

Het is daarbij wel zaak dat zij goed op de hoogte zijn (gebracht) van de wijze waarop en condities waaronder die rol kan worden uitgevoerd. Het definiëren en voldoen aan de opleidingsbehoefte van de gebruikers is dan ook van belang. Korte communicatielijnen tussen de geselecteerde marktpartijen en gebruikers en het aansluiten bij wat zij in opdracht van de proceseigenaren mogen verwachten is een belangrijke succesfactor. Dit dient vanaf het eerste begin van een sourcingssituatie nadrukkelijk aandacht te krijgen.

Tot slot speelt hun tevredenheid met de IV-dienstverlening een belangrijke rol in de besturing van dienstverlenende partijen.



2.2.2 Opdrachtnemerschap

2.2.2.1 De (rol van de) (hoofd) dienstverlener

Alle marktpartijen gaan ervan uit dat er meerdere dienstverleners nodig zijn om alle ICT-diensten voor Defensie te verrichten.

De best practice is dat hoe kleiner het aantal dienstverlenende partijen hoe succesvoller de besturing door en hoe lager de kosten voor Defensie kunnen zijn. Deze mogelijkheden voor besturing nemen nog toe als er één (of eventueel twee) end-to-end verantwoordelijk zijn voor de gedefinieerde diensten.

Deze hoofddienstverlener⁶ is dan degene die integraal eindverantwoordelijk is voor de diensten, zowel op het huidige niveau, als een mogelijke verbetering daarin. Deze hoofddienstverlener fungeert als een supply manager voor alle benodigde ICT producten en diensten.

Dat is het beste mogelijk als deze dienstverlener, waar mogelijk, nodig en toegestaan, in overleg met de andere dienstverleners zelf kan bepalen hoe hij het "wat" aan Defensie levert. Dan kan hij optimaal gebruik maken van ervaring elders en verbetering in zijn eigen bedrijfsprocessen.

Essentieel is dat de diensten voor Defensie zodanig gedefinieerd en ingericht worden dat het zowel voor Defensie als de dienstverlener(s) de moeite waard is aan verbetering te werken. Dat betekent dat aansluiting van de diensten bij de eisen en wensen van de proceseigenaren en gebruikers van groot belang is, en dat de contractuele voorwaarden en performance indicatoren daarbij passen. De hoofddienstverlener zal samen met Defensie zorgdragen voor de besturing van de gehele outsourcing en het behalen van de bijbehorende business case. Hiertoe moet hij opgenomen zijn in de governance structuur.

Deze hoofddienstverlener kan door zijn ruimere mogelijkheden een belangrijke rol spelen bij het al dan niet overnemen van activa en personeel. De hoofddienstverlener zal daartoe met de andere leveranciers afspraken maken. Ook dat kan de besturing en besparing voor Defensie verbeteren en versnellen omdat Defensie daarover dan niet met meerdere partijen hoeft te onderhandelen, noch met al die partijen hoeft af te stemmen.

2.2.2.2 De (rol van de) onderaannemers

In aansluiting op de rol van de hoofddienstverlener geven de verschillende marktpartijen aan dat zich combinaties van dienstverleners zullen vormen om het geheel van de ICT diensten aan te bieden. Daarbij zal een verdeling zijn tussen twee groepen marktpartijen:

- Een klein aantal marktpartijen dat samen met de hoofddienstverlener een bepaald samenwerkingsverband vormt en gezamenlijk verantwoordelijkheid draagt voor de ICT-diensten voor Defensie;

⁶ De hoofddienstverlener hoeft niet één marktpartij te zijn.

- Marktpartijen die uitsluitend voor een bepaalde activiteit of product worden ingezet.

De marktpartijen geven als best practice aan dat zij zelf deze samenwerkingsverbanden vormen en de selectie en contractonderhandelingen doen. Hierbij is het voordelig als de partijen al langere tijd samenwerken omwille van de afstemming van processen tussen de organisaties en de goede onderlinge relatie.

Als samenwerkingsverband zullen zij onder leiding van de hoofddienstverlener met Defensie op strategisch, tactisch en operationeel niveau afspraken maken. Deze samenwerking tussen een beperkt aantal partijen en Defensie betreft de gehele looptijd van het contract. De inzet van andere marktpartijen kan gedurende een deel van de looptijd plaatsvinden.

Daarmee ontstaat ook flexibiliteit en kan zowel het samenwerkingsverband als Defensie gebruik maken van ontwikkelingen in de ICT-markt.

Daarbij kan het voorkomen dat een onderaannemer (nog) een zelfstandige contractuele relatie heeft met Defensie, bijvoorbeeld met betrekking tot softwarelicenties. De coördinatie en besturing van de inzet vindt dan wel onder regie van de hoofddienstverlener plaats.

2.2.2.3 De inzet van personeel van de opdrachtgever

Alle marktpartijen geven aan dat het personeel van Defensie bepalend is voor het succes voor de overdracht van kennis en ervaring met betrekking tot de ICT van Defensie. Bij eventuele outsourcing dient hiervoor, zeker in de overgangperiode, voldoende aandacht te zijn.

Ten aanzien van de inzet van het personeel van de opdrachtgever bij outsourcing onderscheiden de marktpartijen:

- Personeel dat in dienst van Defensie zal blijven, en een rol gaat of blijft spelen in de afstemming tussen bedrijfsprocessen (proceseigenaren) en de inzet van ICT en/of in de regiefuncties (de blijvende ICT-gerelateerde functies van Defensie);
- Personeel dat meteen of op een gedefinieerde termijn overgaat naar de dienstverlener(s);
- Personeel dat op termijn noch bij Defensie noch bij de dienstverleners ingezet wordt.

De marktpartijen geven aan dat, gegeven de geldende wet- en regelgeving en het sociaal beleidskader van Defensie, zij mogelijkheden zien voor de overgang van het Defensiepersoneel naar de dienstverleners en zo nodig de overgang naar werk bij andere marktpartijen. Dat kan op een bepaald moment, of meer geleidelijk. Sommige marktpartijen zien eventuele detachering vanuit Defensie bij de dienstverleners als een tijdelijke constructie ten behoeve van de overdracht van kennis en ervaring. Er zijn meerdere variaties denkbaar, ook in relatie met de eerder genoemde keuze voor eigenaarschap van de dienstverlenende organisatie. Andere marktpartijen zien dit niet als een mogelijkheid omdat het minder snel duidelijkheid geeft aan het betrokken personeel over de toekomstige positie.

Verschillende leveranciers geven als best practice aan dat voorafgaand aan het sluiten van een outsourcingcontract helderheid voor het betrokken personeel zou moeten bestaan over hun toekomstige functie en de overdracht van hun bestaande werkzaamheden.



Als personeel van Defensie overgaat, zal het in een andere (commerciële) omgeving komen te werken waar het anders zal worden aangestuurd en, binnen hun eigen vakgebied, mogelijk voor andere klanten dan Defensie zal werken. Het is van belang het personeel op basis van een inventarisatie van de behoefte hiertoe te equiperen door bijscholing en begeleiding als onderdeel van het transitieproces.

2.2.2.4 De (rol van de) leveranciers van diensten en producten

De inrichting van ICT-diensten betreft verschillende soorten diensten en producten. Het gaat om een groot aantal leveranciers met een verschillend karakter (software, hardware, diensten) en verschillende termijnen voor een relatie met Defensie (onbepaald, lang, kort of eenmalig).

De marktpartijen geven als best practice aan dat de rol van een hoofddienstverlener te verwachten is voor een partij die het tot haar domein rekent om systeem integrerende diensten aan te bieden. Marktpartijen die zich concentreren op een bepaalde rol (software, hardware of specifieke diensten), kunnen dan of een rol spelen in het eerder genoemde samenwerkingsverband of een rol als onderaannemer vervullen of een zelfstandige relatie met de opdrachtgever hebben.

In het laatste geval bepaalt Defensie deels "hoe" de ICT-diensten uitgevoerd moeten worden en zal de besturing complexer en het potentieel voor besparing en/of vernieuwing negatief beïnvloed kunnen worden.

Defensie en de (hoofd)dienstverlener kunnen in gezamenlijk overleg eisen formuleren aan de inzet van andere partijen en/of producten. Bijvoorbeeld het gebruik van open standaarden, de wijze van innovatie en toekomstvastheid (onderhoud, blijvende beschikbaarheid).

Een bijzondere positie bestaat voor een beperkt aantal wereldwijde leveranciers van generieke software. De door hen geleverde software maakt veelal deel uit van de software architectuur van Defensie en deze leveranciers onderhouden een eigen strategische, tactische en/of operationele relatie. Deze relatie is veelal langer dan de duur van de contracten met dienstverleners. Deze leveranciers geven aan een rol te kunnen spelen in de kwaliteitsbewaking van het ontwikkelen met, en beheren en gebruiken van, deze software. Zij kunnen daarmee deel uitmaken van een besturingsstructuur.

2.2.2.5 (De rol van) Service Level Management

De marktpartijen geven aan dat er uitgebreide, deels "public domain" best practices bestaan voor dit onderwerp. ITIL, BiSL en ASL vormen hiervoor een belangrijke basis. Service level management speelt op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau. De diverse service level gerelateerde processen moeten ingevuld worden in aansluiting op de functionele eisen en wensen van gebruikers en proceseigenaren.

Het daadwerkelijk meten van service levels, key performance indicatoren en het houden van tevredenheidsonderzoeken speelt in de uitvoering van dienstverleningsprocessen en wederzijdse tevredenheid van opdrachtgevers, proceseigenaren, gebruikers en dienstverleners een belangrijke rol.



Het service level management moet niet alleen gericht zijn op het meten van de mate waarin voldaan wordt aan de afspraken. Het moet ook stimulansen in zich hebben om te komen tot een verbetering van de dienstverlening en versterking van de samenwerking tussen opdrachtgever en -nemer.

Een bijzonder aandachtspunt is dat de zogenaamde maturity levels (CMM) van deze betrokken partijen (sterk) uiteen kunnen lopen, en dat het dan extra lastig is om de processen en service levels goed op elkaar aan te laten sluiten.

Tot slot is transparantie in aansturing van de verschillende partijen die vallen onder het service level management van alle bij de sourcing betrokken partijen van groot belang. Het vertrouwen van de opdrachtgever in opdrachtnemer(s) neemt hierdoor toe.

2.2.3 Object van uitbesteding

2.2.3.1 Gespecificeerde diensten en producten

Alle marktpartijen geven aan over uitgebreide producten- en dienstencatalogi te beschikken met bijbehorende inzichten in haalbare service levels en mogelijke prijsmodellen. De best practice is dat naarmate de diensten en producten meer standaard zijn, meer zekerheid en een lagere prijs geboden kan worden. Dan kan een dienstverlener immers optimaal gebruik maken van zijn ervaring bij en het delen van zijn voortbrengingsprocessen met andere klanten. Daar tegenover staat hoe specifiek de gevraagde dienst of product hoe duurder en kwetsbaarder de levering ervan zal zijn.

Innovatie in de bestaande diensten wordt bij voorkeur meegenomen in de afspraken omtrent gespecificeerde diensten en producten. Deze vorm van innovatie zal veelal ingezet worden om te komen tot kostenbesparing in de ICT-diensten zelf. Uitbreiding van de diensten en/of functionaliteit van ICT ten behoeve van ondersteuning van Defensie-processen kan eventueel uit deze besparing gefinancierd worden. De uitbreiding van diensten is onderdeel van de te maken afspraken over nieuwe, nog ongespecificeerde diensten.

2.2.3.2 Ongespecificeerde diensten en producten

Een zeer groot deel van de gevraagde ICT-diensten kan volgens de marktpartijen op basis van vooraf gedefinieerde diensten en producten ingevuld worden. Waar afgeweken wordt van deze producten en diensten zal via bestaande "best practice" processen (bijvoorbeeld change management) levering ervan mogelijk worden gemaakt.

Waar dit niet mogelijk is, bijvoorbeeld bij aparte onderzoeken of bij bijzondere ondersteuning voor de operaties van Defensie kunnen procesafspraken gemaakt worden. Dit kan inclusief afspraken over de financiële verrekening ervan.



2.3 Overwegingen

2.3.1 Voor alle sourcingsbeslissingen

De marktpartijen hebben niet alleen hun best practice op de voorgaande 11 elementen van besturing benoemd. Ze zijn veelal ook ingegaan op voorwaarden voor een passende en succesvolle sourcing en de overgang naar de nieuw gewenste situatie. Hieronder volgt een aantal veelgenoemde succes- en ook faalfactoren voor alle sourcingsvarianten.

Zoals in de voorgaande paragrafen aangegeven is *goed opdrachtgeverschap* in combinatie met *proceseigenaarschap* een essentiële voorwaarde voor het kunnen besturen van de (interne en externe) ICT-diensten. Het kunnen formuleren van het "wat" met de daarbij gewenste condities vormt de sleutel voor succes.

