



# ICT-beheer is geen catering

## Regiemodel voor outsourcing bij VROM

Hoe voorkom je dat bij ICT-uitbesteding de eindgebruiker alle invloed op ICT verliest? In welk model giet je de samenwerking tussen verschillende partijen? Is er bij het uitbesteden van ICT aan één hoofdleverancier nog ruimte voor innovatie? Vragen die zijn aangepakt door Kirkman Company en het Ministerie van VROM.

**A**l in 1997 heeft het Ministerie van VROM besloten het beheer en de exploitatie van haar ICT-infrastructuur uit te besteden. De eerste uitbesteding vond plaats op basis van de inhuur van personeel, hetgeen volgens de ambtelijke leiding van het departement leidde tot complexiteit in de aansturing, beperkt innovatie-vermogen en hoge kosten. Als gevolg hiervan is in 2001 aangegeven dat het totale technische beheer resultaatverplicht aan één leverancier uitbesteed diende te worden. Vrij snel werd duidelijk dat het minder eenvoudig is om de ICT-ondersteuning buiten de deur te zetten dan bijvoorbeeld de catering. Bij ICT, zo blijkt, bemoeit de klant zich eerder met het assortiment dan bij het aanbod aan maaltijden en ook worden er bij ICT-diensten hoge eisen gesteld aan de uniforme wijze van aflevering

- iets dat de klanten van de bedrijfskantine niet voorop stellen.

### 2000 systemen, 6000 medewerkers

In 2001 is een meerjaren-perspectief opgesteld, waarin de ontwikkelingen ten aanzien van de interne organisatie, de externe omgeving en de ICT markt met elkaar in relatie zijn gebracht. Uit deze analyse bleek dat de ICT-infrastructuur niet meer op de vraag was afgestemd. Ook was er een gebrek aan transparantie en verandervermogen ontstaan. Illustratief hiervoor waren de 2000 verschillende applicaties die op meer dan 200 servers draaiden voor slechts 6000 medewerkers. Hierdoor was het ook onmogelijk om de impact van een verandering goed in te schatten, laat staan te testen.

De analyse leidde tot de conclusie

dat, voorafgaand aan uitbesteding, sanering van de ICT-infrastructuur noodzakelijk was.

### Fase 1: vaststellen functionele eisen

Het verandertraject startte in 2002 met een sanering van de applicatieportfolio, het aanscherpen van het gewenste dienstverleningsniveau, het optuigen van een projectorganisatie en het herontwerp van de onderliggende technische architectuur. De technische architectuur werd ontworpen aan de hand van functionele eisen die de bedrijfsvoering stelt aan de ICT-ondersteuning. Binnen een organisatie zoals het ministerie van VROM is het een uitdaging om een set van functionele eisen vast te stellen die voor alle bedrijfsonderdelen optimaal is. Het departement bestaat uit circa 60 bedrijven die er nadrukkelijk een andere bedrijfsfilosofie op na houden. Zo kent VROM onder andere een vastgoedbedrijf, inspectiebureaus, beleidsadviesbureaus, lobbyisten en tot voor kort een uitkeringsfabriek. De functionele eisen zijn daarom opgesteld in een jargon waarmee de verantwoordelijken voor de bedrijfsvoering, de zogenaamde proceseigenaren, de realisatie in de dagelijkse gang van zaken kunnen toetsen. Een veelgemaakte fout is dat één organisatie in zijn volle breedte ook in de ICT ondersteuning eenheid nastreeft. Als er al een bindende fac-

