



## Evaluatie van het project Uitbesteding Cateringdiensten Defensie

Datum 31 augustus 2016  
Status Definitief  
Kenmerk 2016-000013278



## Colofon

Titel	Evaluatie van het project Uitbesteding Cateringdiensten Defensie
Auteur(s)	dhr. P.J. Snoep  lkol C.M.A.L. Habraken, mw. F.M. Kunneman, dhr. J.H. Meijer, dhr. R.M.S. Niamat
Bijlagen	1
Inlichtingen <sup>1</sup>	<b>Auditdienst Rijk</b> dhr. P.J. Snoep 06-12707109 p.j.snoep@minfin.nl

<sup>1</sup> De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het rapport over dit onderzoek is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Het opdracht gevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, plaatst het rapport binnen zes weken op de website van de Rijksoverheid, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.



## Samenvatting

In dit rapport analyseren we de wijze van besluitvorming en de tijdsduur van het project Uitbesteding Cateringdiensten Defensie (UCD). Onze analyse is gebaseerd op bestudering van gedocumenteerde feiten en interviews met betrokkenen. Uit het feitenrelaas en de toelichtingen van betrokkenen hebben wij vier verklarende factoren kunnen afleiden die aanleiding geven tot zes leerpunten.

### ***Het algemene beeld***

Wij constateren dat Defensie in dit dossier niet in staat is gebleken om vooraf al bekende, en tijdens het project opdoemende, hindernissen weg te nemen. In tussenrapportages, externe adviezen en in onze interviews weet men haarfijn de vinger op de zere plek te leggen en aan te geven wat er op sommige momenten nodig is om het project UCD op juiste wijze in te richten en uit te voeren. Desondanks heeft UCD geen enkele tijdsplanning gehaald.

In diverse besprekingen valt het ons op dat bij Defensie de voorkeur uitgaat naar nog duidelijkere verantwoordelijkheidstellingen, nog meer nadruk op rolvastheid en steviger handhaven van afspraken. Dat is inderdaad nodig maar wij denken dat het niet afdoende zal zijn om volgende soortgelijke projecten (in één beweging 800 fte bij marktpartijen onderbrengen) wel beheerst te laten verlopen. Met alleen de versterkte inzet van dezelfde middelen mag men geen andere uitkomsten verwachten. We hebben de 'sociologie' van Defensie niet helemaal doorgrond maar hebben genoeg aanwijzingen dat ook, en vooral vaker, een onderlinge open dialoog nodig is over onzekerheden die nu eenmaal horen bij projecten als UCD. Samen zoeken naar wat werkt door in gesprek te blijven, is productiever dan vasthouden aan het gevoel om 'in control' van de eigen deeltaak te moeten zijn. Het vergt dus een andere houding om de Defensieorganisatie te zien als een sterk van elkaar afhankelijk en telkens wijzigend relatienetwerk waarmee gewerkt kan worden. In onze leerpunten en aanbevelingen benadrukken we dat oplossingen niet altijd direct om de hoek liggen, besluitvorming niet altijd hiërarchisch hoeft te zijn en dat door onzekerheden vaker te bespreken er productievere stappen kunnen worden gezet.

### ***De verklarende factoren***

#### *Ineffectieve governance en projectverantwoordelijkheid zonder macht*

Zonder een helder georganiseerde en adequaat werkzame governance kan een project niet succesvol zijn, zoals de UCD casus toont. Er was, ondanks (diverse vormen van) de Stuurgroep Sourcing, het Programmabureau Sourcing (PBS) en de Begeleidingsgroep Sourcing bij het Commando Dienstencentra (CDC), op centraal niveau onvoldoende sturing op kwesties of ontwikkelingen die het outsourcing project kunnen belemmeren in het tijdig behalen van het beoogde resultaat. Het beeld van onvoldoende mandaat, onvoldoende doorzettingsmacht, gebrekkige bestuurlijke aandacht en aanspreekgedrag, lange en langdurige besluitvormingslijnen, langdurige onduidelijkheid rond cruciale thema's en randvoorwaarden, een preciaire verhouding met de bonden en het ontbreken van effectieve reflectiemomenten, wijst hierop.

Het project UCD is afhankelijk van veel randvoorwaarden en functionarissen die buiten de directe beïnvloedingssfeer van het project liggen. Zo ontstaat de situatie dat velen betrokken zijn maar ook dat weinigen betrokkenheid voelen. Althans, meerdere geïnterviewden voelden weinig 'ownership' in delen van de organisatie. De bestuurlijke aandacht voor UCD was niet structureel en vrij passief.

Doordat de verschillende benodigde verantwoordelijkheden op verschillende plaatsen in de organisatie belegd waren, ontstond ruimte voor alle betrokkenen om hun eigen agenda's te volgen en in te brengen. De projectleider was niet in de hiërarchische positie om resultaten af te dwingen en was afhankelijk van vele anderen op cruciale beleidsonderdelen en van de formele besluitvormingskanalen, waardoor sturen op tijd een illusie bleek.

#### *Weinig draagvlak voor omvangrijke 'big bang' outsourcing*

Helder communiceren is van groot belang om draagvlak en begrip voor het UCD project te creëren en te behouden. In het UCD project is wel een en ander gecommuniceerd maar er is geen effectief en bestendig communicatiebeleid ingezet. Zo kan het gebeuren dat twijfels uit 2012 over nut en noodzaak van UCD ook in 2015 nog leven, dat de beleving persisteert dat UCD vooral een politiek besluit is, dat de vooraf voorspelde emotionele beleving, de onrust bij het personeel en onduidelijkheid rond de financiële opbrengsten (besparingen) gedurende het gehele project belangrijke kwesties zijn gebleven, dat misverstanden tussen bonden en Defensie over uitgangspunten niet zijn uitgesproken en dat door de afgeschermdde wijze van overleg met de bonden een bredere dialoog uitbleef.

#### *De tijd verstrijkt en de context wijzigt*

Het project UCD heeft langer geduurd dan iedereen vooraf dacht. Dat lijkt eigenlijk sluipenderwijs te zijn gegaan van het ene naar het andere besluitvormingmoment. De 'lage lonen' passage in het regeerakkoord van het kabinet Rutte II en de gelijktijdige reorganisatie bij Paresto die efficiency opleverde holde het draagvlak voor UCD verder uit.

#### **De leerpunten en aanbevelingen**

Had het sneller gekund? Ja, en er zijn verbeteringen denkbaar die het project hadden kunnen versnellen. Aan de andere kant hebben 'processen' in dit complexe en omvangrijke dossier, in de context van een overheidsorganisatie, vaak hun tijd nodig. Wij hebben geen 'quick fixes' ontdekt en presenteren geen overzicht met SMART actiepunten die bij uitvoering ervan zullen leiden tot een 'mission accomplished'. Integendeel, de leerpunten hebben vooral betrekking op cultuur- en gedragsaspecten. Wij adviseren daarom dat (toekomstige) betrokkenen met elkaar in dialoog gaan over de betekenis van de leerpunten, ook in samenhang, voor soortgelijke toekomstige projecten. Wij formuleren daartoe in elk hoofdstuk enkele aanbevelingen.

In dit rapport zijn leerpunten en aanbevelingen opgenomen rond de volgende thema's:

#### *Heldere opdrachtformulering en doelstelling is onmisbaar*

Het ontbreken van een eenduidig projectdoel is één van de oorzaken van onduidelijke communicatie en misverstanden tussen betrokken partijen. Deze onduidelijkheid heeft lang voortbestaan. Zonder eensgezindheid en duidelijkheid over het doel zal besluitvorming tijdens het UCD project altijd in twijfel worden getrokken. Wij bevelen aan de besluitvorming inzake projecten aan te scherpen om ontsparingen in het begin van een project en ongewenste effecten en /of gedrag in de loop van het project, te vermijden. Maak daarbij concreet op welke wijze besluitvorming nodig is om te komen tot een heldere (project)doelstelling en/of snellere bijsturing als dat te lang duurt en er ongewenste effecten optreden.

*Sturing in het project brengen en reflectiemomenten inbouwen*

Er zijn overduidelijk tekortkomingen in de governance van het project UCD. Wij bevelen aan te bespreken welke oorzaken aan deze feiten ten grondslag liggen en concreet te maken hoe deze, vaak vooraf al bekende, en soms hardnekkige hindernissen in de governance kunnen worden vermeden en/of weggenomen. Besteed hierbij ook aandacht aan het vervangen van vanzelfsprekende ('zo doen we dat hier nu eenmaal') maar ook vaak disfunctionele werkwijzen bij projecten als UCD.

*Verantwoordelijk zijn zonder zeggenschap is lastig*

Het project UCD is afhankelijk van veel randvoorwaarden en functionarissen die buiten de directe beïnvloedingssfeer van het project liggen. Velen waren betrokken maar weinigen voelden betrokkenheid. De verschillende benodigde verantwoordelijkheden waren op verschillende plaatsen in de organisatie belegd waardoor ruimte voor betrokkenen ontstaat om hun eigen agenda's te volgen en in te brengen. De projectleider was niet in de hiërarchische positie om resultaten af te dwingen op cruciale beleidsonderdelen en afhankelijk van vele anderen in de formele besluitvormingskanalen waardoor sturen op tijd een illusie bleek. We bevelen aan concreet te maken welke randvoorwaarden nodig zijn om 'zonder macht' toch resultaatverantwoordelijk te kunnen zijn en binnen de gestelde planning een voor iedereen overtuigende business case te presenteren. Het op consequente wijze herijken van business cases maakt hier onderdeel van uit.

*Sturen op tijd is kwestie van zakelijk doorpakken en bestuurlijke aandacht*

Aandacht voor sturen op tijd was er vooral op het projectniveau, op bestuurlijk centraal niveau grotendeels niet. De bestuurlijke aandacht voor UCD was niet structureel en vrij passief. Op geen enkel moment zijn er bestuurlijke consequenties verbonden aan het steeds maar moeten rapporteren van uitstel. Het leerpunt is dat een zakelijker en opener onderlinge verhouding op centraal niveau helpt om te sturen op tijd en om groeiende problemen te vermijden. We bevelen aan concreet te maken hoe zakelijker en directere omgangsvormen kunnen worden geïntroduceerd in een op consensus gerichte werkomgeving waarbij ook persoonlijke opvattingen een rol spelen.

*Duidelijker en zakelijker communiceren is cruciaal voor draagvlak*

De diverse bevindingen rond het ontbreken van draagvlak hebben allen een sterk communicatief aspect. Helder communiceren is van groot belang om draagvlak en begrip van het UCD project te creëren en behouden, zelfs als er inhoudelijke meningsverschillen blijven bestaan. In het UCD project is natuurlijk een en ander gecommuniceerd maar er is geen effectief en bestendig communicatiebeleid ingezet. Tevens creëren communicatie uitingen de gelegenheid om met elkaar in gesprek te raken en zo potentiële misverstanden voorkomen. Wellicht had zo ook sneller de informatiepositie bereikt kunnen worden om een punt te zetten achter het UCD project. We bevelen aan voor een volgend soortgelijk project wel een effectief communicatiebeleid te ontwikkelen en de uitvoering ervan te volgen.

*Beperk de duur van een project zo veel mogelijk*

UCD heeft langer geduurd dan iedereen vooraf dacht en gewent had. Dat lijkt eigenlijk sluipenderwijs te zijn gegaan. Als men constateert dat een project langer gaat duren, houdt dan rekening met een eventueel verschuivende context, belangen en prioriteiten en calculeer in hoe je daarmee omgaat. We bevelen aan om op de redenen van een langere tijdsduur te reflecteren. Probeer de tijdsduur van projecten zoveel mogelijk te beperken en als dat toch onvermijdelijk is, geef dan meer aandacht aan een wijzigende (politieke) context en mogelijk afnemend draagvlak.

## Inhoud

### **Samenvatting—5**

#### **1 Inleiding—11**

- 1.1 Aanleiding—11
- 1.2 Opdracht en vraagstelling—11
- 1.3 Onderzoek met aandacht voor zowel feit als beleving—11
- 1.4 Beperkingen—11

#### **2 UCD in vogelvlucht en leerstrategie—13**

- 2.1 Inleiding—13
- 2.2 Periode 2004 tot eind 2008: Lange aanloop naar sourcingtoets—13
- 2.3 Periode 2009 tot medio 2011: Van sourcingtoets tot projectopdracht—13
- 2.4 Periode mei 2011 tot eind 2012: Weinig voortgang met project UCD—14
- 2.5 Periode 2013 tot medio 2015: Project UCD komt langzaam op stoom—15
- 2.6 Periode medio 2015 tot oktober 2015: Op weg naar een besluit—16
- 2.7 Leerstrategie—18

#### **3 Verklarende factoren: Ineffectieve governance en projectverantwoordelijkheid zonder macht—20**

- 3.1 Inleiding—20
- 3.2 Verklarende factor: Ineffectieve governance—20
  - 3.2.1 Geen eensgezindheid over de opdracht voor UCD—20
  - 3.2.2 Waartoe UCD?—21
  - 3.2.3 Leerpunt en aanbeveling: Heldere opdrachtformulering en doelstelling is onmisbaar—21
  - 3.2.4 Gebrekkige governance—22
  - 3.2.5 Leerpunt en aanbeveling: Sturing in het project brengen en reflectiemomenten inbouwen—25
- 3.3 Verklarende factor: Sturing op projectniveau – verantwoordelijkheid zonder macht is een wankel fundament—25
  - 3.3.1 Regie zonder macht—25
  - 3.3.2 Sturen op tijd vanuit een afhankelijke positie—26
  - 3.3.3 Optimistisch starten—27
  - 3.3.4 Business cases en andere financiële studies—27
  - 3.3.5 Leerpunt en aanbeveling: Verantwoordelijk zijn zonder zeggenschap is lastig—29
  - 3.3.6 Leerpunt en aanbeveling: Sturen op tijd is kwestie van zakelijk doorpakken en bestuurlijke aandacht—29

#### **4 Verklarende factor: Weinig draagvlak voor omvangrijke 'big bang' outsourcing—31**

- 4.1 Inleiding—31
- 4.2 Argumentatie voor outsourcing in het DB is niet overtuigend—31
- 4.3 De vooraf gevreesde knelpunten blijken zich achteraf ook voor te doen—31
- 4.4 Een zekere mate van impasse tussen "andersdenkenden"—32
- 4.5 De rol van de bonden en MC Paresto: invloedrijke partijen blijven wantrouwend—33
  - 4.5.1 De kiem van verzet—33
  - 4.5.2 Andere visie op politieke verhoudingen—33
  - 4.5.3 'Er waren geen onderhandelingen, slechts verkenningen'—34



4.5.4 Leerpunt en aanbeveling: Duidelijker en zakelijker communiceren is cruciaal—34

**5 Verklarende factor: De tijd verstrijkt en de context wijzigt—36**

5.1 Inleiding—36

5.2 De lage lonen passage—36

5.3 Reorganisatie Paresto—36

5.3.1 Leerpunt en aanbeveling: Beperk de duur van een project zo veel mogelijk—37

**6 De genoemde winstpunten van het project—38**

**7 Ondertekening—39**

**Bijlage managementrespons—40**



## 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Eind september 2015 heeft de minister besloten het project UCD te stoppen en niet over te gaan tot de aanbestedingsfase. Het project had moeten leiden tot uitbesteding van delen van de cateringorganisatie Paresto. Het project heeft forse en langdurige inzet van velen binnen en buiten Defensie gevergd en het personeel van Paresto verkeerde lange tijd in onzekerheid. Er bestaat daarom bij Defensie behoefte dit project te evalueren om ervan te leren.