Opdrachtgever en dienstverlener zullen niet onmiddellijk op hetzelfde (*volwassenheids*)niveau kunnen zijn. Hierdoor kunnen zij elkaar niet meteen in de kwaliteit van uitvoering van processen en inzet van medewerkers vertrouwen. Wel kan een transitieperiode zo worden ingericht dat Defensie zich kan concentreren op haar kerntaken en het ontwikkelen van haar medewerkers daarin. Het op korte termijn zeer sterk beperken van het aantal hoofdleveranciers en het overdragen van de verantwoordelijkheid voor het overgrote deel van de huidige ICT-diensten heeft hierop veel invloed. Volgens de marktpartijen zijn hiervoor voldoende geschikte vormen te vinden.

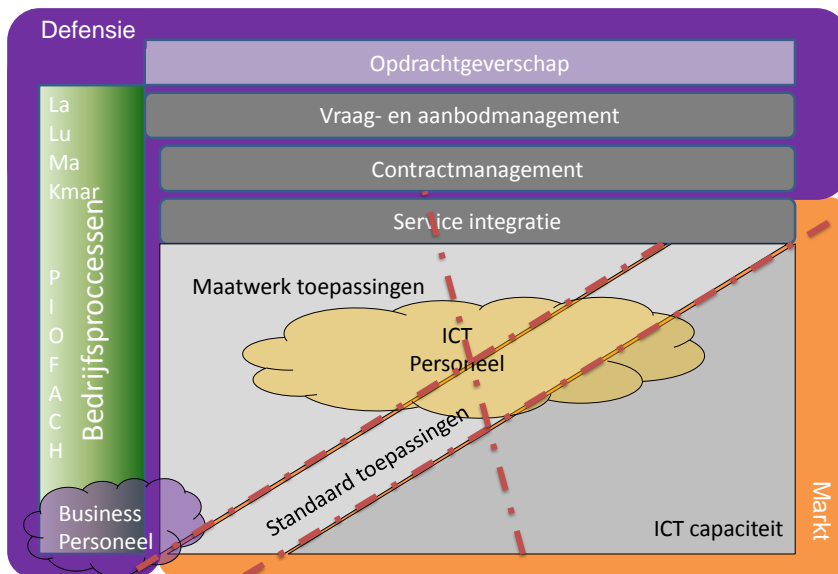
Juist bij Defensie is veel *specifieke wet- en regelgeving* van toepassing. Ook de internationale samenwerking en inzet in gebieden overal ter wereld stelt heel specifieke eisen. Deze, met name personele- en beveiligingseisen, hebben als consequentie dat niet alle marktpartijen voor alle ICT-diensten inzetbaar zijn.

Op basis van de door de marktpartijen aangegeven best practices kunnen samenvattend de contouren voor het sourcingsbeleid met optimale besturings- en besparingsmogelijkheden voor Defensie als volgt zijn:

- Defensie blijft zelf doen (voor Defensie als geheel)
 - Opdrachtgeverschap
 - Uitvoering bedrijfsprocessen
 - Vraag- en aanbodmanagement
 - Contractmanagement
- Uit te besteden aan een zo beperkt mogelijk aantal partijen
 - Service integratie
 - End- to-end leverbare diensten
 - Via beperkt aantal hoofdleveranciers inzetten
 - Leveranciers van maatwerk toepassingen
 - Leveranciers van generieke toepassingen
 - Leveranciers van reken- en netwerkcapaciteit

Daarbij kan Defensie als opdrachtgever of proceseigenaar ten behoeve van Quality Assurance eigen of derde partijen inzetten.

Deze situatie is samengevat in het figuur van het referentiekader op de volgende pagina.



Figuur 3: Contouren voor het sourcingsbeleid met optimale besturings- en besparingsmogelijkheden volgens marktpartijen

2.3.2 Voor onderscheid in sourcingsvarianten

Naast elementen die van belang zijn voor alle sourcingsvarianten hebben de marktpartijen ook aangegeven wat de in hun ogen belangrijkste overwegingen zijn bij het vergelijken van sourcingsvarianten. Hieronder staan de belangrijkste genoemd.

Welke *strategie* Defensie als geheel wil uitvoeren heeft invloed op de sourcingsvarianten. De militaire inzetbaarheid, de samenwerking met andere veiligheidsorganisaties in binnen- en buitenland, het personele beleid, het financiële beleid, strategische keuzes en uitgangspunten hebben allemaal effect op de gewenste samenwerking tussen Defensie en marktpartijen. Eenvoudig gezegd, hoe meer Defensie gebruik wil maken van kennis, ervaring, producten en capaciteit van derden hoe meer outsourcing als variant in beeld komt.

Tijd is een belangrijke dimensie bij de sourcingsvarianten. Met meer (doorloop)tijd is er ook meer gelegenheid zelf kennis en ervaring en deskundige capaciteit op te bouwen.

Evenzo speelt *geld* als budget een belangrijke rol. In ieder geval in de omvang en het eisenpakket van de sourcingsvarianten, maar ook in de afweging van migratieopties. Er is een directe relatie tussen kwaliteit en kosten. En als er snel meer of minder geld beschikbaar is, dient er ook snel geschakeld te kunnen worden. Marktpartijen kunnen sneller bij- of afgeschakeld worden dan eigen organisatieonderdelen.



De wet- en regelgeving met betrekking tot *personeel* is een randvoorwaarde voor alle sourcingsvarianten. Wel kan met de ene variant sneller of meer definitief een besluit genomen worden over de toekomstige personele samenstelling van Defensie ICT-organisaties, dan de andere.

Tot slot is de mate waarin de ICT-objecten meer commodity cq *standaard* kunnen zijn van belang. Hoe meer standaard, hoe groter de rol van marktpartijen kan zijn.



3 Vraagarticulatie

3.1 Inleiding

De minister van Defensie heeft op 8 april 2011 een brief⁷ aan het parlement gestuurd waarin hij een aantal ingrijpende maatregelen aankondigt. Defensie dient structureel fors te bezuinigen en zoekt de mogelijkheden bij voorkeur in het bestuur en de bedrijfsvoering. Sourcing is als één van de mogelijkheden benoemd. Daarnaast zijn de ICT-organisaties van Defensie vanuit hun rol ook steeds op zoek naar een optimaal gebruik van de mogelijkheden van de markt. Het voornemen van Defensie is om in 2011 een aantal met betrekking tot sourcing van ICT-diensten voorgenomen besluiten aan de medezeggenschapsorganen voor te leggen en, na eventuele aanpassingen, tot uitvoering ervan over te gaan. Op dit moment, mei 2011, verzamelt Defensie informatie ten behoeve van die besluitvorming. Dit hoofdstuk gaat in op de uitdaging voor Defensie als geheel en de informatievoorziening in het bijzonder en gaat verder in op wat Defensie van deze marktconsultatie verwacht.

3.2 Defensie na de kredietcrisis

De minister van Defensie wil, als onderdeel van het kabinetsbeleid, ingrijpende maatregelen nemen. In totaal wil hij ongeveer 1 miljard euro bezuinigen. Hij zoekt daarvan het grootste deel bij het bestuur en in de bedrijfsvoering, maar ook de investeringen en operationele capaciteit van de krijgsmacht worden verminderd. Benoemd is dat vanaf 2015 jaarlijks € 150 miljoen minder aan bestuur en staven wordt uitgegeven en bijna € 450 miljoen minder aan bedrijfsvoering en operationele logistiek. Aan operationele capaciteiten wordt € 350 miljoen minder uitgegeven.

Er zullen veel functies verdwijnen, projecten uitgesteld, verkleind of geschrapt, materieel wordt afgestoten en locaties ter discussie gesteld.

Om dit alles mogelijk te maken worden de bestuurlijke relaties en processen in de gehele organisatie vereenvoudigd. Er zal meer regie op hoofdlijnen zijn in het bestuur en meer ruimte voor uitvoering bij de operationele commandanten. Deze commandanten bepalen binnen de gestelde kaders en het beschikbare budget welke diensten zij afnemen.

Defensie verwacht dat uitbesteding van activiteiten kan resulteren in besparingen en/of meer innovatief vermogen. Zij wil de ervaring met outsourcing benutten om per activiteit een afweging te maken tussen zelf doen, samenwerking met andere overheden en samenwerking met derden.

Met deze maatregelen wil Defensie in staat blijven Nederland te beschermen tegen dreigingen van allerhande aard en een bijdrage te leveren aan internationale operaties.

⁷ Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld. Brief d.d. 8 april 2011.



3.3 Informatievoorziening Defensie

Binnen alle zeven defensieonderdelen zijn eenheden actief op het gebied van de ICT-dienstverlening. Een belangrijk deel van de ondersteuning van het operationele domein is belegd binnen de Defensie Materieel Organisatie (DMO). De Bedrijfsgroep IVENT levert het grootste deel van de ICT-dienstverlening binnen Defensie, zowel ten dienste van het operationele als van het bestuurlijke domein.

De informatievoorziening met bijbehorende ICT-diensten van Defensie is van groot belang voor een goed functionerende krijgsmacht. In de brief geeft de minister aan dat hij de doelmatigheid en doeltreffendheid van de informatievoorziening wil bevorderen. Verder wil hij de integratie van operationele en bestuurlijke informatievoorziening versterken en de vraag en het aanbod beter op elkaar afstemmen. Daartoe wordt een Joint IV Commando (JIVC) opgericht waarin het bestaande IVENT van het CDC (Commando Diensten Centra) en C4I (Command, Control, Communication, Computers & Information) van de Defensie Materieel Organisatie (DMO) worden samengevoegd⁸. De bestuursstaf zal de eindverantwoordelijkheid voor de "wat"-vraag behouden. Het "hoe" wordt de verantwoordelijkheid van het nieuwe JIVC. In de Bestuursstaf, onder leiding van de Secretaris-Generaal, heeft de Commandant der Strijdkrachten (CDS) een sterke rol.

Defensie heeft een inzetbare krijgsmacht gericht op vernieuwing als ambitie. De informatievoorziening is een belangrijk onderdeel van innovatie. Er komt een aparte Strategie- Kennis- en Innovatie Agenda, die binnenkort ter vervanging van de bestaande strategische kennisagenda naar het parlement wordt gestuurd.

Daarnaast onderkent Defensie de toegenomen digitale dreiging. De minister benoemt digitale weerbaarheid en cyberoperaties voor een beleidsintensivering, waarbij het zwaartepunt in de komende jaren ligt bij:

- 1) het verbeteren van de bescherming van netwerken, systemen en informatie;
- 2) het uitbreiden van de inlichtingencapaciteit.

3.4 Sourcingvraagstuk

Het totaal van de informatievoorziening van Defensie wordt momenteel vanuit DMO en IVENT met meerdere diensten (centra) en afdelingen uitgevoerd (zie bijlage C). Beide organisaties gaan op ICT-gebied samen in JIVC. Zowel DMO als IVENT maken gebruik van diensten van marktpartijen. Defensie werkt op dit moment al intensief samen met marktpartijen, zo heeft alleen al IVENT ruim 1800 contracten met de markt. De afgelopen periode hebben betrokken partijen onderzoek gedaan naar en met elkaar gesproken over de vernieuwing van het sourcingbeleid.

⁸ Bijlage 3 geeft de belangrijkste kengetallen van Defensie, IVENT en C4I weer.



Zo heeft IVENT een vijftal marktconsultaties gedaan voor vijf specifieke kavels, voor elk van deze kavels vindt besluitvorming plaats over eventuele samenwerking met de markt:

- De besluitvorming over het kavel Mainframehosting is afgerond. Het kavel bevindt zich nu in de aanbestedingsfase.
- De Secretaris-Generaal heeft over het kavel Telefonie een voorgenomen besluit uitgesproken en dit besluit voorgelegd aan de medezeggenschap.
- Het onderzoek naar het kavel Werkpleklogistiek is afgerond en het resultaat ligt op dit moment voor ter besluitvorming.
- Het onderzoek naar het kavel IV-advies en -applicaties is afgerond en het resultaat ligt op dit moment voor ter besluitvorming. Defensie verwacht op dit dossier uit te komen op een strategische samenwerking met de markt.
- Het onderzoek naar het kavel ICT-Infrastructuur loopt op dit moment nog. Naar verwachting is dit onderzoek in mei / juni 2011 gereed en zal het intern binnen Defensie ter besluitvorming worden voorgelegd.

Op basis van de besprekingen met onder andere Hoofddirectie Informatievoorziening & Organisatie (HDIO), IVENT, DMO en de beleidsverantwoordelijken is geconcludeerd dat Defensie als geheel beter gebruik wil maken van de mogelijkheden van de markt via een sourcingsstrategie. Een aantal elementen van die strategie zijn bekend; het betreft enerzijds het voldoen aan bestaande (contractuele) relaties en anderzijds een aantal voorgenomen besluiten over specifiek gedefinieerde ICT-diensten (de vijf bovengenoemde kavels). De strategie als geheel, en in het bijzonder het bepalen van de meest geschikte sourcingsvariant bij elk kavel, zal de komende periode verder worden uitgewerkt.

