

“Kennis heeft geen paspoort”

*Motieven en belemmeringen
voor offshoring van overheids-
ICT*



**Michiel Ytsma
2008**

“Kennis heeft geen paspoort”

Motieven en belemmeringen voor
offshoring van overheids-ICT

Michiel Ytsma

31 juli 2008

Master Bestuur en Beleid

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap, Universiteit Utrecht

Begeleiders USBO: Thomas Schillemans en Mirko Noordegraaf

Begeleider KPMG: Erik Snijders

Voorwoord

Verbazing. Dat is de aanleiding voor dit onderzoek. Mijn verbazing komt voort uit het feit dat waar kranten vol staan met berichten over Nederlandse bedrijven die ICT naar lagelonenlanden verplaatsten, overheidsorganisaties zich hier ten aanzien van hun eigen ‘bedrijfsvoering’ zelden mee bezighouden. En dat terwijl de meeste genoemde belofte van offshoring: kostenbesparing, een immer bezuinigende overheid op zijn minst moet aanspreken. Ik begon mij af te vragen of er überhaupt ICT-werk voor de overheid in het buitenland wordt uitgevoerd. Een avond ‘googelen’ en een ochtend eenzaam in de bibliotheek leverde weinig op, waarop ik besloot op onderzoek uit te gaan. “*Kennis heeft geen paspoort*” *Motieven en belemmeringen voor offshoring van overheids-ICT* is het resultaat van wat ik met enig gevoel voor dramatiek een ontdekkingreis kan noemen op zoek naar de rationaliteit achter het ontbreken van beleid over offshoring in de publieke sector.

Deze reis heb ik natuurlijk niet alleen gemaakt en daarom wil ik een aantal mensen bedanken:

Thomas Schillemans en Mirko Noordegraaf van de Universiteit Utrecht voor de deskundige inhoudelijke feedback.

Erik Sniijders voor zijn zeer betrokken inhoudelijke en procesmatige begeleiding vanuit KPMG. Alle collega’s van de afdeling Public Sector voor hun interesse, tips en gezelligheid gedurende de afgelopen vier maanden.

Alle respondenten die hun medewerking verleenden.

Familie en vrienden voor alle afleiding naast het onderzoek.

Deze scriptie draag ik op aan mijn oma. Ik ben blij dat ze dit meemaakt en weet zeker dat ze zich fulltime zal inzetten voor de mond-tot-mondreclame voor dit stuk.

Ik wens u vooral veel plezier met het lezen van deze scriptie.

Michiel Ytsma juli 2008

Samenvatting

In tegenstelling tot het bedrijfsleven is offshoring van ICT voor overheidsorganisaties nauwelijks een thema. Er wordt geen beleid over gemaakt en er zijn slechts enkele gevallen bekend waarbij leveranciers overheidswerk over de grens hebben laten uitvoeren. Er doen allerlei verhalen de ronde waarom dit het geval is. Zo zouden leveranciers werk over de grens laten uitvoeren zonder dit openlijk te communiceren in de media en met de overheidsorganisaties. Daarnaast wordt er vaak gewezen op het argument dat het verplaatsen van werkgelegenheid gevoelig ligt en dat juridische overwegingen als informatiebeveiliging en bescherming van de privacy belangrijke belemmeringen vormen om over te gaan op offshoring. Aan de andere kant is er de verwachting dat ICT-personeel steeds lastiger te vinden is en dat de overheden zonder offshoring wellicht steeds meer moeten betalen voor hun ICT.

Deze scriptie is het resultaat van een empirisch onderzoek naar hoe het nu daadwerkelijk zit met de motieven en belemmeringen voor offshoring van overheids-ICT. De hoofdvraag die daarbij centraal staat: *Welke motieven en belemmeringen beïnvloeden overheidsbeleidsbeslissingen over offshoring van ICT?* Voor het beantwoorden van deze vraag is gebruikgemaakt van de rationaliteitentheorie van hoogleraar in de bestuurskunde Snellen (1987). Uit de economische rationaliteit komt de economische logica van offshoring voort waarbij organisaties mogelijke kostenvoordelen afwegen tegen (transactie)kosten. In het licht van deze afweging zou je verwachten dat overheidsorganisaties evenals commerciële organisaties willen profiteren van de voordelen van offshoring. Om te kunnen verklaren waarom deze beleidsuitkomst toch is zoals hij is, onderzoekt deze scriptie het samenspel en de strijd tussen de economische rationaliteit, de politieke rationaliteit, de juridische rationaliteit en de wetenschappelijke rationaliteit. De rationaliteiten hebben ieder hun eigen waarden die bepalen wat rationeel beleid is. Voor het onderzoek bestond de verwachting dat de economische rationaliteit van offshoring door één of meerdere van de andere wordt tegengewerkt.

Gedurende de oriëntatiefase van dit onderzoek is duidelijk geworden dat offshoring van ICT een containerbegrip is. Daarom is er bij dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen drie vormen van offshoring: native offshoring, foreign offshoring en captive offshoring. Bij de eerste vorm vindt er uitbesteding van ICT plaats waarna de leverancier in Nederland het werk in zijn vestiging in een lagelonenland laat uitvoeren. Bij foreign offshoring is er sprake van directe uitbesteding aan een leverancier van ICT uit bijvoorbeeld India. Bij captive offshoring richt een organisatie zelf een offshore-organisatie in een lagelonenland op.

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden is er een kwalitatief onderzoek gedaan dat bestaat uit twee onderzoeksgedeeltes. Allereerst is er een overheidsbreed onderzoek uitgevoerd om motieven en belemmeringen vast te stellen. Daarvoor is gesproken met overheidsbeslissers zoals politici en bestuurders. Daarnaast zijn er interviews gehouden met experts op het gebied van

offshoring en op het gebied van ICT bij de overheid. Vervolgens sluit het andere onderzoeksgedeelte hierop aan. Deze casestudy naar offshoring van overheids-ICT bij het project SPEER van het ministerie van Defensie legt motieven en belemmeringen bloot die in deze daadwerkelijke native offshoring speelden. Door middel van deze case heeft er een eerste test van de overheidsbreed genoemde variabelen plaatsgevonden in een praktijksituatie. Daarnaast levert de Defensiecase ook nieuwe variabelen op en zijn deze voorgelegd aan respondenten uit het overheidsbrede onderzoeksgedeelte.

Uit dit onderzoek blijkt allereerst dat overheidsorganisaties de beslissing om te offshoren overlaten aan de leverancier. Deze kan vervolgens besluiten native offshoring toe te passen. Bij Defensie zijn beleidsbeslissers duidelijk overvallen door het besluit van de leverancier om werk in het buitenland te laten uitvoeren, vooral vanwege veiligheidsoverwegingen. Bij het afsluiten van het allereerste raamcontract hebben de leveranciers namelijk niet gecommuniceerd dat ze van plan waren om werk in het buitenland te laten uitvoeren. Wanneer bij een aanbesteding offshoring niet door het stellen van criteria van tevoren is uitgesloten, dan staat het de leverancier vrij om het toe te passen.

Motieven om offshoring toe te passen zijn bij de overheid grotendeels dezelfde als in het bedrijfsleven. Deze komen voort uit de economische rationaliteit van offshoring en zijn: kostenbesparingen, beschikbare capaciteit en kwaliteitsverbeteringen. Een overheidsspecifiek motief komt, zoals in de vorige alinea werd uiteengezet, voort uit de Europese aanbestedingswetgeving.

Het samenspel tussen de rationaliteiten zorgt ervoor dat captive offshoring door overheidsorganisaties niet tot de reële mogelijkheden behoort. De kosten van een dergelijke onderneming kunnen door de beperkte schaalgrootte van ICT-afdelingen van overheden over te weinig eenheden product worden verspreid. In het bedrijfsleven zijn het ook alleen de multinationals die een dergelijke stap zetten. De economische rationaliteit van kosten en baten levert een belemmering op. Daarnaast is het risico van captive offshoring te groot. Deze belemmering ontstaat door de politieke rationaliteit. Overheden sturen namelijk meer op kwaliteit en minder op geld. Er is te weinig draagvlak in de samenleving om alle werknemers van de ICT-afdeling van een overheidsorganisatie te ontslaan door deze volledig te verplaatsen naar een land als India.

Voor foreign offshoring komt de belangrijkste belemmering voort uit de politieke rationaliteit. De keuze dat ambtenaren met de Nederlandse taal moeten kunnen werken, zorgt ervoor dat leveranciers uit lagelonenlanden een dergelijk project niet kunnen uitvoeren. De juridische rationaliteit zorgt voor een belemmering omdat deze bedrijven de Europese aanbestedingswetgeving maar lastig vinden en daarom liever met andere partijen zaken doen. Ten slotte zijn overheidsorganisaties niet in staat een dergelijke uitbesteding op afstand te managen; dit zou waarschijnlijk hoge transactiekosten met zich meebrengen. De economisch rationele afweging van kosten en baten slaat dan ook negatief uit. Ook bij deze vorm van offshoring zorgt het samenspel van rationaliteiten ervoor dat deze vorm in Nederland voorlopig niet voorkomt.

Uit dit onderzoek blijkt dat native offshoring tot de mogelijkheden behoort. Dat het niet vaker voorkomt is te verklaren door de strijd die er tussen de rationaliteiten bestaat. Aan de ene kant is er de kracht van de genoemde motieven die ervoor gezorgd hebben dat er bij het project SPEER werk in India is uitgevoerd. In dit project zorgde een gebrek aan ervaring voor transactiekosten tijdens de uitvoering. Hierdoor geeft een respondent aan bij sommige soorten ICT offshoring wel te zien zitten en bij andere niet. De juridische rationaliteit van offshoring door overheden draait om het bestaan van wetten over informatiebeveiliging en privacy van persoonsgegevens. Het project SPEER laat zien dat deze belemmeringen te overkomen zijn. Maar de offshoring gaat in de volgende fase niet meer door en dat wordt ook veroorzaakt door deze juridische belemmering van informatieveiligheid. Dat hierbij geen risico's worden genomen en kwaliteit belangrijker wordt geacht dan kostenoverwegingen, is te verklaren vanuit de politieke rationaliteit. Deze rationaliteit zorgt namelijk voor een focus op aanvaardbaar beleid in plaats van een focus op het goedkoopste beleid. Tot slot is een belangrijke uitkomst van dit onderzoek dat het werkgelegenheidsargument bij native en foreign offshoring niet lijkt te spelen.

Op basis van dit onderzoek zijn er enkele aanbevelingen te doen aan wetenschappers, beleidsbeslissers en externe partijen. Gebrek aan kennis is een verklaring voor het feit dat Defensie werd overvallen door offshoring van ICT-werk. Er zou daarom meer onderzoek moeten plaatsvinden om de wetenschappelijke rationaliteit van beslissingen over offshoring te vergroten. Beleidsbeslissers worden aanbevolen om de besluitvorming te organiseren. Daarbij moeten bewuste keuzes worden gemaakt op basis van de wetenschap dat offshoring door leveranciers tot mogelijkheden behoort. Hiermee kan een evenwichtige balans worden gevonden tussen de verschillende waarden die centraal staan in de vier rationaliteiten. Leveranciers moeten zich bewust zijn van het bestaan van meerdere rationaliteiten bij beleidsbeslissingen en kunnen zich inzetten voor het wegnemen van bepaalde belemmeringen die hieruit voortkomen. Zij hebben namelijk belang bij het inzetten van hun offshorevestigingen. Adviesbureaus hebben de mogelijkheid leveranciers en overheidsorganisaties te begeleiden bij deze beslissingen over offshoring.

Overheden hebben te maken met toenemende internationalisering. Voor leveranciers heeft "kennis geen paspoort" en staan de kernwaarden van de economische rationaliteit centraal. Bij beslissingen over offshoring heeft de overheid door het bestaan van meerdere rationaliteiten bij wijze van spreken wel een paspoort voor kennis nodig. Een reisdocument voor overheidkennis, dat is samengesteld met behulp van dit onderzoek en eventuele vervolgonderzoeken. Hiermee kan zij recht doen aan de verschillende waarden die centraal staan in de vier rationaliteiten.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	IV
SAMENVATTING	V
1. INLEIDING	1
1.1 ONDANKS VERZAKELIJKING GEEN AANDACHT VOOR OFFSHORING.....	1
1.2 VERZAKELIJKING IN DE PUBLIEKE SECTOR	2
1.3 OFFSHORING IN HET BEDRIJFSLEVEN	3
1.4 OFFSHORING ICT	4
1.5 OVERHEID EN ICT OFFSHORING	5
1.6 RATIONALITEITEN IN OVERHEIDSBELEID	6
1.7 PROBLEEMSTELLING	8
1.8 RELEVANTIE.....	9
1.9 HET ONDERZOEK	10
1.10 LEESWIJZER.....	11
2. SOURCING VAN ICT BIJ DE OVERHEID	12
2.1 INLEIDING	12
2.2 SOURCING	12
2.2.1 Sourcing binnen de publieke sector	13
2.2.2 Sourcing ICT binnen de publieke sector	14
2.3 ICT-KOSTEN BIJ DE OVERHEID	15
2.4 CONCLUSIE.....	16
3. OFFSHORING VAN ICT	17
3.1 INLEIDING	17
3.2 GLOBALISERING.....	17
3.2.1 Vrijhandel.....	18
3.2.2 Technologische ontwikkelingen	20
3.2.3 Offshoring.....	21
3.3 OFFSHORING ICT	21
3.3.1 ICT-soorten.....	23
3.3.2 Vormen van ICT offshoring	24
3.4 CONCLUSIE.....	25
4. THEORETISCH KADER	26
4.1 INLEIDING	26
4.2 RATIONALITEIT IN OVERHEIDSBELEID	26
4.3 VIER RATIONALITEITEN	27
4.3.1 De economische rationaliteit.....	28
4.3.2 De politieke rationaliteit.....	29
4.3.3 De juridische rationaliteit.....	31
4.3.4 De technisch- en sociaal-wetenschappelijke rationaliteit.....	32
4.4 RATIONALITEITEN BIJ OFFSHORING	34
4.4.1 De economische rationaliteit van offshoring.....	34
4.4.2 De rationaliteiten bij overheidsbeslissingen.....	38
4.4.3 Rationaliteiten bij offshoring in het buitenland	38
4.5 CONCLUSIE.....	42
5. ONDERZOEKSAANPAK	43
5.1 INLEIDING	43
5.2 VOORGESCHIEDENIS.....	43
5.3 SOORT ONDERZOEK	44
5.4 DATAVERZAMELING.....	45
5.4.1 Overheidsbrede beleidsbeslissingen	45
5.4.2 De case SPEER.....	47

5.5 OPERATIONALISATIE VAN DE THEORIE	49
5.6 INTERVIEWS	50
5.7 VALIDITEIT.....	51
5.8 BETROUWBAARHEID	52
6. OVERHEIDSBREDE BESLISSINGEN: RESULTATEN.....	54
6.1 INLEIDING	54
6.2 BESLUITVORMING	54
6.2.1 Andere prioriteiten dan offshoring	54
6.2.2 Sourcingfase	55
6.2.3 Verborgen native offshoring	57
6.2.4 Europese aanbestedingswetgeving	58
6.2.5 Geen sprake van één beslissing	59
6.3 MOTIEVEN.....	60
6.3.1 Economische motieven.....	60
6.3.2 Juridisch motief: Europese aanbestedingswetgeving	62
6.4 BELEMMERINGEN	63
6.4.1 Economische belemmeringen	63
6.4.2 Politieke belemmeringen	66
6.4.3 Juridische belemmeringen.....	69
6.4.4 De wetenschappelijke rationaliteit	72
6.5 CONCLUSIE.....	73
7. CASESTUDY SPEER: RESULTATEN	75
7.1 INLEIDING	75
7.2 HET PROJECT SPEER	75
7.3 BESLUITVORMING	76
7.3.1 Het besluitvormingsproces	76
7.3.2. De individuele beslisser.....	79
7.3.3 Gevoelig thema.....	80
7.4 MOTIEVEN.....	80
7.4.1 Economische motieven.....	80
7.4.2 Juridisch motief.....	82
7.5 BELEMMERINGEN	83
7.5.1 Economische belemmeringen	83
7.5.2. Politieke belemmering	87
7.5.3 Juridische belemmering.....	88
7.5.4 De wetenschappelijke rationaliteit	91
7.6 CONCLUSIE.....	91
8. ANALYSE EN CONCLUSIE	93
8.1 INLEIDING	93
8.2 ONDERZOEKSDOMEIN EN THEORIE	93
8.2.1 Sourcing ICT bij de overheid.....	93
8.2.2 Offshoring van ICT.....	94
8.2.3 Rationaliteiten bij overheidsbeslissingen	94
8.3 ANALYSE.....	95
8.3.1 Besluitvorming.....	95
8.3.2 Motieven	96
8.3.3 Belemmeringen	96
8.4 CONCLUSIE.....	97
8.4.1 Captive offshoring	98
8.4.2 Foreign offshoring.....	98
8.4.3 Native offshoring	99
8.5 AANBEVELINGEN	100
8.5.1 Wetenschappelijke aanbeveling.....	100
8.5.2 Aanbeveling voor beleidsbeslissers: organiseren van besluitvorming	101
8.5.3 Aanbeveling voor externe partijen.....	102
8.6 BESLUIT	103
GERAADPLEEGDE LITERATUUR.....	104

BIJLAGE 1: CHECKLIST INTERVIEW OVERHEIDSBREDE ONDERZOEKSGEDEELTE.....	107
BIJLAGE 2: CHECKLIST CASE SPEER.....	108
BIJLAGE 3: MAIL SCHOTS PARLEMENT.....	110
BIJLAGE 4: MAIL TWEE SCHOTS PARLEMENT.....	111
BIJLAGE 5: MAIL DRIE SCHOTS PARLEMENT.....	112
BIJLAGE 6: MAIL NHS.....	113
BIJLAGE 7: MAIL TFL.....	114

1. Inleiding

1.1 Ondanks verzakelijking geen aandacht voor offshoring

“De dienstbare overheid is een slagvaardige en verbindende organisatie die met minder mensen meer kwaliteit levert” staat te lezen in de *Miljoenennota* van 2008. Even verderop in hoofdstuk “Pijler 6: Overheid en dienstbare publieke sector” laat de Nederlandse regering er geen twijfel over bestaan hoe zij deze doelstelling wil bereiken:

“Hiertoe wordt in 2011 onder andere 630 miljoen euro bespaard door een slankere en tegelijkertijd effectievere (rijks)overheid. Er kan efficiënter gewerkt worden, maar ook kan veel werk nog eens goed tegen het licht worden gehouden en beoordeeld worden op de vraag of het nog wel nodig is. Dit betekent ook dat het werk met minder mensen gerealiseerd kan worden. Daarom heeft het kabinet besloten dat er de komende kabinetsperiode bijna 13 000 arbeidsplaatsen kunnen verdwijnen bij departementen, agentschappen en zelfstandig bestuursorganen (zbo’s). Een effectievere uitvoering van het overheidsbeleid moet ertoe leiden dat burgers meer vertrouwen krijgen in een zorgvuldige en slagvaardige dienstverlening door de overheid” (*Rijksbegroting*, 2008).

De roep om een afgeslankt, goedkoper en effectiever bestuur is in de politiek al jaren te horen. Zo spreekt de *Miljoenennota* van 2002 ook de wens uit om doelmatiger te werken. Woorden als “resultaten”, “vraag”, “aanbod” en “effectiviteit” worden hierbij gebruikt (*Miljoenennota*, 2002).

In het bedrijfsleven gaan organisaties steeds meer over op het verplaatsen van werkzaamheden naar lagelonenlanden om hierdoor goedkoper te kunnen werken. In de media is er dan ook steeds meer aandacht voor globalisering en deze offshoring.¹ De kranten staan er vol mee. Landelijke tijdschriften als *Elsevier* en *Management Team* plaatsen er artikelen over of hebben een themanummer. Er is nu een zogeheten *Outsource Magazine* met veel aandacht voor offshoring. Het VPRO-programma *Tegenlicht* zond in 2006 over dit onderwerp een tweedelige documentaire uit, ‘De flexmens’ en ‘No time for losers’. In ‘De flexmens’ komt de Chief Executive Officer (CEO) van British Telecom en tevens medeauteur van het verkiezingsprogramma van de VVD in 2006, Ben Verwaayen aan het woord: “Kennis heeft geen paspoort. Kenniswerkers bevinden zich overal in de wereld. Waar ze vroeger gehandicapt waren door afstand, is die nu weggevallen. Dit heeft grote gevolgen voor de concurrentiekracht, die bestaat uit drie elementen: kennis; kosten en flair en creativiteit.” Globalisering is volgens *Tegenlicht* een onafwendbare ontwikkeling.² Door deze ontwikkelingen

¹ Globalisering: Het steeds ‘kleiner’ worden van de wereld door verbeterde communicatie- en transportmiddelen. Offshoring: Het verplaatsen van bepaalde werkzaamheden naar het buitenland. Zowel binnen als buiten de grenzen van het eigen bedrijf uitgevoerd. Zie hoofdstuk 3 voor verdere omschrijving van de begrippen.

² Te vinden op: <http://www.vpro.nl/programma/tegenlicht>

verplaatsen steeds meer westerse private organisaties delen van hun dienstverlening naar het buitenland. Deze offshoring heeft als doel kostenbesparing en een efficiëntere en effectievere bedrijfsvoering. Ondanks de verzakelijking in de publieke sector lijkt de publieke sector nauwelijks voor deze kostenbesparende sourcingstrategie³ te kiezen, maakt deze sector er ook geen beleid op en ontbreekt een discussie over de mogelijkheid offshoring in de publieke sector toe te passen. Met een overheid die voortdurend op zoek is naar ‘meer voor minder’ lijkt dit paradoxaal. De publieke sector moet immers bezuinigen en wil zakelijker werken. Daarbij gebruikt de sector vele methoden en werkwijzen uit het bedrijfsleven. Het is daarom verbazingwekkend dat offshoring in overheidsland nauwelijks aandacht krijgt.

1.2 Verzakelijking in de publieke sector

De tendens tot verzakelijking in de publieke sector komt voort uit het ‘New Public Management’ (NPM), dat ontstond in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Deze populaire stroming in de bestuurlijke praktijk grijpt volgens Bovens, ‘t Hart en Van Twist (2007: 74) terug op economische stromingen als het liberalisme en het utilitarisme en legt grote nadruk op de ordende en regulerende kracht van de markt. Er kwam door het NPM meer aandacht voor prestaties, deregulering, grotere efficiency, samenwerking met private partijen en het belang van marktdenken.

Er ontstond een andere rolverdeling tussen overheden en private organisaties. Zoals Bovens, ‘t Hart en Van Twist (2007: 75) dit kernachtig verwoorden:

“Niet langer is het vanzelfsprekend dat publieke vraagstukken ook altijd primair door de overheid worden aangepakt. De rol van bestuurders en ambtenaren kan er ook uit bestaan dat zij het proces vormgeven waar verschillende belanghebbende partijen met elkaar tot passende oplossingen proberen te komen. De overheid moet zelf zakelijk zijn: goed georganiseerd, van geval tot geval nuchter beoordelend wat haar plaats en rol moet zijn, toegerust met creatieve ideeën en methoden voor de sturing en het management van complexe projecten en processen en in staat om haar eigen kerntaken doeltreffend en doelmatig te vervullen.”

Overheden zijn steeds resultaatgerichter gaan werken waarbij het minder gaat om de ‘input’, maar meer om de ‘output’ en ‘outcomes’. Daarbij speelt de vraag of de middelen de gewenste resultaten opleveren. Deze resultaten hebben een bepaalde prijs en de overheid moet zich volgens het NPM te allen tijde afvragen of de opbrengsten opwegen tegen de gemaakte kosten. Ook benadrukt de stroming het belang van eigen initiatief en innovatiedrang onder ambtenaren. Dit zogenaamde

³ Het woord ‘source’ staat voor bron. Bij het organiseren van de werkzaamheden gaat het bij sourcing om de vraag waar de bron hiervan zich bevindt en hoe dit georganiseerd is. In de praktijk gaat het om het bundelen van taken en processen, het uitbesteden (outsourcen) van taken en processen of het offshoren van taken en processen. Hierbinnen zijn variaties mogelijk waarop hoofdstuk 2 terugkomt.

‘publiek ondernemerschap’ zorgt ervoor dat publieke managers uitdagingen en risico’s niet uit de weg gaan (Bovens e.a., 2007: 258-259).

Mirko Noordegraaf geeft in zijn boek *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten* (2004) een veelheid aan praktijkvoorbeelden van verzakelijking in de publieke sector, met uiteenlopende resultaten. ‘Managerialism’ kan volgens hem zelfs desastreuze gevolgen hebben wanneer het in de verkeerde situatie wordt toegepast. Noordegraaf concludeert dat bedrijfsmanagement goed past bij een omgeving die stevig geïnstitutionaliseerd en stabiel is. Het gaat om routinematig werk met bekende betrokkenen (Noordegraaf, 2004: 159). De managers die in deze bedrijfssetting werkzaam zijn, worden geconfronteerd met een stabiele en overzichtelijke omgeving. “Issues zijn bekend en niet al te omstrede; issues zijn meetbaar, tastbaar en begrijpelijk. Issues zijn niet al maatschappelijk van aard en interfereren niet al te veel met andere issues” (Noordegraaf, 2004: 282). Ook is de institutionele context overzichtelijk en niet erg veranderlijk. Ten slotte is er weinig aandacht van de politiek en ook de media zijn niet of nauwelijks betrokken. In andere settings is het volgens Noordegraaf niet verstandig om zomaar de instrumenten van het bedrijfsmanagement in zetten als een soort ‘wondermiddel’.

1.3 Offshoring in het bedrijfsleven

De laatste honderd jaar is de wereld steeds ‘kleiner’ geworden. Een constante verbetering van communicatie- en transportmiddelen heeft tot globalisering geleid. Twintig jaar geleden waren er alleen de fax en slechte telefoonverbindingen. Nu is er met één muisklik contact mogelijk met alle regio’s in de wereld. Bovendien is vrijwel elk land binnen 24 uur te bereiken. Door deze ontwikkelingen zijn werknemers over de hele wereld meer dan ooit elkaars concurrent geworden. In de praktijk blijkt dat onder meer uit de verplaatsing van de industriële productie naar lagelonenlanden. Daar kunnen bijvoorbeeld T-shirts en spijkerbroeken tegen een fractie van de westerse kosten geproduceerd worden. Vandaag de dag hebben daarom de meeste industriële bedrijven in het Westen hun fabrieken verplaatst.

De laatste twintig jaar is naast industriële productie ook offshoring van diensten op gang gekomen. Waar voorheen voornamelijk simpel productiewerk het land verliet, gaat nu ook werk voor hoger opgeleiden steeds vaker de grens over. In vrijwel alle sectoren is offshoring onderwerp van gesprek geworden. Callcenters worden naar Hongarije verplaatst en financieel advies komt uit India. In de Verenigde Staten laten ziekenhuizen de analyse van röntgenfoto’s in het buitenland uitvoeren. In tal van sectoren zijn in Oost-Europa en Azië meer hoogopgeleide specialisten beschikbaar dan in landen in het Westen. En dit leidt logischerwijs tot een ‘zachtere prijs dan in de polder’. Maar prijs is bij kennisarbeid zeker niet het enige en belangrijkste argument. Het tekort aan technici groeit en kwalitatief goede arbeidskrachten zijn in een aantal sectoren steeds moeilijker te vinden. De *Technomonitor 2006* schat dat er in Nederland in 2010 een tekort van 77.000 technici zal zijn. In

andere wereldregio's is er juist een enorm aanbod van dergelijke goedgekwalificeerde werknemers. Bedrijven kunnen zich daar de luxe veroorloven alleen de allerbeste specialisten aan te nemen (Ytsma, 2007: 9-14).

1.4 Offshoring ICT

“The advantages of global sourcing are overwhelming: cost benefits thanks to ultra-cheap labor or greater efficiency, technological expertise, high quality, around-the-clock working hours, high productivity and flexibility”. Deze zin staat te lezen op de internetsite van Digital Boardroom, een kennisplatform voor de strategische toepassing van informatietechnologie. Steeds meer Nederlandse commerciële organisaties verplaatsen de ontwikkeling en het onderhoud van met name ICT naar lagelonenlanden vanwege de mogelijkheid om hieruit bedrijfseconomisch voordeel te halen. Er worden besparingen gerealiseerd door bedrijven, oplopend tot wel 60% van de kosten (Digital Boardroom, 2006). Daarnaast zijn er ook vele voorbeelden bekend van bedrijven die juist hogere kosten maken door offshoring en bedrijven die terug zijn gekomen op hun beslissing en hun IT weer in eigen hand hebben genomen.

Het is mogelijk om tal van diensten te offshoren. Voor dit onderzoek naar offshoring in de publieke sector wordt echter alleen gekeken naar het verplaatsen van ICT⁴ naar het buitenland. Dat heeft meerdere redenen. Allereerst is het door de verbeterde wereldwijde infrastructuur makkelijk en goedkoop om geproduceerde software digitaal door te sturen. Bovendien gaan ontwikkelingen in deze sector relatief snel en zijn de mogelijke kostenbesparingen bij succes het grootst en het snelst te bereiken. Ook organisaties in de publieke sector zouden wellicht kostenbesparing kunnen realiseren door een deel van hun softwareontwikkeling en -beheer in het buitenland te laten uitvoeren. De publieke sector kan in de toekomst wellicht niet meer om offshoring van ICT heen. Het aantal IT-specialisten dat jaarlijks aan de Nederlandse hogescholen en universiteiten afstudeert, neemt af. De *ICT Marktmonitor 2007* schat dat het tekort aan hoogopgeleide ICT-professionals in 2010 is opgelopen tot 9000. Ook staat in deze monitor te lezen dat het aantal aanmeldingen voor ICT opleidingen aan hogescholen en universiteiten structureel daalt. In landen als India en Roemenië stromen jaarlijks grote aantallen programmeurs de arbeidsmarkt op en is kwaliteit makkelijk en logischerwijs goedkoper te vinden.⁵ Wanneer publieke organisaties geen hoogopgeleid personeel meer kunnen krijgen, dwingen stijgende prijzen ze om over de grens te kijken.

⁴ Het gaat hierbij meer precies om *ICT-dienstverlening* die vanuit het buitenland plaats vindt. In deze scriptie wordt verkort de term *ICT* gehanteerd.

⁵ IT Week Staff (17-04-2008). Will UK pain be offshoring gain? The prosperity of the IT industry is looking shaky (verkregen via <http://www.itweek.co.uk/itweek/comment/2214607/uk-pain-offshoring-gain>).

Daarnaast kent offshoring van IT een geschiedenis van bijna vijftig jaar en daarmee vele voorbeelden van successen en mislukkingen. Het Amerikaanse bedrijf IBM begon al in de jaren zestig met het opzetten van ontwikkelcentra in het buitenland. In Nederland startten bedrijven eind jaren tachtig, begin jaren negentig met offshoring van ICT (Carmel en Tjia, 2005: 19-23). De vraag naar het ontbreken van beleid is daarom hier urgenter dan wanneer het gaat om dienstverlening waarbij offshoring nog in de kinderschoenen staat of zich zelfs nog in een experimentele fase bevindt.

Veel van de ICT bij de overheid is routinewerk; incidenteel is hier aandacht voor van de media en politiek (Lips e.a., 2005). Bijvoorbeeld wanneer er iets misgaat bij de Belastingdienst. De institutionele context is ook stabiel en de betrokkenen zijn bekend. Volgens de theorie van Noordegraaf past er daarom een bedrijfsmanagementaanpak bij dit issue. In het licht van de verzakelijking en de genoemde opkomst van het bedrijfsmatig organiseren is het opvallend dat de overheid op het terrein van IT-offshoring geen beleid heeft. Dit rechtvaardigt onderzoek naar de vraag welke belemmeringen er bestaan om deze kostenbesparende sourcing in te zetten bij een routinematige dienstverlening als IT. Maar ook naar de mogelijke motieven om dit juist wel te doen.

Ten slotte dringt ICT, volgens Victor Bekkers, Miriam Lips en Arre Zuurmond (2005: 17), “door tot in de haarvaten van het openbaar bestuur”. Volgens deze auteurs lijkt de enorme en overal aanwezige inzet van ICT verregaande consequenties voor de inrichting en het functioneren van dat openbaar bestuur te hebben. Hoe om te gaan met de sourcing van deze dienstverlening is daarom een belangrijke vraag. Offshoring is een onderdeel van dit sourcingvraagstuk.

1.5 Overheid en ICT offshoring

In de introductie van de KPMG-publicatie *Sourcing binnen de publieke sector. Placebo of panacee?* staat te lezen: “Dit thema [sourcing] mag zich verheugen in een toenemende belangstelling van beleidsmakers en managers. Voorbeelden zijn er genoeg en variëren van het zoeken naar gezamenlijkheid in de verschillende inspecties vanuit de rijksoverheid tot en met de outsourcing van het inburgeringsexamen door het ministerie van Justitie aan de IB-groep”. Voorbeelden van offshoring in de publieke sector worden in dit boek niet genoemd. De conclusie wijst wel op de globalisering en waarschuwt voor het ontstaan van een gebrek aan kennis. In een land als China stromen de studenten met deze kennis massaal van de universiteiten. De laatste zin van *Sourcing binnen de publieke sector* luidt dan ook: “Het is een ontwikkeling waar ook de publieke sector zich goed van moet vergewissen bij het onderzoek naar mogelijkheden voor sourcing” (KPMG, 2007: 80). Peter Vermeij, voormalig plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken, gaf in 2006 op het seminar ‘De toekomst van Outsourcing’ aan dat “outsourcing en zeker offshoring van ICT binnen de overheid een delicaat onderwerp is, met name vanwege de mogelijke dreiging van banenverlies” (Horsten, 2006). Het eindrapport *Offshoring in de Nederlandse ICT: grenzeloze kansen?* (Ter Beek e.a., 2005) van het Regioplan Beleidsonderzoek concludeert dat

outsourcing door de overheid wel gebeurt, maar dat er geen algemeen beleid bestaat. Het is de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke publieke organisaties. De overheid zet vooral in op Shared Service Centers⁶ om de interne dienstverlening goedkoper en beter te organiseren. Volgens het rapport maakt de rijksoverheid “vooralsnog geen beleid ten aanzien van het offshoren van ICT-diensten van overheidsinstellingen of uitvoeringsorganisaties”. Indirect verplaatst de overheid wel degelijk delen van het routinematige werk naar het buitenland. Wanneer de overheid activiteiten uitbesteedt (outsourcet) aan private organisaties dan kan deze leverancier bepalen of zij deze in Nederland of in het buitenland laat produceren. De opdrachtgever, in dit geval de overheid, hoeft hiervan volgens het rapport van niet op de hoogte te zijn (Ter Beek e.a., 2005: 33).

In Nederland hebben Capgemini en LogicaCMG werk voor het project SPEER van Defensie in India laten uitvoeren. Hiervoor heeft het ministerie van Defensie toestemming gegeven. Dit project vormt een casestudy in dit onderzoek en hierop komt deze scriptie nog uitgebreid terug. Er zijn ook een aantal buitenlandse voorbeelden bekend van overheden die werkzaamheden in het buitenland hebben laten uitvoeren. Zo gunde Transport for London (TfL) een groot contract voor softwareontwikkeling en backoffice-taken aan het Engelse bedrijf CAPITA. Hierbij was Mastek ondercontractant; Mastek voerde een groot deel van de werkzaamheden uit. Dit is een Indiaas bedrijf met een hoofdvestiging in Mumbai dat zich richt op softwareontwikkeling en ‘global applications outsourcing’. Het ging om software die te maken had met de invoering van tolheffing gedurende spitsuren (Ter Beek e.a., 2005). Het Indiase bedrijf Tata Consultancy Services mag op zijn beurt in een consortium geleid door Fujitsu werkzaamheden ter waarde van 120 miljoen pond uitvoeren voor de National Health Service in Engeland. Het contract werd gesloten voor tien jaar, heeft een totale omvang van 896 miljoen pond en behelst de levering van ICT die de gezondheidszorg in Zuid-Engeland moet ondersteunen.⁷

1.6 Rationaliteiten in overheidsbeleid

Het is opvallend dat de publieke sector zakelijker wil werken en dat overheden geen beleid maken ten aanzien van offshoring. Volgens de neoklassieke economische theorie zouden organisaties direct over moeten gaan op offshoring van hun ICT. Deze theorie beweert dat organisaties helemaal niet nodig zijn omdat de markt zorgt voor “optimalisatie van nut en winst tussen individuele vragers en aanbieders.” Alle partijen zouden dan continu ‘shoppen’ en op zoek zijn naar de goedkoopste alternatieven. Bij deze theorie gaat het alleen om prijzen en markten en zouden bedrijven alles uitbesteden behalve hetgeen ze zelf goedkoper kunnen maken dan een ander. Offshoren zou dan de

⁶ Voor een intern Shared Service Center concentreert een organisatie bepaalde activiteiten in een organisatieonderdeel dat diensten verleent aan meerdere interne klanten. Daarmee kunnen zij voordelen realiseren omdat ze gelijksoortige functies, systemen, processen en resources op één plaats samenbrengen en deze optimaal kunnen exploiteren en ontwikkelen. Een extern SSC staat los van de organisatie dat het bedient en deze laatste betaalt voor de diensten die zij afneemt

⁷ Guardian (25-02-2004), Offshore savings are a sure thing (verkregen via de website www.guardian.com.uk).

meest gunstige vorm van outsourcing zijn, omdat organisaties voor buitenlandse leveranciers minder hoeven te betalen.

De transactiekostentheorie verklaart waarom er toch organisaties nodig zijn. De theorie gaat in op de mate waarin activiteiten effectiever en efficiënter georganiseerd kunnen worden dan de markt. De theorie onderscheidt daarvoor twee ideaaltypen van coördinatie: via marktmechanisme en via hiërarchische organisatie. Het boek *The nature of the firm*, gebaseerd op het gelijknamige klassieke artikel uit 1937 van de grondlegger van de theorie R.H. Coase, gaat dieper in op het transactiekostenmodel. Deze theorie verklaart dus hoe het komt dat er toch wordt gekozen voor het zelf uitvoeren van activiteiten, in plaats van ze uit te besteden aan de goedkoopste partij. Bij het handelen tussen verschillende marktpartijen treden namelijk transactiekosten op. Het gaat daarbij om alle kosten die komen kijken bij het zakendoen tussen partijen. Bijvoorbeeld contractkosten en kosten om contracten na te leven (Williamson en Winter, 1993).⁸ Bij de afweging om te gaan outsourcen moeten deze kosten van de totale prijsvoordelen worden afgetrokken. Wanneer de transactiekosten per eenheid product de besparing per eenheid product overtreffen, is het logisch dat een bedrijf zaken zelf blijft doen en niet uitbesteedt aan de markt. Bij offshore outsourcing komen specifieke transactiekosten om de hoek kijken door de afstand tussen de leverancier en de klant.⁹ Een voorbeeld: er moet zo nu en dan gevlogen worden om afspraken te maken en zaken te controleren. Op de transactiekosten bij offshoring komt hoofdstuk vier uitgebreid terug.

Hoewel deze theorie gedeeltelijk verklaart waarom de publieke sector niet zonder meer al zijn dienstverlening door de goedkoopste partij laat uitvoeren, lijkt het transactiekostenmodel geen antwoord te geven op de vraag waarom het bedrijfsleven vaker software in India laat ontwikkelen dan Nederlandse overheden. Puur economisch gezien zou je verwachten dat organisaties in het bedrijfsleven en overheidsorganisaties dezelfde afweging moeten maken tussen de transactiekosten en kostenvoordelen van offshoring. Het lijkt dus irrationeel en vreemd dat de overheid haar ICT niet in lagelonenlanden laat produceren.

Om de uitkomst van dit ogenschijnlijk opmerkelijke beleid te kunnen verklaren, wordt er bij dit onderzoek gebruikgemaakt van de rationaliteitentheorie van hoogleraar in de bestuurskunde Snellen. Hij onderscheidt naast de hiervoor benoemde economische rationaliteit nog drie rationaliteiten waaraan overheidsbeleid tegelijkertijd moet voldoen.

Naast de economische rationaliteit, het bestaan van beperkte middelen voor het bevredigen van behoeftes, zijn er de politieke, de juridische en de technisch- en sociaal-wetenschappelijke rationaliteit. De uitkomsten van beleid zijn volgens de hoogleraar het resultaat van de strijd tussen

⁸ In *The nature of the firm. Origins, evolution, and development* (1993) wordt door verschillende auteurs dieper ingegaan op verschillende soorten transactiekosten. Voor de scope van deze scriptie is de essentie van de theorie echter voldoende.

⁹ Wanneer een organisatie zelf een fabriek in een lagelonenland opricht is er geen sprake van transactiekosten. Voor een dergelijke onderneming worden natuurlijk wel kosten gemaakt die van de loonkostenvoordelen moeten worden afgetrokken. De economische kosten-en-batenafweging is daarom hetzelfde. In hoofdstuk drie komt deze scriptie terug op de verschillende vormen van offshoring.

deze vier rationaliteiten. Het verklaren van beleid is ingewikkeld omdat deze vier continu verschuiven en telkens een nieuwe balans wordt gevonden die zorgt voor een bepaalde beleidsuitkomst. Wanneer we dit betrekken op offshoring dan is het beleid, of beter; het ontbreken van beleid, een resultaat van variabelen voortkomend uit deze verschillende rationaliteiten. De verwachting is dat de economische rationaliteit van offshoring wordt tegengewerkt door de drie andere rationaliteiten. Maar daarnaast is het mogelijk dat er overheidsspecifieke belemmeringen voortkomen uit de economische rationaliteit waardoor overheidsorganisaties nauwelijks offshoren.

Bij juridische rationaliteit gaat het om zowel formele kenmerken van het rechtstelsel, duidelijkheid en consistentie, als om inhoudelijke kenmerken als vrijheid van willekeur en rechtsgelijkheid. De technisch-wetenschappelijke en sociaal-wetenschappelijke rationaliteit bij overheidsbeleid zit hem in het gebruik van passende beleidstheorieën. “Voortgaande verwetenschappelijking van beleid [brengt] steeds hogere graden van rationaliteit met zich mee”, schrijft Snellen hierover (Snellen, 1987: 5). In de rest van deze scriptie zal voor het gemak geschreven worden over de ‘wetenschappelijke rationaliteit’ waarbij het gaat over de ‘technisch-wetenschappelijke en sociaal-wetenschappelijke rationaliteit’ van Snellen. De politieke rationaliteit kent drie elementen. Allereerst is er de eis dat ‘enige’ collectieve problemen worden aangepakt. De hoogleraar doelt met enige op het feit dat niet alle problemen aandacht krijgen. Hij benadrukt dat het niet altijd gaat om het ‘oplossen’ van problemen. “Het kan politiek rationeel zijn problemen weg te schuiven of slechts symbolisch op te lossen” (Snellen, 1987: 3). Ten tweede moet de aanpak van problemen bijdragen aan de macht van een individu of collectief. Anders bestaat het risico dat het beleid in de toekomst wordt teruggedraaid. Ten slotte is het bij deze rationaliteit zo dat het negeren van problemen en het bestaan van ongelijkheid van macht binnen bepaalde grenzen mogelijk is. “De integriteit van de samenleving en de bereidheid tot een minimale vorm van samenwerking mogen daardoor niet op het spel worden gezet” (Snellen, 1987: 3). Alle vier de rationaliteiten hebben dus bepaalde waarden die bepalen wat in dat domein rationeel beleid is. In hoofdstuk vier wordt dieper ingegaan op de rationaliteiten en de waarden die daarbij een rol spelen.