### 1.2 Opdracht en vraagstelling

Onder welke feiten en omstandigheden heeft het UCD project zich afgespeeld? Wat kunnen we ervan leren? Dat zijn de belangrijkste vragen die bij velen binnen Defensie en bij de Tweede Kamer leven. Om hier antwoord op te kunnen geven heeft de Auditdienst Rijk (ADR), in opdracht van de Secretaris-generaal van Defensie (SG), in de eerste helft van 2016 een evaluatieonderzoek uitgevoerd. Hierbij staat het formuleren van leerpunten op de aspecten besluitvorming en doorlooptijd centraal. De kernvraag waarop in dit rapport antwoord wordt gegeven, is:

***Wat zijn de leerpunten voor de betrokkenen bij het project UCD, en voor het Ministerie van Defensie in het algemeen, voor toekomstige (out)sourcing projecten?***

De wens om vooral aandacht te besteden aan besluitvorming en doorlooptijd levert initiële richtinggevende vragen op, als onderdeel van de beantwoording van de hoofdvraag. Voor het aspect besluitvorming zijn deze vragen: 'hoe is Defensie tot het besluit gekomen om 'de catering' uit te besteden?', op welke wijze is getracht dit besluit uit te voeren?' en 'hoe en waarom is het project uiteindelijk beëindigd?'. Voor het aspect doorlooptijd zijn richtinggevende vragen: 'wat zijn de redenen van de lange doorlooptijd van het project UCD?' 'hoe is het aspect 'tijd' beheerst?' en 'welke mogelijkheden waren er om de doorlooptijd van dit sourcingproject te verkorten?'.

### 1.3 Onderzoek met aandacht voor zowel feit als beleving

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van een documentenanalyse (uitmondend in een feitenrelaas) en tientallen semigestructureerde interviews met betrokkenen.

In de aanloop naar dit onderzoek spraken betrokkenen over mogelijke verklaringen voor de doorlooptijd en de wijze waarop besluiten zijn genomen. Daarbij is onderkend dat naast de instrumentele, inhoudelijke kant van het project, de diversiteit aan motieven en drijfveren bij de vele (groepen van) belanghebbenden een rol speelde. Het gaat dan over de diverse brillen ('frames') die belanghebbenden opzetten om vanuit hun optiek duiding te geven aan de gebeurtenissen in en rond UCD.

In dit onderzoek hebben we daarom zowel aan de feitelijke, inhoudelijke aspecten (hoofdstuk 2) als aan de beleving van betrokkenen aandacht besteed (hoofdstuk 3 tot en met 5). Op het oog objectieve feiten hebben voor betrokkenen verschillende betekenissen die daardoor verschillend gedrag opleveren.

### 1.4 Beperkingen

Als in dit rapport wordt geschreven over 'de bonden' is dat gebaseerd op gesprekken met de Vakbond voor Burger en Militair Defensiepersoneel (VBM), documenten zoals

die ons zijn aangereikt en meningen van de gesprekspartners die we voor dit onderzoek hebben geïnterviewd.

De voormalige SG die tot en met 2012 in functie was bij het ministerie van Defensie, en in die hoedanigheid opdracht heeft gegeven voor de sourcingagenda en UCD, was ten tijde van ons onderzoek om gezondheidsredenen niet beschikbaar voor een gesprek. We hebben wel gebruik kunnen maken van zijn commentaar op een conceptversie van dit rapport.

## 2 UCD in vogelvlucht en leerstrategie

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij op hoofdlijnen het verloop van het project UCD. Om een compleet beeld te geven, gaan we ook kort in op de lange aanloop naar het besluit tot het traject van outsourcing van delen van de cateringdienstverlening. We lichten toe op welke wijze we invulling hebben gegeven aan het formuleren van de gevraagde leerpunten.

### 2.2 Periode 2004 tot eind 2008: Lange aanloop naar sourcingtoets

In 2004 wordt de cateringdienstverlening bij Defensie centraal georganiseerd en het agentschap Paresto opgericht. Cateringdienstverlening wordt niet gerekend tot een kerntaak van Defensie en Paresto staat daarom vanaf het begin op de nominatie om te worden uitbesteed. In lijn met het Rijksbeleid is het adagium binnen Defensie voor ondersteunende diensten: "uitbesteden tenzij". Paresto krijgt de opdracht om uit te groeien tot Meest Efficiënte Organisatie (MEO). De Competitieve Dienstverleningstoets (CDV-toets), die is voorzien voor 2006, wordt uitgesteld tot 2008. In augustus van dat jaar geeft de SG opdracht tot het uitvoeren van de sourcingtoets Paresto. Omdat vanaf begin 2008 een nieuw sourcingbeleid geldt, vervangt de sourcingtoets volgens het nieuwe beleid de CDV-toets.

### 2.3 Periode 2009 tot medio 2011: Van sourcingtoets tot projectopdracht

De sourcingtoets heeft ongeveer anderhalf jaar geduurd. Twynstra Gudde (TG) brengt in maart 2010 het eindrapport uit aan de directeur van Paresto over de uitgevoerde sourcingtoets. TG heeft drie hoofdrichtingen in het onderzoek betrokken: zelf (blijven) doen, samenwerken en uitbesteden. De hoofdrichting "samenwerken" is tijdens het onderzoek afgefallen en niet verder onderzocht. Wij hebben daarvoor geen verdere argumentatie aangetroffen. Daarop heeft TG drie scenario's doorgerekend: het "zelf doen"-scenario, het "optimaliseren"-scenario en het "uitbesteden"-scenario. Het "uitbesteden"-scenario levert een besparing op van M€ 36 over 10 jaar ten opzichte van het "optimaliseren"-scenario. Hierbij is wel rekening gehouden met volledige BTW-compensatie maar niet met pensioencompensatie. Voor het berekenen van de netto contante waarden (NCW) is op aangegeven van de Hoofddirectie Financiën & Control (HDFC) een discontovoet van 4 % gehanteerd. TG doet geen aanbeveling maar geeft aan dat op basis van het eindrapport een voorgenomen besluit mogelijk is over de hoofdrichtingen zelf (blijven) doen of het uitbesteden van grote delen van de cateringdiensten. De tijdsduur voor het doorlopen van een uitbestedingstraject schat TG op circa één jaar.

Directeur Paresto, de latere (eerste) projectleider UCD, biedt het eindrapport met een kritische aanbiedingsnota aan Commandant Commando Dienstcentra (C-CDC) aan. Hij wijst onder meer op de onderbelichting van de personele component en verwacht dat het uitbestedingstraject tot veel onrust onder het personeel zal leiden. C-CDC en de Hoofddirecteur Personeel (HDP) bieden vervolgens het eindrapport Sourcingtoets Paresto voor besluitvorming aan de SG aan. Zij zijn beiden voorstander van samenwerken met de markt als tussenstap naar uitbesteden. Het eindrapport wordt op 19 april 2010 in het Departementaal Beraad (DB) behandeld. De SG besluit dat een verdere verkenning van het outsourcing besluit in gang kan worden gezet en vraagt aan HDP en C-CDC om een nota die de inrichting van het traject schetst. In augustus ontvangt de SG gevraagde verkenningsnota met daarin de inrichting van het transitietraject.

Het geschetste traject bestaat uit acht vervolgstappen met evenzeveel beslismomenten (go/no go momenten). De doorlooptijd van het traject wordt geschat op 40 maanden.

Op 4 maart 2011, ruim zes maanden later, vraagt de SG advies aan de Centrale Medezeggenschapscommissie (CMC) over zijn voorgenomen principale besluit inzake de sourcing van de cateringdienstverlening. De CMC brengt in juni 2011 een positief advies uit, na overleg met de Medezeggenschapscommissie (MC) Paresto. Vooruitlopend op het advies van de CMC geeft de HDP eind mei namens de SG aan C-CDC opdracht om met ingang van 1 juni 2011 uitvoering te geven aan het definitieve besluit tot het ingaan van het implementatietraject van outsourcing van delen van de cateringdienstverlening (formele start UCD). C-CDC krijgt onder meer opdracht om de projectleider een Project Initiatie Document (PID) te laten opstellen. Het project moet 1 juli 2013 zijn afgerond, dit betekent een maximale doorlooptijd van 25 maanden.

In deze periode wordt feitelijk de kiem gelegd voor het latere geschil (2015) met MC Paresto. Bij de MC Paresto is, onder meer door inconsistente woordkeuzes in diverse documenten, grote onduidelijkheid ontstaan over het traject, haar (advies)rol daarin en over het feit of het om sourcing dan wel outsourcing gaat. MC Paresto stelt hierover diverse malen vragen aan de SG. Voor wat betreft de adviesrol van de MC vraagt de SG advies aan C-CDC. Laatstgenoemde ziet, in tegenstelling tot de HDP, een adviesrol voor de MC Paresto. De SG antwoordt echter op 22 april 2011 de MC dat aan de CMC advies wordt gevraagd over het principale besluit. Ook zegt de SG toe dat MC Paresto mag adviseren bij de acht vervolgstappen uit het transitietraject waar dit aan de orde is. In de opdrachtnota van mei 2011 heet het transitietraject anders, namelijk implementatietraject, en is het aantal go/no go momenten teruggebracht van acht naar drie. Ook is, op advies van de HDP, geen formele adviesrol meer weggelegd voor de MC Paresto in het sourcingtraject maar alleen nog in het daarmee samenhangende reorganisatietraject.

#### **2.4 Periode mei 2011 tot eind 2012: Weinig voortgang met project UCD**

Eind 2011 neemt de Tweede Kamer de motie-Knops (Kamerstuk 33 000 X, nr. 20) aan waarin uitbesteding aan en samenwerking met het bedrijfsleven als belangrijk streven voor Defensie wordt bestempeld.

Begin 2012 brengt KPMG het rapport Actualisering Business Case UCD uit (stap 2 uit het traject volgens de projectopdracht). Feitelijk gaat het om het berekenen van de plafondprijs Paresto aan de hand van de Public Sector Comparator (PSC) op basis van geactualiseerde cijfers. In opdracht van de MC Paresto onderzoekt TopCorp de business case. TopCorp komt onder meer tot de conclusie dat outsourcen een slechte keuze is: het kost veel meer dan het handhaven van Paresto. TopCorp schat de transitiekosten veel hoger in dan TG, onder meer als gevolg van de verwachte, hogere pensioenaanvullingen. De "second opinion" van TopCorp vormt voor Defensie geen aanleiding de koers te wijzigen.

Ondanks dat UCD inmiddels een prioritair sourcingproject is, wordt weinig voortgang geboekt. Dit komt vooral doordat aan essentiële randvoorwaarden niet is voldaan. In een bijzondere bijeenkomst van de Stuurgroep Sourcing op 5 april 2012 worden belangrijke belemmeringen geïnventariseerd waardoor UCD stagneert. De plaatsvervangend SG besluit om het project vlot te trekken: het projectteam moet worden versterkt, de projectleider moet een nieuw PID maken en de HDP moet voor medio mei 2012 vijf producten leveren.

Het gaat om een geaccordeerd cateringbeleid, de personeelsscenario's voor de afbouw en overgang van het personeel, de richtlijn voor deeltijdontslag, een antwoord over de stichtingen van het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK) en een geaccordeerd Sociaal Statuut Uitbestedingen (SSU) en bijbehorend overleg met de bonden. Deze vijf producten vormen belangrijke randvoorwaarden voor UCD. De deadline blijkt onhaalbaar en de meeste producten worden met grote vertraging gerealiseerd met als uitschieter het SSU dat als laatste op 19 juli 2013 wordt vastgesteld. Het SSU bevat bovendien een maatwerkclausule waardoor verder overleg met bonden noodzakelijk is. Het geactualiseerd PID (versie 2.0) is op 25 juni 2012 gereed en wordt op 14 augustus 2012 door de SG goedgekeurd. De projectleider schat de doorlooptijd van het project op 25 maanden zodat het omklapmoment (overgang naar de markt) is voorzien in het derde kwartaal van 2014. Het project heeft op het moment van vaststelling van het PID inmiddels een vertraging opgelopen van meer dan een jaar ten opzichte van de opdrachtnota. In de voortgangrapportage aan de Tweede Kamer van oktober 2012 is het omklapmoment uitgesteld naar 2015.

Op 29 oktober 2012 verschijnt het regeerakkoord Rutte II "Bruggen slaan" met daarin de zogenaamde lage-loonschalen-paragraaf: "Door openstelling van de laagste loonschalen kunnen flexwerkers aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zoals schoonmakers en cateringmedewerkers, gewoon weer in dienst worden genomen. De Rijksoverheid zal op dit punt het goede voorbeeld geven". Deze paragraaf haalt volgens MC Paresto en de bonden het fundament onder UCD uit.

In december 2012 worden de uitkomsten van de doorrekening van 10 personele scenario's bekend. De uitkomsten ontlopen elkaar weinig. De Stuurgroep Sourcing besluit daarop om door te gaan met UCD.

