

## Sourcingstrategie GBO.Overheid



**GBO.OVERHEID**

GBO.Overheid bouwt mee aan de e-overheid

## Inleiding

### Doel

- Voorgestelde hoofdlijn uitbestedingbeleid (sourcingstrategie) GBO.Overheid
- Voorstel implementatiepad

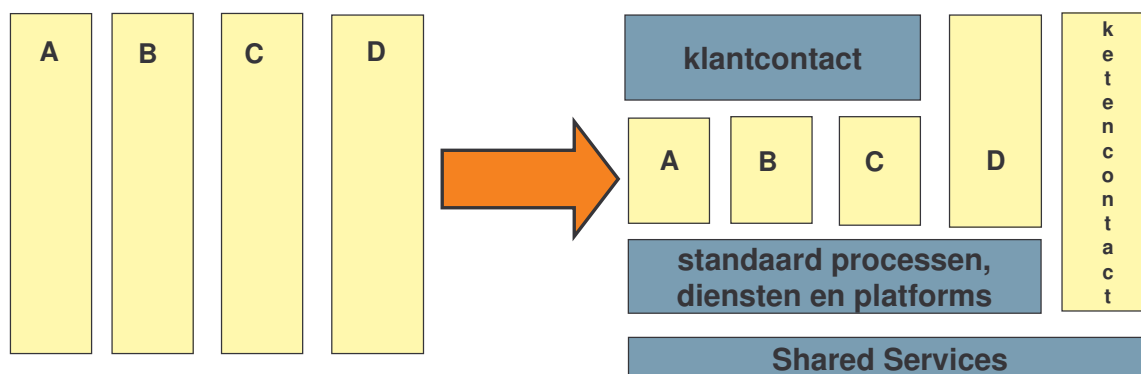
GBO.OVERHEID

### **Inleiding**

Het voorliggende document geeft de hoofdlijn weer van de door GBO.Overheid te voeren uitbestedingbeleid, alsmede de overwegingen die aan de te kiezen sourcingstrategie ten grondslag liggen. De insteek is dat de geschetste fasering voor de implementatie wordt uitgewerkt in een operationeel plan.

Het document begint met een korte karakteristiek van de context, waarin GBO.Overheid opereert, nodig voor een goed begrip van de voorgestelde sourcingstrategie. Daarna volgt de voorgestelde strategie zelf. Vanuit de conclusie dat GBO.Overheid om tal van redenen niet in één keer de voorgestelde beleidslijn kan doorvoeren, wordt daarna geschetst hoe hiernaar in een aantal fasen geleidelijk kan worden toegewerkt. Het document sluit daarna af met - een eerste - overzicht van de praktische gevolgen voor de GBO.Overheid organisatie.