In dit onderzoek worden motieven en belemmeringen onderscheiden. Aangezien er bij het project SPEER offshoring van ICT heeft plaatsgevonden, moeten er motieven bij overheden bestaan om dit soort werkzaamheden naar het buitenland te verplaatsen. Dat er belemmeringen bestaan is na het voorgaande evident te noemen. Deze motieven en belemmeringen komen voort uit de vier rationaliteiten en zijn erin te categoriseren.

1.7 Probleemstelling

In de vorige paragrafen is gebleken dat de overheid geen beleid maakt met betrekking tot offshoring en er ogenschijnlijk nauwelijks overheidswerk in het buitenland wordt uitgevoerd. Veel discussie of literatuur is er in Nederland ook niet te vinden over dit thema. Van een daadwerkelijke

offshoringstrategie lijkt geen sprake te zijn en daarom is van belang te ontdekken welke motieven en belemmeringen er een rol spelen bij overheidsbeslissingen rond offshoring van ICT. Deze motieven en belemmeringen maken duidelijk hoe de rationaliteiten bij beleidsbeslissingen over offshoring in strijd zijn met elkaar en daarbij een balans vinden. Hiermee kan het beleid erover of het ontbreken van beleid worden verklaard.

De vraagstelling is daarom als volgt:

Welke motieven en belemmeringen beïnvloeden overheidsbeleidsbeslissingen over offshoring van ICT?

De volgende deelvragen volgen hieruit:

1 Wat moet onder sourcing van ICT bij de overheid worden verstaan?

2 Wat is offshoring van ICT?

3 Welke verschillende rationaliteiten beïnvloeden overheidsbeslissingen?

4 Hoe vindt besluitvorming over offshoring van ICT door overheidsorganisaties plaats?

4A Wat zijn bij deze besluitvorming motieven voor offshoring van ICT bij overheidsorganisaties?

4B Op welke belemmeringen stuit offshoring van ICT bij overheidsorganisaties?

5 Wat betekent dit voor toekomstige besluitvorming rond sourcing/offshoring van ICT bij de overheid?

1.8 Relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat de Nederlandse overheid haar burgers zo goed en goedkoop mogelijk wil dienen. Met stijgende prijzen voor IT-specialisten wordt dat op dit terrein steeds moeilijker. Daar komt de bezuinigingswens van regeringen nog eens bovenop. Offshoring blijkt in het bedrijfsleven in veel gevallen kostenbesparingen te kunnen realiseren. Met de voortdurende globalisering als hoogstwaarschijnlijk onafwendbare ontwikkeling is het belangrijk om te onderzoeken welke rationaliteiten in de vorm van belemmeringen ervoor zorgen dat de overheid ondanks de verzakelijking niet overgaat op deze sourcingstrategie en welke motieven er bestaan om dit juist wel te doen.

Onderzoek naar dit thema is in Nederland nieuw en door de hierboven geschetste ontwikkelingen daarom bijzonder wetenschappelijk relevant. Het zal de start vormen voor een wetenschappelijke discussie over offshoring door publieke organisaties. Het wel of niet kiezen voor offshoring als sourcingstrategie kan hiermee in de toekomst een meer weloverwogen en bewuste keuze worden voor

overheden. Ook behoort het tot de mogelijkheden dat dit onderzoek juist duidelijk maakt waarom er geen bewuste strategische keuze wordt gemaakt en er nauwelijks over gepraat wordt.¹⁰

1.9 Het onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van een literatuurstudie, een kwalitatief onderzoek naar overheidsbrede beleidsbeslissingen over dit thema en een casestudy naar het project SPEER. De literatuurstudie geeft antwoord op de eerste drie deelvragen.

Het empirisch onderzoek geeft antwoord op deelvragen 4, 4A en 4B. Dit onderzoek liep via twee delen die op elkaar aansloten: het overheidsbrede onderzoeksgedeelte en een casestudy naar de offshoring van ICT bij het project SPEER van het ministerie van Defensie. Interviews met beleidsbeslissers en experts op het gebied van overheids-ICT en offshoring leverden in het overheidsbrede onderzoeksgedeelte informatie op over hoe beslissingen over offshoring door overheidsorganisaties worden genomen en welke motieven en belemmeringen daarbij een rol van betekenis spelen. De casestudy legt bloot hoe beslissingen in deze specifieke situatie werden genomen en welke motieven en belemmeringen bij deze daadwerkelijke offshoring van overheids-ICT een rol speelden. Bovendien was project SPEER het enige Nederlandse voorbeeld van offshoring van overheids-ICT dat tijdens het onderzoek werd gevonden.

Voor deze casestudy werden interviews afgenomen met betrokkenen van het ministerie van Defensie, Capgemini en de Militaire Inlichtingen en VeiligheidsDienst (MIVD). Capgemini voerde samen met LogicaCMG als commerciële leverancier de offshoring uit, de MIVD controleerde de veiligheid van informatie bij deze onderneming en Defensie nam de beslissing om groen licht te geven voor het uitvoeren van werkzaamheden in India. Behalve interviews werd er bij beide onderzoeksdelen ook gebruikgemaakt van relevante documenten.

Naast het feit dat de twee onderzoeksdelen op elkaar aansluiten hebben ze elkaar ook beïnvloed. Variabelen die uit het overheidsbrede onderzoeksgedeelte naar boven kwamen, werden aan respondenten van de case voorgelegd en vice versa. Hoofdstuk vijf gaat dieper in op de onderzoeksaanpak.

¹⁰ In Engeland is er al wel onderzoek gedaan naar offshoring van overheids-ICT. De resultaten van *Use of offshore IT and business services by the UK public sector* zijn niet openbaar verkrijgbaar en daarom niet meegenomen in dit onderzoek. Het onderzoek naar offshoring in de publieke sector in het Verenigd Koninkrijk is voor 2900 dollar verkrijgbaar via www.marketresearch.com.

1.10 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk zet de sourcingstrategie van ICT bij de overheid uiteen, waarna hoofdstuk drie ingaat op offshoring van ICT. Hoofdstuk vier gaat dieper in op de theorie van Snellen en de rationaliteiten bij offshoring. In hoofdstuk vijf komen de onderzoeksmethode en -geschiedenis aan bod. Hierna vervolgt deze scriptie met het empirisch gedeelte. Hoofdstuk zes zet de onderzoeksresultaten van het overheidsbrede onderzoeksgedeelte uiteen. De resultaten van de casestudy worden gepresenteerd in hoofdstuk zeven. Deze twee delen geven samen antwoord op de hoofdvraag en de analyse hiervan en de conclusie worden in het laatste en achtste hoofdstuk gepresenteerd. Deze scriptie sluit af met enkele aanbevelingen.

2. Sourcing van ICT bij de overheid

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op deelvraag één: *Wat moet onder sourcing van ICT bij de overheid worden verstaan?* Het beantwoorden van deze vraag is nodig omdat het de context weergeeft waarbinnen de vraag naar offshoring door overheden gesteld wordt. Voor een antwoord is het noodzakelijk om eerst uiteen te zetten wat sourcing precies inhoudt om daarna in te gaan op sourcing bij de overheid. Daarna zoomt deze scriptie in op sourcing van ICT bij de overheid om daarbij aan te geven welke positie offshoring inneemt. Ten slotte komen de ICT-kosten bij de overheid aan bod. Voor de vraag naar offshoring van ICT zijn deze relevant, omdat kostenvraagstukken samenhangen met het thema sourcing. Dit geeft namelijk aan welke omvang het veld van onderzoek heeft in termen van kosten.

2.2 Sourcing

Het woord ‘source’ staat voor bron. Bij het organiseren van de werkzaamheden gaat het bij sourcing om de vraag waar de bron hiervan zich bevindt en hoe dit georganiseerd is. Naast alles laten zoals het is, zijn de drie belangrijkste sourcingopties: het opzetten van een Shared Service Center (SSC), het outsourcen van taken en processen aan derden en het offshoren van taken en processen. Een Shared Service Center kan intern of extern een organisatie bedienen. Voor een intern Shared Service Center concentreert een organisatie bepaalde activiteiten in een organisatieonderdeel dat diensten verleent aan meerdere interne klanten. Daarmee kunnen zij voordelen realiseren omdat ze gelijksoortige functies, systemen, processen en resources op één plaats samenbrengen en deze optimaal kunnen exploiteren en ontwikkelen. Een extern SSC staat los van de organisatie dat het bedient en deze laatste betaalt voor de diensten die zij afneemt. Bij outsourcing “wordt een deel van de processen overgeplaatst naar derden. Meestal worden mensen en middelen verplaatst” (KPMG, 2007: 10).

Over het algemeen beginnen organisaties met het standaardiseren van hun ICT en gaan dan nadenken over SSC’s en outsourcing. Na deze stappen overwegen ze vaak pas om te gaan offshoren, hoewel er ook organisaties bestaan die direct overgingen op deze sourcingstrategie.

Belangrijkste motieven voor organisaties om werkzaamheden te bundelen of uit te besteden zijn:

- Kostenreducties die niet ten koste gaan van prestaties. Bundeling leidt tot schaalvergroting.
- Kwaliteitsverbetering door bundeling van kennis en capaciteit.
- Technologische ontwikkelingen maken het mogelijk en daardoor misschien noodzakelijk (KPMG, 2007).

2.2.1 Sourcing binnen de publieke sector

Sourcingvraagstukken staan in de belangstelling bij de rijksoverheid en maken deel uit van een overheid die zich anders wil organiseren waardoor zij goedkoper en slagvaardiger kan handelen. In 2003 zag het actieprogramma ‘Andere Overheid’ het levenslicht. Hierin werd uitgebreid stilgestaan bij bundeling van taken in Shared Service Centers waardoor de rijksoverheid meer als één geheel doelmatiger en doeltreffender kan opereren. Outsourcing en offshoring worden in dit programma niet genoemd (*Actieprogramma Andere Overheid*, 2003). Om als totale rijksoverheid goedkoper te kunnen inkopen werd besloten meer samen te werken in het Regiebureau Inkoop. Deze werd op 1 juli 2006 opgericht en valt onder het ministerie van Economische Zaken. Onder leiding van Chief Procurement Officer Siep Eilander wil dit bureau voorkomen dat iedere overheidsorganisatie opnieuw het wiel moet uitvinden.¹¹

Op 18 januari 2007 kreeg informateur Wijffels tijdens de laatste coalitieonderhandelingen een door de secretarissen-generaal van de ministeries opgestelde overlegnotitie toegezonden waarin ze bezuinigingsvoorstellen deden. In deze nota, die pas op 9 februari na de totstandkoming van een coalitieakkoord door middel van een brief van de minister-president aan de Tweede Kamer openbaar werd, schreven ze dat er aanzienlijk in de staf- en ondersteuningskosten gesneden moest worden om de door de onderhandelende partijen Christenunie, PvdA en CDA gewenste bezuinigingen te realiseren. Shared Services en “andere/slimmere en efficiënte organisatievormen” zijn hierbij volgens de secretarissen-generaal de sleutel tot succes. Outsourcing werd in deze paragraaf ook kort genoemd, zonder dat nu echt duidelijk wordt hoe deze sourcingoptie strategisch ingezet kan worden: “Daarnaast is een stevige reductie van de eerder genoemde ‘controletoeren’ nodig, en verdere standaardisatie, uitbesteding en gezamenlijke diensten” (Notitie SG-overleg ‘De verkokering voorbij’, 18 januari 2007: 13).

Naar aanleiding van de in de inleiding genoemde wens van het kabinet om 13.000 banen bij de rijksdienst te schrappen zag de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* in september 2007 het levenslicht. Deze nota bouwde voort op de notitie van de secretarissen-generaal en ruimde ook een stevige plaats in voor Shared Services. Op diverse plaatsen in de Nota komt deze sourcingstrategie terug als antwoord op de vraag naar meer efficiency en effectiviteit. Een voorbeeld hiervan is de doelstelling om de lastendruk van en voor de overheid te verminderen. Kleinere en efficiëntere uitvoeringsorganisaties zijn daarvoor noodzakelijk en deze ontstaan door “het clusteren en centraal uitvoeren van processen uit de back offices (shared services).” De zin die hierna volgt is ook belangrijk: “Een essentiële randvoorwaarde voor het welslagen van deze aanpak is een intensieve samenwerking met marktpartijen (branche- en ondernemersorganisaties en softwareleveranciers)” (*Nota Vernieuwing Rijksdienst*, 2007: 30). De overheid realiseert zich dat zij deze doelstelling niet zonder deze

¹¹ www.ez.nl

samenwerking kan bereiken. Uitbesteding kan volgens de nota een uitkomst bieden om de zogenoemde ‘bestuurlijke drukte’ te verminderen.

In hoofdstuk vijf “Efficiënte bedrijfsvoering” van de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* is een paragraafje ingeruimd voor Shared Service Centers of samenwerkingsverbanden:

“Het rijksbreed bundelen van bedrijfsvoeringstaken draagt fors bij aan de gewenste kwaliteitsverhoging en levert concrete besparingen zowel in fte’s als in geld. Naast de al lopende samenwerkingsverbanden op het gebied van de beveiliging (IPB), koeriersdiensten (IKPD), repro (WPT) en rijkshuisvesting zijn en worden zogenaamde expertisecentra opgezet, die organisatorisch zoveel als mogelijk worden ondergebracht bij de Werkmaatschappij. De Werkmaatschappij is een zogenaamd shared service center voor bedrijfsvoering binnen het Rijk. Op dit moment wordt onder andere gedacht aan de volgende expertisecentra: Bedrijfsmaatschappelijk werk, Arbeid en gezondheid, Arbeidsmarkt-communicatie en ook Mobiliteitsorganisatie” (*Nota Vernieuwing Rijksdienst*, 2007: 50).

Aan outsourcing worden in de nota ook enkele woorden gewijd. Zo staat er op bladzijde 39 te lezen: “De bundeling van onderdelen van de bedrijfsvoering kan overigens ook plaatsvinden in de vorm van uitbesteding” (*Nota Vernieuwing Rijksdienst*, 2007: 39).

Enkele grote en ambitieuze sourcingplannen zijn inmiddels uitgevoerd of gestart. Een voorbeeld daarvan is het Project P-direct. Hierbij werd er een resultaatverantwoordelijk Shared Service Center opgericht dat diensten moet leveren aan operationele eenheden zoals ministeries op basis van dienstverleningsovereenkomsten. In 2005 stopte het project door allerlei onverwachte problemen in de uitvoering. Inmiddels is er een nieuwe aanpak en komt het SSC er alsnog. Ook gemeenten en steden zijn druk bezig met bundeling en standaardisering (KPMG, 2007).

Uit het hiervoor gaande valt duidelijk af te leiden dat de overheid zich vooral concentreert op bundeling en standaardisering als sourcingstrategie, veelal in de vorm van een Shared Service Center. Waar het toegevoegde waarde biedt, besteden overheden ook taken uit aan de private sector. Dit komt steeds meer voor, maar hierin blijven ze wel relatief terughoudend en zoeken ze vaker intern de oplossing.

2.2.2 Sourcing ICT binnen de publieke sector

In het *Actieprogramma Andere Overheid* stond te lezen dat ook in het specifieke geval van overheids-ICT Shared Service Centers een oplossing kunnen bieden voor vraagstukken van efficiëntie en effectiviteit (*Actieprogramma Andere Overheid*, 2003). Een onderzoek van Digital Boardroom kwam tot de conclusie dat de publieke sector terughoudend is in het kiezen voor outsourcing van ICT: “Het uitbesteden aan IT-leveranciers wordt slechts in een beperkt aantal gevallen overwogen. Verbeteringen worden vooral gezocht in een kwalitatief betere interne organisatie. Bijna de helft van de organisaties in de publieke sector geeft aan dat ze actief bezig zijn met het centraliseren van

diensten in een shared service center.” Toch zijn veel publieke organisaties volgens dit onderzoek onder 142 respondenten met hogere managementfuncties of senior beleidsposities overgegaan op outsourcing: “Drie op de vijf organisaties in de publieke sector besteden nu delen van de IT-dienstverlening uit. In het bijzonder worden taken uitbesteed waarvoor een beroep moet worden gedaan op specialistische kennis, zoals applicatieontwikkeling en systeemintegratie. Het uitbesteden van kantoorautomatisering en helpdesks blijft achter bij het niveau in het bedrijfsleven.” De ervaringen van de uitbestedende organisaties zijn over het algemeen zeer positief. Ze geven aan kwaliteitsverbeteringen in de ICT-dienstverlening en kostenreducties te realiseren. Toch bestaat er volgens het onderzoek onder de respondenten over het algemeen een negatieve perceptie ten aanzien van outsourcing. De reden voor het bestaan van deze paradox is volgens Digital Boardroom: “De onderzochte organisaties zijn vaak niet overtuigd van de voordelen van uitbesteding. Weinig organisaties denken dat uitbesteding voor hen zelf een oplossing is om effectiever of beter te worden. Over het algemeen zien organisaties nauwelijks potentiële kostenvoordelen of bedrijfsmatige voordelen. Daarentegen worden de belemmeringen voor uitbesteding wel als relatief hoog beoordeeld. Het aan derden toevertrouwen van vertrouwelijke informatie is een gevoelig punt” (Digital Boardroom, 2005).

Met name het argument van kostenreducties is veelgehoord wanneer het gaat over sourcingvraagstukken rond ICT. Daarom zijn de kosten van overheids-ICT het onderwerp van de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

2.3 ICT-kosten bij de overheid

“Heeft de rijksoverheid financieel nog wel grip op haar ICT-toepassing?” is de klinkende titel van een artikel van senior consultant Lauran Matthijssen van Het Expertise Centrum (HEC), een stichting exclusief gericht op het verbeteren en informatiseren van de overheid. In deze publicatie begint hij met de volgende zin: “De overheid is in de afgelopen decennia voor het uitvoeren van haar taken in belangrijke mate afhankelijk geworden van geautomatiseerde toepassingen.” Hij vervolgt later met: “Gezien het grote inhoudelijke en financiële belang mag verwacht worden dat de overheid de efficiency en effectiviteit van deze uitgaven bewaakt. Dit artikel maakt duidelijk, dat er van een dergelijke bewaking op dit moment nauwelijks sprake is” (Matthijssen, 2007: 1). In maart van dit jaar kwam in het nieuws dat de Tweede Kamer zelf onderzoek gaat doen naar de reden waarom de meeste IT-projecten bij de overheid meer tijd en geld kosten dan gepland. Dit bleek namelijk uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer. In dezelfde maand maakte minister Guusje ter Horst van Binnenlandse Zaken bekend “op een rijtje te gaan zetten” hoeveel de overheid aan ICT uitgeeft.

Volgens haar was er echter geen sprake van verspilling, omdat zij 10% gemiddelde overschrijding constateerde en dit geen slechte score vond.¹²

Over de totale omvang van de ICT bij de overheid ontstond in de afgelopen periode een fel debat. De Tweede Kamer wilde weten hoe groot de ICT-uitgaven van de totale overheid zijn. Op basis van onderzoek van het CBS deed de minister de uitspraak dat het ging om 500 miljoen euro op jaarbasis. Daarvan was 200 miljoen euro te wijten aan mislukkingen en overschrijding van budgetten. Het bedrag van 500 miljoen bleek onmogelijk te kunnen kloppen toen de twee grootverbruikers, het UWV en de Belastingdienst, hun ICT-budget bekend maakten. Het UWV kwam tot een bedrag van 300 tot 400 miljoen en de Belastingdienst verklaarde inclusief salarissen 600 miljoen te spenderen. Later stelde de minister dat de rijksoverheid 500 miljoen uitgeeft en de totale overheid 2,1 miljard. Het precieze bedrag blijft onderwerp van discussie. Wetenschappers beweerden in *Trouw* dat er totaal 9 miljard aan ICT wordt uitgegeven. Ze deden de gedurfde uitspraak dat de helft van deze uitgaven door debacles als bij de Belastingdienst waren veroorzaakt.¹³ Laurant Matthijssen van Het Expertise Centrum komt tot een bedrag tussen de 3,5 en 6,5 miljard per jaar (Matthijssen, 2007: 1).

Een oorzaak voor de uiteenlopende schatting is het gebruik van verschillende statistische gegevens en de gehanteerde definitie van 'ICT-uitgaven'. Zo rekende de minister voor het lage bedrag van 500 miljoen euro niet de kosten van aan de private sector uitbestede projecten mee. Daarnaast noemde de Belastingdienst twee bedragen: 400 en 600 miljoen. Het eerste getal betrof de kosten exclusief de salarissen van beleidsambtenaren.¹⁴ Het maakt voor het totaalplaatje nogal wat uit welke kosten wel en niet meegerekend worden. Er blijkt wel duidelijk dat er onvoldoende zicht is op de uitgaven en dat er structureel veel verspilling plaatsvindt.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is duidelijk gebleken dat de sourcing bij overheden zich voornamelijk concentreert op het intern bundelen van taken en processen in de vorm van Shared Service Centers. Voor ICT geldt hetzelfde. Outsourcing gebeurt wel, maar overheden zijn hier terughoudend in en zoeken eerst intern naar oplossingen. Over offshoring wordt helemaal niet gesproken in discussies, nota's en rapporten. Op de vraag naar de kostenomvang van ICT bij de rijksoverheid is op basis van openbare informatie geen onomstreden antwoord te geven. Schattingen en onderzoeken lopen uiteen van 2,1 miljard tot 9 miljard euro. Zonder twijfel grote bedragen die de belofte van een kostenbesparende offshoring tot een aantrekkelijke optie kunnen maken. Het volgende hoofdstuk gaat daarom nu dieper in op deze vorm van sourcing.

¹² Digitaal bestuur (14-03-2008). Kamer en minister gaan de waarheid boven tafel halen. (verkregen via <http://digitaalbestuur.nl/nieuws/kamer-en-minister-gaan-de-waarheid-boven-tafel-halen>)

¹³ *Trouw* (12-03-2008). 'ICT is bij de overheid één groot zwart gat. Niemand weet hoeveel miljard er verloren gaat'.

¹⁴ *Ibidem*.

3. Offshoring van ICT

3.1 Inleiding

Wat is offshoring van ICT? Voor het antwoord op deze tweede deelvraag is het noodzakelijk om eerst in te gaan op een ontwikkeling waar offshoring een uitdrukking van is: globalisering. Technologische ontwikkelingen en vrijhandel hebben gezorgd voor globalisering en vormen een belangrijke voorwaarde voor offshoring van ICT. Deze twee aspecten van globalisering krijgen daarom de aandacht die ze verdienen in paragrafen 3.2.1 en 3.2.2. Daarna gaat het hoofdstuk verder met het fenomeen offshoring.

Vervolgens zoomen we in op offshoring van ICT in het bijzonder. De belangrijkste ontwikkelingen komen hierbij eerst aan bod waarna het hoofdstuk vervolgt met de verschillende soorten ICT in relatie tot offshoring. Op de vormen van offshoring, captive, native en foreign service, wordt ten slotte in paragraaf 3.3.2 dieper ingegaan.

3.2 Globalisering

Er is onder wetenschappers een heftige discussie gaande over de impact en het essentiële karakter van globalisering. Sommige auteurs beweren dat de impact van globalisering nogal meevalt en anderen zijn van mening dat het ingrijpt in alle aspecten van het leven. De één bekijkt het als een economische ontwikkeling, een ander ziet vooral de sociologische implicaties en een derde benadrukt de politieke dimensie van globalisering. Verschillende definities worden daarbij gehanteerd (Bisley, 2007). Voor deze scriptie is het voldoende om vast te stellen dat er sprake is van het fenomeen en dat offshoring er een onderdeel van is. Daarom gebruiken we de door de historicus Gerrit De Vylder in zijn boek *Globalisering, groei en ontwikkeling* (2006) opgenomen neutrale multidisciplinaire definitie: “Globalization refers to a multidimensional set of social processes that create, multiply, stretch, and intensify worldwide social interdependencies and exchanges while at the same time fostering in people a growing awareness of deepening connections between the local and the distant” (Steger, 2003: p 13, geciteerd in De Vylder, 2006: 25). De Vylder beschrijft onder andere de historische oorsprong van de globalisering. Hij laat zijn verhaal starten in de 18^e eeuw, maar had ook al eerder kunnen beginnen met bijvoorbeeld de Europese ontdekkingsreizen. Globalisering is een proces dat al honderden jaren in een gestaag tempo plaatsvindt en in de moderne tijd in een stroomversnelling is gekomen. Maar een organisatie als de Verenigde Oostindische Compagnie kan volgens De Vylder al als een vroeg voorbeeld van een multinational gezien worden. Ook de industrialisatie in de 18^e en 19^e eeuw was een belangrijke voorwaarde voor de huidige economische ontwikkelingen (Boersma en Kingma, 2002: 222). Nick Bisley benadrukt op zijn beurt dat er in het verleden diverse periodes zijn geweest waarin de internationale beweging van mensen, goederen, kapitaal en kennis van “great significance” was. Het tweede punt dat hij maakt: “The contemporary conditions are the product of

specific forces of historical development” (Bisley, 2007: 33-34). Er bestaat dus consensus over het feit dat globalisering zich niet beperkt tot onze tijd.

Voor deze scriptie voert het te ver om precies aan te geven waar de wortels van de globalisering zich precies bevinden en hoe deze zich vertakken. Daarom blijft het hier beperkt tot de voor dit onderzoek belangrijkste thema's van globalisering die vooral in onze moderne tijd gelegen zijn: vrijhandel en technologische ontwikkelingen. Beide ontwikkelingen zijn namelijk een directe voorwaarde voor de internationale dienstenhandel en daarmee offshoring van ICT. Ook Bisley benadrukt het belang van deze twee ontwikkelingen: “where, in the past, certain sectors, such as education, retail or professional services including accounting or legal work, were thought not to be tradable, courtesy of technology as well as policies of national openness, these have become a growing part of global trade” (Bisley, 2007: 85-86). Vrijhandel is van belang, omdat dit de kostenbesparende grensoverschrijdende handel, die voortkomt uit offshoring, mogelijk maakte. Voorheen zorgden protectionistische maatregelen er immers voor dat producten uit het buitenland vrijwel altijd duurder waren dan binnenlandse producten. Technologische ontwikkelingen maakten het op hun beurt mogelijk dat er op afstand ICT-werkzaamheden kunnen plaatsvinden. Voornamelijk op het terrein van communicatie- en transportmiddelen vonden deze ingrijpende ontwikkelingen plaats.

3.2.1 Vrijhandel

In 1944 sloten 44 landen de *Overeenkomst van Bretton Woods*. Als onderdeel van deze overeenkomst zagen het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank het levenslicht. De belangrijkste afspraak was echter de herinvoering van de gouden standaard waarbij alle nationale valuta aan de dollar werden gekoppeld.¹⁵ Een maatregel die voor stabiliteit zorgde door de economische kracht van de Verenigde Staten in deze jaren. Bretton Woods leidde tot een kwart eeuw van razendsnel economisch herstel en groei van het internationale handelsverkeer. Deze periode ging de geschiedenisboeken in als de ‘Bretton Woods-jaren’ (Bordo, 1993).

In 1973 leidden prijsopdrijvende, tegen het Westen gerichte, acties van Arabische landen tot de eerste oliecrisis. Hierdoor ontstond stagflatie waarbij de prijzen stegen (inflatie) en tegelijkertijd de internationale economie stagneerde. Een opvallend verschijnsel omdat inflatie meestal onstaat in tijden van economische groei. Voor deze crisis was de Keynesiaanse opvatting de dominante economische theorie. De econoom John Maynard Keynes schreef in 1936 zijn boek *General Theory of Employment, Interest and Money* naar aanleiding van de wereldwijde crisis in de jaren dertig. Daarin benaderde hij de economie voornamelijk vanuit de vraagkant. Keynes zag een grote rol weggelegd voor overheidsingrijpen in de economie. Wanneer de economie stagneerde moest de

¹⁵ Het systeem leunde sterk op de het monetaire beleid van de VS. Veel landen wilden begin jaren zeventig van deze afhankelijkheid af en een aantal landen stapte van de gouden standaard af. Uiteindelijk liet Amerika in 1973 de standaard los en gingen de landen weer over op flexibele wisselkoersen.

overheid juist investeren om de vraag te stimuleren. Deze overheidsinvesteringen leidden dan tot meer werkgelegenheid, een hoger algemeen loonniveau en daarmee grotere koopkracht voor de burgers (Landreth en Colander, 2002).

In eerste instantie probeerden westerse landen de oliecrisis ook met deze methode te bestrijden. Cruciale denkfout was dat het in deze situatie om de aanbodkant en niet om de vraagkant van de economie ging. De inflatie bleef juist stijgen omdat de loonkosten de productiekosten en daarmee het prijsniveau alleen maar verder opdreven. De econoom Milton Friedman keek wel naar de aanbodkant van de economie. In *Capitalism and Freedom* van 1962 betoogde hij al dat het verhogen van de overheidsuitgaven in de strijd tegen recessies ineffectief is, omdat een hoger loonniveau de concurrentiekracht van een land verkleint. Vrijhandel was in zijn visie de motor voor economische groei en de overheid moest zo min mogelijk ingrijpen. In de jaren tachtig werd de vrijhandelsgedachte gemeengoed op politiek niveau. Onder invloed van Amerika, Engeland, Canada en West-Duitsland ging de vrije marktgedachte steeds meer centraal staan bij organisaties als het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de World Trade Organization (WTO) en de Wereldbank (De Vylder, 2006: 157-158). Deze organisaties bepalen de regels van het internationale handelsspel. Door deze institutionele ontwikkelingen functioneert vandaag de dag een meerderheid van de wereldwijde bevolking en de economieën onder het vrijhandelsregime (Perraton, 2003: 43).

Volgens De Vylder is het belangrijkste argument voor vrijhandel eenvoudig maar essentieel. “Het verwijderen van handelsbarrières vergroot het aantal consumptiemogelijkheden. Door het vergroten van de markt kan een land meer beroep doen op schaalvoordelen (economies of scale)” (De Vylder, 2006: 158). Uit dit argument volgt dat ieder land zich zou moeten specialiseren in de zaken waar het de meeste schaalvoordelen kan behalen om daardoor zo effectief en goedkoop mogelijk een dergelijk product of dienst te kunnen produceren.¹⁶ David Ricardo betoogde al veel eerder in zijn werk dat vrijhandel voor alle betrokken landen positief uitwerkt. Centraal in zijn vrijhandelsdoctrine stonden de ‘comparatieve’ of relatieve voordelen. Zelfs wanneer één land alles goedkoper kan produceren dan een ander land, dan nog loont het de moeite om handel te drijven, omdat het relatieve voordeel op het ene product groter is dan op het andere (Van Dun, 2004).

Het openbreken van de handelsbarrières heeft er vanaf de jaren zeventig toe bijgedragen dat het internationale economische verkeer in volume toenam. Perraton (2003) wijst erop dat de internationale handel een historisch ongekend niveau heeft bereikt en dat dit heeft geleid tot “global goods and service markets and the transformation of product and labour markets.” Hij gebruikt statistische gegevens om aan te tonen dat het aandeel van de internationale handel als percentage van het Gross Domestic Product (GDP) van afzonderlijke landen gestegen is. Voor afzonderlijke landen is het belang van de internationale handel gestegen in verhouding tot de nationale handel. Zo vormde in

¹⁶ Er is onder theoretici en in de media veel discussie over de negatieve en positieve effecten van globalisering. Voor deze scriptie is het niet relevant om daarop dieper in te gaan. Zie voor de dominante kritiek: Naomi Klein (1999), *No logo*. Voor een overzicht van de discussie: Bisley (2007), *Rethinking globalization*.

1870 export 4,6% van het wereldwijde GDP. In 1998 was dit cijfer gestegen naar 17,2%. Tot slot is het in het kader van dit onderzoek belangrijk om te constateren dat de dienstensector een steeds groter deel van deze internationale handel voor zijn rekening neemt. Van de totale international handel gaat het om 19% (Bisley, 2007).

3.2.2 Technologische ontwikkelingen

Naast de vrijere internationale markt zijn technologische ontwikkelingen zeer belangrijk geweest voor de groei van de wereldhandel. Transport- en communicatiemiddelen zijn in de afgelopen twee eeuwen ingrijpend veranderd. De transport- en communicatiekosten zijn in deze laatste twee decennia ook aanzienlijk gedaald (Van Dun, 2003). Kees Boersma en Sytze Kingma laten geen twijfel bestaan over het belang hiervan: “In slechts enkele generaties is de westerse samenleving veranderd in een maatschappij waarin wetenschap en techniek een bepalende rol spelen. De technologische ontwikkeling wordt door velen zelfs gezien als één van de drijvende krachten achter de globalisering” (Boersma en Kingma, 2002: 221).

Technologieën maakten intensievere contacten tussen burgers over de hele wereld mogelijk. Hierdoor kreeg het begrip natiestaat een hele andere lading. Een staat is geen afgebakende eenheid maar een open ruimte waar netwerken samenkomen. Verbeterde transport- en communicatiemiddelen maken het in deze ‘netwerksamenleving’ mogelijk dat grensoverschrijdende verbanden ontstaan. Castells (2004) omschrijft dit verband als volgt: “A network society is a society whose social structure is made of networks powered by microelectronics-based information and communication technologies.”

In dit verband wordt zelfs vaak over een ‘global village’ gesproken. Met dit concept wees Marshall McLuhan (1962) al in de jaren zestig op het belang van de media en communicatiemiddelen en het daardoor ‘kleiner’ worden van de wereld. De technologie beschouwt hij als de belangrijkste drijfveer achter de geschiedenis van de mensheid. Het schept nieuwe mogelijkheden en verandert de maatschappij. Zo verdwijnen er bijvoorbeeld banen door nieuwe technologieën en komen er ook nieuwe functies voor terug.

Voorals ICT-ontwikkelingen en de expansie van het internet zijn belangrijk voor de genoemde ‘global information flows’. Het internet heeft het de laatste twintig jaar mogelijk gemaakt om op elk moment van de dag met elke regio in de wereld informatie uit te wisselen. Peter Mulder schrijft dat ontwikkelingen in de ICT een belangrijke rol spelen “in de compressie van het tijd- en ruimteaspect van sociale relaties” (Mulder, 2002: 163). Castells ziet het internet als de “crucial technology of the network society” en omschrijft het als “a global network of free communication” (Castells, 2004: 20). Volgens Boersma en Kingma heeft dit geleid tot een ongekeerde en welhaast ongebreidelde expansie en verspreiding van informatie. Ze komen zelf tot de conclusie dat waar de stoommachine het symbool van de negentiende-eeuwse industriële revolutie was, de ICT dat voor de twintigste-eeuwse informationele revolutie is. Daarbij gaan de ontwikkelingen in deze sector enorm snel: de

interverbindingen worden steeds sneller, de geheugenkracht van computers blijft groeien en het aantal toepassingen neemt toe (Boersma en Kingma, 2002). De technologische ontwikkelingen in combinatie met vrijhandel maakten offshoring van ICT mogelijk. De volgende paragraaf gaat kort in op offshoring in het algemeen waarna de paragraaf erna specifiek verder gaat met offshoring van ICT.

3.2.3 Offshoring

“Honey, I think the world is flat” schrijft Thomas L. Friedman met veel gevoel voor dramatiek over het moment waarop hij zijn vrouw deelgenoot maakt van ‘zijn ontdekking’. In *The World is flat* betoogt Friedman dat onder andere offshoring de aarde ‘platter’ heeft gemaakt. De auteur gaat vooral in op economische aspecten van globalisering, waarbij hij offshoring ziet als een onderdeel in deze ontwikkeling (Friedman, 2007). Een engere definitie van globalisering die vooral door economen wordt gehanteerd, luidt als volgt: “Het slechten van handelsbarrières en de toenemende integratie van nationale economieën” (Mulder, 2002: 160). Een onderdeel van deze economische globalisering is offshoring. In *Foreign Affairs* geeft Alan S. Blinder de vaak gehoorde omschrijving van het fenomeen: “the migration of jobs, but not the people who perform them, from rich countries to poor ones” (Blinder, 2006). Strikt genomen bestaat er een onderscheid tussen ‘offshoring’ en ‘offshore outsourcing’. Bij deze laatste vorm wordt het werk uitbesteed aan een organisatie buiten het eigen bedrijf in het buitenland. Bij offshoring kan het ook zo zijn dat het gaat om een buitenlandse vestiging van hetzelfde bedrijf. Deze termen worden veelvuldig door elkaar gebruikt. In deze scriptie wordt de onderverdeling in native offshoring, captive offshoring en foreign offshoring gehanteerd. Hierop komt paragraaf 3.3.2 terug.

Nadat de industriële productie grotendeels was verplaatst, wordt nu zoals in de inleiding al was te lezen ook steeds meer hoogopgeleid werk in het buitenland uitgevoerd. Erik Beulen (2005) ziet dit als een volgende fase in de verschuiving van werk naar lagelonenlanden. De ICT loopt hierin voorop. Door de genoemde technologische ontwikkelingen kan softwareontwikkeling en -onderhoud makkelijk op duizenden kilometers afstand uitgevoerd worden, om vervolgens via internet getransporteerd te worden.

3.3 Offshoring ICT

Erik Beulen (2005) schrijft dat ICT offshoring een volwassen markt is. Het onderwerp komt steeds vaker op de agenda van managers voor. Al meer dan twintig jaar offshoren Nederlandse bedrijven als ABN AMRO, ING, KPN, KLM en Philips hun ICT. Volgens Beulen zijn de groeipercentages minder spectaculair dan in de jaren negentig, maar zitten ze nog steeds boven de 10% per jaar. Verschillende onderzoeksbureaus komen echter tot verschillende cijfers en daarom is het zeer lastig uitspraken te doen over de groei van dit fenomeen (Beulen, 2005: 17).

Voor de *ICT barometer* (2007) van Ernst & Young laat marktonderzoeksbureau interview NSS tweemaandelijks gemiddeld 600 directeuren, managers en professionals uit het bedrijfsleven en de overheid een enquête invullen. Dit onderzoek is naar eigen zeggen representatief voor alle directeuren, managers en professionals met een internetaansluiting. In 2007 geeft 12% van de respondenten aan dat zijn of haar organisatie offshoring toepast. In 2006 was dit nog 13%, in 2005 9% en in 2004 8%. Volgens dit onderzoek is de groei van offshoring tot stilstand gekomen en zijn er zelfs minder organisaties die werkzaamheden naar lagelonenlanden verplaatsen. Daarbij zijn er wel verschillen te constateren tussen verschillende sectoren en organisatieomvang. Zo doet in 2007 14% van de dienstensector aan offshoring en 20% van de bedrijven met meer dan 500 medewerkers.

Beulen schrijft verder in zijn boek dat alleen al de offshore IT-industrie in India een omvang heeft van 10 miljard dollar. Dit land loopt nog steeds voorop waar het gaat om offshoring, maar er vindt wel een verschuiving plaats. Steeds meer lagelonenlanden hebben een ICT-industrie. Voorbeelden zijn Roemenië, Hongarije, China, Mexico en Rusland (Beulen, 2005: 17). Maar ook over de omvang van de Indiase industrie zijn verschillende cijfers in omloop. Delen (2006) gebruikt bijvoorbeeld informatie van NASSCOM waarbij in 2005-2006 36,3 miljard dollar wordt gerapporteerd.

Nederlandse bedrijven zijn terughoudender met offshoring van ICT dan concurrenten uit de Verenigde Staten en Engeland. Het offshorevolume van deze twee landen is het grootst. (Aspray, 2006: 3). Ook hier is het lastig, zo niet onmogelijk, om cijfers te presenteren over de omvang van offshoring van ICT in de verschillende landen. Onderzoeken laten uiteenlopende resultaten zien. Volgens het rapport *Globalisation and offshoring of software* komt dit doordat de onderzoekers verschillende definities hanteren en verschillende data gebruiken (Aspray, 2006: 8).

Voorspellingen voor de toekomst zijn ook niet erg eenduidig. Ze zijn onder andere gebaseerd op analyses van het aantal banen dat in aanmerking komt voor offshoring. Maar deze ‘jobs that are vulnerable to offshoring’ gaan alleen naar het buitenland wanneer topmanagers van bedrijven besluiten ze ook daadwerkelijk te verplaatsen. Door vragenlijsten te versturen met de vraag “Bent u van plan om in de toekomst delen van uw ICT te offshoren?” worden dan voorspellingen gedaan over de toekomstige groei (Aspray, 2006: 8). Deze voorspellingen zijn gebaseerd op uitgesproken intenties en het is daarom de vraag of die bedrijven in de toekomst ook daadwerkelijk gaan offshoren. Twintig procent van de respondenten van de *ICT Barometer* verwacht in ieder geval dat de eigen organisatie binnen nu en vijf jaar ICT zal uitbesteden naar lagelonenlanden.¹⁷ Maar 7% van de respondenten van overheidsorganisaties verwacht dit.

Er is geen eenduidigheid over de groei en omvang van offshoring, maar onderzoeken geven wel een indicatie. De *ICT Barometer* vroeg respondenten ook welke gebieden van ICT ze in de toekomst vooral als geschikt zien voor offshoring. Respondenten gaven aan dat ze vooral toekomst zien in offshoring van softwareontwikkeling en helpdesk-/callcenterfuncties en het minst in ICT-beheer en

¹⁷ Hierbij verschillen ook de uitkomsten per sector en bedrijfsomvang.

consultancy.¹⁸ ICT is dus een containerbegrip met veel verschillende soorten werkzaamheden. Op deze soorten gaat de volgende paragraaf in.

3.3.1 ICT-soorten

In de literatuur worden de verschillende soorten ICT op verschillende wijzen gecategoriseerd. Beulen (2005) maakt het onderscheid tussen applicatieontwikkeling en infrastructuurmanagement. Applicatieontwikkeling is het programmeren van de applicatie volgens van tevoren vastgestelde specificaties. Simpel gezegd: het produceren van software. Infrastructuurmanagement is volgens Beulen meer dan dat en behelst ook het onderhoud en beheer van applicaties, operating systems en hardware. Offshoring is oorspronkelijk begonnen bij de applicatieontwikkeling. Als een dergelijk project mislukt zijn de gevolgen voor de dagelijkse bedrijfsvoering niet erg groot. Bij infrastructuurmanagement is dat anders en zijn de risico's veel groter. Als het beheer van een applicatie misloopt heeft dat immers directe gevolgen voor de werkvloer. Toch zijn er steeds meer bedrijven die ook dit onderdeel van de ICT naar het buitenland verplaatsen (Beulen, 2005: 16 en 17). Delen (2006) maakt een vergelijkbaar onderscheid tussen systeemontwikkeling en systeembeheer en Ter Beek e.a. (2005) hanteren een driedeling tussen informatietechnologie, relatieonderhoud en uitvoering. Andere schrijvers en onderzoeken benoemen alle verschillende aspecten van ICT. Zo onderscheidt de *ICT Barometer*: ontwikkeling software/ICT-oplossingen, helpdesks/callcenters, webdesign, onderhoud/support ICT, ICT-beheer en ICT consultancy.

Tjia en Carmel (2007) gaan zelfs specifiek in op softwareontwikkeling en noemen de elementen hierin "business integration", "requirements", "architecture", "design", "code migration", "maintenance", "testing" en "coding." Ze komen tot de conclusie dat bij de laatste vier fasen offshoring meer voorkomt dan bij de eerste vier. Deze auteurs maken ook nog een onderverdeling binnen alleen softwareontwikkeling. Uit het boek van Tjia en Carmel (2007:13) citeren we een belangrijke constatering: "There is no consensus on the question of whether all software activities can now be done offshore. There is consensus, however, that there are certain activities that are a better fit at offshore locations while others are better to leave in-house and in-country-'onshore'." Waar zij dit specifiek schrijven over de elementen van softwareontwikkeling, geldt deze constatering ook voor de verschillende soorten ICT. Offshoring is evenals ICT een containerbegrip. Er zijn ook verschillende vormen van offshoring en de komende paragraaf gaat hierop door.

