

Gespreksnotitie hoorzitting sourcing informatievoorziening en ICT bij Defensie

C. Verhoef

*VU Amsterdam, Department of Computer Science,
De Boelelaan 1081a, 1081 HV Amsterdam, The Netherlands*

x@cs.vu.nl

21 mei 2015

1 Achtergrond en aanleiding

De vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer heeft besloten een hoorzitting te houden over sourcing van de informatievoorziening en/of de ICT bij Defensie. Tijdens de bijeenkomst wil de commissie kennisnemen van de visie hierop van de auteur.

Concreet vraagt de commissie of de auteur zijn standpunt over sourcing IV/ICT bij Defensie wil toelichten aan de hand van een korte gespreksnotitie.

Uit de opgestuurde documentatie en een voorgesprek met de adjunct-griffier van de commissie komt het volgende beeld naar voren over de thematiek. Hoe kun je regie krijgen, hebben en houden op omvangrijke complexe (deels) uitbestede ICT-intensieve projecten, programma's en landschappen, en wat zijn de succes en faalfactoren van dergelijke trajecten waarbij externe leveranciers betrokken zijn.

De commissie wil daar meer over te weten komen, dus daarom is er in Sectie 2 achtergrondmateriaal weergegeven met een toelichting. Vervolgens wordt in Sectie 3 ingegaan op de vragen van de commissie.

2 Achtergrondmateriaal

buitenlandse ervaringen Het is uiterst leerzaam om het verzamelde werk van Paul Strassmann te lezen. Strassmann is CIO van Amerikaanse Defensie geweest, en later CIO van de NASA. Hij heeft duizenden pagina's geschreven over zijn ervaringen opgetekend in vele boeken. Een aanrader is zijn boek getiteld *The Politics of Information Management* [4]. Maar ook zijn andere boeken, en online artikelen zijn het lezen waard.

Rekenkamer rapporten uit het buitenland zijn leerzaam. Dit soort rapporten geeft zicht op ervaringen in het buitenland over samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven hierbij kunnen helpen. Bijvoorbeeld hoe defensie in het buitenland met dergelijke projecten vaart. Ook de audit rapporten van de Amerikaanse rekenkamer (GAO) zijn het lezen waard waarbij vele stukken zijn geschreven over het wel en wee van ICT-intensieve trajecten bij defensie waarbij sourcing een rol speelt. Eén kort voorbeeld dat

aan de actualiteit appelleert handelt over de ervaringen die de GAO rapporteert over ERP projecten bij Amerikaanse Defensie¹:

GAO has reported that, based upon the data provided by DOD, 6 of the 10 ERPs DOD had identified as critical to transforming its business operations experienced schedule delays ranging from 2 to 12 years, and five had incurred cost increases totaling an estimated \$6.9 billion.

Daaruit is goed af te leiden dat de problemen rond ERP/Speer niet uniek zijn voor Nederland, maar dat er kennelijk meer systemische effecten een rol spelen waardoor het vaker mis gaat.

regie en sourcing In het kader van regievoering en sourcing is een praktijkboek van belang als achtergrondmateriaal [2]. De titel is *Het Regiebureau – kernprincipes voor sturen op resultaat*; het is uitgekomen in februari 2015. Centraal in dit boek staan de kernprincipes van succesvol regie voeren op zakelijke dienstverlening bij organisaties in de profit en non-profit sector middels de inrichting van een regiebureau. Het zwaartepunt ligt bij ICT vanwege het risicoprofiel ervan.

De principes, methodes en uitgangspunten voor de inrichting van een regiebureau zijn zodanig beschreven dat ze bruikbaar zijn in verschillende disciplines van ondersteunende diensten en bij de primaire processen in iedere organisatie. Het gaat dan vooral om:

- sturen op resultaat;
- niet zelf uitvoeren, maar zorgen dat de dienstverlening wordt uitgevoerd;
- zorgen voor samenhang en richting geven;
- bewaken van de kwaliteit en de kosten.

In dit boek worden de belangrijkste zaken beschreven die een rol spelen bij het concept van het regiebureau, dat wil zeggen bij het ontwikkelen, bouwen, vormgeven, verbeteren en het sturen op uitvoering. Het regiebureau is met name een nuttig concept als je effectief en efficiënt wilt sturen op de hedendaagse IT-intensieve ondersteuning van de bedrijfsprocessen.