## De veranderagenda van de overheid



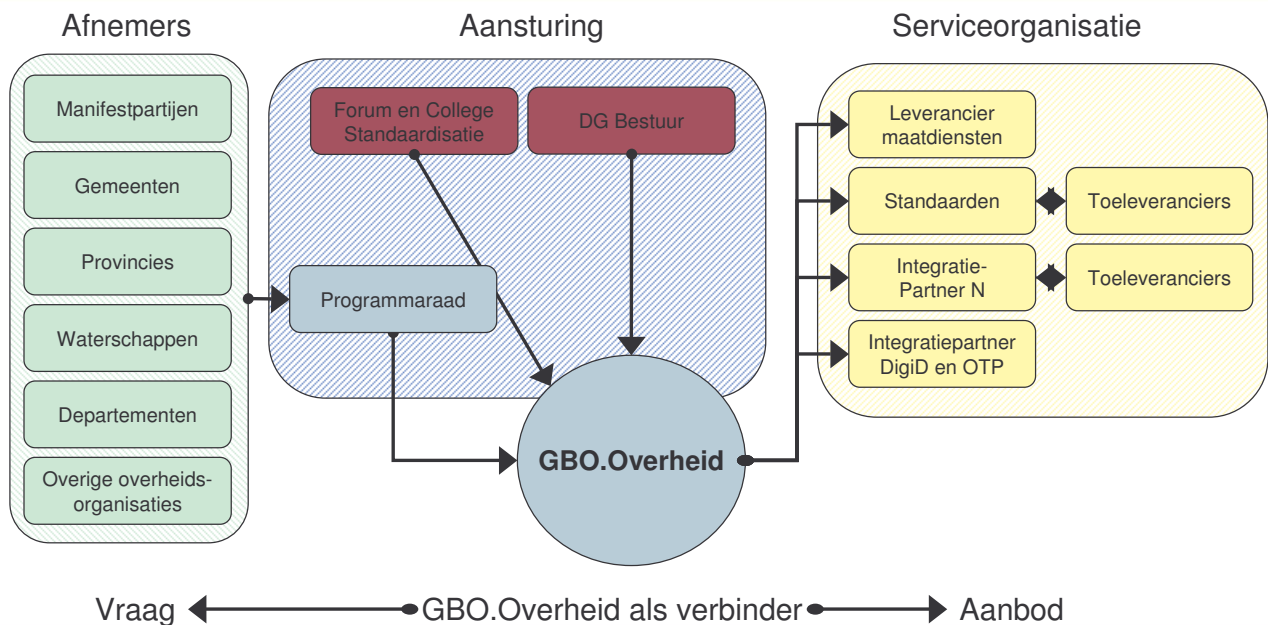
Bron: Leading Edge Forum

GBO.OVERHEID

### De veranderagenda van de overheid

Een aantal ontwikkelingen leiden er toe dat de Nederlandse overheid geleidelijk toewerkt naar één virtueel back office. Denk aan de maatschappelijke vraagstukken waarmee de Nederlandse overheid wordt geconfronteerd. En de visie van bestuurders in de verschillende bestuurslagen op waar de overheid voor is en op hoe een moderne overheid haar dienstverlening en handhaving inricht. GBO.Overheid vult een deel van deze visie in als shared service, van waaruit generieke ICT-voorzieningen beschikbaar worden gesteld. De door GBO.Overheid beheerde voorzieningen vormen, tezamen met elders beheerde basisregistraties, de gemeenschappelijke infrastructuur voor de e-overheid.

## Positionering GBO.Overheid

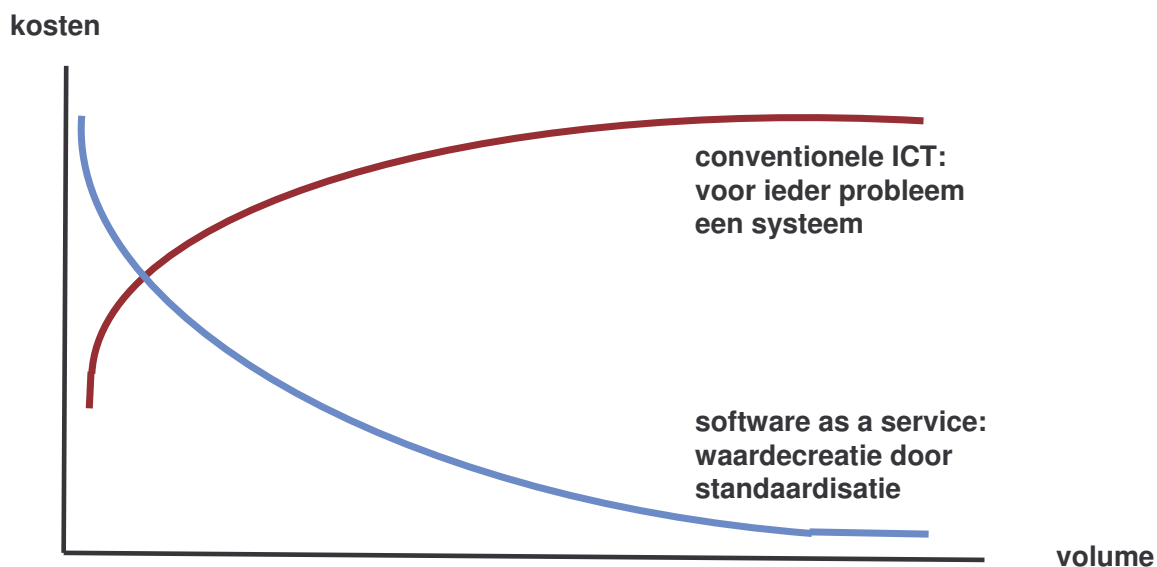


**GBO.OVERHEID**

### Positionering GBO.Overheid

GBO.Overheid bundelt de gemeenschappelijke functionele eisen en wensen van overheidsorganisaties wat betreft ICT-voorzieningen en zet deze namens hen bij marktpartijen uit. Na gunning treedt GBO.Overheid richting de uitgekozen marktpartij op als contractpartner. Bij de oprichting van GBO.Overheid is afgesproken dat GBO.Overheid in beginsel zelf geen uitvoerend werk verricht.