## 2.5

### **Periode 2013 tot medio 2015: Project UCD komt langzaam op stoom**

Begin januari 2013 wordt met een vertraging van een half jaar het herziene cateringbeleid vastgesteld. In februari 2013 komt verder in de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR) de uitwerking van de lage-loonschalenparagraaf uit het Regeerakkoord aan de orde. Daarin is voor Defensie een uitzonderingspositie opgenomen omdat defensiepersoneel niet tot de sector Rijk behoort maar een eigen sector vormt (sector Defensie). Tevens stelt het ICBR als randvoorwaarde dat de bedrijfsvoering van de rijksoverheid niet duurder mag worden.

De minister meldt in februari 2013 aan de Tweede Kamer dat voortgang UCD afhankelijk is van het overleg met de bonden. Het overleg over SSU ligt lange tijd stil door een conflict met de bonden over de Wet Uniformering Loonbegrip (WUL). Uiteindelijk wordt het SSU op 19 juli 2013 vastgesteld. Door de late oplevering van het SSU loopt UCD veel vertraging op. Het SSU bevat bovendien een maatwerkclausule waardoor opnieuw onderhandelingen nodig zijn over de maatwerkafspraken voor UCD. Voordat de aanbestedingsfase kan starten, moeten de maatwerkafspraken die kaderstellend zijn voor de offertes van de marktpartijen helder zijn. Defensie wil hierover voor eind 2013 duidelijkheid verschaffen.

In oktober 2013 meldt de projectleider dat het project opnieuw is vertraagd door (vooral) de late oplevering van het geactualiseerde cateringbeleid en het SSU. Het omklapmoment is voorzien voor het vierde kwartaal 2015 (planning PID 2.0: derde kwartaal 2014).

Op 11 oktober 2013 stuurt de minister voor Wonen en Rijksdienst (W&R) een brief over lage loonschalen en in- en uitbestedingen. Deze Kamerbrief vormt een uitwer-

king van de betreffende paragraaf in het regeerakkoord. Cateringdiensten worden bij het Rijk in tegenstelling tot schoonmaakdiensten niet inbesteed, maar door sociaal opdrachtgeverschap zullen werkomstandigheden en baanzekerheid van kwetsbare medewerkers worden gegarandeerd. Tevens moet rekening gehouden worden met andere factoren zoals bezuiniging op de kosten van de rijksdienst. Voor Defensie is dit aanleiding om door te gaan met UCD.

De Inspecteur Generaal der Krijgsmacht (IGK) en vervolgens de minister brengen in maart 2014 een bezoek aan Paresto. Zij spreken onder meer met het personeel, de MC en het managementteam van Paresto.

In januari en oktober 2014 worden het Ambitie- en strategiedocument respectievelijk de aanbestedingsstukken (mijlpaalproducten uit de voorbereidingsfase) goedgekeurd. De projectleider meldt in oktober 2014 verdere vertraging in de planning als gevolg van het verloop van de besprekingen over maatwerk met de bonden en de toetsing van de aanbestedingsstukken door de beide contractencommissies. Het omklapmoment verschuift naar het tweede kwartaal 2016 (planning PID 2.0: derde kwartaal 2014).

Medio 2015 is nog steeds geen overeenstemming met de bonden over het maatwerk voor UCD. De bonden hebben wel aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de overgang naar de aanbestedingsfase.

## 2.6

### Periode medio 2015 tot oktober 2015: Op weg naar een besluit

Begin juni 2015 zijn alle producten uit de voorbereidingsfase opgeleverd zodat de overgang van UCD naar de aanbestedingsfase (go/no go moment) voor besluitvorming aan de SG kan worden voorgelegd. Maar er is nog geen overeenstemming met de bonden over de personeelsparagraaf, waardoor grote onzekerheid blijft bestaan over de mate van pensioencompensatie. In de nota aan de BR van 9 juni 2015 geeft C-CDC een aantal argumenten weer op basis waarvan de BR uiteindelijk besluit om niet over te gaan naar de aanbestedingsfase en te stoppen met de outsourcing. In de nota wordt bestuurlijke consistentie het belangrijkste argument genoemd om door te gaan met outsourcing, terwijl onder de huidige omstandigheden niet tot het ingaan van het outsourcingtraject zou zijn besloten. Hierbij worden argumenten opgevoerd zoals de afname aan flexibiliteit na uitbesteding versus nieuwe inzichten om via 'out-tasking' (samenwerking met marktpartijen) de bedrijfsvoering te verbeteren en goedkoper te maken evenals de discussie over de lage loonschalen.

Desgevraagd geeft C-CDC de onderzoekers van de ADR drie overwegingen voor zijn toevoegingen. De voortdurende vertraging door het overleg met de bonden continu-

“Alles overziende geloofde ik niet dat de uitvoering van de opdracht in het voordeel van Defensie zou zijn”

eerde en als verantwoordelijk werkgever meende hij dat het niet langer verantwoord was om het personeel dat aan zijn zorg is toevertrouwd, ook na een eventueel volgende stap naar outsourcing, nog langer in onzekerheid te laten. Daarnaast bleek uit de financiële opstellingen dat het kantelpunt

voor een positieve business case ver naar achteren verschoof (voorbij 30 jaar) door de werking van het SSU, de werkgelegenheidgarantie en de hoge pensioenlasten. Een derde overweging betrof zijn twijfel aan de effectiviteit van een eenmaal ingerichte regioorganisatie op de uitbestedingcontracten. C-CDC vond dat de aandacht voor het winstmechanisme in het marktdenken tijdens het UCD project onvoldoende



was bestudeerd en ingeregeld en de bijbehorende gedragseffecten niet in de cijfers van de business case waren opgenomen.

Op dit punt, zo blijkt uit onze gesprekken, zijn de meningen van betrokken specialisten verschillend. De één vreest dat de defensieorganisatie niet goed in staat zal zijn om ervaren, en veelal grote, marktpartijen voldoende weerwoord te bieden in deze vechtmarkt terwijl de ander Defensie prima in staat acht om die klus te klaren.

De nota wordt op 12 juni 2015 in de Bestuursraad (BR) besproken. De SG stemt nog niet in met de nota, maar verzoekt C-CDC een vervolgnota op te stellen met een toelichting op een aantal zaken zoals een financiële onderbouwing en het alternatief. In de BR van 19 juni komt de vervolgnota van C-CDC aan de orde. De C-CDC schetst op hoofdlijnen een alternatief scenario voor de cateringdienstverlening, weliswaar op basis van (out)sourcing van delen van de cateringdienstverlening, maar waarbij het accent meer ligt op samenwerken dan op uitbesteden. De betreffende financiële onderbouwing bestond uit de bestaande Nota budgettaire inpassing van juni 2015. De cijfers in deze nota waren niet veranderd maar zijn in een ander perspectief geplaatst en anders gepresenteerd. Wij stellen daarom vast dat de precieze berekening minder relevant was dan de kwalitatieve overwegingen om met dit, voor sommigen 'hoofdpijndossier' te stoppen. C-CDC adviseert om het project te stoppen en niet over te gaan tot uitvraag van offertes omdat niet zeker is dat tot uitbesteding wordt overgegaan. De uitvraag zou marktpartijen belasten en bij een besluit om alsnog niet te outsourcen een negatief imago voor de overheid opleveren. Hoewel de formulering en aanbestedingsdocumenten Defensie in staat stellen niet te gunnen bij een negatieve business case, voelde voor C-CDC het uitvragen van offertes blijkbaar als een onomkeerbaar besluit tot outsourcen.

De SG wil een betere onderbouwing ('meer stevigheid') voordat kan worden besloten om echt te stoppen en besluit dat een externe partij nodig is om de betrouwbaarheid van de inschatting te valideren. SG vraagt opnieuw om een nota van C-CDC voor bespreking met de minister. In het Stafoverleg van 23 juni besluit de minister vervolgens de offerte-uitvraag op te schorten en dat zij de berekeningen wil laten valideren door Financiën. In het algemeen overleg (AO) van 1 juli antwoordt de minister op vragen van de Tweede Kamer dat ze hoopt voor 1 oktober 2015 duidelijkheid te geven over de richting van de uitbesteding.

De gesprekken met Financiën verlopen moeizaam en nemen enkele maanden in beslag. Financiën benadrukt dat zij op verzoek van de minister van Defensie naar de business case kijken, maar dat zij geen validatie uitvoeren. De criteria die Financiën voor een positieve business case hanteert zijn: een positieve netto contante waarde van de kasstroom over 20 jaar bij een discontovoet van 7 %. De reden om een discontovoet te hanteren van 7 %, ook in tijden van bijna negatieve rentes op de geldmarkten, is naar eigen zeggen vanwege de standaard risicomijdende houding van Financiën. In september zijn de gesprekken afgerond. Financiën heeft geen formeel document opgesteld met de uitkomst van de gesprekken. In een nota schetst C-CDC de uitkomst en het alternatieve traject aan de BR. Met de criteria die Financiën hanteert, is de business case volgens die berekening negatief. In het gunstigste scenario is de terugverdientijd nog altijd 15 jaar. Het alternatieve traject verloopt langs twee lijnen: verdere verbetering van de bedrijfsvoering en samenwerking met marktpartijen (out-tasking) waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van natuurlijk verloop waardoor hoge transitiekosten zijn te vermijden.

In de BR van 14 september 2015 besluit de SG de beslissing om te stoppen met UCD voor te leggen aan de minister. In het Stafoverleg met de minister van 22 sep-

tember besluit de minister te stoppen met UCD. Zij informeert de volgende dag de Tweede Kamer.

In deze periode (begin juni 2015) doet verder het College Geschillen Medezeggenschap Defensie (CGMD) uitspraak in het geschil met MC Paresto (over onder meer haar adviesrol). C-CDC krijgt op de meeste punten gelijk. Het CGMD adviseert om MC Paresto een adviesrecht zonder instemmingvereiste en zonder rechtsgang te verlenen ten aanzien van nog te nemen beslissingen in het kader van outsourcing. Door het stopzetten van UCD is het advies van het CGMD niet meer opportuun.

## 2.7

### Leerstrategie

Naar aanleiding van bovenstaand feitenrelaas constateren wij dat Defensie in dit dossier niet in staat is gebleken om, voorafgaande aan het project bekende, en tijdens het project opdoemende, hindernissen weg te nemen. In tussenrapportages, externe adviezen en in onze interviews weet men haarfijn de vinger op de zere plek te leggen en aan te geven wat er op sommige momenten nodig is om het project UCD op juiste wijze in te richten en uit te voeren. Wij vertellen in dit rapport feitelijk niets nieuws. Tevens staat vast dat men ondanks deze analyses, kennis en diverse pogingen, in de afgelopen 7 jaar<sup>2</sup> niet in staat is geweest om het traject te versnellen.

Het valt ons op dat in de commentaren op concepten van dit rapport de voorkeur uitgaat naar nog duidelijkere verantwoordelijkheidstellingen, nog meer nadruk op rolvastheid en steviger handhaven van afspraken. Dat is inderdaad nodig maar wij denken dat het niet afdoende zal zijn om volgende soortgelijke projecten wel beheerst te laten verlopen. Met alleen de versterkte inzet van dezelfde middelen mag men geen andere uitkomsten verwachten. Met dit in het achterhoofd hebben we nagedacht over het handelingsperspectief, welke leerpunten voor Defensie nuttig zijn en hoe we die het beste kunnen presenteren. Wij beschouwen leerpunten als onderwerpen of thema's waarover nagedacht kan worden om te komen tot maatregelen voor betere projecten. Het zijn dus geen concrete actiepunten. Op basis van de leerpunten formuleren we aanbevelingen met de intentie om betrokkenen ertoe aan te zetten in gesprek te gaan over de onderliggende patronen die oorzaak zijn van onze bevindingen en concrete afspraken te maken en/of acties te formuleren.

We hebben de 'sociologie' van Defensie niet helemaal doorgrond maar hebben genoeg aanwijzingen dat ook, en vooral vaker, een onderlinge open dialoog nodig is over onzekerheden die nu eenmaal horen bij projecten als UCD. Samen zoeken naar wat werkt door in gesprek te blijven, is productiever dan vasthouden aan het gevoel vooral 'in control' van de eigen deeltaak te moeten zijn. Voorwaarde hierbij is dat dit gebeurt binnen de kaders van de business case en tijdsplanning maar ook dat betrokkenen de Defensie organisatie zien als een sterk van elkaar afhankelijk en telkens wijzigend relatienetwerk waarmee gewerkt kan worden. Dit zal voor sommigen wellicht enigszins wezensvreemd en/of weinig concreet aanvoelen want het gaat meer om een (management)houding dan om concrete acties. Maar het is te leren dat oplossingen niet altijd direct om de hoek liggen, besluitvorming niet altijd hiërarchisch hoeft te zijn en dat door onzekerheden vaker te bespreken er productievere stappen kunnen worden gezet.

<sup>2</sup> De hier genoemde periode is die tussen de opdracht van de SG voor de sourcingtoets in augustus 2008 (zie paragraaf 2.2) en het besluit om het project te stoppen in september 2015 (zie paragraaf 2.6).

Deze notie komt in de diverse aanbevelingen in dit rapport, in meer of mindere mate, nog een paar keer terug als basis voor verbetermaatregelen die Defensie (eventueel) zelf zal moeten concretiseren op de leerpunten die wij aandragen.

### 3 Verklarende factoren: Ineffectieve governance en projectverantwoordelijkheid zonder macht

#### 3.1 Inleiding

Op centraal niveau en op projectniveau heeft bemoeienis met, en aansturing van, het project UCD plaatsgevonden. De inrichting en werking hiervan was op een aantal aspecten niet effectief zodat 'sturen op tijd' niet goed mogelijk bleek. In paragraaf 3.2 beschrijven we de governance aspecten op centraal niveau en in paragraaf 3.3 de aspecten met betrekking tot de UCD projectsturing.

#### 3.2 Verklarende factor: Ineffectieve governance

De daadwerkelijke start van het project UCD was 14 maanden na oplevering van het TG rapport. De opdrachtformulering en de doelstelling van het project UCD waren vervolgens voor meerdere uitleg vatbaar waarbij essentiële randvoorwaarden nog niet waren ingevuld. Daarnaast heeft ook de inrichting van de governance invloed gehad op de doorlooptijd van het project.