Op basis van deze voorbereiding heeft Defensie een aantal voorlopige conclusies getrokken ten aanzien van de passendheid van outsourcing danwel strategische samenwerking met marktpartijen voor bepaalde ICT-domeinen. Ook heeft zij een aantal criteria gedefinieerd die in de besluitvorming over sourcing voor de ICT-diensten van Defensie als geheel een belangrijke rol spelen. Deze criteria hebben een relatie met de strategische doelstellingen van Defensie en de uitvoerbaarheid van een migratietraject. Defensie heeft geen expliciete doelstellingen of normen bij die criteria, maar is geïnteresseerd in wat minimaal of maximaal mogelijk is met inzet van marktpartijen.

Om haar beeld te toetsen en zo een inhoudelijke inbreng van marktpartijen te krijgen vraagt Defensie bijzondere aandacht voor de afweging tussen haar criteria en de belangrijkste sourcingsvarianten. Defensie verneemt graag van marktpartijen welke voor- en nadelen zij zien voor de sourcingsvarianten. Verder wil Defensie graag weten welke argumenten marktpartijen hanteren voor de mate waarin varianten een positieve of negatieve bijdrage leveren aan de criteria. Ter structurering van deze inbreng is een matrix gedefinieerd (zie bijlage D). Aan de hand van deze matrix zijn de workshops gehouden.



4 Executive workshops

4.1 Inleiding

De laatste stap van de ICT~Haalbaarheidstoets is vormgegeven in twee executive workshops. Er zijn twee workshops gehouden omdat de eerste bijeenkomst niet voldoende diepgang had geboden. In bijlage A is te zien welke marktpartijen bij de workshops aanwezig waren. Voor de tweede verdiepende workshop heeft Defensie 14 partijen geselecteerd. Zij zijn geselecteerd op basis van de resultaten van de marktinventarisatie in hoofdstuk 2, en de input verkregen uit de eerste workshop. Om aanvullende specifieke kennis en ervaring van het operationele ICT domein in te brengen in de tweede workshop zijn enkele partijen die niet aanwezig waren in de eerste workshop en ook nog niet deel hadden genomen aan de marktinventarisatie alsnog uitgenodigd.

Bij beide bijeenkomsten stond hetzelfde doel centraal, namelijk Defensie duidelijkheid geven over de verschillende voor- en nadelen die bestaan voor verschillende mogelijkheden rondom sourcing. De matrix in bijlage D is door Defensie gehanteerd om deze discussie aan te gaan. In deze matrix staan verschillende sourcingsopties benoemd, naast de criteria die Defensie van belang acht voor het sourcingvraagstuk. Onder de matrix in bijlage D staan de criteria toegelicht.

Tijdens de eerste workshop heeft Defensie uitvoerig de huidige situatie toegelicht, bedoeld om de aanwezigen op een gelijkwaardig niveau te brengen. In de tweede workshop vond geen toelichting plaats. In beide workshops is gewerkt met plenaire en groepsdiscussies, gericht op het uitwerken van de matrix van Defensie. Er is gekeken naar de voor- en nadelen van de verschillende sourcingvarianten ten opzichte van de criteria. Verder is er gekeken naar de achterliggende variabelen van de criteria en de invloed van de sourcingvarianten op deze variabelen.

De toelichting die Defensie heeft gegeven in de eerste workshop is onderdeel van de vraagarticulatie beschreven in hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste gecombineerde bevindingen van de marktpartijen in de discussies in beide workshops uiteen gezet.

4.2 Bevindingen Marktpartijen ten aanzien van criteria Defensie

De matrix van Defensie bestaat uit 10 criteria en 4 vormen van sourcing. Om in de discussie helderheid te krijgen op elk van de snijvlakken van sourcingvormen en criteria is de discussie in twee delen gevoerd. Enerzijds is aandacht besteed aan de factoren die de door Defensie benoemde criteria beïnvloeden. Anderzijds is de vertaalslag van die factoren naar de verschillende sourcingvarianten gemaakt.



4.2.1 Factoren van invloed op Defensie criteria

Voor elk van de door Defensie benoemde criteria staan in onderstaand overzicht de factoren beschreven die volgens de betrokken marktpartijen invloed hebben op dat criterium.

Continuïteit

De grens tussen groene en witte ICT wordt steeds minder scherp. Dit betekent dat er voor zowel de groene als de witte ICT een groot belang bij continuïteit is dat niet altijd van elkaar te onderscheiden valt.

Zo zou in een situatie van outsourcing het kunnen voorkomen dat na het initieel neerzetten van de techniek door defensiepersoneel, de continuïteit in een nieuw 'theatre of operations' moet kunnen worden gewaarborgd door de marktpartij. Hierin lopen de groene en witte ICT in elkaar over. Vanwege deze combinatie dient feitelijk alle ICT te voldoen aan dezelfde, hoge continuïteitseis.

De norm voor continuïteit kan daarbij anders zijn voor verschillende onderdelen van Defensie. Deze norm moet nog vastgesteld worden. Factoren van invloed op de continuïteit zijn:

- Koppelpunten per kavel: hoe meer koppelpunten (=partijen) hoe complexer de besturing. Dit kan de continuïteit negatief beïnvloeden;
- Resources binnen het demand/supply proces: enkele resources zijn randvoorwaardelijk voor continuïteit, dit zijn:
 - Kennis van de middelen en omgeving van Defensie
 - Goede planning en een goed control proces
 - Goed functionerend organisatiemodel en -processen
 - Een besturingsmodel, dat in moet kunnen spelen op ontwikkelingen;
- Kwaliteit van bestaande infrastructuur en software;
- Standaardisatie: de continuïteit kan in gevaar komen als er geen standaarden zijn, of niet dezelfde standaarden worden gehanteerd;
- Onvoorziene situaties en bijbehorende financiële consequenties: flexibiliteit in een sourcingsconstructie ten aanzien van onvoorziene situaties is mogelijk maar brengt kosten met zich mee. Bij een dergelijke situatie moet flexibiliteit aanwezig zijn bij een dienstverlener. Dit is nodig om af te kunnen wijken van de standaardprocedures en afspraken. Hierbij moet een mandaat kunnen zijn om de benodigde diensten (snel) te leveren en achteraf discussies te voeren over kosten;
- Relatie: de relatie tussen een bij sourcing betrokken marktpartij en Defensie moet volwassen en vol vertrouwen zijn.

Innovatie

Innovatie is van levensbelang voor Defensie. Enerzijds om continuïteit te waarborgen en om efficiencyvoordelen te behalen, anderzijds om voorop te blijven lopen qua technische ontwikkeling en vernieuwing te kunnen bieden in de ICT-diensten. Dit is bijvoorbeeld nodig om cyberwarfare het hoofd te kunnen bieden. De volgende factoren zijn van invloed:

- Organisatiestructuur: de organisatie- (en bijbehorende belangen) structuur van Defensie moet ingericht zijn om innovatie te bevorderen. Transparantie is hierbij van groot belang;
- Prikkel tot innoveren: er dient een stimulans te worden geboden aan marktpartijen om te innoveren. Dit kan door middel van budgettaire maatregelen, en ook door bepalingen in de contractstructuur als een innovatieboard;
- Participatie van klanten en sourcingspartners: hierbij is de vraag wiens R&D wordt ingezet;
- Mate van beheersing: innovatie ontstaat juist bij ruimte en vrijheid voor de innovatoren.



Als dit marktpartijen zijn moet hen de ruimte gelaten worden naar eigen inzicht te werken.

Slagvaardigheid

Dit criterium heeft grote raakvlakken met continuïteit. Voor beide gelden dezelfde randvoorwaarden, en gaat het voor een groot deel ook om een snelle reactietijd.

Specifieke aandachtspunten zijn:

- Besluitvaardigheid: deze is bij de overheid vaak lager door de complexe omgeving. Ten aanzien van een besluit over sourcing kan dit een aantal risico's betekenen. Een te lang durende onzekerheid in een dergelijk traject kan er namelijk voor zorgen dat key personeel weg gaat. De interesse van marktpartijen moet behouden blijven. Het behalen van korte termijn doelen bijvoorbeeld met betrekking tot besparing kan in het geding komen;
- Mandatering: in een situatie van outsourcing of strategische sourcing moet zeer duidelijk vastgelegd zijn wie waar voor verantwoordelijk en gemandateerd is. Het voeren van lange discussies komt hier de slagvaardigheid niet ten goede;
- Onderscheid going concern of incident: er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de benodigde slagvaardigheid bij dagelijkse operatie, of een incident. Er kan een verschil zijn in benodigde slagvaardigheid.

Kostenflexibiliteit

De kosten van een sourcingsconstructie moeten mee kunnen bewegen met veranderende omstandigheden. Daarbij zal Defensie alleen een sourcing relatie aangaan als deze goedkoper is. Met kostenflexibiliteit wordt dus ook de mogelijkheid tot besparing bedoeld. De beïnvloedende factoren zijn:

- Interne flexibiliteit dienstverlener: hoe meer de organisatie bijvoorbeeld flexibel met personeel om kan gaan hoe makkelijker veranderingen kunnen worden doorgevoerd;
- Flexibiliteit in contracten: flexibiliteit moet opgenomen worden in de contracten;
- Terugverdiensijd: hoe langer de afspraken worden vastgelegd, hoe makkelijker het voor de sourcingspartner is om de initiële investering terug te verdienen en flexibiliteit te bieden;
- Grootte van de kavel: hoe groter de kavel hoe meer synergie er mogelijk is, hoe groter het bespaarpotentieel;
- Kostenontwikkeling: harde eisen van Defensie aan kostenontwikkeling (vermindering) gecombineerd met een transparante controle door een onafhankelijk derde partij garanderen de beste kostenontwikkeling;
- Transitie: na een initiële transitieperiode overgaan naar een marktconforme prijs. Zo niet, dan bestaat het gevaar dat er kosten worden versleuteld in de dienstverlening. Dit komt het onderlinge vertrouwen niet ten goede. Snelheid is hier een belangrijke kostendriver;
- 'Steady State': het is niet te verwachten dat er ooit een steady state bereikt wordt in de ICT van Defensie. Dit maakt een flexibele inrichting van de kostenstructuur van een sourcingsdeal noodzakelijk;
- Vraagdemping: demping van de vraag van de 'business' aan de ICT dienstverlening leidt tot kostenbesparing. Hiertoe zou de 'business' kant van Defensie een incentive moeten krijgen, niet de besturing van de ICT dienstverlening. De demping kan in totale kwantitatieve zin bereikt worden, maar ook in differentiatie van het service niveau. Niet alle ICT diensten zijn bijvoorbeeld nodig op een 'gouden' niveau;



- Afstand ICT ⇔ primair proces: hoe dichter de ICT bij het primaire/operationele proces staat, hoe beter deze op elkaar aangesloten kunnen zijn. Dit leidt tot grotere kostenflexibiliteit;
- Standaardisering: met name voor bestuurlijke IT zijn er mogelijkheden om kosten te besparen door inzet van standaardmiddelen. Dit moet wel zoveel mogelijk over eventuele kavels heen georganiseerd worden;
- Investerings: afhankelijk van wie verantwoording draagt voor de middelen kunnen marktpartijen flexibeler omgaan met de benodigde investeringen. Het is daarbij makkelijker voor marktpartijen om standaardmiddelen in te zetten als de middelen over gaan naar de marktpartijen en buiten het Defensieterrein geplaatst kunnen worden;
- Aansturing:
 - Moet geschieden op functionele output
 - Aanschaf moet verlopen via een centrale regie om te voorkomen dat verschillende onderdelen zelf middelen bestellen. Deze regie kan eventueel door een marktpartij verzorgd worden;
 - Geschiedt op drie manieren; hiërarchisch, financieel en vanuit functionaliteit;
- Plaatsing en eigendom apparatuur:
 - Er zijn verschillende basismodellen in verdeling eigendom en gebruik denkbaar:
 - Marktpartijen kunnen diensten op basis van eigendom aan Defensie aanbieden, ook aan anderen dan Defensie;
 - Eigendom door marktpartijen geeft ruimte voor inzet ten behoeve van andere klanten en verschillende financierings- of prijsmodellen;
 - Zowel Defensie als marktpartijen willen flexibel blijven: het moet mogelijk zijn met eigendommen op de balans te schuiven;
 - Dit onder andere in verband met inzet op korte termijn in missies.

Beveiliging/Cyber

De onderwerpen beveiliging en cyber zijn van groot belang voor Defensie. De volgende factoren zijn van invloed bij sourcing:

- Kennis: het kennisniveau van betrokken medewerkers zowel van Defensie als markt is cruciaal voor dit onderwerp;
- Beleidsontwikkeling: inrichting van beleidsontwikkeling geschiedt in samenspraak tussen Defensie en opdrachtnemer;
- Internationale samenwerking: internationale oriëntatie leidt tot noodzaak van interconnectie en stelt daarmee bepaalde eisen aan de beveiliging van Defensie en eventuele marktpartijen;
- Aantal partijen: bij beveiligen kan het werken met één firma overzichtelijker en veiliger zijn. De last en complexiteit is hierbij minder.

Personeel

Hoe het personeel van Defensie past in een outsourcing/strategische samenwerkingsconstructie is van essentieel belang voor het welslagen van die constructie.

