



De Werkmaatschappij
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

OGC Gateway™

Het 28^e hoofdwapensysteem

Outsourcing IV en ICT



Gateway™ Review 0 – Strategie en bereik

Versie nummer: 2014-006

Datum van oplevering aan SRO: 16 mei 2014

Overheidsorganisatie: Ministerie van Defensie

SRO: Erik Akerboom

Gateway™ Review data: 12 t/m 16 mei 2014

Achtergrond

Sourcing bij Defensie

Vanaf 2008 is het streven bij Defensie er op gericht om uitvoerende diensten waar mogelijk uit te besteden onder de randvoorwaarde: 'Defensie betreft andere partijen bij de dienstverlening als daarmee de prestaties verbeteren of de kosten dalen!'. Hiertoe is het instrument 'sourcingtoets' ontwikkeld en ingezet om te beoordelen welke diensten hiervoor in aanmerking zouden komen. In het vervolg hierop is in 2008 een sourcingkalender informatievoorziening (IV) opgesteld, waarna er vijf IV sourcingtoetsen zijn uitgevoerd: Mainframe, Telefoonie, IV Services, Connectivity en ICT Infra. Deze sourcingtoetsen hebben geresulteerd in besluitvormingsnota's op basis waarvan de SG heeft besloten tot outsourcing van deze dienstverlening over te gaan.

Op basis van de daarop volgende Sourcingstrategie IV heeft de SG de volgende besluiten genomen:

1. Scope: leidend is de uitbesteding van diensten
2. Verkaveling: twee 'externe' kavels: het kavel IV en ICT
 - a. Groene IV/ICT activiteiten blijven bij Defensie en worden ondergebracht in een apart kavel en uitgevoerd door JIVC
 - b. Het aantal koppelvlakken moet zoveel mogelijk beperkt worden
 - c. Op basis van de sourcingtoetsen en marktonderzoek is een verdeling gekozen die aansluit bij dienstverlening zoals die in de markt gangbaar is
 - d. Dienstverlening die veel raakvlak met elkaar heeft wordt ondergebracht in één kavel
 - e. Spreiding van risico's over twee externe leveranciers
3. Technische integratie wordt zoveel mogelijk uitgevoerd door de externe partijen
4. Uitbesteding heeft de voorkeur boven een vorm van samenwerking (Joint Venture, verzelfstandiging)
5. Competitieve gunning biedt Defensie de beste prijs/kwaliteit verhouding

Opzet project

In het voorjaar 2012 heeft de SG de opdracht verstrekt om invulling te geven aan de uitbesteding van beide kavels. De projectleider (PL) heeft de opdracht gekregen van de SG en is organisatorisch opgehangen onder de Directeur Materieelorganisatie, de plek waar de lijn (JIVC) en project samenkomen. Het project is onderverdeeld in twee kavels, te weten het deelproject IV en het deelproject ICT.

Op 20 april 2012 heeft de SG ingestemd met het Project Initiatie Document (PID). Daarmee is de projectorganisatie gestart met de voorbereidingsfase van de outsourcing. Begonnen is met opstellen van de detailscope (september 2012), het strategisch kader (oktober 2012) en aanbestedingsdocumenten op basis van de opgestelde Projectverwervingsstrategie (februari 2013). De projectverwervingsstrategie is een strategisch document waarbij verschillende onderwerpen zijn vastgelegd: context, scope en verkaveling, personele context bij uitbesteding, integratie en regie, doelstellingen uitbesteding, juridisch raamwerk, financieringsmodel en betalingsmechanisme. Op 11 februari 2013 heeft de SG ingestemd met deze projectverwervingsstrategie.

Obstakels

In de loop van 2013 doen zich belemmeringen voor in de voortgang. Afgelopen maand juli informeert de PL de SG over een opgelopen vertraging in de voorbereidingsfase van zes maanden bij een ongewijzigde projectaanpak. Oorzaken hiervoor zijn de vertraging in de oplevering van de risicoanalyses, de gewijzigde wetgeving op aanbestedingsgebied en de capaciteit van de lijnorganisatie JIVC. De prioriteiten van de lijnorganisatie concurreren met de benodigde capaciteit voor het project outsourcing IV/ICT. Het capaciteitsprobleem van de zijde van JIVC blijkt de maanden daarop groter te worden.

De verantwoordelijken hebben ervoor gepleit de ontstane vertraging te accepteren: er is naast de andere prioriteiten onvoldoende capaciteit beschikbaar voor de ondersteuning van het project outsourcing IV/ICT. Dit heeft geleid tot het volgende besluit van de SG:

1. De hoofdaanpak van het project blijft ongewijzigd: outsourcing van twee kavels;
2. Gekozen wordt voor een gefaseerde aanpak waarbij het ICT kavel als eerste naar de markt wordt gebracht en daarna het IV kavel;
3. In de uitvoeringsfase van de aanbesteding een gefaseerde en beheerste transitie van het ICT kavel toe te passen.

Daarnaast is besloten om een Gateway uit te laten voeren, die zich met name zal richten op de aansturing, betrokkenheid en beschikbaarheid van de benodigde middelen.