##### 3.2.1 *Geen eensgezindheid over de opdracht voor UCD*

Op 29 maart 2010 levert TG het sourcingrapport op. Vooruitlopend op een positief advies van de CMC geeft de HDP op 26 mei 2011, ruim een jaar na het TG rapport, aan C-CDC de opdracht om het traject van outsourcing per 1 juni 2011 te starten. Op dat moment wordt al anderhalf jaar gesproken over uitbesteding, wat gepaard gaat met bijvoorbeeld de door het personeel ervaren onrust. Dit maakt dat de ervaren 'start' van het project dus voor sommigen al eerder in de tijd lag. Wij hebben de reden van een besluitvormingstermijn van 14 maanden niet kunnen achterhalen. Enkele geïnterviewden spreken van de effecten van een demissionair kabinet.

De opdrachtformulering is voor meerdere uitleg vatbaar. De opdrachtformulering voor uitbesteding van delen van de cateringactiviteiten (van 26 mei 2011) en de vertaling daarvan door betrokkenen is tot aan het eind van het project een bron van misverstanden.

De formele opdracht luidt '[...] om uitvoering te geven aan de implementatie van het besluit om voor delen van de Defensiecatering het traject van outsourcing in te gaan'. 'Het traject van outsourcing in te gaan' klinkt duidelijk - maar hier speelt het psychologische fenomeen dat mensen horen wat zij denken dat je zegt. De 'vertaling' van de hierboven genoemde formele opdracht luidt voor sommigen 'we verkennen de mogelijkheid voor outsourcen en besluiten na ontvangst van de offertes van marktpartijen of we het doen of niet'. Dat is ook steeds de beleidslijn geweest van de minister in de Tweede Kamer. Dit heeft geleid tot misverstanden omdat het personeel en de MC van Pareto en ook betrokkenen in de BS en bij CDC, het onderscheid tussen 'we gaan outsourcen' en 'we bestuderen de mogelijkheid voor outsourcen' niet met elkaar konden rijmen. De naam Uitbesteden Cateringdiensten Defensie doet niet vermoeden dat het nog slechts gaat om een studie onder de titel 'uitvoering te geven aan het besluit om het traject van outsourcing in te gaan'. Deze verschillen in interpretatie over het doel van het project UCD bestaan tot op heden. Dat is een communicatieve tekortkoming in de governance van het project UCD. Het gevolg is een voortdurende kritische (overleg)houding van bonden en MC Pareto die heeft geleid tot vertraagde besluitvorming op voor de business cases relevante onderwerpen.

### 3.2.2 *Wartoe UCD?*

Het strategische doel van het project UCD was niet voor iedereen eenduidig en duidelijk. We hebben veel verschillende visies en mogelijke doelen langs horen komen. Was het doel kostenbesparing? Of kwam dat pas later? Kwalitatieve verbetering van de dienstverlening? Vergroten van de flexibiliteit en het innovatief vermogen? Ging het om verminderen van het overheids personeel? Teruggaan naar de kerntaak? Wilde men minder bestuurlijke drukte? Of gewoon outsourcen omdat het Kabinet en de Kamer (motie-Knops) dat destijds voorstond?

Kortom, de doelstelling was niet eenduidig. Daarom was het ook niet duidelijk welke randvoorwaarden en meetpunten gebruikt moesten worden. Er was geen sprake van een centraal en door alle belanghebbenden gedeeld doel, een resultaatverplichting voor het hele project (bijvoorbeeld 15% kostenbesparing). Wel was er sprake van een inspanningsverplichting. Deze inspanningen moesten voornamelijk gericht zijn op het voorbereiden van de aanbestedingsdocumenten voor de aanvraag van offertes van marktpartijen. Op die inspanning is niet strak gestuurd door hogere leidinggevenden waardoor deadlines steeds opgeschoven. Het projectteam heeft wel geprobeerd op het aspect tijd te sturen, maar diverse, later te benoemen, omstandigheden bemoeilijkten effectief sturen.

Uit onze interviews maken we op dat diverse betrokkenen, vanwege de onduidelijke opdracht en doelstelling, de vrijheid hadden om per gelegenheid een andere reden voor het project UCD te kunnen formuleren. Voor sommige geïnterviewden is outsourcen een doel op zich en voor anderen was outsourcen een middel om bijvoorbeeld de kosten te verlagen, kosteninzicht te vergroten, focus op kerntaken te vergroten, innovatie of flexibiliteit te krijgen. Het middel was het aflopen van een traject waarbij een go/no-go moment zou aanbreken waarop werd besloten om wel of niet te outsourcen. Door de mogelijkheid van verschillende interpretaties is in de samenwerking en het overleg tussen betrokkenen 'ruis' op de lijn ontstaan en constateren wij dat hierop 14 maanden lang bestuurlijk niet is ingegrepen. Pas in het PID 2.0 van 14 augustus 2012 is duidelijker verwoord dat het gewenste resultaat een afgerond transitieproject is en een door Defensie getekend contract voor de uitbesteding van de catering dienstverlening.

### 3.2.3 *Leerpunt en aanbeveling: Heldere opdrachtformulering en doelstelling is onmisbaar*

Een duidelijk omschreven opdracht en projectdoel werkt voor alle betrokkenen richtinggevend. Bij UCD was het ontbreken van een duidelijk doel één van de oorzaken van onduidelijke communicatie en misverstanden tussen betrokken partijen. Dit gaf betrokkenen ruimte om aan hun eigen interpretatie van de opdracht en hun standpunten daaromtrent, vast te houden terwijl juist eensgezindheid cruciaal is om voortgang te kunnen boeken. Zonder eensgezindheid en duidelijkheid over het doel zal besluitvorming tijdens het UCD project altijd in twijfel worden getrokken. Het ontbreken van een eenduidig richtinggevend doel, dus sturen zonder kompas, is het recept voor het mislukken van welk project dan ook.

**Aanbeveling** – Scherp de besluitvorming inzake projecten aan om ontsporingen in het begin van een project en ongewenste effecten en /of gedrag in de loop van het project, te vermijden. Maak daarbij concreet op welke wijze besluitvorming nodig is om te komen tot een heldere (project)doelstelling en/of snellere bijsturing als dat te lang duurt en er ongewenste effecten optreden.

### 3.2.4 **Gebrekkige governance**

Voordat we een aantal aspecten die bijgedragen hebben aan de vertraging zullen benoemen, schetsen we eerst kort de opzet van de governance rond het sourcing programma en het project UCD. De inrichting van de governance was door de jaren heen aan veranderingen onderhevig, mede door wijzigingen in de organisatie en bedrijfsvoering binnen Defensie.

De SG was opdrachtgever van het project UCD waarbij de HDP, als beleidsverantwoordelijke voor de cateringdiensten, optrad als gedelegeerd opdrachtgever. De Stuurgroep Sourcing trad sinds zijn oprichting op als stuurgroep voor alle sourcing-projecten en daarmee ook voor het project UCD. De Stuurgroep Sourcing bestond uit vertegenwoordigers van elke hoofddirectie onder leiding van de plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten (CDS) en de plaatsvervangend SG. Binnen de Stuurgroep Sourcing werden de besluitvormingsdocumenten uit het project UCD getoetst en bijgestuurd en na goedkeuring aangeboden aan het DB voor besluitvorming door de SG. Het PBS ondersteunde de Stuurgroep Sourcing daarbij. De uitvoering van het project zelf was in de lijn belegd. C-CDC was als opdrachtnemer van het project UCD verantwoordelijk voor de uitvoering en had de projectleider UCD gemandateerd om de opdracht uit te voeren. Binnen CDC was op stafniveau de Begeleidingsgroep Sourcing CDC ingericht, waarin ook de medezeggenschap, de CDS, de hoofddirecties van de Bestuursstaf (BS) evenals het ministerie van Financiën waren vertegenwoordigd. Een aantal hoofddirecties, hoewel wel uitgenodigd, liet zich meestal niet vertegenwoordigen. Elk defensieonderdeel had een dergelijke begeleidingsgroep voor de sourcingprojecten die binnen dat defensieonderdeel werden uitgevoerd.

Bij de reorganisatie van de BS eind 2013 verdween de Stuurgroep Sourcing en korte tijd later ook het PBS. De taken van de Stuurgroep worden dan belegd bij het Comité BPB, later omgedoopt tot Bestuursraad (BR). De gedelegeerde opdrachtgever van het project UCD in 2011 was de HDP vanwege zijn verantwoordelijkheid voor het cateringbeleid. In 2013 is deze verantwoordelijkheid overgegaan naar de HDBV, het gedelegeerd opdrachtgeverschap echter niet, de SG behield het opdrachtgeverschap.

#### 3.2.4.1 **Toedeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet altijd effectief**

Kenmerkend voor de inrichting van de governance was dat de besluitvormingsdocumenten in drie fora moesten worden behandeld (Begeleidingsgroep, Stuurgroep, DB). Daar vonden vaak dezelfde discussies plaats. Dit kwam de snelheid van de besluitvorming uiteraard niet ten goede. Pas met de opheffing van de Stuurgroep Sourcing verminderde het aantal fora naar twee.

De voortgang van het project UCD was in belangrijke mate afhankelijk van de tijdige realisatie van de randvoorwaarden zoals het SSU, het cateringbeleid, de scope, et cetera. PBS had onvoldoende mandaat en de Stuurgroep Sourcing onvoldoende doorzettingsmacht, om te sturen op een tijdige realisatie van de randvoorwaarden.

#### 3.2.4.2 **Gebrekkige bestuurlijke aandacht**

Volgens de projectopdracht uit 2011 moest het project UCD op 1 juli 2013 zijn afgerond. Er zijn weinig voorbeelden te vinden van (bij)sturing op het aspect tijd. Uitzondering hierop is de in paragraaf 2.4 al aangehaalde vergadering van de Stuurgroep Sourcing in april 2012 waarbij de HDP van de pSG opdracht kreeg om vijf randvoorwaardelijke producten op te leveren. De deadlines van 6 weken waren ech-

ter weinig realistisch. Veel producten zijn veel later opgeleverd. Ook verdere vertragingen als gevolg van te late realisatie van randvoorwaarden werden zonder al te veel discussie geaccepteerd. Partijen die niet (tijdig) leverden werden daar niet of onvoldoende op aangesproken.

Een groot deel van de lange doorlooptijd van UCD was te wijten aan het SSU. De gesprekken daarover kostten veel tijd. Het SSU was één van de vele dossiers waarover HDP onderhandelde met de bonden. Veel geïnterviewden gaven aan dat ondoorzichtig was of, en welke, strategische afwegingen tussen het SSU en de andere met de bonden te bespreken dossiers werden gemaakt door de HDP.

Na opheffing van de Stuurgroep Sourcing werd de stuurgroep taak eerst belegd bij het Comité BPB en later de BR. UCD was echter één van de vele onderwerpen die in deze fora aan de orde kwamen. In de praktijk betekende dit dat er minder aandacht was voor UCD dan in de Stuurgroep waarin alleen sourcingprojecten werden behandeld.

Na behandeling van het Ambitie- en Strategiedocument in januari 2014 duurde het anderhalf jaar, tot juni 2015, voordat UCD weer op de agenda van de BR kwam. Meerdere geïnterviewden gaven aan dat zij een gebrek aan eigenaarschap voelden. Het is ons niet duidelijk geworden in hoeverre zij de betrokkenen daarop hebben aangesproken.

#### 3.2.4.3 Ongelukkige combinatie van organisatorische inrichting en dominante besluitvormingscultuur

De governance rond de diverse sourcingprojecten, waaronder het project UCD, was grotendeels ingericht binnen de bestaande formele structuren in de defensieorganisatie. Daarnaast werd een programma-projectstructuur opgezet. Een gevolg hiervan is dat als vanzelf 'bemoeienis' ontstaat van veel verschillende verantwoordelijkheidsgebieden rond UCD.

Door de vermenging van de projectorganisatie met de lijnorganisatie zijn nieuwe onderlinge afhankelijkheden ontstaan en zijn lange besluitvormingslijnen gevormd waarin informatie-uitwisseling, mede door het agenderingsritme in de afzonderlijke hiërarchische lagen, veel tijd vergt. In combinatie met de heersende cultuur om bij besluitvorming consensus te zoeken of draagvlak te houden bij de (informeel) betrokken belanghebbenden, werkt deze vorm van aansturing, op het moment dat in de planning hiermee geen rekening is gehouden, vertragend. Bij het UCD project was besluitvorming op basis van consensus vanaf het begin eigenlijk niet mogelijk omdat enkele partijen met grote formele en informele invloed, zoals bonden en MC Pareto, onverzoenbare tegengestelde inzichten over het UCD project hadden. Dit was al vanaf de start van het project een duidelijk gegeven. Deze noties hebben bijgedragen aan ons leerpunt over zakelijker aansturen.

#### 3.2.4.4 Verantwoordelijkheid met weinig ervaring en invloed

UCD was voor Defensie qua omvang (ongeveer 800 fte) en impact (buiten de rijksoverheid zetten) een unieke operatie. Defensie heeft weinig ervaring met outsourcingtrajecten van deze personele omvang en impact vanuit de ondersteunende diensten. Men mocht verwachten dat na het besluit in mei 2011 om delen van de cateringdiensten buiten de deur te zetten, er snel heldere en eenduidige randvoorwaarden zouden komen waaronder een dergelijk project succesvol kon verlopen. Echter, twee jaar na het besluit had de projectleiding nog te maken met onduidelijkheid rond cruciale vraagstukken zoals het cateringbeleid, de scope van het project,

de 'spelregels' voor besluitvorming in en rond het project en de randvoorwaarden voor het maken van een business case. Er is in dit opzicht bijvoorbeeld vertraging opgetreden rond de gedetailleerd berekende impactanalyse van een nieuw cateringbeleid, de afstemmingsprocessen over welke cateringdiensten wel of niet in het UCD project thuishoren en door de goedkeuringsstappen door twee Centrale Contracten Commissies.

#### 3.2.4.5 Complicaties bij voltooiën SSU

Voor het opstellen van het SSU is de HDP verantwoordelijk. Daarvoor is overleg en overeenstemming met de bonden noodzakelijk. Veel geïnterviewden zien het overleg van HDP met de bonden als een 'autonoom' proces. Ze zijn het erover eens dat het veelal onzeker is in welke context, met welk resultaat en op welk tijdstip deze gesprekken plaatsvinden en worden afgerond. Dat idee kan reden zijn dat 'men' aansporing van HDP voor een tijdig resultaat, achterwege laat of niet escaleert als aansporing vruchteloos blijkt. Feit is dat de projectleider UCD en HDP regelmatig met elkaar overleg voerden, maar dat gewenste resultaten niet tijdig werden opgeleverd. Het heeft dan inmiddels wel anderhalf jaar geduurd - van januari 2014 tot juni 2015 - voordat het project UCD meer inzicht kreeg in de uitwerking van de maatwerkafspraken bij het SSU.