Ten aanzien van het personeel van Defensie zijn de volgende factoren van invloed op outsourcing/strategische samenwerking:

- Marktdynamiek: er heerst bij de markt een andere dynamiek voor het personeel dan bij de overheid;
 - De publieke regelgeving wijkt af van de private regelgeving;
 - De druk om zich permanent te blijven ontwikkelen ligt hoger.



- Absorptieniveau: de mate waarin betrokken markt(partijen) eventueel personeel van Defensie over zouden kunnen nemen, is mede bepalend voor de inrichting van outsourcing/strategische samenwerking. Marktpartijen zouden personeel over kunnen nemen omdat ze voldoende volume hebben, of met het personeel van Defensie een zichtbaarheid in Nederland willen opbouwen;
- Vertrouwen: meer vertrouwen bij het personeel leidt tot een meer welwillende houding om mee te werken;
 - Vroegtijdig betrekken van het personeel in de transitie middels communicatie en inspraak is van groot belang. Door hen te betrekken kan een meer constructieve sfeer ontstaan;
- Contractduur: de onzekerheid over de toekomst neemt voor medewerkers af naarmate de contractduur met een marktpartij langer is;
- Noodzaak: het personeel dat eventueel betrokken raakt bij outsourcing/strategische samenwerking moet overtuigd zijn van de noodzaak van de hervormingen;
- Ontwikkelingen: een sourcingsconstructie waarbij personeel van Defensie betrokken is moet mogelijkheden bieden voor persoonlijke ontwikkeling van de betrokken medewerkers. Bij marktpartijen zijn deze mogelijkheden vaak breder dan bij Defensie omdat er een bredere klantenkring bestaat met meer diverse werkzaamheden binnen het eigen werkveld;
- Kennisborging: bij een transitie van delen van de ICT van Defensie naar marktpartijen is kennisborging essentieel. Het personeel van Defensie moet nauw betrokken zijn bij een dergelijke transitie om de kennis te borgen.
Ook na de transitie is Defensie specifieke kennis noodzakelijk voor de dagelijkse operatie van het ICT domein;
- Vorm van samenwerking: sommige vormen maken het aantrekkelijker voor personeel van Defensie om over te gaan naar de marktpartij. De voorkeursvorm verschilt per marktpartij. Sommigen beargumenteren dat een Joint Venture hiervoor een goed middel is omdat het een tussenvorm betekent waarbij Defensie als aandeelhouder in de Joint Venture nog steeds deels werkgever is. Anderen zijn het hier niet mee eens omdat een Joint Venture langere tijd onduidelijkheid biedt voor medewerkers, en afgezien van het personeelsvraagstuk, in de aansturing Defensie zowel opdrachtgever als opdrachtnemer zou zijn.

Complexiteit

De aansturing van de ICT keten van Defensie moet een zo beperkt mogelijke complexiteit kennen. In de workshop is met name gediscussieerd over de complexiteit van de governance van sourcing. De bepalende factoren voor complexiteit van governance zijn:

- Ketenzorg: zorg over processen (de keten) heen is belangrijker dan de zorg over kavel;
- Volwassenheid sturingsorganisatie: defensie moet de gekozen sourcingsvorm kunnen managen. Hiervoor moet voldoende expertise in voldoende mate beschikbaar zijn;
- Aantal betrokken partijen: hoe meer partijen betrokken zijn hoe ingewikkelder de aansturing wordt;
 - Verschillende partijen hebben verschillende belangen.



- Vorm van samenwerking/sourcing: Aansprakelijkheid is bijvoorbeeld makkelijker te regelen in een consortium⁹;
- Kwaliteit van de relatie: De relatie tussen de betrokken partijen is van groot belang om verschillende redenen;
 - Vertrouwen: meer vertrouwen tussen Defensie en partners uit de markt leidt tot meer flexibiliteit in de aansturing en daarmee tot minder complexiteit;
 - Goede afstemming tussen de niveaus betrokken bij sourcing: strategisch, tactisch en operationeel;
 - Complementariteit van betrokken marktpartijen: in hoeverre sluiten de belangen van de betrokken partijen op elkaar aan;
 - Gelaagdheid doelen betrokken partijen: verschillende partijen kunnen verschillende doelen hebben;
 - De continuïteit van de betrokkenheid van mensen: deze is zowel bij de relatie als contractering van belang. De betrokkenen in de onderhandelingsfase dienen ook bij de uitvoering betrokken te zijn;
- Contractering: de contractering speelt op verschillende manieren een rol;
 - Heeft invloed op de relatie: een zeer competitief ingesteld contract kan leiden tot minder vertrouwen en daardoor meer complexiteit;
 - Voldoende ruimte voor opdrachtnemer om eigen rol optimaal in te kunnen vullen;
 - Het aantal contracten moet beperkt worden gehouden omwille van de besturing;
- Doel van governancestructuur: focus op competitie leidt bijvoorbeeld tot meer spanningen tussen betrokken partijen en daarmee tot een slechtere relatie;
- Transparantie: van de hoofdopdrachtnemer, maar ook van onderaannemers;
- Techniek: in een operationele setting gaan andere factoren spelen die ook het model beïnvloeden, de wijze van toepassing van de techniek is van invloed. Defensie kan gebruik maken van marktstandaarden. In de markt geldt gemiddeld dat 80% van de dienstverlening op de marktstandaard ligt, voor 20% gelden hogere eisen voor bijvoorbeeld beveiliging.

Migratierisico/beheersproces

De focus ligt bij dit criterium op outsourcing. Bij strategische samenwerking volgens de definitie van Defensie vindt geen migratie plaats. Bij de discussie over migratie maken de marktpartijen een onderscheid tussen de transitie van Defensie naar de markt en de transformatie die ten gevolge van outsourcing vormgegeven wordt. De volgende factoren zijn van invloed op de transitie.

- Gelijkwaardigheid maturity levels over te nemen domein(en): verschillen in maturity leidt tot meerdere en verschillende transitietrajecten;
- Hoeveelheid migraties;
- Technische overdracht: hoe minder verandering, hoe minder risico;
 - fysiek naar een andere locatie gaan
 - de knip tussen de middelen en management. Hoe lager de knip hoe meer risico;
- Kennis over Defensie bij opdrachtnemer;
- Aantal partijen dat betrokken is bij de dienstverlening: wanneer dat eigen mensen zijn is migratie eenvoudiger. Ook de klanten die de organisatie bedient spelen hierin een rol;

⁹ Een consortium is hier gedefinieerd als een tijdelijke vorm van samenwerking tussen een aantal marktpartijen ten behoeve van een opdrachtgever.



- Aantrekkelijkheid voor Defensiepersoneel om mee over te gaan ten behoeve van onder andere de kennisborging;
- Object van sourcing: het risico voor operationele ICT is potentieel groter.

Exit-strategie

De marktpartijen geven aan dat in principe een exit-strategie standard practice is en in die zin een kwestie is van opnemen in het contract. Hierin zijn partijen flexibel.

De belangrijkste te beïnvloedende factoren zijn tijd en geld. Hoe sneller iets terug moet kunnen, hoe meer geld het kost. Voor Defensie heeft de factor terugneembaarheid een extra belang. Bij crises moet Defensie een onderdeel terug kunnen nemen als dat nodig wordt geacht. Marktpartijen kunnen hier waarschijnlijk enkel aan voldoen op het moment dat deze onderdelen niet verweven zijn met eigen onderdelen die ook voor andere klanten ingezet worden. Het is mogelijk hier per onderdeel van de ICT een onderscheid in te maken.

Samenwerking andere overheden

Dit criterium speelt op twee manieren een rol. Enerzijds binnen Nederland, anderzijds in internationaal (operationeel) verband.

- Aantrekkelijk voor markt: Voor marktpartijen die participeren in een vorm van sourcing biedt de Defensie operatie kansen als deze voor andere overheden ingezet kan worden;
- Internationale standaarden en eisen: Defensie werkt nauw samen met verschillende internationale partners als de NAVO en EU. Deze organisaties stellen eisen aan haar leden, hieraan moeten deelnemers aan sourcing kunnen voldoen.

4.2.2 Bevindingen marktpartijen ten aanzien van sourcingsvarianten Defensie

Deze paragraaf biedt een overzicht van de invloed die de verschillende vormen van sourcing hebben op de variabelen benoemd in voorgaande paragraaf aan de hand van een overzicht van voor- en nadelen. Defensie maakt een onderscheid tussen outsourcing en strategische samenwerking. Bij outsourcing ligt de verantwoordelijkheid voor de dienstverlening bij een of meerdere marktpartijen, bij strategische samenwerking ligt deze bij Defensie. Een andere manier om het onderscheid te duiden is dat onderscheid gemaakt wordt tussen een inspanningsverplichting en resultaatverplichting. Strategische samenwerking duidt op de eerste, outsourcing duidt op de tweede.

Allereerst zal het onderscheid tussen outsourcing en strategische samenwerking aan bod komen. Vervolgens zullen verschillende mogelijke scenario's binnen outsourcing besproken worden.

4.2.3 Outsourcing tegenover Strategische samenwerking

In de workshops hebben de marktpartijen verschillende voor- en nadelen, en bijbehorende risico's benoemd voor outsourcing en strategische samenwerking zoals gedefinieerd door Defensie.



Strategische samenwerking

Voordeel:

- Biedt een flexibelere vorm van aansturen, waarin de mogelijkheid bestaat tot hybride aansturingsvormen. Zo zijn dan zowel de marktpartij als Defensie verantwoordelijk voor het resultaat;
- Biedt mogelijkheid voor een gradueel groeiscenario. Dit biedt de kans om elkaar te leren vertrouwen en te leren samenwerken, met name aan de vraagkant. Aan het einde van een dergelijk traject kan dan bekeken worden wat kan worden geoutsourced, en welke samenwerkingsvorm er het beste bij past;
- Waar output niet functioneel gedefinieerd kan worden heeft strategische samenwerking de voorkeur;
- Strategische samenwerking levert meer kostenflexibiliteit op omdat de samenwerking direct aangepast kan worden aan de veranderde situatie;
- Op het gebied van Cyber kan Defensie waarschijnlijk het beste voor strategische samenwerking kiezen. Sturing op functionaliteit is lastig vanwege de grote dynamiek en de eisen aan de input (als bijvoorbeeld personeel);
- Bij strategische samenwerking is er ruimte voor een eventuele geleidelijke overgang van personeel omdat meer maatwerk mogelijk is;
- Strategisch samenwerken is volgens marktpartijen veilig en eenvoudig met als gevolg een beperkte complexiteit.

Nadeel/risico:

- Strategische samenwerking creëert inherent een meer diffuse situatie voor Defensie als outsourcing;
- De eindverantwoordelijkheid blijft bij Defensie liggen;
- Verbeter- of innovatiedoelstellingen moeten door Defensie heel scherp worden beschreven en bewaakt. Bijvoorbeeld bij geleidelijke trajecten kunnen de doelen uit het oog verloren worden. Dit vraagt om een uitgebreide regierol van Defensie;
- Een nadeel voor personeel dat eventueel over gaat naar een marktpartij is dat het pas geleidelijk duidelijk wordt welke functies vervallen waardoor Defensie pas in een later stadium duidelijkheid kan bieden over behoud van banen;
- Beveiliging is lastiger want er zijn meer partijen betrokken;
- Volgens Defensie is strategisch samenwerken complex, omdat de organisatie gehouden is aan (Europese) aanbestedingsregels;
- Bestaande mandatering en besluitvaardigheid blijven grotendeels ongewijzigd.

Outsourcing

Voordeel:

- Bij 'pure' outsourcing neemt de leverancier veel verantwoordelijkheid over van Defensie. Hierdoor kan Defensie in de rol van opdrachtgever blijven, wat aansturing versimpelt en eigen werkzaamheden kan reduceren;
- Bij overname van het personeel is kennis geen bepalende factor voor de keus van het outsourcingmodel zolang het personeel daadwerkelijk overgaat;
- Het leidt sneller tot resultaat dan strategische samenwerking, omdat de inzet van marktpartijen directer is. Bovendien moet Defensie minder sturen op overkoepelend niveau;
- De marktpartijen geven aan dat ook bij outsourcing kostenflexibiliteit goed ingebouwd kan worden. Ten aanzien van personeel geldt dat bij outsourcing het effect meer direct is.



Vanaf het moment van outsourcing kan het betrokken personeel overgaan naar de marktpartij. Dit biedt als voordeel dat Defensie aan het personeel vroegtijdig helderheid kan bieden;

- Outsourcing is minder complex en eenvoudiger op het terrein van regelgeving vanwege mindere noodzaak tot (vervolg- of deel-) aanbestedingen;
- Outsourcing biedt kansen voor marktpartijen door diensten die initieel gericht zijn op Defensie aan te bieden aan andere overheden.

Nadeel:

- Zoals omschreven bij de voordelen voor strategische samenwerking geldt dat op het terrein van Cybersecurity outsourcing niet de voorkeur heeft van marktpartijen.