## Business case GBO.Overheid



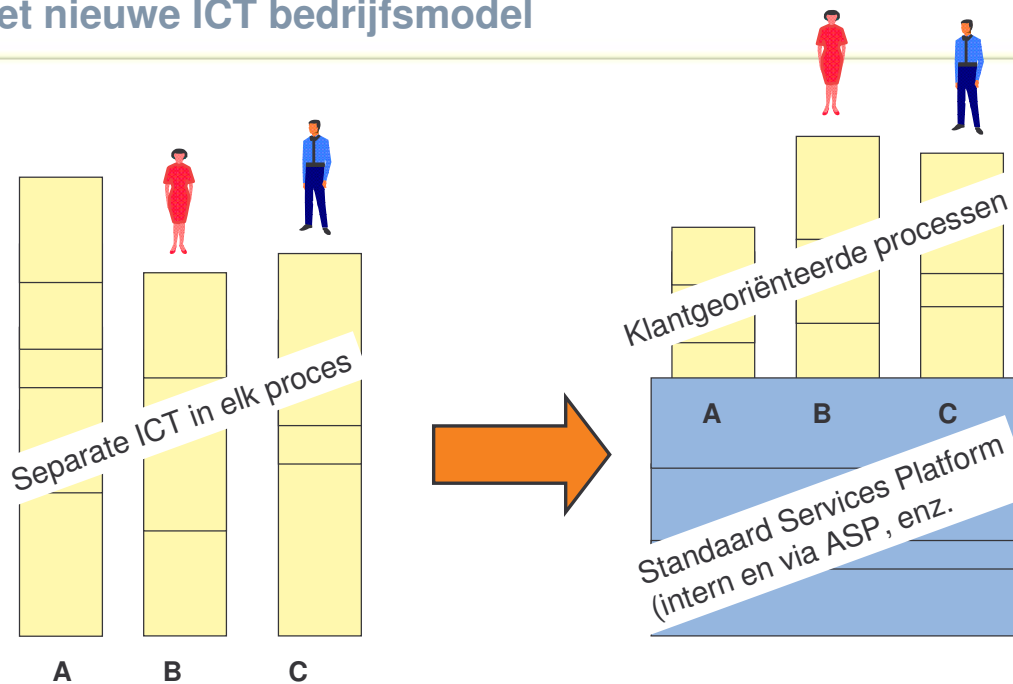
Bron: Leading Edge Forum

**GBO.OVERHEID**

### Business case GBO.Overheid

GBO.Overheid past in de ontwikkeling die ICT en de ICT-markt doormaken. In het verleden deed iedere organisatie, ook in overheidsland, in beginsel alles op ICT-terrein in eigen beheer. Dat concept wordt, vanwege de daarmee gepaard gaande steeds verder groeiende kosten en complexiteit, gaandeweg onaantrekkelijker. Er is grote behoefte om in te spelen op de trend weg van maatwerksystemen naar gestandaardiseerde diensten ('software-as-a-service'), waarbij standaardisatie zorgt voor verlaging van kosten en vergroting van flexibiliteit. GBO.Overheid is opgericht om overheidsbreed in Nederland op de trend naar gestandaardiseerde diensten in te spelen.