In het geval van UCD was de situatie met de bonden extra precair omdat de bonden al vanaf het begin van de studie naar outsourcing hun twijfels hadden. Ook was de relatie tussen Defensie en bonden danig bekoeld geraakt door de zogenaamde WUL-affaire. De nieuwe HDP is voorzichtig omgegaan met de vraagstelling rond het SSU om het herstel van vertrouwen tussen Defensie en bonden niet te verstoren. Tijdens onderhandelingen tussen HDP en bonden worden dossiers vaak formeel of informeel gekoppeld. Als de bonden bijvoorbeeld niet blij zijn met een reorganisatie, kunnen ze het overleg in zijn geheel opschorten, ook over het SSU.

#### 3.2.4.6 Reflectie is niet vanzelfsprekend

Het viel ons op dat de verschillende percepties van betrokkenen op het UCD project niet eerder zo openlijk aan de orde zijn gekomen dan tijdens deze evaluatie. Op diverse momenten in de afgelopen jaren hebben veel betrokkenen zichzelf vragen gesteld over de doelstelling, de haalbaarheid en de doorlooptijd van UCD. Daarnaast gaven ze aan zelf veel bedenkingen bij UCD te hebben en die ook bij anderen te hebben gehoord. We hebben in dit kader meermaals de onderwerpen tegenspraak ('challenges') en reflectiemomenten aan de orde gehad. Deze werden als relevant thema erkend, maar tegelijkertijd niet als taak van henzelf gezien. Voor betrokkenen was ook niet geheel duidelijk wáár tegenspraak op meer strategisch niveau op zijn plaats zou zijn geweest. Het is bij Defensie niet vanzelfsprekend om deze bedenkingen uit te spreken. De achtergrond van deze terughoudendheid is ons niet geheel duidelijk geworden. Was een dergelijke rol eigenlijk welkom? Reflectie en tegenspraak zijn belangrijke mechanismes om zicht te houden op de diverse leefwerelden en standpunten van betrokkenen wat de kans op projectsucces vergroot. Idealiter initieert en agendeert de Stuurgroep van een project een georganiseerde vorm van tegenspraak. We constateerden echter al eerder dat er geen effectieve regiefunctie was ingericht op het centraal niveau (achtereenvolgens de Stuurgroep, Comité BPB en BR) die in staat was de voortgang van het UCD project te bespoedigen maar die ook deze 'tegenspraak' rol niet vervulde.



### 3.2.5 **Leerpunt en aanbeveling: Sturing in het project brengen en reflectiemomenten inbouwen**

Zonder een helder georganiseerde en adequaat werkzame governance kan een project niet succesvol zijn, zoals de UCD casus toont. Er was onvoldoende sturing op kwesties of ontwikkelingen die het outsourcing project kunnen belemmeren in het tijdig behalen van het beoogde resultaat. Het bovenstaande beeld van onvoldoende mandaat, onvoldoende doorzettingsmacht, gebrekkige bestuurlijke aandacht en aanspreekgedrag, lange en langdurige besluitvormingslijnen, langdurige onduidelijkheid rond cruciale thema's en randvoorwaarden, een preciaire verhouding met de bonden en het ontbreken van effectieve reflectiemomenten, wijst hierop.

**Aanbeveling** – Bespreek welke oorzaken aan deze feiten ten grondslag liggen en maak concreet hoe deze, vaak vooraf al bekende, en soms hardnekkige hindernissen in de governance kunnen worden vermeden en/of weggenomen. Besteed hierbij ook aandacht aan het vervangen van vanzelfsprekende ('zo doen we dat hier nu eenmaal') maar ook vaak disfunctionele werkwijzen bij projecten als UCD.

Onze overdenking hierbij is dat bij UCD het ontwerp van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen vooraf wel is gemaakt maar niet tot wasdom is gekomen, niet effectief bleek. Er speelt dus meer mee dan afspraken maken over de governance en inrichten van de projectorganisatie. Er zijn ook reflectiemomenten nodig. Immers, projecten lopen zelden vast door een gebrek aan rationaliteit. Projectmanagers bij UCD zijn goed in staat een project in te richten en de projecttechnieken toe te passen. Het zijn vaak intermenselijke problemen die een project kunnen ontsporen: uiteenlopende belangen, misverstanden, communicatieproblemen, verschillende zienswijzen. Gezien onze ervaringen in deze evaluatie geven wij in overweging om, naast een goed governance ontwerp, ook regelmatig en expliciete aandacht te hebben voor (monitoren van) de mentale posities van belanghebbenden in termen

"Ik heb nog nooit iemand zo gezien komen in deze uitbestedings-toestand rond Paresto"

(over projectleider UCD)

van (emotionele) betrokkenheid (ownership), machtverhoudingen en belangen en de effectiviteit van de projectsturing. Het is effectiever als deze taak buiten het krachtenveld van direct betrokkenen wordt belegd. Dus buiten de Stuurgroep. Dat is wellicht ongebruikelijk maar ook voor Defensie geldt dat

vreemde ogen dwingen.

Bij andere ministeries wordt daartoe gebruik gemaakt van zogenaamde 'Gateway Reviews' waarbij een groep van directeuren en directeuren-generaal van niet direct betrokken departementen, op vastgestelde momenten het verloop van een project reviewen en hun bevindingen met de projectverantwoordelijken bespreken.

## 3.3 **Verklarende factor: Sturing op projectniveau – verantwoordelijkheid zonder macht is een wankel fundament**

### 3.3.1 **Regie zonder macht**

De projectorganisatie UCD was geplaatst onder de Divisie Facilitair & Logistiek van CDC en is daarmee laag in de hiërarchie van de Defensie organisatie gepositioneerd. Dat is volgens ons een niet effectieve positie gezien de grote invloed van het project op de defensieorganisatie en omgekeerd. Deze invloed is ook de reden dat de SG de CMC advies vraagt over zijn voorgenomen principale besluit betreffende de sourcing van de cateringdienstverlening en niet de MC Paresto. De verantwoordelijkheid om de uitbesteding voor te bereiden vraagt vanuit deze positie dus veel van de overtuigingskracht van de projectleden en de samenwerkingsbereidheid van andere functi-

onele gebieden die moesten bijdragen aan de voorbereiding van de aanbestedingsdocumenten. Er werd eigenlijk een beroep gedaan op het natuurlijk leiderschap van de projectleiders om de energie voor UCD binnen Defensie op te wekken. Wij constateren dat de projectleiders een enorme inspanning hebben geleverd met hun team om zaken voor elkaar te krijgen. Desondanks hadden zij onvoldoende mandaat, geen doorzettingsmacht noch de hiërarchische positie om effectief het verschil te maken aan besluitvormingstafels waar dat wel nodig was.

Verder was bij het PBS duidelijk dat de projectleider UCD, die in de beginfase van UCD ook directeur van Paresto was, weinig ruimte kreeg van zijn toenmalige leidinggevende. Deze stond bekend als een tegenstander van outsourcing. Een projectleider met een leidinggevende die niet meedenkt maar (passief) tegenwerkt moet met gebonden handen aan de slag. Dit heeft zowel direct als indirect invloed op het verloop van het project. Directeur PBS had echter geen mandaat om deze ongewenste situatie te wijzigen.

De opvolger van de projectleider UCD kwam vanaf januari 2013 dan ook in een soortgelijke omstandigheid te werken maar onder een inmiddels andere leidinggevende. Daarin had hij de verantwoordelijkheid om het UCD project tot een goed einde te brengen, maar qua organisatorische positie had hij nog steeds te weinig doorzettingsmacht om bij de functionarissen die verantwoordelijk waren voor het realiseren van de randvoorwaarden, tijdig resultaten af te dwingen.

Vanuit dit perspectief kan het onderzoeksteam slecht verklaren waarom er toch steeds een te optimistische planning werd gepresenteerd. In contacten met de Tweede Kamer moest men daardoor vaak uitleggen waarom plannings niet gehaald werden en zoeken naar antwoorden over de volgende stapjes die zullen leiden tot een positieve uitkomst. Het 'stop & go' karakter in de werkzaamheden die project-groepleden vaak voelden, is volgens ons een gevolg van deze organisatorische positionering van waaruit regie moest worden gevoerd zonder macht. In een dergelijke situatie kan men van projectleden wel een inspanningsverplichting vragen maar geen resultaatverplichting.

### **3.3.2 Sturen op tijd vanuit een afhankelijke positie**

Projecten worden gestuurd binnen de kaders van tijd, kwaliteit en/of geld. Sturen op 'tijd' is in het UCD project een enkele keer geprobeerd maar slechts sporadisch gelukt. Dit is op zich al een belangrijke verklaring voor een doorlooptijd van 7 jaar. Het is voor de projectleider(s) van UCD moeilijk gebleken om 'tijd' als stuurmiddel te gebruiken. Op cruciale onderdelen van hun opdracht waren de projectleiders afhankelijk van anderen, maar tegelijkertijd niet in de positie om tijdgebonden resultaten af te dwingen. Die 'anderen' op hun beurt waren, naar eigen zeggen, ook niet altijd in staat om in hun context tijdig te voldoen aan de vragen van de projectleider UCD. Het betreft hier vooral het SSU en het bijbehorende maatwerk voor UCD.

Overigens, sturen impliceert dat vooraf bekend is waarop gestuurd kan worden. Dat wil zeggen dat er een eenduidig doel is en dat er heldere criteria, randvoorwaarden en SMART mijlpalen met een deadline bekend zouden moeten zijn. Het UCD project-team heeft dergelijke documenten en plannings opgesteld en maakte daarvoor gebruik van het instrument Principal Toolbox. Maar, in begrip en daad waren de randvoorwaarden niet altijd duidelijk en bestond hierover geen overeenstemming onder direct betrokkenen.

Het aanspreken van functionarissen om tijdig, en met meer prioriteit, aan te leveren werd niet structureel gedaan. Het gevoel was dat aansporingen in de omstandigheden waaronder deze partijen moesten werken toch geen zin had. Zie voorbeeld paragraaf 2.4 over de poging van de pSG om het project vlot te trekken en paragraaf 3.2.4.5. over de totstandkoming van het SSU. Er werd in een dergelijk geval ook niet geëscaleerd naar de opdrachtgever.

### 3.3.3 *Optimistisch starten*

*"[...]het project (is) gebaseerd op een te optimistische planning door de opdrachtgever, die onvoldoende is gepareerd door de opdrachtnemer en waarbij aannames en uitgangspunten niet correct bleken of niet waargemaakt zijn. Hoewel het paradoxaal klinkt gezien de lange aanloop vanaf 2002, is er in 2011 te gemakkelijk over een aantal randvoorwaarden en details heengestapt bij de start van het project [...]"*

Bovenstaande passage is vermeld in de voortgangsrapportage van 3 april 2012.

Ook wij hebben van bijna elke geïnterviewde deze tekortkoming vernomen, ieder vanuit zijn eigen perspectief en refererend aan de voorwaarden waarmee hij/zij het meest te maken had. Kortom, te snel starten en te optimistisch plannen is een belangrijke oorzaak van vertraging en/of onduidelijkheid in het project. Voorbeelden van de gevolgen van deze context zijn de eerder genoemde onduidelijkheid rond de doelstelling van UCD en – in de volgende paragraaf – de extra pensioenlasten bij overgang naar de markt die bekend hadden kunnen zijn, maar desondanks niet zijn meegenomen in de sourcingtoets.

### 3.3.4 *Business cases en andere financiële studies*

Gedurende de looptijd van het UCD project zijn er verschillende business cases en scenario's opgesteld. Dit viel ook de Tweede Kamer op. In een AO werd gerefereerd aan 'de zoveelste business case en berekening' die langskwam. Dit is niet verwonderlijk, want hoewel voor direct betrokkenen het verschil tussen de rapporten en berekeningen duidelijk was, vielen ze voor een buitenstaander allemaal onder één noemer. Wanneer gesproken werd over 'de business case' was vaak niet duidelijk om welke het ging. Van dichtbij bezien verschilden de business cases echter aanzienlijk. Ze zijn vanuit verschillende perspectieven en met verschillende achterliggende belangen en dubbele (overigens duidelijke) agenda's op- en uitgevoerd. Problematisch daarbij was dat elke business case een andere aanleiding (zoals personeel, bekostiging of type vergelijking) had en daarmee zijn ze onderling zeer slecht vergelijkbaar. De consistentie in de aanpak was niet duidelijk genoeg om op onbetwiste wijze de validiteit van de business case (want welke?) in het UCD project aan te tonen. Dit heeft onder meer geleid tot onbegrip tussen MC Pareto en het project UCD en tot vraagtekens bij de Tweede Kamer. MC Pareto ervoer dit zodoende als een project waarin de spelregels telkens veranderde, ondanks dat vanaf april 2012 de PSC methodiek de standaard van het UCD project is geworden.

Opvallend aan onderstaand overzicht is dat er een ruime hoeveelheid externe bureaus en organisaties zich heeft gebogen over UCD. Dit leverde veel verschillende typen rapporten en berekeningen op, elk met toevoeging van de eigen expertise en met in acht neming van de vraagstelling van de (steeds verschillende) opdrachtgever. Dit draagt ook bij aan de slechte vergelijkbaarheid tussen de rapporten en de volharding van de belanghebbenden in hun standpunten en eigen gelijk.

In het TG rapport van maart 2010 zijn de eerste berekeningen opgesteld op basis waarvan het besluit is genomen om van start te gaan met het project UCD (de sour-

cingtoets). In dit rapport is uitgegaan van een aantal aannames ten aanzien van de scope, de mate van overgang van personeel, de BTW-compensatie en het heeft als ijkpunt de beschikbare financiële gegevens per 1 januari 2009. Bij latere besluitvorming is teruggegrepen op, naar later is gebleken, deze niet geheel realistische berekeningen zonder dit in acht te nemen. Opmerkelijk is dat zowel enkele direct betrokkenen binnen Defensie als de bonden aangeven dat voor de berekening van de haalbaarheid van de business case vooraf de extra pensioenlasten bij overgang naar de markt bekend hadden kunnen zijn, maar desondanks niet zijn meegenomen in de sourcingtoets. Overigens, vanaf 2014 waren ook andere sociale waarborgen - de maatwerkbepaling aangaande het SSU - *verkend* en globaal bekend. Het bleek bij elkaar naar schatting een omvangrijk bedrag dat de terugverdiëntijd sterk negatief beïnvloedde. De basis waarop initiële besluiten in 2010 zijn genomen lijkt daardoor te wankelen.