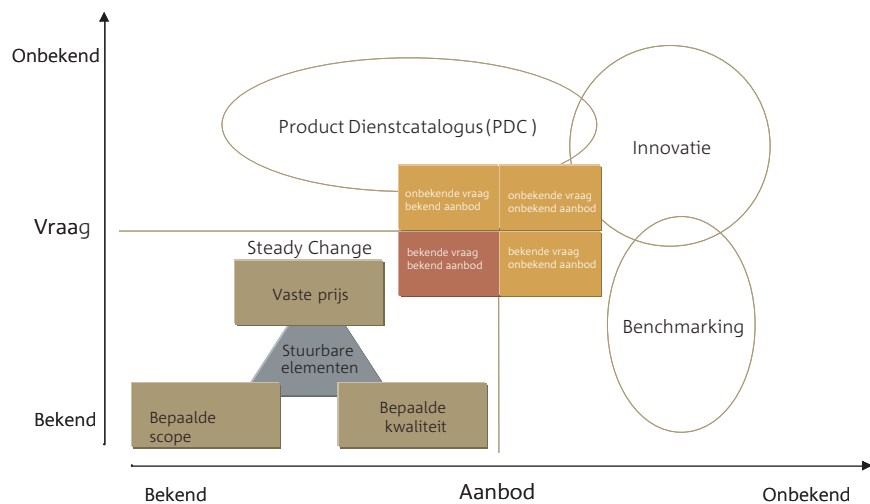
tor is, dan is dit de gegevensuitwisseling en niet de onderliggende ICT-infrastructuur.

## Fase 2: in kaart brengen van het dienstenaanbod

Binnen VROM bestaat een veelheid aan bedrijfsonderdelen, afdelingen, applicaties en systemen. Om de vraag naar gewenste ICT-ondersteuning en de verschillende belangen goed in kaart te brengen is als tweede stap in het traject naar uitbesteding een servicecatalogus samengesteld. Hierin staat, eveneens op basis van functionele eisen, de gewenste ICT-dienstverlening van VROM beschreven. Aangegeven is bijvoorbeeld wat VROM in het beleidsproces van een tekstverwerkingspakket verwacht, maar niet dat VROM Microsoft Word als applicatie wil hebben. Dit lijkt overdreven (en voor deze applicatie is dat misschien ook het geval) maar door de eisen op deze manier te beschrijven wordt het mogelijk om uit te gaan van de eigen behoefte van de proceseigenaar en niet van anderen oplossingen.

## Van 2000 naar 350 applicaties

Naast aandacht voor functionaliteit moest de proceseigenaar ook gestimuleerd worden in het denken in rendement. Te veel aandacht voor kosten leidt namelijk tot het willen meedenken over de technische oplossing. De ervaring leert dat uitgaan van lagere kosten bij de realisatie over het algemeen significant hogere kosten in de exploitatie tot gevolg heeft. Tekenend is, dat na de sanering van de applicatieportfolio nog slechts 350 applicaties nodig waren om in alle functionele ICT-behoefte te voorzien. Door meer aandacht te schenken aan rendement in plaats van kosten wordt in veel gevallen meer toegevoegde waarde gecreëerd. Met andere woorden: zorg er voor dat de proceseigenaar leert zich te beperken tot het formu-



Figuur 1: Raamwerk voor adaptief aanbesteden, VROM/Kirkman Company, 2005

leren van zijn behoeften en zorg er voor dat de leverancier zo goed mogelijk op deze behoeften kan inspelen. Dat betekent dat er ruimte moet zijn voor de inzet van alternatieve toepassingen en voor innovatie. Hoewel de proceseigenaar aan invloed en handelingsvrijheid inboet - uiteraard een gevoelig punt - krijgt hij er effectievere ICT-dienstverlening voor terug.

## Adaptief aanbesteden

Deze overwegingen hebben binnen VROM geleid tot de definiëring van het begrip *adaptief aanbesteden*: benut het potentieel in de markt om de behoefte aan kostenverlaging en kwaliteitsverbetering vorm te geven. Om dit te bereiken dien je er als aanbesteder enerzijds voor te zorgen dat de proceseigenaren functioneel denken, specificeren en vragen. Anderzijds dien je de belemmeringen weg te nemen die ertoe leiden dat leveranciers worden beperkt in het toepassen van alternatieve toepassingen - zeker wanneer deze alternatieven meerwaarde opleveren ten opzichte van bestaande oplossingen.

Maar hoe krijg je de leveranciers en de proceseigenaren in de gewenste rol? Om de klant-leveranciersrelatie

strikt vast te leggen is een leveranciermanagementstrategie uitgewerkt (fase 3). Parallel zijn zowel de interne organisatie van VROM heringericht als een regiemodel ontwikkeld waarin de rollen van de verschillende spelers binnen de VROM ICT-organisatie helder zijn gedefinieerd (fase 4).