Moeilijker objectiveerbare belemmeringen

In de voorbereiding naar het genomen besluit heeft de PL gesprekken gevoerd met de relevante stakeholders. Ook bij de behandeling in de Bestuursraad is de vraag aan de orde gekomen of er niet meer speelt dan de geschetste oorzaken van de vertraging: omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de betrokkenheid en daarmee het draagvlak. Daarbij moet gedacht worden aan een optelsom van de effecten van de bezuinigingen, de vertraging en de dynamiek van de reorganisaties en de omvang van het project. Zo zijn er indicaties en ontwikkelingen die van invloed zijn op het draagvlak en de steun voor het project, waaronder:

- Het gegeven dat er geen taakstelling rust op dit project. Hierdoor ontbreekt - zeker in een situatie dat Defensie volop bezig is met de realisatie van taakstellingen - een prikkel;
- De outsourcing IV/ICT betreft gevoelige materie: de discussie over de vraag of het vanuit veiligheids- en beveiligingsoverwegingen wijs is om (delen) van de IV/ICT op de markt te zetten sluimert op de achtergrond;
- De meeste bij de besluitvorming tot sourcing van de IV/ICT diensten betrokken topfunctionarissen zijn van functie gewisseld: de gevoeligheid en de complexiteit van het onderwerp en de discussies daaromheen, zorgen voor hun opvolgers voor een ongemakkelijk gevoel en onzekerheid over de vraag of eerder gemaakte keuzes nog wel de beste keuzes zijn;
- Dit wordt versterkt door niet congruente geluiden uit de organisatie zelf en meer nog door de activiteiten van de marktpartijen. Deze partijen roeren zich juist in zo'n periode waarin topfuncties rouleren. Dit betekent dat de projectorganisatie veel tijd en capaciteit moet inzetten voor de rechtvaardiging van de genomen besluiten en geconfronteerd wordt met de onzekerheid over de uitkomsten van deze discussies.

Actuele ontwikkelingen

Sinds het besluit van eind 2013 om het Gateway-instrument in te zetten hebben zich nog een paar relevante ontwikkelingen voorgedaan:

- De keus van Defensie voor twee kavels is, wederom in de aandacht komen te staan. In het laatste overleg van de Vaste Kamercommissie Defensie (26 maart jl.) is door de Kamer specifiek gevraagd naar de achtergronden van deze keuze;
- Ook wordt duidelijk dat op korte termijn maatregelen nodig zijn om de huidige IV/ICT dienstverlening op niveau te brengen en dat de aansturing van het IV/ICT aandacht verdient;
- Met het oog op alle, hierboven genoemde, min of meer gelijktijdige ontwikkelingen heeft de SG de Hoofddirecteur Bedrijfsvoering (HDBV) gevraagd in de maand juni een advies te geven over de IV/ICT dienstverlening in zijn volle breedte en de prioriteiten die hiertoe moeten worden gesteld. De uitkomsten van deze Gateway zullen in dat advies mee worden genomen.

Vraagstelling

Op basis van de context worden volgende vragen ter beantwoording aan het ReviewTeam voorgelegd:

- 1. Is de governance van de projectuitvoering, binnen de geschetste context, helder en eenduidig geregeld?*
- 2. Zijn alle relevante 'stakeholders' voldoende betrokken?*
- 3. Is er (nog steeds) sprake van voldoende draagvlak?*
- 4. Is er in voldoende mate voorzien in de benodigde, objectiveerbare, randvoorwaarden?*
- 5. In hoeverre spelen er moeilijker objectiveerbare aspecten een rol bij de projectvoortgang?*
- 6. Wat is de opvatting van het review team, ook op basis van eigen kennis en ervaring, over de door Defensie gemaakte keuzes voor de verkaveling?*
- 7. Wat is, gelet op het antwoord op bovenstaande vragen, uw advies voor de organisatie en voortzetting van het project outsourcing IV/ICT?*

Aanleiding en doeleinden van de Gateway™ Review

Bij een OGC Gateway Review 0 kan een breed scala aan vraagstellingen en onderwerpen aan bod komen. Op basis van de fase waarin het programma zich bevindt en de vraagstelling van de opdrachtgever, zal tijdens de voorbereiding van de OGC Gateway Review 0 de opdrachtgever samen met het ReviewTeam bepalen wat de focus en de relevante aspecten voor de betreffende OGC Gateway Review 0 zijn.

Bij het uitvoeren van een OGC Gateway Review 0 wordt een organisatie op hoofdlijnen doorgelicht. Hierbij worden zes hoofdaandachtsgebieden gehanteerd:

1. Beleid- en bedrijfscontext
2. Business en stakeholders
3. Beheer van de beoogde resultaten
4. Risicomanagement
5. Beoordeling van reeds geboekte resultaten
6. Gereedheid voor volgende fase, levering van de resultaten.

Appendix A geeft een volledige opsomming van de doeleinden van een Gateway Review 0.