¹⁸ Welke soorten ICT zien respondenten van de *ICT Barometer* in de toekomst als meest geschikt voor offshoring? Resultaten: Ontwikkeling software/ICT-oplossingen 50%, helpdesks/callcenters 47%, webdesign 32%, onderhoud/support ICT 32%, ICT-beheer 27%, ICT consultancy 7%, anders 1%, weet niet 22%.

3.3.2 Vormen van ICT offshoring

IT offshoring is in te delen in verschillende vormen en ook hierin zijn verschillende categorieën te hanteren.¹⁹ Zo wezen we al op het onderscheid tussen offshoring en offshore outsourcing. In deze scriptie hanteren we het onderscheid van Beulen (2005) in drie vormen: captive service provision, native service provision en foreign service provision.²⁰ In de rest van deze scriptie zullen deze termen voor de leesbaarheid verkort worden gebruikt: captive offshoring, native offshoring en foreign offshoring. Het onderscheid tussen deze vormen is belangrijk, omdat het om drie wezenlijk verschillende (potentiële) overheidsmanieren van offshoring gaat met ieder zijn eigen kenmerken. Deze drie vormen van offshoring zijn ontleend aan het bedrijfsleven, maar ook relevant voor offshoring in de publieke sector.

Bij captive offshoring wordt de IT-dienstverlening binnen het eigen bedrijf geconcentreerd en samengebundeld in een lagelonenland. Er is sprake van een eigen vestiging in het buitenland. Een voordeel van deze vorm is dat er minder coördinatie nodig is omdat het bedrijf de ICT niet uitbesteedt. Een nadeel is dat er meer investeringen noodzakelijk zijn en dat de organisatie zelfstandig alle risico's van een dergelijke onderneming moet dragen. Van deze vorm zijn geen overheidsvoorbeelden bekend.

Bij native offshoring laat een bedrijf de ICT leveren door een ander bedrijf dat een hoofdkantoor heeft in dezelfde regio als de klant. Deze leverancier laat het werk vervolgens uitvoeren in lagelonenlanden. Een voordeel hiervan is dat de aansturing van het project door een bekend en meestal betrouwbaar westers bedrijf gebeurt en dat hiermee de contacten worden onderhouden. In het geval van het project SPEER van Defensie is er sprake van native offshoring. Een nadeel hiervan is dat de opdrachtgever deze uitbesteding wel moet coördineren en daarnaast zijn de kosten hoger dan bij de laatste vorm foreign offshoring. Hierbij wordt de IT-dienstverlening volledig door een leverancier in een lagelonenland uitgevoerd. Zowel de productie als het hoofdkantoor is in het buitenland gevestigd. Voordelen hiervan zijn lage kosten en uniformiteit van dienstverlening. Nadelig is de lastige coördinatie doordat de risico's en nadelen van offshoring bij deze vorm het meest spelen (Beulen, 2005: 31-35). Het Schotse parlement sloot een contract met het Indiase bedrijf Wipro voor de productie van software voor het nieuwe parlamentsgebouw. Op het eerste gezicht lijkt hier sprake van foreign offshoring. Opmerkelijk was hierbij echter dat de Indiase werknemers niet vanuit India werkten, maar in Schotland op locatie hun werk moesten doen. Deze constructie wordt ook wel 'landed offshore' genoemd. Dit is een hele specifieke constructie waarbij je de vraag kan stellen of hier sprake is van offshoring. Het onderzoek laat deze vorm achterwege en richt zich alleen op offshoring waarbij het werk daadwerkelijk in het buitenland wordt uitgevoerd.

¹⁹ Zie *Offshoring in de Nederlandse ICT: grenzeloze kansen* voor meer mogelijke onderverdelingen.

²⁰ Volgens de tweedeling is er bij native en foreign sprake van offshore outsourcing en bij captive van offshoring.

De volgende tabel vat de door Beulen omschreven kenmerken van de drie vormen van offshoring samen.

Tabel 1: Vormen van offshoring

	Omschrijving	Voordelen	Nadelen
Captive service	Eigen vestiging in lagelonenland. Geen outsourcing.	Minder coördinatie nodig dan bij de andere vormen	Meer investeringen en risico's voor bedrijf dan bij de andere vormen
Native service	Uitbesteding aan westers bedrijf. Productie in lagelonenland. Outsourcing.	Contacten met bekend en vaak betrouwbaar westers bedrijf	Veel coördinatie. Minder goedkoop dan foreign service
Foreign service	Leverancier in lagelonenland. Outsourcing.	Lage kosten en uniformiteit	Coördinatieproblemen

3.4 Conclusie

Wat is offshoring van ICT? is de deelvraag die dit hoofdstuk beantwoordt. Offshoring maakt deel uit van globalisering, waarbij door ontwikkelingen in de technologie en transport en het wegnemen van handelsbarrières culturen, maatschappijen en economieën over de hele wereld dichter bij elkaar komen en meer onderlinge contacten hebben. Offshoring is daarbij vooral een economische uitingvorm van globalisering. Offshoring van ICT maakt deel uit van offshoring waarbij hoogopgeleid werk van westerse landen naar lagelonenlanden wordt verplaatst. Offshoring van ICT is onder te verdelen in verschillende soorten en vormen. Niet iedere soort is even geschikt om te offshoren en daarom komt het bij applicatieontwikkeling bijvoorbeeld meer voor dan bij ICT beheer. Voor de scriptie wordt gebruik gemaakt van de onderverdeling in native, foreign en captive offshoring. In tabel 1 staat te lezen wat deze vormen inhouden en welke voor- en nadelen ze kennen. Dit hoofdstuk is gebaseerd op literatuur over offshoring in bedrijfsleven. Om de empirische uitkomsten van beleid rond offshoring in de publieke sector in hoofdstuk zes en zeven te kunnen duiden, zet het volgende hoofdstuk de vier rationaliteiten van hoogleraar in de bestuurskunde Snellen uiteen.

4. Theoretisch kader

4.1 Inleiding

Voor het vaststellen van de motieven en belemmeringen die overheidsbeleidsbeslissingen rond offshoring van ICT beïnvloeden zet dit hoofdstuk de theorie van Snellen uiteen. Met behulp van Snellens onderscheid tussen de economische, de politieke, de juridische en de wetenschappelijke rationaliteit bij beleid kunnen we in dit onderzoek de motieven en belemmeringen blootleggen en ordenen in relevante categorieën. Eerst komt kort het begrip rationaliteit aan de orde, waarna in de paragrafen daarna de theorie van Snellen uiteen wordt gezet.

Na de theorie van Snellen gaan we in op de economische rationaliteit van offshoring. Dit gebeurt in termen van motieven en belemmeringen die bekend zijn uit het bedrijfsleven. Het is belangrijk hierop in te gaan omdat uit het onderzoek kan blijken dat in de publieke sector dezelfde economische rationaliteit speelt. Vervolgens gaat deze scriptie door met rationaliteiten bij overheidsbeslissingen rond offshoring, zoals deze uit beperkte informatie over dit onderwerp af te leiden zijn. Paragraaf 4.4.2 gaat in op belemmeringen die in discussies over offshoring door Nederlandse overheidsorganisaties worden genoemd. Paragraaf 4.4.3 besteedt aandacht aan discussies in het buitenland en de belemmeringen die hierbij aan bod komen. Deze belemmeringen zouden ook in het empirisch onderzoek naar voren kunnen komen. Samen met de economische rationaliteit zoals deze in 4.4.1 uitgezet wordt, scheppen 4.4.2 en 4.4.3 verwachtingen over motieven en belemmeringen die het empirisch onderzoek zou kunnen blootleggen.

4.2 Rationaliteit in overheidsbeleid

In de literatuur over overheidsbeleid is veel aandacht voor het begrip rationaliteit en de wijze waarop besluiten worden genomen. De socioloog Max Weber stelde dat menselijk gedrag bepaald wordt door doeleinden, door een bewust geloof, door emoties en door gewoonten. Daarbij maakte hij de kantekening dat ons handelen meestal voorkomt uit een combinatie van deze vier drijfveren en zelden uit slechts één. Doelrationeel handelt een mens volgens Weber wanneer “die zijn handelen op een doel, middelen en nevengevolgen oriënteert en daarbij zowel de middelen tegen de doeleinden als de doeleinden tegen de nevengevolgen en ten slotte ook de verschillende doeleinden tegen elkaar afweegt” (Hoogerwerf, 1995: 234). Het ‘perfect rationele model’ is afkomstig van de ‘homo economicus’ uit de economische wetenschap. Het marktmechanisme van Adam Smith ging uit van deze perfecte rationele besluitvorming. Hij beweerde dat elke consument op basis van volledige informatie de meest rationele keuze maakt bij het kopen van producten. Wanneer we dit model toepassen op besluitvoering in het openbaar bestuur, dan wordt een beslissing genomen op basis van een weloverwogen afweging. Dit impliceert dat ieder alternatief bekend is en dat de beslisser de

negatieve en positieve aspecten van ieder alternatief kan kennen. Na een afweging van de plussen en minnen komt er dan één alternatief als beste uit de bus. Dit wordt vervolgens gekozen (De Baas, 1995: 203-204).

Op basis van de theorie van Weber trekt de bestuurskundige A. Hoogerwerf twee belangrijke conclusies. Ten eerste opent het denken in termen van doeleinden en middelen een goed perspectief “voor de ontwikkeling van een logisch samenhangend begrippenapparaat dat in de theorievorming, in het onderzoek en in de beleidspraktijk hanteerbaar is.” Ten tweede moet niet vergeten worden dat waarden, emoties en tradities ook mede de inhoud van beleid bepalen (Hoogerwerf, 1995: 234).

Zo stelt het ‘perfect rationele model’ volgens bestuurskundige J.H. de Baas (1995) zulke hoge eisen aan de procedure van besluitvorming dat het in de praktijk nooit perfect rationeel kan zijn. De econoom Herbert Simon wees als eerste op deze ‘bounded rationality’. De mens handelt volgens hem doelrationeel op basis van beperkte informatie. Alleen de alternatieven waar hij of zij informatie over heeft zijn onderwerp van een rationele afweging. Zoals Hoogerwerf het zo mooi omschrijft: “De rationele actor is geen objectief rationele actor, maar een subjectief rationele actor” (Hoogerwerf, 1995: 234). Door dit gebrek aan informatie kiest een beleidsbepaler uiteindelijk vaak voor een aanvaardbaar of bevredigend alternatief, de zogenoemde ‘satisficing’, en niet voor het maximale alternatief uit een veelvoud aan mogelijkheden. Het handelen is dan op basis van een vereenvoudigd beeld van de werkelijkheid tot stand gekomen. Hoogerwerf ziet gebreken in beleidstheorie en het tekort aan ‘doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid’ als bewijs voor het feit dat de rationaliteit vaak tekort schiet.

Voor dit onderzoek staat het rationaliteitenmodel van Snellen centraal. Voordat hierop ingegaan wordt is het belangrijk om aan te geven dat het denken in termen van rationaliteiten zijn grenzen kent. Bij dit onderzoek is er ondanks deze beperkingen gekozen voor het rationaliteitenmodel omdat hiermee recht wordt gedaan aan meervoudige waarden die spelen bij overheidsbeleidsbeslissingen. Deze verschillende waarden komen voort uit de vier rationaliteiten. Deze scriptie vervolgt dan ook met deze rationaliteiten en zet uiteen welke waarden in deze verschillende domeinen centraal staan.

4.3 Vier rationaliteiten

Zoals in de inleiding al werd aangegeven, moeten volgens bestuurskundige Snellen bij beleidsvorming aan alle vier de rationaliteiten tegelijkertijd voldaan worden, maar zijn ze tegelijkertijd in strijd met elkaar. Wanneer het dus economisch rationeel lijkt te zijn om over te gaan op offshoring, kan dit tegengewerkt worden door de dominantie van de andere drie rationaliteiten. Zoals Snellen het verwoordt: “Vanuit elk van die levenssferen wordt voortdurend gepoogd de eigen rationaliteit te maximaliseren. Dit gaat dan uiteraard ten koste van de andere rationaliteiten.” Bestuurskundige A.R. Edwards (1998) vat de vier rationaliteiten van Snellen op als stelsels van criteria voor verantwoord bestuurlijk handelen. Kenmerkend is ten eerste de autonomie van de

rationaliteiten. Ze vertegenwoordigen verschillende levensferen die zich door maatschappelijke ontwikkelingen hebben verzelfstandigd. Het zijn dan ook gesloten stelsels met criteria die niet onder één noemer kunnen worden gevat. Ten tweede zijn de rationaliteiten imperialistisch van karakter. Ze proberen elkaar continu uit te sluiten en te verdringen (Snellen, 1987).

Volgens Edwards betekent dit in de praktijk voor bestuurders dat ze een eenzijdige focus op één van de vier moeten vermijden. Daarom stelt hij: “Overheidsbeleid dat recht doet aan de complexiteit van een gedifferentieerde samenleving heeft een multirationeel karakter” (Edwards, 1998: 64). Zo kan een eenzijdige focus op de wetenschappelijke rationaliteit leiden tot beleid dat ‘politiek niet wenselijk, juridisch ontoelaatbaar of economisch niet haalbaar is’. Een tweede consequentie voor de bestuurspraktijk is dat er constant creatief met de spanningen tussen de rationaliteiten dient te worden omgegaan. Constante afweging tussen deze spanningen is dan ook noodzakelijk en daarbij mogen bestuurders ondergrenzen niet overschrijden. Deze spanning is volgens Snellen het uitgangspunt voor het bestuurskundige onderzoek. In beleidsontwerp, besluitvorming, implementatie en evaluatie moeten deze rationaliteiten continu aan bod komen (Snellen, 1987). Soms vindt er een bewuste afweging plaats, maar vaak ook spelen de rationaliteiten in discussies een rol van betekenis zonder dat dit expliciet wordt gemaakt. Ten slotte merkt de hoogleraar nog het volgende op: “Het zij de bestuurskundige ambitie, niet alleen de wetenschappelijke rationaliteit in het beleid te verhogen, maar evenzeer de andere rationaliteiten.” Nu is het tijd om afzonderlijk in te gaan op de vier rationaliteiten.

4.3.1 De economische rationaliteit

Bij de economische rationaliteit gaat het om het bestaan van schaarse middelen en het bevredigen van behoeften. Evenals in het bedrijfsleven zijn bij het openbaar bestuur effectiviteit en efficiëntie belangrijk. Het valt onder de door Max Weber omschreven ‘doelrationaliteit’. Deze is onder te verdelen in drie elementen: de doelgerichtheid, de doeltreffendheid en de doelmatigheid. Beleid is doelmatig “naarmate bepaalde baten met minder kosten worden bereikt of naarmate met bepaalde kosten meer baten worden bereikt.” Beleid is doeltreffend wanneer “het bijdraagt aan het bereiken van de gestelde doeleinden.” Ten slotte is beleid doelgericht naarmate “de doeleinden weloverwogen zijn gekozen en de middelen meer op het bereiken van de doeleinden zijn afgestemd” (Hoogerwerf en Herweijer, 1998).

Het in de inleiding genoemde New Public Management is een stroming die erg focust op deze rationaliteit. Het publiek management als bedrijfsmanagement is volgens Mirko Noordegraaf de benadering die de laatste jaren dominant is geworden. In deze benadering moet er zo ‘strak, simpel en soepel’ mogelijk georganiseerd worden. Er wordt geprobeerd om in de publieke sector “de boel bedrijfsmatig aan te pakken” (Noordegraaf, 2004: 131. Noordegraaf wijst erop dat dit gepaard gaat met een managerial taal vol Engelse woorden als ‘target’ en ‘businessplan’. Er bestaat daarbij een voorkeur voor waarden als zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit. Deze benadering kent de volgende

‘manifestaties’: kosten-batenanalyse, planning en control, publiek ondernemerschap, multidivisionele modellen, concurrentie en quasi-markten (Noordegraaf, 2004).

Binnen publieke organisaties proberen leidinggevenden onder invloed van het bedrijfsmanagement marktachtige omstandigheden en concurrentie na te bootsen. “Via (prijs)prikkels, nieuwe interorganisatorische relaties en aanbestedingsprocedures, en ook via nieuwe ideeën over klanten en ‘vraagsturing’, wordt geprobeerd om organisaties of delen daarvan prestatiegerichter, kosten- en kwaliteitsbewuster te laten opereren”, schrijft Noordegraaf (2004: 145). Omdat het lastig blijkt echte concurrentie te introduceren, wordt in dit verband vaak over “quasi-markten” en “gereguleerde concurrentie” gesproken. Overheden worden door deze economische logica aangezet om tegen zo laag mogelijke prijzen te “produceren” (Noordegraaf, 2004). In deze scriptie worden de kernwaarden van de economische rationaliteit samengevat met: ‘doeltreffendheid, doelgerichtheid en doelmatigheid’.

4.3.2 De politieke rationaliteit

Volgens Snellen zet een overheid die voorbijgaat aan de in de inleiding omschreven politieke rationaliteit de kwaliteit van de samenleving op het spel (Snellen, 1987: 3). De overheid opereert onder andere omstandigheden dan het bedrijfsleven. De bedrijfskunde beperkt zich volgens Snellen voornamelijk tot de wetenschappelijke en economische rationaliteit en kan door deze eenvoudiger rationaliteitsstructuur effectiever en efficiënter werken dan het openbaar bestuur (Snellen, 1987: 9).

De overheid heeft echter wel te maken met de politieke rationaliteit en hierbij speelt de vraag naar de legitimiteit van beleid sterk. Dit begrip is omschreven door Hoogerwerf (1998: 61) als “de aanvaardbaarheid van het beleid voor de betrokkenen.” Daarbij gaat het om de mate waarin het betreffende beleid door de betrokkenen als juist, gerechtvaardigd of op zijn minst als acceptabel wordt beschouwd. Die betrokkenen zijn zowel de personen die het beleid voorbereiden als de doelgroep van mensen waar het beleid zich op richt. Democratisch gezien is er de eis dat het beleid aanvaardbaar is voor de bevolking. Omdat dit in de praktijk niet altijd mogelijk is, moet in ieder geval de meerderheid van de Eerste en Tweede Kamer de plannen steunen (Hoogerwerf en Herweijer, 1998: 61). Bovens, ’t Hart, Van Twist en Rosenthal wijzen in dit verband op het ‘politic beroepsrisico’. Als beleid bij de bevolking niet aanslaat, dan worden politici daar meestal de eerstvolgende verkiezingen op afgestraft. Allerlei waarden en opvattingen bepalen het oordeel over de inhoud, het proces en de effecten van het beleid. Dan gaat het over termen als redelijkheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit. Politici anticiperen hierop door hun voornemens en beslissingen in grote lijnen te laten aansluiten op waarden, normen en wensen die in de maatschappij leven. Dit systeem vergroot de ‘responsiviteit’ van het openbaar bestuur (Bovens, ’t Hart, Van Twist en Rosenthal, 2001: 25). Volgens Hoogerwerf blijkt daarnaast uit onderzoek dat veel ambtenaren bij beoordeling van beleid voornamelijk afgaan op

aspecten van legitimiteit. Het gaat om zaken als politieke haalbaarheid, draagvlak en de vraag of het beleid binnen bestaand beleid past.

Door de politieke rationaliteit opereren overheden in een heel andere context dan bedrijven. Hierdoor heeft het bestuurlijke domein specifieke kenmerken die van belang zijn voor het begrip van overheidsbeslissingen. Op drie kenmerken gaat deze scriptie nu kort in. Allereerst ontbreekt de externe concurrentieprikkel bij overheden. De overheid hoeft niet voor haar bestaan te vrezen zoals bedrijven dat altijd in meer of mindere mate wel moeten (KPMG, 2007). In de vorige paragraaf stond te lezen dat de overheid pogingen onderneemt om concurrentie in de publieke sector te vergroten. Zo werkt zij de laatste jaren bijvoorbeeld steeds meer met 'benchmarks'. Hiermee vergelijken organisaties de geleverde prestaties onderling. Dit leidt tot het ontdekken van best practices waaraan alle andere organisaties zich kunnen optrekken. Met een benchmark worden vergelijkbare prikkels gecreëerd als bij concurrentie. Hein Alberda (2005) is dan ook van mening dat benchmarks het gat enigszins kunnen opvullen dat ontstaat door het ontbreken van de concurrentie in het openbaar bestuur. Het blijft echter surrogaatconcurrentie omdat een benchmark niet stimuleert om het veel beter te doen dan de 'concurrent'. Daarnaast gaan overheden zelden failliet, terwijl het voor bedrijven letterlijk om overleven gaat.

Wel bestaan er binnen politieke rationaliteit andere factoren die overheden dwingen diensten te leveren met een goede prijs-kwaliteitverhouding. Volgens Noordegraaf ontdekken kritische burgers steeds meer mogelijkheden om zich van publieke organisaties af te wenden. Dit doen ze door zich ergens anders te vestigen of "door hun zaken elders onder te brengen." Daarnaast zijn er nog de politieke kanalen waar burgers hun politiek ongenoegen kunnen uiten. De mogelijke gevolgen: "dat kan een klimaat van faillissement – van de oude politiek, van oude instituties – scheppen" (Noordegraaf, 2004: 133). Met andere woorden: het ontbreken van concurrentie impliceert niet dat de publieke sector maar kan aanmodderen.

Ten tweede heeft de politieke waan van de dag zijn uitwerking op beleidsbeslissingen. Hierin spelen de media een aanzienlijke rol van betekenis. Het volgende citaat in de KPMG-publicatie *Sourcing binnen de publieke sector. Placebo of panacee* geeft perfect weer hoe dit uitwerkt op beleidsbeslissingen over routinematig werk.

"Op papier kunnen uitvoeringstaken verzelfstandigd zijn en de daarmee verband houdende verantwoordelijkheden wellicht goed zijn verdeeld tussen de ambtelijke top en de minister, in de praktijk wordt een minister toch vaak aangesproken op (zeer) gedetailleerde uitvoeringszaken. Zijn ministeriële verantwoordelijkheid maakt dat hij politiek verantwoordelijk is voor alles waarvoor het parlement hem verantwoordelijk houdt. De Kamer kan hem dus ook gewoon bevragen over de uitvoering door de zelfstandige dienst en bij een onbevredigend antwoord het vertrouwen in de minister opzeggen."

KPMG geeft vervolgens aan welke negatieve aspecten dit met zich meebrengt: “Tot onvrede van velen gebeurt dat vaak ook voor lokale of onbeduidende zaken (zoals een plaatselijke dienstregeling van een openbaarvervoerbedrijf), die aan de orde worden gesteld als gevolg van politieke scoringsdrift. Dit kan leiden tot ongewenst diep ingrijpen in de rationele uitvoering en frustreert daarmee de efficiëntie en effectiviteit” (KPMG, 2007: 37). Daar valt tegenin te brengen dat dit mechanisme de minister dwingt zorgvuldig te werk te gaan en er daardoor legitiem beleid ontstaat. Bovendien komt het de democratie ten goede omdat de Kamer zich ongevraagd overal in kan mengen. Aan de andere kant kan dit ertoe leiden dat de minister innovatieve plannen maar liever in de kast laat liggen omdat ‘het onbekende’ altijd reële of gevoelsmatige risico’s met zich meebrengt. Het management van risico’s is bij uitstek een politiek vraagstuk (Noordegraaf, 2004: 264).

Ten slotte is het belangrijk om op te merken dat symboliek een grote rol speelt bij beleid. In de inleiding stond al een citaat van Snellen te lezen waarin hij aangeeft dat problemen niet altijd daadwerkelijk worden opgelost. Het kan politiek rationeel zijn om problemen slechts symbolisch op te lossen. In dit verband spreekt men zelfs van ‘symbolisch management’ met veel aandacht taal, symbolen en rituelen. Het kan als doel hebben om onrust te voorkomen en de bestaande orde te behouden. Daarnaast stelt het burgers in staat om in het reine te komen met ‘onwenselijke, onacceptabele en onverwerkbare ontwikkelingen’. Ten slotte is symbolisch management een hulpmiddel bij het daadwerkelijk niet-symbolische beleid (Noordegraaf, 2004: 266-267). De kernwaarden van de politieke rationaliteit worden in deze scriptie samengevat met: ‘legitimiteit en democratie’.

4.3.3 De juridische rationaliteit

“De juridische rationaliteit waaraan de overheid moet voldoen bevat al die elementen, die noodzakelijk zijn om ‘vertrouwen op het recht’ te funderen” is Snellens stelling. Daarbij moet het rechtssysteem duidelijk en consistent zijn en deze kernwaarden dagelijks verdedigen. Rechtszekerheid is alleen gewaarborgd wanneer juristen erin slagen maatschappelijke verschijnselen in relevante juridische categorieën onder te brengen (Snellen, 1987: 4).

Snellen gaat in zijn rede “Domeinconflicten tussen recht en beleid” dieper in op de verhouding tussen de juridische rationaliteit en het beleid. Hij is van mening dat beleid dat blijvend juridische randvoorwaarden overschrijdt ook politiek, economisch en inhoudelijk vastloopt. Snellen onderscheidt in deze rede meerdere theoretische posities. Twee voor dit onderzoek relevante posities luiden als volgt: “het recht stelt grenzen waarbinnen welke het overheidsbeleid zich vrijelijk kan ontplooiën” en “het recht is een instrument voor het overheidsbeleid.” De eerste positie komt op het volgende neer: “dat het recht ten opzichte van het beleid wel een juridische waarborgfunctie vervult, maar dat slechts dan een inhoudelijk normerende functie vervult, indien de Grondwet of een andere wet in het geding is” (Snellen, 1989: 12-22). De andere positie omschrijft Snellen als volgt:

“Politieke, economische of professionele opportuniteit kunnen dan de beleidsdoelen bepalen die in het bestuursrecht worden geconcretiseerd en de beleidsmiddelen aangeven die het bestuursrecht ter beschikking stelt” (Snellen, 1989: 12-22).

Snellen schrijft hierover twee verschillende posities die volgens Bovens, 't Hart, Van Twist en Rosenthal tegelijkertijd spelen en met elkaar samenhangen. Zij noemen dit de “waarborgfunctie” en de “instrumentele functie.” Allereerst heeft het openbaar bestuur het monopolie op het uitvaardigen van wetten, het recht spreken, het heffen van belastingen en het gebruik van geweld. Het recht is een instrument voor de overheid om maatschappelijke ontwikkelingen te sturen. In die context zijn wetten vooral in het leven geroepen om gedrag van organisaties en burgers te beïnvloeden.

Bij het inperken en controleren van deze macht speelt het juridische kader een cruciale rol. Overheidsmacht wordt uitgevoerd in naam van de wet. Wetten in Nederland komen in principe overeen met de meerderheidswil van het volk en zijn een uiting van de eerder genoemde dominante waarden en normen. De wet is een waarborg tegen willekeur en leidt daarmee tot rechtmatigheid. Anders gezegd: overheidsoptreden is gebaseerd op een wettelijke grondslag (Bovens, 't Hart, Van Twist en Rosenthal, 2001: 26 en 27). ‘Vertrouwen in het recht’ is de samenvatting van de kernwaarde in de juridische rationaliteit.

4.3.4 De technisch- en sociaal-wetenschappelijke rationaliteit

Snellen stelt dat wanneer enig overheidsbeleid zijn doeleinden wil bereiken, het zal moeten beschikken over passende beleids- en handelingstheorieën. Wetenschappelijke kennis is daarbij een noodzakelijke voorwaarde voor rationeel overheidsbeleid. Op de maatschappij gerichte wetenschappen hebben zich onafhankelijk van de praktijk ontwikkeld en kunnen daarom een kritische functie uitoefenen. Vanuit deze institutionele basis komen wetenschappelijk gevormde functionarissen voort die in verschillende sectoren werkzaam zijn. Volgens de hoogleraar zorgt deze verwetenschappelijking voor een toenemende rationalisering van beleid. Dit ziet hij als de verworvenheid van de modernisering. Snellen plaatst nog wel een kanttekening: “Naarmate echter de paradigmatische bepaaldheid van wetenschappelijke theorieën wordt erkend, wordt ook duidelijker, hoe beperkt die wetenschappelijke rationaliteit in feite is” (Snellen, 1987: 4-5).

Deze rationaliteit staat vaak op gespannen voet met de politieke rationaliteit. Wanneer politici bepaalde onderzoeksresultaten goed kunnen gebruiken voor het realiseren van hun doelen, worden ze ongeacht de kwaliteit van het onderzoek gebruikt. Andere feiten negeren ze juist omdat deze ongunstig voor ze uitpakken. Daarom trekt Snellen de volgende conclusie: “Feiten die in het kader van of met het oog op een beleid wetenschappelijk worden vastgesteld, zijn waardegeladen, omdat zij tegelijkertijd een claim inhouden, om al of niet tot beleidshandelingen over te gaan” (Snellen, 1987: 7).

Maar in toenemende mate staat de volgende zin bij beleidsbeslissingen centraal: ‘Meer weten is beter sturen’. Daarbij is beleidsanalyse van cruciaal belang en dit is in een snel veranderende samenleving steeds lastiger goed uit te voeren: “Om tot een wetenschappelijk betrouwbaar beleid te komen eist de bestuurskunde steeds meer gegevens ten behoeve van haar beleidsontwerpen, terwijl de overheid in feite steeds meer in de mist haar koers moet uitzetten” (Snellen, 1987: 12-13).

De bestuurskunde heeft een multidisciplinair karakter. De bestuurswetenschapper is in staat om de beleidsanalyse van verschillende kanten te bestuderen. Zo maakt deze wetenschap gebruik van onder andere de economische wetenschap, de rechtwetenschap, de sociologie, de psychologie, de politicologie en de antropologie (Bovens, 't Hart, Van Twist en Rosenthal, 2001: 50 en 51). Dit multidisciplinaire karakter is ook niet verwonderlijk wanneer we alleen al bedenken dat de vier rationaliteiten bij overheidsbeleid zo verschillend van aard zijn. De bestuurskunde wil als zelfstandig vakgebied vier soorten kennis generen: beschrijvingen van de bestuurlijke praktijk, verklaringen waarom deze praktijk er zo uitziet, analyses van de sterke en zwakke punten van deze praktijk en voorgestelde verbeteringen van deze bestuurlijke praktijk (Bovens, 't Hart, Van Twist en Rosenthal, 2001: 52-55).²¹ In deze wetenschappelijke rationaliteit staat ‘wetenschappelijke kennis’ als kernwaarde centraal.

Nu we weten hoe rationaliteiten een rol spelen bij overheidsbeleid is het tijd om over te gaan op wat er bekend is over rationaliteiten die bij beslissingen rond offshoring door overheden een rol spelen. Daarbij is van belang om op te merken dat juist de gebrekkige kennis hierover dit onderzoek rechtvaardigt.

²¹ Er is veel discussie over deze vier taakopvattingen van de bestuurskunde. Er zijn sociale wetenschappers die moeite hebben met de twee laatstgenoemde omdat volgens hen de wetenschap zich alleen kan bezighouden met objectief vastgestelde gegevens. Alleen de beschrijving en verklaring van de empirische werkelijkheid is daarbij wetenschappelijk mogelijk. Andere bestuurskundigen hebben de mening dat deze taakopvatting te beperkt is. Ze willen ook creatieve oplossingen voor maatschappelijke problemen aandragen.

Tabel 2: Vier rationaliteiten bij beleidsbeslissingen

Rationaliteit	Definitie
Economische	De rationaliteit bij beleidsbeslissingen waarbij het bevredigen van behoeftes met schaarse middelen centraal staat
Politieke	De rationaliteit bij beleidsbeslissingen waarbij de eis om democratische legitimiteit speelt
Juridische	De rationaliteit bij beleidsbeslissingen waarbij het recht in de vorm van wetten centraal staat
Technisch- en sociaal-wetenschappelijke	De rationaliteit bij beleidsbeslissingen waarbij de nadruk ligt op passende beleids- en handelingstheorieën.

4.4 Rationaliteiten bij offshoring

In dit gedeelte van hoofdstuk vier gaat deze scriptie in op de rationaliteiten bij overheidsbeslissingen over offshoring. Paragraaf 4.4.1 begint met de economische rationaliteit van offshoring die afgeleid is van literatuur over en ervaringen met offshoring in het bedrijfsleven. Daarna gaat deze scriptie verder met paragraaf 4.4.2 over de rationaliteiten bij Nederlandse overheidsbeslissingen rond offshoring van ICT. Vervolgens gaat paragraaf 4.4.3 in op rationaliteiten die in discussies in Engeland naar voren komen en krijgen ook enkele voorbeelden van overheidswerk dat in lagelonenlanden is uitgevoerd aandacht.

4.4.1 De economische rationaliteit van offshoring

Motieven voor offshoring

In literatuur en onderzoek worden veel verschillende motieven genoemd om over te gaan op offshoring. Hierbij zijn de drie belangrijkste motieven: kostenbesparingen, kwaliteitsverbetering en toekomstbestendigheid (Tjia en Carmel, 2007; Beulen, 2005; Delen, 2006 en Ter Beek e.a., 2005). Het eerste motief wordt het meest genoemd en daar is offshoring oorspronkelijk ook om begonnen. De United Nations Conference on Trade and Development laat er in het *World Investment Report 2004: the shift towards services* geen twijfel over bestaan: “Cost reduction is one of the prime motivations for offshoring. Various studies confirm that a large majority of companies cite lower costs as the prime reason for setting up an offshore shared service centre” (2004: 165). Loonkosten maken het grootste deel uit van deze besparing. Afhankelijk van het vestigingsland gaat het vaak om

een potentiële besparing van 30 tot 50%. Daarnaast zijn kosten voor infrastructuur en opleidingen vaak lager.

Het tweede motief voor bedrijven om te gaan offshoren is om kwaliteitsverbeteringen te realiseren. India specialiseert zich bijvoorbeeld voornamelijk in ICT. Er bevindt zich daar veel kennis op dit terrein. Deze kennisconcentratie werkt door in de kwaliteit van de geleverde producten. De hoeveelheid hooggekwalificeerd personeel is ook groter in landen als India en Roemenië. Er zijn namelijk meer ICT-studenten. In Nederland is er veel meer concurrentie om talenten en ervaren krachten. In lagelonenlanden kunnen bedrijven veel flexibeler over ze beschikken. In ons land hangt er al snel een behoorlijk prijskaartje aan deze werknemers en moet de werkgever veelal een vast contract aanbieden om deze gewilde krachten binnen te halen. Afstand, cultuur- en taalverschillen vragen daarnaast om een gestructureerde aanpak. Offshoreleveranciers investeren daarom veel in het bereiken van hoge kwaliteitsstandaarden (CMM, ISO 9001 en Six Sigma). CMM geeft een cijfer aan het ontwikkelproces van software waarbij 'CMM level 5' het hoogste kwaliteitsniveau is (Tjia en Carmel 2005). India heeft de meeste van deze level 5 ICT-bedrijven waarbij ontwikkelwerk volgens een vast gestructureerd proces uitgevoerd wordt. Omdat offshoreleveranciers weten dat klanten deze gestructureerde aanpak belangrijk vinden en dit vaak ook eisen, zijn ze bijna verplicht om in dit soort zaken te investeren. Het mes snijdt aan twee kanten. Offshoring vraagt namelijk ook van de klant een gestructureerde aanpak. Onder deze druk verbeteren de interne processen van de opdrachtgevende organisatie.

Het derde motief om te offshoren is toekomstbestendigheid. In het Westen zijn er steeds minder jonge mensen die een carrière in de ICT ambiëren. De hiervoor genoemde beschikbaarheid van professionals in de offshorebestemmingen garandeert dat er in de toekomst voldoende 'resources' zijn om de gevraagde diensten te blijven leveren. Daarnaast sluit het 'Follow-the-sun-concept', dat 24/7 dienstverlening mogelijk maakt door tijdsverschillen, aan bij de voortgaande globalisering waarbij steeds meer mensen over de hele wereld contact met elkaar hebben en op ieder moment van de dag geholpen willen worden. Offshoring stimuleert daarnaast de wereldeconomie en zorgt voor ontwikkeling van de lagelonenlanden. In deze landen groeit namelijk de werkgelegenheid, maar ook de onderwijsmogelijkheden nemen toe. Anders dan voorheen gaat het immers vooral om kennisintensieve arbeid. Hoewel ICT-professionals in deze landen stukken minder verdienen dan westerse professionals, is hun loon ook vaak stukken hoger dan landgenoten die minder hoogopgeleide arbeid verrichten (Beulen, 2005). Behalve het laatste idealistische motief zijn toekomstbestendigheid en kwaliteitsverbetering in termen van geld uit te drukken. Wanneer er steeds minder ICT'ers in Nederland te vinden zijn, zullen degenen die wel hun diensten aanbieden steeds meer gaan kosten. Daarnaast brengt de wens om de kwaliteit te verbeteren normaal gesproken een kostenplaatje met zich mee. Een eventuele kwaliteitsverbetering door offshoring kan dus ook in financiële baten worden uitgedrukt.

Tabel drie vat de drie motieven om over te gaan op offshoring van ICT samen. Daarbij niet pretenderend dat de onderdelen van de drie motieven uitputtend en compleet zijn.

Tabel 3: Motieven voor offshoring

Kostenbesparing	<ul style="list-style-type: none"> • Loonkosten • Vaste kosten
Kwaliteitsverbetering	<ul style="list-style-type: none"> • Kennisconcentratie • ‘Follow the sun’ • Gestructureerde aanpak
Toekomstbestendigheid	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaarheid resources • Ontwikkeling economie

Belemmeringen voor ICT offshoring

Zo nu en dan verschijnen er berichten in de media waarbij bedrijven aangeven niet tevreden te zijn over hun offshoreactiviteiten. Soms noemen ze de offshoring ronduit mislukt en waarschuwen ze voor de nadelen ervan. Er zijn ook vele voorbeelden van bedrijven die tevreden waren over de kwaliteit van het geleverde werk, maar niet of nauwelijks kostenvoordelen konden realiseren. Dit wordt veroorzaakt door de transactiekosten van offshoring.²² Het gaat hierbij om alle kosten die door offshoring gemaakt worden en die de kostenvoordelen ervan kunnen verminderen of elimineren. In het ergste geval kost offshoring alleen maar extra geld (Tjia en Carmel, 2005: 34 en 35). De elementen van offshoring die kosten met zich meebrengen zijn daarom economische belemmeringen voor organisaties om te besluiten werk in het buitenland te laten uitvoeren. Toch kunnen organisaties besluiten te offshoren, terwijl dit achteraf economisch niet rationeel blijkt te zijn. Dat komt doordat organisaties zich door gebrek aan ervaring laten verrassen door kosten die ze niet hadden verwacht (Tjia en Carmel, 2003: 35).

Wat zijn nu belemmeringen die bij offshoring kosten met zich meebrengen? De coördinatie van de werkzaamheden wordt lastiger door communicatiebarrières, taal- en cultuurverschillen. De communicatie wordt moeilijker door de afstand en het bestaan van tijdsverschillen. Goede communicatiemiddelen zijn dan ook cruciaal, maar niet altijd simpel te realiseren. In veel derdewereldlanden valt bijvoorbeeld de stroom vaak uit en moet een bedrijf noodvoorzieningen bouwen. Taalverschillen kunnen ondervangen worden door het gebruik van een tolk of door te

²² Deze worden in de literatuur ook vaak ‘hidden costs’ genoemd.

communiceren in het Engels. Maar bij communicatie tussen mensen met dezelfde moedertaal wordt een boodschap al vaak niet goed begrepen, laat staan wanneer er een tolk of een vreemde taal tussen zit. Cultuurverschillen veroorzaken nog meer ruis in deze communicatie. Een voorbeeld: een Roemeense of Indiase IT-specialist zal niet snel nee zeggen omdat dit als onbeleefd beschouwd wordt. De Nederlandse manager denkt dan dat zijn boodschap begrepen is, omdat zijn toehoorder driftig ja knikt, om vervolgens bijvoorbeeld bij de oplevering van software de schrik van zijn leven krijgen. In het algemeen kost offshoring meer aandacht van het management dan een normale outsourcing. Managers moeten bijvoorbeeld zo nu en dan naar het offshoreland voor overleg. Deze managementaandacht brengt extra kosten met zich mee.

Naast de coördinatiekosten bestaan er ook externe risico's. Politieke spanningen en economische recessies komen in lagelonenlanden vaker voor dan in westerse landen. In het uiterste geval moet een bedrijf zijn deuren sluiten door deze 'geopolitieke risico's'. Juridische risico's zijn een ander aspect waar rekening mee gehouden moet worden. Wanneer er onenigheid over het contract ontstaat is het voor het opdrachtgevende bedrijf lastig om zijn recht te halen in een onbekend en vaak ondoorzichtig rechtssysteem. Vaak wordt daarom in het contract afgesproken welk landsrecht van toepassing is, maar ook dit biedt geen volledige garantie. In veel landen is het intellectueel eigendom minder goed beschermd dan in Nederland. Er zijn gevallen bekend van ontwikkelaars die voor westerse bedrijven geproduceerde software zelf weer doorverkochten. Zelfs al is een dergelijk geval juridisch aan te vechten, dan is een eventuele miljoenschade zelden te verhalen op die ontwikkelaar (Beulen, 2005: 25-31). De analyse van dergelijke risico's, zelfs als ze niet in de praktijk optreden, brengt ook altijd kosten met zich mee. Tabel vier vat het hiervoor gaande samen. Daarbij niet pretenderend dat deze tabel uitputtend en compleet is. Bij overheidsbeleid bepalen volgens de theorie van Snellen vier rationaliteiten de uitkomst. De volgende drie paragrafen gaan in op wat hierover ten aanzien van offshoring van overheids-ICT voorafgaand aan dit empirische onderzoek bekend is.

Tabel 4: Belemmering voor offshoring: transactiekosten

Coördinatiekosten	<ul style="list-style-type: none"> • Afstand • Cultuur- en taalverschillen • Managementaandacht
Risicokosten	<ul style="list-style-type: none"> • Politieke spanningen • Economische recessies • Juridische risico's

4.4.2 De rationaliteiten bij overheidsbeslissingen

Er zijn een aantal belemmeringen die vaak worden genoemd wanneer het gaat om offshoring door overheden. In de inleiding van deze scriptie kwam Peter Vermeij al aan het woord die outsourcing en zeker offshoring van ICT binnen de overheid een delicaat onderwerp noemde, vooral vanwege de mogelijke dreiging van banenverlies (Horsten, 2006). Dit zou betekenen dat er sprake is van een politieke rationaliteit, er wordt immers gewezen op de aanvaardbaarheid van beleid, maar een onderbouwing van zijn stelling ontbreekt helaas. Bovendien valt een dergelijke uitspraak op het eerste gezicht ook moeilijk te rijmen met de regeringswens om 13.000 arbeidsplaatsen te laten verdwijnen. Het onderzoek *Offshoring in de Nederlandse ICT: grenzeloze kansen* besteedt een paragraaf aan 'Overheid en offshoring'. Op basis van gesprekken met 'enkele ministeries en andere grotere overheidsorganisaties' trekt het onderzoek volgende conclusies: "De druk om op offshoring over te gaan vanuit kostenoverwegingen of andere overwegingen is in vergelijking tot private ondernemingen minder groot vanwege het ontbreken van concurrentie" (Ter Beek e.a. 2005).

Ook zijn er geluiden te horen dat het wettelijk niet mogelijk is overheidswerk te verplaatsen naar het buitenland. Volgens dit argument met een juridische rationaliteit steekt de privacywetgeving daar een stokje voor, omdat het risico te groot is dat vertrouwelijke gegevens in andere landen op straat terecht komen. Het onderzoek *Offshoring in de Nederlandse ICT: grenzeloze kansen* spreekt deze juridische belemmering echter tegen: "Volgens het ministerie van BZK is veiligheid van (privacygevoelige) gegevens geen issue, omdat de privacy niet in het geding hoeft te zijn. Voorbeeld: Finse overheid heeft paspoortdrukkerij naar Nederland geoffshored (bij Sdu)." ."