## Fase 3: Het formuleren van een leveranciersmanagementstrategie

Om de kennis en kunde van de leveranciersmarkt ten volle te benutten is een raamwerk ontwikkeld voor de aansturing van de klant-leveranciersrelatie. Het beheer van de ICT-infrastructuur wordt weliswaar uitbesteed aan één hoofdleverancier, maar VROM wil voorkomen dat dit een beklemmende relatie wordt. Gedwongen winkelnering past niet binnen de gedachte van adaptief aanbesteden. De hoofdleverancier dient toegang te geven tot het volledig beschikbare aanbod tijdens de looptijd van het contract. Op basis van expertisegebieden worden leveranciers ('preferred partners') geselecteerd, die opereren onder een mantelovereenkomst. Uiteraard wordt de hoofdleverancier voor zijn expertisevelden ook als 'preferred partner' gezien. Echter, de gunning van con-

Type dienstverlening	Sturing op:	Omschrijving:
Steady Change	Prijs, kwaliteit en scope	Standaard dienstverlening, waarbij product/dienst bij zowel klantorganisatie als hoofdleverancier bekend zijn. Er bestaan duidelijke contractuele afspraken, inclusief bonus/malusregelingen bij levering en exploitatie.
PDC	Doorlooptijd, kosten en impact	Niet-standaard dienstverlening, waarbij product/dienst bij de klantorganisatie nog (relatief) onbekend is, maar wel bekend bij de hoofdleverancier. Er zijn nog geen duidelijke contractuele afspraken gemaakt.
Innovatie	Haalbaarheid, mogelijkheden, toepasbaarheid, benefits en tijdigheid van implementatie	Niet-standaard dienstverlening, waarbij product/dienst bij zowel klantorganisatie als hoofdleverancier nog (relatief) onbekend is. Dienstverlening wordt ingekocht bij verschillende leveranciers ('preferred partners') op basis van een raamovereenkomst.
Benchmarking	Prijs, kwantiteit en kwaliteit, efficiencyverschillen en volwassenheid	Niet-standaard dienstverlening, waarbij product/dienst wel bij de klantorganisatie bekend is, maar bij de hoofdleverancier nog (relatief) onbekend is. Via een RFP worden meerdere leveranciers ('preferred partners') uitgenodigd om te reageren. Een audit of benchmark bepaalt welke aanbieder/leverancier het meest geschikt is.

Tabel 1: Sturingsmechanismen per kwadrant van het raamwerk voor adaptief aanbesteden, VROM/Kirkman Company, 2005

tracten vindt plaats op basis van concurrentie.

Op basis van de gewenste dienstverlening, de vraag naar ICT-ondersteuning en het aanbod van dienstverlening in de markt is voor vier verschillende klant-leveranciersrelaties een leveranciersmanagementstrategie bepaald. In onderstaand raamwerk zijn verschillende typen van dienstverlening weergegeven in relatie tot de vraag en het aanbod van dienstverlening.

- De dienstverlening binnen het 'Steady Change' kwadrant wordt uitbesteed aan de hoofdleverancier. Deze voorziet in het aanbieden van de generieke standaard dienstverlening en het beheer over de hoofdinfrastructuur. Tevens garandeert de hoofdleverancier de voorwaarden die nodig zijn om andere leveranciers toe te kunnen laten op deze infrastructuur.
- De dienstverlening binnen het PDC kwadrant bestaat uit de dienstverlening die door de hoofdleverancier kan worden aangeboden binnen de bestaande ICT-infrastructuur, maar (nog) niet binnen de standaard dienstverlening is opgenomen.
- De dienstverlening binnen de kwadranten Innovatie en

Benchmarking wordt door VROM, onder beheer van de hoofdleverancier, betrokken van de 'preferred partners' die opereren onder een mantelovereenkomst.

Bij ieder type dienstverlening gelden voor de aansturing van de hoofdleverancier specifieke sturingsmechanismen. Deze zijn in tabel 1 per kwadrant weergegeven.