Uitvoering van de Gateway™ Review

Deze Gateway Review 0 op het programma outsourcing IV en ICT is uitgevoerd van 12 t/m 16 mei te Den Haag.

Dankwoord






Het RT dankt alle geïnterviewden voor hun openhartigheid en constructieve opstelling. Ieder van hen heeft ons op geheel eigen wijze inzage gegeven in zijn of haar mening over de vraagstelling en de context daar omheen. Dit heeft veel bijgedragen aan overzicht, inzicht en begrip van de problematiek, waarmee het RT uiteindelijk haar adviezen op een afgewogen wijze heeft kunnen formuleren.

Tenslotte dankt het RT de collega's van het ministerie van Defensie die met hun inzet deze Gateway op verschillende wijze professioneel hebben gefaciliteerd.

Gateway Delivery Confidence Assessment (conclusies)

Delivery Confidence uitspraak	Oranje Rood
<p>Het ReviewTeam (RT) is van oordeel dat outsourcing IV/ICT voor Defensie noodzakelijk is. De complexiteit van dit vraagstuk vereist een excellente operatie.</p> <p>Het RT is van mening dat door tal van omstandigheden het project outsourcing een vorm heeft gekregen die in de huidige opzet (scope en aansturing) niet succesvol kan zijn.</p> <p>Gewijzigde omstandigheden in de Defensieomgeving maken een herijking noodzakelijk van de betekenis van IV/ICT voor het primair proces.</p> <p>De huidige staat van de datacenters en de overige ICT-infrastructuur vraagt om een snelle inventarisatie. Weeg hier bij de risico's vanuit het perspectief van end-to-end IV/ICT dienstverlening en neem passende maatregelen met bijbehorende investeringen. Dit kan vooruit lopen op de verdere uitwerking van het outsourcingprogramma.</p> <p>De huidige verkaveling lijkt een logische keuze. Een gefaseerde uitvoering en invulling per kavel is beslist mogelijk en tevens noodzakelijk om antwoord te geven op de bestaande behoeftes. Bij de uitvoering van de outsourcing dient bedacht te worden dat de omstandigheden en mogelijkheden binnen de ICT-markt sterk zijn gewijzigd sinds de start van het outsourcingtraject. Dit onderstreept de noodzaak tot herbezinning: binnen Defensie moeten de te nemen stappen in de juiste volgorde en samenhang worden genomen, met de noodzakelijke voortvarendheid.</p> <p>Dit kan niet zonder een herijking en een verbetering van de governance met betrekking tot de outsourcing en de IV/ICT-keten met een nadrukkelijke positionering van de CIO-rol.</p>	

De R.O.G-status van de Delivery Confidence uitspraak dient de volgende definities te gebruiken:

<u>R.O.G</u>	<u>Criteria</u>
	Een geslaagde implementatie van het programma/project (binnen de tijds-, begrotings- en kwaliteitseisen) is zeer waarschijnlijk; er zijn in dit stadium geen grote problemen die de uitvoering ernstig lijken te bedreigen.
	Een geslaagde implementatie lijkt zeer waarschijnlijk, maar er zal voortdurend voor moeten worden gewaakt dat risico's niet omslaan in grote problemen die de implementatie bedreigen.
	Een geslaagde implementatie lijkt waarschijnlijk, maar er zijn reeds aanzienlijke problemen waar het management aandacht aan moet besteden. Deze problemen lijken in dit stadium oplosbaar, als ze nu worden aangepakt hoeft de begroting en/of deadline niet te worden overschreden.
	Een geslaagde implementatie van het programma/project is onzeker. In meerdere essentiële opzichten zijn er grote risico's of problemen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat deze worden aangepakt en om vast te stellen of het haalbaar is om ze op te lossen.
	Een geslaagde implementatie van het programma/project lijkt onhaalbaar. Er zijn grote problemen (met de project/programmadefinitie, tijdsplanning, begroting of te leveren opbrengsten) die in dit stadium niet beheersbaar of oplosbaar lijken. Het kan nodig zijn het programma/project te herstructureren en/of de algehele levensvatbaarheid opnieuw te beoordelen.

Samenvatting van aanbevelingen

Het RT doet de volgende zeven aanbevelingen die zijn geprioriteerd volgens onderstaande definities. Deze aanbevelingen worden - in deze volgorde - op basis van de bevindingen en de voorgestelde maatregelen op de volgende pagina's verder uitgewerkt.

Ref. Nr.	Aanbeveling	Kritiek/ Essentieel/ Aanbevolen
1.	Definieer en doorleef als Bestuursraad de ambitie van Defensie op het terrein van IV/ICT	Kritiek (Doe onmiddellijk)
2.	Breng de CIO in charge	Kritiek (Doe onmiddellijk)
3.	Herijk de scope van de outsourcing. Hou vast aan de keuze voor twee kavels	Kritiek (Doe onmiddellijk)
4.	Onderzoek met voorrang de datacenters en de overige ICT-infrastructuur en investeer zonnig	Essentieel (Doe binnenkort)
5.	Borg innovatie in de outsourcingstrategie	Essentieel (Doe binnenkort)
6.	Herijk de outsourcingstrategie	Essentieel (Doe binnenkort)
7.	Geef de aansturing van het outsourcingtraject vorm als een integraal programma. Beleg het opdrachtgeverschap bij de HDBV/CIO én veranker het opdrachtnemerschap in de lijn	Kritiek (Doe onmiddellijk)

Kritiek (Doe onmiddellijk) – Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten is het van het grootste belang dat het programma onmiddellijk actie onderneemt.