Voorwaarde:

- Om tot outsourcing te komen is snelle besluitvorming nodig, en is qua sturing veel helderheid en scherpte benodigd;
- Defensie moet harde doelstellingen formuleren waaraan Defensie en haar outsourcingpartners aan dienen te voldoen in het outsourcingproces. Hierbij moet gedacht worden aan doelstellingen op het gebied van kostenreductie, inzet van personeel van Defensie en transformatie van de techniek (waaronder innovatie).

Algemeen

In aanvulling op bovengenoemde aspecten ten aanzien van de verschillende vormen van samenwerking met de markt kwamen onderstaande factoren aan bod in de workshops.

- Defensie wenst een zo 'dun' mogelijke regie, om regie zo beperkt en functioneel mogelijk te houden. Daarbij is het cruciaal dat Defensie zelf kennis behoudt van het formuleren van de vraag. Defensie heeft hier al ervaring mee; zo wordt beleidsontwikkeling alleen op hoofdlijnen gedaan;
- Defensie wil richting een einddoel, maar wil vooraf wel weten wat een reëel einddoel kan zijn voor de organisatie. Een langzame aanpak is hierbij niet mogelijk gegeven een politieke korte termijn context waarin doelen snel kunnen verschuiven;
- Voor marktpartijen geldt 'business creation' op basis van de samenwerking met Defensie als een belangrijk aandachtspunt;
- Defensie geeft verder aan dat vormen van strategische samenwerking goed werken bij omstandigheden waarin de inzet van ICT middelen een rol speelt op het gebied van het inzetten van wapens, command & control, etc. Marktpartijen geven als reactie dat de industrie veel onderdelen op zich kan nemen waarbij nog geen totaal producten geleverd worden;
- De regie op outsourcing/strategische samenwerking bij Defensie vraagt om transparantie van betrokken partijen en contracten;
- Om te voorkomen dat het beste personeel eerder weg gaat, kunnen marktpartijen en Defensie samenwerken in het vormen van een personeelspool;
- Marktpartijen geven aan dat de transformatiedoelen van Defensie expliciet moeten worden gemaakt voorafgaand aan eventuele outsourcing/strategische samenwerking. Deze uitvraag moet functioneel geschieden;
- Vertrouwen tussen Defensie en marktpartijen is cruciaal voor het welslagen van zowel sourcing als strategische samenwerking;
- Outsourcen is nooit een doel, het is een middel om iets te bereiken. Het is van cruciaal belang de doelen van de sourcing helder te hebben en langs die doelen de sourcingsdeal vorm te geven;



- Hanteer een ecosysteem benadering: een sourcing/strategische samenwerking zal dynamisch moeten zijn, en gebruik moeten kunnen maken van/aansluiten bij nieuwe ontwikkelingen.
Om te voorkomen dat bepaalde partijen uitgesloten worden die in de toekomst een nuttige/ noodzakelijke bijdrage kunnen leveren aan Defensie stellen de aanwezigen voor een ecosysteem benadering¹⁰ te kiezen in een sourcing constructie;
- Wat geoutsourced wordt moet aantrekkelijk zijn: om marktpartijen geïnteresseerd te maken in investeren in een samenwerkingsverband met Defensie, moet hetgeen Defensie wil uitbesteden wel voldoende ontwikkeling in zich hebben, en mogelijkheden tot innovatie bevatten.

4.2.4 Verkaveling als vorm van outsourcing

Binnen de variant outsourcing kan Defensie kiezen voor verkavelen. Het concept verkavelen en de kavelindeling is aan bod gekomen in de workshops. Hieronder volgt een overzicht van de opmerkingen ten aanzien van verkaveling.

Voordelen Verkaveling

Het gehele Defensiedomein kan niet door één partij afgedekt worden. Hierdoor bestaat de noodzaak tot verdeling van werkzaamheden over meerdere leveranciers, of tot de inschakeling van een consortium van leveranciers. Dat betekent dat bij meerdere kavels Defensie zelf, en/of bij één of meerdere kavels de geselecteerde (hoofd)leverancier de regie moet voeren over de inzet van meerdere marktpartijen. Bij een consortium is het consortium verantwoordelijk voor deze regie. Vanuit deze redenering zijn met name de risico's van verkaveling aan bod geweest.

Risico's Verkaveling

- Veel deelnemers delen het beeld dat er niet teveel verkaveld moet worden,
 - Meer kavels leidt tot meer complexiteit in governance en het niveau van samenwerking. Gezocht moet worden naar het optimum;
 - Regievoering over meerdere kavels is vanwege verschillende belangen en een grote hoeveelheid koppelvlakken ingewikkeld. Deze regie kan binnen een consortium belegd worden, of moet Defensie zelf doen;
 - Minder kavels zijn beter voor het criterium van innovatie. Grotere kavels leidt tot meer ruimte in de kavel voor marktpartijen om bijvoorbeeld ruimte te bieden aan innovatie. Wel moet er een consortium zijn dat alle kennis in huis heeft;
 - Als de dienstverlening in een keten plaatsvindt betekent verkaveling een meer complexe aansturing en verantwoording over de dienstverlening;
 - Verkaveling geeft grotere risico's omdat er verschillende snelheden ontstaan. Migratiekalenders moeten ook allemaal op elkaar afgestemd worden, en dit creëert risico. Meer kavels = meer partijen = meer complexiteit = meer risico's;
 - Een exit strategie is lastig als dienstverlening over kavels heen loopt. De 'exit' raakt dan aan meerdere kavels waardoor deze complexer wordt.

¹⁰ Met eco-systeem wordt verwezen naar een onderdeel van de sourcingovereenkomst waarin toegang tot dienstverlening aan Defensie wordt verschaft aan vele kleine marktpartijen.



- Transitie is bij verkaveling een zeer substantieel risico. Vijf kavels tegelijkertijd of dakpansgewijs is risicovol afgezet tegen totale outsourcing.
 - Afhankelijk van de mate waarin de kavels met elkaar vervlochten zijn, wordt het risicovol om ze apart verkaveld te outsourcen;
 - Spanning tussen verkaveling en afhankelijkheid van meer of minder partijen.

Algemeen

- Er wordt negatief geadviseerd ten aanzien van een speciaal integratorkavel. Praktijkvoorbeelden wijzen uit dat dit niet succesvol is als de partij die de integratie regelt, geen overkoepelend mandaat heeft en als deze zelf geen rol speelt in de dienstverlening;
- Het is logisch om de integratorrol bij een marktpartij te leggen. Echter om er voor te zorgen dat deze partij zich voldoende verbonden voelt met het te behalen resultaat van dienstverlening is het van belang dat de integrator ook een onderdeel van het dienstenportfolio verzorgt;
- Marktpartijen geven aan dat kavels verbonden kunnen worden door middel van een datacenter of door middel van een applicatiecenter. Op het gebied van applicatie bevindt zich de complexiteit;
- Consolideer, versnipper niet: verschillende marktpartijen geven aan dat verkaveling minder effectief zal zijn voor het bereiken van optimale kostenbesparing, en ruimte voor innovatie. De suggestie wordt gedaan om de sourcing in te richten op basis van de processen van Defensie en niet de kavels zoals die in de voorgaande marktconsultatie gehanteerd zijn.

Huidige Kavelindeling Defensie

Ook de kavelindeling die Defensie (IVENT) heeft gehanteerd in de eigen marktconsultaties komt ter discussie:

- De huidige kavelverdeling gaat dwars door alle processen heen. De vraag is of dit optimaal is voor beheersing van complexiteit en bijbehorende kosten. Marktpartijen geven aan dat verkaveling niet zou moeten plaatsvinden op het landschap en infrastructuur maar wel op applicatieniveau. Denemarken wordt genoemd als voorbeeld van een compleet systeem inclusief de infrastructuur;
- Er is noodzaak voor redundantie. Het is de vraag of je met deze kavelindeling partijen vindt die elkaar op kunnen vangen. Partijen op de ene kavel zijn weer niet in staat om een fallback contractering te doen voor een ander kavel. Er is niet één partij die dit allemaal kan doen. Afhankelijkheid van één partij is ook niet wenselijk. Sommige marktpartijen geven aan dat een consortium hiervoor eventueel een oplossing kan bieden.

4.3 Overwegingen vanuit de marktpartijen

Samenvattend geven de marktpartijen Defensie mee dat outsourcen nooit een doel is, maar een middel om iets te bereiken. Het is aan Defensie om te bepalen wat zij (strategisch gezien) wil bereiken en welke sourcingsvariant haar daarbij het beste past.



Randvoorwaarde voor alle sourcingsvarianten is een goede relatie tussen Defensie en de betrokken marktpartijen, waarbij de volgende elementen van essentieel belang zijn:

- Vertrouwen;
- Volwassen samenwerking;
- Goede governance (operationeel, tactisch en strategisch).

Verder gelden volgens de marktpartijen een aantal ervaringsregels:

- Met functioneel sturen op output bereikt Defensie een betere inzet van marktpartijen;
- Meer partijen betekent meer concurrentievoordeel, maar een minder goede relatie;
- Hoe minder partijen hoe minder complex de aansturing;
- Hoe minder kavels hoe minder complex de aansturing en procesintegratie;
- Hoe minder kavels hoe meer flexibiliteit voor marktpartijen om succesfactoren te behalen.



5 Sourcingsvarianten

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is de inbreng van de betrokken marktpartijen weergegeven. De onderzoekers hebben daarnaast ook gesproken met een beperkt aantal opdrachtgevers uit overheid en bedrijfsleven, en hebben het materiaal van enkele cases uit het buitenland bekeken op voor Defensie in het kader van deze marktconsultatie relevante aspecten. Samen met de inbreng van de marktpartijen geeft dit een totaalbeeld en de eindoverwegingen voor Defensie.

5.2 Ervaring van opdrachtgevers

De onderzoekers van HEC hebben met een aantal opdrachtgevers over het vraagstuk van outsourcing versus andere sourcingsvarianten gesproken. Bijlage E geeft het overzicht van de betrokken organisaties weer. Evenals bij de marktconsultatie hebben de drie begrippen opdrachtgeverschap, opdrachtnemerschap en object van uitbesteding structuur gegeven aan het beschrijven van de ervaring van de opdrachtgevers. Deze ervaring wordt hierna in een alinea per aandachtspunt kort beschreven.

Opdrachtgeverschap

Een *goede relatie* tussen de "business" en de formele opdrachtgever voor de sourcing is van groot belang. De (toegevoegde) waarde van de ICT-diensten blijkt in het werkproces van de gebruikende organisatie. Het in onderling overleg tussen vertegenwoordigers van de "business" en de opdrachtgever kunnen aangeven wat nodig is, wat wenselijk is en wat het mag kosten in termen van inspanning en geld is een essentiële voorwaarde voor tevredenheid over de ICT-diensten. Het onvoldoende invullen van deze relatie levert bijna per definitie uiteenlopende verwachtingen op en daarmee tegenvallers op. Daarbij komt dat outsourcing met een bepaald doel ingezet is. Als dit doel kostenbesparing is heeft dat impact op de dienstverlening, deze verandert ten opzichte van wat de business gewend was. Om negatieve effecten ten gevolge van deze verandering te voorkomen moet de business volledig betrokken zijn bij de outsourcing en continue goed op de hoogte gebracht worden van de aanstaande veranderingen ten gevolge van gaan outsourcen.

Een goede relatie alleen tussen opdrachtgever en "business" is nog niet genoeg. Ervaring met het *definiëren en bewaken* van de dienstenniveaus van de ICT-diensten is nodig. Dat betekent dat zowel opdrachtgever als "business" alsook de interne en externe opdrachtnemer minimaal een aantal afspraken moeten maken over bewaking en actie bij afwijking om samen daarin verder te kunnen groeien naar hogere volwassenheidsniveau's. Het is van belang dat de opdrachtgeverorganisatie een aparte discipline vendormangement inricht waarvan het niveau passend is bij de complexiteit van de gekozen sourcing strategie. Grootschalig outsourcen vraagt om een zeer volwassen discipline. Expertise op het benodigd niveau is schaars en lastig aan te trekken voor overheden vanwege de geldende beloningsstructuur.

Bij grootschalige sourcing bestaat een groot aantal interne en externe opdrachtnemers.



Daarbij is bij een organisatie als Defensies het aantal partijen dat gezamenlijk de “business” vormt erg groot. Deze twee factoren betekenen dat een goede *regie op de samenwerking* tussen deze partijen ten behoeve van de inrichting en uitvoering van ICT-diensten van groot belang is.

Deze regie hoeft de opdrachtgever niet per se zelf te voeren, hoewel een sterke rol ten aanzien van de randvoorwaarden voor het “wat”, “hoe” en de kosten van groot belang is. Het is ook een rol waar specifieke kennis en ervaring voor nodig is, die met behulp van daarin gespecialiseerde partijen in een aantal jaren opgebouwd kan worden.