Maar er is in ons land vooral sprake van radiostilte over dit onderwerp. Zo concludeert het onderzoek van Ter e.a. ook nog het volgende: "De rijksoverheid maakt vooralsnog geen beleid ten aanzien van het offshoren van ICT-diensten van overheidsinstellingen of uitvoeringsorganisaties." Wetenschappelijk onderzoek naar en discussies over het thema ontbreken grotendeels. Naar aanleiding van de hiervoor weergegeven informatie zouden belemmeringen mogelijk voort kunnen komen uit de politieke rationaliteit en de juridische rationaliteit. In de volgende paragraaf komen belemmeringen aan bod die in buitenlandse discussies worden genoemd. Aan het einde van deze paragraaf worden in tabel vijf alle in binnen en buitenland genoemde belemmeringen samengevat.

4.4.3 Rationaliteiten bij offshoring in het buitenland

In andere landen en vooral in het Verenigd Koninkrijk is er zagezegd meer discussie over offshoring door de publieke sector. Er zijn volgens een artikel op silicon.com "plenty of good reasons why the government would want to offshore some IT work." Een belangrijk en voor de hand liggend motief dat wordt genoemd is de potentiële kostenbesparing, met een mogelijke belastingverlaging als gevolg. Ook kan het extra geld gebruikt worden om mensen die hun baan kwijtraken door de offshoring om te

scholen voor een functie die niet zo snel over de grens verdwijnt.²³ Deze informatie lijkt erop te wijzen dat ook in de publieke sector kosten een motief kunnen zijn om over te gaan op offshoring. Dat zou kunnen betekenen dat ook voor overheden het economische motief van offshoring hetzelfde is als voor commerciële bedrijven.

Tegenstanders dragen argumenten met een juridische en politieke rationaliteit aan waarom een overheid die werk in lagelonenlanden laat uitvoeren niet wenselijk is. Allereerst vormen privacyrisico's volgens hen een belangrijke belemmering. De gevolgen daarvan zijn door ervaringen in het bedrijfsleven al bekend. Zo slaagde een journalist van de Engelse krant *The Sun* erin om via een callcentermedewerker in India de persoonlijke informatie van duizend Britse consumenten te verkrijgen (Kobayashi-Hillary, 30-08-2005). Voor een bedrijf levert een dergelijke gebeurtenis gezichtsverlies op, voor een regering kan het politiek fataal zijn. Ook de onderlinge relatie tussen de bij de offshoring betrokken landen draagt een privacyrisico in zich. Silicon.com verwoordt deze gevoeligheid: "What if relations between the UK and the offshore country hit a rocky patch? We'd feel extremely vulnerable if companies in that country had all of our tax records." Volgens het bedrijf zouden veel burgers dit een ongemakkelijk idee vinden en kan dat zich vertalen in verkiezingsuitslagen. Een tegenargument is dat grote bedrijven ook tevreden zijn over de gegeven veiligheids garanties en dat dit de sceptici moet geruststellen²⁴. Naast het juridische aspect klinken hier ook de mogelijke risico's van offshoring in door. Voor de aanvaardbaarheid van beleid moeten deze risico's vooral niet te groot worden. Hier is dus sprake van een politieke rationaliteit.

Daarmee komen we aan bij een vaak gehoord argument in deze discussie: de politieke gevoeligheid van een dergelijke beslissing. De politieke dimensie bij de privacykwestie is hiervoor al genoemd, maar daarnaast bestaat er grote angst voor banenverlies. Voor silicon.com een reden voor de uitspraak: "On a purely political level it is pretty much impossible to justify deals that involve cutting jobs in the UK and moving them abroad." De besparing die offshoring oplevert kan op de lange termijn teniet worden gedaan door een stijging van de werkloosheid en de daarmee gepaard gaande groei van uitkeringsuitgaven. Daarom is de afweging voor de overheid anders en gecompliceerder dan voor het bedrijfsleven.²⁵ William Raynor van de Universiteit van New York spreekt in dit verband van een overheidsdilemma tussen aan de ene kant de keuze voor het geld van de belastingbetaler en aan de andere kant de bescherming van werkgelegenheid (Raynor, 2003). De invloed van de media versterkt de politieke gevoeligheid van een mogelijke krimp van de werkgelegenheid.²⁶ Zo lekte er in Engeland in 2006 een document uit van de Department for Work and Pensions (DWP) waarin stond te lezen dat de dienst overweegt tot offshoring over te gaan. Toen de pers de betrokkenen hiermee

²³ Silicon.com, 23-01-2006. 'Leader: Should government be allowed to offshore? We need an open debate, not for the issue to be swept under the carpet' (verkregen via <http://www.silicon.com/publicsector>).

²⁴ silicon.com, 23 januari 2006.

²⁵ silicon.com, 23 januari 2006.

²⁶ Er bestaat discussie over of offshoring nu juist banen oplevert of banen doet verdwijnen. Voor hier is het voldoende om aan te geven dat mogelijk banenverlies door offshoring politieke gevoeligheid met zich mee kan brengen, omgeacht of het argument steekhoudend is.

confronteerde reageerde deze als door een wesp gestoken. Ze verklaarden in allerijl dat er geen concrete voorstellen bestonden en dat het document alleen ter overweging was opgesteld (Ilett, 23 januari 2006). Offshoringplannen in het bedrijfsleven leiden regelmatig tot stakingen en ook het personeel van DWP dreigde het werk neer te leggen (Loney, 9 februari 2004 en silicon.com, 23 januari 2006). Ook in de Verenigde Staten leidden offshore-initiatieven van overheden tot heftige protesten, het annuleren van contracten en het ontstaan van wetgeving om deze praktijk te voorkomen (Guardian, 25 februari 2004). Uit deze voorbeelden blijkt dat offshoring politiek gevoelig kan liggen. In deze discussies in het buitenland wordt ook gewezen op privacywetgeving en mogelijk banenverlies. Maar uit deze buitenlandse informatie volgt een extra mogelijke belemmering die in het empirisch onderzoek aangetroffen kan worden: het vermijden van risico's door overheidsorganisaties. In het buitenland zijn er ondanks de genoemde belemmeringen voorbeelden bekend van offshoring van overheids-ICT. In paragraaf 3.3.2 was te lezen dat de software en internetfaciliteiten van het nieuwe Schotse parlamentsgebouw geproduceerd werden door ontwikkelaars van het Indiase bedrijf Wipro Technologies. Ondanks dat de Indiërs in Schotland op locatie werkten, hield de politiek dit vijfjarige project met een omvang van vijf miljoen pond met grote nauwlettendheid in de gaten. Bijna wekelijks stelden parlamentsleden vragen over het onderwerp. Deze gingen bijvoorbeeld over de toegang van de Indische werknemers tot vertrouwelijke informatie en of deze 'landed offshoring' de vertraging van de oplevering van het parlement veroorzaakte. In de inleiding werden ook de Transport for London en de NHS genoemd, die software door Mastek en Tata lieten leveren (Guardian 25 februari 2004).

Twee zaken vallen op bij deze voorbeelden van offshoring in de publieke sector. Allereerst gaat het om nieuwe projecten en niet om bestaand werk dat de grens overgaat. Wellicht is daarbij de politieke gevoeligheid minder groot. Ten tweede zijn het meestal constructies waarbij de offshorepartij een subcontractor is en geen daadwerkelijke verantwoordelijkheid draagt.²⁷ Vaak gebeurt dit in de vorm van joint ventures tussen westerse bedrijven en leveranciers uit lagelonenlanden. Ook is het ontwikkelcentrum in het buitenland vaak eigendom van het westerse bedrijf.²⁸ De buitenlandse organisatie legt dan geen verantwoording af aan de overheidsorganisatie, maar alleen aan het binnenlandse bedrijf dat de contracten getekend heeft. Deze laatste is dan ook volledig verantwoordelijk en de publieke organisatie hoeft in het meest extreme geval niet eens te weten dat het werk in het buitenland plaatsvindt. Silicon.com wijst op het belangrijke bezwaar tegen een dergelijke gang van zaken:

“What we need is an open debate on these issues, not for it to be swept under the carpet by a government worried about how the tabloids or unions will respond. But at the moment decisions about whether jobs are

²⁷ silicon.com, 23 januari 2006

²⁸ Dit was het geval bij het project SPEER. De ontwikkelcentra in India zijn onderdeel van Capgemini en LogicaCMG.

sent out of the company are being made by businessmen – those executives running the companies who've won government contracts – not by our elected representatives. The responsibility for making these sorts of decisions is one thing we should not let the government outsource.”²⁹

Offshoring van overheidswerk komt dus voor maar niet veel en daarnaast is niet altijd bekend waar leveranciers werk laten uitvoeren. De informatie en discussies uit binnen en buitenland die hiervoor aan bod kwamen, scheppen enkele verwachtingen over belemmeringen die bij het empirisch onderzoek aangetroffen kunnen worden. Hieronder staan ze in tabel vijf samengevat.

Tabel 5: Mogelijke belemmeringen

Rationaliteit	Belemmeringen
Politieke	<ul style="list-style-type: none">• Argument van banenverlies• Ontbreken concurrentie en daardoor geen focus op kosten• Vermijden van risico's
Juridische	<ul style="list-style-type: none">• Privacy wetgeving

²⁹ silicon.com, 23 januari 2006

4.5 Conclusie

Met de rationaliteitentheorie van Snellen kunnen we de belemmeringen en motieven die spelen bij overheidsbeleidsbeslissingen rond offshoring van ICT analyseren en categoriseren. De strijd tussen economische, politieke, juridische en wetenschappelijke rationaliteiten bepalen beleidsbeslissingen. In elk van de vier rationaliteiten staan andere waarden centraal die vanuit dat domein bepalen of beleid rationeel is.

In 4.4.1 kwam de economische rationaliteit van offshoring aan bod. In 4.4.2 en 4.4.3 ging deze scriptie in op motieven en belemmeringen die in binnen en buitenlandse discussies worden genoemd. Deze drie paragrafen scheppen verwachtingen voor het empirisch onderzoek. Kostenbesparing lijkt net als voor bedrijven ook voor overheden een motief voor offshoring te zijn. De belemmeringen die genoemd worden, bevinden zich vooral op het terrein van de juridische en de politieke rationaliteit. Tabel vijf vat deze samen en het empirisch onderzoek kan deze genoemde belemmeringen bevestigen of ontkrachten. Wellicht overbodig merken we hier op dat dit onderzoek natuurlijk ook andere motieven en belemmeringen kan vaststellen.

Voor een ‘open debate’ waar het citaat in de vorige paragraaf voor pleit zijn wetenschappelijke verklaringen onontbeerlijk. Daarom is het nu de tijd om over te gaan op het empirische gedeelte van dit onderzoek. Voordat de resultaten hiervan worden gepresenteerd, volgt nu eerst een hoofdstuk over de onderzoeksmethode en onderzoeksgeschiedenis.

5. Onderzoeksaanpak

5.1 Inleiding

Omdat hier sprake is van een nieuw en onontgonnen onderzoeksterrein heeft dit onderzoek een sterk exploratief karakter. Hierbij gaat het om een “verkennend onderzoek naar een probleem waar geen of zeer weinig kennis over beschikbaar is” (Van Thiel, 2007: 23). Daardoor is het proces ook een soort van ontdekkingsreis geweest, waarbij in eerste instantie de juiste informatie en medewerking lastig te vinden was. Toen eenmaal de geschikte contacten tot stand kwamen, was het onderzoek een soort van rollende en groter wordende sneeuwbal. In eerste instantie werden er zo veel mogelijk paden bewandeld om informatie te vergaren en een daadwerkelijk onderzoeksobject te lokaliseren. Deze aanpak is dus te rechtvaardigen door de ‘maagdelijkheid’ van het onderwerp. Dit proces is veelzeggend en de eis van herhaalbaar en verifieerbaar onderzoek maakt het omschrijven van deze voorgeschiedenis bij dit onderzoek belangrijk. Daar begint paragraaf 5.2 dan ook mee.

Naast een exploratief karakter heeft het onderzoek ook een descriptieve doelstelling. Hierbij worden gebeurtenissen of kenmerken van het onderwerp beschreven en aan de hand van theoretische begrippen geordend. Met behulp van het theoretische rationaliteitenmodel ordent dit onderzoek namelijk ook gelijk de geconstateerde variabelen en verklaart de uitkomst van beleidsbeslissingen.

Na de paragraaf over de voorgeschiedenis maakt dit hoofdstuk duidelijk welke methode er is gekozen, die heeft geleid tot de resultaten zoals die in hoofdstuk zes en zeven worden gepresenteerd. Daarbij is er aandacht voor het soort onderzoek, de dataverzameling, de operationalisering van de theorie, de structurering van de interviews. Dit hoofdstuk sluit af met enkele reflecties over betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

5.2 Voorgeschiedenis

In eerste instantie was het de bedoeling om voor dit onderzoek een casestudy te doen naar een overheidsorganisatie die zich niet bezighoudt met offshoring. Het afnemen van interviews met beleidsbeslissers van die organisaties die zich bezighouden met sourcingvraagstukken zou motieven en belemmeringen moeten opleveren. Daarbij bestond de verwachting dat de motieven minder zwaar wegen of zelfs afwezig zijn ten opzichte van de belemmeringen, omdat anders een dergelijke offshoring wel had plaatsgevonden. De genoemde belemmeringen en motieven moesten vervolgens worden voorgelegd aan betrokkenen bij de offshoring van TfL aan Mastek om te ontdekken op welke wijze beleidsbeslissers er daar mee omgingen.

Pogingen om persoonlijk in contact te komen met betrokkenen van TfL liepen op niets uit. Deze organisatie antwoordde op mijn mail dat er voor CAPITA en Mastek was gekozen vanwege het navolgen van de Europese aanbestedingswetgeving. Contacten met het Schotse parlement en de

National Health Service leverden dezelfde reactie op. Ook deze organisaties wezen in hun mail op de Europese aanbestedingswetgeving en gaven aan dat het medewerkers van ‘procurement’ (inkoop) niet toegestaan is hun persoonlijke mening te geven. Interviews regelen bleek ook hier niet mogelijk.³⁰

Het vinden van een Nederlandse overheidsorganisatie was ook lastig. Na enkele mislukte pogingen kwam de onderzoeker erachter dat er bij het project SPEER offshoring heeft plaatsgevonden. De native offshoring bij dit project van het ministerie van Defensie werd uitgevoerd door het consortium Capgemini/LogicaCMG. Capgemini bracht de onderzoeker in contact met betrokkenen van Capgemini, de MIVD en het ministerie van Defensie.

Naast deze case vond er onderzoek plaats naar overheidsbrede beleidsbeslissingen over offshoring van ICT. Hier was het regelen van interviews relatief eenvoudig. De volgende paragrafen gaan dieper in op beide onderzoeksdelen en geven ook aan hoe deze twee elkaar aanvullen en versterken.

5.3 Soort onderzoek

De onderzoeker heeft het onderzoek benaderd vanuit een interpretatieve wetenschapsopvatting. Hierbij is er geen sprake van één werkelijkheid. Mensen, groepen en organisaties zien de werkelijkheid op hun eigen manier en vanuit een eigen perspectief. Deze wetenschapsopvatting staat lijnrecht tegenover de empirisch-analytische opvatting waarbij er een kenbare waarheid is die door middel van systematisch onderzoek en empirische waarneming vastgesteld kan worden. De interpretatieve wetenschapper gaat er echter vanuit dat twee mensen die hetzelfde meemaken, deze ervaring toch anders ervaren. Bij onderzoek gaat het dan om het ‘verstehen’ en het richt zich op hoe mensen gebeurtenissen ervaren en welke betekenis ze eraan geven (Van Thiel, 2007: 41). Bij dit onderzoek bleek regelmatig dat betrokkenen bij dezelfde gebeurtenissen verschillende beelden hadden gevormd. Dit rechtvaardigt de keuze voor een onderzoeksmethode die meestal door interpretatieve wetenschappers wordt gebruikt: het kwalitatieve onderzoek. Daarnaast is een dergelijk kwalitatief onderzoek uitermate geschikt voor het vaststellen van variabelen voor een terrein waar deze nog grotendeels ontbreken. Bij kwalitatief onderzoek bestaat de data uit niet-numerieke informatie zoals uitspraken van mensen en fragmenten uit teksten. Deze gaven inzicht en doen recht aan de complexe werkelijkheid (Van Thiel, 2007). Daarbij verliep het onderzoek in drie onderdelen die elkaar in de tijd overlappen: verzamelen, ordenen en analyseren.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag maakt dit onderzoek onder andere gebruik van een ‘casestudy’. In dit onderzoek is ervoor gekozen om het project SPEER van het ministerie van Defensie centraal te stellen. Dit is een logische keuze omdat dit in Nederland het enige bekende voorbeeld van offshoring van overheidswerk is. Om motieven en belemmeringen voor offshoring in de praktijk vast te kunnen stellen kan dit project niet ontbreken.

³⁰ Zie bijlagen 3 t/m 7 voor de e-mails.

Deze keuze werd gemaakt omdat dit onderzoek een exploratieve en descriptieve doelstelling heeft. Het gaat hierbij zögezegd om het beschrijven van factoren om deze vervolgens aan de hand van de begrippen uit de hiervoor omschreven theorie te ordenen. Deze ordening vormt een beginpunt voor eventueel verder onderzoek bij andere Nederlandse overheidsorganisaties. Offshoring bij de overheid, of juist het ontbreken daarvan, is namelijk een ‘situatie’ waarnaar weinig onderzoek is gedaan en de uitkomsten kunnen een meetinstrument zijn bij toekomstig onderzoek (Boeije, 2005). Het wetenschappelijk vaststellen van deze belemmeringen en motieven kan namelijk het beginpunt vormen van aanvullend vervolgonderzoek door als hypothesen te dienen.

Dit onderzoek leverde motieven en belemmeringen op die bij de offshoring in het project SPEER de beslissing rond offshoring van ICT hebben beïnvloed. Maar bevindingen in een enkelvoudig casestudyonderzoek gelden in principe alleen voor de onderzochte casus. Ze zouden als representatief kunnen worden gezien voor andere situaties uit hetzelfde domein, maar die zijn dan niet onderzocht (Van Thiel, 2007). Het andere onderzoeksgedeelte sluit hier mooi op aan, omdat het belemmeringen en motieven oplevert die meer algemeen in overheidsland bestaan. In dit overheidsbrede onderzoeksgedeelte genoemde motieven en belemmeringen werden ook weer getoetst doormiddel van de casestudy. Door het vergelijken van de uitkomsten van beide onderzoeksgedeeltes kan worden aangegeven welke belemmeringen en motieven meer specifiek voor SPEER en Defensie en welke meer algemeen gelden.

5.4 Dataverzameling

De data zal in dit kwalitatieve onderzoek worden verzameld door middel van het afnemen van interviews en het bestuderen van relevante documenten.

Het interview is volgens Van Thiel “een gesprek waarin de onderzoeker, door vragen te stellen aan een of meer personen (respondenten), informatie verzamelt over het onderzoeksonderwerp” (Van Thiel, 2007: 106). Er bestaat onderscheid tussen een open interview, een semigestructureerd interview en een gestructureerd interview. Voor dit onderzoek werd gebruikgemaakt van de semigestructureerde methode. Allereerst gingen we zo open mogelijk in gesprek over het onderwerp. Later in het interview werkte de interviewer een checklist af om te controleren of alle relevante thema’s aan bod zijn gekomen. Paragraaf 5.5 gaat dieper in op de operationalisatie van de theorie en de bijbehorende interviewchecklist.

5.4.1 Overheidsbrede beleidsbeslissingen

Hier ging het om het vaststellen van motieven en belemmeringen die binnen de overheid gelden. Daarbij is het van belang om vast te stellen hoe beslissingen over dit thema worden genomen. Om dit vast te stellen is ervoor gekozen om interviews af te nemen met beslissers, namelijk twee Tweede

Kamerleden, de voormalig directeur-generaal voor het programma Andere Overheid, de kwartiermaker ICT van het Regiebureau Inkoop Rijksoverheid en de directeur ICT van LNV. Daarnaast is ervoor gekozen om diverse experts op het gebied van ICT bij de overheid en offshoring te interviewen. Door de gevarieerdheid in de respondenten zijn de uitkomsten van het onderzoek gebaseerd op veel verschillende posities en perspectieven. Voor het ‘verstehen’ van de werkelijkheid is dit de juiste werkwijze. Voor een politicus is gekozen omdat bij een dergelijke beslissing de politieke dimensie van belang is. Hij of zij kan in het interview hierover ondervraagd worden. De voormalig directeur-generaal voor het programma Andere Overheid is geïnterviewd, omdat offshoring deel zou kunnen uitmaken van de vraag naar het anders organiseren van de overheid. Via directeur-generaal, Lex van den Ham, kwam ik in contact met de kwartiermaker ICT van het Regiebureau Inkoop Rijksoverheid. Offshoring in welke vorm dan ook is bij uitstek een inkoopvraagstuk. Het Regiebureau is opgericht om de overheid meer als één geheel te laten inkopen om zo niet steeds opnieuw het wiel te hoeven uitvinden en daarnaast om door schaalvergroting prijsvoordelen te behalen.³¹ De vraag naar overheidsbrede motieven en belemmeringen moet door het Regiebureau beantwoord kunnen worden. Een beleidsbeslissers zelf moet uiteindelijk besluiten of hij of zij werkzaamheden in welke vorm dan ook in het buitenland laat uitvoeren. Door dit interview kan worden vastgesteld welke motieven en belemmeringen een eindbeslissers ziet. Experts hebben een op de praktijk en wetenschap gebaseerde visie op dit thema en kunnen hierin inzicht verschaffen door de afstand die ze hebben ten opzichte van daadwerkelijke beslissingen.

Tabel 6: Beslissers

Persoon	Functie
Brigitte van der Burg	Tweede Kamerlid VVD
Pieter Omtzigt	Tweede Kamerlid CDA
Lex van den Ham	(Voormalig) directeur-generaal programma Andere Overheid
Huib van Ettekoven	Kwartiermaker ICT Regiebureau Inkoop Rijksoverheid
Edwin Schuchmann	Directeur LNV

³¹ www.ez.nl

Tabel 7: Experts

Persoon	Functie
Lauran Matthijssen	Senior Consultant van Het Expertise Centrum van en voor de overheid. Oplossingen op het snijvlak van ICT en bestuur
Erik Beulen	Lector ‘Sourcing of IT’ aan de Hogeschool van Amsterdam
Guus Delen	Bijzonder hoogleraar ‘Global Sourcing’ aan de Universiteit van Tilburg
Pim Schouten	Expert Europese Aanbestedingswetgeving. Senior consultant Verdonck, Klooster & Associates

5.4.2 De case SPEER

Het overheidsbrede onderzoeksgedeelte is een verkenning waarbij motieven en belemmeringen werden blootgelegd. Deze casestudy naar het project SPEER stelt vast welke motieven en belemmeringen in deze specifieke situatie een rol speelden. Het oorspronkelijke plan was om een casestudy te doen naar een overheidsorganisatie waarvoor geen werkzaamheden offshore zijn uitgevoerd. Een onderzoek naar een uitgevoerde offshoring onthult echter meer daadwerkelijke motieven en belemmeringen dan een casestudy naar het ontbreken van offshoring, waarbij interviews eerder over gepercipieerde motieven en belemmeringen gaan. Daarnaast is de offshoring in het project SPEER inmiddels gestopt vanwege een belemmering waar deze scriptie later op terug komen. Dit maakt een casestudy naar dit project nog zinvoller.

Een eerste mail aan Defensie leverde een doorverwijzing op naar Marcel van Tetering van Capgemini. Van Tetering is sinds 2004 betrokken bij de offshoring van applicatieontwikkeling voor Defensie. Via het ‘sneeuwbaaleffect’ breidde het onderzoek zich uit naar meer betrokkenen van Defensie, de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en Capgemini. De MIVD is relevant omdat deze veiligheidsdienst voordat de offshoring daadwerkelijk startte veiligheidsprocedures in India implementeerde en later verifieerde. Er is voor gekozen om betrokkenen van alle drie de organisaties te interviewen om zo de case vanuit verschillende perspectieven te onderzoeken. De keuze om bij elke organisatie, behalve bij de MIVD vanwege beperkte toegang, meerdere betrokken personen te spreken heeft dezelfde reden. Ook hier geldt dat voor het ‘verstehen’ van de werkelijkheid deze verschillende posities en percepties onmisbaar zijn. LogicaCMG is als betrokken bedrijf in dit onderzoek achterwege gelaten. Hiervoor is gekozen omdat het perspectief van de commerciële leverancier door de interviews met medewerkers van Capgemini voldoende wordt belicht.

Tabel 8: De SPEER respondenten

Persoon	Organisatie	Functie en betrokkenheid
Generaal Wim Sonneveld	Min. Defensie	Huidige eindverantwoordelijke voor SPEER
Generaal Andrew de Ruiter	Min. Defensie	Eindverantwoordelijk voor de start van de offshoring
Kolonel Meijer	Min. Defensie	Hoofd Enterprise Architectuur SPEER. Eindverantwoordelijke operationele uitvoering
Kolonel Thiro Verhallen	Min. Defensie	Contractmanager Defensie
Rik Ernst	MIVD	IT Security Consulent. Verantwoordelijk voor implementatie en verificatie van veiligheidsprocedures in India
Rob Boomsma	Capgemini	Eindverantwoordelijke
Marcel van Tetering	Capgemini	Manager productiviteit
Michel Mulders	Capgemini	In de beginfase betrokken bij de beslissing om te gaan offshoren
Jean-Michel Chavernac	Capgemini	Kwaliteitsmanager. Vanuit Capgemini verantwoordelijk voor veiligheidsvraagstukken
Stan van Eindhoven	Capgemini	Contractmanager

Daarnaast is er voor deze case een viertal documenten bestudeerd. Allereerst heeft Capgemini een reisverslag geschreven van de reis die medewerkers van Capgemini, LogicaCMG, Defensie en de MIVD naar India maakten om veiligheidsprocedures te implementeren. De MIVD zelf heeft daarvan ook een verslag gemaakt, maar het verbaast niemand dat dit voor dit onderzoek niet mocht worden ingekeken. Verder heeft Capgemini de brochure ‘Security and Offshore: Taking a Responsible Approach. Realizing the benefits of offshoring without compromising security’ uitgebracht waarin het project SPEER ministerie van Defensie als onbenoemd voorbeeld wordt gebruikt. De ‘Algemene beveiligingseisen voor Defensie-opdrachten’ (ABDO 2002) die centraal stonden bij dit project zijn bestudeerd. Inmiddels is er een nieuwe versie 2006, maar de versie 2002 is gebruikt bij het project SPEER. De ‘Uitnodiging inschrijving’ waarin de criteria voor de aanbesteding staan te lezen, kon kort door de onderzoeker worden ingezien. Pogingen om een kopie van dit document te bemachtigen om het uitbreider te kunnen bestuderen, slaagden niet.

De Mantelovereenkomst, de Nadere Overeenkomst en het visiedocument Offshoring waar deze Nadere Overeenkomst deels op gebaseerd is, mochten van Defensie niet worden ingezien. De

interviews met de contractmanagers van Capgemini en Defensie hebben het ontbreken hiervan deels kunnen ondervangen.

5.5 Operationalisatie van de theorie

Het theoretisch kader van hoofdstuk vier vormt de leidraad voor de structurering van de interviews en de ordening van de data. Bij elk van de vier rationaliteiten bestaan er waarden die in dat domein het gedrag stuurt en rechtvaardigt. Bij de economische rationaliteit is dit de drie-eenheid doeltreffendheid, doelgerichtheid en doelmatigheid. Bij de politieke rationaliteit is dit legitimiteit en democratie. Bij de juridische rationaliteit is het vertrouwen in het recht de kernwaarde en bij de wetenschappelijke rationaliteit is dit wetenschappelijke kennis. Door deze kernwaarden is er bij elke rationaliteit sprake van een ideaaltype rationeel beleid. Tabel negen geeft de kernwaarden en het ideaaltype beleid voor alle vier de rationaliteiten weer. Daarnaast staan er de indicatoren zoals die zijn afgeleid van de theorie van Snellen in hoofdstuk vier. Deze indicatoren wijzen er in de praktijk op dat een bepaalde beleidsbeslissing of een deel van de beslissing voorkomt uit de desbetreffende rationaliteit.

Tabel 9: Operationalisatieschema rationaliteiten

	Economische	Politieke	Juridische	Technisch- en sociaal-wetenschappelijke
Kernwaarden	Doeltreffend, doelgericht en doelmatig.	Legitiem en democratie.	Vertrouwen in het recht	Wetenschappelijke kennis
Rationeel beleid	Waardenvrij beleid op basis van een kosten-baten afweging	Legitiem beleid op basis van waarden, normen en wensen in de samenleving	Wetmatig beleid	Wetenschappelijk onderbouwd beleid
Indicatoren	Kosten-batenanalyses, vraagsturing, quasi-markten, planning en control, publiek Ondernemerschap, efficiëntie en effectiviteit, target, businessplan	Gebruik termen als redelijkheid, vrijheid, gelijkheid, solidariteit, rechtvaardigheid, politieke haalbaarheid, draagvlak. Passend binnen bestaand beleid. Ontbreken concurrentie. Symboliek.	Procedures, wetten, besluiten en regels	Beleidsanalyses voorbereidende onderzoeksstudies Handelingstheorieën

In de interviews en de documenten gaat het erom vast te stellen welke argumentatie er achter informatie zit en in welke rationaliteit deze is in te delen. Dit gebeurt door bij de redeneringen te letten op indicatoren en te analyseren welk van de vier kernwaarden er achter informatie schuil gaat. Daarmee legt het empirisch onderzoek bloot welke motieven en belemmeringen voortkomen uit de verschillende rationaliteiten en hoe de strijd tussen deze veelheid aan factoren de uitkomst van beleid rond offshoring verklaart.

Volgens Boeije is coderen de hoofdactiviteit bij een dergelijke analyse van informatie. “Bij het coderen onderscheidt de onderzoeker thema’s of categorieën in de onderzoeksgegevens en benoemt deze met een code” (Boeije, 2005: 84). De documenten en de uitgewerkte interviews worden in fragmenten geanalyseerd. Deze fragmenten krijgen een code aan de hand van tabel negen. De hierin omschreven indicatoren spelen dus een centrale rol in de analyse van data.

5.6 Interviews

In de interviews met respondenten van het overheidsbrede onderzoeksgedeelte werd begonnen met een kennismaking, met daarin de vraag naar het werk en de functie van de respondent. Vervolgens startte een open interviewgesprek over offshoring door overheden en ontwikkelingen op dit terrein. Daarbij ging het vooral over de wijze waarop beslissingen werden genomen en welke motieven en belemmeringen hiermee samenhangen. Aan het einde van het interview werd ingegaan op de specifieke motieven en belemmeringen die spelen bij de verschillende vormen van offshoring. Tijdens en aan het einde van het interview werd een checklist nagelopen die in bijlage een is opgenomen. Deze checklist is afgeleid van tabel negen en tabellen drie, vier en vijf uit hoofdstuk vier. Door vragen te stellen aan de hand van tabel negen wordt de theorie van Snellen toegepast op dit specifieke beleidsvraagstuk. Vragen aan de hand van tabellen drie en vier stellen vast of de economische rationaliteit van offshoring voor overheden hetzelfde is als voor bedrijven. Ten slotte toetsen vragen afgeleid aan tabel vijf of genoemde belemmeringen in binnenlandse en buitenlandse discussies door dit onderzoek bevestigd worden. Door het gesprek open te starten, liet de onderzoeker voldoende ruimte voor respondenten om andere belemmeringen en motieven aan te dragen.

De interviews met betrokkenen bij de case SPEER kenden ook een aantal onderdelen. Het interview begon altijd met een kennismaking. Er werd gevraagd naar de functie van de respondent en de wijze waarop hij (het waren allemaal mannen) betrokken is of was bij de offshoring in dit project. Vervolgens werd er dieper op beslissingen rond dit offshoringproject ingegaan en open gevraagd naar motieven en belemmeringen die hierbij speelden. ‘Doorvragen’ was daarbij een bewuste tactiek om zo veel mogelijk informatie boven tafel te krijgen. In bijlage twee is de interviewchecklist voor de case opgenomen. Deze checklist is eveneens afgeleid van tabel negen en tabellen drie, vier en vijf uit

hoofdstuk vier. De motivatie voor het gebruik van deze tabellen is hetzelfde als voor het overheidsbrede onderzoeksgedeelte.

Naarmate het onderzoek vorderde werd er bij beide onderzoeksgedeelten steeds vaker van deze checklist afgeweken vanwege nieuw ontdekte motieven en belemmeringen die aan respondenten moesten worden voorgelegd. Daarbij stonden de onderzoeksdelen niet los van elkaar. Genoemde factoren in het overheidsbrede gedeelte werden aan respondenten van de casestudy voorgelegd en vice versa. Ook hadden enkele respondenten specifieke kennis van zaken waardoor het niet nodig was om de hele lijst af te werken. Zo is Rik Ernst van de MIVD bijvoorbeeld voornamelijk ondervraagd over veiligheidsaspecten.

5.7 Validiteit

Validiteit kent de varianten interne en externe validiteit. Bij interne validiteit gaat het om de geldigheid van het onderzoek. Met andere woorden: heeft de onderzoeker echt gemeten wat hij wilde meten (Van Thiel, 2007). Respondenten van het overheidsbrede onderzoeksgedeelte werkten bij verschillende organisaties, bekleedden verschillende functies en hadden specifieke kennis over uiteenlopende aspecten. Daarnaast is er voor de casestudy gesproken met respondenten van verschillende betrokken organisaties. Dit alles vergroot de interne validiteit van dit onderzoek. Documentstudie vormde een bescheiden aanvulling en droeg daarmee een steentje bij aan de validiteit. De verantwoordelijk staatssecretaris ten tijde van de casestudy wilde niet meewerken aan een interview en zijn weigering heeft een bescheiden negatieve invloed op de validiteit van dit onderzoek. Daarnaast mochten enkele relevante documenten niet worden ingezien wat ook effect heeft op de validiteit.

Ten slotte is het belangrijk dat men zich realiseert dat uitspraken van respondenten altijd subjectief zijn. Geïnterviewden kunnen er belang bij hebben zaken te verzwijgen, te verdraaien of zelfs onwaarheden te vertellen. Zelfs al hebben respondenten de intentie om de waarheid te spreken, dan nog gaat het om hun visie op de werkelijkheid.

Externe validiteit hangt samen met de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2007). De combinatie tussen de twee onderzoeksdelen zorgt hier voor een hogere mate van externe validiteit. Het combineert immers het specifieke van een casestudy naar SPEER met het algemene van overheidsbrede beslissingen. Maar het feit dat er voor een kwalitatief onderzoek met een beperkt aantal respondenten van een beperkt aantal organisaties gesproken is, zorgt ervoor dat er in de toekomst meer onderzoek nodig is.

5.8 Betrouwbaarheid

Nauwkeurigheid en consistentie bepalen de betrouwbaarheid van een onderzoek. Nauwkeurigheid heeft voornamelijk betrekking op de meetinstrumenten die gebruikt worden (Van Thiel, 2007). De interviews in dit onderzoek kenden zoals aangegeven een semi-gestructureerde opbouw. Aan het begin van het interview werd er ‘vrij’ gesproken en van gedachten gewisseld over het onderzoeksonderwerp. Om de betrouwbaarheid te vergroten, werd er gewerkt met een checklist die de interviewer gedurende en aan het einde van het interview afvinkte. Omdat enkele respondenten variabelen noemden die deze checklist ondergroeven, moest bij een aantal interviews van deze werkwijze worden afgestapt en werd er geïmproviseerd. Een voorbeeld: bij SPEER werden Defensierespondenten gevraagd of verwachte taalverschillen een rol speelden in de beslissing om wel of niet te gaan offshore. Een beleidsbepaler antwoordde hierop dat hij dit niet als zijn probleem zag. Hij eiste een bepaalde kwaliteit van de leverancier Capgemini en deze moest maar zien hoe hij dit soort problemen zou oplossen. Na een dergelijk antwoord heeft het weinig zin om daarna het lijstje af te werken en de vraag te stellen: “speelden verwachte cultuurverschillen ook een rol van betekenis bij de beslissing?” Terwijl juist het antwoord reden geeft om dieper op andere zaken in te gaan. Omdat dit onderzoek een sterk explorerend karakter heeft, is het ook niet verwonderlijk dat er af toe van de checklist werd afgeweken en heeft de betrouwbaarheid daar niet onder geleden. Een ontdekkingsreiziger weet immers ook niet voor vertrek wat hij onderweg zal aantreffen, hetgeen zijn verslag van de reis niet per definitie onbetrouwbaar maakt.

Consistentie gaat om de herhaalbaarheid van dit onderzoek. Door het explorerende karakter van het onderzoek is dit een lastige kwestie. Herhalen is immers niet mogelijk omdat je niet twee keer een eerste keer iets kan onderzoeken. Als we hier toch over moeten speculeren denk ik dat een andere onderzoeker bij gebruik van dezelfde case, respondenten, theorie, operationalisatie en checklist tot vergelijkbare uitkomsten was gekomen.

Maar de verwachtingen en opvattingen van de onderzoeker spelen een rol en deze kunnen de resultaten van het onderzoek beïnvloeden. Dit is niet altijd slecht, maar de onderzoeker moet zich wel bewust zijn van die verwachtingen en opvattingen (Van Thiel, 2007: 59). Deze kanttekeningen hangen samen met de gekozen interpretatieve wetenschapsbenadering. Een citaat van Van Thiel (2007: 42) vat de kritiek op deze benadering goed samen: “Allereerst wordt gewezen op het risico van de dubbele hermeneutiek; de onderzoeker interpreteert de interpretaties van de mensen die hij onderzoekt. Hoe weet je dan nog of er sprake is van geldige kennis? In het verlengde van die kritiek wordt opgemerkt dat, als we aannemen dat er inderdaad geen objectieve werkelijkheid bestaat, een wetenschappelijk onderzoeker eigenlijk niet meer doet dan het geven van zijn interpretatie, of het vertellen van zijn verhaal.” Dat neemt niet weg dat dit ‘verhaal’ is geschreven en gestructureerd met behulp van theorie en een wetenschappelijke methode.

Aangezien dit onderzoek niet te herhalen is, zou toekomstig onderzoek de gevonden variabelen kunnen testen. In het laatste hoofdstuk doen we enkele suggesties voor vervolgonderzoek naar de

motieven en belemmeringen die dit onderzoek opleverde. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van methoden die meestal onder de empirisch-analytische benadering worden geschaard, bijvoorbeeld het gebruik van kwantitatief onderzoek. Na het omschrijven van de methode zijn we aangekomen bij het presenteren van de empirische bevindingen. Hoofdstuk zes start met het verkennende overheidsbrede onderzoeksgedeelte, waarna hoofdstuk zeven inzoomt op de specifieke rationaliteiten die speelden bij de case SPEER. De conclusie verbindt vervolgens deze twee onderzoeksgedeeltes.

6. Overheidsbrede beslissingen: resultaten

6.1 Inleiding

Deelvragen 4, 4A en 4B staan in dit hoofdstuk centraal:

- *Hoe vindt besluitvorming over offshoring van ICT door overheidsorganisaties plaats?*
- *Wat zijn bij deze besluitvorming motieven voor offshoring van ICT bij overheidsorganisaties?*
- *Op welke belemmeringen stuit offshoring van ICT bij overheidsorganisaties?*

In dit hoofdstuk komen de resultaten van het verkennende overheidsbrede onderzoeksgedeelte naar offshoring door overheden aan bod. De antwoorden op de deelvragen in dit hoofdstuk vormen tezamen met de resultaten van de casestudy de uiteindelijke antwoorden op deelvragen 4, 4A en 4B. Deze analyse van beide onderzoeksgedeeltes tezamen komt in hoofdstuk acht aan bod.

Het eerste deel van dit hoofdstuk gaat in op hoe besluitvorming plaats vindt. In paragraaf 6.3 komen de motieven voor offshoring aan de orde. Dit hoofdstuk sluit in paragraaf 6.4 af met de belemmeringen waar offshoring van ICT bij overheidsorganisaties op stuit.

6.2 Besluitvorming

In het onderzoek komt naar voren dat offshoring door overheden nauwelijks een thema is bij beleidsbeslissers en politici. De komende drie paragrafen geven hiervoor redenen. Zo bleek dat overheden andere prioriteiten hebben dan het thema offshoring en hierop gaat paragraaf 6.2.1 dieper in. Daarna is er in paragraaf 6.2.2 aandacht voor het feit dat overheden zich bevinden in wat in deze scriptie een andere ‘sourcingfase’ wordt genoemd, waarin offshoring geen aandachtspunt is. In paragraaf 6.2.3 staat verborgen offshoring centraal. Hierdoor hoeven overheden op dit moment vaak geen beslissingen te nemen en kan de besluitvorming aan de markt worden overgelaten. De twee paragrafen die hierop volgen zetten uiteen hoe er dan toch impliciet besluiten worden genomen over offshoring. De Europese aanbestedingswetgeving is het onderwerp van paragraaf 6.2.4 en de laatste paragraaf van 6.2 gaat in op het feit dat elke overheidsorganisatie zijn eigen afwegingen maakt op sourcinggebied. Daarom wordt er in deze scriptie ook gesproken over overheidsbeslissingen.

6.2.1 Andere prioriteiten dan offshoring

Uit het onderzoek blijkt dat er op het gebied van ICT-projecten andere prioriteiten zijn dan het specifieke thema offshoring. Met name de geïnterviewde Kamerleden zijn hier zeer stellig over. Zo stelt één van de kamerleden: “Ik maak mij ernstige zorgen over hoe de overheid omgaat met ICT-aanbestedingen. En dan gaat het vooral om de volwassenheid van aanbesteding en de manier waarop

het bestek geschreven is. Dat kan stukken beter. Offshoring is niet het centrale politieke aandachtspunt. Het centrale punt is dat de overheid ICT-systemen koopt die ook werken.” Het andere kamerlid sluit zich hierbij aan: “Het aandachtspunt van de kamer ligt nu op andere zaken als het beheersbaar krijgen van ICT in met name grote projecten.” Ook wijzen de kamerleden op de enorme verspilling van geld bij dergelijke projecten. Zo geeft één van de twee kamerleden het voorbeeld van een ICT-project met de naam Walrus waaraan een half miljard is uitgegeven “zonder dat we weten hoeveel waaraan en waarom daaraan.” Bovendien is het volgens dit kamerlid niet verwonderlijk dat zowel de Belastingdienst als het ministerie van Defensie tijdens de laatste verantwoordingsdag volop in de aandacht stond. Defensie vanwege het project SPEER en de Belastingdienst vanwege de ICT-problemen waar ze mee kampten.

Overheidsorganisaties hebben er duidelijk moeite mee om hun ICT onder controle te houden. In hoofdstuk twee kwam ook al aan bod dat overheden weinig zicht en controle op ICT-uitgaven hebben. In een dergelijk klimaat is offshoring niet het centrale aandachtspunt, maar ligt de focus op andere zaken. Daarmee hangt het onderwerp van de volgende paragraaf nauw samen. Door andere prioriteiten bevinden overheden zich in het algemeen in een andere sourcingfase dan de bedrijven in de commerciële sector.