Essentieel (Doe binnenkort) – Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten dient het programma/project binnenkort actie te nemen.

Aanbevolen – Het programma/project kan zijn voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling.

Werkwijze ReviewTeam

Het ReviewTeam (RT) heeft zich een beeld gevormd aan de hand van een 25-tal interviews en een uitgebreide set aan documenten. Er heeft contact plaatsgevonden met de twee andere lopende onderzoeken in het IV/ICT domein van Defensie (Forrester en TwynstraGudde). Bij de bevindingen en aanbevelingen is de in het RT aanwezige kennis en ervaring met andere overheidsorganisaties en veranderoperaties benut.

Bevindingen en aanbevelingen

Defensie heeft de afgelopen jaren een zware tijd achter de rug. Een periode van enorme krimp en tal van reorganisaties. Op dat vlak zijn met veel inspanning grote resultaten geboekt, met behoud van slagkracht. Ook zijn er forse stappen gezet naar Defensie als concern organisatie. Het bewustzijn leeft dat samenwerking een onmisbaar element is voor de geslaagde operatie.

Outsourcing van IV/ICT was één van de vele prioriteiten van de Defensieorganisatie. Veel van de kritische constatering van het RT moeten gezien worden tegen de achtergrond van al deze ontwikkelingen. Tot slot: het RT is onder de indruk van de betrokkenheid en de loyaliteit van de geïnterviewden bij dit onderwerp.

1. Positionering informatievoorziening in de Defensieorganisatie

De zeven strategische functies van Defensie (anticiperen, voorkomen, afschrikken, beschermen, interveniëren, stabiliseren en normaliseren) uit de recente nota 'In het belang van Nederland' zijn alleen mogelijk als de Defensieorganisatie op alle fronten voldoet aan de volgende vier eisen:

- Adaptief
- Flexibel
- Informatiegestuurd
- Cybersecurity

Door geïnterviewden wordt gesproken over het feit dat informatievoorziening (IV) 'ons 28^e hoofdwapensysteem is' of dat 'IV ons vlees en bloed' is. Ter illustratie: was voor de Koninklijke Marechaussee de gebiedsdekkende grenzen relevant, tegenwoordig is er sprake van een informatiegestuurde organisatie. Het zogenaamde 'netcentrisch optreden' bestaande uit ad hoc netwerken die adequaat situationeel ('plug & play') moeten opereren is inmiddels business as usual. Tijdige, betrouwbare én kwalitatief hoogwaardige IV/ICT is hierbij cruciaal. In operaties is er inmiddels sprake van een volstrekt gelijkwaardige positionering tussen logistiek, personeel, materieel en IV. De oorspronkelijke scheiding tussen bedrijfsvoering ('witte ICT') en het operationele domein ('groene ICT') is vervaagd; er is sprake van een onderlinge vervlechting.

Het grote belang dat de Defensieorganisatie hecht aan IV/ICT komt naar de mening van het RT onvoldoende tot uiting in de wijze waarop de topstructuur van de organisatie is ingericht én in de aandacht die aan het onderwerp IV/ICT wordt gegeven. Dit komt onder meer tot uiting in het feit dat de CIO geen lid is van de Bestuursraad.

Tot slot nog iets over de wijze van communicatie: organiseer dit op een zodanige manier dat dit recht doet aan een aansprekende én innovatieve wijze die IV/ICT moet uitstralen. Geen dikke rapporten. Immers: the medium is the message. Denk daarbij aan zaken als een actionlab, proeftuin of een aansprekend filmpje.

Aanbeveling 1 (Kritiek): Definieer en doorleef als Bestuursraad de ambitie van Defensie op het terrein van IV/ICT
--

2. Governance

Het RT constateert dat er sprake is van diffuse rapportage- en opdrachtlijnen. Lijnverantwoordelijkheden worden onvoldoende benut. Daarnaast zijn er door de tijd veel verschillende wisselingen in governance structuur geweest. Zo is de ophanging van de automatiseringsfunctie en de vorm in de afgelopen drie jaar meerdere malen gewijzigd. Het RT constateert dat suboptimale aansturing en interpersoonlijke spanningen het gevolg

zijn. Het nemen van de verantwoordelijkheid in de lijn - voor het adequaat oplossen van deze problematiek - heeft het RT niet voldoende kunnen waarnemen.

De leermogelijkheid van VAM en OPS ten aanzien van opdrachtgever en opdrachtnemerschap ter voorbereiding op de outsourcingssituatie wordt onvoldoende benut.