Door het aansturen van de hoofdleverancier volgens bovenstaand raamwerk wordt al het aanwezige aanbod in de markt benut en wordt de hoofdleverancier aangesproken op de kwaliteit van de geboden oplossingen. Dit in tegenstelling tot gangbare klant-leveranciersrelaties waarin veelal wordt gewerkt met bestaande oplossingen, en de leverancier wordt afgerekend op de beschikbaarheid van bijvoorbeeld servers in plaats van de geboden dienstverlening.

De volgende stap omvat het inrichten van het regiemodel, ofwel de inrichting van de interne ICT-beheerorganisatie.

#### **Fase 4: de inrichting van het regiemodel**

De uitbesteder de leverancier mag niet beperkt worden in het aanbieden

van creatieve oplossingen die meerwaarde creëren voor de proceseigenaren. De proceseigenaren moeten zich op hun beurt beperken tot het zo goed mogelijk formuleren van hun behoeften, afgestemd op hun processen.

Het is van cruciaal belang om de functionele wensen van de proceseigenaren helder te vertalen naar de gewenste ICT-dienstverlening. Het maken van deze vertaalslag maakt onderdeel uit van de keten van ICT-dienstenontwikkeling.

Voor het inrichten van het regiemodel moeten de verschillende rollen van de betrokkenen binnen de interne ICT-beheerorganisatie opnieuw gedefinieerd worden:

##### *Proceseigenaar*

De proceseigenaar is verantwoordelijk voor het bedrijfsproces. Hij is de feitelijke afnemer van een ICT-dienst. De proceseigenaar inventariseert de functionele vraag en wensen ten aanzien van ICT-ondersteuning binnen het eigen bedrijfsonderdeel. Hij geeft deze door aan functioneel beheer.

##### *Functioneel beheer*

Functioneel beheer houdt zich bezig met het vertalen van de functionele

vraag en wensen van de proceseigenaar en de hieraan gekoppelde ontwikkeling en het beheer van ICT-diensten.

Het functioneel beheer voor alle ICT-diensten is medio 2004 in één afdeling samengebracht, enerzijds om de interne dienstverlening te professionaliseren en anderzijds om de ontwikkeling van de portfolio aan ICT-diensten bij elkaar te brengen.

#### Outsourcing

De afdeling Outsourcing, ook opgericht medio 2004, is verantwoordelijk voor de verwerving van producten en projectresultaten en ziet toe op een adequate uitvoering van wat contractueel is overeengekomen. Daarnaast zorgt deze afdeling er voor dat er een gedegen inzicht in de leveranciersmarkt blijft bestaan. De afdeling Outsourcing vormt de schakel tussen de interne organisatie en de technisch beheerder van de ICT-infrastructuur.

#### Technisch beheer ICT-infrastructuur

De externe hoofdleverancier, die verantwoordelijk is voor het technisch beheer van de ICT-infrastructuur, zorgt ervoor dat de door VROM gewenste ICT-diensten beschikbaar zijn volgens het contractueel vastgestelde prestatieniveau. Bij dit tech-

nisch beheer hoort ook het indienen van proactieve voorstellen door de externe hoofdleverancier voor kostenoptimalisatie en innovatie.