6.2.2 Sourcingfase

In hoofdstuk twee ging deze scriptie dieper in op het thema sourcing. Daarin kwam naar voren dat de overheid vooral bezig is met het bundelen van taken en processen en terughoudend is met outsourcing van ICT. Vrijwel alle geïnterviewde respondenten geven aan dat offshoring na uitbesteding vaak een volgende stap is in de sourcingstrategie. Zo gaan organisaties, zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid, meestal eerst nadenken over bundeling van processen, veelal in een Shared Service Center, en vervolgens gaan ze pas over op outsourcing. Wanneer dit een succes blijkt, komt in het bedrijfsleven eventueel de mogelijkheid om te offshoren op de agenda te staan. In hoofdstuk twee werd aangegeven dat er organisaties zijn die niet deze weg bewandelen, maar dit zijn uitzonderingen. Volgens een expert is het een heel moeilijke stap om zonder ervaring met outsourcing in één keer succesvol te offshoren. “In de praktijk zie je gewoon dat veel organisaties eerst kiezen voor outsourcing en van daaruit voor offshoring.” In hoofdstuk twee is bovendien te lezen dat organisaties de mogelijkheid hebben om zelf een kantoor te openen in een lagelonenland. Dan is er geen sprake van outsourcing. Deze optie is over het algemeen echter alleen voor multinationals weggelegd vanwege de door hen te realiseren schaalgrootte.³² Een respondent stelt daarom: “offshoring is een variant van outsourcing.” Voor de meeste organisaties is in de dagelijkse realiteit offshoring dus een variant van outsourcing en een volgende stap na outsourcing. Er zijn daarom verschillende fases te onderscheiden en in deze scriptie wordt dan ook de term ‘sourcingfase’ gebruikt om dit aan te duiden.

³² Op de belemmeringen voor captive offshoring komt deze scriptie terug.

Overheidsorganisaties zijn over het algemeen veel later gaan nadenken over hun sourcingstrategie dan organisaties in het bedrijfsleven. In hoofdstuk twee komt aan de orde dat overheidsorganisaties zich vooral concentreren op de bundeling van processen en nog steeds terughoudend omgaan met uitbesteding. Een expert wijst erop dat overheidsorganisaties “veel later in de leercurve zitten. Het bedrijfsleven heeft die ervaringen al gehad.”

Pas recentelijk begint volgens het Regiebureau Inkoop Rijksoverheid, het bureau dat is opgericht om samenwerking tussen de departementen op het gebied van inkoop aan te jagen, de volgende vraag steeds meer te spelen: “Wat wil ik zelf doen en wat laat ik aan de markt over?” Dat is volgens het bureau de fundamentele vraag en daarna is pas een vervolgvraag: “Wil ik het ver van me af organiseren of dichtbij? In Nederland of in het buitenland?” De stap naar outsourcing is een veel fundamentele beslissing dan de vervolgvraag naar de locatie van werkzaamheden. Door het ontbreken van een financiële prikkel voelen veel overheidsorganisaties zich niet genoodzaakt om uit te besteden en houden ze het werk liever dichtbij. “Als je kijkt waar uitbesteding van software voorkomt dan zijn dat overheidsorganisaties die op de een of andere manier die financiële druk wel hebben”, vult een expert aan. Hij kon echter geen concrete voorbeelden geven van organisaties die deze druk voelen en daarom uitbesteden. Maar zijn argument lijkt plausibel aangezien paragraaf 2.2 al aangeeft dat kostenbesparing een belangrijk argument is om uit te besteden. Een overheidsorganisatie die een financiële prikkel voelt, zal daarom ook eerder overwegen om tot uitbesteding over te gaan dan een organisatie die deze druk niet voelt.

Mislukte projecten die breed zijn uitgemeten in de media zorgen voor terughoudendheid. “De overheid heeft enkele slechte ervaringen met uitbestedingen waardoor er een angstsyndroom is ontstaan”, zegt een expert. Een andere respondent beaamt dit en wijst erop dat outsourcing niet van de grond komt door de gespannen relatie tussen overheid en markt. In het programma ‘Andere Overheid’ heeft sterk de vraag gespeeld of overheidsorganisaties niet te veel afhankelijk zijn geworden van de markt. ‘Kan de overheid dat niet zelf?’, is een veelgehoorde vraag. De laatste jaren wordt volgens een respondent steeds vaker de stelling betrokken dat marktwerking en privatisering niet heeft gebracht wat er van verwacht werd.

Dit alles maakt dat overheden zich gemiddeld genomen ten opzichte van het bedrijfsleven in een andere sourcingfase bevinden.³³ Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat er tussen afzonderlijke overheden en bedrijven natuurlijk verschillen bestaan. Zo kan een individuele overheidsorganisatie in vergelijking tot een specifiek bedrijf meer met outsourcing werken.

³³ Hiermee niet implicerend dat de ene fase te preferen is boven de ander.

6.2.3 *Verborgen native offshoring*

De vraag is of offshoring van overheidswerk door deze andere prioriteiten en de genoemde sourcingfase niet voorkomt. Volgens een geïnterviewde wordt er via leveranciers volop werk voor de overheid offshore uitgevoerd, zonder dat dit openlijk bekend is. Deze persoon zegt dat ook niemand belang heeft bij een openlijke discussie over deze onzichtbare native offshoring vanwege de mogelijke politieke gevoeligheid. De genoemde gevoeligheid zit hem in het feit dat offshoring het beeld met zich meebrengt dat de overheid werkgelegenheid naar het buitenland laat verdwijnen. “Er is geen gemeenschappelijk standpunt over offshoring. Politici praten er liever niet over. Het is het o-woord dat stemmen kan kosten. Er zijn kiezers die vinden dat offshoring banen kost. Een openlijk standpunt vereist politieke moed.” Om zijn woorden kracht bij te zetten citeert hij de woorden van een Engelse minister die hij niet bij naam wil noemen: “Don’t talk about offshoring in the contract, just do it.” Openheid zou een ongemakkelijke discussie op gang brengen die vertragend en verstorend werkt. Bovendien is offshoring iets wat nu eenmaal gebeurt aan de marktkant en waar weinig tegen te doen is. Daarom gaan overheden er pragmatisch mee om en praten ze er liever niet over.

Overheden weten daarnaast ook niet altijd dat leveranciers offshoren, maar ze kunnen er wel van uitgaan. Een respondent geeft een voorbeeld: “Wij zitten nu bij de overheid in een mega offertetraject voor heel veel geld. Ik weet zeker dat de grote bedrijven die daaraan meedoen niet zonder het uitgangspunt kunnen dat een deel van die productie in India plaats moet vinden. Ze verliezen het anders per definitie op prijs.” Andere respondenten hebben hun twijfels bij de uitspraak dat verborgen offshoring volop voorkomt. Maar dit onderzoek bevestigt wel dat leveranciers achter de schermen overheidswerk in lagelonenlanden laten uitvoeren. Zo zei één van de respondenten: “Het is wel heel naïef om te denken dat hier in Nederland een zaal vol programmeurs applicaties aan het bouwen zijn.” In de inleiding gaat deze scriptie in op een onderzoek waarin wordt gewezen op dergelijke verborgen offshoring. Uit dit onderzoek blijkt ook dat er sprake is van verborgen offshoring van overheidswerk met een onbekende omvang.

Dat de overheid waarschijnlijk lang niet in alle gevallen weet dat een deel van het werk in het buitenland wordt uitgevoerd, komt volgens een respondent doordat overheden niet eisen daar inzicht in te hebben. De overheid kiest niet voor offshoring, maar het bedrijfsleven neemt vaak deze beslissing. Over de wenselijkheid hiervan verschillen de meningen. Zo zijn er respondenten die vinden dat hier meer openheid over moet komen en dat overheden er zich actiever mee moeten bemoeien. Anderen zijn van mening dat overheidsorganisaties een bepaalde kwaliteit moeten eisen en zich niet moeten mengen in de wijze waarop leveranciers een product tot stand laten komen. Een openlijke discussie zou geen doel dienen. De keuze van de leverancier wordt nu gestuurd door de Europese aanbestedingswetgeving en de relatie hiervan met offshoring staat in de volgende paragraaf centraal.

6.2.4 Europese aanbestedingswetgeving

Bij het gunnen van dienstenprojecten met een omvang van meer dan 133.000 euro moet de centrale overheid Europees aanbesteden. Voor decentrale overheden ligt dit bedrag op 206.000 euro. Doel van deze wetgeving is dat overheden geen opdrachten mogen voorbehouden aan ondernemingen in eigen land. Er is onderscheid tussen een openbare en niet-openbare procedure waartussen de overheidsorganisatie kan kiezen.³⁴ Vervolgens stelt de organisatie selectie- en gunningcriteria op in de aankondiging, in het beschrijvende document of in een bestek. De selectiecriteria bepalen welke organisaties wel en niet kunnen inschrijven. Zo kunnen er bijvoorbeeld eisen aan de hoeveelheid personeel of de omzet worden gesteld. Het gaat om alle criteria “waarop men de bedrijven wil beoordelen en vergelijken.” Er zijn twee gunningcriteria op basis waarvan aanbestedende diensten mogen gunnen aan leveranciers: laagste prijs en de economisch meest voordelige aanbieding. Over deze laatste staat op het kennisportaal over Europese aanbestedingen te lezen: “Bij deze laatste zijn er diverse beoordelingsmogelijkheden te betrekken zoals: esthetische vormgeving, functionele waarde, participerend karakter van de aanbieder, kwaliteit, prijs, bedrijfszekerheid, service en onderhoud, gebruikskosten, gebruiksvriendelijkheid, garantie en relevante referenties, leveringstermijn, oplevering en acceptatieprocedure, etc. etc.” Daarbij moet de aanbestedende dienst waardes toekennen aan de verschillende criteria of de volgorde van importantie aangeven. De criteria en selectie van een leverancier moeten worden beargumenteerd en deze argumentatie kan voor de rechter worden aangevochten.³⁵

Volgens respondenten stuurt deze aanbestedingswetgeving de beslissingen van overheden over offshoring. Daarnaast wijzen de drie Engelse organisaties, die eerder aan de orde kwamen, er in hun e-mailreactie op dat op basis van deze regels een deel van het werk door Indiase bedrijven is uitgevoerd.³⁶ Zo schrijven deze organisaties dat er een openbare aanbesteding heeft plaatsgevonden, volledig in lijn met de Europese aanbestedingswetgeving. Vervolgens hebben de Indiase bedrijven ingeschreven. Peter Vine van Transport for London mailt: “Potentially any EU bases organisation is able to bid for work and deliver this from any region within the EU.” Omdat deze Indiase bedrijven via hun Europese vestigingen en als consortium intekenden, waren de Engelse overheidsorganisaties volgens de aanbestedingswetgeving verplicht ze mee te nemen in de overweging. De Indiase bedrijven, al dan niet als onderdeel van een consortium, werden vervolgens gekozen omdat ze als “the most economically advantageous” werden beschouwd op basis van “pre-determined evaluation criteria.” Deze Engelse organisaties hebben dus de wetgeving gevolgd en hieruit vloeide in twee gevallen offshoring voort en in het geval van het Schotse parlement ‘landed offshoring’ waarbij de

³⁴ Daarnaast zijn er nog drie andere mogelijke procedures wanneer deze eerste twee niet hebben geleid tot de vereiste uitkomst of wanneer deze door de aard van de opdracht niet geschikt zijn: gunning via onderhandeling (met bekendmaking), gunning via onderhandeling (zonder bekendmaking) en een concurrentiegerichte dialoog.

³⁵ <http://www.europeseaanbestedingen.eu>

³⁶ Zie bijlagen 3 t/m 7.

Indiërs werden overgevlagen. In dit laatste geval was een daadwerkelijke offshoring niet mogelijk omdat er in de van tevoren vastgestelde criteria was bepaald dat het werk op locatie van het parlement moest plaatsvinden.

Door deze wetgeving kunnen overheden pragmatisch met offshoring omgaan. Via de Europese aanbestedingswetgeving komen ze immers ‘automatisch’ uit bij de economisch meest voordelige leverancier die ze vervolgens wettelijk verplicht zijn te kiezen. Of daar een deel offshoring bij zit is dan wettelijk niet relevant. Zo kwam het woord offshoring in de reactiemail van de NHS niet voor, ondanks dat er uitdrukkelijk naar offshoring en niet naar outsourcing was gevraagd. Volgens deze organisatie is de enige relevante kwestie of ‘outsourcing arrangements’ acceptabel zijn volgens ‘information governance issues’. Het gaat ze om het stellen van eisen aan outsourcing, waarbij de vraag naar de locatie van de werkzaamheden geen aandachtspunt is.

Later in dit hoofdstuk en in hoofdstuk zeven komt deze scriptie uitgebreid terug op het feit dat selectie- en gunningscriteria een sleutelpositie innemen in de vraag naar motieven en belemmeringen voor offshoring. Zo werken motieven en belemmeringen door in de criteria van het bestek. Andersom levert het systeem van Europese aanbesteding ook weer motieven en belemmeringen op. Voordat deze scriptie overgaat tot behandeling hiervan, gaat de volgende paragraaf kort in op de grote verschillen die er tussen overheidsorganisaties bestaan en de wijze waarop die doorwerken in de besluitvorming over offshoring.

6.2.5 Geen sprake van één beslissing

“Een onnodig beslag op ICT-budget wordt veroorzaakt door het feit dat elke overheidsorganisatie zelf over uitbesteding gaat. Iedereen vindt het wiel opnieuw uit. Dat is zonde van het geld.” Deze woorden van een kamerlid leiden tot de volgende constatering: elke overheidsorganisatie neemt haar eigen beslissingen over sourcing. Zo is Defensie bij SPEER al bezig geweest met het thema offshoring, terwijl andere organisaties nog druk zijn met de bundeling van processen. Dit is niet specifiek voor het thema sourcing. Er is in het algemeen sprake van meerdere overheden en niet één overheid.

Naast verschillen in de sourcingfase waarin overheden zich bevinden, is het belangrijk om te constateren dat iedere overheidsorganisatie zelf kan bepalen wat zij bij een uitbesteding in het bestek aan criteria opneemt en hoe motieven en belemmeringen daarmee wettelijk gestalte krijgen. Het Regiebureau Inkoop Rijksoverheid is inmiddels begonnen met het opzetten van een denkraam voor het bepalen van een sourcingstrategie waarbij offshoring ook aandacht krijgt. De doelstelling hiervan is dat alle overheidsorganisaties in de toekomst met dezelfde methodiek sourcingbeslissingen nemen. Daarbij zullen de uitkomsten per organisatie nog steeds verschillen vanwege verschillende behoeftes, maar deze beslissingen komen wel volgens dezelfde logica tot stand. De respondent van het Regiebureau benadrukt voornamelijk het belang van het stellen van duurzaamheidseisen aan het door leveranciers laten uitvoeren van werkzaamheden in lagelonenlanden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld

om milieuvriendelijkheid en het voorkomen van kinderarbeid. Er zijn een aantal motieven voor overheidsorganisaties om offshoring te laten plaatsvinden. Het volgende deel gaat daar dieper op in.

6.3 Motieven

Dit deel van hoofdstuk zes worden de motieven voor offshoring door overheden weergegeven. Uit het onderzoek blijkt dat deze nauwelijks verschillen van de geconstateerde motieven in het bedrijfsleven: kostenbesparingen, capaciteit en kwaliteit. Het enige overheidsspecifieke motief dat geconstateerd is, ligt op het terrein van de Europese aanbestedingswetgeving. Paragraaf 6.3.1 begint nu eerst met de economische motieven, waarna 6.3.2 ingaat op het juridische motief. Waar er verschillen zijn geconstateerd tussen de verschillende vormen van offshoring, native, foreign en captive, wordt dit aangegeven.

6.3.1 Economische motieven

Wanneer het gaat om de motieven voor de overheid om offshoring door de leverancier te laten toepassen, wordt er vooral gewezen op kosten-batenafwegingen. Dit is een duidelijke indicator voor de economische rationaliteit. Het kostenargument is net als in het bedrijfsleven het belangrijkste motief. Een beslisser wees op het belang van de kostenoverweging: “Ik wil netjes en goedkoop automatiseren. Als dat beter lukt met offshoring dan doen we het daarmee. Het is de kosten-batenafweging die bepaalt wat er moet gebeuren. Dus niet offshoring om de offshoring.” In paragraaf 6.2.4 kwamen de Engelse overheidsorganisaties aan bod die aangaven de economisch meest gunstige aanbidding te kiezen, waarbij de locatie van de werkzaamheden alleen van belang is wanneer dit van tevoren is vastgesteld.

Native offshore-leveranciers kunnen een lagere prijs aanbieden wanneer een bestek ze toestaat hun offshoremankracht in te zetten. Daarnaast zijn foreign offshore-leveranciers uit bijvoorbeeld India vaak goedkoper. Wanneer zij intekenen op een aanbesteding kan dit eveneens een lagere prijs opleveren. In een captive offshoring ziet geen van de respondenten een kostenmotief. Zelfs bij de grootste ICT-organisatie binnen de overheid, het B/CICT van de Belastingdienst, zou de besparing in loonkosten niet opwegen tegen de enorme investering die een dergelijk project met zich meebrengt. De schaalgrootte van Nederlandse overheidsorganisaties is daarvoor simpelweg te klein.³⁷

Het tweede economische motief is een groeiend tekort aan capaciteit in Nederland. Het wordt in ons land steeds lastiger om geschikt ICT-personeel te vinden. Paragraaf 1.3 wees al op het tekort aan 77.000 technici in de toekomst. Vooral bij grote projecten waarbij veel specifieke kennis nodig is, vissen steeds meer partijen in een steeds kleiner wordende personeelsvijver. Een expert verwoordt het

³⁷ Het vaststellen van de minimale schaalgrootte voor een dergelijke onderneming viel buiten de scope van dit onderzoek. In het bedrijfsleven zijn het over het algemeen alleen de grote multinationals die hiertoe overgaan.

als volgt: “De vraag groeit sneller dan de beschikbare capaciteit. Dit kan alleen worden opgevangen door een groei van het percentage offshore outsourcing. Als Nederland leeggevestigd is, wat kan je anders doen?” Hij geeft wel aan dat deze ontwikkelingen conjunctuurgevoelig zijn. In 2000 was er immers een overschot aan ICT’ers en de toekomst is nog steeds niet te voorspellen. Maar voorlopig ziet hij een constant stijgende vraag waaraan nog geen einde lijkt te komen. Wanneer de overheid door belemmeringen de optie offshoring uitsluit, dan bestaat de mogelijkheid dat er steeds minder leveranciers in staat zijn om aan de overheidsvraag te voldoen. Die schrijven dan niet meer in op aanbestedingen en verleggen hun aandacht naar andere marktpartijen. Capaciteitstekorten versterken logischerwijs het kostenmotief. Veel vraag en weinig aanbod doet de prijzen stijgen.

Een derde motief dat respondenten naar voren brengen is het argument dat de kwaliteit van de offshore uitgevoerde werkzaamheden vaak hoger is. Door de ruime beschikbaarheid van gekwalificeerde werknemers hebben leveranciers de luxe ervoor te kiezen alleen de allerbeste ICT’ers aan te nemen. Bovendien werken de bedrijven in bijvoorbeeld India, zoals aangegeven in hoofdstuk vier, vaak volgens strenge kwaliteitsnormen omdat ze weten dat klanten dat door de geografische en culturele afstand van belang vinden. Bepaalde respondenten wijzen er echter op dat ze simpelweg een bepaalde kwaliteit eisen en dat offshoring daarbij niet relevant is. Daar valt tegenin te brengen dat wanneer de markt door offshoring een betere kwaliteit kan leveren, overheidsorganisaties ook hogere eisen kunnen stellen tegen een minder hoge prijs. Zoals in hoofdstuk vier werd aangegeven is dit argument ook in termen van geld en kosten uit te drukken. Een hogere kwaliteit tegen dezelfde prijs als de lagere kwaliteit maakt de hogere kwaliteit goedkoper dan voorheen.

Het blijkt duidelijk dat de economische rationaliteit voor overheden dezelfde motieven oplevert als in het bedrijfsleven. Dit is ook logisch omdat overheidsorganisaties op dezelfde ICT-markt als commerciële organisaties moeten opereren. Wanneer bijvoorbeeld een organisatie als Philips er moeite mee heeft om betaalbare en kundige ICT’ers te vinden, zal dat voor een overheidsorganisatie niet anders zijn.

De antwoorden die respondenten geven reflecteren de kernwaarden van de economische rationaliteit: doeltreffendheid, doelgerichtheid en doelmatigheid. Beslissers moeten bepaalde zaken voor elkaar krijgen tegen een niet te hoge prijs en daarbij vindt een economische afweging plaats. Om deze waarde vrije afweging te benadrukken, citeren we hier tot slot een directeur van een ICT-organisatie: “Als offshoring door de leverancier tot de beste aanbieding leidt dan maakt mij dat niet uit. Dus ik wil minder gaan over hoe een leverancier het doet en veel meer over de output. Ze zoeken het verder maar uit.”

6.3.2 Juridisch motief: Europese aanbestedingswetgeving

Naast het maken van een economische afweging moeten overheden binnen wettelijke kaders opereren. Binnen de juridische rationaliteit gaat het immers om wetmatig beleid en het vertrouwen in het recht is de kernwaarde van deze rationaliteit. De Europese aanbestedingswetgeving zorgt voor een motief voor offshoring van overheidswerk. Overheidsorganisaties kunnen offshoring bij een uitbesteding namelijk alleen voorkomen wanneer ze dit van tevoren op wat voor manier dan ook in het bestek hebben uitgesloten. Maar ook met deze eisen en criteria moeten overheidsorganisaties volgens de wetgeving zorgvuldig omgaan. Zo mogen er volgens de wet geen eisen worden gesteld waaraan alleen nationale bedrijven kunnen voldoen. Daarnaast is het volgens het kennisportaal Europese aanbesteding niet de bedoeling eisen te stellen die geschikte leveranciers uitsluiten.³⁸

We laten een expert aan het woord: “Je moet wel hard kunnen onderbouwen waarom je bepaalde zaken uitsluit. Er zit dus een zuiverende werking in de aanbestedingswetgeving. Als een overheid eisen stelt die niet reëel zijn dan kunnen partijen bezwaar aantekenen. Stel dat een organisatie eist dat het beheer van een server op honderd kilometer afstand moet zitten. Dan eisen ze in feite dat die persoon in Nederland zit en daar kan je bezwaar tegen aantekenen. Er is vaak geen goede reden waarom niet iemand uit Polen of India het werk net zo goed kan doen. Die bezwaaroptie kan de mogelijkheid tot offshoring openbreken.” Dit gebeurt volgens het kennisportaal Europese aanbesteding ook regelmatig: “Steeds vaker wordt de rechtmatigheid van (Europese) aanbestedingen ter discussie gesteld en steeds vaker wordt daarover in rechte geprocedeerd. De oorzaak hiervoor is dat inschrijvers de schroom van zich af hebben gegooid en vaker dan vroeger bereid zijn vermeende fouten aan de orde te stellen.”³⁹

In theorie hebben overheden volgens een respondent door deze regels eigenlijk niets te kiezen. “Ze moeten gunnen aan degene die het best aan de criteria voldoet en als dat toevallig een Indiaas bedrijf of een Europees bedrijf met een Indiaas ontwikkelcentrum is, dan moeten ze dat accepteren.” Deze constatering wordt ook duidelijk bevestigd door wat er in paragraaf 6.2.4 werd aangegeven over de Engelse overheidsorganisaties. Ze moesten gunnen aan de consortia met daarin de Indiase bedrijven omdat deze het best voldeden aan de criteria en de economisch meest gunstige aanbidding in huis hadden. Maar in de praktijk hebben ze natuurlijk wel degelijk iets te kiezen door de ruime mogelijkheden bij het opstellen van criteria.

Maar het is een belangrijke constatering dat Europese leveranciers offshoring kunnen gebruiken wanneer de overheid dit niet heeft uitgesloten door middel van de selectie- en gunningscriteria. Met als logisch gevolg dat overheidsorganisaties vaak ook niet weten of offshoring door de leverancier wordt ingezet. Een respondent wijst op het risico hiervan: “Ik zou het advies geven aan organisaties dat ze zich ervan bewust moeten zijn dat delen van de werkzaamheden die je bij een Europese

³⁸ www.europeseaanbestedingen.eu

³⁹ <http://www.europeseaanbestedingen.eu/europeseaanbestedingen/jurisprudentie>

dienstverlener neerlegt achter de schermen geoffshored kunnen worden. Als je daar een probleem mee hebt vanwege risico's van vertrouwelijkheid of veiligheid, dan moet je dat exclusief van tevoren uitsluiten." Ook bij de Engelse organisaties en het project SPEER ontbraken dergelijke veiligheidseisen niet. Op hoe dit bij SPEER gelopen is, komt deze scriptie in het volgende hoofdstuk uitgebreid terug.

Omdat de aanbestedingswetgeving discriminatie verbiedt, kunnen ook bedrijven van buiten de Europese Unie inschrijven op een bestek. Ze moeten daarvoor wel een rechtspersoon in Europa hebben, maar het oprichten van een BV is zo geregeld. De basisuitgangspunten van de Europese aanbestedingswetgeving zorgen dus voor een motief voor overheidsorganisaties om bij outsourcing te 'kiezen' voor native en foreign offshoring.

In deze paragraaf over het juridische motief voor offshoring zien we de waarborgfunctie en de instrumentele functie van het recht terug zoals die in paragraaf 4.3.3 naar voren kwamen. De aanbestedingswetgeving geeft een waarborg tegen willekeur en leidt tot rechtmatigheid bij de keuze voor een leverancier. Dit zorgt ervoor dat offshoring tot de mogelijkheden behoort. Aan de andere kant is de wet hier ook duidelijk een instrument voor overheidsbeleid. De criteria die van tevoren worden opgesteld geven ruimte voor beperkende randvoorwaarden die mogelijk belemmeringen vormen voor offshoring. Deze randvoorwaarden kunnen voortkomen uit belemmeringen waar deze scriptie nu mee vervolgt.

6.4 Belemmeringen

Dit hoofdstuk is ingedeeld in de vier rationaliteiten waaruit belemmeringen voortkomen. Waar belemmeringen specifiek gelden voor één of twee van de drie vormen van offshoring zal dit aangegeven worden. De bevindingen ten aanzien van de wetenschappelijke rationaliteit laten zich niet makkelijk vangen in de tegenstelling tussen belemmeringen en motieven. Zo blijkt uit het onderzoek dat er geen wetenschappelijke kennis is over offshoring in de publieke sector en dat beslissers daarom ook geen gebruik kunnen maken van dergelijke kennis. Een gebrek aan kennis beperkt volgens de theorie van Snellen de rationaliteit van beleid. Door het ontbreken van deze kennis levert deze de wetenschappelijke rationaliteit ook geen motieven en belemmeringen op. Daarom luidt de titel van deze laatste paragraaf: *De wetenschappelijke rationaliteit*.

6.4.1 Economische belemmeringen

In paragraaf 6.3.1 werd erop gewezen dat de kosten-batenafweging een indicator is voor de economische rationaliteit. Bij belemmeringen voor offshoring in de publieke sector wordt vanuit deze rationaliteit vaak gewezen op de transactiekosten van het in lagelonenlanden laten uitvoeren van werk. Respondenten wijzen veelvuldig op het feit dat veel ICT bij overheidsorganisaties maatwerk

betreft, wat het lastig en duur maakt om dit werk in het buitenland te laten uitvoeren. Een voorbeeld van maatwerk is bijvoorbeeld een ICT-applicatie die voor één specifieke taak en voor een beperkt aantal gebruikers wordt geschreven. Standaardwerk is bijvoorbeeld een applicatie die voor verschillende werkzaamheden en gebruikers is geschreven. Een respondent wijst erop dat standaardwerk met grote ontwikkelvolumes offshoring interessant maakt. Dan kunnen de transactiekosten immers over meer eenheden product worden gespreid. Carmel en Tjia (2005) schrijven ook in hun boek: “indeed, in the case of software, one of the forces of offshoring is standardization, allowing some factory-like approaches in software production.” Offshoring is bij maatwerk niet onmogelijk maar wel minder interessant. Maatwerk vraagt namelijk meer communicatie. Een expert legt uit hoe dit kan: “Op het moment dat je heel veel maatwerk hebt of pakketten met ‘ad-ons’ [extra werk] wordt het moeilijker om in mijn backoffice synergievoordelen te halen. Dat zorgt ervoor dat ik meer ‘dedicated teams’ [teams die voor maar één klant werken] heb die alleen voor die klant en die applicatie dingen kunnen doen. De kostenvoordelen gaan daardoor naar beneden. Dat heeft invloed op de ‘business case’ waarover de overheid een beslissing moet nemen. Een procent of 30 maakt een dergelijke beslissing tot offshoring pas interessant door de extra kosten die gemaakt worden.”

Dit argument speelt echter volgens dit onderzoek steeds minder. Respondenten wijzen erop dat er bij de overheid een verschuiving is te constateren van maatwerk naar meer standaardpakketten. Zo ziet een expert het als volgt: “De overheid gaat steeds meer naar standaarden toe. Het is nu een argument, over vijf jaar nog een beetje en over vijf tot tien jaar niet meer. Ik zie het daarom als iets tijdelijks. Er zijn een aantal ministeries die nu een slag maken op standaardisatie en applicatierationalisatie. Ik heb in 2000 een keer een offerte gemaakt voor het ministerie van VROM. Daar zaten 600-700 verschillende applicaties in. Dat is nu ondenkbaar. Het aantal applicaties gaat gestaag omlaag.” Zo is het project SPEER van Defensie bij uitstek een poging om van een wildgroei van applicaties naar standaarden toe te gaan. Dat hierbij offshoring heeft plaatsgevonden, past binnen de hiervoor uiteengezette economische logica. Hoofdstuk zeven komt hierop terug. Het maatwerkargument is een belemmering die steeds minder lijkt te spelen, maar er wel voor een deel de onderzoek van lijkt te zijn dat er tot op heden weinig offshoring plaatsvindt. Het vaststellen van het tempo en de omvang van de verschuiving naar standaarden bij de overheid viel buiten de scope van dit onderzoek.

Een tweede belemmering is het feit dat overheden over het algemeen niet gewend zijn om internationaal te opereren en zich focussen op Nederland. Offshoring is daarbij niet het eerste waaraan deze organisaties denken. Een expert verwoordt het als volgt: “Met name ervaring met internationaal werken helpt enorm bij de acceptatie van offshoring. Als ik gewend ben met de hele wereld zaken te doen dan kijk ik niet op van een Indiër die het beheer doet. De overheid is, op de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken na, heel sterk gefocust op de Nederlandse staat. De primaire taak komt vanuit het grondgebied Nederland. Terwijl een groot aantal bedrijven al veel eerder over de grenzen heen bezig waren.”

Er is hier sprake van een belemmering voorkomend uit de economische rationaliteit omdat ook hier een kostenverhaal achter zit. Organisaties zonder ervaring met internationaal werken zouden natuurlijk prima kunnen offshoren. Maar door het gebrek aan ervaring brengt dit meer transactiekosten met zich mee dan voor organisaties die deze ervaring wel hebben. Om dit gebrek aan ervaring op te vangen zouden ze bijvoorbeeld een adviesbureau kunnen inhuren, maar dit brengt de eerdergenoemde kosten met zich mee.

Bedrijven die zich richten op de Nederlandse markt zijn minder gewend aan internationaal opereren dan multinationals en zullen ook minder snel hun ICT in India laten produceren. Zo geldt ook dat Defensie makkelijker werk over de grens laat uitvoeren dan bijvoorbeeld de gemeente Nieuwegein.

Foreign offshoring

Bij foreign offshoring wordt het hiervoor genoemde argument nog eens versterkt. Overheden hebben geen ervaring met het samenwerken met Indiase bedrijven en kiezen daarom sneller voor een Nederlands of Europees bedrijf. Het managen van deze offshorerelatie zou namelijk door het gebrek aan ervaring kosten met zich meebrengen. Officieel mag een dergelijke afweging niet meespelen in een aanbesteding. Hierop reageert een respondent als volgt: “Een overheidsorganisatie kan allerlei beperkende eisen opstellen die voortkomen uit andere overwegingen. Wanneer overheden uit willen komen bij een bepaalde leverancier, kunnen ze de eisen zo stellen dat ze daarop ook uitkomen.”

Daarnaast spelen alle in hoofdstuk vier genoemde belemmeringen, zoals taal- en cultuurverschillen. Doordat overheden nog weinig ervaring hebben met sourcing verwachtten respondenten niet dat ambtenaren op dit moment in staat zijn een dergelijke foreign offshoring te managen. Externe inhuur kan dit opvangen, maar dergelijke oplossingen brengen dan ook weer transactiekosten met zich mee.

Deze belemmeringen proberen de Indiase bedrijven uit te schakelen door kantoren in Europa te openen. Hier kunnen ze het management van de offshoring overnemen zoals een Europees bedrijf als Capgemini dat ook doet. Dat brengt een economisch gevolg met zich mee. Allereerst vallen hierdoor de kostenvoordelen weg die foreign offshoring ten opzichte van native offshoring heeft. Met een groot kantoor in Europa schuiven deze buitenlandse bedrijven op richting native offshoring. Ten tweede hebben de Europese bedrijven jarenlange ervaring en een enorme organisatie achter zich staan. De Indiase bedrijven beginnen dat pas op te bouwen en lopen hierin achter ten opzichte van bedrijven als Capgemini en LogicaCGM.

Captive offshoring

Over de economische belemmeringen die er bestaan om als overheidsorganisatie een eigen offshore ICT-afdeling in een lagelonenland te vestigen zijn respondenten eenduidig. Door de beperkte omvang van een dergelijke vestiging zou deze economisch niet rendabel zijn. De besparing in loonkosten weegt niet op tegen de investering die een dergelijke offshoring met zich meebrengt. Een commerciële leverancier, of het nu gaat om native of foreign offshoring, kan diensten goedkoper

leveren. Daarnaast druist het in tegen de bedrijfskundige ontwikkeling waarbij organisaties zich steeds meer richten op hun kernactiviteiten en ondersteunende zaken als ICT uitbesteden aan de markt. Daarbij blijft vaak alleen een ICT-regieorganisatie ‘in huis’. Binnen deze ontwikkeling zou een eigen vestiging in bijvoorbeeld India geen logische beslissing zijn.

Bovendien kan een relatief kleine overheidsorganisatie op de arbeidsmarkt nooit concurreren met de lokale bedrijven. Deze laatste zijn in het voordeel vanwege hun vaak grote omvang en bekendheid. De overheidsorganisatie zou daardoor grote moeite hebben om geschikt personeel te werven en hier veel geld in moeten steken. De kosten van een dergelijke onderneming zijn dus te hoog. Hier dragen ze niet de naam transactiekosten omdat het om een en dezelfde organisatie gaat, maar de afweging tussen kosten en baten is desondanks wel hetzelfde. Een dergelijke beslissing zou volgens de economische rationaliteit niet doeltreffend, doelgericht en doelmatig zijn.

6.4.2 Politieke belemmeringen

Bij de politieke rationaliteit gaat het om “legitiem beleid op basis van waarden, normen en wensen in de samenleving.” De politieke gevoeligheid is volgens experts een belangrijke belemmering voor overheden om offshoring op grotere schaal toe te passen. Hoewel ze het argument van werkgelegenheid niet steekhoudend vinden vanwege de continue groei van werkgelegenheid in de ICT, speelt deze volgens hen wel onder de oppervlakte een rol van betekenis bij overheidsbeslissingen over offshoring.⁴⁰ Het zou niet legitiem zijn om werk naar het buitenland te verplaatsen en dat wijst op een politieke rationaliteit. De geïnterviewde beslissers zien dit echter niet als een belemmering en nemen werkgelegenheid niet mee in hun overwegingen. Een kamerlid geeft wel aan het prettig te vinden als werk in Nederland blijft, maar als het echt veel goedkoper kan in het buitenland geeft dit kostenargument toch de doorslag. Een andere beslisser is stilliger: “Politieke gevoeligheid van werkgelegenheid is echt lariekoek. Echt lariekoek. Die afweging hebben we ook gemaakt bij sociale zaken waar ik gewerkt heb. Dat zou het eerste departement zijn waarvan je verwacht dat ze zouden zeggen: ‘ik moet maar even uitkijken dat ik niet in de krant kom’. Die zeiden ook: ‘dat speelt gewoon niet en we willen gewoon een goede aanbieding van de leverancier.’” Mensen buiten de overheid wijzen vooral op het feit dat offshoring door het werkgelegenheidsargument door beslissers als niet legitiem wordt gezien. In dit onderzoek zien besluitvormers dit zelf echter niet als een belemmering.

⁴⁰ Zowel het Centraal Planbureau als het FNV ziet economische voordelen van offshoring. Bovendien is het volgens deze organisaties onderdeel van de open economie die Nederland heeft. Het FNV schrijft in de brochure *Offshoring, outsourcing* dat de verwachte groei van de werkgelegenheid in de ICT het banenverlies van offshoring zal compenseren. Het FNV en het Centraal Planbureau wijzen ook op de negatieve aspecten van offshoring op de werkgelegenheid. Er zijn bepaalde groepen werknemers die moeite hebben om om te schakelen en deze komen aan de kant te staan. Vooral de lager opgeleide ICT’ers sneuvelen daarbij als eerste. Het FNV wijst naast deze mismatch op de arbeidsmarkt ook op het verlies van innovatiekracht. Het FNV vindt dan ook dat bedrijven zorgvuldig met een besluit over offshoring moeten omgaan en neemt een genuanceerde positie in.

Wat wel speelt zijn de mogelijke risico's van offshoring. Wanneer er bij offshoring door een overheidsorganisatie iets misgaat, dan staat dit natuurlijk gelijk in de krant. Respondenten geven aan dat overheden sterk risicomijdend gedrag vertonen. Offshoring brengt voor beslissers risico's met zich mee en deze wegen vaak zwaarder dan de mogelijke motieven. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit risicoargument meer speelt bij foreign en captive offshoring dan bij de native vorm. Bij deze laatste vangt immers de leverancier een groot deel van deze risico's op. Maar wordt dergelijk risicomijdend gedrag bij uitbestedingen niet tegengegaan door de Europese aanbestedingswetgeving? Deze belemmeringen kunnen wederom leiden tot van tevoren gestelde criteria die offshoring uitsluiten. Bedrijven hebben dan natuurlijk nog wel de mogelijkheid om deze aan te vechten.

Het kostenmotief speelt bij de overheid ook een veel minder grote rol van betekenis dan in het bedrijfsleven. Het gaat veel meer om kwaliteit. Een expert geeft het verband tussen het kostenmotief en risicomijdend gedrag aan: "Financiële prikkels zijn door het ontbreken van concurrentie kleiner en daardoor zoeken ze offshoring niet op. Het gaat om zekerheid en de risico's bij offshoring zijn groter. Dat een minister niet met een mislukking in de krant komt is belangrijker dan dat hij of zij een dienst goedkoper inkoopt. Het zijn geen ondernemers die risico's aanvaarden voor kansen. Ze mogen geen fouten maken." Het stellen van randvoorwaarden door deze risicomijdende instelling kan native en foreign offshoring uitsluiten. Het ondernemerschap is dus niet altijd aanwezig. Om draagvlak te behouden onder de bevolking willen ministers niet met blunders in de krant komen te staan. Het ontbreken van concurrentie is hier duidelijk zichtbaar, waardoor het voorkomen van fouten en het waarborgen van kwaliteit vaak belangrijker is dan eventuele kostenbesparingen.

Volgens een respondent kiezen overheidsorganisaties daarom vaak ook voor het gemak van het inhuren van externen die op locatie het ICT werk komen doen. Voor outsourcing en vooral voor offshoring moet de ICT-organisatie goed van tevoren kunnen specificeren wat voor applicaties zij wil hebben en als een zogenaamde 'demand-supply organisatie' opereren. Dit 'strakke specificeren' kunnen veel overheidsorganisaties niet goed. Dit komt doordat er lang is gekozen voor het gemak van externe inhuur en omdat beleidsbepalers zich liever richten op het maken van beleid dan op de organisatie van faciliterende zaken als ICT. Pas de laatste jaren is er volgens een respondent meer aandacht voor dit specificatieproces bij outsourcing. Dit hangt ook samen met de sourcingfase waarop in paragraaf 6.2.2 werd ingegaan. Deze belemmering kent haar oorsprong in de politieke rationaliteit vanwege de geringe focus op geld en de aandacht voor kwaliteit in combinatie met risicomijdend handelen. De uitwerkingen hiervan hebben ook een economische en juridische component. Doordat overheidsorganisaties minder ervaring hebben met het opstellen van specificaties zijn de transactiekosten van outsourcing hoger. Bij offshoring is dit nog sterker het geval. Wanneer specificaties niet goed zijn moet er in de iteratiefase, de fase waarin in overleg aanpassingen worden gedaan aan een applicatie, veel overleg plaatsvinden tussen de klantorganisatie en de ontwerper. Bij offshoring brengt dit extra coördinatiekosten door afstand- en cultuurverschillen met zich mee. Een beslisser wijst erop dat als de specificaties goed zijn het hem niet uitmaakt waar werk wordt

uitgevoerd. Omdat dit nu vaak niet het geval is, worden er van tevoren vaak allerlei eisen in een bestek opgenomen om de onzekerheid over de toekomst, die onvolledige specificaties met zich meebrengen, weg te nemen.

Een tweede belemmering is de politieke keuze dat ambtenaren alleen met de Nederlandse taal hoeven te werken. Wanneer respondenten gevraagd worden naar de reden van deze keuze wijzen ze op de redelijkheid van deze keuze en dit is een indicator voor de politieke rationaliteit. Zo zegt een beslisser het volgende: “We zitten gewoon in een Nederlands taalgebied. Daar past de leverancier zich maar op aan. De gemiddelde ambtenaar gaan we niet dwingen Engels te spreken. Ze zijn in dienst van de Nederlandse overheid. Als hun laptop gestolen is gaan ze niet zeggen: ‘my laptop is picked’. Dat gaan we niet doen.” Van ambtenaren eisen dat ze in het Engels moeten communiceren is volgens deze respondent geen redelijke eis. Tweede Kamerleden geven ook aan dat ze de Nederlandse taal belangrijk vinden. Deze taaleis vindt zijn juridische uitwerking in het bestek, maar kent dus een politieke grondslag. Een respondent gaf een voorbeeld van het ministerie van VROM. Daar deden ze een project met Getronics. Dit bedrijf heeft een Engelstalige helpdesk in Bulgarije. Speciaal voor VROM moest er een helpdesk in Limburg komen omdat ambtenaren de Nederlandse taal moesten kunnen spreken. In het bedrijfsleven komt het vaak voor dat werknemers een Engelse helpdesk moeten bellen. Ook applicatiedocumenten zijn bij overheden standaard in het Nederlands. Het vertalen van deze documenten kost de leverancier tijd en geld en maakt offshoring minder aantrekkelijk. Maar over het algemeen vangen leveranciers in Nederland dit op en is het daarom geen cruciale belemmering. Voor foreign offshoring is dit anders, omdat deze leveranciers in het Engels communiceren. Daarmee worden ze uitgesloten als mogelijke leverancier. Maar daarnaast schrijven ze niet in op een aanbesteding omdat ze in het Engels werken. Ook de offerte moet namelijk altijd in het Nederlands worden opgesteld.

Het begin van dit hoofdstuk ging in op de besluitvorming over offshoring. Daaruit bleek dat het onderwerp geen politiek thema is. Daardoor wordt ook niet nagedacht over belemmeringen die native en foreign offshoring in de weg staan. Dit is een probleem voor de leveranciers en niet voor de overheid, stellen veel respondenten. Maar deze belemmeringen en het daarmee onmogelijk maken van offshoring kunnen de prijzen van leveranciers wel minder gunstig maken, reageert een expert. Met andere woorden: aan veiligheids- en taal- en locatie-eisen hangt een prijskaartje. Overheidsorganisaties realiseren zich nu niet dat bepaalde eisen offshoring uitsluiten en de dienstverlening duurder maken. Tegelijkertijd realiseren ze zich ook niet dat het ontbreken van bepaalde eisen offshoring door leveranciers automatisch tot de mogelijkheden laat behoren.