## Het nieuwe ICT bedrijfsmodel



Bron: Leading Edge Forum

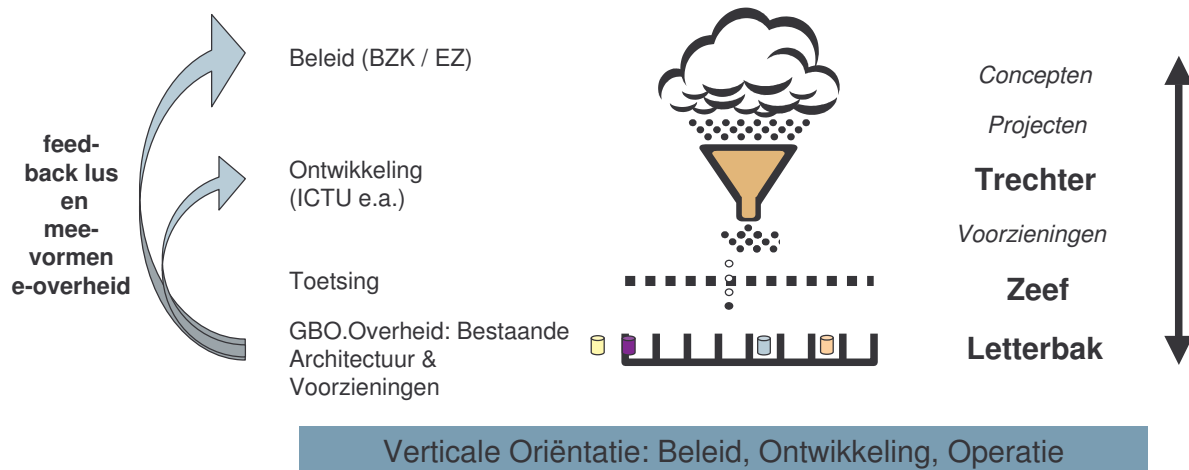
GBO.OVERHEID

### Het nieuwe ICT bedrijfsmodel

Het overkoepelend model, zowel vanuit organisatie- als ICT-perspectief, bestaat uit een platform dat generieke diensten aanbiedt aan een veelheid van partijen, waarop specifieke processen en voorzieningen worden gecreëerd. Leveranciers bieden diensten die aansluiten bij de trends en het model. Grote full service organisaties bieden generieke voorzieningen aan, en kleine gespecialiseerde niche - spelers ontwikkelen specifieke oplossingen die werken op basis van generieke infrastructuur. Routinematige ICT-activiteiten worden de deur uit gedaan.

Bundeling van systemen in een gemeenschappelijke infrastructuur maakt tijd, aandacht en middelen vrij voor het ontwikkelen van specifieke processen en systemen. De ICT die gemeenschappelijke infrastructuur wordt, wordt gestuurd op betrouwbaarheid en lage kosten; de ICT voor specifieke processen en systemen die op deze infrastructuur draaien, op waardecreatie.

## GBO.Overheid als schakel in de ICT-keten



**GBO.OVERHEID**

### GBO.Overheid als schakel in de ICT-keten

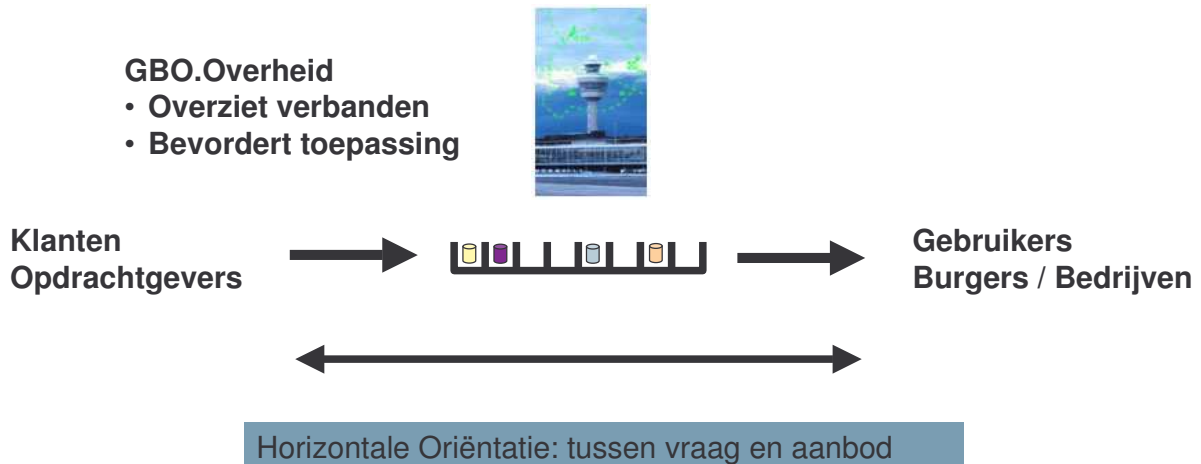
De hiervoor besproken ontwikkelingen en modellen voor e-overheid en ICT zijn de basis voor de visie op GBO.Overheid.

GBO.Overheid is als beheerorganisatie de laatste schakel in de voortbrenging van e-overheid voorzieningen. Kaderzettend is het overheidsbrede e-overheid beleid. Daaruit komen concepten voor voorzieningen, die projectmatig worden ontwikkeld bij (met name) ICTU. Voltwoide voorzieningen worden door GBO.Overheid getoetst en ingepast in de architectuur van bestaande voorzieningen.

De oorspronkelijk voor GBO.Overheid bedachte positie is, dat GBO.Overheid voorzieningen toetst na hun voltooiing. Dat is inefficiënt. Beter is het om vanuit de bestaande architectuur van voorzieningen mee te sturen op het niveau van beleid (welke nieuwe voorzieningen zouden moeten worden ontwikkeld?) en op het niveau van ontwikkeling (hoe kunnen we deze voorziening het best gestalte geven?).