In januari 2012 verscheen, als geplande stap in de UCD aanpak, een actualisatie van de business case UCD, opgesteld door KPMG. Voor deze actualisatie is gebruik gemaakt van een ruwe versie van een PSC methodiek en wordt een plafondprijs berekend.

In februari 2012 heeft TopCorp, in opdracht van MC Paresto, een second opinion uitgebracht op de rapporten van TG en KPMG. De MC Paresto twijfelde aan de onderbouwing van deze rapporten en het besluit te sourcen op basis van het financiële argument en '*de politieke realiteit van dit moment*' (zie paragraaf 5.2). Op deze rapportage vindt een appreciatie plaats door het ministerie van Financiën die concludeert dat de business case onvoldoende onderbouwd is en er geen aanleiding was tot herziening van het besluit.

In mei 2012 stelde TopCorp in opdracht van de MC Paresto een alternatieve business case op waarin het coöperatiemodel centraal stond als alternatief voor uitbesteden. De conclusie was dat er op deze wijze financiële besparingen mogelijk zijn tot €71 mio over de periode 2012 t/m 2023. Het Projectbureau Sourcing apprecieert dit rapport negatief uit juridische overwegingen en omdat het in strijd is met het Rijksoverheidsbeleid inzake coöperaties.

In het najaar 2012 zijn naar aanleiding van opmerkingen in een algemeen overleg met de Tweede Kamer over uitstelscenario's in de UCD aanpak (PID 2.0 van 2012) 10 scenario's doorgerekend. De conclusie hieruit is dat wordt doorgegaan met uitbesteding met als voornaamste argument dat de verschillen tussen de tien scenario's gering waren en uitstel van uitbesteding uitstel zou betekenen van het behalen van te verwachten efficiencywinsten.

Vanaf juli 2014 zijn er diverse concept nota's budgettaire inpassing (opgesteld door Directeur Financiën & Control van CDC) besproken tussen CDC, HDFC en CDS. Aan de hand van de versie van begin juni 2015 komt C-CDC tot de conclusie dat de financiële haalbaarheid afhankelijk is van een aantal nader in te vullen randvoorwaarden (met name maatwerk SSU en de uitkomst van een eventuele BTW- discussie over de personele component met Financiën) in combinatie met de biedingen van de markt.

Samengevat laat de bovenstaande beschrijving van de business cases en andere financiële berekeningen zien dat herijking van de business case een belangrijke voorwaarde is om de juiste afwegingen te maken. Daarbij is het wel van belang dat

dit op de juiste basis en op vergelijkbare consistente wijze gebeurt zodat, als wordt teruggegrepen op eerdere rapporten, 'appels met appels' worden vergeleken.

### 3.3.5 **Leerpunt en aanbeveling: Verantwoordelijk zijn zonder zeggenschap is lastig**

Het project is afhankelijk van veel randvoorwaarden en functionarissen die buiten de directe beïnvloedingssfeer van het project liggen. Zo ontstaat de situatie dat velen betrokken zijn maar ook dat weinigen betrokkenheid voelen. Althans, meerdere geïnterviewden voelden weinig 'ownership' in delen van de organisatie. Doordat de verschillende benodigde verantwoordelijkheden op verschillende plaatsen in de organisatie belegd zijn, ontstaat ruimte voor alle betrokkenen om hun eigen agenda's te volgen en in te brengen. De projectleider was niet in de hiërarchische positie om resultaten af te dwingen en was afhankelijk van vele anderen op cruciale beleidsonderdelen en de formele besluitvormingskanalen waardoor sturen op tijd een illusie bleek.

**Aanbeveling** –Maak concreet welke randvoorwaarden nodig zijn om 'zonder macht' toch resultaatverantwoordelijk te kunnen zijn en binnen de gestelde planning een voor iedereen overtuigende business case te presenteren. Het op consequente wijze herijken van business cases maakt hier onderdeel van uit.

Voorkomen deze randvoorwaarden ook het fenomeen van telkens te 'optimistisch' plannen en vervaardigen van, op het oog, onsamenhangende business cases? Onze overdenking hierbij is dat UCD qua omvang en effect voor iedereen nieuw was. Er was sprake van een zoektocht naar wat werkt. Optimistisch plannen is het gevolg van deze onbekendheid met de organisatorische dynamiek die het project UCD losmaakt, zoals de weerstand bij MC Paresto en de discussies over scope en pensioencompensatie. In een dergelijke situatie past een werkwijze die het explorerende karakter van UCD ondersteunt en in veel mindere mate het toepassen van bekende routines en bestaande governance structuren.

### 3.3.6 **Leerpunt en aanbeveling: Sturen op tijd is kwestie van zakelijk doorpakken en bestuurlijke aandacht**

Hoe is het aspect tijd beheerst? Ons antwoord is dat er vooral op te laag niveau, op het projectniveau, aandacht was voor sturen op tijd en op centraal niveau niet. De bestuurlijke aandacht voor UCD was niet structureel en vrij passief. Vanuit de organisatorische positie kon de projectleider geen doorslaggevende rol spelen in essentiële vraagstukken en is het sturen op tijd voor hem dus niet goed mogelijk. Op centraal niveau is tijd geen doorslaggevende kwestie. Pas als vanuit het project voortgangsrapportages werden aangeboden, stond het op de agenda. Er kan dus zomaar anderhalf jaar lang geen aandacht worden besteed aan het UCD in de BR. Zowel de projecteigenaar als de opdrachtnemer zouden dit actiever hebben kunnen agenderen.

Het leerpunt is dat een zakelijker en opener onderlinge verhouding op centraal niveau helpt om te sturen op tijd en om groeiende problemen te vermijden. Zachte heelmeeesters maken stinkende wonden. Het is ons opgevallen dat er op geen enkel moment bestuurlijke consequenties zijn verbonden aan het steeds maar moeten rapporteren van uitstel. UCD was voor verantwoordelijken schijnbaar niet relevant genoeg. Duidelijkheid over motieven om zaken wel of niet op te pakken is dus belangrijk. Alleen in de combinatie van duidelijkheid en zakelijke aansturing kan een volgend soortgelijk project op het aspect tijd worden aangestuurd. Overigens, theoretisch weet men hoe 'sturen op tijd' zou kunnen. Geïnterviewden hebben ons haar-

fijn kunnen uitleggen hoe de Prince 2 tools kunnen worden ingezet en daar hebben we niets aan toe te voegen. Echter, qua zakelijkere omgangsvormen (gedrag) is nog een wereld te winnen. De uitdaging voor sturen op tijd ligt in het aanspreekgedrag tussen defensiemensen.

**Aanbeveling** – Maak concreet hoe zakelijker en directere omgangsvormen kunnen worden geïntroduceerd in een op consensus gerichte werkomgeving waarbij ook persoonlijke opvattingen een rol spelen.

## 4 Verklarende factor: Weinig draagvlak voor omvangrijke 'big bang' outsourcing

### 4.1 Inleiding

Het merendeel van de bij het UCD project betrokken geïnterviewden voelden bij henzelf, en/of bij collega's, weinig draagvlak voor outsourcing van grote delen van de cateringactiviteiten van Paresto. Gedurende het project hebben, en houden, velen hun twijfels over de haalbaarheid van uitbesteding, ondanks de sourcingtoets van TG in 2010 met de conclusie van een positieve business case.

In een tussenrapport begin april 2012 over de voortgang UCD wordt dit ook al vastgesteld: '[...] nut en noodzaak van UCD zijn onvoldoende duidelijk. MC en bonden beweren *dat de SG eigenlijk niet wil uitbesteden* en nog niet besloten heeft. Binnen CDC is de leiding ook niet altijd koersvast [...]'. En '[...] op alle niveaus wordt hier in onvoldoende mate een ander geluid tegenover gezet. Dit bevestigt het personeel in de beleving dat het draagvlak voor uitbesteding bij de Defensieleiding gering is, motiveert niet tot meewerken en meedenken in het project UCD en vermindert de geloofwaardigheid van project(leider) UCD. Er lijkt een breed heersende opinie te zijn dat we het doen omdat de politiek het wil en niet omdat we denken dat Defensie er zelf ook beter van wordt als het zich op kerntaken concentreert [...]'

Deze waarschuwing uit 2012, lijkt destijds niet te zijn opgepakt. De beschrijving is immers nog steeds kenmerkend voor de context waarin het project tot en met september 2015 is uitgevoerd. We beschrijven enkele voorbeelden die illustreren dat het oorspronkelijke besluit tot sourcing niet breed gedragen wordt.

### 4.2 Argumentatie voor outsourcing in het DB is niet overtuigend

De discussie in het DB van 19 april 2010 is illustratief voor de omstandigheden waaronder over het rapport van TG is gesproken. Hierbij wordt gezegd dat *'in de politieke werkelijkheid genoeg argumenten zijn'* om tot uitbesteden over te gaan. Kortom, 'genoeg argumenten in de politieke werkelijkheid' in combinatie met het idee van uitbesteding dat al sinds de oprichting van Paresto leeft, leidt tot het starten van het project UCD. Het forse financiële voordeel dat uit de sourcingtoets blijkt, lijkt niet het doorslaggevende argument, althans dat blijkt niet uit de verslaglegging over dit besluit. Geïnterviewden halen UCD mogelijk daarom vaak aan als een politiek besluit.

### 4.3 De vooraf gevreesde knelpunten blijken zich achteraf ook voor te doen

In de besluitvorming naar aanleiding van het TG rapport geven HDP en C-CDC aan dat samenwerken met de markt als tussenstap naar uitbesteden de voorkeur geniet. En wel omdat er vrees is voor negatieve reactie van personeel en bonden als in één keer uitbesteed zou worden. MC Paresto heeft in haar reactie op het rapport ook gewezen op gebrek aan aandacht voor de emotionele beleving van Paresto medewerkers bij eventuele sourcingsbeslissingen. Hier speelt volgens ons mee dat de gepleegde inspanningen om te werken aan een marktconforme organisatie onvoldoende gewaardeerd werden.

Ook de toenmalige directeur Paresto - en latere eerste projectleider van UCD - uit zijn twijfels en biedt het eindrapport van TG voorzien van een kritische appreciatie, aan de commandant CDC aan.

Zijn kritische punten betreffen met name de vele ontwikkelingen die al bij Paresto hebben plaatsgevonden, de hardheid van (verwachte) besparingen die nog moet blijken, de onderbelichte factor personeel en de verwachting dat het traject van uitbesteding tot veel onrust zal leiden bij het personeel. De toenmalige commandant CDC beoordeelde dat anders en schreef met een positievere toonzetting over deze door directeur Paresto gedeelde zorgen.

Tot de beslissing om te stoppen met UCD in de zomer van 2015 zijn de emotionele beleving, onrust bij het personeel en onduidelijkheid rond de financiële opbrengsten (besparingen) belangrijke kwesties gebleven.

#### 4.4

##### **Een zekere mate van impasse tussen "andersdenkenden"**

Tijdens de uitvoering van deze evaluatie is het ons opgevallen dat er een opmerkelijke verhouding was tussen 'believers', 'neutralen' en 'non - believers' in het UCD project. Inzicht hierin is belangrijk omdat een zekere kritische massa van 'believers' of 'non-believers' met de juiste mate van betrokkenheid medebepalend is voor de snelheid waarmee het UCD project een beoogd eindresultaat behaalt. Voor de 'believers' was het niet mogelijk om in het project 'non-believers' te vermijden en daardoor het project te versnellen. Andersom waren de 'non-believers' vaak niet in de positie om tijdens de formele besluitvormingmomenten effectieve tegenspraak te organiseren. Uit de interviews maken wij op dat veel van de betrokkenen, van hoog tot laag binnen Defensie, niet warmlopen voor outsourcing van de cateringdiensten.

Het denkraam van de 'believers' laat zich als volgt karakteriseren. Zij wilden laten zien dat Defensie dit kan en outsourcing van cateringdiensten leek een uitgemaakte zaak. Immers, veel andere ministeries doen dit ook al lang en op uitzending wordt catering al door externen verzorgd. Zij hebben er vertrouwen in dat de offertes van de marktpartijen scherp genoeg zouden zijn zodat Defensie er op termijn financieel voordeel bij zou hebben. Natuurlijk was het belangrijk om rekening te houden met de groep relatief kwetsbare werknemers en daar moet Defensie sociaal mee omgaan, vandaar het sociaal statuut. De eenmalige transitiekosten en de vertraging die daardoor ontstaat, nemen zij op de koop toe. De berekeningen lieten steeds een positieve business case zien. Ze zijn ervan overtuigd dat medewerkers uiteindelijk beter uit zijn bij een organisatie waar catering de kerntaak is. De voortdurende organisatorische verbeteringen binnen Paresto waren vooral bedoeld om de organisatie klaar te maken voor overgang naar de markt.

De 'neutralen' redeneren vanuit de opdracht en ook zij willen op basis van zo objectief mogelijke gegevens een snel en goed afgewogen besluit over de uitbesteding van de cateringdiensten. Of dat besluit leidt tot uitbesteding of tot stoppen van het project maakt hen niet veel uit.

De 'non-believers' redeneren weer anders. De gemiddelde medewerker van Paresto heeft sinds 2004 hard gewerkt om een markt efficiënte organisatie te bouwen en zijn daar volgens hen ook in geslaagd. Een externe cateraar werkt niet goedkoper. De business case berekeningen daaromtrent waren met te veel onzekerheden omgeven. De kwaliteit van de dienstverlening stond ook nooit ter discussie bij de besluitvorming rond uitbesteding. Het besluit was daarom moeilijk te verkopen aan medewerkers.

Het Paresto personeel is voor het merendeel 55+ en werkt soms al 30-35 jaar bij Defensie. Uitbesteden voelt als afgedankt, terwijl je gewoon netjes je werk doet. Het besluit viel niet uit te leggen, er was geen goed en waterdicht verhaal voor.