Ook bij het Commandant der Strijdkrachten is voor de modernisering van IV/ICT alle draagvlak. Voor deze staf is het evident dat IV/ICT voor Defensie, zowel in offensieve als in defensieve zin, van doorslaggevend belang is. Uit de interviews is steun geproefd voor herallocatie van middelen als IV/ICT noodzakelijke extra investeringen vereist.

Het RT stelt voor om de verantwoordelijkheid voor de modernisering van de IV/ICT - gebaseerd op de gestelde Defensiebehoeften - te beleggen bij één functionaris, geborgd in de Bestuursraad. De meest aangewezen functionaris lijkt de HDBV/CIO te zijn. Het RT heeft in de interviews hiervoor veel steun geproefd.

De sturing van outsourcing als middel om die doelstelling te bereiken hoort daarmee als vanzelfsprekend bij de HDBV/CIO thuis. Hij bepaalt vervolgens welke opdrachten hij bij wie uitzet. Bijvoorbeeld: als de uitkomst van het onderzoek van Forrester is dat er geïnvesteerd moet worden in de technische infrastructuur, dan is naar de mening van het RT de HDBV/CIO daar de opdrachtgever van rechtstreeks naar de lijnorganisatie.

Voor de outsourcing kan hij een programma inrichten dat hij in de lijn belegt. De huidige projectopdracht outsourcing is gericht op het komen tot aanbesteding van IV/ICT kavels. Dit is naar de mening van het RT géén integrale opdracht. Immers: de aansturing van de overige activiteiten (zoals optuigen regieorganisatie) ligt elders.

Ons advies: bestuur *alle* noodzakelijke sporen/deeltrajecten vanuit één integraal programma en rapporteer vanuit die integraliteit over de voortgang van de verschillende onderdelen. Positioneer dit als een strategische veranderingstraject met duidelijke managementprioriteit.

Opdrachtgever - vanuit de Bestuursraad - zou de CIO moeten zijn. Borg daarmee de doorzettingsmacht bij de CIO voor de prioriteiten binnen DMO. Zo wordt ownership van de problematiek één op één zichtbaar in de eind- én uitvoeringsverantwoordelijkheid.

Tot slot: het spreekt voor zich dat de CIO zodanig moet zijn geëquipeerd middels een professioneel CIO-office dat de verantwoordelijkheid ook adequaat kan worden uitgevoerd.

Aanbeveling 2 (Kritiek): Breng de CIO in charge

3. Validering scope van outsourcing

Uit de interviews is gebleken dat Defensie samenwerking met marktpartijen nodig heeft om invulling te geven aan de huidige continuïteit en de ambities van de organisatie. Defensie kan het niet alleen.

Defensie heeft destijds zorgvuldig gekeken naar de verkaveling. Diverse alternatieve zijn breed gewogen. Er is een keuze gemaakt voor twee kavels:

- het ICT kavel, gericht op infrastructurele voorzieningen
- het IV kavel, gericht op applicatieve voorzieningen

Het RT heeft in de gesprekken geen argumenten gevonden die aanleiding geven om deze keuze te heroverwegen. Tevens zijn er geen nieuwe feiten geconstateerd die hiertoe aanleiding geven. Vasthouden aan de keuze voor twee kavels is een verantwoorde en logische keuze. Dit is ook in lijn met de ervaringen en best practices zoals die nu in markt zijn waargenomen.

Sinds 2011 zijn er nieuwe inzichten ontstaan. Dit betreft onder meer het belang van informatiebeveiliging (Snowden, KPN), het tempo van de ontwikkelingen in het ICT domein (Bigdata, Cloud, mobiel, 3D printing) en de vervaging van de traditionele grenzen tussen de IV/ICT in bedrijfsvoering en operatie. Er ontstaat veel discussie over outsourcing, omdat de organisatie niet gerust is over de gevolgen van de nieuwe inzichten. Het RT heeft niet gezien dat deze nieuwe inzichten op een adequate manier worden meegenomen in de outsourcingstrategie.

Het RT is van mening dat de scope van de aanbesteding dient te worden herijkt langs de volgende lijnen:

- Neem de meerjarige de visie waar IV/ICT Defensie naar toe gaat. Met als basis de Nota 'In het belang van Nederland';
- Expliciteer de kerntaken die zich *niet* lenen voor outsourcing;
- Op basis van beschikbare kennis en rapportages, concretiseer de korte, middellange en lange termijn acties;
- Definieer SMART de doelstellingen voor outsourcing. Maak deze expliciet zodat in het verloop van het traject ook kan worden gerapporteerd over de realisatie – en daarmee dus de verzilvering – van die doelstellingen;
- Actualiseer de uitgangspunten voor outsourcing op basis van de gewijzigde ontwikkelingen. Neem hierbij de recente ontwikkelingen met betrekking tot beveiliging, Cybersecurity en Bigdata expliciet mee;
- Stel een business case op als kader voor de outsourcing. Actualiseer die business case met enige regelmaat én zet de business case in als fundamenteel stuurmiddel, ook gericht op het verzilveren van de toekomstige baten;
- Borg de keuze van de scope in de bestuursraad en bij de medezeggenschap. Creëer eigenaarschap in de Bestuursraad;
- Borg dat deze in alle Defensiegeledingen in de top 5 van IV/ICT-prioriteiten komt én blijft;
- Borg dat de koers doorgezet wordt en heroverweeg de koers en doelstelling alleen op basis van zwaarwegende zaken.