De aansturing van (een consortium van) externe partijen geschiedt het beste op *functioneel niveau*. Dit wil zeggen dat de opdrachtnemers veel vrijheid krijgen in de manier waarop ze werkzaamheden uitvoeren, de opdrachtgever specificeert het gewenste dienstverleningsniveau op output. Dit betekent niet dat sturing op de overeenkomst alleen op hoofdlijnen hoeft te geschieden. Ook het specificeren op functionele output vereist sterke en gedetailleerde sturing van de contractpartners. Verder moet de opdrachtgever direct SLA’s afspreken met alle opdrachtnemers die gekoppeld zijn aan gezamenlijke KPI’s. De expertise in de organisatie die bij outsourcing overblijft bij de opdrachtgever moet ingezet worden om het contract te managen, niet de IT, hiermee voorkom je het risico van te detaillistische sturing.

De geïnterviewde opdrachtgevers geven aan dat *niet altijd* voor een *expliciete sourcingstrategie* is gekozen. In een aantal gevallen is via een bewuste of onbewuste stapsgewijze benadering de facto tot gedeeltelijke outsourcing overgegaan. De mogelijkheden van de eigen organisatie en die van de (bekende) marktpartijen zijn daarbij leidend geweest. Dit is bijna altijd per afgebakend domein gegaan, soms een klein domein met een klein aantal eigen werknemers, soms een groter domein.

Opdrachtnemerschap

De opdrachtgevers geven aan dat de *markt zeer dynamisch* is; het is zeker dat partijen waarmee een contract gesloten wordt tijdens looptijd van dat contract veranderen. Die verandering betreft zowel betrokken functionarissen, maar ook fusies en een veranderende strategie.

De opdrachtgevers (en ook de marktpartijen) zijn het er over eens dat er geen marktpartij is die alle gevraagde ICT-diensten kan leveren. Dat betekent dat er *altijd vormen van samenwerken* tussen de betrokken leveranciers moeten worden ingericht. Het is één van de sourcingsvragen of het inrichten van die samenwerking onder verantwoordelijkheid van de opdrachtnemers of opdrachtgever plaatsvindt. De eerder genoemde mogelijkheden tot regie en definiëren van de condities voor de levering van ICT-diensten zijn daarin bepalend.

Opdrachtgevers wijzen er op dat marktpartijen en opdrachtgevers uit de aard van hun positie een *ander doel* hebben, namelijk verdienen met ICT-diensten en dus niet het optimaliseren van de “business” en/of ICT-diensten van hun opdrachtgever. Een belangrijke zorg is dan ook het zoveel mogelijk op elkaar laten aansluiten van het doel van de opdrachtgever en het doel van de opdrachtnemers in het maken van afspraken over levering en betaling. Hiertoe dienen gezamenlijke key performance indicatoren ingericht te worden.

De *manier waarop* de outsourcing is ingericht *is bepalend hoe marktpartijen presteren*. Geïnterviewde opdrachtgevers raden aan om niet te veel partijen te kiezen.



Verschillende partijen dekken meerdere kavels af met hun dienstverlening. Een selectie van die partijen verdelen over de kavels leidt tot concurrentie tussen die partijen met een prijsvoordeel voor de opdrachtgever. Ook kan op deze manier eventueel op een later tijdstip voor de best presterende partij gekozen worden voor meerdere kavels.

Eventueel kan een *marktpartij de integratie* van diensten verzorgen. Als Defensie voor deze constructie kiest is het aan te bevelen de integrator ook een deel van de diensten te laten verzorgen. Deze "Skin in the Game" garandeert een goede samenwerking tussen integrator en andere dienstverleners.

Object van uitbesteding

Als het gaat om de ICT-diensten zelf is de ervaring van de opdrachtgevers dat hoe meer *standaard* de ICT-componenten en -diensten hoe gemakkelijker het is om tevredenstellende afspraken te maken en deze na te komen. Hoe meer specifiek, of maatwerk, de ICT-componenten en -diensten hoe groter de kans op tegenvallers in de uitvoering van gemaakte afspraken.

Zowel omwille van standaardisatie, als volwassenheid van het opdrachtgeverschap, raden geïnterviewden aan te *beginnen met de 'witte' IT*, en middels een groeimodel gaandeweg meer over te gaan naar outsourcing van een breder palet aan diensten waaronder operationele IT.

De ICT zelf blijft een *dynamisch geheel*. De ICT-objecten, ook de standaard objecten, zullen tijdens de looptijd van een contract wijzigen. Ook de condities die leveranciers stellen, wijzigen. En de opdrachtgevers geven aan dat een deel van de ICT-diensten altijd op locatie en in de werkprocessen van de "business" zal plaatsvinden, en ook die zijn aan wijziging onderhevig. Dat betekent dat het heel erg moeilijk is over alles sluitende outsourcingafspraken te maken, en dat wederzijds vertrouwen in een goede omgang met "nieuwe" zaken van belang is. Een goede relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever is hiertoe van essentieel belang.

5.3 Relevante lessen uit buitenland

In enkele andere Europese landen zijn grote outsourcingcontracten gesloten. Twee daarvan zijn beschreven in het onderzoek *Leren van de burens*. Andere lessen zijn ontsloten via publicaties en interviews. De belangrijkste lessen zijn hierna kort beschreven.

Outsourcing betreft lange tot zeer *langjarige contracten*, variërend van 3 tot meer dan 10 jaar. Dit heeft te maken met de investering in overdracht van kennis, ervaring en middelen zelf (de migratie) enerzijds, en anderzijds de tijd die veelal nodig is om deze investering te laten renderen en zo mogelijk parallel vernieuwingen door te voeren.

Outsourcing is vrijwel altijd *onomkeerbaar* in de zin dat de opdrachtgever moeilijk in staat zal zijn de eenmaal uitbestede diensten weer zelf te verrichten. De eigen ICT-organisatie is vaak afgebouwd en dient volledig opnieuw te worden ingericht. Wel is het goed mogelijk van leverancier(s) te veranderen.



In veel gevallen *verandert* het betrokken *volume* van ICT-diensten sterk. Of door een verandering in het aantal gebruikers binnen en buiten de organisatie, of door de verandering (veelal toename) van het relatieve belang van ICT-diensten voor de "business". Dit betekent dat ook vaak het volume van het contract sterk varieert, en de waarde van het contract wijzigt.

Outsourcing blijkt op korte termijn *meestal niet goedkoper* te zijn dan de voorafgaande interne levering van ICT-diensten. Wel is er bij eenzelfde dienstverlening veelal sprake van een betere beheersing van de kosten en/of van de kwaliteit. Outsourcing maakt over het algemeen zowel de interne als externe kosten meer expliciet, zodat daar (na verloop van tijd) beter op gestuurd kan worden. Dit kan op langere termijn leiden tot kostenbesparing.

Omdat het niet mogelijk is dat één partij alle diensten levert, en dit meestal ook een beperkt aantal grotere partijen niet lukt, is een "ecosysteem" met daarin andere partijen een veel gebruikte constructie. Deze andere partijen, variërend van specifieke leveranciers tot MKB-bedrijven, worden dan via de partijen waarmee een outsourcingcontract is gesloten, ingezet. Outsourcing van enige omvang in ICT-diensten vraagt de nodige doorlooptijd en een *investering* van de opdrachtgever *vooraf* om de markt een passend aanbod te (kunnen) laten doen. Het is voor marktpartijen moeilijk om de situatie bij de klant te doorzien en zelf te investeren in een samenwerking met andere partijen en een zwaar selectietraject als zij geen goed beeld hebben van de aard van de vraag van de opdrachtgever en de intenties op langere termijn. De opdrachtgever is gebaat bij voldoende aanbiedende partijen om een selectie te kunnen maken, nu en in de toekomst.

De voorbeelden geven aan dat het niet nodig is de ICT-diensten vanuit de eigen organisatie op hetzelfde *niveau* als de (beste) marktpartijen te kunnen leveren, noch dat de ICT-objecten de actuele stand der techniek weer hoeven te geven alvorens men over kan gaan op outsourcen. Het streven naar een dergelijk niveau kan onderdeel van de outsourcingafspraken zijn. Het is daarvoor wel essentieel te weten wat je hebt (aan ICT-objecten en nu geleverde diensten) en wat je op welke termijn wilt als randvoorwaarde voor migratie naar een nieuwe situatie.

5.4 Totaalbeeld

De inbreng van de betrokken marktpartijen, opdrachtgevers en cases levert een totaalbeeld op van de verschillende mogelijke sourcingsvarianten. Defensie maakt zelf een onderscheid in outsourcing in een of meerdere kavels en strategische samenwerking met meerdere varianten. Het totaaloverzicht op de volgende pagina beperkt zich tot de twee hoofdvarianten, en gaat via de plussen en minnen en de daarbij genoemde argumenten in op variaties daarin.



Aspecten	Strategische samenwerking	Outsourcing
Bijdrage aan "business" . continuïteit . innovatie . slagvaardigheid . veiligheidsniveau	+ Defensie blijft zelf verantwoordelijk, collega's vinden elkaar, formeel en informeel voor continuïteit en innovatie - Regie op alle interne en externe partijen intensief, risico's voor Defensie - Meer partijen minder slagvaardig en hoger risico voor beveiliging	- Marktpartij vraagt formalisering van bijdrage + Regie eenvoudiger, risico deels voor marktpartij, grotere zekerheid continuïteit en beveiligingsniveau, toegang tot innovatie elders - Groter risico tav terugneembaarheid
Opdrachtgeverschap . Complexiteit . kostenflexibiliteit . exit strategie	+ opdrachtgeverschap deels via interne P&C cyclus, niet via contracten, intern niet flexibel, extern mogelijk wel + prijsvorming via een markt met veel partijen - opdrachtgeverschap externe partijen met beperkte definitie service levels en verantwoordelijkheid, moeilijker waar te maken - complexiteit governance groot tgv aanbestedingsregels	- is meer werk en vraagt stevige rolinvulling - prijsvorming via een beperkte markt + consolideren meer- en minderwerk + opdrachtgeverschap en prijsafspraken via meer expliciete definitie service levels en verantwoordelijkheid beter waar te maken, ook flexibiliteit en exit te definiëren + lagere complexiteit van aansturing
Opdrachtnemerschap	+ kan per (klein) domein ingericht worden, geeft grotere kans op "best in class" voor dat domein - betreft een aantal wisselende partijen, waardoor sturing per en aandacht van partij beperkt is	+ kan in kleiner aantal domeinen en samenwerkingsverbanden ingericht worden, accent op integratiedeskundigheid en gebruik marktstandaarden - weinig kans op "best in class" + minder partijen om te sturen, concentratie op beperkt aantal per periode
Object	+ object hoeft minder expliciet beschreven en bewaakt - weinig standaard objecten en diensten, weinig leereffect uit andere situaties	- objecten of ICT-diensten dienen meer expliciet bekend te zijn + meer standaard objecten en diensten, meer leereffect uit andere situaties
Voorwaarden . personeel . migratierisico . andere overheden	+ eigen personeel blijft (langer) in dienst, kan concentreren op relatie business – ICT - meer eigen personeel + minimale migratie (geen wezenlijke verandering) + samenwerking met andere overheden kan met eigen personeel (zonder expliciete contracten)	+ personeel kan onder condities mee naar nieuwe werkomgeving, ook buiten Defensie (minder eigen personeel) - niet iedereen zal passen, tijdige oplossing gewenst - grotere migratie-inspanning en risico - samenwerking met andere overheden via marktpartijen vraagt regie en selectietrajecten + Defensie diensten bieden aan andere overheden is kans voor opdrachtnemer - voldoen aan veiligheidseisen, ook van internationale partners, behoeft aandacht



5.5 Slotwoord

De inbreng van alle partijen wijst erop dat Defensie voor een lastige afweging staat. "Elk voordeel heeft z'n nadeel", en andersom, en is bovendien nog heel moeilijk kwantitatief te maken.

Voor Defensie telt het effect van een sourcingsvariant op de militaire operatie zwaar, terwijl er juist nu zeer hoge eisen aan de verlaging van de kosten worden gesteld.

Defensie staat voor een aantal dilemma's als het gaat om het inrichten van haar sourcingstrategie:

- ICT-diensten zelf doen of laten doen: zelf doen is maximaal flexibel ten behoeve van continuïteit, innovatie en slagvaardigheid. Maar meer zelf doen betekent een grotere, niet marktconforme, eigen uitvoeringsorganisatie met minder flexibiliteit in kosten en personeel. Laten doen stelt hogere eisen aan kennis, kunde en capaciteit met betrekking tot opdrachtgeverschap en regie, maar benut de ervaring en capaciteit uit de markt en geeft meer ruimte om zelf aan Defensie specifieke ICT deskundigheid te werken vanuit een kleinere eigen ICT-organisatie;
- Regie zelf doen of laten doen: de verantwoordelijkheid voor de afstemming van de inzet van meerdere marktpartijen ten behoeve van de procesondersteuning bij Defensie aan een (combinatie van) marktpartij(en) overlaten of zelf doen, met alle kansen en risico's van dien. De afstemming over het "wat" met Defensie-onderdelen is ten behoeve van de ondersteuning van bedrijfsprocessen specifiek voor Defensie. Het aansturen van de marktpartijen over het "hoe" niet;
- Met meer of minder partijen samenwerken al dan niet op basis van resultaatverplichting: hoe meer partijen, hoe specifieker de deskundigheid kan zijn, maar hoe groter de bestuurlijke complexiteit en onderlinge afhankelijkheden in de ICT-ondersteuning van de bedrijfsprocessen van Defensie.