Om reden van efficiëntieverbetering, beheersbaarheid en flexibiliteit streeft GBO.Overheid naar een zo sterk mogelijk bundeling van voorzieningen.

## GBO.Overheid als gids voor klanten en gebruikers



GBO.OVERHEID

### GBO.Overheid als gids voor klanten en gebruikers

GBO.Overheid opereert tussen aanbieders en gebruikers van e-overheid voorzieningen. GBO.Overheid overziet het geheel van operationele e-overheid voorzieningen, focust op verbanden en verbindingen, en weet ook wat er in de nabije toekomst bij komt. Daardoor kan GBO.Overheid een gidsfunctie vervullen en het gebruik van voorzieningen bevorderen. Deze hoedanigheid is secundair. Dat geldt ook voor de stijl van opereren: klantgericht ('customer intimate'), maar waar dat tot conflicten met de rol van operationeel excellent beheerder van voorzieningen leidt, krijgt die laatste rol en stijl voorrang.

De aldus geschetste verticale en horizontale oriëntaties leiden tot de volgende kerntaken van GBO.Overheid:

- Regievoering op operationele levering van e-overheid diensten
  - Borgen van samenhang tussen individuele voorzieningen en diensten, nu en in de toekomst
  - Hiertoe vervullen van een poortwachter rol: toetsen van nieuwe voorzieningen op conformiteit met doelarchitecturen
  - Borgen en bevorderen van gemakkelijke en betrouwbare toegang tot en gebruik van e-overheid diensten door klanten, burgers en organisaties
- Tactisch beheer
  - Bundelen van de vraag naar ICT-diensten, daarbij uitnutten van schaalvoordelen en marktmacht
  - Bemiddelen tussen vraag en aanbod
  - Managen van dienstverlening door derde partijen

## Wat uit te besteden?



- **Ja: levering van diensten en voorzieningen**
  - Operaties
  - Onderhoud



- **Nee, in huis houden:**
  - Management van levering van diensten
  - Beheer functionele architectuur en koppelvlakken
  - Eventueel operationeel werk dat wettelijk niet mag worden overgedragen

**GBO.OVERHEID**

### Wat uit te besteden?

Uitbesteden van operationeel beheer van systemen zit in het DNA van GBO.Overheid. GBO.Overheid is bedacht als regie-organisatie die externe dienstverleners (privaat, publiek) aanstuurt, die het operationele werk doen. De vraag is daarom niet of uitbesteden een optie is.

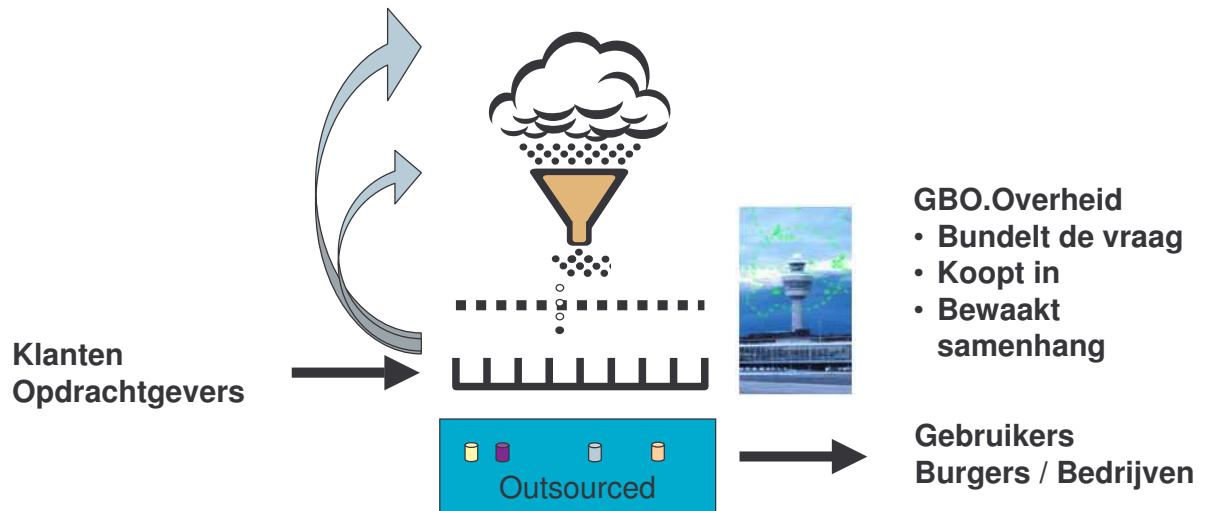
De vraag is alleen **wat hoe wanneer** wordt uitbesteed.