Aanbeveling 3 (Kritiek): Herijk de scope van de outsourcing. Hou vast aan de keuze voor twee kavels

4. No regret investeringen in ICT

De laatste grote investeringen in ICT hebben plaatsgevonden in 2008. Sindsdien hebben er geen investeringen van betekenis plaatsgevonden. Dat betekent dat zich de laatste zes jaar een situatie van 'op-de-plaats-rust' heeft voorgedaan. Het RT vindt het dan ook verstandig dat Defensie dit nu laat onderzoeken (Forrester-onderzoek).

De ICT omgeving is niet adequaat ingericht en aangepast op de huidige eisen en wensen. Daarnaast is de omgeving niet stabiel. Het gebeurt frequent dat de 'omgeving' plat gaat. Naast het feit dat dit bij de medewerkers onrust geeft en werken niet mogelijk maakt, kan dit ook risico's met zich brengen voor de opslag van gegevens en kan het leiden tot onacceptabele situaties. Dat is voor een crisisorganisatie meer dan ongewenst.

Zoals ook door de ambtelijke en politieke leiding is geconstateerd heeft het RT sterke signalen gekregen dat de ICT-infrastructuur en rekencentra dringend aan verbetering toe zijn om end-to-end service te kunnen blijven leveren. Dergelijke voorzieningen zijn onontbeerlijk om de afgesproken servicelevels binnen de Defensieorganisatie te kunnen garanderen.

Dit betekent op basis van de uitkomsten van Forrester zo nodig investeren in de datacenters en de overige ICT-infrastructuur. Niet uitgesloten is dat het gaat om investeringen die toch moeten en geen langer uitstel dulden zonder grote potentiële risico's voor de Defensieorganisatie. De huidige situatie waarbij rekencentra onder meer niet dubbel redundant zijn uitgevoerd vormt vanuit ICT-oogpunt een grote kwetsbaarheid en kans op discontinuïteit. Weeg deze risico's en neem vervolgens passende maatregelen. Een 'freeze' periode is daarbij niet aan de orde.

Maak daarbij - zo mogelijk - gebruik van bestaande raamovereenkomsten. Onderzoek of Defensie deze investeringen separaat kan aanbesteden. De contractvorming moet zodanig zijn ingericht dat deze overeenkomsten zelf kunnen worden overgedragen aan een later te contracteren 'outsourcingpartner', dan wel het contractmanagement van die overeenkomsten kan worden belegd bij een contractpartij.

Aanbeveling 4 (Essentieel): Onderzoek met voorrang de datacenters en de overige ICT-infrastructuur en investeer zonnodig

5. Innovatie

Het leveren van continuïteit heeft te allen tijde de hoogste prioriteit. De focus van de ICT/IV leverancier(s) zal ook gericht moeten zijn op het leveren van continuïteit.

Daarnaast is het belang van innovatie groot voor de Defensie organisatie. Het risico is dat bij outsourcing door de dominantie van continuïteit de innovatiekracht wordt gedecimeerd tot sluitpost. Zorg dat de spanning tussen continuïteit en innovatie niet in het contract terecht komt.

Een outsourcingstrategie gericht op de huidige situatie bevordert de innovatie niet. Voor het RT zijn twee sporen aan de orde:

- Benoem innovatie separaat in het contract, met een separate geldstroom;
- Behoudt daarnaast de mogelijkheden binnen Defensie om naar eigen keuze en eigen wensen innovatieve initiatieven te ontplooiën met derden, ook buiten de contractpartij om. Reserveer hier apart innovatiebudget voor.

Van gedragen afspraken tussen projectteam en VAM, de toekomstige regieorganisatie, over de prestaties en besturing van de te kiezen marktpartij is het RT niet gebleken.

Aanbeveling 5 (Essentieel): Borg innovatie in de outsourcingstrategie

6. Outsourcingstrategie

Op basis van de uitkomst van de herijking wat Defensie wil outsourcen (hierboven onder punt 3), de vaststelling wat de noodzaak is van verbeteringen in huidige status in de komende drie jaar (onder punt 4) en de wijze waarop tegen innovatie en de wijze waarop deze tot stand kan komen wordt aangekeken (onder punt 5) komt vervolgens het bepalen van de outsourcingstrategie aan de orde. Outsourcing is daarmee middel geworden in een ICT-strategie en geen doel op zichzelf.

Het RT neemt waar – nadat het besluit tot outsourcing is genomen - dat blijvend verschillende visies worden geuit op de beste wijze van outsourcen en die zich zelfs in 'kampen' uiten. Deze lopen uiteen van:

- niet doen;
- terughoudend vanuit beveiligingsoptiek;
- gefaseerd of transformerend vanuit haalbaarheidsoverwegingen;
- noodzakelijk omdat Defensie het niet alleen kan in een of twee kavels;
- in samenwerking vanuit beheersingsoptiek en terugvaloptie;
- tot zo volledig mogelijk met alleen behoud regiefunctie, omdat alleen dan financieel en innovatief voordeel kan worden behaald.

