

BIJLAGE – Analyse buitenland

Op basis van openbare bronnen en gesprekken met betrokkenen heeft Defensie onderzoek gedaan naar recente IT-transities in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Ook is er contact geweest met het Deense ministerie van Defensie. Daaruit is gebleken dat de uitbesteding in Denemarken vooral een SAP-implementatie betrof, wat een verdere vergelijking met de Nederlandse situatie niet zinvol maakt.

IT-transities in het Verenigd Koninkrijk

Het ministerie van Defensie van het Verenigd Koninkrijk heeft twee verschillende outsourcingcontracten afgesloten, het *Defence Fixed Telecommunication System* contract voor communicatie en het *Defence Information Infrastructure* contract voor de informatie-infrastructuur. Door de jaren heen was de IT zozeer versnipperd geraakt dat onderlinge samenwerking ernstig werd bemoeilijkt. De Britse overheid zag zichzelf niet in staat dit op te lossen en schakelde de markt in.

Reikwijdte en omvang

Het communicatiecontract omvat de vaste data- en telefoniedienstverlening. Het betreft het verbinden van 2.000 locaties wereldwijd. Het infrastructuurcontract omvat werkplekdienstverlening, generieke applicaties (waaronder e-mail), *hosting & storage* en lokale infrastructuur. Het betreft 150.000 eindgebruikersapparaten (*terminals*) verspreid over 2.000 locaties, de toegang tot ongeveer 1.000 toepassingen en het werken op alle beveiligingsniveaus. Aanzienlijke delen van de dienstverlening blijft de Britse krijgsmacht zelf uitvoeren, het gaat dan bijvoorbeeld om specifieke IT-toepassingen voor de verschillende krijgsmachtdelen. Onder het infrastructuurcontract moet de leverancier wel toegang geven tot deze toepassingen.

Uitbestedingsproces

In 1992 is het ministerie de voorbereidingen voor de aanbesteding van de communicatie begonnen met het formuleren van een nieuw communicatieconcept. In 1994 heeft men een groslijst opgesteld met mogelijke leveranciers. In maart van 1995 is de aanbesteding uitgeschreven, waarna in 1997 het contract is gesloten. Voor het infrastructuurcontract zijn de voorbereidingen in 2000 begonnen. In 2003 is de aanbesteding uitgeschreven, die in 2005 is gegund. Het infrastructuurcontract heeft het karakter van een raamovereenkomst: het beslaat een aantal stappen, waarvan aanvankelijk alleen de eerste stappen concreet zijn uitgewerkt en gecontracteerd. Na voltooiing van een stap wordt de volgende stap uitgewerkt en gecontracteerd binnen de raamovereenkomst.

Contracten

Het telecommunicatiecontract is gesloten in 1997 en loopt tot medio 2015. De totale contractwaarde is ongeveer GBP 3,8 miljard. Het telecommunicatiecontract is een PFI (*Public Finance Initiative*). De netwerken zijn eigendom van de leverancier, het Britse ministerie van Defensie heeft gebruiksrecht op deze netwerken. Voor de uitbesteding waren

in het telecommunicatiedeel 600 militairen en 600 burgermedewerkers werkzaam. Uiteindelijk is slechts een beperkt aantal burgermedewerkers overgegaan naar de marktpartij, voornamelijk omdat de werkzaamheden vanwege de toepassing van nieuwe technologie veel minder arbeidsintensief werden. De militaire medewerkers en een deel van de burgermedewerkers zijn herplaatst, de overige burgermedewerkers zijn boventallig geworden. Het infrastructuurcontract is gesloten in 2005 en loopt af in 2015. De totale contractwaarde is ongeveer GBP 7,1 miljard. Het betreft geen PPS-constructie maar een klassieke uitbesteding, waarbij de medewerkers zijn overgegaan naar de marktpartijen. Belangrijke kanttekening is dat de hardware door het Britse ministerie van Defensie wordt aangeschaft en dus eigendom is van de overheid. Hetzelfde geldt voor een aantal grotere softwarecontracten. Er zijn 1000 medewerkers overgegaan naar de consortiumpartijen.

Uitvoering

Vanuit het Britse ministerie van Defensie worden beide contracten aangestuurd door een afdeling van 500 vte'n. Hier vindt ook de integratie van de dienstverlening plaats, zowel van de twee contracten als van het vele werk dat nog zelf wordt uitgevoerd. De kosten voor het infrastructuurproject waren eerst begroot op GBP 5,8 miljard en zijn uiteindelijk uitgekomen op GBP 7,1 miljard. De kostenstijging was grotendeels het gevolg van opgelopen vertragingen, waardoor oude systemen langer in de lucht moesten worden gehouden. Die vertragingen waren onder meer het gevolg van tegenvallers bij het inrichten van lokale infrastructuur en een te optimistische inschatting van de hoeveelheid werk.

Huidige situatie

De huidige contracten lopen af in 2015, het ministerie heeft de taak die te vernieuwen. Hiervoor is een nieuw programma in het leven geroepen met de volgende missie:

Defence Core Network Services (DCNS) is the name of the programme that will deliver future Information and Communication Technology (ICT) Services across Defence – from the Head Office in London, through all the Ministry of Defence (MOD) and Armed Forces sites in the UK and overseas, deployed units on land, in the air and at sea. As such, it is the biggest programme of its kind in Europe. It will deliver these services in a way that is more integrated, so end-users see improved performance with less complexity; more agile, so that services can be adapted quickly to meet fast-changing operational requirements; and is more cost effective, so the MOD can live within its means. The programme runs until 2022 and is based at MOD's Information Systems and Services headquarters in Corsham, Wiltshire.