Wat GBO.Overheid zich voorstelt zelf te doen en te blijven is:

- Management van levering van diensten, w.o. leveranciers- en contractmanagement en servicemanagement.
- Beheer van de functionele architectuur van de voorzieningen en van de koppelvlakken.

Daarnaast kan sprake zijn van werk dat wettelijk niet mag worden overgedragen.

## Hoe uit te besteden: visie



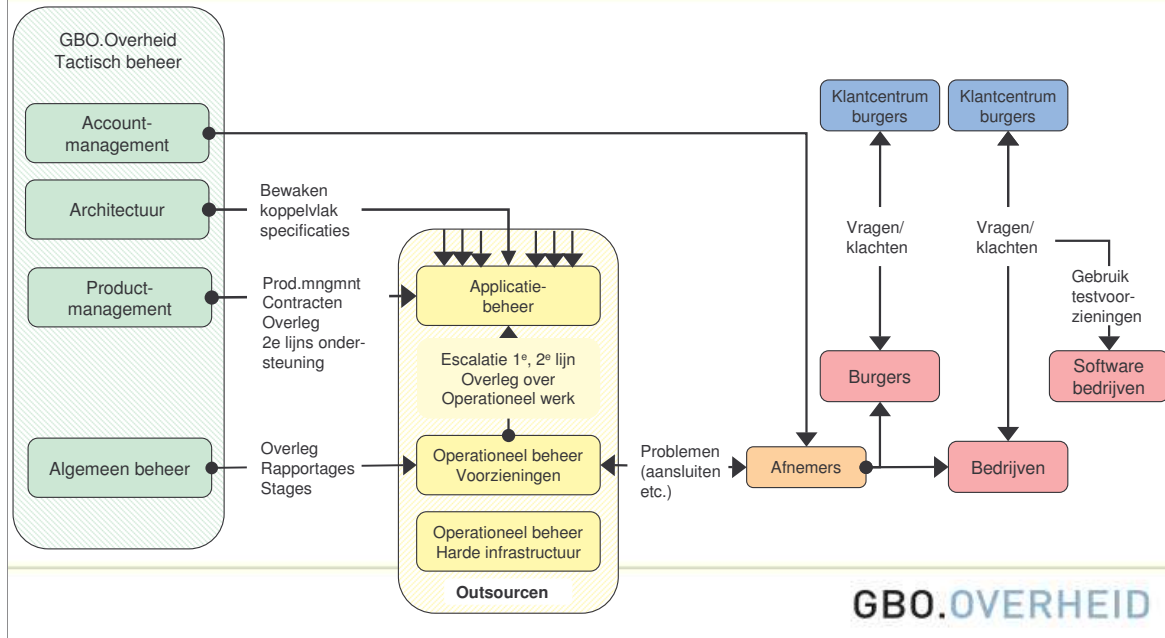
**GBO.OVERHEID**

### Hoe uit te besteden: visie

Uitgangspunt is, dat diensten en voorzieningen die GBO.Overheid namens afnemers beheert, worden geleverd door private of publieke ICT-bedrijven. GBO.Overheid stelt zich voor dat afhandeling van operationele problemen (bijvoorbeeld problemen bij realiseren van aansluitingen) gebeurt in rechtstreekse afstemming tussen deze bedrijven en de betreffende afnemers. GBO.Overheid stuurt op het contract en op serviceniveau overeenkomsten. Structurele problemen en/of wijzigingsvoorstellen worden besproken in door GBO.Overheid ingestelde afnemersoverleggen per voorziening. De Programmaraad GBO.Overheid beslist over de ontwikkeling van de totale dienstenportfolio.

GBO.Overheid behoudt controle op samenhang van de voorzieningen door middel van architecturen en actief beheer van koppelvlakken tussen de verschillende systemen als operationalisering van de architectuur.

## Hoe uit te besteden: organisatorische uitwerking



### Hoe uit te besteden: organisatorische uitwerking

De visie op uitbesteding moet uiteindelijk zijn beslag krijgen in duidelijke werkprocessen en procedures.

Ziehier een voorbeeld van hoe de visie in operationele activiteiten neerslaat.