Ook is geconstateerd dat in de Bestuursraad twijfel heerst.

Het RT stelt verder vast dat in het projectteam zelf geen eenduidig oordeel aanwezig is. In de uitwerking is bijvoorbeeld niet gekozen voor het uitgaan van de Ist of de Soll-situatie. Er is sprake van een gevoel van slechte betrokkenheid van JIVC en OPS, waardoor het zicht op de feitelijke situatie niet duidelijk is. Maar ook de gewenste situatie wordt niet helder gemaakt, waardoor de keuze voor welke wijze van contractering niet goed te maken is. Met de marktpartijen wordt evenmin in meer openheid toegewerkt naar een volgende fase.

Voor het RT zijn de volgende criteria van belang bij het bepalen van de strategie:

- er moet ruimte zijn voor onmiddellijke verbeteringen: een 'freeze' periode is niet aan de orde;
- de personele gevolgen mogen niet worden onderschat gezien het vastgestelde draagvlak en de geproefde onzekerheid;
- de informatiebeveiligingsissues moeten worden geadresseerd;
- het traditionele onderscheid tussen groen (operatie) en wit (bedrijfsvoering) wordt opgeheven. Gedacht kan worden - vaak situationeel bepaald - aan strategisch versus niet-strategisch en/of maken versus gebruik;

	Niet-Strategisch	Strategisch
Maken		
Gebruik		

- er wordt in een time-box principe gewerkt van maximaal drie jaar, mede gelet op de zittingsduur van verantwoordelijke sleutelpersonen;
- de outsourcing moet zich bewegen binnen de bandbreedte van een geaccepteerde business case;
- innovatie mag niet worden belemmerd door outsourcing, integendeel, innovatie moet zich uitstrekken over de te outsourcen onderdelen en ruimte geven voor daarnaast opkomende initiatieven;
- de outsourcing gaat uit van een Soll-benadering;
- de uitwerking dient plaats te vinden in relatie met de ontwikkelingen binnen de Compacte Rijksdienst.

Hierop gebaseerd moet onderzocht worden hoe het beste met de markt om te gaan. Van belang is dat contractflexibiliteit uitgangspunt is. Defensie is gezien haar aard niet een organisatie die zich voor een groot aantal jaren en detail kan vastleggen. Verder vraagt de mate van volwassenheid van de organisatie om fasering in de transitie. Ook daar zal ruimte voor moeten zijn. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen Defensie en markt zal ook bijzondere aandacht moeten hebben. Van uitlevering van regie mag in ieder geval geen sprake zijn.

Zoals eerder is aangegeven, is de oorspronkelijke aanname van twee kavels een verantwoorde keuze. In een volwassen omgaan met de markt wordt verkend welke vorm van aanbesteding het beste aan deze criteria voldoet. Uitgangspunt wordt de meerwaarde die de markt kan bieden op deze behoefte van Defensie.

Aanbeveling 6 (Essentieel): Herijk de outsourcingstrategie

7. Sturen op verantwoordelijkheden

Het RT stelt vast dat Defensie twee gezichten lijkt te kennen: die van de slagvaardige krijgsmacht die in missies met vertrouwen haar operationaliteit laat zien, én die van de Haagse bureaucratie, maar zorgvuldigheid en angst voor misstappen de boventoon voeren. Waar in de wandelgangen nog wel wordt verteld wat je er van vindt, is dat in de vergaderzaal veel minder aan de orde: veel meer in de mond zoals het RT meerdere malen heeft gehoord. Helderheid in governancelijnen is lastig te realiseren, elkaar aanspreken op 'afpraak = afspraak' of op performance is blijkbaar niet de heersende cultuur.

Het RT trof vele en omvangrijke nota's en rapporten aan, in onbalans met het zoeken van de dialoog. Ook is op basis van meerdere gesprekken geconstateerd dat het lerend vermogen van de organisatie onvoldoende sterk is ontwikkeld.

Voor het slagen van een operatie als het bereiken van een outsourcingtraject gaat het heel anders dan bij het regelen van een missie. Het RT neemt waar dat het verlies van tempo grote gevolgen heeft. Draagvlak verdwijnt als sneeuw voor de zon. Wisseling van de wacht doet discussies opnieuw oplaaien. Historische binding aan een besluit bestaat niet. Het uitvoeren van een besluit wordt niet gezien als logisch en normaal. De vrijheid wordt genomen om het ook niet te doen, zo wordt het RT bij herhaling gezegd.

Onvoldoende koersvastheid en overtuiging leidt tot meerdere 'kapiteins op het schip' (Tweede Kamer, vertegenwoordigers van markt en industrie, intern).