Captive offshoring

Met name voor captive offshoring zijn de politieke belemmeringen groot. Het is niet legitiem voor de overheid om organisaties zelf naar het buitenland te verplaatsen. Draagvlak is een indicator voor de politieke rationaliteit en die is voor een dergelijke onderneming niet aanwezig. Respondenten halen alles uit de kast om dat te benadrukken. Een voorbeeld: “Als de directeur-generaal van de Belastingdienst naar de staatssecretaris gaat en zegt: ‘ik wil een locatie openen in India. Wat die grote bedrijven doen, kan ik zelf ook’, dan denk ik dat de staatssecretaris zegt: ‘ik geloof dat je nu echt op vakantie moet. Dit functioneert niet meer. Ben jij gek geworden?’” Met een Belastingdienst die in Nederland al moeite heeft om haar ICT voor elkaar te krijgen zou een dergelijk besluit politiek onverkoopbaar zijn. Niet alleen voor de Belastingdienst geldt dit argument. Een dergelijke onderneming zou voor iedere overheidsorganisatie als te risicovol worden afgedaan.

Een respondent stipt in dit verband ook het politieke argument van werkgelegenheid aan: “Ze moeten dan uitleggen aan de kiezer dat al die werknemers in Apeldoorn werkloos worden.” Het verplaatsen van een gehele organisatie naar een lagelonenland zou een massaontslag tot gevolg hebben. Dit is van een heel andere orde dan wanneer er voor nieuwe projecten met commerciële partijen wordt samengewerkt. Een dergelijk massaontslag zou politiek onverkoopbaar zijn, ook al vinden de meeste werknemers waarschijnlijk snel weer een nieuwe baan vanwege het huidige tekort aan ICT-personeel. Waar dit argument bij uitbestedingen, native en foreign offshoring, niet speelt, lijkt dit wel het geval wanneer er op captive offshoring zou worden overgegaan.

6.4.3 Juridische belemmeringen

Overheidsorganisaties moeten rekening houden met wetgeving wanneer ze zichzelf de vraag stellen hoe en waar ICT-werk uitgevoerd kan worden. Beleid op basis van wetgeving komt voort uit de juridische rationaliteit. De overheid moet zich net als iedere organisatie houden aan de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP). Bij offshoring dienen organisaties zorgvuldig om te gaan met persoonsgegevens van Nederlandse burgers en zij moeten afwegen of een dergelijke beslissing past binnen deze wetgeving. Voor de naleving ervan heeft het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) een handleiding geschreven. In paragraaf 8.2 van deze handleiding krijgt gegevensverkeer met het buitenland specifieke aandacht. Dit deel begint als volgt: “Door de globalisering van de economie en door de toegenomen technische mogelijkheden vindt steeds meer grensoverschrijdend verkeer van gegevens plaats. Dat geeft allerlei nieuwe mogelijkheden, maar kan ook nadelig zijn voor de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. De WBP bevat enkele bepalingen over de doorgifte van persoonsgegevens naar het buitenland. In deze paragraaf komt aan de orde wat die bepalingen voor u betekenen.” Vervolgens geeft de handleiding aan dat aan alle landen in de Europese Unie

persoongegevens mogen worden doorgegeven zonder aanvullende eisen. Voor huidige nearshore⁴¹ ICT-landen als Hongarije en Roemenië gelden dus de standardeisen zoals deze ook in eigen land gelden. Verder geeft de handleiding aan dat de Europese Commissie heeft bepaald dat Canada en Zwitserland een passend beschermingsniveau garanderen. Behalve voor deze twee landen gelden aanvullende eisen voor alle andere landen buiten de EU. De handleiding gaat verder met hoe organisaties voor dergelijke landen kunnen vaststellen of er sprake is van een passend beveiligingsniveau. Wanneer een overheidsorganisatie bijvoorbeeld ICT-werkzaamheden in India wil laten uitvoeren waarbij er in de data persoonsgegevens staan opgeslagen, dan bepaalt de Wet Bescherming Persoonsgegevens of dit kan en onder welke voorwaarden.

Naast persoonsgegevens is er meer informatie waarvan de overheid niet wil dat deze op straat komt te liggen. Daarom is er het besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR). Dit geeft een klein aantal basisregels – de VIR bestaat maar uit vijf artikelen – waaraan iedere verantwoordelijke van de verschillende overheidsorganisaties zelf invulling kan geven. Voor staatsgeheimen is er dan nog het besluit Voorschrift Informatiebeveiliging-Bijzondere Informatie. Hierin wordt een indeling gemaakt in vier niveaus van vertrouwelijkheid van informatie: departementaal/vertrouwelijk, staatsgeheim/confidentieel, staatsgeheim/geheim en staatsgeheim/zeer geheim. Op de inhoud van deze besluiten gaan we hier niet dieper in omdat ze niet specifiek ingaan op offshoring. Het is wel belangrijk hier te concluderen dat deze besluiten de juridische kaders stelt waarbinnen overheidsorganisaties ten aanzien van informatiebeveiliging bij offshoring kunnen opereren. Maar de uitwerking daarvan is voor iedere overheidsorganisatie weer anders. De respondent van LNV geeft aan dat hij zich niet kan voorstellen dat deze wetgeving zal verhinderen dat LNV ICT-werk over de grens laat uitvoeren. De respondent zegt: “Informatiebeveiliging speelt bij ons geen rol. Wij zitten niet met geheimen. Dat is anders dan bij bijvoorbeeld Defensie.” Dat hij met dit voorbeeld de spijker op zijn kop slaat zal blijken in hoofdstuk zeven.

Een kamerlid gaat in op het belang van de regelgeving: “Het kan natuurlijk niet zo zijn dat iets op straat komt te liggen door offshoring. Denk aan de gegevens van de Engelse Belastingdienst waarbij tot twee keer toe al die gegevens beschikbaar waren. Dat soort ongelukken kun je natuurlijk niet permitteren en daar heb je als overheid duidelijk een extra verantwoordelijkheid.” In het volgende hoofdstuk zien we hoe bij SPEER met deze juridische belemmeringen is omgegaan.

Tot slot is het volgende nog van belang. Een kamerlid geeft aan dat overheden zich kunnen verschuilen achter dergelijke wetgeving: “Het kan ook een goede smoes zijn. Privacy wordt door uitvoerders vaak genoemd terwijl het CBP [College Bescherming Persoonsgegevens] vaak geen bezwaar heeft. Het is een heel goede manier om dingen om wat voor reden dan ook tegen te houden.” Bij dit onderwerp moeten uitspraken over privacy dus wel scherp getoetst worden aan de bestaande wetgeving om te bepalen of er sprake is van een reële juridische belemmering of een belemmering

⁴¹ Nearshoring: het verplaatsen van werk naar een lagelonenland op hetzelfde continent.

met een andere rationaliteit die omkleed is met juridische taal en symboliek. Dergelijke symboliek zou dan kunnen wijzen op een onderliggende politieke rationaliteit.

In het bestek van een aanbesteding staan vaak om wat voor redenen dan ook eisen die offshoring uitsluiten of minder lucratief maken voor leveranciers. Zo staan er vaak veiligheidseisen in het bestek die de mogelijkheid voor native en foreign offshoring bemoeilijken. Respondenten noemden als voorbeeld: het verbieden van dataopslag in het buitenland en het verbieden van kabels door landen als Iran en Irak. Tot slot nemen overheidsorganisaties vaak de zin op dat het werk in Nederland uitgevoerd moet worden. Dit sluit offshoring natuurlijk volledig uit. Ook het Schotse parlement stelde deze eis.⁴² Maar volgens de aanbestedingsexpert zijn dit soort eisen wel aan te vechten. Deze eisen kunnen worden gesteld op basis van de hiervoor genoemde informatiewetgeving maar zoals in de paragrafen hiervoor al aan bod kwam kunnen deze eisen ook juridische uitvloeisels zijn van belemmeringen met een andere rationaliteit. Risicomijdend gedrag kan er bijvoorbeeld toe leiden dat er veel uitsluitende eisen in het bestek wordt opgenomen. In een dergelijk geval is er sprake van de instrumentele functie van het recht, waarbij wetten een instrument zijn voor de overheid om een bepaald beleid te voeren.

Foreign offshoring

De Europese aanbestedingswetgeving bepaalt dat alleen Europese rechtspersonen op een aanbesteding mogen inschrijven. Deze hobbel is voor buitenlandse bedrijven makkelijk te nemen. Zo hebben diverse Indiase leveranciers kantoren in Europa geopend en rechtspersonen opgericht. Een respondent geeft aan dat overheidsorganisaties vaak een bepaalde omzeteis stellen. Deze Europese kantoren voldoen hier meestal niet aan. Een mogelijkheid is dan om het moederbedrijf garant te laten staan en deze juridische belemmeringen zijn relatief eenvoudig te overwinnen.

Een respondent vertelt in het interview dat bedrijven buiten de EU vaak geen ervaring met de aanbestedingsprocedures hebben en “die regels allemaal maar moeilijk vinden.” Hij gaat verder: “Ze mogen alleen schriftelijke vragen stellen. Onderhandelen is niet mogelijk en leveranciers moeten eigenlijk op alle vragen ja antwoorden. In deze expansieve markt kiezen ze liever voor bijvoorbeeld banken waar ze wel ‘handjeklap’ mee kunnen doen. Daar kunnen ze bovendien projecten doen met een grotere omvang.” De eisen in het bestek en de aanbestedingprocedure ‘an sich’ zorgen ervoor dat foreign offshore-aanbieders hun prioriteiten elders leggen. Wetmatig beleid zorgt er in dit geval voor dat niet-Europese leveranciers de overheidmarkt links laten liggen.

⁴² Zie bijlagen drie, vier en vijf.

Captive offshoring

Ook voor deze vorm van offshoring bestaat een specifiek juridisch argument. Respondenten gaven aan dat de overheidsorganisatie een rechtsvorm voor een dergelijke buitenlandse vestiging moet vinden. “Dan moet je dus een juridische entiteit gaan opzetten buiten de landsgrenzen. Dan zegt een overheidsorganisatie: we gaan dat in India doen en richten daar bijvoorbeeld een vennootschap op. Als je dat wil doen zit je per definitie weer met een leverancier aan tafel.” Nederland zou óf in onderhandeling met een ander land een rechtsvorm moeten bedenken óf met een leverancier zaken moeten doen. In het laatste geval zou er al geen sprake meer zijn van echte captive offshoring door de overheid. Deze belemmering zou met enige creativiteit overwonnen kunnen worden. Hierop gaat deze scriptie niet dieper in. Het vraagstuk is namelijk niet relevant vanwege het feit dat de politieke en economische belemmeringen dusdanig groot zijn dat captive offshoring door overheidsorganisaties vrijwel zeker uitgesloten is.

6.4.4 De wetenschappelijke rationaliteit

In hoofdstuk vier was te lezen dat wanneer enig overheidsbeleid zijn doeleinden wil bereiken, “het zal moeten beschikken over passende beleids- en handelingstheorieën. Wetenschappelijke kennis is daarbij een noodzakelijke voorwaarde voor rationeel beleid.” Het feit dat er nauwelijks wetenschappelijke onderzoek naar offshoring in de publieke sector wordt gedaan, is een belemmering voor rationeel beleid. Snellen schrijft immers dat wetenschappelijke kennis een voorwaarde voor rationeel overheidsbeleid is. Overheden zouden er op basis van dergelijke kennis voor kunnen kiezen offshoring meer in te zetten. Het zou bijvoorbeeld bewust bepaalde belemmeringen kunnen wegnemen. Of beleidsbepalers zouden er juist bewust voor kiezen om dit niet te doen omdat vanuit de politieke rationaliteit de keuze wordt gemaakt dat bepaalde randvoorwaarden legitiem zijn en daarom best wat mogen kosten. Het ontbreken van kennis kan eveneens zorgen voor angst en risicomijdend gedrag, waardoor overheden vele randvoorwaarden stellen. Deze sluiten zonder dat beslissers zich dit realiseren offshoring uit en brengen daarmee mogelijkwijs kosten met zich mee. Daarnaast kunnen door het ontbreken van kennis overheden worden overvallen door offshoring. Dit zal duidelijk blijken uit de case waar hoofdstuk zeven mee verdergaat. Maar eerst volgt nog de conclusie van dit onderzoeksgedeelte.

6.5 Conclusie

In deze conclusie wordt antwoord gegeven op deelvragen 4, 4A en 4B. *Hoe vindt besluitvorming over offshoring van ICT door overheidsorganisaties plaats?* Het gedeelte van dit onderzoek dat focust op overheidsbrede beslissingen toont aan dat offshoring geen thema is bij overheidsorganisaties. Dit komt allereerst door andere prioriteiten. Overheden worstelen met het op orde krijgen van hun ICT-component en daarin is het niet voor de hand liggend om na te denken over het op grote afstand plaatsen van deze processen. Ten tweede zijn overheidsorganisaties nog relatief kort bezig met het nadenken over de sourcing van hun ICT. Daarbij richten ze de aandacht voornamelijk op het bundelen van taken en processen en denken ze daarnaast na over outsourcing. Offshoring is simpelweg nog een brug te ver in deze fase en dus geen thema. Ten derde is er sprake van verborgen native offshoring. Daarbij heeft niemand belang bij lastige discussies en aandacht voor het fenomeen. Overheidsorganisaties zien offshoring als een afweging voor leveranciers.

Hierbij worden natuurlijk onbewust belangrijke beslissingen genomen. Het systeem van Europese aanbesteding speelt een centrale rol voor native en foreign offshoring. Wat er in het bestek komt te staan beslist iedere overheidsorganisatie zelf. Ook qua sourcingstrategie gaan alle overheden hun eigen weg.

Wat zijn bij deze besluitvorming motieven voor offshoring van ICT bij overheidsorganisaties? De motieven komen voort uit de economische rationaliteit van offshoring en zijn: kosten, capaciteit en kwaliteit. Daarnaast stelt dit onderzoek vast dat de Europese aanbestedingswetgeving een motief oplevert voor offshoring. Wanneer overheidsorganisaties dit niet op de een of andere manier uitsluiten door eisen in het bestek kunnen leveranciers ICT-werk in het buitenland laten uitvoeren.

Op welke belemmeringen stuit offshoring van ICT bij overheidsorganisaties? Transactiekosten zorgen voor economische belemmeringen voor offshoring door overheidsorganisaties. Maatwerkapplicaties komen veel voor bij overheden en deze lenen zich minder goed voor offshoring. Het zou wel mogelijk zijn, maar is het niet rendabel vanwege te hoge transactiekosten. Daarnaast ontbreekt het veel organisaties aan ervaring met internationaal werken. Dit is bij native offshoring een minder groot probleem vanwege de leverancier die dit kan opvangen, maar het kan wel zorgen voor terughoudendheid ten aanzien van het thema offshoring. Vooral de economische rationaliteit zorgt voor belemmeringen om over te gaan op captive offshoring. De schaalgrootte van een dergelijke onderneming zou te klein zijn om rendabel te zijn.

De politieke rationaliteit zorgt ervoor dat overheidsorganisaties zich meer richten op kwaliteit en risicomijding dan op ondernemerschap en geld. Dit is een belemmering voor offshoring omdat dit reële en gepercipieerde risico's met zich meebrengt. Door de geringe focus op geld kiezen overheidsorganisaties vaak voor externe inhuur. Ze zijn daardoor niet goed in het specificeren van de wensen voor het buiten de organisatiemuren laten ontwikkelen van applicaties. Dit brengt bij outsourcing en offshoring transactiekosten met zich mee en vertaalt zich in extra eisen in het bestek.

Daarnaast is er de politieke keuze dat ambtenaren in het Nederlands moeten kunnen communiceren. Bij native offshoring zorgt dit voor extra kosten, maar het sluit foreign en captive offshoring uit als optie. Captive offshoring is daarnaast uitgesloten omdat er te weinig draagvlak zou zijn voor het verplaatsen van een overheidsorganisatie of onderdelen daarvan naar een ander land. Dit zou te risicovol zijn vanwege het feit dat organisaties in Nederland al moeite genoeg hebben om de ICT op orde te krijgen, laat staan wanneer ze dit in een lagelonenland moeten managen. Daarnaast komt hierbij het werkgelegenheidsargument om de hoek kijken. Het lijkt volgens dit onderzoek politiek onverkoopbaar te zijn wanneer er zoveel overheidsbanen naar het buitenland verdwijnen. Dit argument lijkt bij native en foreign offshoring echter niet te spelen. Bij uitbesteding gaat het om het verplaatsen van werk naar de markt, het maakt volgens beslissers niet uit of dit in Nederland of in het buitenland wordt uitgevoerd.

De juridische rationaliteit levert enkele wettelijke belemmeringen op. Uit dit onderzoek blijkt dat organisaties met informatiewetgeving rekening moeten houden wanneer offshoring ter sprake komt. Deze overwegingen moeten ze van tevoren al meenemen bij het opstellen van de criteria voor het bestek bij een Europese aanbesteding. Dergelijke veiligheidseisen kunnen native offshoring en foreign offshoring uitsluiten en de dienstverlening duurder maken. Het wettelijke kader van Europese aanbesteding zorgt ervoor dat leveranciers van buiten de EU vaak niet inschrijven, omdat ze deze regels maar lastig vinden. Ze zouden dit wel kunnen doen wanneer ze een Europese BV oprichten. Voor captive offshoring kan een rechtsvorm gevonden worden, hetgeen niet erg relevant is omdat de andere belemmeringen voor deze vorm van overheidsoffshoring te groot zijn.

Er bestaat ten slotte geen wetenschappelijke theorievorming of beleidsanalyse over overheidsoffshoring en dit beperkt de rationaliteit van beleidbeslissingen over offshoring van ICT. Zoals Snellen schrijft: “Meer weten is beter sturen.”

7. Casestudy SPEER: resultaten

7.1 Inleiding

Evenals in hoofdstuk zes staan deelvragen 4, 4A en 4B in dit hoofdstuk centraal:

- *Hoe vindt besluitvorming over offshoring van ICT door overheidsorganisaties plaats?*
- *Wat zijn bij deze besluitvorming motieven voor offshoring van ICT bij overheidsorganisaties?*
- *Op welke belemmeringen stuit offshoring van ICT bij overheidsorganisaties?*

In dit hoofdstuk komen de resultaten uit de casestudy naar het project SPEER van het ministerie van Defensie aan bod. Waar het vorige hoofdstuk meer algemene antwoorden geeft op deze vragen, gaat het in dit hoofdstuk om de specifieke situatie van de native offshoring bij de case SPEER.

Eerst volgt een paragraaf over wat het project SPEER precies is en bij welke soort ICT offshoring door Capgemini en LogicaCMG werd ingezet. Verder kent dit hoofdstuk in grote lijnen dezelfde opbouw als het vorige. In paragraaf 7.3 wordt ingegaan op de besluitvorming, waarna vervolgens eerst de motieven en daarna de belemmeringen aan bod komen.

7.2 Het project SPEER

Het project SPEER dat in 2005 startte heeft als doel om organisatiebreed specifieke processen te standaardiseren en de werkwijzen van gescheiden afdelingen te integreren (Perbericht Capgemini, 16 november 2005). Simpel verwoordt Jeroen Siebelink (2007) de gedachtegang bij het ministerie van Defensie: “Die kluwen spaghetti van ruim 260 IT-applicaties en -systemen van ons, kronkelend door de drie koninkrijken landmacht, luchtmacht en marine – daar moeten we toch eens wat aan doen.” Met SPEER moest Defensiebreed het informatiesysteem SAP de bedrijfsvoering transformeren en deze zogenoemde ‘spaghetti van IT-applicaties en -systemen’ vervangen. Daarmee kan Defensie met zijn drie onderdelen meer als één organisatie opereren en zal bij een toekomstige missie niet meer elke bloedgroep apart haar onderdelen bestellen en laten verschepen. Dit is efficiënter, effectiever en levert in de toekomst mogelijk bezuinigingen op.

Voorlopig is er van bezuinigingen nog geen sprake. Het project loopt nu een aantal jaren en volgens officiële Defensieberichtgeving hangt er al een kostenplaatje van 241 miljoen euro aan. Geruchten doen zelfs de ronde dat er sprake is van een totale uitgave die vier keer zo groot is. De oorzaak hiervan zijn allerlei fouten en tegenslagen in de uitvoering en gebrek aan daadkracht bij de diverse Defensieonderdelen, waardoor het project “een beetje geparkeerd staat” (Siebelink, 2007). Het voert te ver om hierop dieper in te gaan, omdat dit onderzoek zich beperkt tot de offshoring in dit project.

Het consortium LogicaCMG en Capgemini tekende op 15 november 2005 het contract om de daarop volgende anderhalf jaar voor 26 miljoen euro inclusief btw de bouwstenen voor het project SPEER te

leveren door het configureren en ontwikkelen van SAP-programmatuur. Hoewel SAP een standaardapplicatie is, moest deze worden aangepast aan de specifieke Defensie-omgeving. Het project SPEER bestaat uit vier fasen en moet in 2012 zijn afronding vinden. Het produceren van de bouwstenen viel onder de fase van het ontwerp van standaardprocessen en de inrichting en ontwikkeling van SAP in de periode 2005-2006. In een zogenaamde bouwstenenfabriek werden specificaties omgezet in ‘werkende modules’ (Persbericht Capgemini, 16 november 2005). In deze eerste fase werd 15 procent van de werkzaamheden in India uitgevoerd. Daarbij werkten de Indiase werknemers op een volledig van de Defensie ICT-omgeving ontkoppeld systeem aan softwareontwikkeling, de zogenaamde bouwstenen.

Voor het onderhoud aan het SAP-systeem wilde het consortium wederom gebruik maken van offshoring. Dit was niet mogelijk door veiligheidseisen van Defensie. Bij dit soort werkzaamheden moesten de Indiërs volgens Defensie namelijk ook directe toegang tot de ICT-omgeving krijgen en dit was vanwege deze eisen niet mogelijk. Hierop komt deze scriptie in paragraaf 7.5.3 terug.

7.3 Besluitvorming

Voorafgaand aan het daadwerkelijk plaatsvinden van deze offshoring heeft er een besluitvormingsproces plaatsgevonden. De komende paragraaf gaat allereerst in op dit proces en de overwegingen die daarbij speelden. Paragraaf 7.3.2 vervolgt met het belang van individuele beslissers. In deze paragraaf komt aan bod dat bij de besluitvorming in deze case individuen in grote mate de uitkomst van het proces bepaalden. Tot slot gaan we kort in op de gevoeligheid die het besluitvormingsproces met zich meebrengt.

7.3.1 Het besluitvormingsproces

Bij dit project is er gewerkt met een mantelovereenkomst, afgesloten op 24 juni 2003 tussen het ministerie van Defensie en het consortium bestaande uit Capgemini en LogicaCMG. Hierin maakten de betrokken partijen afspraken over de uitvoering van het project en met de ondertekening ervan “zaten ze aan elkaar vast.” In deze overeenkomst werden ook tarieven voor toekomstige arbeidsuren afgesproken.

Pas twee jaar later werd op 15 november 2005 met een zogenaamde Nadere Overeenkomst (NOK) in detail vastgelegd hoe de bouwstenen precies tot stand gebracht gingen worden en hierbij kwam offshoring voor het eerst contractueel aan bod. De basis voor deze overeenkomst was een visiedocument van 5 april 2005. Respondenten zijn er eenduidig over dat het consortium pas in de periode voorafgaand aan het visiedocument aan Defensie kenbaar maakte dat het voornemens was om een deel van het werk in India uit te voeren. Respondenten geven bijna allemaal aan dat er bij het afsluiten van de mantelovereenkomst niet gesproken is over offshoring. In de mantelovereenkomst

zelf staat ook niet contractueel vastgelegd dat offshoring onderdeel van dit project zou zijn. Logischerwijs ontbreekt een dergelijke passage ook in de offerte van Capgemini en LogicaCMG.

Een respondent van Capgemini en meerdere respondenten van Defensie stellen dat de in de mantelovereenkomst afgesproken tarieven van commerciële kant wel degelijk zijn gebaseerd op gebruik van offshorecapaciteiten. Een respondent van het Franse bedrijf zegt het volgende over de onderhandelingen en het thema offshoring: “Het accent bij Defensie heeft daar toen helemaal niet bij gelegen. Het ging veel meer over het hele programma. De discussie over offshore hebben we bij Defensie voor het eerst echt gevoerd in 2004 toen we in de voorbereiding voor de bouwstenenfabriek zaten.” Volgens hem is Defensie impliciet akkoord gegaan met deze offshoring: “Er is nergens met Defensie afgesproken dat het niet mocht. Maar er is in 2002 tijdens de onderhandelingen over de raamovereenkomst ook nooit expliciet uitgesproken dat het wel mocht. Daar zat dus een gokje. In 2002 was het dieptepunt van de markt, van de economische crisis. Op de laagste tarieven die we historisch gezien gehad hebben, heeft Defensie nog een maximale korting gekregen. Daar snappen ze ook dat wij op alle mogelijke manieren proberen om onze winstgevendheid een beetje overeind te houden.” Capgemini wijst erop dat het project zonder offshoring een stuk duurder was geworden. Daarbij ging het om loonkosten die volgens een respondent van Capgemini voor rekening van Defensie waren geweest. Een andere respondent van het Franse bedrijf reageert neutraler: “Dan zou dat punt heronderhandeld moeten worden.”

Bij het ministerie zijn respondenten echter van mening dat het risico aan de kant van het consortium lag. Een respondent van Defensie geeft zijn visie op deze offshoring: “Ik zit hier te kijken als afnemer van een product van Capgemini. Ik zie offshoring niet als een taak van de overheid. De taak van de overheid is om een aantal fundamentele zaken in Nederland goed te regelen. Daar heb ik de hulp van de industrie voor nodig. In dit geval Logica en Capgemini. Als het past binnen die bouwstenenfabriek dat daar in India allerlei zaken worden uitgevogeld dan zeg ik: dat prima, moet je vooral zelf weten. Als het maar voldoet aan onze randvoorwaarden. Op zich boeit mij het maar in bescheiden mate hoe zij dat organiseren. Ze hebben op een gegeven moment gezegd: waarom passen we niet een stukje offshoring toe. Nou dat kan ik me best voorstellen en dan is de vraag voor Defensie of het volgens onze beveiligingseisen kan. Op grond daarvan ga je eens kijken.” Op de vraag of de prijs hoger was uitgevallen als Defensie op grond van deze eisen de offshoring had verboden reageert hij als volgt: “Ik doe niet aan ‘what if scenario’s’. Daar kan je geweldig over filosoferen en het leidt tot aangename boeken, maar niet tot nuttige conclusies.”

Volgens deze respondent is er bij deze case dan ook geen sprake van een ‘Defensie-beslissing’. “Ik vind het leuk dat je even langs komt en ik heb toestemming gegeven dat je een interview met me komt houden. Maar ik ben niet een bepalende factor voor dat India-gebeuren. Het is een Capgemini-probleem. Wij doen dus niet actief aan offshoring, maar we doen wel actief aan outsourcing en daar stellen we eisen aan. Als blijkt dat offshoring een mogelijkheid is, wat zou dan het probleem zijn. Wij zetten een opdracht uit en geven een aantal beperkende randvoorwaarden in die opdracht weg. Als

door ons niet dwingend wordt voorgeschreven dat er geen offshoring mag plaatsvinden dan staat het leveranciers vrij.” Een andere respondent van het ministerie geeft aan dat Defensie wel degelijk een beslissing heeft genomen: “Natuurlijk. We hadden ook nee kunnen zeggen. Dan hadden ze van de commerciële kant van het consortium gereageerd: dan gaat het zo en zoveel duurder worden. Daarover was dan discussie ontstaan omdat in de mantelovereenkomst alleen prijsmarges zijn vastgesteld.”

Onder leiding van de MIVD is er na het voorstel van Capgemini een veiligheidsreis georganiseerd waarna Defensie groen licht gaf voor de offshoring. Tijdens deze reis wonnen het MIVD en Defensie informatie in over offshoring naar de Indiase vestigingen van Capgemini en LogicaCMG. Ook stelden ze specifieke eisen aan veiligheid, zoals het werken met een door toegangspoortjes afgesloten Defensie-deel van de werkvloer waar alleen gescreend personeel toegang had. De implementatie van alle eisen werd later nog eens door het MIVD gecheckt tijdens een verificatiemissie. Op deze veiligheidsreis en verificatiemissie gaat paragraaf 7.5.3 dieper in.

Capgemini baseerde de tarieven in de mantelovereenkomst op offshoring en besloot dit niet te communiceren met Defensie. Dit hoefde volgens Capgemini ook niet omdat volgens hen nergens werd uitgesloten dat offshoring niet mocht plaatsvinden. Respondenten van het bedrijf geven daarbij ook vaak de indruk dat dit kwam omdat het niet relevant is waar de werkzaamheden precies worden uitgevoerd. Dit is niet erg aannemelijk. Als dit echt niet relevant was, waarom werd er dan nooit onder het genot van een kop koffie een keer toevallig over gesproken? Je zou immers verwachten dat een gesprek over werkzaamheden die duizenden kilometers verderop worden uitgevoerd best interessant kan zijn. Een respondent van Capgemini geeft aan dat er normaal gesproken wel met de klant wordt gecommuniceerd wanneer gebruik wordt gemaakt van offshorecapaciteiten.

De eindverantwoordelijke generaal ten tijde van dit proces laat er dan ook geen twijfel over bestaan: “Het is een vreemde gang van zaken en het is ook hoog opgelopen. Omdat wij het opmerkelijk vonden dat er niet duidelijk in de offerte stond te lezen dat dit erbij zat. Pas gedurende het proces kwam Capgemini hiermee op de proppen, terwijl ze wel konden weten dat een organisatie als Defensie hier niet zomaar mee akkoord zou gaan. Je kan toch verwachten dat we daar moeite mee hebben vanwege veiligheidsoverwegingen? Hun stelling was dat de locatie in India bij het bedrijf hoorde en dat, omdat Capgemini voldeed aan de veiligheidseisen, de vestiging in India daar ook aan voldeed. Daarom hebben ze het volgens hen niet expliciet zichtbaar gemaakt. Ze stelden: we doen zaken over wat en niet over hoe. Wij voelden ons best wel overvallen.” Op de vraag wat hij andere overheidsorganisaties zou adviseren in een dergelijke situatie, wijst hij erop dat de verantwoordelijkheid aan beide kanten ligt. “Capgemini had transparanter kunnen zijn. Inschatten dat dit niet zomaar een stap is, met name vanwege veiligheidsaspecten. En wij hadden er nadrukkelijker naar kunnen vragen.”

De eindverantwoordelijke voor het contractmanagement geeft aan dat hij niet verwachtte dat dit bij dit project zou kunnen spelen. Hij had één keer eerder een dergelijk project gedaan en daarbij zorgde de

leverancier voor ingehuurde krachten op de Defensie-locatie. Vanuit die ervaring was hij dus verrast toen hij later hoorde dat er bij SPEER met offshoring werd gewerkt. Wat zou hij naar aanleiding van deze nieuwe ervaring anders doen? “Ik zou het wel gewoon weer goedkeuren. Kan ik ook eens naar India, want daar ben ik zelf nog niet geweest voor Defensie. Ik zou wel specifieke regels opstellen over hoe dit gecommuniceerd moet worden. En procedures bepalen over hoe we daarmee omgaan.” Hieruit blijkt dat Defensie lering heeft getrokken uit het feit dat door het ontbreken van bepaalde eisen offshoring door de leverancier mogelijk wordt. Wanneer een organisatie hier onvoldoende van bewust is, kan dit mede door de zwijgzaamheid van de leverancier voor verrassingen zorgen. Een onderdeel van die verrassing zijn de extra inspanningen en kosten die Defensie moest leveren. Ondanks dat het hoog opliep, koos Defensie ervoor om pragmatisch met de nieuwe situatie om te gaan en dan ook niet te breken met de leveranciers. “Anders maak je er een principiële discussie van en daar worden alle partijen slechter van. Wij stelden daarom extra bepalingen op en stuurden een brief met uitleg aan de staatssecretaris toentertijd. Hij ging akkoord waarop we startten met het checken van de eisen in India. Defensie heeft zijn reiskosten zelf betaald en Capgemini betaalde kosten ter plekke. Je neemt deze rol op je en daar horen die kosten dan ook bij.” Deze kosten maakten het project duurder, hoewel deze extra kosten volgens een Defensie-responent verwaarloosbaar zijn in het grote geheel van 241 miljoen. Wanneer Defensie offshoring niet had toegestaan zou er daarnaast dus ook een discussie zijn ontstaan over de extra loonkosten. Deze mogelijke financiële consequenties waren niet verwaarloosbaar geweest en daarom is het ook niet verwonderlijk dat Capgemini en Defensie in de commerciële discussie elkaar deze kostenbal toespeelden.

7.3.2 De individuele beslisser

De contracteisen die Defensie helemaal aan het begin van dit proces opstelde, waren volgens de hiervoor geciteerde contractmanager gebaseerd op de ervaring die hij met een vergelijkbaar project had opgedaan. Dat maakt duidelijk zichtbaar dat beslissingen en de loop van dit proces sterk afhankelijk zijn van individuen. Hun kennis, ervaring en voorkeur bepaalden in deze case in sterke mate de keuzes die ten aanzien van offshoring werden gemaakt.

Respondenten geven namelijk ook veelvuldig aan dat de beslissing van Defensie om uiteindelijk akkoord te gaan vooral heeft afgehangen van enkele sleutelfiguren. De visie van deze besluitvormers op de omgang met de commerciële leverancier bepaalde voor een groot deel dat offshoring tot de mogelijkheden behoorde. Er volgt nu een citaat uit het interview met een beleidsbeslisser van Defensie om aan te geven waar het hier om gaat. “Ik heb hier de leiding en ik probeer dit op deze manier gestalte te geven. Niet alleen met outsourcing maar ook op andere vlakken. Er moet gewoon een bepaald product tegen een goede prijs worden geleverd. Het is niet zo relevant of Piet of Kees dat in het verleden anders heeft gedaan. Ja, er zijn inderdaad ambtenaren die andere opvattingen hebben over de manier waarop het bestek moet worden vastgesteld. In die specificaties leg je neer wat je wil

bereiken en daar heb je vrijheidsgraden in. Ik denk dat de bedoeling van de Europese aanbesteding is om zonder discriminatie een goed product voor de laagste prijs te verkrijgen en in die geest handel ik ook. Er zijn beleidsbeslissers die meer behoefte hebben aan controle van het proces, in plaats van controle op output.”

Ook respondenten van Capgemini zijn van mening dat de voorkeuren van de individuele beslisser doorslaggevend zijn. Een respondent benadrukt dit: “Individen gaven de doorslag. Met name de verantwoordelijke generaal van Defensie heeft een hele positieve rol gespeeld en ervoor gezorgd dat deze offshoring door kon gaan.”

7.3.3 Gevoelig thema

Gedurende het onderzoek bleek meermalen dat de besluitvorming over deze offshoring niet geheel ongevoelig lag. Zo moest bijvoorbeeld bij twee respondenten de opnameapparatuur uit en vertelde een ander dat hij zich niet meer alles goed kon herinneren. Deze laatste respondent draaide om zaken heen en sprak zichzelf tegen. De gevoeligheid was merkbaar op momenten dat het ging over het precieze moment waarop er tussen Defensie en het consortium werd gesproken over de uitvoering van werkzaamheden in India. Een passage over de mantelovereenkomst uit een van de interviews illustreert de gevoeligheid: “*Hoe is er toen gesproken over die offshoring?* Het is voor mij enige tijd geleden dat ik dat niet scherp heb op dit moment. Het begrip offshoring..of het nu exact offshoring is weet ik niet. Met name het begrip fabrieksmatig werken en bouwstenenfabriek en het gebruik van bouwstenen Uh... Uh... Uh... Dat heeft expliciet in onze aanbieding gestaan die tot de mantelovereenkomst heeft geleid.” Na enige aarzeling zegt deze respondent dat hoewel het niet in de overeenkomst stond er in de eerste fase wel degelijk is gesproken over offshoring. Ook een andere respondent stelt dat dit wel is besproken bij het afsluiten van de raamovereenkomst. Dit wordt door alle andere respondenten van zowel Capgemini als Defensie ontkent.

7.4 Motieven

In dit deel komen de motieven aan bod die in de case SPEER hebben geleid tot offshoring van delen van de applicatieontwikkeling.

7.4.1 Economische motieven

Hoewel Defensie en Capgemini van mening verschillen over wie er voor de kosten zou opdraaien wanneer Defensie geen groen licht had gegeven, zijn respondenten het erover eens dat kostenbesparing een belangrijk motief is. Volgens een respondent van Capgemini zou de fase van de bouwstenenproductie 30 procent duurder zijn uitgevallen wanneer er alleen in Nederland aan was

gewerkt. Dat komt neer op ongeveer 20 miljoen euro. Doordat er wel in India werd geprogrammeerd, bleef het project volgens hem binnen budget. Over het stoppen van de offshoring zegt hij het volgende: “Wat we nu nog moeten doen...als we daar geen offshoring voor kunnen gebruiken zorgt dat voor een miljoen of tien aan extra kosten. Het ligt wel wat genuanceerder dan hoe ik het nu zeg, maar als het in de komende periode niet meer kan dan gaan we in ieder geval over het budget heen.” Deze Capgemini-respondent nuanceert: “Het budget is een optelsom van allerlei verschillende potjes. Bovendien is er altijd een discussie over meerwerk en extra taken waardoor budgetten altijd tussentijds wijzigen. Dat zit heel complex in elkaar.” Het exact vaststellen van de besparing is dus bijzonder lastig. Maar uit het onderzoek blijkt wel dat het kostenaspect een belangrijke motivatie is. Volgens Capgemini-respondenten profiteerde zowel Defensie als Capgemini daarvan. De leverancier door lagere kosten en het ministerie door een aantrekkelijker aanbidding.

De respondent die verantwoordelijkheid droeg voor de goedkeuring van deze offshoring geeft aan dat prijsvoordelen duidelijk zichtbaar werden en een motief vormden om het in ieder geval als mogelijkheid te laten onderzoeken toen Capgemini met het voorstel kwam. Dit lijkt tegenstrijdig met het argument dat offshoring een keuze is van de leverancier en dat Defensie deze commerciële partij simpelweg houdt aan de afspraken over de prijs en kwaliteit van de output. In die redeneertrant lijkt het een logische conclusie dat, wanneer er eenmaal tarief- en kwaliteitsafspraken zijn gemaakt, alle kostenvoordelen van offshoring en alle kostennadelen van het niet doorgaan van offshoring voor de leverancier zijn. Dat dit niet het geval is, kunnen we verklaren door terug te grijpen op het besluitvormingsproces. Het feit dat de generaal aangeeft dat prijsvoordelen voor Defensie een argument waren om de mogelijkheid te onderzoeken, toont aan dat Defensie verwachtte bij de mogelijke discussie over extra kosten, door het niet goedkeuren van offshoring, in ieder geval voor een deel van deze meerkosten op te draaien.

Een tweede belangrijk motief om offshoring in te zetten bij dit project was volgens Capgemini-respondenten de beschikbare capaciteit in India. Volgens een van hen is het wel of niet offshoren steeds minder een keuze voor overheidsorganisaties. “Op deze schaal projecten doen met ons soort organisaties...daar zit gewoon India bij in. Het is helemaal geen optie meer vanwege de schaarste in Nederland.” Een respondent geeft aan hoe dit argument is ingezet: “We gaven aan: jongens, als we binnen deze tijd moeten opleveren dan kan dat alleen maar als we ook offshoring mogen gebruiken. Een van de grote voordelen is dat ik op een termijn van twee weken een werknemer kan toevoegen of weghalen. Omdat ze de ene dag voor de ene klant werken en de andere dag voor een ander.” Het stoppen van offshoring verkleint de capaciteit en volgens een Capgemini-respondent werkt dit door in de uitvoering: “Dan moeten we maar meer geld en tijd besteden door het gebrek aan aanbod van ICT’ers. Wat in India per jaar aan ICT’ers afstudeert is de totale Nederlandse beroepsgroep: 250.000-300.000. Meer tijd en geld is blijkbaar de prijs van beveiliging.”

Een derde motief is volgens Capgemini de betere kwaliteit die ontwikkeling in India opleverde en een respondent vertelt dat Defensie tijdens de reis naar India ook overtuigd raakte van dit kwaliteitsaspect.

Dat Capgemini enthousiast de motieven om offshoring in te zetten benadrukt is natuurlijk niet verwonderlijk. De huidige beleidsbepaler van Defensie is echter ook duidelijk in zijn mening dat alleen kwaliteit en geld voor hem een motief zijn om voor een bepaalde leverancier te kiezen. Wanneer de leverancier de eisen met betrekking tot tijd en geld door offshoring kan realiseren dan vindt hij dat prima. Als bij gelijke kwaliteit een leverancier met offshorecapaciteiten goedkoper kan leveren dan zijn concurrent dan zou Defensie, mits aan aanvullende eisen is voldaan, volgens hem altijd voor de eerste optie gaan. In paragraaf 7.3.1 kwam al aan bod dat hij dit niet als zijn beslissing ziet. Wel plukt hij graag de voordelen van een native offshoring. Zo zegt hij: “Aan het einde is altijd sprake van meerwerk dat niet van tevoren werd verwacht en buiten het contract valt. Ik ga er wel vanuit dat dit een stukje smeerolie in de meerwerkdiscussie oplevert. Door de invoering van dit soort offshoring kan je de kosten van een bouwstenenfabriek laten zakken en verandert voor de leverancier het project van een commercieel risico naar een ‘cashcow’. Dat maakt de meerwerkdiscussies tussen Capgemini en mij wat eenvoudiger. Natuurlijk merk ik dat.”

De beslisser die aanvankelijk de offshoring goedkeurde is ook duidelijk over zijn motieven om offshoring destijds serieus te onderzoeken “Er was een gunstige business case: prijs en kwaliteit. We deden het dus met name voor de kosten. Daarnaast ging het om de beschikbare kennis en kunde. Schaarste betaal je ook weer voor. Bovendien is de werkatteitude van de mensen daar veel beter. Ten slotte ontwierpen we hier overdag en ‘s nachts konden zij het vanwege het tijdsverschil bouwen in India. Dat bevorderde de doorlooptijd.”

Wanneer we de balans opmaken van het hiervoor uiteengezette verhaal dan luidt de conclusie: ook bij deze case spelen motieven met dezelfde economische rationaliteit als in het bedrijfsleven. Het gaat om kosten, capaciteit en kwaliteit, waarbij een waarde vrije afweging wordt gemaakt tussen kosten en baten. Dat er hierbij door de commerciële posities zo hier en daar door Defensie en Capgemini anders over offshoring wordt gesproken is begrijpelijk. Voor Capgemini is offshoring een doel omdat dit de kosten reduceert en ze daardoor aanbestedingen eerder winnen doordat ze diensten aantrekkelijk kunnen aanbieden. Defensie wil simpelweg de beste kwaliteit voor het minste geld en daarbij is offshoring geen doel op zichzelf.

7.4.2 Juridisch motief

In paragraaf 7.3.1 citeerden we al de volgende woorden van een Defensie-responent: “Als door ons niet dwingend wordt voorgeschreven dat er geen offshoring mag plaatsvinden dan staat het leveranciers vrij.” Capgemini zag in het bestek geen belemmering en nam daarom offshoring mee in de prijsstelling van de offerte. Of zoals we een Capgemini-responent in dezelfde paragraaf citeerden: “Er is nergens met Defensie afgesproken dat het niet mocht.”