In dit boek ligt de nadruk op een praktische benadering waarbij wordt ingegaan op de verschillende, reeds bestaande en generieke componenten van het regiebureau en de samenhang tussen deze componenten.

Het boek bevat een checklist van de aandachtspunten bij het opzetten van een goed werkend regiebureau en geeft handvatten voor het functioneren en verder ontwikkelen ervan.

De vragen die de commissie heeft, sluiten nauw aan bij het thema van het boek. De uitgever is bereid gevonden om de commissie het boek als achtergrond materiaal te verstrekken.

succes- en faalfactoren Naast het vormgeven van de regie tussen Defensie en leverancier(s), is ook van belang welke factoren bijdragen aan het succes van dergelijke trajecten. In dat opzicht is het concept artikel getiteld *Lessons from Dutch IT-outsourcing success and failure* nuttig [1].

Voor het gemak staat hieronder de korte samenvatting van dit omvangrijke stuk.

¹<http://www.gao.gov/assets/590/585958.pdf>

We present the findings from a Dutch field study of 30 outsourcing deals totaling to more than 100 million Euro, where both customers and corresponding IT-outsourcing providers participated. The main objective of the study was to examine from a number of well-known factors whether they discriminate between IT-outsourcing success and failure in the early phase of service delivery and to determine their impact on the chance on a successful deal. We investigated controllable factors to increase the odds during sourcing and rigid factors as a warning sign before closing a deal.

Based on 250 interviews we collected 28 thousand data points. From the data and the perceived failure or success of the closed deals we investigated the discriminative power of the determinants (ex post). We found three statistically significant controllable factors that discriminated in an early phase between failure and success. They are: working according to the transition plan, demand management and, to our surprise, communication within the supplier organisation (so not between client and supplier). These factors also turned out to be the only significant factors for a (logistic) model predicting the chance of a successful IT-outsourcing. Improving demand management and internal communication at the supplier increases the odds the most. Sticking to the transition plan only modestly. Other controllable factors were not significant in our study. They are managing the business case, transfer of staff or assets, retention of expertise and communication within the client organisation. Of the rigid factors, the motive to outsource, cultural differences, and the type of work were insignificant. The motive of the supplier was significant: internal motivations like increasing profit margins or business volume decreased the chance of success while external motivations like increasing market share or becoming a player increased the success rate. From the data we inferred that the degree of experience with sourcing did not show to be a convincing factor of success. Hiring sourcing consultants worked contra-productive: it lowered chances of success.

Dit stuk is ter beschikking gesteld aan de commissie als achtergrondmateriaal.

3 De vragen van de commissie

De commissie heeft de volgende vragen gesteld.

- Hoe moet bij dit ICT projecten de regie verdeeld zijn tussen Defensie en leverancier, en in welke fase moet je welke kennis uitwisselen? Past dit in de kaders die wettelijk gesteld worden?
- De gebruiker en de leverancier brengen kennis in bij het bepalen van de behoeftestelling, ook wel de vraagstelling voor het ICT project. Hoe past deze vroegtijdige betrokkenheid bij het ontwerp binnen de regels van aanbesteden, waar geeft dit spanning en zijn er alternatieven?
- Hoe is te voorkomen dat je in een heel vroeg stadium afhankelijk raakt van één bedrijf, daar vraagstelling, oplossingsrichting en ICT oplossing sterk samenhangen?

- Is PPS daar een geschikte constructie voor en welke vorm van publiek-private samenwerking zou daar het beste voor zijn?
- Het is dit te bezien vanuit de lessen van de commissie Elias? Kan vanuit de deskundigheid eens reflectie zijn op het rapport Elias ten aanzien van ICT projecten versus de kaders die gesteld worden bij aanbesteden en PPS?
- Hoe beschouwt u de rol van de Kamer in dit soort processen en hoe kan de Kamer adequaat worden geïnformeerd zonder dat dit spanning oplevert met de regelgeving?

Hieronder een korte, puntsgewijze reactie op de gestelde vragen.

regie Het regiebureau [2] geeft weer hoe de regie verdeeld moet zijn, en hoe en op welk moment kennis gewisseld moet worden. De kern is dat Defensie de regie zelf moet krijgen, hebben en houden. Dit kan het beste gerealiseerd worden met eigen mensen [1, 2]. Uit eigen ervaring van de auteur, en uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat je outsourcing niet moet outsourcen [1]. Het inhuren van externe competentie om op punten kennishiaten aan te vullen is een goed idee.