## Keuzes in uitbesteding

- GBO.Overheid verkiest multi-sourcing, best-of-breed
- GBO.Overheid verkiest zelf integrator te zijn
- GBO.Overheid verkiest een klein aantal leveranciers
- GBO.Overheid ziet zowel overheids- als private organisaties als mogelijke leveranciers
- GBO.Overheid wil diensten inkopen, geen producten

GBO.OVERHEID

### Keuzes in uitbesteding

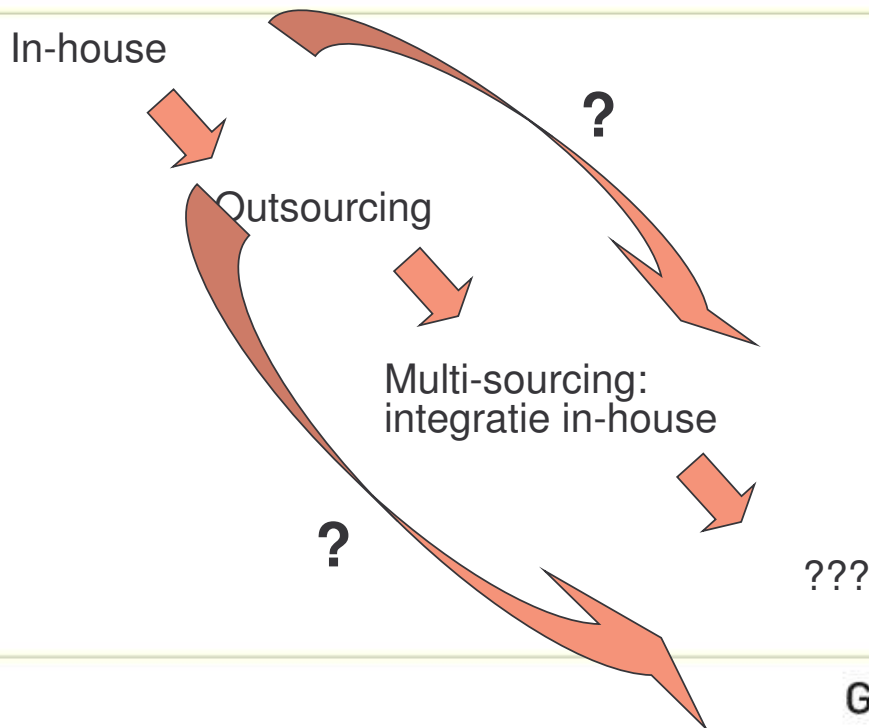
In het verleden was single-sourcing, het bij één partij beleggen van de ongedeelde verantwoordelijkheid voor ICT-diensten, heel gewoon. Single-sourcing blijkt in de praktijk echter te inflexibel, en het risico van grote afhankelijkheid van één leverancier in een monopoliepositie is niet denkbeeldig. GBO.Overheid kiest daarom voor multi-sourcing: uitbesteden bij meerdere leveranciers. Dat heeft als bijkomend voordeel, dat leveranciers op hun sterkste expertise kunnen worden ingezet. We spreken dan van 'Best-of-Breed'.

Tegen multi-sourcing pleit soms, dat de integratie van diensten een probleem blijkt. Net als de meeste andere organisaties tegenwoordig doen, wil GBO.Overheid in elk geval de regie houden. GBO.Overheid staat, anders gezegd, zelf aan de lat voor (de sturing op) de integratie. Resultaat dient te zijn dat het geïntegreerde geheel van diensten functioneert conform de wensen van klanten en gebruiker, en zich in de toekomst kan aanpassen aan veranderende eisen. Hiertoe controleert GBO.Overheid in elk geval de inhoud en begrenzing van afzonderlijke diensten, hoe deze op elkaar aansluiten, en hoe deze apart en in samenhang functioneren.

GBO.Overheid kiest er daarnaast voor het aantal leveranciers beperkt te houden. Kosten van management (door beheerscomplexiteit) en andere overhead kunnen zo het best tot een minimum worden beperkt. Leveranciers kunnen wel besluiten om met onderaannemers te werken. In dat geval blijven verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid bij de primaire aannemer.

Wat GBO.Overheid betreft kunnen zowel overheidsorganisaties als private organisaties leverancier zijn. Er zijn geen zwaarwegende argumenten om één van beide categorieën ten principale uit te sluiten. GBO.Overheid wil uiteindelijk diensten kopen, geen producten. Dat is niet alleen in lijn met hoe de ICT-markt zich ontwikkelt, maar ook met wat GBO.Overheid wil zijn.

## Fasering



### Fasering

Wat besteedt GBO.Overheid op welk moment onder welke voorwaarden uit? Belangrijke lessen uit de praktijk bij andere organisaties bepalen de strategie op dit punt. In zijn algemeenheid geldt dat er sprake moet zijn van volwassenheid op drie fronten: bij de afnemers, bij GBO.Overheid en bij de leveranciers. Hun onderlinge rollenspel moet door ieder van hen rolvast worden gespeeld.