Wat er in het bestek aan criteria zijn opgenomen die offshoring uitsluiten, werkt door in het kostenaspect van een project. Een beleidsbeslisser van Defensie is van mening dat hoe meer eisen en

wensen een overheidsorganisatie opneemt, hoe duurder de dienstverlening wordt. Hierover zegt hij het volgende: “Er zijn eisen die ik moet stellen aan een product ten aanzien van zorgvuldigheid, verantwoording, documentatie en beveiliging. Maar hoe meer je daaraan toevoegt hoe duurder het product wordt. Als je handig op de markt wil opereren is het de truc om binnen de eisen die jij hebt zo min mogelijk randvoorwaarden te stellen. Het project SPEER kost een hoop geld en inspanning en dan moet je zorgen dat de randvoorwaarden die je daarvoor hebt zo ruim mogelijk worden geïnterpreteerd. Dan moet je proberen je in de aanbesteding zo min mogelijk te bemoeien met de manier waarop een leverancier tot zijn prijs kan komen.” Wanneer er geen eisen zijn opgenomen in het bestek die leveranciers met offshore capaciteiten uitsluit, dan vormt de aanbestedingswetgeving een motief om te kiezen voor een leverancier met een offshorecomponent. Het wettelijk kader bepaalt hier in sterke mate welke bewegingsvrijheid partijen hebben.

7.5 Belemmeringen

In dit gedeelte van hoofdstuk zeven komen de belemmeringen aan bod die bij het onderzoek naar de offshoring bij het project SPEER aan het licht zijn gekomen. Het gaat daarbij om de belemmeringen die overwonnen zijn aan het begin van deze offshoring. Daarnaast komen de belemmeringen aan bod die ertoe hebben geleid dat Capgemini voor het onderhoud van de applicaties geen Indiase capaciteiten meer mag gebruiken. Helemaal aan het einde van dit deel volgt een paragraaf over de wetenschappelijke rationaliteit. Daar wordt ingegaan op het feit dat kennis over offshoring ontbrak voordat dit project startte. De uitkomst van beleid is in deze case namelijk niet gebaseerd op passende handelingstheorieën.

7.5.1 Economische belemmeringen

De respondent van Defensie die verantwoordelijk was voor de operationele uitvoering van het tot stand komen van de bouwstenen voor SPEER, geeft stellig aan dat offshoring bij het project SPEER economisch niet altijd gunstig heeft uitgepakt. Hij legt uit dat er bij dit project is gewerkt met een ‘black box’. Daarbij waren het ontwerp en de bouw van een applicatie van elkaar gescheiden. Dit maakt het mogelijk de applicatie bij Defensie te ontwerpen waarna het ontwerp “over de schutting wordt gegooid naar de Nederlandse marktpartij die het vervolgens naar India verstuurt.” Daar bouwden ze de applicatie om deze vervolgens weer terug te sturen naar Nederland. Vervolgens gingen Capgemini en Defensie er gezamenlijk weer mee aan de slag. Deze manier van werken is noodzakelijk bij native offshoring omdat hierdoor de klant alleen met de Nederlandse leverancier communiceert en ideaal gezien niks merkt van het feit dat de productie in een ander land plaatsvindt. De respondent van Defensie geeft aan dat hij wel degelijk heeft gemerkt dat het werk offshore werd uitgevoerd. “We hebben wel gezien dat met een ICT-project een resultaatverplichting en een black

box niet werken”, zegt hij. “Je moet iteratief bezig zijn, waarbij de ontwerpers uitgevraagd kunnen worden. Soms loop je technisch tegen dingetjes aan en dan moet je die gewoon gezamenlijk uitwerken. Over de schutting gooien werkt voor geen meter. In dat iteratieve proces wat erna kwam was de vraag: met wie praat je? Met de mensen die hier zijn. Af en toe zijn er wel mensen uit India gekomen en toen begonnen de commerciële voordelen weg te vallen. Krijg je reiskosten, verblijfskosten en noem het maar op.” Bij een resultaatverplichtend contract lijkt het logisch dat de leverancier deze kosten opvangt. Volgens de respondent lag dit anders: “Dit is heel erg moeilijk. Die kosten waren nog grotendeels voor onze rekening. Dit komt omdat je in zo’n resultaatverplichtend contract gaat kijken: is er gebouwd conform ontwerp? Of is er afgeweken van het ontwerp en is er verkeerd gebouwd. In het laatste geval zijn de kosten voor de leverancier en in het eerste geval voor ons. Dat liep door elkaar en dan krijg je een hele onzuivere situatie.” Defensie had zich van tevoren onvoldoende gerealiseerd dat er na de bouw nog allerlei extra werk gedaan moest worden. Hij legt uit hoe dit kan: “Bij ICT voldoet een product nooit 100 procent. Je moet dan iteratieslagen in en daarbij loop je tegen beperkingen aan. In die eerste bouwfase heeft Capgemini gelijk dat we niets merkten van India en die problemen heb ik daar ook niet in gezien. De producten zijn gekomen en die voldeden. Maar het gaat om de oplossing in zijn totaliteit.” Een andere respondent die alleen in de contractfase betrokken is geweest, bevestigt deze lezing: “Later pas zijn de details vastgelegd van een aparte bouw van de bouwstenen. Daar had ik zelf nooit voor gekozen, want je raakt bij de ‘black box-benadering’ de grip kwijt. Later stond ik op afstand, maar ik weet wel dat veel wat terugkomt niet voldeed.”

Taalverschillen heeft de projectorganisatie bij Defensie in deze iteratiefase, ondanks het feit dat Capgemini en LogicaCMG ertussen zaten, toch ondervonden. We laten de respondent nogmaals aan het woord. “De voertaal is natuurlijk Nederlands. We moesten om te kunnen communiceren een heleboel zaken in het Engels doen, wat een behoorlijke verzwaring in het programma was. In eerste instantie hadden we dat gelegd bij het consortium: zoek maar uit. Black box idee...als je maar met ons in het Nederlands communiceert. Maar uiteindelijk vingen wij ook een deel daarvan op.”

Het werken op twee gescheiden systemen ervoer hij ook als nadelig en dit bracht kosten met zich mee. Zo zorgden de gescheiden systemen voor extra testkosten. “De data konden we pas later inbrengen en daardoor hadden we een dubbel testtraject. In India testen ze het puur technisch, maar dan moet het functioneel ook nog getest worden. Delen moet je dan weer overdoen want zonder data test je eigenlijk niks. Dat waren Defensie-kosten.” Daarnaast kost het overzetten van de informatie van het ene naar het andere systeem veel tijd en daarmee geld.

Ten slotte wijst de respondent erop dat zijn organisatie te weinig kennis van de applicaties heeft opgedaan om later het beheer zelf goed te kunnen doen. “Die prijs betalen we nu en is een groot nadeel als je kijkt naar de beheerfase. Kennis opdoen is noodzakelijk om zo kort mogelijk afhankelijk te zijn van andere partijen. Dan wordt het op termijn in de exploitatie goedkoper. Dat soort zaken hadden we niet meegenomen in de kosten.” In het vervolg van het project laat hij dan ook Defensie-

personeel meelopen bij de leverancier om ze deze kennis in het vervolg van het project wel te laten opdoen. Iets wat door de afstand bij offshoring niet zo snel te realiseren is en bovendien bij een native dienstverlening ook niet de gebruikelijke manier van werken is.

De door de respondent van Defensie geconstateerde economische belemmeringen hebben hem onder andere doen besluiten in de rest van het project geen offshoring meer te willen. Volgens hem is het alleen geschikt om toe te passen wanneer er sprake is van een 'groene weide'. Hiermee bedoelt hij het bouwen van een geheel nieuwe applicatie zonder het inpassen in bestaande applicaties of processen. Als daarna de implementatiefase start, heeft offshoring volgens hem te veel nadelen en vertraagt het enorm. In toekomstige contracten wil hij dan ook niet meer werken via het principe van een 'black box' maar volgens een iteratieve methode. Omdat daarbij constant contact tussen de ontwerper en de programmeur is vereist, ziet hij offshoring volgens de native vorm niet als een reële optie. Een respondent van Capgemini laat een vergelijkbaar geluid horen: "In India kan je alleen volledig beschreven applicaties laten maken. Daar waar je in Nederland nog intelligentie van de klant nodig hebt om te bepalen of je links of rechts moet, dan heb je interactie nodig. En dan is offshoring minder geschikt."

De uitspraken van deze respondenten roepen een aantal vragen op. Had Defensie deze extra kosten in de iteratiefase niet kunnen ondervangen door dit in het contract op te nemen? Het is niet gebruikelijk om kosten in de iteratiefase aan het begin van een project in een contract op te nemen. Het is bijna onmogelijk om iteratiekosten bij ICT-projecten in te schatten. Het is ook logisch dat extra wensen en eisen voor rekening van de klant komen.

Hebben deze extra kosten in de iteratiefase de loonkostenvoordelen van offshoring teniet gedaan? Op deze vraag kan de respondent van Defensie geen antwoord geven. "Er is een resultaatverplichtend contract gemaakt, dus daar heb ik geen zicht op." Omdat bij ICT-projecten nooit 100 procent duidelijk is wat de totale kosten zullen worden, is deze vraag van tevoren ook nauwelijks te beantwoorden. Het feit dat dit een resultaatverplichtend contract is maakt het niet aannemelijk dat hierdoor de loonkostenvoordelen teniet zijn gedaan. Het resultaat waarin de offshoring zat is immers opgeleverd voor de prijs die is afgesproken.

Ten slotte rest de vraag: zijn dit geen belemmeringen die in een uitbesteding zonder offshoring ook grotendeels spelen? Bij uitbestedingen in Nederland wordt ook vaak volgens de 'black box' manier gewerkt. Verschil met native offshoring is dat er in de iteratiefase veel direct contact tussen klant en ontwerper mogelijk is. Bij native offshoring zit daar in principe de Nederlandse leverancier tussen en direct contact met India is daarbij niet gebruikelijk. In paragraaf 7.3.1 werd al aangegeven dat beleidsbeslissers bij Defensie de offshoring zien als Capgemini-aangelegenheid. Maar de operationele uitvoering bij Defensie merkte de offshoring dus wel degelijk. De respondent geeft aan de offshoring in de bedrijfsvoering als belemmerend te ervaren. Dat de kosten ook daadwerkelijk hoger zijn, is niet aannemelijk. Bij het werken volgens een 'black box' met een uitbesteding binnen Nederland volgt er namelijk ook een iteratiefase die geld kost. Binnen Nederland kan er echter voor gekozen worden om

niet volgens deze methode te werken, bij native offshoring is dit niet het uitgangspunt. Het zou alleen kunnen als Defensie de communicatie met India zelf zou voeren. Dan is er niet echt sprake meer van native offshoring waarbij de leverancier het management van de offshoring volledig opvangt. Met beleidsbeslissers die offshoring als een beslissing van de leverancier zien, is en was dit in het project SPEER geen optie. Wanneer Defensie echter meer directe communicatie zou eisen met Indiase ontwikkelaars, dan is dit volgens een Capgemini-respondent heel goed mogelijk. De operationele respondent van Defensie geeft wel duidelijk aan dat deze belemmeringen niet spelen bij de bouw van een geheel nieuwe applicatie. Alleen het gebrek aan kennis over de applicatie voor het beheer ervan blijft ook voor deze fase een aandachtspunt.

Twee zaken blijken duidelijk uit het voorgaande. Allereerst centreert deze discussie zich rond de afweging tussen kostenbesparingen en transactiekosten. Deze economische rationaliteit draait ook hier om de afweging tussen kosten en baten. Dat Defensie deze balans pas achteraf opmaakt, komt door het gebrek aan kennis vooraf. Of er nu wel of geen kosten zijn bespaard is dan ook minder relevant. Het gaat om de logica die achter deze discussie zit. Bij deze discussie komen ook de verschillende soorten ICT aan bod, waarbij een operationele uitvoerder aangeeft pure softwareontwikkeling alleen geschikt te vinden voor offshoring. Bij alle andere soorten beschouwt hij de transactiekosten, hoewel hij deze niet zo noemt, als te hoog.

Ontbreken van twee belemmeringen

Ter afsluiting van deze paragraaf gaat deze scriptie nog kort in op het feit dat twee in het algemene onderzoeksgedeelte genoemde belemmeringen bij Defensie niet lijken te spelen. In paragraaf 6.4.1 werd er door respondenten op gewezen dat overheden zich voornamelijk richten op Nederland en niet gewend zijn om internationaal te opereren. Daarbij kwam een respondent aan het woord die al aangaf dat Defensie deze ervaring wel heeft. Defensie-respondenten geven dat ook aan wanneer het gaat om de offshoring bij SPEER. Een citaat van een van hen geeft mooi de essentie weer: “We zijn gewend om met internationale contracten te werken. Ook tanks komen meestal uit het buitenland. Een groot deel van Defensie-personeel is continu in het buitenland en of de software in een gebouw in India wordt gebouwd of hier maakt me niet uit. We zetten mensen jaren in voor projecten in het buitenland.” In de alinea hiervoor werd ingegaan op het feit dat bij een native offshoring de communicatie door het kantoor in Nederland wordt opgevangen. Iteratief werken is gebaat mij meer directe communicatie, zo was de constatering. De hier geciteerde respondent ziet daarin ook geen operationele problemen. “Desnoods sturen we een ‘liaison officier’ die drie jaar naar India gaat. Er zijn er genoeg die dat willen. Kan ik ook eens naar India, want daar ben ik zelf nog niet geweest voor Defensie.” Bij Defensie speelt de belemmering van het ontbreken van internationale ervaring en contacten duidelijk niet.

Respondenten gingen ten slotte ook in op de rol van standaardwerk bij dit project. Ze geven aan dat het speerpunt van SPEER was om over alle krijgsonderdelen heen de standaard SAP-programmatuur

in te voeren. Om zo een wildgroei van 600 applicaties terug te brengen tot een handvol. Bij het produceren van de bouwstenen stond gestandaardiseerd en fabrieksmatig werken centraal, waarbij offshoring daardoor tot een logische mogelijkheid behoorde. Volgens een Capgemini-respondent is de overgang van een veelvoud aan maatwerk naar standaarden een belangrijke ‘driver’ om offshoring in te zetten. De maatwerkbelemmering speelde dus ook niet bij dit project.

7.5.2. Politieke belemmering

“Wat vindt u van het argument dat er hierdoor Nederlandse overheidsbanen indirect naar het buitenland verdwijnen?” was een vraag die in dit onderzoek aan respondenten werd gesteld. Een beleidsbeslissers van Defensie laat zich hier helder over uit: “Dat zou betekenen dat de overheid ook geen buitenlandse auto’s meer mag kopen. Als ik kijk wat er in Nederland besteed wordt aan dit project dan gaat maar een relatief gering gedeelte naar het buitenland. Dat argument heeft voor mij geen doorslaggevend karakter.” Volgens hem is de politiek hierin ook niet geïnteresseerd, zolang het project op schema loopt, de organisatie de aanbestedingswetgeving netjes volgt en er geen juridische problemen ontstaan door gemaakte fouten.

Enkele respondenten van Capgemini geven aan wel politieke gevoeligheid te hebben ervaren. Dit zit hem niet in het werkgelegenheidsargument maar in het vermijden van risico’s. Zo zegt er één: “Ze hebben op alle aspecten die relevant zijn voor het nemen van die beslissing uitgebreid, zorgvuldig en ter plekke met de juiste disciplines, met vertegenwoordiging vanuit de MIVD, naar al die onderwerpen gekeken. Daarnaast wilden ze alleen een klein stukje met duidelijk afgebakende type werkzaamheden offshore laten uitvoeren. Ze hebben een enorm gedegen en zorgvuldig besluitvormingstraject doorlopen. Daarmee ook blijkt gevend van de binnen Defensie-context politieke gevoeligheid van het onderwerp.”

In de discussie over het stoppen met de offshoring merkt deze respondent op dat “in vergelijking met de commerciële sector prijsvoordelen minder belangrijk zijn dan de kwaliteit. De consequentie van het stoppen van de offshoring bij SPEER was een aanzienlijk bedrag. Geld is een rekeneenheid, maar geen drijfveer zoals kwaliteit.”

De politieke belemmering dat overheidsorganisaties sterk risicomijdend handelen is dus zichtbaar. Pas wanneer alle risico’s op het gebied van veiligheid dichtgetimmerd zijn, begint het kostenargument te spelen. Nu dit risico in de nieuwe situatie groter wordt door het werken op één netwerk verschuift het kostenargument ook naar de achtergrond door de druk van deze politieke rationaliteit.

7.5.3 Juridische belemmering

Ministeries moeten zich zoals in hoofdstuk zes werd aangegeven houden aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR). Dit zijn de minimumeisen voor het te ontwikkelen veiligheidsbeleid in een ministerie. Defensie heeft dan ook zijn eigen veiligheidsbeleid vastgesteld. De Algemene Beveiligingseisen voor Defensie-Opdrachten (ABDO) staan centraal bij dit soort projecten van Defensie. Ten tijde van deze offshoring werd gebruikgemaakt van de ABDO 2002 en inmiddels werken ze met een 2006-versie. In de ABDO 2002 staat tot in details hoe er met veiligheid van verschillende soorten informatie omgegaan moet worden. Veiligheidsaspecten zijn hiermee juridisch vastgelegd en verplichten Defensie om hiernaar te handelen. Om groen licht te kunnen geven voor het verplaatsen van de werkzaamheden had de projectorganisatie van Defensie toestemming nodig van de MIVD. De MIVD controleert en controleerde of de manier van werken conform de ABDO is en was. Dit staat ook vastgelegd in dit document: “Namens de Minister van Defensie voert de MIVD controle uit op de naleving van deze beveiligingseisen.”

Alle respondenten wijzen erop dat in eerste aanleg de ABDO-veiligheidseisen van Defensie de belangrijkste belemmering vormden om Capgemini en LogicaCMG toe te staan om werkzaamheden in India te laten uitvoeren. Uit het reisverslag van het consortium blijkt duidelijk dat de veiligheid het centrale aandachtspunt was. In punt 2.3 *Aandachtspunten bij offshore* van dit reisverslag zijn de eerste vier punten veiligheidsonderwerpen: “1. Technische Security aspecten: eventuele koppeling van systemen, gebruik van gerubriceerde data, afscherming van netwerken, toegangsbewaking en sabotage ook op de langere termijn. 2. Persoonlijke Security aspecten: screening van medewerkers & retentie. 3. Overdracht en communicatie tussen Nederland en India. 4. Welk type werk wel of niet in India.”

Om deze controle uit te voeren werd er in het voorjaar van 2005 een reis gemaakt naar de vestigingen van Capgemini en LogicaCMG in India. In het reisverslag van het consortium staat te lezen dat er hoge functionarissen van Defensie, het MIVD en diverse vertegenwoordigers van LogicaCMG, Capgemini en SAP Nederland tot het reisgezelschap behoorde. Volgens een respondent van Capgemini ging de MIVD tijdens deze reis zeer grondig te werk. We laten deze persoon aan het woord: “Gedurende dat traject zochten ze steeds naar hoe dichtgespijkerd mogelijk we de verbinding tussen India en Nederland konden maken. Op een gegeven moment gingen ze daar zo ver in dat er niks buiten de harde schijf kon komen. Dan is het inderdaad ontzettend goed beveiligd maar de info moet eruit kunnen komen. Anders kan je beter niet offshoren. Het MIVD keek hoe goed ze de risico's konden wegnemen en daarbij was de basishouding dat alle data buiten Nederland een risico was. Toen ik in het vliegtuig zat, was het eerste wat ik kreeg een dikke bijbel van 500 a4. Alle risico's binnen het werkveld in India stonden beschreven: politiek, economisch, rampen... alles. Of ik dat als vliegtuiglitteratuur kon doornemen.” De toentertijd betrokken MIVD'er geeft ook aan alle mogelijke risico's in kaart te hebben gebracht. Zo voerde hij in Nederland gesprekken met mensen over de

veiligheid in India en bezocht hij meerdere plaatsen in het land “om een indruk te krijgen wat India op algemeen veiligheidsgebied betekende.”

De respondent van het MIVD geeft aan dat hij twee keer in India is geweest. De eerste, hiervoor genoemde reis, was een ‘factfindingmissie’ waarbij de mogelijkheden werden verkend. Op basis hiervan stelde de MIVD eisen aan de manier van werken, die het in een ‘verificatiemissie’ een jaar later controleerde op de juiste implementatie. Pas toen deze verificatie met succes had plaatsgevonden, startte het werk in India.

Het werken op gescheiden ICT-omgevingen vormde de basis voor de goedkeuring door het MIVD. De ontwikkelomgeving werd afgescheiden van de operationele Defensie-omgeving. De op de ICT-omgeving in India geschreven applicaties moesten daarom daarna worden gekopieerd naar de Defensie-omgeving. Zo konden de Indiërs niet bij gevoelige informatie komen. Daarnaast eiste de MIVD aanvullende procedures om te voorkomen dat Aziatische werknemers zich later alsnog toegang konden verschaffen tot gevoelige informatie. De respondent van de MIVD legt uit welk risico hierin zit: “Bij het ontwerpen van een systeem bouw je software en regel je processen waarmee je in de toekomst kunt besturen. Als iemand in het ontwerpproces al bepaalde kunstjes gaat flikken die de opdrachtgever niet in de gaten heeft dan kan deze persoon het misschien zo krijgen dat hij of zij, ondanks dat je niet direct tijdens de ontwikkeling in de operationele omgeving kan komen, wanneer die software operationeel wordt langs een achterdeur een verbinding eventueel open kan zetten. Om dat te voorkomen, of zo goed mogelijk in de hand te houden, want het 100 procent dichttimmeren kan meestal niet, hadden we aanvullende eisen over wat men in India nu daadwerkelijk voor ons ging doen.” De respondent realiseert zich dat 100 procent veiligheid niet mogelijk is. “Een werkstation kun je 100 procent beveiligen door hem in beton te storten. Mag je daarna proberen ermee te werken. Er bestaat altijd een bepaald restrisico. Wij zeiden: als men voldoet aan alle eisen en er zou in de toekomst toch blijken dat er ergens een gat zit, dan neemt de MIVD in de taak van toezichthouder de verantwoordelijkheid en zouden we ook in beschermende zin voor de producent gaan staan.”

De eisen zijn ter plaatse praktisch ingevuld. “Er is wettelijk vastgelegd dat er een zekerheid verkregen moet worden ten aanzien van veiligheidsaspecten. De praktische invulling vloeit voort uit die wettelijke taak en dat vullen we in zoals het het best past bij wat op een bepaald moment speelt. Daar waar die contracten niet zijn moet je zelf een oplossing zoeken en dan praat je niet meer over wettelijke vastgelegde procedures, maar gewoon over creatief omgaan met de situatie.” In India zagen Defensie en de MIVD dan ook oplossingen voor andere klanten die ze ook voor dit project als mogelijke oplossing zagen voor veiligheidsissues. De respondent van Capgemini die zich vanuit de leverancier bezighield met veiligheid ziet dan ook weinig verschil met klanten uit het bedrijfsleven. “Die ABDO is een procedureel document dat bepaalde zaken probeert te borgen. Daar ga je als kwaliteitsmanagers precies hetzelfde mee om en er zit eigenlijk geen verschil in met eisen en documenten in het bedrijfsleven. Banken hebben ook te maken met persoonlijke gegevens die over en

weer moeten en die zijn ook gebonden aan strikte regels. Het enige verschil is dat het bij Defensie wat stringenter was.”

De MIVD-respondent noemt in het interview nog enkele voorbeelden van deze praktische invulling van de ABDO-regels. Zo werd de werkruimte waar Indiërs Defensie-applicaties schreven fysiek afgescheiden van de rest van de werkvloer. Telefoons en alle andere elektronische apparatuur mochten niet mee naar binnen en er was een gecontroleerde toegang waar het personeel een toegangspasje diende te laten zien. De MIVD eiste dat al dit personeel een screeningprocedure doorliep. Hierin zat een moeilijke hobbel die overwonnen moest worden. Met veel landen heeft Nederland een zogenaamd ‘Memorandum of Understanding’. Op basis van een dergelijke afspraak neemt de veiligheidsdienst van een ander land de verificatie van veiligheid en de screening van personeel over. Met India bestaan deze afspraken niet en bovendien wordt daar de screening door commerciële bedrijven gedaan, iets wat in Nederland ondenkbaar is. Hier ging de MIVD ook praktisch mee om: “Uiteindelijk zijn we op locatie bij de firma’s die de screening deden op bezoek geweest en hebben we gesprekken gevoerd. Daar stelden we vast dat de screening met voldoende waarborgen werd omgeven om een betrouwbaar resultaat te krijgen.” Dat de MIVD niet eiste dat dit zoals gebruikelijk door een staatsorgaan werd gedaan, hangt samen met het voor dit project vastgestelde veiligheidsniveau. De MIVD-respondent geeft uitleg: “Departementaal vertrouwelijk, staatsgeheim/confidentieel, staatsgeheim/geheim, staatsgeheim/zeer geheim zijn de vier ABDO veiligheidsniveaus. Dit project zat op departementaal vertrouwelijk. Het eerste stapje en die is niet heel erg heftig. Onder die condities kon het.” In de ABDO is ook per niveau vastgelegd welke eisen gelden. Waarbij er logischerwijs bij het hoogste niveau de meeste beveiligingseisen gelden.

Doordat er in het project nu een nieuwe fase is aangebroken waarbij er toevoegingen en onderhoud aan het systeem moeten plaatsvinden, kunnen er vanwege veiligheidseisen geen offshore werkrachten meer ingezet worden. De Indiërs zouden daarvoor namelijk niet meer in een aparte omgeving werken, maar directe toegang tot de Defensie-omgeving krijgen. Door de nabijheid van data stijgt het veiligheidsniveau en voldoet een screening op deze manier niet meer. Ook ten aanzien van andere veiligheidsaspecten kan de MIVD voor een hoger niveau extra eisen stellen. Bijlage B van de ABDO gaat specifiek in op *IT betrouwbaarheidseisen beveiliging bijzondere informatie*. Deze bijlage zoekt volgens het document “aansluiting bij een binnen de Nederlandse industrie breed geaccepteerde benadering, namelijk die van de Code voor Informatiebeveiliging (CVIB).” Deze bijlage B vormt de basis voor de besluiten die over continuering van de offshoring werden genomen. Maar omdat er niet specifiek op offshoring wordt ingegaan, is er ruimte voor discussies over interpretatie van de regels. De inleiding van de ABDO stelt deze interpretatieruimte ook vast: “Deze beveiligingseisen en bepalingen kunnen worden gewijzigd of aangevuld indien de nationale of internationale omstandigheden dit noodzakelijk maken.” Respondenten bevestigen immers ook dat er creatief met de regels werd omgegaan omdat ze niet altijd praktisch toepasbaar waren op de Indiase situatie. Hier en daar werden er ook extra eisen gesteld die niet in de ABDO stonden opgenomen. Dat

toont aan dat juridische context kaders schept waarbinnen handelen plaatsvindt, maar geen absolute grenzen aangeeft. Wanneer een juridische belemmering genomen moet worden lijkt goede wil een belangrijke voorwaarde.

Defensie stelt zich niet actief op in de wens van de leveranciers om in deze nieuwe fase ook offshoring toe te passen. Zo reageert een beleidsbeslissers als volgt op een vraag naar zijn gedachten over een vervolg van offshore-activiteiten: “Ik denk niks. Ik controleer het alleen en neem aan dat Capgemini een keer met een voorstel komt. En dan hoor ik het wel.”

7.5.4 De wetenschappelijke rationaliteit

De kennis over dit onderwerp was bij Defensie voor de start van het project minimaal. Het is de operationele uitvoering volgens een respondent inhoudelijk ‘overkomen’. Hij vervolgt zijn punt: “Kijk nu hebben we een heleboel kennis opgedaan, maar zo’n overheidsorganisatie is niet ingericht om dit soort programma’s te draaien. Daarom moeten we ook inhuren. Ja offshoring... ik had er wel eens in de krant over gelezen. Maar dat was het dan ook. Ik had me er verder nooit in verdiept. Dan komt dat ineens op tafel en dan laat je je toch leiden door de adviezen van degenen die er verstand van hebben. Zo simpel is het.” De respondent geeft dan ook aan dat hij met de kennis van nu toen waarschijnlijk een ander besluit had genomen en anders met het thema offshoring was omgegaan. Een ‘black box’-werkwijze wil hij zoals eerder aangegeven niet meer en dit had waarschijnlijk de offshoremogelijkheden voor Capgemini en LogicaCMG verkleind. In dit geval leidde een gebrek aan kennis dus juist tot offshoring. Maar de respondent gaf ook aan dat hij in de toekomst offshoring in het geval van een ‘groene weide’ niet zou uitsluiten. Wanneer er meer kennis is, waar wetenschappelijk onderzoek logischerwijs aan zou bijdragen, kan een organisatie als Defensie in de toekomst offshoring bewuster wel of niet tot de mogelijkheden laten behoren. Een beleidsbepaler wees erop dat Defensie op dit moment geen onderzoek doet naar offshoring. “Wij doen aan sourcingstrategieën. Wat gaan we wel en wat gaan we niet outsourcen? Daar speelt offshoring geen rol in.” Dit is natuurlijk geheel in lijn met zijn standpunt dat de leverancier beslist of de software zijn oorsprong in het buitenland vindt.

7.6 Conclusie

In deze conclusie wordt antwoord gegeven op deelvragen 4, 4A en 4B. *Hoe vindt besluitvorming over offshoring van ICT door overheidsorganisaties plaats?* Uit het onderzoek naar de case SPEER blijkt dat doordat offshoring niet was uitgesloten in het bestek het daardoor bij dit project tot de mogelijkheden heeft behoord. De prijs van het consortium is er van tevoren op gebaseerd zonder dat

het ministerie van Defensie hiervan wist. Pas later is er met Defensie over gesproken. Uit dit onderzoek blijkt dat het ministerie is verrast door deze gang van zaken.

Er is geen eenduidigheid over wie voor de extra kosten was opgedraaid wanneer deze offshoring niet door had kunnen gaan. Hier en daar blijkt dat dit niet geheel ongevoelig ligt. Opvallend is wel dat Defensie de kosten van de reis voor zijn rekening nam. Dat deze offshoring uiteindelijk doorgang vond, schrijven respondenten op het conto van individuele beslissers en hun visie op de bedrijfsvoering.

Wat zijn bij deze besluitvorming motieven voor offshoring van ICT bij overheidsorganisaties? Uit het onderzoek blijkt dat bij de case de economische rationaliteit van kosten en baten de motieven voor offshoring oplevert. Kosten, capaciteit en kwaliteit zijn motieven geweest om te kiezen voor offshoring bij het project SPEER. Uit de juridische rationaliteit levert de Europese aanbestedingswetgeving een overheidsspecifiek motief op. Deze wetgeving bepaalt dat wanneer de van tevoren opgestelde criteria offshoring niet uitsluiten, het tot de mogelijkheden behoort van de leverancier en de overheidsorganisatie hierdoor verrast kan worden.

Op welke belemmeringen stuit offshoring van ICT bij overheidsorganisaties? Vanuit de economische rationaliteit is bij deze case zichtbaar dat allerlei transactiekosten voor belemmeringen zorgen. Defensie geeft aan in deze kosten-batenafweging alleen softwareontwikkeling geschikt te vinden voor offshoring. Opvallend is daarnaast dat de belemmering van het ontbreken van internationale ervaring en het maatwerkargument bij deze case niet lijkt te spelen.

De politieke rationaliteit zorgt ervoor dat er een sterkere focus is op het vermijden van risico's en het zorgdragen voor kwaliteit. Geld is daarbij van ondergeschikt belang. Daardoor is er ook op andere onderdelen als beheer van de applicaties niet voor gekozen om door te gaan met de offshoring, omdat de veiligheidsrisico's als te groot worden beschouwd, terwijl het hierbij om een aanzienlijk bedrag ging. Het werkgelegenheidsargument speelt echter totaal geen rol van betekenis en vormt geen belemmering om werk bij dit project in het buitenland te laten uitvoeren.

De ABDO levert belemmeringen op die bij de softwareontwikkeling voor het project SPEER met de nodige inspanning zijn overwonnen. Voor de nieuwe fase van beheer houden deze belemmeringen offshoring voorlopig tegen. De procedure voor informatiebeveiliging vormt een juridische belemmering. Maar hier lijkt vooral sprake van het recht in een instrumentele functie. Zo ging de MIVD namelijk pragmatisch om met deze beveiligingseisen omdat deze organisatie bij de praktische invulling 'creatief omging met de situatie'.

Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat er bij het in dit project gevoerde beleid ten aanzien van offshoring geen gebruikgemaakt is van wetenschappelijke kennis over dit onderwerp. Hierdoor is Defensie sterk afgegaan op de leverancier. Defensie heeft zich wel verdiept in sourcingstrategieën en vindt daarbij offshoring niet relevant.

8. Analyse en conclusie

8.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk van *Offshoring van ICT door overheidsorganisaties. Motieven en belemmeringen bij overheidbeslissingen* worden de belangrijkste bevindingen gepresenteerd. De empirische resultaten uit de case worden daarbij afgezet tegen de empirische resultaten uit het overheidsbrede onderzoeksgedeelte. Met deze analyse van beide onderzoeksgedeeltes wordt antwoord gegeven op hoofdvraag: *Welke motieven en belemmeringen beïnvloeden overheidsbeleidsbeslissingen over offshoring van ICT?* Voor deze analyse gaat dit laatste hoofdstuk eerst in paragraaf 8.3.1 in op de wijze waarop besluitvorming plaats vindt. Vervolgens krijgen in de twee paragrafen hierna de motieven en belemmeringen die voortkomen uit de verschillende rationaliteiten aandacht. Daarna wordt er in de conclusie gereflecteerd op deze strijd tussen rationaliteiten bij overheidsbeleidsbeslissingen over offshoring van ICT. Hiermee verklaart deze scriptie de ogenschijnlijk opmerkelijke uitkomst van beleidsbeslissingen over offshoring van ICT. Hierbij worden de drie vormen van offshoring afzonderlijk behandeld. Deze scriptie sluit af met enkele aanbevelingen en suggesties voor vervolgonderzoek.

Voor dat we overgaan op de analyse van de empirische resultaten en daarmee het antwoord op deelvragen 4, 4A en 4B wordt in de komende paragraaf eerst antwoord gegeven op de eerste drie literatuur deelvragen. Deze antwoorden bepalen het onderzoeksdomein en het theoretisch kader van dit onderzoek. Aan het einde van dit hoofdstuk worden een conclusie getrokken en aanbevelingen gedaan. Daarmee krijgt deelvraag vijf *Wat betekent dit voor toekomstige besluitvorming rond sourcing/offshoring van ICT bij de overheid?* een passend antwoord.

8.2 Onderzoeksdomein en theorie

8.2.1 Sourcing ICT bij de overheid

Wat moet onder sourcing van ICT bij de overheid worden verstaan? is de eerste deelvraag van dit onderzoek. De rijksoverheid heeft de laatste jaren aandacht besteed aan het anders organiseren van de overheid. Het thema sourcing heeft hierbij ook de nodige aandacht gekregen. Overheden concentreren zich vooral op het bundelen van taken en processen in Shared Service Centra en besteden ook uit aan de markt. Maar hierin zijn ze relatief terughoudend en zoeken ze vaker intern de oplossing.

Voor specifiek ICT is dit beeld hetzelfde: overheden zijn terughoudend in het uitbesteden van ICT. Toch zien veel beslissers de voordelen hiervan in en komt het steeds meer voor. Vooral kostenbesparingen worden hierbij genoemd als belangrijk motief. Schattingen van de kosten van ICT

bij de rijksoverheid lopen uiteen van 2,1 tot maar liefst 9 miljard euro. Er is onvoldoende zicht op uitgaven en daarnaast vindt er veel verspilling plaats door mislukkingen tijdens projecten.

8.2.2 Offshoring van ICT

De tweede deelvraag van dit onderzoek luidt: *Wat is offshoring van ICT?* Offshoring is een uitdrukking van globalisering. Dit proces is al eeuwen aan de gang en in de tweede helft van de twintigste eeuw in een stroomversnelling gekomen. Twee aspecten zijn voor offshoring van ICT van groot belang geweest: vrijhandel en technologische ontwikkelingen. Vrijhandel zorgt ervoor dat vrij verkeer van diensten mogelijk is en de technologie maakt het mogelijk om bijvoorbeeld ontwikkelde software vanuit de hele wereld direct te kunnen ontvangen. Dit heeft ertoe geleid dat veel bedrijven ICT-werk in lagelonenlanden laten uitvoeren. Daarvoor is de ene soort ICT-werk geschikter dan de andere. Vooral softwareontwikkeling en helpdeskwerk worden offshore uitgevoerd, beheer veel minder vaak en consultancy blijft meestal in eigen land. Ook binnen bijvoorbeeld softwareontwikkeling is de ene taak geschikter voor offshoring dan de andere. Net als ICT is offshoring een containerbegrip en kunnen we het onderscheid maken tussen captive, native en foreign offshoring. Elke vorm heeft zijn eigen voor- en nadelen.

8.2.3 Rationaliteiten bij overheidsbeslissingen

Bij overheidsbeslissingen spelen niet alleen economische afwegingen. *Welke verschillende rationaliteiten beïnvloeden overheidsbeslissingen?* is deelvraag drie. Naast de economische rationaliteit onderscheidt Snellen (1987) de politieke, de juridische en de wetenschappelijk rationaliteit. Deze rationaliteiten zijn autonoom en vertegenwoordigen verschillende levenssferen en waarden. Het zijn gesloten stelsels van criteria die niet onder één noemer gevat kunnen worden. Daarbij zijn ze imperialistisch van karakter en voeren ze onderling strijd. De balans die hierbij ontstaat, bepaalt de uitkomst van beleid. De spanning tussen de rationaliteiten is iets waarmee in de bestuurspraktijk creatief dient te worden omgegaan.

De economische rationaliteit van offshoring is een kosten-batenafweging. Wanneer de transactiekosten te hoog zijn ten opzichte van de kostenvoordelen dan is native en foreign offshoring niet economisch rationeel. Bij captive offshoring is de afweging dezelfde maar heetten deze kosten geen transactiekosten omdat er sprake is van één en dezelfde organisatie.

8.3 Analyse

Deze analyse verbindt de uitkomsten van het overheidsbrede onderzoeksgedeelte met de casestudy naar het project SPEER van Defensie. Hiermee wordt ook een antwoord gegeven op empirische deelvragen 4, 4A en 4B. Omdat er bij SPEER ging om native offshoring wordt in deze analyse alleen ingegaan op deze vorm van offshoring. In de conclusie die hierna volgt, komen ook de andere twee vormen aan bod.

8.3.1 Besluitvorming

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag vier *Hoe vindt besluitvorming over offshoring van ICT door overheidsorganisaties plaats?* Hoofdstuk zes en zeven gaven ieder hun eigen antwoord op deze vraag en hier verbinden we deze.

De case SPEER sluit aan bij de constatering uit het overheidsbrede onderzoek dat offshoring bij overheidsorganisaties geen thema is. Bij Defensie zijn ze vooral bezig met uitbesteding en functioneert de projectorganisatie daarin als een regieorganisatie. Ook uit het overheidsbrede onderzoek blijkt dat overheidsorganisaties over het algemeen in een sourcingfase zitten waarin het bewust nadenken over offshoring niet aan de orde is. Defensie geeft ook duidelijk aan hier niet over te willen nadenken en legt de verantwoordelijkheid bij de leverancier.

Bij SPEER is er volgens de aanbestedingswetgeving gekozen voor het consortium Capgemini/LogicaCMG. Doordat er in het bestek geen uitsluitende eisen stonden, baseerde het consortium de prijs op basis van offshorecapaciteiten. Dit sluit aan bij de constatering in het overheidsbrede onderzoeksgedeelte dat de Europese aanbestedingswetgeving beslissingen over offshoring indirect bepaalt. Defensie moest deze keuze maken op basis van zijn criteria en de aanbieding van het consortium die hierop aansloot. Het ministerie was vervolgens duidelijk verrast door het feit dat het consortium werk in India wilde laten uitvoeren en moest vervolgens reactief handelen. Defensie organiseerde daarom een veiligheidsreis en gaf daarna het groene licht. Dit sluit aan op het feit dat overheden andere prioriteiten hebben en zich niet met het thema bezighouden. De constatering uit het overheidsbrede onderzoek dat iedere organisatie zijn eigen beslissingen neemt is ook bevestigd door deze case. Defensie heeft deze veiligheidsreis immers uit eigen zak betaald en de MIVD heeft ter plaatse een praktische invulling gegeven aan de veiligheidseisen. Dit was noodzakelijk omdat verdragen hiervoor tussen India en Nederland ontbreken.

Uit de casestudy blijkt ook dat wanneer overheidsorganisaties zich laten overvallen door offshoring, ze in lastige discussies over kosten verzeild kunnen raken. Capgemini is immers van mening dat deze kosten voor rekening van Defensie komen en het ministerie ziet dit als de verantwoordelijkheid van de leverancier.

8.3.2 Motieven

Wat zijn bij deze besluitvorming motieven voor offshoring van ICT bij overheidsorganisaties? is deelvraag 4A van dit onderzoek. De motieven voor offshoring door overheidsorganisaties zijn grotendeels dezelfde als in het bedrijfsleven en komen voort uit de *economische rationaliteit*. De motieven zijn kostenbesparingen, ruime en flexibele capaciteit en kwaliteitsverbeteringen. Bij het project SPEER heeft voornamelijk de leverancier deze voordelen benadrukt. Voor Defensie-beslissers was de afweging simpel: geëiste kwaliteit tegen de goedkoopste prijs. In deze aanbesteding bleken ze daardoor uit te komen bij een leverancier die gebruikmaakt van offshoring. Het motief is dus geld en kwaliteit om te kiezen voor een leverancier. Het overheidsbrede onderzoek toont aan dat de capaciteit in Nederland voorlopig de vraaggroei niet kan bijhouden. Wanneer op wat voor manier dan ook offshoring in aanbestedingen wordt uitgesloten kan dit leiden tot hogere kosten voor de desbetreffende overheidsorganisatie. In het uiterste geval kan een krapte op markt van ICT-personeel er zelfs toe leiden dat grote projecten niet uitgevoerd kunnen worden zonder offshoring. Als een overheidsorganisatie als Defensie een groot ICT-project wil draaien dan moet hij zagezegd volgens een Defensie-respondent zo min mogelijk aanvullende eisen stellen om dit zo snel en goedkoop mogelijk te kunnen doen. Daarbij is offshoring geen doel op zichzelf, maar eventuele vruchten van native offshoring, zoals de genoemde smeerolie in meerwerkdiscussies, worden met alle liefde geplukt.

Vanuit de *juridische rationaliteit* komt één overheidsspecifiek motief voor offshoring voort. In de aanbestedingsprocedure zit in zichzelf een motief om voor een leverancier met offshoring te kiezen. Zonder beperkende criteria die offshoring vooraf uitsluiten en bij gelijke kandidaten, afgezet tegen de criteria in het bestek, moet een overheidsorganisatie voor de goedkoopste aanbieder kiezen. Als een aanbieder zijn offshorecapaciteiten daarin heeft meegerekend, dan is dat volgens de regels niet relevant. Dit was ook zichtbaar bij het project van Defensie.

8.3.3 Belemmeringen

Deelvraag 4B van dit onderzoek *Op welke belemmeringen stuit offshoring van ICT bij overheidsorganisaties?* wordt in deze paragraaf beantwoord.

De *economische rationaliteit* centreert zich bij offshoring rond de vraag naar kosten en baten. De kosten zijn in dit geval transactiekosten. De in het overheidsbrede onderzoeksgedeelte geconstateerde belemmeringen als de hoeveelheid standaardwerk en het gebrek aan internationale ervaring brengen dergelijke kosten met zich mee. Deze specifieke belemmeringen speelden bij de case SPEER niet, maar ook daar wijzen respondenten op het bestaan van transactiekosten van offshoring. Hoewel het niet duidelijk is of deze nu door offshoring zijn veroorzaakt, worden ze hier wel aan toegeschreven en geeft een Defensie-respondent aan alleen pure softwareontwikkeling als geschikt te beschouwen voor offshoring.

