

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.