Voorafgaand aan aanbesteding kan gebruik gemaakt worden van een concurrentiegericht dialoog. Daarin kan de markt geconsulteerd worden. Maar nogmaals, het zelf voldoende kennis en kunde opbouwen over omvangrijke ICT-intensieve trajecten is van levensbelang om de regie stevig in handen te kunnen krijgen, hebben en houden.

behoeftebepaling Behoeftebepaling of wel requirements engineering is een vak apart. Die fase van het traject kan apart aanbesteed worden. Deze fase wordt beter op kwaliteit aanbesteed. Op die manier worden behoeftes omgezet in een bestek waarin de behoeftes zo goed als mogelijk gestand worden gedaan. Dat bestek kan vervolgens worden aanbesteed, en omdat ontwerprisico's voldoende beheerst zijn, is de kans op uit de hand lopende eisen- en wensenfluctuaties kleiner. Kort gezegd: je moet een architect je huis niet laten bouwen, en een aannemer het niet laten ontwerpen. Maar al te vaak geeft een opdrachtgever van een ICT-intensief traject zowel de behoeftebepaling als de realisatie in één hand. Daarmee zal de opdrachtgever geneigd zijn om de eisen zo goedkoop mogelijk gestand te doen, en niet zo goed mogelijk. Mede daardoor ontstaan dan via *omhoogmanagen* enorme kosten en tijdsoverschrijdingen. Gaande het traject krijgt de opdrachtgever via de salami tactiek stukje bij beetje te horen wat de werkelijke kosten zijn, als de behoeften ingevuld worden zoals bedoeld, en niet zoals gevraagd. In zo'n situatie is de opdrachtgever de regie kwijt.

Voorts is het verstandig om eisen aan eisen te stellen. Er is een internationale norm die aangeeft wat goede eisen zijn [3]. In een contract kan dit worden afgedwongen, net als een hele batterij aan andere internationale normen. Civiele werken staan bol van de ISO normen, maar in ICT projecten zie je dergelijke normen zelden. Het zou goed zijn om dat wel te doen.

vendor-lock Zoals gezegd behoeftestelling kan apart worden aanbesteed waarbij rekening gehouden moet worden met voldoende genericiteit van de oplossingsrichting zodat meerdere spelers kunnen meedingen. In de kern is kiezen voor standaard technologie in hard- en software van belang en kiezen voor zich bewezen hebbende voortbrengingsprocessen. Denk aan open standaarden, generieke veel gebruikte programmeertalen, courante besturingssystemen, voldoende kennis in de markt, enzovoort.

PPS Bij publiek-private samenwerking (PPS) is het de bedoeling dat de opdrachtgever de eisen stelt en de markt dat invult waarbij risico's worden gedeeld. De Kromhoutkazerne is een voorbeeld van een PPS constructie. Het idee was destijds misschien goed, maar de tijden veranderen, en daarmee is deze PPS constructie niet meer wat men er toen van hoopte. Er is nu leegstand maar de huur moet wel betaald worden. Daarnaast het volgende: het inrichten van een digitale werkomgeving en digitale goed beveiligde toegangscontrole zijn beiden ICT-gerelateerd. Dit soort aspecten van PPS constructies is vaker een probleem voor consortia die voornamelijk civieltechnisch georiënteerd zijn.

Dezelfde problematiek tref je aan bij Rijkswaterstaat waar de laatste tijd de tunnels civieltechnisch af lijken maar toch problemen blijken te hebben omdat de ICT nog niet op orde is. Dit zijn meestal PPS constructies van E&C tot aan DBMF (Engineer & Construct en Design, Build, Maintain, Finance, respectievelijk). Men noemt dit wel systeemgerichte contractering, maar is gekscherend ook bekend als het *Bahama-model*: je gooit de eisen over de schutting, gaat op vakantie naar de Bahama's en als je terugkomt is alles klaar zoals je bedoeld had. En dat blijkt dan zwaar tegen te vallen.