De marktpartijen en opdrachtgevers geven aan dat Defensie de ICT-diensten niet allemaal zelf hoeft te doen, zij kan onder voorwaarden grote delen uitbesteden. De grens tussen outsourcing en strategisch samenwerken op basis van resultaatverplichting is daarbij niet erg scherp. Dit betreft vooral de afbakening van het werkterrein en de verantwoordelijkheid van het Defensiepersoneel. Het is dan wel zaak de voorwaarden behorend bij de gekozen sourcingsvariant daadwerkelijk te vervullen om niet het risico te lopen van een onbedoeld effect van de gekozen sourcingsvariant voor de operatie en/of de bedrijfsvoering.

Een overheersend beeld vanuit de betrokken partijen is dat die voorwaarden op afzienbare termijn voldoende vervuld kunnen worden voor een eventuele outsourcing op grotere schaal. Een minimum voorwaarde voor elke sourcingsvariant is het goed inrichten van het opdrachtgeverschap ten behoeve van de CDS en de andere beleidsverantwoordelijken. Met een aantal sleutelfunctionarissen kan Defensie ervaring op bouwen in professioneel opdrachtgeverschap, zowel in rolvulling als in definiëren en bewaken van dienstenniveaus en bijpassende prijsafspraken. De marktpartijen kunnen daarbij aansluiten door hun opdrachtnemerschap vanuit een intentie tot het dragen van meer verantwoordelijkheid voor outsourcing van diensten in te vullen. Daarin kunnen zij resultaat laten zien en op basis daarvan voorstellen doen voor een stapsgewijze overdracht van ICT-diensten, middelen en personeel.



Bijlage A Overzicht betrokken marktpartijen

Organisatie	Gesprek	Reactie	Workshop 1	Workshop 2
Accenture	X	X	X	X
Alcatel-Lucent			X	
Atos Origin	X	X	X	X
BT	X		X	X
Capgemini	X	X	X	X
Cisco		X	X	
Centric			X	
Compumatica				X
CSC			X	X
Gartner			X	
Getronics/KPN	X	X	X	X
Group 2000			X	
Fujitsu			X	X
HP	X	X	X	X
IBM	X	X	X	X
Juniper Networks			X	
Kahuna Network Solutions			X	
Logica	X	X	X	X
Microsoft	X	X	X	
Océ Nederland			X	
Oracle	X	X	X	
Ordina	X	X	X	X
SAP	X	X	X	
Siemens	X	X	X	X
SIG		X	X	X
Sogeti			X	
Tata Consultancy	X	X	X	
Thales				X



Bijlage B Vragenlijst

Beschrijf, ten behoeve van de heroverweging van de sourcing van de ICT dienstverlening van Defensie m.i.v. 2012, de naar uw oordeel "best practice" ten aanzien van de volgende 11 aspecten.

- Overheidsorganisatie OPDRACHTGEVER
 - De (rol van de) opdrachtgever die eindverantwoordelijk is voor (sourcing van) de ICT dienstverlening
 - De (rol van de) eigenaar van de (interne) dienstverlenende organisatie en/of gekochte producten
 - De (rol van de) proceseigenaar, die verantwoordelijk is voor het rendement van de inzet van ICT
 - De (rol van de) gebruiker(s), die de ICT daadwerkelijk gebruiken voor hun werk
- Dienstverlener OPDRACHTNEMER
 - De (rol van de) (hoofd) dienstverlener
 - De (rol van de) onderaannemers
 - De inzet van personeel van de opdrachtgever
 - De (rol van de) leveranciers van diensten en producten
 - (De rol van) Service Level Management
- Diensten PRODUCT & DIENSTENCATALOGUS
 - Gespecificeerde diensten en producten
 - Ongespecificeerde diensten en producten

Bij de beschrijving van de best practice kunt aan alle in uw ogen relevante aspecten aandacht besteden, zoals:

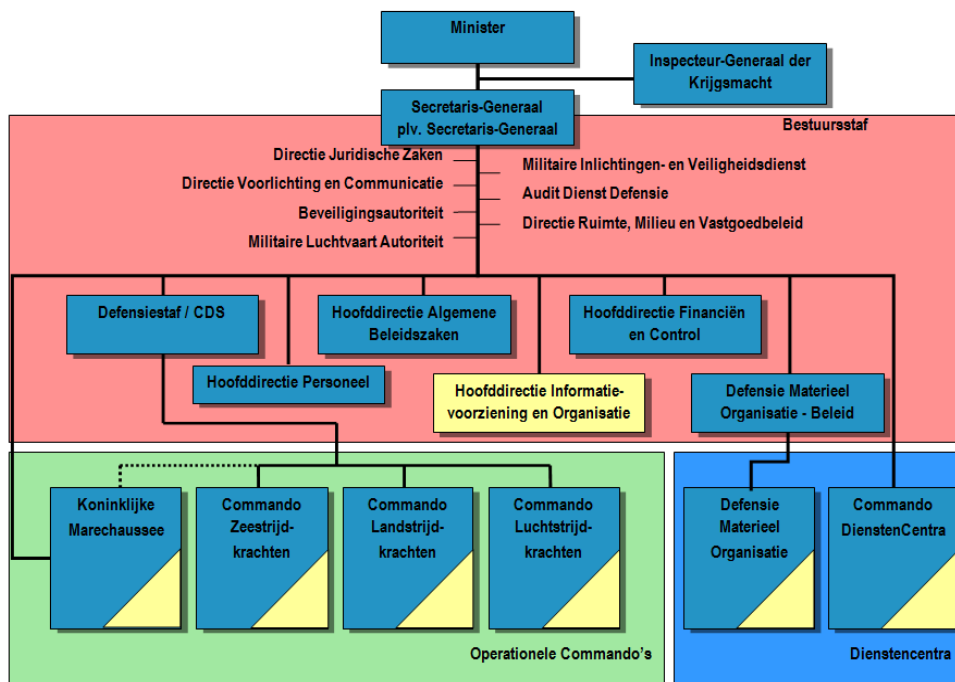
- Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden
- Procedures
- Documentatie
- Prijsstelling, betaling en financiering
- Juridische vormgeving
- Kwaliteitseisen aan functievervulling, producten, diensten enz.
- Tijdlijnen



Bijlage C Kengetallen ICT Defensie

Het ministerie van Defensie

Defensie staat voor vrede en veiligheid, in Nederland en daarbuiten. De krijgsmacht levert een bijdrage aan de stabiliteit en vrijheid in de wereld. Het ministerie van Defensie bestaat uit het departement (de Bestuursstaf), vier operationele commando's (Koninklijke Marine, Koninklijke Landmacht, Koninklijke Luchtmacht en Koninklijke Marechaussee), het Commando Dienstencentra en de Defensie Materieel Organisatie. Met circa 68.000 medewerkers is Defensie een van de grootste werkgevers van Nederland. Defensie heeft in 2011 een budget van bijna 8,5 miljard euro ter beschikking (<http://www.rijksbegroting.nl/2011/>).



De activiteiten binnen het domein van de informatievoorziening zijn niet op één plaats binnen de defensieorganisatie belegd. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste activiteiten in het IV-domein bij Defensie met enkele (indicatieve) kengetallen.

- **Bestuursstaf**

Bij de Hoofddirectie Informatievoorziening en Organisatie, gepositioneerd binnen de Bestuursstaf, zijn ongeveer 20 medewerkers betrokken bij beleidsontwikkeling ten aanzien van de informatievoorziening en het toetsen en beoordelen van de uitvoering van dit beleid.



- **Commando Dienstencentra / Bedrijfsgroep Informatievoorziening en – technologie**

De bedrijfsgroep Informatievoorziening en –technologie (BG IVenT) richt zich voornamelijk op de informatievoorziening ter ondersteuning van de bestuurlijke bedrijfsprocessen. Naast de activiteiten die de BG IVenT voor Defensie verricht, behoren ook ketenpartners van andere departementen tot de klantenkring (kengetal: ongeveer 40 – 50 M€).

- ***Dienst Functioneel beheer***

Functioneel beheer is namens de (gebruikers)organisatie verantwoordelijk voor het in stand houden van de functionaliteit van de informatiesystemen en de informatie-infrastructuur die de (voornamelijk bestuurlijke) bedrijfsprocessen ondersteunen. Kengetallen: ongeveer 350 – 450 medewerkers en een financieel volume van de plannen van 130 – 150 M€.

- **Werkplekdienst**

De werkplekdienst biedt generieke ondersteuning van de informatievoorziening door het beschikbaar stellen van middelen (PC's, laptops, Blackberry e.d.) en functionaliteit die communicatie mogelijk maken, toegang geven tot en het gebruik mogelijk maken van gerubriceerde informatie op defensielocatie, inclusief alle hiervoor noodzakelijke ondersteuning. Kengetallen: ongeveer 100 – 125 M€; 55.000 desktops en laptops.

- **Communicatiedienst**

Communicatiediensten zijn alle diensten die worden ingezet om door middel van spraak, berichten of beelden tussen mensen te kunnen communiceren. De communicatiemiddelen die hiervoor worden gebruikt zijn onder andere telefonie (vast en mobiel), email, chat, voicemail, videoteleconference en fax. Kengetallen: ongeveer 60.000 vaste telefoons, 16.000 mobiele telefoons en 3.500 Blackberries; financiële omvang van 25 – 35 M€.

- **Connectiviteit**

Connectiviteit is de dienst die zorg draagt voor de veilige toegang tot – en het transport van data via het (defensie)netwerk. De transportdienst behelst het leveren van een veilige en betrouwbare (vaste) verbindingen (IP-VPN en huurlijnen) met een hoge beschikbaarheid en gegarandeerde bandbreedte. Kengetallen: ongeveer 3000 km glasvezel netwerk; 250 locaties en een financiële omvang van 70 - 90 M€.

- **Datacenterdiensten**

Vanuit drie centrale datacenters worden de defensie-applicaties aangeboden. Hierin worden de gegevens verwerkt en opgeslagen. Beschikbaarheid en betrouwbaarheid zijn belangrijke kenmerken van de dienstverlening. Kengetallen: meer dan 2000 servers; 600 TB opslagcapaciteit; 200 – 250 medewerkers; een financiële omvang van 40 – 50 M€.

- ***Joint CIS Group***

De JCG is de professionele technische beheerorganisatie van Defensie die gespecialiseerd is in de planning, inrichting, gebruik en het onderhoud van operationele IV- en ICT-middelen die in het operationele domein worden gebruikt.



Kengetallen: 200 - 250 medewerkers met een financieel volume van 15 – 20 M€.

– ***Dienstencentrum Documentaire Informatie (DCDI)***

Het DCDI verzorgt de logische documentenstroom in de bedrijfsvoering van de klantorganisatie, beheert voor de afgesloten dossiers, zowel zaak- als personeelsdossiers en missiearchieven, verzorgt de niet-inhoudelijke aspecten van defensiepublicaties en fungeert als kenniscentrum op het gebied van DI. Kengetallen: ongeveer 150 – 175 medewerkers en een financieel volume van 10 – 15 M€.

– ***Research & innovatie centrum (RIC)***

De primaire doelstelling van het RIC is het onderzoeken, ontwikkelen en toepasbaar maken van kennis en het uitvoeren van innovatietrajecten om Defensie in staat te stellen om haar IV/ICT snel en flexibel aan te passen. Kengetallen: ongeveer 20 – 30 medewerkers en een financieel volume van 5 – 10M€.

• **Defensie Materieel Organisatie / Ressort Command, Control, Communication, Computers & Information (C4I)**

Het Ressort C4i-systemen is verantwoordelijk voor defensiebrede, doeltreffende, kosteneffectieve, inter-operabele, robuuste en veilige commandovoering- en simulatiesystemen en de daar aan gerelateerde (sub)systemen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een defensiebrede architectuur.

– ***Afdeling C3I-systemen***

De afdeling C3I-systemen is verantwoordelijk voor het realiseren van materieel-projecten, het verlenen van advies en assistentie, het uitvoeren van systeemmanagement en de afstoting van materieel in het C3I-domein. Tevens draagt de afdeling C3I-systemen bij aan een consistente ontwikkeling en toepassing op het gebied van Modelling and Simulation (M&S). Kengetallen: ongeveer 100 – 120 medewerkers; een financieel volume (investeringen & materiële exploitatie) van 65 – 75 M€; doorlopend meer dan 100 projecten in uitvoering.

– ***Command & Control Support Centre (C2SC)***

Als expertisecentrum en autoriteit op het gebied van commandovoeringsondersteuning voor het grondgebonden optreden, innoveert, levert en beheert het C2SC informatiesystemen met de vereiste functionaliteit, samenhang en betrouwbaarheid voor operationeel in te zetten eenheden bij de uitvoering van de hoofdtaken van Defensie. Kengetallen: ongeveer 200 – 220 medewerkers en een financieel volume (investeringen & materiële exploitatie) van 20 – 25 M€.