Samenvattend: er is sprake van een situatie waarin partijen en individuen vanuit verschillende grondhoudingen handelen, soms ruimte houden om invulling te geven aan hun eigen agenda's en blijven opkomen voor standpunten. Eerder hebben we vastgesteld dat de aangestelde projectverantwoordelijken te weinig doorzettingsmacht hebben en een sterke regie vanuit centraal niveau ontbreekt. Dit samenspel van factoren is niet bevorderlijk voor het behalen van een in alle optimisme en wellicht naïviteit opgestelde planning om tot afronding van UCD te komen.

#### 4.5 De rol van de bonden en MC Paresto: invloedrijke partijen blijven wantrouwend

##### 4.5.1 De kiem van verzet

In het TG rapport staat dat catering geen kerntaak van Defensie is en dat er geen bezwaar is om de weg van outsourcing op te gaan. De bonden zijn niet op voorhand tegen outsourcen. Volgens eigen zeggen zijn zij voorstander van sourcing, waarvan outsourcen één van de varianten is. Er was, volgens hen, echter geen overtuigend logisch verhaal waarom outsourcen van de cateringdiensten beter is voor Defensie als geheel. Zij hebben ervaren dat de besluitvormers bij Defensie vanaf het begin, in tegenstelling tot de bonden, dachten dat outsourcen goedkoper was. Maar dit plan was volgens de bonden financieel niet goed onderbouwd. Niet alle onderwerpen die een rol speelden zijn gedurende het project financieel gemaakt. Zij menen dat dit wel van belang is om een goede keuze te kunnen maken tussen de verschillende varianten van sourcing en om in de Tweede Kamer aan te kunnen geven welke keuze je hebt gemaakt. Het gaat dan om kostencomponenten als pensioenen, maatregelen uit het SBK of garanties.

"[...] Defensie is heel slecht in berekenen van integrale kosten. Men bakent het te sterk af waardoor het lijkt alsof het veel geld gaat opleveren. En dat blijkt dan niet zo [...]"

Hier ligt een kiem van onenigheid tussen Defensie en bonden in het dossier UCD. De bonden zijn geen onderdeel van het formele besluitvormingsproces maar zetten hiermee wel de toon waaronder Defensie aan het project UCD moest werken. Anderen bij HD-FC stellen dat in diverse concept nota's bud-

gettaire inpassing (juli 2014 – juni 2015) wel steeds is uitgegaan van integrale kosten. Er is hier, volgens ons, sprake een onuitgesproken communicatieprobleem over, en misvatting van, elkaars standpunten. Dit is een goed voorbeeld van wat wij in paragraaf 2.7 over leerstrategie, een gemis aan dialoog noemen.

Dat 'de weerstand' van diverse betrokken partijen, zoals de MC Paresto, en op de achtergrond ook de bonden, groter was dan in andere sourcing dossiers, is te verklaren door de grote personeelscomponent in het UCD project. Zij hadden bijvoorbeeld zorgen over de personele overcapaciteit (deel- en voltijd), het hogere salarisniveau bij Defensie, de gemiddeld hoge leeftijd van het cateringpersoneel en relatief lage opleidingsniveau of beperkte carrièreperspectieven. Zij vreesden dat als uit 'de feiten' en berekeningen zou blijken dat uitbesteding financieel en/of sociaal niet verstandig is 'de politiek' alsnog, op andere dan financiële gronden, tóch zou besluiten tot uitbesteding.

##### 4.5.2 Andere visie op politieke verhoudingen

Denkrichtingen bepalen het gedrag van partijen en verklaren voor een groot deel hoe partijen op elkaar reageren. De bonden menen dat 'Defensie' a priori stelt dat de politiek het primaat heeft; 'de politiek heeft besloten dat we gaan outsourcen, dus we gaan outsourcen'. Dat het besluit om het pad van outsourcing op te gaan in

de ogen van de defensieorganisatie een bestuurlijke keuze was, doet voor de bonden niet ter zake. Bonden kijken anders tegen het 'primaat' aan. Volgens de bonden moet men het besluit als een wens zien die je als professionele ambtenaar eerst onderzoekt op valide argumentatie alvorens tot uitvoering over te gaan. Daar ontbrak het volgens hen elk geval aan, of dat nu een politiek besluit was of niet.

#### 4.5.3 **'Er waren geen onderhandelingen, slechts verkenningen'**

De personeelsparagraaf werd bij de afronding van de voorbereidingen voor het aanbieden van de aanbestedingstukken steeds belangrijker. Over het algemeen werd aangenomen dat de gesprekken tussen de HDP en bonden onderhandelingen waren over de invulling van het SSU. De HDP noemt dit echter 'verkenningen' om een indicatief antwoord te kunnen geven op de vraag van de projectleider UCD welk bedrag hiervoor in de aanbestedingstukken kon worden opgenomen en geeft aan dat HDFC en het projectteam UCD bij de voorbereidingen zijn betrokken. Onderhandelingen met de bonden over het reorganisatieplan zouden pas na de aanbesteding plaatsvinden. HDP geeft aan dat de suggestie dat inhoudelijk een vermenging heeft plaatsgevonden tussen het arbeidsvoorwaardenproces en UCD niet door de feiten wordt ondersteund. Door andere betrokkenen (vrijwel alle) werden deze besprekingen, en de onduidelijkheid over het onderwerp, wel gezien als 'onderhandeling met de bonden'.

"Maar in formele zin zijn de bonden helemaal niet aan zet geweest. We hebben alleen verkend met ze."

Die onderhandeling duurde in de beleving lang, de bonden lagen dwars, was de algemene consensus. Veel geïnterviewden buiten HDP geven aan dat ze niet hebben vernomen laat staan hebben begrepen dat HDP de bonden de ruimte liet om pas na de aanbesteding de maatwerkafspraken te ma-

ken. Er is vanaf juli 2013 bij het vaststellen van het SSU en de maatwerkclausule tot op heden geen concreet uitonderhandeld bedrag bepaald voor de pensioencompensatie. De bedragen die de projectleider heeft opgenomen waren 'best estimates' en 'worst cases' op basis van gesprekken met de HDP.

Wij menen dat doordat de HDP zijn 'dossiers' parallel onderhandelde (er lagen in dat tijdvak veel dossiers op de onderhandelingstafel), een individueel project als UCD niet tijdig voldoende mate van zekerheid kon krijgen over de benodigde cijfers.

#### 4.5.4 **Leerpunt en aanbeveling: Duidelijker en zakelijker communiceren is cruciaal**

Bovenstaande bevindingen hebben allen een sterk communicatief aspect. Helder communiceren is van groot belang om draagvlak en begrip van het UCD project te vergroten. In het UCD project is natuurlijk een en ander gecommuniceerd maar er is geen effectief en bestendig communicatiebeleid ingezet.

Zo kan het gebeuren dat twijfels uit 2012 over nut en noodzaak van UCD ook in 2015 nog leven. De beleving persisteert dat UCD vooral een politiek besluit is. De emotionele beleving, de onrust bij het personeel en onduidelijkheid rond de financiële opbrengsten (besparingen) gedurende het gehele project zijn belangrijke kwesties gebleven. Ook is een bredere dialoog uitgebleven, omdat HDP vanuit haar afgeschermd informatiepositie met de bonden opereerde en misverstanden tussen bonden en Defensie over uitgangspunten niet zijn uitgesproken. De juiste communicatie kan het draagvlak voor UCD vergroten, zelfs als er inhoudelijke meningsverschillen blijven. Tevens creëren communicatie uitingen de gelegenheid om met elkaar in gesprek te raken en kan het zo potentiële misverstanden voorkomen. Wellicht kan

zo ook de informatiepositie bereikt worden om sneller een punt te zetten achter het UCD project.

**Aanbeveling** – Ontwikkel voor een volgend soortgelijk project wel een effectief communicatiebeleid en volg de uitvoering ervan.

Onze overdenkingen hierbij zijn:

- Het is geen schande om te communiceren dat het precieze doel en het pad dat je wilt aflopen nog niet geheel duidelijk is. Zie paragraaf 3.2.1 en 3.2.2 over de projectaanpak en de doelstelling. De nadruk van communicatie ligt dan op uitleggen dat je een explorerende werkwijze hebt waarin je nog zoekende bent naar de doelstelling en de aanpak. Dat is helder en kan zakelijk gebracht worden.
- Betrek relevante (informele) spelers eerder bij het project. Neem ze ook mee in het beoogde tijdpad en vraag hun reflectie hierop. De communicatiemiddelen die daarvoor gebruikt worden moeten aansluiten bij de belevingswereld van betrokkenen. Als op later moment (na de sourcingtoets) wel duidelijker outsourcing als oplossing wordt gekozen moeten de argumenten en onderbouwing daarvan klip en klaar gecommuniceerd worden, maar ook nagegaan of dat bij alle betrokkenen begrepen is. Uit onze interviews blijkt dat dit niet bij alle betrokkenen geland is.
- Sturen en draagvlak creëren voor een project begint met een helder en duidelijk verhaal, een visie. Ook bij UCD is het belangrijk dat een voor iedereen overtuigend en sluitend verhaal voor het besluit tot het starten van het project UCD aanwezig is. Dit was niet het geval in de ogen van vele geïnterviewden. Dit geeft een gevoel van onrechtvaardigheid, bij UCD vooral over de (interactionele) intentie en over de procedure. Een passende verklaring van het 'waarom', het 'wat' en het 'hoe' draagt bij aan de gepercipieerde rechtvaardigheid. Ook de houding en het gedrag van direct leidinggevende speelt een belangrijke rol voor de mate waarin medewerkers deze interactionele rechtvaardigheid ervaren. In dit kader: meerdere geïnterviewde leidinggevendenden hadden moeite om de ratio van het besluit tot uitbesteden aan hun medewerkers uit te leggen. De perceptie van de rechtvaardigheid van de wijze waarop procedures zijn uitgevoerd houdt direct verband met de acceptatie van de resultaten. Negatieve uitkomsten zijn beter verteerbaar als er een rechtvaardig proces is gevolgd waarin betrokken het gevoel hebben gehoord te zijn. Als een onrechtvaardig gevoel blijft bestaan, is medewerking is nooit vanzelfsprekend en zal vanuit de onderstroom 'de weerstand' gevoed blijven.

## 5 Verklarende factor: De tijd verstrijkt en de context wijzigt

### 5.1 Inleiding

De doorlooptijd heeft uiteindelijk in financiële zin de business case uitgehold omdat Paresto in de periode 2008 – 2015 sterk in omvang is afgenomen en een efficiëntere bedrijfsvoering heeft ontwikkeld. Een andere belangrijke andere factor was dat meer duidelijk werd over de pensioensuppletie die vele miljoenen zou gaan kosten. Ook in politiek-bestuurlijke zin is bij het aantreden van het kabinet Rutte II het draagvlak voor een grootschalige 'big bang' outsourcing gewijzigd. De aandacht voor de sourcingagenda verminderde waarbij de zorgen over de onzekere omstandigheden voor het Paresto personeel bleven. Daarnaast was er met de lage lonen passage in het regeerakkoord van Rutte II een politieke realiteit ontstaan waarin het bestaande beleid rond uitbesteding van cateringactiviteiten lastig was in te passen. Kortom; de verwaterende financiële winst van uitbesteding, mede onder invloed van de toenevende eisen die werden ingewilligd, in combinatie met de gevoelde sociaal onhoudbare langdurige onzekerheid voor de Paresto medewerkers, heeft bijgedragen aan het besluit van de minister om het UCD project te beëindigen.

### 5.2 De lage lonen passage

In oktober 2012 wordt het regeerakkoord Rutte II gepresenteerd met daarin een zogenaamde lage lonen passage. Hierin staat letterlijk:

*"Door openstelling van de laagste loonschalen kunnen flexwerkers aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zoals schoonmakers en cateringmedewerkers, gewoon weer in dienst worden genomen. De Rijksoverheid zal op dit punt het goede voorbeeld geven."*

Deze passage geeft het veranderende politieke sentiment weer waar het UCD project mee te maken kreeg. In de Algemene Overleggen waarbij UCD ter sprake kwam werden nu ook andere vragen gesteld dan hiervoor, namelijk vragen direct gerelateerd aan de lage lonen passage waarbij doelmatigheid als prioriteit iets naar achteren werd geschoven.

Ook binnen Defensie leidde deze passage in het regeerakkoord tot vragen. Bonden en medezeggenschap waren van mening dat de outsourcing van tafel kon vanwege deze passage. Defensie stelde dat er sprake is van een uitzondering waardoor deze passage niet van toepassing is op Defensie (zie paragraaf 2.5). Voor bonden en medezeggenschap was deze houding van Defensie aanleiding om de hakken nog verder in het zand te zetten. De wegvallende politieke druk en de opstelling van de bonden en (C)MC maakt het lastig voor het projectteam om de vaart erin te houden. In de daarna verschenen brief van de minister voor W&R worden ook andere argumenten genoemd. Daarin staat dat het Rijk niet opnieuw de catering inbesteedt maar dat door sociaal opdrachtgeverschap de arbeidsomstandigheden en baanzekerheid worden gegarandeerd. Ook schrijft deze minister dat inbesteden van catering sterk kostenverhogend werkt. Voor Defensie was de brief een bevestiging dat zij kon doorgaan met het uitbestedingproject.

### 5.3 Reorganisatie Paresto

Gedurende het UCD traject is besloten een reorganisatie bij Paresto uit te voeren. De voor- en tegenstanders van outsourcing hadden daar hun eigen redenen voor. Enerzijds waren er diegenen die hoopten dat de noodzaak om uit te besteden hier-

mee verkleind zou worden. Immers, Paresto zou zelf al efficiënter en goedkoper worden. Aan de andere kant zou Paresto 'geschikter worden gemaakt om uit te besteden'. De reorganisatie had tot gevolg dat de 'vergelijkbaarheid' tussen de stand van zaken uit 2010 en de gewenste uitkomst als een marktpartij het over zou nemen, verdween. Men wist lange tijd niet met welke situatie de aanbestedingen vergeleken zouden moeten worden. Met de 'oude' fase, waarop het TG rapport uit 2010 was gebaseerd, of met de nieuwe fase waarvan men lang niet wist welke cijfers het zou opleveren en waarmee men dus niets kon vergelijken. Dit heeft vertragend gewerkt op het gereed maken van de aanbestedingsstukken en bij de besluitvorming was dit steeds weer een terugkerend agendapunt.