Rapport Elias Het rapport Elias doet een veelheid aan aanbevelingen. Eén daarvan is dat *past performance* moet worden meegenomen. Dit is een criterium waarbij prestaties uit het verleden meetellen bij gunning van een opdracht. Er zijn twee gunningscriteria die je volgens de wet mag hanteren: laagste prijs of EMVI (Economisch Meest Voordelige Inschrijving). Het criterium *past performance* zit er niet bij. De reden om dit toch te willen is dat de huidige aanbestedingspraktijk vaker dan eens leidt tot leveranciers die het werk niet blijken te kunnen, of niet voor dat geld. Gechargeerd: zij die het kunnen worden het niet, en zij die het worden kunnen het niet. Dat kan niet de bedoeling zijn van aanbesteden.

De problemen zitten onder andere in de praktijk van aanbesteden waarbij onvoldoende rekening gehouden wordt met het creatief invullen van economische prijsmodellen door indieners en waarbij eisen en wensen onvoldoend SMART² worden geformuleerd waardoor de prijs onderweg opgedreven kan worden zonder dat de benodigde functionaliteit daar tegenover staat, zo blijkt keer op keer. Er wordt wel eens gezegd: inkoop is te belangrijk om aan inkopers over te laten (Prof van Weele).

PPS constructies maken het er niet beter op als het om IT-intensieve projecten gaat, of als IT de achilleshiel is bij een civieltechnisch project. Je vervalt namelijk snel in minder bemoeienis met ontwerp en realisatie, en dat gecombineerd met een vaag en fluctuerend eisen- en wensenpakket is een significant risico.

Rol Kamer De Tweede Kamer heeft een controlerende rol. Die rol kan ook genomen worden *voordat* een complex ICT-project van start gaat. De commissie Elias heeft dit aanbevolen via een Bureau ICT Toetsing onder Algemene Zaken. Deze aanbeveling zou er niet zijn, als de rol van de Tweede Kamer op orde zou zijn geweest. Kennelijk ontbeert het aan voldoende audit en control.

Dat geldt niet alleen voor de Kamer maar ook voor de departementen zelf. Neem ERP/Speer: er zijn 22 audits uitgevoerd, 1 externe, 1 gateway en de andere audits door de eigen audit dienst of die van het rijk. Klaarblijkelijk hebben geen van de audits geholpen.

Daarnaast moeten controlerende instanties maar ook opdrachtgevers zich terdege realiseren dat ook externe audits zeker niet garanderen dat de feiten boven tafel komen.

²Specifiek; Meetbaar; Acceptabel; Realistisch; Tijdgebonden

Dat kan zijn omdat de opdrachtnemers dat niet blijken te kunnen, immers ook deze audit capaciteit wordt aanbesteed. Het kan ook zijn dat de opdrachtgever bepaalde zaken niet wil horen, en dat de opdrachtnemer daarvoor buigt. Of zaken worden dusdanig wollig opgeschreven dat alleen een zeer geoefend oog de problemen kan spotten. Dit soort zaken komt zelden in het nieuws, maar de voorbeelden zijn er wel, ook bij de overheid. Zo schrijft staatssecretaris Wiebes in een brief aan de Tweede Kamer over het laatste fenomeen:

De boodschap zat soms al langer verpakt, hoewel beleefd geformuleerd en eufemistisch gesteld, in uitvoeringstoetsen die echter nooit integraal openbaar werden.

Opdrachtgevers moeten hun eigen kritiek onafhankelijk en zorgvuldig organiseren zodat onwelgevalligheden op de juiste tafel komen. De Kamer kan hier een rol in nemen, maar Defensie moet zich realiseren dat het zelf organiseren van de kritiek een beter idee is; een eigen verantwoordelijkheid. Op het moment dat Defensie dat goed doet, kan de Kamer ook getrapt geïnformeerd worden: namelijk over hoe de kritiek georganiseerd is en hoe de opvolging ervan geborgd is. Dat kan problemen voorkomen met concurrentiegevoelige informatie, staatsveiligheid en andere problemen met regelgeving.

Referenties

- [1] G.P.A.J. Delen, R.J. Peters, C. Verhoef, and S.F.M. van Vlijmen. Lessons from Dutch IT-outsourcing success and failure, 2015. Work in progress. Available at www.cs.vu.nl/~x/pred/pred.pdf.
- [2] Léon-Paul de Rouw and Chris Verhoef. *Het regiebureau – Kernprincipes voor sturen op resultaat*. van Haren Publishing, 2015.
- [3] IEEE Computer Society. IEEE Recommended Practice for Software Requirements Specifications, 1998. IEEE Std 830-1998.
- [4] P.A. Strassmann. *The Politics of Information Management: Policy Guidelines*. Information Economics Press, 1995.