Overheidsorganisaties hebben weinig ervaring met outsourcing en zeker met offshoring vanwege de sterke focus op kwaliteit in plaats van op kosten. Vanuit de *politieke rationaliteit* komt voort dat beleid aanvaardbaar moet zijn. Daarbij is het belangrijker dat er geen zaken misgaan en dit mag daarom ook wat kosten. Respondenten uit het overheidsbrede onderzoeksgedeelte wijzen hierop en ook bij SPEER zien we dat veiligheidseisen wat mogen kosten. Omdat deze eisen belangrijker zijn dan een eventuele kostenbesparing is dan ook besloten om in het vervolg van het project geen offshoring meer in te zetten. De eis dat ambtenaren in het Nederlands moeten kunnen communiceren zorgde voor kosten in het project SPEER. Dit is geen onoverkomelijke belemmering, het kost alleen wat extra geld.

Uit de *juridische rationaliteit* komt het wettelijke kader voort waarbinnen overheden beslissingen over offshoring kunnen nemen. Wetgeving over informatiebeveiliging speelt een cruciale rol bij offshoring. Hierbij bestaan er grote verschillen tussen overheidsorganisaties. Bij LNV speelt informatiebeveiliging nauwelijks een rol en bij de case SPEER stond de beveiliging centraal. Dit is ook logisch omdat informatie bij Defensie van een andere aard is dan informatie bij het ministerie van LNV. De ABDO vormde bij de offshoring bij de case SPEER het uitgangspunt voor de veiligheidsafweging. Maar ondanks deze strikte regels omtrent veiligheid bleek het mogelijk delen van de werkzaamheden in India te laten uitvoeren. Wanneer dit bij een organisatie als Defensie mogelijk is, zou dit ook kunnen gelden voor andere overheidsorganisaties.

Ten slotte zijn beleidbeslissingen over offshoring niet gebaseerd op wetenschappelijke kennis. Beleidsbepalers bij het project SPEER zien offshoring niet als relevant thema en uit het overheidsbrede onderzoek blijkt ook dat alleen outsourcing aandacht krijgt. De *wetenschappelijke rationaliteit* raakt dus wat Snellen de ‘ondergrens’ noemt. Wetenschappelijke kennis is namelijk een voorwaarde voor rationeel beleid. Bij de case SPEER is dan ook zichtbaar dat door het gebrek aan kennis beleidsbepalers werden verrast door het feit dat Capgemini werk in India wilde laten uitvoeren.

8.4 Conclusie

In de conclusie wordt gereflecteerd op het samenspel en de strijd tussen de vier rationaliteiten. Dit verklaart de uitkomst van beleid over offshoring van ICT en geeft daarmee ook aan wat de mogelijkheden voor de toekomst zijn. Daarmee start de beantwoording van de afsluitende deelvraag *Wat betekent dit voor toekomstige besluitvorming rond sourcing/offshoring van ICT bij de overheid?*, waarna dit antwoord met de aanbevelingen en het besluit wordt afgerond.

Dit gebeurt in deze conclusie aan de hand van de drie vormen van offshoring. Eerst komt captive offshoring aan bod omdat hierbij de verschillende rationaliteiten voornamelijk belemmeringen opleveren en deze optie hierdoor geen beleidsoptie lijkt te zijn. Daarna gaat deze conclusie verder met foreign offshoring wat in ons land op dit moment ook niet mogelijk lijkt te zijn. We sluiten af met native offshoring waar in het project SPEER al sprake van is geweest.

8.4.1 Captive offshoring

De captive vorm van offshoring is afgaande op deze onderzoeksresultaten geen reële mogelijkheid voor overheidsorganisaties. Er zou een juridische rechtsvorm voor een dergelijke vestiging gevonden moeten worden. Hier valt nog wel iets op te verzinnen, maar de economische en politieke belemmeringen zijn veel te groot om hier serieus over na te denken. Een dergelijke onderneming is over het algemeen alleen weggelegd voor grote multinationals. Voor een overheidsorganisatie zouden de investeringen veel te groot zijn. Lagere loonkosten worden daarmee teniet gedaan. Bovendien hebben de meeste organisaties hun ICT niet dusdanig op orde dat ze een dergelijke onderneming in goede banen kunnen leiden.

Uit de politieke rationaliteit komen ook belemmeringen voort die captive offshoring als reële mogelijkheid doen afvallen. Het draagvlak is voor een dergelijke offshoring te klein. De risico's worden als veel te groot ingeschat en het verplaatsen van een ICT-afdeling zorgt voor ontslagen die politiek gevoelig liggen. De rationaliteiten tezamen leveren dus veel belemmeringen op die ervoor zorgen dat captive offshoring geen interessante optie is.

8.4.2 Foreign offshoring

Uit dit onderzoek blijkt dat in Nederland foreign offshoring door overheidsorganisaties op dit moment ook geen reële optie is. De politieke keuze voor de Nederlandse taal is de belangrijkste belemmering voor foreign offshoring door overheidsorganisaties. Foreign offshore-leveranciers doen voornamelijk zaken in de Engelse taal. Omdat de communicatie tijdens het project tussen de leverancier en de overheidsorganisatie in het Nederlands moet zijn, vallen deze bedrijven automatisch af. Ze zouden een kantoor met een Nederlandse consultant en vertalers kunnen openen, maar dan verdwijnen de voordelen van foreign offshoring en is er eerder sprake van een native offshoring. Bovendien is bij de aanbesteding de taal van een bestek Nederlands en leveranciers moeten hier in de Nederlandse taal op inschrijven.

Daarnaast komen uit de economische rationaliteit ook belemmeringen voort. De extra managementaandacht die overheidsorganisaties zouden moeten steken in het managen van dergelijke offshore activiteiten zorgt voor aanzienlijke transactiekosten. Deze zijn hoog door het gebrek aan ervaring van deze organisaties met offshoring. Wanneer bijvoorbeeld specificaties niet goed genoeg zijn, dan is er veel contact nodig met de buitenlandse programmeurs. Bovendien komt dan vanuit de politieke rationaliteit een belemmering om de hoek kijken: de risico's van een dergelijke offshoring zouden als te groot worden ingeschat. Zeker vanwege het feit dat overheidsorganisaties in Nederland al moeite hebben de interne ICT en de outsourcing van ICT op orde te krijgen. Veel Indiase bedrijven proberen dit te ondervangen door Europese kantoren te openen of in consortia te opereren. Dan geldt ook het eerdergenoemde argument: de voordelen van foreign offshoring verdwijnen en dan gaat het meer om een native dienstverlening.

De juridische rationaliteit van aanbestedingswetgeving zorgt er ten slotte voor dat foreign offshore-leveranciers hun aandacht verleggen naar andere marktkansen. Ze vinden deze regels maar lastig en doen in een dergelijke groeiemarkt liever zaken met bedrijven waar ze ‘gewoon’ mee kunnen onderhandelen.

Ook bij deze vorm van offshoring zorgt het samenspel tussen de rationaliteiten ervoor dat Nederlandse overheidsorganisaties deze vorm van offshoring niet toepassen. Het taalaspect is een belemmering die met een politiek besluit weggenomen kan worden. Dit lijkt echter niet een-twee-drie te gebeuren. Kamerleden en beslissers geven namelijk aan dit een belangrijke eis te vinden. De andere belemmeringen zorgen ervoor dat foreign offshore-leveranciers eerder zouden opschuiven naar native offshoring om de overheidsmarkt te kunnen bedienen. Met deze vorm sluiten we dan ook deze conclusie af.

8.4.3 Native offshoring

Deze vorm van offshoring behoort volgens dit onderzoek op dit moment tot de mogelijkheden en heeft bij het project SPEER van Defensie ook plaatsgevonden, maar de strijd tussen de rationaliteiten zorgt ervoor dat native offshoring niet volop voorkomt.

De economische rationaliteit is bij de overheid niet anders dan in het bedrijfsleven. Kostenbesparing is een relevant motief voor overheidsorganisaties om native offshoring te overwegen. De transactiekosten vormen echter een belemmering. De rationaliteit van de kosten-batenafweging is hierbij dezelfde als in het bedrijfsleven. Bij overheden lijken ze echter hoger te zijn door een aantal factoren. Zo zijn deze organisaties vaak niet gewend internationaal te werken en is de hoeveelheid maatwerk een obstakel. Bij Defensie speelden deze belemmeringen niet en mede daardoor kon offshoring plaatsvinden. In de case SPEER is wel zichtbaar dat door het gebrek aan kennis en ervaring zaken van tevoren niet waren ingecalculeerd en dat dit extra transactiekosten met zich meebracht. Dit gebrek aan kennis en ervaring komt mede door de sourcingfase waarin overheidsorganisaties zich bevinden. Overheden hebben daardoor nog moeite om voor een uitbesteding applicatiewensen goed te specificeren. De case SPEER laat zien dat er daardoor allerlei kosten ontstaan die offshoring minder lucratief maken.

Deze laatste kosten ontstaan door belemmeringen die voortkomen uit de politieke rationaliteit. Overheden bevinden zich voornamelijk in een andere sourcingfase omdat er meer focus is op kwaliteit dan op geld. Risicomijdend gedrag hangt daar nauw mee samen. Uitbesteding en het goedkeuren van offshoring brengt per definitie risico's met zich mee.

Het vermijden van dergelijke risico's werkt vaak door in de juridische rationaliteit. Het kan zich namelijk vertalen in veel eisen in een bestek hetgeen er bij een aanbesteding voor kan zorgen dat offshoring door leveranciers een zeer lastige zaak wordt. Wetgeving betreffende informatiebeveiliging

is de belemmering die daarnaast uit de juridische rationaliteit voortkomt. Dergelijke wetten bepalen de grenzen waarbinnen de overheden opereren. Dit is bij SPEER dan ook de belemmering die overwonnen moest worden. Hoewel Defensie nog weer extra strenge veiligheidseisen heeft in de vorm van de ABDO blijkt het overwinnen van deze belemmering met de nodige inspanning mogelijk te zijn. Maar in de continuering van de offshoring is vervolgens ook zichtbaar dat veiligheidsvraagstukken en daarmee het vermijden van risico's zwaarder wegen dan mogelijke kostenbesparingen.

Tot slot van deze conclusie nog de belangrijke constatering dat het werkgelegenheidsargument volgens dit onderzoek bij native offshoring voor beslissers niet lijkt te spelen. Dit in tegenstelling tot de geluiden die hier vaak over te horen zijn.

8.5 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden aanbevelingen aan wetenschappers, beleidsbeslissers en externe commerciële partijen als leveranciers en adviesbureaus gedaan. Deze onderverdeling is gemaakt omdat deze drie groepen ieder op hun eigen wijze te maken hebben met de manier waarop de rationaliteiten overheidsbeslissingen rond offshoring beïnvloeden. Met deze aanbevelingen en het besluit krijgt deelvraag vijf *Wat betekent dit voor toekomstige besluitvorming rond sourcing/offshoring van ICT bij de overheid?* een afgerond antwoord.

8.5.1 Wetenschappelijke aanbeveling

De aanbeveling aan wetenschappers is om meer onderzoek te doen naar overheidsbeslissingen rond offshoring van overheids-ICT. Grote afwezigheid in de hiervoor gaande conclusie is namelijk de wetenschappelijke rationaliteit. Snellen stelt dat bij beleid aan elk van de vier rationaliteiten recht gedaan dient te worden. We citeerden in deze scriptie een collega-wetenschapper van Snellen: "Overheidsbeleid dat recht doet aan de complexiteit van een gedifferentieerde samenleving heeft een multirationeel karakter." Er zou daarom meer onderzoek moeten plaatsvinden naar dit thema om beleid op basis van wetenschappelijke kennis mogelijk te maken. In deze paragraaf worden enkele suggesties voor vervolgonderzoek gedaan die samenhangen met de begrenzingen en beperkingen van dit onderzoek.

De casestudy beperkt zich tot één geval. Hoewel dit een beperking is die enigszins is opgevangen door de combinatie van de twee onderzoeksgedeelten, zou vervolgonderzoek naar meerdere overheidsorganisaties op zijn plaats zijn. Dit is nodig om de generaliseerbaarheid van de motieven en belemmeringen te kunnen vaststellen. Hoewel er naast SPEER nauwelijks voorbeelden van offshoring door overheden bekend zijn, zou dergelijk onderzoek ook kunnen plaatsvinden bij organisaties die niet bezig zijn met offshoring.

Daarnaast is er voor dit onderzoek een beperkt aantal respondenten geïnterviewd. De geconstateerde variabelen in de vorm van motieven en belemmeringen kunnen met kwantitatief onderzoek onder meerdere overheidsorganisaties worden getest. Ook kan dergelijk onderzoek de onderlinge verhouding tussen deze variabelen vaststellen en gewicht aan de afzonderlijke variabelen toekennen. Bovendien is er vervolgonderzoek nodig naar de verschillende soorten ICT. In dit onderzoek is zo veel mogelijk aangegeven op welke soort ICT respondenten ingingen. Vervolgonderzoek kan echter gedifferentieerd vaststellen in welke mate de geconstateerde motieven en belemmeringen voor afzonderlijke soorten ICT spelen.

Ten slotte kan er een bredere wetenschappelijke aanbeveling gedaan worden over bestudering van beleidsbeslissingen. De theorie van Snellen bleek in dit onderzoek zeer bruikbaar gereedschap te zijn voor het ontleden van complexe beleidsbeslissingen over het controversiële onderwerp offshoring van overheidswerk in lagelonenlanden. De rationaliteitentheorie hielp de verschillende elementen van beslissingen vast te stellen en in relevante categorieën onder te verdelen. Voor toekomstige beleidsanalyses is de operationalisatie van deze theorie zoals dat in dit onderzoek plaatsvond warm aan te bevelen. Daarbij geldt dit in het bijzonder voor onderzoek naar overheidbeslissingen die afwijken van beslissingen over hetzelfde thema in het bedrijfsleven en daarom irrationeel kunnen voorkomen. Het samenspel en de strijd tussen de vier rationaliteiten van Snellen kan dan verklaren waarom er toch een bepaalde beleidsuitkomst is.

8.5.2 Aanbeveling voor beleidsbeslissers: organiseren van besluitvorming

Bij het doen van aanbevelingen voor beleidsbeslissers gaat het om het beter organiseren van besluitvorming. Dat Defensie overvallen werd door deze offshoring is voor de organisatie geen ideale gang van zaken. De uitkomsten uit dit onderzoek en eventuele vervolgonderzoeken zouden verspreid moeten worden onder overheidsorganisaties. Uit dit onderzoek blijkt dat overheidsorganisaties zich vaak op het standpunt stellen dat offshoring een zaak van de leverancier is en dat beleidsbeslissers zich hier zelf niet druk over hoeven maken. Dit onderzoek laat zien dat een organisatie als Defensie dus wel verrast kan worden door offshoring en er vervolgens 'toch iets mee moet'. Andere overheidsorganisaties kunnen met meer kennis voorkomen dat hen hetzelfde overkomt. Zo hebben ze de mogelijkheid om proactiever te opereren en te anticiperen op ontwikkelingen bij marktpartijen, in plaats van zich te laten leiden door leveranciers.

Beleidsbeslissers zouden een bewustere afweging kunnen maken tussen de kostenvoordelen van offshoring en de kosten die bepaalde belemmeringen met zich meebrengen. Daarmee kunnen overheidsorganisaties ook makkelijker van de voordelen van offshoring profiteren. Een politieke discussie kan ervoor zorgen dat er bewuster en transparanter met dit thema omgegaan wordt. Daarbij kan er debat plaatsvinden over wat bepaalde eisen en wensen waard zijn. Als de overheid in meer gevallen de vruchten wil plukken van native offshoring kan zij ervoor kiezen om belemmeringen weg

te nemen zodat de dienstverlening goedkoper kan. Zo zou zij bijvoorbeeld een ‘Memorandum of Understanding’ kunnen sluiten met een land als India waardoor andere overheidsorganisaties in de toekomst niet dezelfde veiligheidsreizen als Defensie hoeven te organiseren. Door met dergelijke landen afspraken te maken over screening van personeel zouden zelfs meerdere soorten ICT en gevoeligere informatie in aanmerking komen voor offshoring. Dit is een argument waarin de kernwaarden van de economische rationaliteit doorklinken: doeltreffend, doelgericht en doelmatig beleid. Met het besef dat offshoring door de leverancier tot de mogelijkheden behoort, kan er namelijk ook bewust voor gekozen worden om criteria op te stellen waardoor het beleid legitiem en wetmatig is. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om veiligheidseisen zoals deze in dit onderzoek naar voren kwamen of om het stellen van eisen ten aanzien van duurzaamheid in het land waar de werkzaamheden plaatsvinden. In deze argumenten klinken duidelijk de kernwaarden van de juridische en de politieke rationaliteit door. De verschillende rationaliteiten moeten bij toekomstige beleidsbeslissingen beter met elkaar in balans worden gebracht en bewuste afwegingen kunnen hiertoe bijdragen.

Bij het organiseren van besluitvorming over offshoring van ICT gaat het om kennisverspreiding over dit onderwerp. Hierdoor realiseren overheden zich dat offshoring tot de mogelijkheden behoort en kunnen de organisaties dus een bewuste afweging maken. Ten slotte is het belangrijk dat overheidsorganisaties ten aanzien van sourcingvraagstukken meer samenwerken, zodat niet iedere organisatie steeds opnieuw het wiel hoeft uit te vinden. Zoals werd aangegeven in paragraaf 6.2.5 is het Regiebureau Inkoop Rijksoverheid bezig met het ontwikkelen van een denkraam waarmee overheden op basis van dezelfde logica sourcingbeslissingen moeten gaan nemen. Offshoring zal hierin ook een onderdeel vormen. Bij het ontwikkelen van het denkraam richt het Regiebureau zich in eerste instantie voornamelijk op duurzaamheidsaspecten bij offshoring. Het denkraam is een goede stap voor het beter organiseren van besluitvorming over dit thema. Hier wordt aanbevolen om in het denkraam niet alleen eisen te stellen aan duurzaamheid maar ook de conclusies uit dit onderzoek mee te nemen. Zo kan de overheid haar regierol beter invullen en zich proactiever opstellen.

8.5.3 Aanbeveling voor externe partijen

Externe partijen als leveranciers en adviesbureaus moeten zich bewust zijn van het feit dat overheden te maken hebben met meerdere conflicterende waarden die voortkomen uit de verschillende rationaliteiten. Een leverancier of adviesbureau kan het vanuit de economische rationaliteit opmerkelijk vinden dat een overheidsorganisatie niet voor de goedkoopste sourcingoptie kiest. Dit kan dus komen door het samenspel tussen de vier rationaliteiten dat bij dergelijke beslissingen de uitkomst van beleid bepaalt. Leveranciers moeten bij beslissingen over offshoring inspelen op deze meervoudige rationaliteit en bewust bezig gaan met het wegnemen van belemmeringen. Een leverancier is immers gebaat bij het inzetten van zijn offshorecapaciteiten. Capgemini en LogicaCMG

deden dit bij het project SPEER bijvoorbeeld door het organiseren van een veiligheidsreis naar India. Hiermee namen deze leveranciers de angst voor risico's, die voortkomen uit de politieke rationaliteit, en veiligheidsbelemmeringen, die voortkomen uit de juridische rationaliteit, weg.

Voor adviesbureaus ligt vooral een taak weggelegd in de begeleiding van zowel leveranciers als overheidsorganisaties. Ze kunnen leveranciers wijzen op de motieven en belemmeringen bij overheidsbeslissingen over offshoring van overheids-ICT. Daarnaast kan een adviesbureau een leverancier begeleiden bij het inspelen op de verschillende belemmeringen die uit de rationaliteiten voortkomen. Adviesbureaus kunnen daarnaast overheidsorganisaties adviseren bij het maken van de bewuste keuzes waar de vorige paragraaf voor pleitte.

8.6 Besluit

Uit dit onderzoek blijkt dat overheden bij het nemen van beleidsbeslissingen te maken hebben met een toenemende internationalisering. Zo werd Defensie bij het project SPEER, zonder hiervoor in eerste instantie bewust te kiezen, geconfronteerd te maken met deze internationale dimensie. Offshoring is in de ICT-sector een realiteit waar ook overheden door uitbesteding aan marktpartijen mee te maken krijgen en hun positie in moeten bepalen. De waarden achter de rationaliteiten en de wijze waarop deze een balans vinden, bepalen in grote mate de keuze voor een bepaalde positie. Belemmeringen en motieven voor offshoring en de omgang met deze internationale context vinden immers hun oorsprong in het samenspel en de strijd tussen deze rationaliteiten. Vaststaat in ieder geval dat overheden rekening moeten houden met de toenemende internationalisering bij het bepalen van beleid. Voor leveranciers van bijvoorbeeld ICT, die voornamelijk handelen op basis van de economische rationaliteit met 'doeltreffendheid, doelgerichtheid en doelmatigheid' als kernwaarden, heeft "kennis geen paspoort." Maar overheidsorganisaties handelen op basis van een complexere rationaliteitenstructuur. In beleid moeten immers ook de kernwaarden 'legitimititeit en democratie', 'vertrouwen in het recht' en 'wetenschappelijke kennis' vertegenwoordigd zijn. Om recht te doen aan deze meervoudige waarden bij overheidsbeslissingen over offshoring heeft de overheid bij wijze van spreken wel een paspoort voor kennis nodig. Een reisdocument voor overheidkennis, dat samengesteld is met behulp van dit onderzoek en eventuele vervolgonderzoeken. Hiermee kan zij recht doen aan de verschillende waarden die centraal staan in de vier rationaliteiten.

Geraadpleegde literatuur

Actieprogramma 'Andere overheid' (2003).

Albeda, Hein (2005). Benchmarken is populair. Maar niet zaligmakend In: *B&G* (verkregen via http://www.bng.nl/bng/pdf/200502Albeda_28-31.pdf)

Aspray, William, Frank Mayadas en Moshe Y. Vardi (2006), *Report Globalization and Offshoring of Software. A Report of the ACM Job Migration Task Force*. Virginia: Association for Computing Machinery.

Baas, J.H. de, (1995). *Bestuurskunde in hoofdlijnen. Invloed op beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff

Beek, H.M. ter, H.S. Dekker, H.A. Weening en J.W.M. Meevissen (2005). *Offshoring in de Nederlandse ICT: Grenzeloze kansen? Eindrapport Regioplan*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.

Bekkers, Victor, Miriam Lips en Arre Zuurmond (2005). De maatschappelijke en politiek-bestuurlijke positionering van ICT in het openbaar bestuur. In: Victor Bekkers, Miriam Lips en Arre Zuurmond (red.), *ICT en openbaar bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*. Utrecht: Lemma

Belastingdienst, CVZ, CWI, IBG, IBG, SVB en het UWV. *Innovatie in uitvoering*.

Beulen, Erik (2005). *Offshore outsourcing*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Blinder, Alan S. (2006). Offshoring. The next industrial revolution? In: *Foreign Affairs* (verkregen via <http://galenet.galegroup.com>)

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek; denken en doen*. Amsterdam: Boom Onderwijs

Boersma, Kees en Sytze Kingma (2002). Globalisering en technologie. *Radix*, 28, nr 3: 220-230

Bordo, Michael D. (1993). The Bretton Woods international monetary system: A historical overview. In: Michael D. Bordo en Barry Eichengreen (red.), *A retrospective on the Bretton Woods system. Lessons for international monetary reform*. Chicago: University of Chicago press.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart en M.J.W. van Twist (2007). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Carmel, Erran en Paul Tjia (2005), *Offshoring Information Technology. Sourcing and outsourcing to a global workforce*. Cambridge: University press.

Castells, Manuel (2004), Informationalism, networks, and the network society: a theoretical blueprint. In: *The network society: a cross-cultural perspective*. Northampton.

Colander, D.C. en H. Landreth (2002), *History of economic thought* Boston: Houghton Mifflin Company.

Delen, Guus (2006) *A global perspective on sourcing. Over de maatschappelijke impact van IT-Sourcing*. Openbare les 14 december 2006.

- Digital Boardroom (2006). Global sourcing 2010. (verkregen via <http://www.digitalboardroom.com>).
- Dun, Frank van (2004). Vrijhandel en globalisering. Een Westers dilemma. (verkregen via <https://archive.ugent.be/retrieve/1515/Vrijhandel+en+globalisering.pdf>).
- Ernst & Young (2007), *ICT barometer 3 mei 2007* (verkregen via www.ict-barometer.nl).
- Evertse, Sanne (2007), *De praktisch idealist in 2007. Utopie of werkelijkheid*. Scriptie aan de Faculteit der Historische en Kunstwetenschappen. Erasmus Universiteit Rotterdam. (verkregen via <https://ep.eur.nl/scripties/bitstream/2105/4252/1/master+thesis+sanne+evertse.pdf>).
- Friedman, Thomas L. (2007), *The world is flat. A brief history of the twenty-first century*. New York: Picador.
- Hoogerwerf, A. (1995). *Politiek als evenwichtskunst. Dilemma's rond overheid en markt*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Horsten, Peter, (2006). De toekomst van outsourcing (verkregen via <http://www.sourcingfacts.com>) . *ICT Marktmonitor 2007* (verkregen via <http://www.nederlandict.nl/Files/TER/ICT%20Marktmonitor%202007%20NL.pdf>)
- Ilett, Dan (23-01-2006). DWP to offshore IT jobs? Department denies plans outlined in leaked document (verkregen via <http://management.silicon.com>).
- Kobayashi-Hillary, Mark (30-08-2005), Economic crime and public sector offshoring (verkregen via de www.egovmonitor.com/node/2436).
- KPMG (2007). *Sourcing binnen de publieke sector. Placebo of panacee?* Den Haag: KPMG.
- Loney, Matt (9-02-2004), Unions threaten strikes over offshoring. Amicus calls for independent public investigation into the trend (verkregen via <http://management.silicon.com>).
- Matthijssen, Laurant (2007). Heeft de rijksoverheid financieel nog wel grip op haar ICT-toepassing? Den Haag: Het Expertise Centrum.
- McLuhan, Herbert Marshall (1962). *The Gutenberg galaxy: the making of typographic man*. Toronto: University of Toronto press.
- Michie, Jonathan (2003). Globalisation: introduction and overview. In: Jonathan Michie (red), *The Handbook of Globalisation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited
- Mulder, Peter (2002). Globalisering. Of hoe meer mensen meer met elkaar te maken hebben. *Radix*, 28, nr 3: 159-168.
- Noordegraaf, Mirko (2004). *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.
- Nota Vernieuwing Rijksdienst, 2007* (verkregen via [http://www.cnvpubliekezaak.nl/Documenten/Overheid/Rijksoverheid/Nota%20vernieuwing%20Rijksdienst%20\(september%202007\).pdf](http://www.cnvpubliekezaak.nl/Documenten/Overheid/Rijksoverheid/Nota%20vernieuwing%20Rijksdienst%20(september%202007).pdf))
- Notitie SG-overleg 'De verkoking voorbij'*, 18 januari 2007 (verkregen via

www.minaz.nl/Actueel/Kamerstukken/2007/februari/Notitie_SG_Overleg_De_Verkokering_voorbij).

- Perraton, Jonathan (2003). The scope and implications of globalization. In: Jonathan Michie (red), *The Handbook of Globalisation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited
- Raynor, William (2003), Globalization and the offshore outsourcing of white-collar jobs. *NewWork Opinion* (verkregen via <http://www.newwork.com/Pages/Opinion/Raynor/Outsourcing.html>)
- Rijksoverheid. *Miljoenennota 2008*. (verkregen via <http://rijksbegroting.minfin.nl>)
- Rijksoverheid. *Miljoenennota 2002*. (verkregen via <http://rijksbegroting.minfin.nl>)
- Snellen, I.TH.M. (1987). *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*. Rede 10 november 1989.
- Snellen, I.TH.M. (1989) *Domeinconflicten tussen recht en beleid*. Rede 4 september 1987.
- Thiel, Sandra van (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: 2007
- United Nations Conference on Trade and Development (2004). *World Investment Report 2004: the shift towards services*
- Vylder, Gerrit de (2006). *Globalisering, groei en ontwikkeling. Een andere kijk op de hedendaagse economische wereldgeschiedenis (1776-2005)*. Antwerpen: Garant.
- Williamson, Oliver E. en Sidney G. Winter (1993). *The nature of the firm. Origins, Evolution, and development*. Oxford: Oxford University Press.
- Ytsma, Michiel (2007). *Van avontuur tot strategie. Nearshoring Roemenie: Kansen en mogelijkheden*. Hilversum: ISDC.

Bijlage 1: Checklist interview overheidsbrede onderzoeksgedeelte

Open vragen

- Waarom offshored de overheid nauwelijks? Kent u die discussie? Algemeen. Wenselijk? Etc. Open doorvragen.
- Hoe kijkt u aan tegen offshoring door overheden?
- Hoe is dit thema onderwerp van discussie geweest bij de werkgroep ‘Andere Overheid’?
- Welke posities werden daarbij ingenomen?
- Er is überhaupt sprake van een beslissing? Of is het voor de meeste overheden geen relevant vraagstuk?
- Welke motieven ziet u om wel tot offshoring over te gaan?
- Welke belemmeringen bestaan er volgens u voor de publieke sector om te besluiten offshoring als sourcingstrategie in te zetten?

Het eerste deel moet zoveel mogelijk een open gesprek zijn waarbij ik de geïnterviewde zoveel mogelijk ruimte geef om op met relevante zaken in te gaan. Zo heeft hij voldoende kans om op factoren te wijzen waar ik niet aan gedacht heb. Om mijn theoretische kader niet uit het oog te verliezen houd ik de volgende checklist/gedetailleerde vragenlijst tijdens het interview bij de hand.

Checklist

Bestaat er een motivatie om over te gaan op offshoring

- Ziet u offshoring als reële optie voor de toekomst? Gaat het een grotere rol spelen?
- Vooral indirecte offshoring of ook directe offshoring? (SPEER is indirect via Cap)
- Waarom wel? Of waarom niet?
- Ziet u mogelijkheden om kostenbesparingen met een dergelijke offshoring te realiseren?
- Ziet u mogelijkheden om hiermee kwaliteitsverbeteringen te realiseren?
- Zijn overheidsorganisaties door Europese aanbestedingswetgeving gedwongen offshoring te overwegen?
- Denk u dat offshoring de overheid beter voorbereid op de toekomst? Onderverdeling daarna:
 - a. Verwacht u dat het in de toekomst steeds moeilijker wordt om betaalbare ICT-professionals te werven? Ziet u offshoring wel of niet als oplossing hierbij?
 - b. Is het voor u een voordeel dat tijdsverschillen 24/7 dienstverlening mogelijk maken of speelt dit niet voor uw organisatie? ‘follow-the-sun principe.’
 - c. Kan offshoring ingezet worden als een soort ontwikkelingshulp? Vindt u dit wel of niet relevant?

Belemmeringen

Algemeen (deze belemmerende factoren spelen ook voor bedrijven een rol. Toch ga ik hier op in omdat het antwoord een argumentatie kan hebben die wijst op 1 van de vier rationaliteiten)

- Spelen verwachte coördinatiemoeilijkheden een rol bij de beslissing of discussies over offshoring? Zo ja: doorvragen..
- Spelen verwachte taalverschillen een rol bij de beslissing of discussie over offshoring? Zo ja: doorvragen.
- Spelen verwachte cultuurverschillen een rol bij de beslissing of discussie over offshoring?
- Zijn geopolitieke risico's (oorlog, recessie, instabiel politiek klimaat) een overweging bij de beslissing of discussie over offshoring?

- Zijn bedrijfskundige juridische risico's (lastig je recht te halen in andere landen wanneer er ruzie over de inhoud van een contract ontstaat) een overweging bij de beslissing of discussie over offshoring?

Economisch

- Zijn er kosten-baten analyses gemaakt waarbij offshoring in de financiële afweging is meegenomen?

Politiek

- Is het voor de overheid legitiem om te offshoren? Met oog op banenverlies..
- Past offshoring überhaupt binnen bestaand beleid?
- Is er onder ambtenaren veel weerstand tegen dit soort innovatieve plannen en speelt dit mee bij de beslissing of discussie?
- Heeft constante wisseling van ministers invloed op discussies en beslissingen over dit onderwerp?
- Hoe ziet u de rol van de media hierbij? Constante media-aandacht maakt politiek gevoelige zaken immers risicovol.
- Heeft het ontbreken van concurrentie invloed op de beslissing of discussie?

Juridisch

- Zijn er wetten, regels of procedures die verhinderen dat de overheid offshored?
- Zo ja: zouden deze wetten aangepast kunnen worden?

Wetenschappelijk

- Is er onderzoek gedaan naar de ideale sourcingstrategie of naar offshoring?
- Zijn er analyses uitgevoerd?
- Hoe speelt dit mee bij beslissingen of discussie?

Vormen van offshoring. Termen captive, foreign en native worden vermeden. Het gaat hier vooral om vragen naar foreign en captive aangezien respondenten zelf voornamelijk op native ingaan.

Directe offshoring

- Zo nee, welke belemmeringen zijn er om dit te doen?
- Zo nee ingaan op:
- Juridische, politieke, economische en sociaal-wetenschappelijke belemmeringen.

Zelf offshoren

- Welke belemmeringen en motieven?

Bijlage 2: Checklist case SPEER

Vragenlijst SPEER

Open vragen (Hoofdvraag: Welke factoren beïnvloeden overheidsbeslissingen over offshoring van ICT?)

- Wat was precies uw functie?
- Waarom heeft defensie besloten om akkoord te gaan met offshoring bij het project speer?
- Details: Wanneer begon het project etc.
- Wie kwam er met het idee om offshoring te doen?

- Wat waren voor defensie de voordelen hiervan?
- Hoe vond dit besluitvormingsproces plaats?
- Welke moeilijkheden of aandachtspunten waren er? (belemmeringen)

Indirecte offshoring (in deze case het geval: native offshoring)

Motief

- Waren kostenbesparingen een motief?
- Waren kwaliteitsverbeteringen een motief?
- Is defensie door Europese aanbestedingswetgeving gedwongen deze offshoring te overwegen?
- Is offshoring zoals bij dit project een oplossing voor het tekort aan ICT'ers? (er stond in een artikel over SPEER dat vertragingen en budgetoverschrijdingen mede het gevolg zijn van dergelijke tekorten)

Belemmeringen

Algemeen (deze belemmerende factoren spelen ook voor bedrijven een rol. Toch ga ik hier op in omdat het antwoord een argumentatie kan hebben die wijst op 1 van de vier rationaliteiten)

- Speelden verwachte coördinatiemoeilijkheden een rol bij de beslissing over offshoring? Zo ja: doorvragen. En bij het stoppen van deze offshoring?
- Speelden verwachte taalverschillen een rol bij de beslissing over deze offshoring? Zo ja: doorvragen. En bij het stoppen?
- Speelden verwachte cultuurverschillen een rol bij de discussie over deze offshoring? En bij het stoppen?
- Waren geopolitieke risico's (oorlog, recessie, instabiel politiek klimaat) een overweging bij de beslissing over deze offshoring?
- Waren bedrijfskundige juridische risico's (lastig je recht te halen in andere landen wanneer er ruzie over de inhoud van een contract ontstaat) een overweging bij de beslissing over deze offshoring?

Economisch

- Zijn er kosten-baten analyses gemaakt waarbij offshoring in de financiële afweging is meegenomen?

Politiek

- Was het voor de overheid legitiem om te offshoren? Met oog op banenverlies. Of is hier niet over gesproken?
- Past offshoring überhaupt binnen bestaand beleid? Of is hier niet over gesproken?
- Is er onder ambtenaren veel weerstand tegen dit soort innovatieve plannen en speelde dit mee bij de beslissing?
- Heeft de constante wisseling van ministers invloed op de beslissingen over dit onderwerp?
- Hoe ziet u de rol van de media hierbij? Constante media-aandacht maakt politiek gevoelige zaken immers risicovol.
- Heeft het ontbreken van concurrentie invloed op de beslissing of discussie?

Juridisch

- Zijn er wetten, regels of procedures die verhinderen dat de overheid offshored? Of die het moeilijker maken? MIVD in dit verband..
- Zo ja: zouden deze wetten aangepast kunnen worden?

Wetenschappelijk

- Is er onderzoek gedaan naar de ideale sourcingstrategie of naar offshoring bij dit project?
- Zijn er analyses uitgevoerd?
- Hoe speelt dit mee bij beslissingen?

Directe offshoring

- Was het bij dit project ook mogelijk om direct te offshoren door het een Indisch bedrijf te laten uitvoeren?
- Zo ja, waarom is dit niet gebeurd? Juridisch, politiek, economisch, wetenschappelijk?
- Zo nee, welke belemmeringen zijn er om dit te doen?
- Zo nee ingaan op:
- Juridische, politieke, economische en sociaal-wetenschappelijke belemmeringen.

Zelf offshoren

- Zou dat bij dit project mogelijk zijn? (waarschijnlijk niet en dan doorvragen naar het waarom niet) Nederlands grondgebied?

Bijlage 3: Mail Schots parlement

Dear Michael Ytsma,

Thank you for your recent email enquiring about the decision to award a contract for IT Services to Wipro in 2001.

The contract you enquired about was awarded following an openly advertised tender exercise in full compliance with European procurement law. It attracted a great deal of interest from companies world-wide, Wipro being one of a number of companies that expressed an interest in the tender and which had an established presence in Scotland. Wipro was awarded the contract after a very rigorous tender evaluation process.

As you are aware, we award all contracts on behalf of the Scottish Parliamentary Corporate Body (SPCB), which is a public contracting authority, bound by a strict legal and regulatory framework, including EC Procurement Directives and World Trade Organisation agreements. This framework requires that contracts for particular categories of goods and services and value are openly advertised. They expressly preclude discrimination between potential suppliers in terms of nationality and we will never take this into account as part of the tender evaluation process. The fact that the successful contractor was an Indian company had no bearing on the decision to award the contract - WIPRO submitted an offer which met our requirement of being "the most economically advantageous" in terms of our pre-determined evaluation criteria.

The contract awarded to Wipro in 2001 was for services which were delivered in Edinburgh. The Wipro staff involved in this contract were in fact employed in Edinburgh and were based alongside

the Parliament's own IT Services staff. As such, this contract cannot be described as 'off shoring' as this would indicate that the services were delivered from outwith the UK which was clearly not the case.

The contract with Wipro ended at the start of 2008 year and the new supplier of IT services is LogicaCMG. Details of the new contract can be found in the procurement section of our website (<http://www.scottish.parliament.uk/corporate/procurement/docs/ContractAwardDetails2008April29.pdf>). If you have specific questions about this or any contract, you can send these to our Procurement Office at procurement@scottish.parliament.uk.

Hopefully this information has been useful in explaining our position and reiterating that we operate within European procurement law..

Yours,

Lynn Garvie
Head of Procurement

Bijlage 4: Mail twee Schots parlement

Dear Michael,

Thank you for your email to Procurement Services regarding the Network Security Systems Integration Software Contract with Wipro. Please find the response to your questions below -

1. Was it legally also possible to do the work in India instead of Indians doing the work in Scotland?

The type of service that we required meant that the successful Supplier (no matter where they were located) had to provide a presence within the Scottish Parliament Campus. No other options were considered.

2. Was there a political discussion/decision about this contract with Wipro?

No, this Contract was put in place through a thorough tendering process and was awarded to the "Most Economically Advantageous Supplier" following full compliance of the EC Procurement Directives. There were no political decisions influencing the decision.

Please do not hesitate to contact us if you have any further questions.

Yours Sincerely,
Karen

Karen Pow
Purchasing Manager
Scottish Parliament

Bijlage 5: Mail drie Schots parlement

Dear Michael Ytsma,

Thank you once again for contacting the Scottish Parliament Public Information Service. I have liaised with the Parliament's Procurement Office about your enquiry and hope that the following response will be of use to you.

In your email you ask about Wipro 'offshoring'. I must begin by advising you that the staff involved in this contract were in fact employed in Edinburgh alongside the Parliament's own IT Services staff. As such, I do not believe that it would be accurate to refer to this as 'offshoring'.

With regard to how the contract was awarded, the Scottish Parliamentary Corporate Body (SPCB) - in whose name all Scottish Parliament contracts are awarded - is a public contracting authority which is bound by a strict legal and regulatory framework, including EC Procurement Directives and World Trade Organisation agreements. This framework requires that contracts for particular categories of goods and services and value are openly advertised. They expressly preclude discrimination between potential suppliers in terms of nationality. The contract you refer to was subject to those requirements.

The contract with Wipro was awarded following an openly advertised EC tender exercise that attracted a great deal of interest from companies world-wide. Wipro was one of a number of companies with an established presence in Scotland which expressed interest in the tender. They were successful in being awarded the contract after a very rigorous tender evaluation process.

(My colleagues in the Procurement Office have advised me that details of EU regulations and processes on public procurement can be found on the SIMAP website at [http://www.simap.eu.int/.](http://www.simap.eu.int/))

With regard to interviewing people, it is our understanding that the key individuals involved in the award of this contract no longer work for the SPCB. However, if you have specific questions about

the contract, you can send these to our Procurement Office at procurement@scottish.parliament.uk. I would add, however, that SPCB staff have a duty to remain impartial, and are not able to offer personal opinions on any matter.

During our conversation you also mentioned Paul Grice, the Chief Executive of the Parliament. If, for any reason, you wish to contact the office of the Chief Executive, the relevant email address is ChiefExecutiveOffice@scottish.parliament.uk.

I do hope that this information will be of use to you.

Yours sincerely,

Robert Doherty
Public Information Service
The Scottish Parliament

Bijlage 6: Mail NHS

Our ref: DE00000308065

Dear Mr/Ms Ytsma,

Thank you for your email of 8 May about outsourcing medical data. I have been asked to reply.

You have asked what restrictions are in place on outsourcing IT work. NHS organisations are legally responsible for managing the health records of their patients and are required by Data Protection legislation, which is reinforced by guidance issued by the Department, to ensure the accuracy and confidentiality of information held within records. They are expected to take appropriate technical and organisational measures to ensure confidentiality, including the specification of quality standards in contracts for outsourced services and the establishment of appropriate audit safeguards. However, compliance remains a local responsibility.

NHS organisations intending to outsource services must consider a range of information governance issues, including potential differences in legal systems, patient confidentiality, information security management, records management and risk management. The Department of Health is working to develop guidance to assist NHS organisations, which will also determine whether proposed

outsourcing arrangements are acceptable and will identify the level of contract management and information assurance controls necessary.

I therefore suggest that you monitor the Department's website (www.dh.gov.uk) for further developments. I am sorry that officials involved in this work would not be available for interview, due to work pressures, but I hope this is helpful.

Yours sincerely,

Kate Roy
Customer Service Centre
Department of Health

Bijlage 7: Mail TfL

Thank you for your enquiry which you sent to Nancy Lynn. She has asked me to respond.

TfL carries out its procurement activities in line with European Procurement Directives and UK Government Law. In addition, TfL has its own policies which are consistent with and supplement this legislation.

Procurements which fall within this legislation and which are over the relevant EU thresholds are published in the Official Journal of the European Union (OJEU) using the prescribed procedures. In addition, in the UK, the Office of Government and Commerce provide guidance and recommendations to support such procurements.

In this way, potentially any EU based organisation is able to bid for work and deliver this from any region within the EU. There are a few exceptions, for example where the work involves the holding of personal data that cannot be transported outside of the UK.

Following these processes, any bidding organisation can offer 'off shore' capabilities to support their delivery of services. TfL will consider and evaluate any such proposals in accordance with the fundamental principles of equality of treatment and openness and the extent to which such proposals meet TfL's stated objectives for the procurement.

It is therefore not TfL's decision to 'off shore' work, but the decision of a bidder, which TfL will consider as part of its procurement processes in order to determine which of the solutions on offer best meets TfL's objectives and award criteria.

Peter Vine

Head Technical and Commercial

Congestion Charging

Transport for London