### 5.3.1

#### ***Leerpunt en aanbeveling: Beperk de duur van een project zo veel mogelijk***

UCD heeft langer geduurd dan iedereen vooraf dacht en gewent had. Dat lijkt eigenlijk sluipenderwijs te zijn gegaan. Als men constateert dat een project langer gaat duren, houdt dan rekening met een eventueel verschuivende context, belangen en prioriteiten en calculeer in hoe je daarmee omgaat. Reflecteer op de redenen van een langere tijdsduur en bedenk dat een doorlooptijd langer dan vier jaar zeer goed zou kunnen komen door gegronde redenen die betekenen dat het project ook niet binnen afzienbare tijd afgerond wordt. Hier herhalen we onze eerdere overweging (paragraaf 3.2.5) om naast bedrijfsmatige aspecten ook regelmatig en expliciet aandacht te hebben voor (monitoren van) de mentale posities van belanghebbenden in termen van (emotionele) betrokkenheid (ownership), machtverhoudingen en belangen en de effectiviteit van projectsturing.

***Aanbeveling*** – Reflecteer op de redenen van een langere tijdsduur. Probeer de tijdsduur van projecten zoveel mogelijk te beperken en als dat toch onvermijdelijk is, geef dan meer aandacht aan een wijzigende (politieke) context en mogelijk afnemend draagvlak..

## 6 De genoemde winstpunten van het project

Het project UCD heeft vanaf de formele start op 1 juni 2011 meer dan 4 jaren geduurd en heeft uiteindelijk niet tot daadwerkelijke uitbesteding geleid. Het heeft een grote inspanning van velen vereist en €3 miljoen aan interne kosten en €427.000, - aan externe begeleiding gekost. Ook heeft het personeel van Paresto jarenlang in onzekerheid verkeer. Op het eerste gezicht lijkt het erop dat het project louter verlies heeft opgeleverd en verliezers kent. Door de geïnterviewden zijn de volgende winstpunten genoemd:

- **Toegenomen kosteninzicht en de vrees voor uitbesteding heeft tot meer doelmatigheid geleid.**  
UCD heeft er mede toe geleid dat het kosteninzicht in de bedrijfsvoering van Paresto sterk is toegenomen waardoor de doelmatigheid is verbeterd en nog verder kan verbeteren. Er is een organisatie ontstaan die meer marktconform werkt.
- **Zicht op mogelijke innovaties is toegenomen door meer kennis van de cateringmarkt.**  
De bekendheid met de cateringmarkt is door UCD toegenomen waardoor meer inzicht in innovatiemogelijkheden in de catering is ontstaan die vervolgens kunnen worden toegepast binnen Defensie.
- **UCD is als sourcingproject pionier geweest met een grote personeelscomponent.**  
UCD is als één van de eerste grote sourcingprojecten een pionier geweest voor andere sourcingprojecten. Het SSU is mede onder grote druk van UCD tot stand gekomen en kan nu binnen andere projecten als uitgangspunt voor de personeelsparagraaf worden gehanteerd.
- **Het uitbesteden van deeltaken (outtaskingtraject) kan sneller worden opgestart door opgedane kennis en ervaring met UCD.**  
De aanpak van de mogelijke outtasking van de cateringdienstverlening kan sneller van de grond komen als onder meer gebruik gemaakt wordt van documenten die zijn opgesteld ter voorbereiding op de aanbesteding bij UCD.
- **Personeel is beter opgeleid als voorbereiding op mogelijke overgang naar markt.**  
In het kader van UCD heeft het personeel gecertificeerde opleidingen kunnen volgen ter voorbereiding op een mogelijke overgang naar de markt. Paresto beschikt nu over personeel dat beter is opgeleid.
- **UCD is katalysator geweest voor verduidelijking van rol medezeggenschap bij uitbesteding.**  
Bij UCD zijn veel onduidelijkheden over de rol van de medezeggenschap (wanneer en op welk niveau wordt wie betrokken) bij sourcingprojecten aan het licht gekomen. Er wordt door HDP gewerkt aan een verduidelijking van de regelingen op dit gebied.

## 7 Ondertekening

Den Haag, 31 augustus 2016



P.J. Snoep  
Projectleider

b.a. R.M.S. Niamat RO CIA

## Bijlage managementrespons

Wij hebben van Defensie een managementrespons op het rapport ontvangen. De managementrespons is integraal en ongewijzigd in deze bijlage opgenomen.

### **Managementreactie evaluatierapport project UCD**

Het project UCD was een van de eerste grote sourcingprojecten die Defensie heeft uitgevoerd. Er moest veel worden 'ontdekt' en het heeft, mede daardoor, te lang geduurd. Binnen Defensie leeft breed de overtuiging dat we hiervan moeten leren om dit in de toekomst te vermijden. Daarom heeft Defensie de ADR gevraagd om het project te evalueren, gericht op het identificeren van verklarende factoren en aanbevelingen voor de toekomst. Het voorliggende rapport is daarvan het resultaat. Het geeft stof tot nadenken en tot handelen.

De schets van het verloop van UCD en de genoemde verklarende factoren zijn herkenbaar. In het rapport blijven echter belangrijke aspecten van de organisatorische en politiek-bestuurlijke context waarin het project werd uitgevoerd, onderbelicht. In het tijdsgewricht waarin dit project vorm kreeg, was de defensieorganisatie enorm in beweging. Terwijl de inzet op de toppen van ons kunnen in missies in binnen- en buitenland ongehinderd doorgang vond, werden eenheden opgeheven, wapensystemen afgestoten, duizenden functies geschrapt, nagenoeg alle bedrijfsvoeringsprocessen opnieuw ingericht en het grootste IT-project uit onze geschiedenis voltooid. Dit was een zware periode waarin Defensie door een diep dal is gegaan. Al deze ontwikkelingen vroegen om veel bestuurlijke aandacht.

Hoewel wij erkennen dat er het nodige is aan te merken op de manier waarop project UCD werd aangestuurd, legt het rapport wel erg veel nadruk op de bestuurscultuur bij Defensie. Er werden in die periode gelijktijdig tientallen grootschalige reorganisatie- en sourcingprojecten uitgevoerd, waarvan het grootste deel is gerealiseerd zonder de mate van problemen die zich bij project UCD hebben voorgedaan. Daarbij heeft Defensie gaandeweg al lessen van UCD en andere projecten geleerd en in de praktijk gebracht.

Zelfs als de aansturing van project UCD beter was verlopen, is het de vraag of de randvoorwaarden voor een succesvolle uitbesteding tijdig zouden zijn gerealiseerd, gegeven onze onervarenheid met sourcing, het gebrek aan draagvlak bij het eigen personeel en het wisselende politieke en bestuurlijke krachtenveld zoals die in het rapport worden beschreven. De politieke koerswijziging van outsourcing naar insourcing van lager betaald werk, is in de laatste fase van het project van grote invloed geweest. De belangen en de invloed van het bedrijfsleven en de wisselende successen van voorbeelden van outsourcingprojecten in het buitenland komen in het rapport niet aan bod. Bij een project als UCD, waar door veel belanghebbenden en actoren een inbreng wordt geleverd, is het voor een deel onvermijdelijk te worden geconfronteerd met verschillende belangen, prioriteiten en keuzen. Dit kan slechts gedeeltelijk worden gecompenseerd met een strakke sturing en communicatie. Dit alles neemt niet weg dat wij de lessen van het project UCD serieus nemen.

De ADR heeft geen *quick fixes* kunnen ontdekken, maar heeft leerpunten benoemd en geeft aanbevelingen die vooral betrekking hebben op cultuur- en gedragsaspecten en leren. Veel leerpunten betreffen voor ons belangrijke uitgangspunten bij al die reorganisatieprojecten, die ook over het algemeen succesvol zijn uitgevoerd. Daarmee betreuren we het des te meer dat deze bij dit project niet goed uit de verf zijn gekomen en zijn we er zeer op gebrand om hier lering uit te trekken. Defensie neemt deze punten dan ook ter harte. Het veranderen van cultuur en gedrag is een zaak van lange adem, waaraan de afgelopen jaren al de nodige aandacht is besteed.



In overeenstemming met het advies van de ADR zullen wij een nadere introspectie uitvoeren op zoek naar grondoorzaken en structurele oplossingsrichtingen. De resultaten zullen worden verwerkt in de herziening van het sourcingbeleid van Defensie, die dit najaar is voorzien. Voor bestuurders en managers van toekomstige projecten vormt het rapport zelf al een belangrijke bron van geleerde lessen, waarmee zij hun voordeel kunnen en moeten doen.

Het rapport onderschrijft voorts het belang van de verdere professionalisering van projectmatig sturen en werken binnen Defensie. Er wordt al gewerkt aan de verbreding en verdieping van de kennis en competenties die hiervoor nodig zijn. Hiervoor wordt een breed palet aan maatregelen ingezet, zoals opleidingen, richtlijnen (onder meer over risicomangement), intervisie en een digitaal platform ter ondersteuning van de projectmanagement-community van Defensie. Het rapport bevestigt de noodzaak om deze verbeteringen met kracht door te zetten.

Als laatste heeft het rapport terecht ook aandacht voor de winst die tijdens het project UCD bij Paresto is gerealiseerd, zowel in de kwaliteit als de doelmatigheid. Die winst is niet gering. Zowel de personele omvang van Paresto als de kosten voor Defensie zijn in de loop van de jaren fors afgenomen. Het is de vraag of dit ook zonder de druk van project UCD in gelijke mate zou zijn gerealiseerd. Niettemin verdient de organisatie en het personeel alle lof voor het realiseren van deze winst.

Onze reactie per leerpunt en bijbehorende aanbeveling treft u hieronder aan.

#### Heldere opdrachtformulering en doelstelling is onmisbaar

De noodzaak van een eenduidig projectdoel en heldere communicatie daarvan staat buiten kijf. De praktijk bij UCD is echter weerbarstig gebleken. Dit is echter lang niet bij alle projecten bij Defensie het geval. Wij zullen als onderdeel van de genoemde introspectie de oorzaken van de onduidelijkheid bij UCD beschouwen en bezien hoe wij deze in de toekomst kunnen vermijden. In het herziene sourcingbeleid zal het belang van een eenduidig projectdoel worden benadrukt.

#### Sturing in het project brengen en reflectiemomenten inbouwen

Wij erkennen de tekortkomingen in de governance van UCD en het gebrek aan tussentijdse reflectie. Op dit gebied zijn in de tussentijd al verbeteringen doorgevoerd. Zo is de governance van een sourcingproject als de marinierskazerne in Zeeland op een betere manier opgezet, met een gerichte stuurgroep waarin alle belanghebbenden en betrokkenen zijn vertegenwoordigd. Defensie heeft inmiddels ook ervaring opgedaan met een *Gateway Review* bij project sourcing IV/ICT in 2014. We voorzien dat een dergelijk extern reflectiemoment vaker zal worden ingezet, vooral bij belangrijke projecten. Deze ervaringen in de governance van sourcingprojecten zullen in de genoemde herziening van het sourcingbeleid worden verwerkt. Daarbij zullen zowel de 'harde' aspecten (stuurgroep, opdrachtgever, opdrachtnemer, mandaten, rapportage, afspraken nakomen, etc.) als de 'zachte' aspecten (draagvlak, vertrouwen, transparante communicatie, etc.) aan de orde komen. De verhouding tussen project- en lijnstructuur en de bijbehorende verantwoordelijkheden zullen worden verduidelijkt.

#### Verantwoordelijk zijn zonder zeggenschap is lastig

De ADR adviseert om concreet te maken welke randvoorwaarden nodig zijn om als projectleider zonder hiërarchische macht toch verantwoordelijk te kunnen zijn voor een tijdig en kwalitatief resultaat. Dit zal worden meegenomen in het bovengenoemde verbetertraject op het gebied van projectgovernance. Als uitgangspunt daarbij geldt dat de randvoorwaarden die de opdrachtnemer/projectleider met zijn team niet zelf kan invullen, de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever zijn. Als de opdrachtgever explicieter stuurt (vorige aanbeveling), stimuleert dat de opdrachtnemer ook de opdrachtgever te wijzen op zijn verantwoordelijkheden; een verzakelijking die wederzijds louterend werkt.

#### Sturen op tijd is kwestie van zakelijk doorpakken en bestuurlijke aandacht

Wij erkennen dat zakelijker en opener onderlinge verhoudingen helpen om te sturen op tijd en om problemen te vermijden. De eerdergenoemde aanbevelingen geven reeds belangrijke elementen van de wijze waarop zakelijkere en directere omgangsvormen zullen worden bevorderd. Er worden aanvullende richtlijnen over risicomanagement opgesteld. Actief risicomanagement gedurende de looptijd van het project draagt bij aan zakelijke communicatie over risico's op tijdsoverschrijding en andere problemen.

#### Duidelijker en zakelijker communiceren is cruciaal voor draagvlak

Dit leerpunt ligt in het verlengde van de eerder genoemde punten. Dat er geen effectieve communicatiestrategie rond UCD is gehanteerd, heeft te maken met het ontbreken van ervaring met grootschalige uitbestedingsprojecten, met de genoemde problemen in de aansturing en met beperkt draagvlak binnen de organisatie. Sourcingprojecten zijn veranderprojecten en juist veranderingen staan of vallen met communicatie. In de herziening van het sourcingbeleid zal het belang hiervan worden benadrukt.

#### Beperk de duur van een project

De ADR adviseert de duur van een project te beperken en bij langere projecten rekening te houden met eventueel verschuivende belangen/prioriteiten. Defensie geeft ook de voorkeur aan korte en kleine projecten omdat ze beter beheersbaar zijn en sneller resultaat opleveren. Zeker voor een project met mogelijk grote implicaties voor het betrokken personeel, moet een langdurige periode van onzekerheid worden vermeden. Soms is een groot en/of langdurig project echter onvermijdelijk. We onderschrijven dan ook niet de stelling in het rapport dat een langere duur dan vier jaar waarschijnlijk wijst op gegronde redenen dat het project niet binnen afzienbare tijd wordt voltooid. Er zijn bij Defensie voldoende tegenvoorbeelden van dergelijke projecten bekend. Wel is het zaak het project dan op te delen in behapbare fasen en/of deelprojecten. Herijken en herplannen wegens mogelijk gewijzigde inzichten van stakeholders, past bij de *best practice* om de *business case* actueel te houden en is in lijn met de eerder genoemde professionalisering. Dit zijn belangrijke aspecten, die in het herziene sourcingbeleid zullen worden benadrukt.