Het Britse ministerie van Defensie ziet af van de bundeling van diensten in één groot kavel, maar kiest in plaats daarvan voor kleinere marktconforme kavels: *Integrated User Services* (2 kavels), *Application Delivery* (Hosting), *Connectivity*, *Mobility* en *Deployed*. Daarnaast komt er een aparte integratiefunctie die door het ministerie zelf wordt uitgevoerd. Een groot deel van de applicatieontwikkeling en applicatie-hosting blijft decentraal worden uitgevoerd door de defensieonderdelen.

IT-transitie in Duitsland

Eind vorige eeuw bleek de IT van het Duitse ministerie van Defensie versnipperd en deels verouderd. Om modernisering en harmonisering te bewerkstelligen besloot het ministerie de IT uit te besteden.

Reikwijdte en omvang

Het contract bestond onder meer uit de invoering van een ERP-systeem, de inrichting en exploitatie van datacentra, de inrichting en exploitatie van een landelijk netwerk, het leveren van apparatuur en dienstverlening en een helpdesk. In totaal ging het om 140.000 werkplekken en 300.000 telefoons op 1.500 locaties. De totale contractwaarde is ongeveer € 7 miljard.

Uitbestedingsproces

December 1999 is het traject van start gegaan. De daadwerkelijke aanbesteding begon in juni 2001. In november 2001 zijn twee consortia geselecteerd als mogelijk aanbieder. Na het afbreken van onderhandelingen met het eerste consortium in 2004 is het contract met het andere consortium eind 2006 getekend.

Contract

Het contract heeft een looptijd van tien jaar. De contractvorm is een publiek-private samenwerking, waarbij een gezamenlijke onderneming is opgericht waarin de *Bundeswehr* voor 49,9 procent deelneemt. Besluiten worden genomen op basis van unanimiteit. Het ministerie heeft de mogelijkheid na 10 jaar de dienstverlening terug te nemen of opnieuw aan te besteden. Er zijn 2.400 ambtenaren overgegaan naar de gezamenlijke onderneming; deze ambtenaren hebben hun rechtspositie behouden. Een klein deel is op basis van vrijwilligheid overgegaan naar de marktpartijen.

Uitvoering

Het eerste jaar is gebruikt om een organisatie neer te zetten, processen in te richten en de dienstverlening over te nemen. Vervolgens zijn drie jaar besteed aan het migreren van de oude systemen naar de nieuwe situatie. De laatste zes jaar worden de processen geoptimaliseerd en worden projectgewijs wijzigingen doorgevoerd. Doordat het in de beschikbare tijd niet lukte de technische stand van zaken volledig in beeld te brengen, zijn gedurende het traject meerkosten ontstaan van ongeveer € 700 miljoen. In 2013 heeft de Duitse rekenkamer geconstateerd dat niet alle strategische doelstellingen zijn behaald, dat er vertraging is en dat de interne IT-deskundigheid zo sterk is teruggelopen dat de *Bundeswehr* afhankelijk geworden is van de markt. Het ministerie stelt dat het project de belangrijkste doelen heeft behaald: de strijdkrachten beschikken nu over gestandaardiseerde en gecentraliseerde IT. De modernisering heeft wel vertraging opgelopen, maar gezien de omvang van het project was die beperkt.

Huidige situatie

Het contract loopt in 2017 af. Het Duitse ministerie van Defensie bezint zich op de weg voorwaarts. Daarbij wordt in elk geval gekeken naar uitbesteding, hetzij in de vorm van een PPS (zoals in de huidige constructie), hetzij in de vorm van een soort ZBO waarbij bepaalde taken door de markt worden

gedaan en andere taken door het ministerie. Volledig zelf doen wordt als te duur gezien.

Vergelijking

Zowel het Britse als het Duitse ministerie had te maken met een sterk gefragmenteerde IT. In Nederland was dat ooit net zo gefragmenteerd, maar dat is al sinds jaren niet meer het geval. Zowel het Britse als het Duitse ministerie zag zichzelf niet in staat de IT te verbeteren en vereenvoudigen en koos ervoor dat door marktpartijen te laten doen. Ze kozen daarbij voor grootschalige uitbesteding. In de bestudeerde gevallen was een voorbereidingstijd van ongeveer vijf jaar nodig om tot contractvorming te komen. De contractvorm bleek geen garantie voor beheersing in tijd en kosten. Tijdens de uitvoering hebben de landen flinke vertragingen moeten melden. De kosten zijn in beide gevallen hoger uitgevallen dan oorspronkelijk begroot. Nu de contracten hun einde naderen, beraden de ministeries zich op de toekomst. Hierbij worden ook andere vormen van marktsamenwerking onderzocht. De Duitsers hebben nog geen keuze gemaakt. De Britten hebben gekozen voor uitbesteding in kleinere, marktconforme pakketten onder eigen regie.

De IT-kosten per militair zijn niet onderling te vergelijken. De uitbestede pakketten zijn op inhoud niet gelijk en het is onduidelijk wat de verschillende ministeries zelf zijn blijven doen en tegen welke kosten. Bovendien is het niet duidelijk hoe de automatisering in deze landen de productiviteit – en dus de personeelssterkte – heeft beïnvloedt. In zijn algemeenheid is het berekenen van IT-kosten per medewerker niet zinvol zonder daar de productiviteit bij te beschouwen. Die is niet eenduidig te bepalen.