#### Servicecomponenten

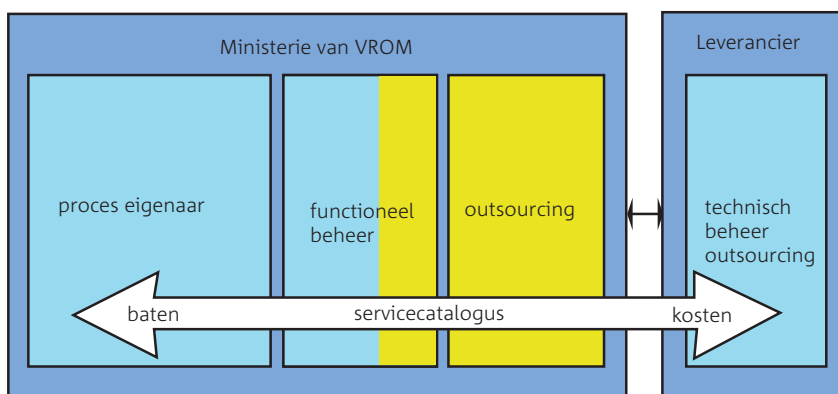
De afdeling Outsourcing is de hoofdregisseur van de inhoud van de servicecatalogus. De servicecatalogus beschrijft de dienstverlening die op de ICT-infrastructuur van VROM wordt/kan worden aangeboden en is tevens de leidraad aan de hand waarvan het resultaatverplichte contract met de externe hoofdleverancier wordt beoordeeld. In de servicecatalogus zijn de functionele eisen zo geformuleerd dat de proceseigenaren de realisatie van de ICT-dienst direct in de dagelijkse praktijk kunnen toetsen. Niet de beschikbaarheid van servers of van de netwerken zijn de kritische prestatie indicatoren, maar de beschikbaarheid en het performance-niveau van alle ruim 350 gebruikte ICT-toepassingen.

De functionele eisen worden ontleed in servicecomponenten. Een servicecomponent is de vorm, de eenheid of het middel dat wordt ingezet om een dienst te leveren, bijvoorbeeld een applicatie, opslagcapaciteit of een stuk hardware. De servicecomponenten zijn onderverdeeld in zeven categorieën: Werkplek services,

Applicatie services, Connectivity services, Hosting services, Data services, Kennis & kunde en Algemeen (alle dienstverlening die niet onder één van de andere categorieën valt). Voor iedere servicecomponent zijn afzonderlijk contractuele afspraken gemaakt met de hoofdleverancier ten aanzien van bijvoorbeeld kosten en service levels. De door de proceseigenaar gewenste ICT-dienst is op deze wijze opgebouwd uit de som van afzonderlijke servicecomponenten.

#### Van kosten naar baten

De volgende uitdaging is het daadwerkelijk intern doorbelasten van de afgenomen ICT-diensten, waarmee proceseigenaren direct bewust worden gemaakt van de kosten. In het verleden had de proceseigenaar geen inzicht in de daadwerkelijke afname van de verschillende ICT-diensten, laat staan dat deze zich verantwoordelijk voelde voor financiële controle of sturing. Door in het nieuwe regiemodel de kosten van de onderliggende servicecomponenten per ICT-dienst te differentiëren en bovendien de afname per afdeling te meten, worden de directe verbruikkosten inzichtelijk voor de proceseigenaar. Op dit moment functioneert het regiemodel binnen VROM voornamelijk aan de leverancierskant. De interne doorbelasting wordt in 2006 wel gerapporteerd, maar pas in 2007 daadwerkelijk geëffectueerd. Er zijn met de hoofdleverancier eenduidige afspraken gemaakt over de verantwoording en toewijzing van kosten. Hiermee zijn de kosten van het gebruik van ICT-diensten in beeld gebracht en is het noodzakelijke fundament gelegd om de vertaling te maken naar de interne doorbelasting. Als vervolgens de baten inzichtelijk gemaakt worden op basis van gereali-seerde kostenbesparingen en 'teruggegeven' kunnen worden aan de proceseigenaar, ontstaat de situatie waar