Het RT constateert dat het project outsourcing in zekere zin in de lijn is ondergebracht door de projectleider te laten rapporteren aan de directeur DMO. Door het niet volledig vrijstellen voor de taak van projectleider, het geven van een te beperkte deelopdracht, het niet aanvaard worden in zijn rol, en onvoldoende sturing en ondersteuning krijgen, is er een hybride situatie ontstaan. Tenslotte blijkt dat outsourcing ook niet in de top 5 van de managementprioriteiten van het IV/ICT-domein voorkomt.

Het RT beveelt aan bij de uitwerking van omvangrijke opdrachten een programmatische aanpak te kiezen, geborgd in de lijn. Maak daarbij gebruik van de bestaande methodes, zoals Managing Successful Programs (MSP). Binnen het concern Rijk zijn hier goede ervaringen mee.

Daarnaast geeft het RT in overweging mee om te investeren in houding en gedrag programma's opdat het huidige patroon wordt doorbroken. Het RT adviseert om daarbij kennis te nemen van best practices die binnen de Rijksdienst op dat gebied zijn gerealiseerd (o.a. Rijkswaterstaat).

Aanbeveling 7 (Kritiek): Geef de aansturing van het outsourcingtraject vorm als een integraal programma. Beleg het opdrachtgeverschap bij de HDBV/CIO én veranker het opdrachtnemerschap in de lijn

Samenvattende beantwoording vraagstelling

1. *Is de governance van de projectuitvoering, binnen de geschetste context, helder en eenduidig geregeld?*

Het RT is van mening dat de governance van het project niet passend is bij de aard, de omvang en het karakter van het project. Zie de bevindingen onder punt 2.

2. *Zijn alle relevante 'stakeholders' voldoende betrokken?*

Het RT is van mening dat de betrokkenheid van alle stakeholders aanwezig lijkt. De daadwerkelijke betrokkenheid van alle geledingen is onvoldoende in relatie tot de betekenis, omvang en consequenties van het vraagstuk.

3. *Is er (nog steeds) sprake van voldoende draagvlak?*

Er is door het RT – behoudens bij het personeel – draagvlak voor outsourcing van IV/ICT geconstateerd. Het RT constateert echter wel dat de volgorde der dingen (strategische waarde IV, status van de ICT, eenduidigheid over de scope, beveiliging, rol markt) bij de huidige spelers niet voldoende is doorleefd. Draagvlak is diffuus geworden door de lange doorlooptijd van het traject en de ontwikkelingen. Dit geeft ruimte aan invulling van verschillende eigen belangen.

4. *Is er in voldoende mate voorzien in de benodigde, objectiveerbare, randvoorwaarden?*

Randvoorwaarden voor de uitvoering van een succesvol programma outsourcing zijn onvoldoende ingevuld. Zie de bevindingen onder punten 2 en 7.

5. *In hoeverre spelen er moeilijker objectiveerbare aspecten een rol bij de projectvoortgang?*

Ook het RT heeft vastgesteld dat onderlinge verhoudingen en cultuuraspecten een negatieve rol spelen bij de projectvoortgang.

6. *Wat is de opvatting van het review team, ook op basis van eigen kennis en ervaring, over de door Defensie gemaakte keuzes voor de verkaveling?*

Het RT is van oordeel dat de gemaakte keuze voor de verkaveling goed verdedigbaar is en marktconform. Er is geen aanleiding om hier van af te wijken. Gelet op de noodzaak tot investering in infrastructuur en datacenters dient een gefaseerde uitwerking en uitvoering aandacht te krijgen. Dit is te realiseren binnen de keuze voor twee kavels.

7. *Wat is, gelet op het antwoord op bovenstaande vragen, uw advies voor de organisatie en voortzetting van het project outsourcing IV/ICT?*

In de bevindingen en aanbevelingen is hier antwoord op gegeven.

Appendix A

Doelen Gateway™ Review 0: Strategie en bereik

Tijdens de OGC Gateway Review 0 kan in elke fase van een programma getoetst worden in hoeverre een programma op koers ligt, waarbij de bestaansgrond voor het programma en de planning als uitgangspunt worden genomen. Daarnaast toetst het RT de aanpak, de beoogde resultaten en de voortgang van de trajecten die onderdeel van het programma uitmaken (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de overige OGC Gateway Reviews is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de manager nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de OGC Gateway Review 0 ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid.

In dit type Gateway kunnen onder andere de volgende vragen aan bod komen:

- Is duidelijk welke resultaten er gehaald worden en waarom dat nú moet?
- Past de verandering binnen de strategische koers van de organisatie(s)?
- Is er vertrouwen dat de programma-aanpak tot succes gaat leiden?
- Is er aansluiting met andere programma's en projecten?
- Zijn de belanghebbenden in beeld en is hun steun verzekerd?
- Is er een realistische planning en effectieve controle van de voortgang?
- Is er een passende sturing voor de huidige programmafase?
- Zijn de benodigde financiële en andere bronnen beschikbaar?
- Beschikt het programmateam over de juiste kennis en ervaring?
- Wat is er nog nodig om de volgende fase in te kunnen gaan?