– ***Centre for automation of mission-critical systems – Force vision (CAMS-FV)***

CAMS-FV ontwikkelt in-huis Combat Management Systemen en kan worden gekenschetst als de systeemintegrator van SEWACO (Sensoren, Wapen- en Commandosystemen) aan boord van de platformen van Commando Zeestrijdkrachten. Kengetallen: ongeveer 120 – 140 medewerkers en een financieel volume (materiële exploitatie) van 1 – 5 M€.



Bijlage D Matrix criteria / sourcingsvarianten

Deze bijlage bevat de matrix die voor Defensie centraal staat in de discussie over sourcing. De bevindingen in de matrix zijn gebaseerd op input van de bij de tweede workshop betrokken marktpartijen. Onder de matrix staan de definities die Defensie hanteert voor de verschillende criteria.

Criteria	Outsourcing Per kavel	Outsourcing Geoptimaliseerde kavels	Outsourcing Als geheel	Strategische samenwerking
Continuïteit	<ul style="list-style-type: none"> - complexiteit van besturing (veel aanspreekpunten), - groter risico voor continuïteit als geheel, - hogere kosten voor maatregelen, + per kavel continuïteit goed in te regelen, + migratie vanuit huidige situatie eenvoudiger 	<ul style="list-style-type: none"> + beter beheersbare complexiteit van besturing, + beter beheersbaar risico voor continuïteit als geheel, + afstemming tussen beperkt aantal partijen, + afhankelijkheid beperkt, - optimalisatie is bewegend doel, 	<ul style="list-style-type: none"> + eenheid in sturing, + integrale verantwoordelijkheid & optimalisatie over kavels (end-to-end), - complexere migratie, - minder inzicht in kwaliteit per kavel/ICT object, - afhankelijkheid één partij 	<ul style="list-style-type: none"> + meer sturing door Defensie zelf, + gemakkelijker inzet van Defensie personeel, - complexer besturing door Defensie, - risico bij Defensie, - minder toegevoegde waarde vanuit markt
Innovatie	<ul style="list-style-type: none"> + kleiner waardoor binnen kavel meer kans innovatie, - innovatie is onafhankelijk kavelindeling, - beperkt zicht op geheel, - geen gezamenlijk belang, 	<ul style="list-style-type: none"> + vergemakkelijkt keteninnovatie, - beperkt zicht op geheel 	<ul style="list-style-type: none"> + optimale afstemming mogelijk, + keteninnovatie in scope marktpartij, - kan langer duren, - dient element besturing te zijn 	<ul style="list-style-type: none"> + Defensie kan (moet) innovatie zelf sturen, + kennis(behoud) bij Defensie, + meer partijen inzetbaar, - geen optimaal gebruik innovatie geselecteerde partij zelf, - risico bij innovatie & implementatie bij Defensie



Criteria	Outsourcing Per kavel	Outsourcing Geoptimaliseerde kavels	Outsourcing Als geheel	Strategische samenwerking
Slagvaardigheid	+ - afhankelijk van besturingsmodel meer of minder complexe aansturing, + hogere flexibiliteit, + hogere specialisatie op inhoud, - minder expliciet wie waarop aanspreekbaar, - minder ketenaansprakelijkheid of end-to-end verantwoordelijkheid - tragere besluitvorming	+ meer flexibiliteit, - helderder verantwoordelijkheid (minder doorverwijzen), - complexer regievoering, + beter ketenmanagement	+ meer eenvoudige aansturing door scherpere rolverdeling, + maximale ketensturing en end-to-end verantwoordelijkheid, + beter in staat te anticiperen, - grotere complexiteit bij marktpartij, + - kan sneller of langzamer besluiten	+ slagvaardigheid en regie bij Defensie, - ook het risico, - leverancier passief en niet eindverantwoordelijk (afhankelijk SMART zijn afspraken)
Kostenflexibiliteit	+ beheersbaar per kavel, + meer aanbieders per kavel waardoor druk op de prijs ontstaat, - minder samenhang over kavels en keteneffecten, - hogere kosten voor regie, + - totaalpakket kan goedkoper zijn dan losse pakketten door economies of scale en flexibiliteit	+ meer volume per kavel, + - meer samenhang over kavels en ketens, + hogere flexibiliteit (als bij meerdere kavels), - regie op deze optimalisatie is de uitdaging (het doel)	+ meer ruimte en flexibiliteit voor marktpartij voor inrichting werkzaamheden, + meer keteneffecten, - complexe inrichting in de keten	+ meer sturing door Defensie, + meer inzet personeel Defensie (goedkoper?), - minder flexibel in personeelskosten, - meer risico bij Defensie, - geen eigen ruimte voor marktpartijen voor besparen
Beveiliging / cyber	- hoe meer kavels hoe lastiger regie op samenhang bij halen beveiligingsniveau, - evenzo meer partijen meer kwetsbaarheden, - hogere kosten voor regie & audits, architectuur	+ - beter regie bij minder kavels, + - minder kwetsbaar, + - andere optimalisatie-doelstelling dan b.v. kosten	+ beter regie bij één kavel (minder koppelpunten), + betere sturing op en synergie in samenhang, + - is niet alleen ICT vraagstuk,	+ ondersteuning door eigen personeel, ook bij groene ICT, - alle verantwoordelijkheid bij Defensie, - zware regie, maar goed uitvoerbaar met marktinzet



Criteria	Outsourcing Per kavel	Outsourcing Geoptimaliseerde kavels	Outsourcing Als geheel	Strategische samenwerking
Personeel	<ul style="list-style-type: none"> + meer keuzemogelijkheden (werkgever) personeel, + snellere integratie, - absorptievermogen en aantrekkelijkheid marktpartij kleiner, - meer complexe voorbereiding (wie in welk kavel), - minder harmonisatie (nieuwe) arbeidsvoorwaarden 	<ul style="list-style-type: none"> + meerdere keuzemogelijkheden personeel, + wat meer absorptievermogen, + potentieel goede rol bij nieuwe werkgever, - minder harmonisatie / verschillende kansen personeel, - langere overgangsperiode, 	<ul style="list-style-type: none"> - minder keuzemogelijkheid (tussen werkgevers), + meer keuzemogelijkheid binnen nieuwe werkgever, + gemakkelijker harmonisatie, + groter absorptievermogen, - meer complexe overdracht 	<ul style="list-style-type: none"> + meer geleidelijke overgang, + Defensie stuurt mee, + gemakkelijker op basis vrijwilligheid, - minder (snelle) krimp, - verwarring wie werkgever/dagelijks leidinggevende is
Complexiteit	<ul style="list-style-type: none"> - hoge complexiteit, zware regie op partijen, proces- en ketenafhankelijkheden, + wel beter dan huidige situatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Defensie optimaliseert in processen, niet in kavels, - zware regie, + helderder verdeling aantal kavels 	<ul style="list-style-type: none"> + minder complex, minder regie door Defensie, + mogelijkheid sturen op ketens en procesondersteuning, - meer complexe besturing binnen kavel, 	<ul style="list-style-type: none"> + transparantere en eenvoudiger samenwerking, - verantwoordelijkheid bij Defensie, - complexer door minder scheiding verantwoordelijkheden, - minder toegevoegde waarde marktpartijen, - zwaarder vendormanagement
Migratieproces / beheersproces	<ul style="list-style-type: none"> - veel samenhang (koppelvlakken) tussen kavels, veel afstemming nodig, +/- gecontroleerde migratie mogelijk, - veel aandacht voor migratie nodig, - groter risico bij uitvoering 	<ul style="list-style-type: none"> - samenhang tussen kavels kan groot zijn, + gecontroleerde migratie mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> + meer overzicht, beheersbaarder door minder actoren, + beheerste migratie mogelijk, + makkelijker aansluiting op verbeterdoelstellingen 	<ul style="list-style-type: none"> + grotere kans op ongestoord proces, + geen migratie naar leverancier, - Defensie blijft verantwoordelijk, - inzet van personeel Defensie blijft nodig, + gemakkelijker leren door Defensie



Criteria	Outsourcing Per kavel	Outsourcing Geoptimaliseerde kavels	Outsourcing Als geheel	Strategische samenwerking
Exit strategie	+ per kavel en partij in te regelen, - daardoor wel complex (op diensten, voorwaarden en termijnen)	+ evenzo, maar iets minder complex	+ gemakkelijker te regelen in aantal partijen, - afhankelijkheid Defensie van een partij groter, - complexer (verwevenheid) binnen de marktpartij,	+ minder afhankelijkheid van een leverancier, + sneller uitvoerbaar, - minder toegevoegde waarde vanuit marktpartijen
Samenwerking andere overheden	+ makkelijker aansluiten op interdepartementale initiatieven, - grotere keten- en beveiligingsproblematiek op inhoud en slagvaardigheid	+ wat moeilijker aansluiten op interdepartementale ontwikkelingen (zelfde kavelindeling?)	+ mogelijkheid ketensturing in veiligheidsdomein, + benutten domeinkennis, + schaalbare infrastructuur, - gezamenlijke selectie door overheidspartijen meer ingewikkeld	+ ketensturing, domeinkennis, eigen mensen makkelijker laten aansluiten, + alle verantwoordelijkheid bij Defensie, + leverancier kan kennis elders inbrengen

Daarbij definieert Defensie de criteria als volgt:

- **Continuïteit:** Continuïteit van de IV-dienstverlening. Een organisatie als Defensie kan het zich niet veroorloven dat door overgang van (delen van) de IV huishouding naar de markt de dienstverlening in gevaar komt, of zelfs maar tijdelijk even minder is.
- **Innovatie:** Innovatie is cruciaal voor Defensie. Momenteel behoort Defensie Nederland tot de wereldtop, dit moet zo blijven, of bij voorkeur verbeteren. De crux van innovatie in eventuele sourcing ligt in het feit dat vooraf niet vast te leggen is wat het gaat worden en wat het moet opleveren.
- **Slagvaardigheid:** Een slagvaardige IV organisatie is essentieel voor de operatie van Defensie.
- **Kostenflexibiliteit:** Het moet betaalbaar zijn, aanpasbaar aan een veranderende vraag en goedkoper dan wanneer Defensie het zelf doet. De markt wordt uitgedaagd mogelijkheden tot besparingen te vinden.



- *Beveiliging/Cyber:* De Defensie organisatie is afhankelijk van een hoger dan gemiddeld beveiligingsniveau van haar activiteiten. Dit geldt ook voor de IV activiteiten. Daarnaast is cybersecurity een groeigebied. Het is onder andere benoemd in de beleidsbrief van 8 april als een van de prioriteiten en dient ook in de samenwerking met het bedrijfsleven aan bod te komen.
- *Personeel:* Defensie ontkomt er niet aan haar personeelsbestand in te krimpen. In een sourcing/strategische samenwerking scenario kunnen mensen van Defensie helpen in de transitie, ze hebben daarvoor de kennis en expertise en zijn daarmee waardevol voor marktpartijen. Daarnaast vraagt Defensie de marktpartijen aandacht te besteden aan de gevoeligheden rondom dit onderwerp en het aantrekkelijk te maken voor Defensie-medewerkers om mee te gaan in de sourcing/strategische samenwerking. Cruciaal voor het welslagen van sourcing/strategische samenwerking is een gedegen benadering van het personeelsvraagstuk.
- *Complexiteit:* Met dit onderwerp doelt Defensie met name op de complexiteit in aansturing. Momenteel heeft de bedrijfsgroep IVenT bijvoorbeeld 1850 contracten in beheer, dit moet eenvoudiger kunnen.
- *Migratierisico/beheersproces:* De winkel moet open blijven en de mensen van Defensie moeten hier bij betrokken zijn. Het migratieproces kan onderdeel zijn van een sourcing/strategische samenwerking constructie.
- *Exit-strategie:* Bij sourcing/strategische samenwerking moeten exit criteria nadrukkelijk aandacht krijgen, of zoals Defensie het noemt een soort van 'huwelijkse voorwaarden'. Het is van belang vooraf afspraken te maken over hoe de betrokken partijen uit elkaar kunnen gaan, als de samenwerking onverhoopt niet oplevert wat van tevoren werd bedacht.
- *Samenwerking andere overheden:* Defensie streeft naar samenwerking met partners binnen het Rijk als deze samenwerking voor Defensie voordelen biedt. De nadruk ligt hierbij op partners uit de Openbare Orde en Veiligheid-keten. Daarnaast vraagt Defensie aandacht voor de toenemende internationalisering en samenwerking met partners in bijvoorbeeld de NAVO, Europa en de Benelux.



Bijlage E Geïnterviewde opdrachtgevers

Opdrachtgever	Functie
Akzo Nobel	CIO
ABN Amro	Head of Sourcing & Vendor Management IT Services
DID Rijkswaterstaat	Directeur ICT
RCC/Pink Roccade – zelfstandig adviseur	Verschillende rollen als (interim) directeur
Zelfstandig adviseur o.a. Defensie verschillende landen en UN	Verschillende rollen als manager, adviseur.

Naast de voor dit onderzoek uitgevoerde interviews zijn de ervaringen van het eerdere onderzoek "Leren van de burens" van Het Expertise Centrum meegenomen.