■ uitvoering regiefunctie

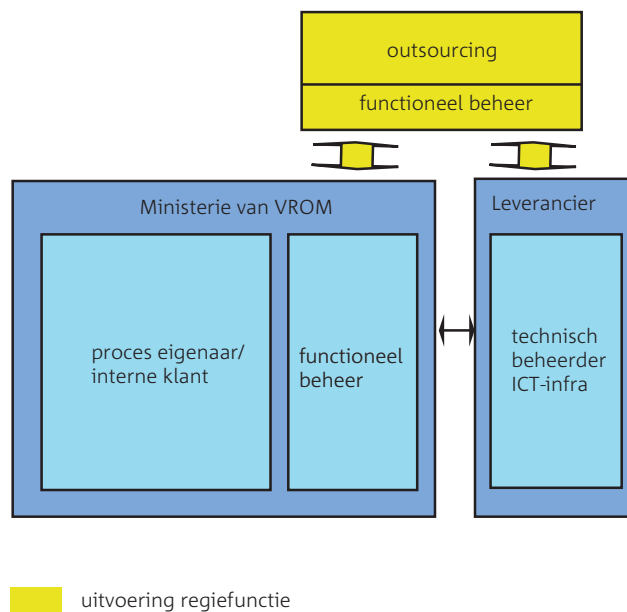
Figuur 2: Het regiemodel

daadwerkelijk sprake is van *alignment* tussen de interne organisatie en de extern betrokken ICT-dienstverlening. De hiervoor noodzakelijke interne aanpassingen (het in de juiste rol plaatsen van de verschillende spelers binnen het regiemodel) zijn in gang gezet.

### (Door)ontwikkeling van de centrale regiefunctie

Is de proceseigenaar wel bereid zich te beperken tot zijn rol? Op dit moment wordt vanuit de ICT-beheerorganisatie ervaren dat dit nog moeite kost. Men kan de rol uiteraard opleggen, maar het is effectiever als deze op een natuurlijke wijze wordt afgedwongen door het leveren van goede dienstverlening.

Door de zichtbare toegevoegde waarde van de ICT-beheerorganisatie (bijvoorbeeld in de vorm van tijdig opgeleverde en goed functionerende ICT-oplossingen die op de bedrijfsvoering zijn afgestemd) moet de proceseigenaar zich minder actief met productkeuzes van "zijn" applicaties gaan bemoeien. Hij moet zich in de toekomst (nog) meer tot zijn eigen proces beperken en daarbij periodiek het doel, de opzet en de werking van zijn proces evalueren. De concrete invulling van de hiervoor benodigde ICT-ondersteuning dient de proceseigenaar over te laten aan de leverancier. De gedachte is dat de proceseigenaar vanuit zekerheid kan acteren als uiteindelijke opdrachtgever. Hij kent immers zijn eigen resultaten en bedrijfsvoering beter dan welke leverancier dan ook. De proceseigenaar kan het proces van verwerving en beoordeling aan de functioneel beheerders en de leveranciersmanagers overlaten. Hij hoeft zelf alleen de geleverde ICT-diensten af te rekenen. Maar ook als er op de werkvloer vertrouwen is gecreëerd is het maar de vraag of de rolverdeling goed ingevuld zal worden.



Figuur 3: Het regiemodel met uitgeplaatste regiefunctie

Voor een goede werking van het regiemodel moet Outsourcing zijn rol als centrale regisseur goed vervullen. Terwijl de rol van proceseigenaar onvervreemdbaar is van de organisatie, is de rol van Outsourcing dit in steeds mindere mate. Met name voor de leveranciersmanager van de afdeling Outsourcing lijkt een zekere afstandelijkheid gewenst. Het op afstand plaatsen van de centrale regiefunctie kan de strikte scheiding tussen het Ministerie van VROM (opdrachtgever) en de hoofdleverancier (opdrachtnemer) bewerkstelligen (zie figuur 3). Hierdoor wordt het mogelijk de prestaties van de hoofdleverancier objectief te beoordelen. In deze setting kunnen tevens sneller benodigde maatregelen worden genomen, zowel richting de opdrachtnemer als de opdrachtgever. Externe ogen zijn immers dwingend!

### Wat biedt de toekomst?

Het opgaan van de regiefunctie in een specifiek 'shared services center' ligt in de lijn van de ontwikkelingen binnen de rijksoverheid. De oprichting van een shared services center kan

wellicht gecombineerd worden met privaat publieke samenwerking. Hiermee wordt de kennis uit de private en de publieke sector op het gebied van aansturing van leveranciers, verwerving van dienstverlening en ICT benutting beter uitgewisseld. 

Huib van Etekoven (hoofd ICT Beheer) en Willem van Kooij (clustercoördinator Outsourcing) zijn werkzaam bij het Ministerie van VROM. Rob Dassen is als adviseur werkzaam bij Kirkman Company, een onafhankelijk management adviesbureau gespecialiseerd in Strategic Sourcing ([r.dassen@kirkmancompany.com](mailto:r.dassen@kirkmancompany.com))