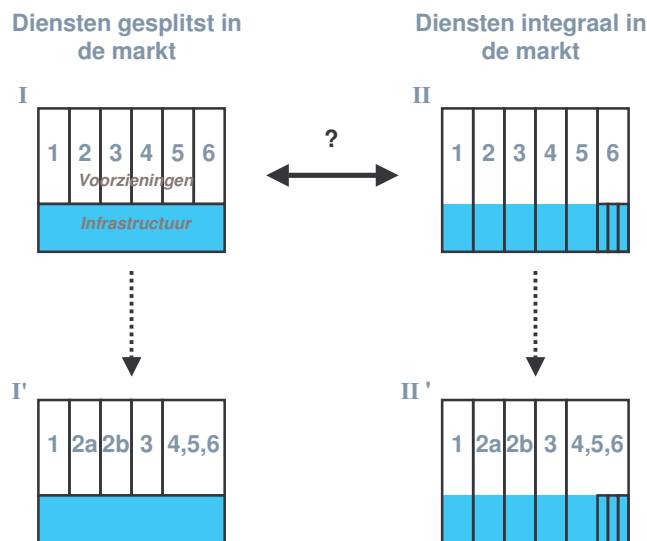
GBO.Overheid heeft feitelijk ervaring met multi-sourcing maar realiseert zich ook dat het zelf als organisatie nog jong is en weinig ervaren met uitbesteding vanuit een bewust gekozen en gehanteerde strategie. De wens van GBO.Overheid is nu om voor alle voorzieningen één expliciete strategie op basis van argumenten te kiezen en te implementeren, en bij de implementatie rekening te houden met de mogelijkheden en beperkingen die actueel zijn.

Naast het geschetste gebrek aan ervaring is er de 'geërfde' huidige situatie. Deze is thans per voorziening nog sterk verschillend en ver van de voorgestane sourcingstrategie verwijderd. Beide factoren tezamen maken dat GBO.Overheid opteert voor een geleidelijke implementatie van de nu voorgestelde sourcingstrategie.

De vragen die centraal staan bij de definitieve routebepaling op weg naar de voorgestane sourcing zijn:

- Is GBO er aan toe en is de betreffende voorziening/dienst er aan toe?
- Is er naar verwachting voldoende markt voor de betreffende voorziening/dienst?
- Laten de huidige raamovereenkomsten van GBO.Overheid de voor de betreffende voorziening/dienst gewenste relatie- en contractvorm toe?
- Zijn marktpartijen bereid tot de voor de betreffende voorziening/dienst gewenste relatie- en contractvorm?

## Dilemma's producten >>> dienstenarchitectuur (1)



GBO.OVERHEID

### Dilemma's producten >>> dienstenarchitectuur (1)

Eerder in dit document is aangegeven dat GBO.Overheid verkiest om de huidige voorzieningen integraal (inclusief bijbehorende infrastructuur) als services uit te besteden. De schematische weergave hierboven schetst structuurverschillen tussen de voorliggende opties:

- I: de huidige voorzieningen worden als service uitbesteed, en infrastructuur wordt apart van applicaties in de markt gezet
- II: als I, maar applicaties worden integraal met de bijbehorende infrastructuur in de markt gezet
- I' : als I, maar voorzieningen worden als service uitbesteed, na eventuele clustering of splitsing
- II' : als II, maar voorzieningen worden als service uitbesteed, na eventuele clustering of splitsing

De clustering of splitsing van voorzieningen is een kwestie die blijft spelen, omdat het landschap van voorzieningen dynamisch is. Er komen nieuwe voorzieningen bij, wensen van klanten veranderen, en zo voorts. De werkelijke keuze gaat over het inclusief of exclusief infrastructuur uitbesteden van voorzieningen. GBO.Overheid verkiest variant II als 'eindbeeld'.

## Dilemma's producten >>> dienstenarchitectuur (2)

- Keuze voor dienstenarchitectuur en -uitbesteding is niet zonder consequenties
  - FTE's bij GBO.Overheid versus externe kosten
  - Vereiste infrastructuur-expertise bij GBO.Overheid
  - GBO.Overheid wel/niet kaderstellend voor infrastructuur
- Generieke infrastructuur; wat kan de markt?

**GBO.OVERHEID**

### Dilemma's producten >>> dienstenarchitectuur (2)

De keuze tussen in- of exclusief infrastructuur uitbesteden van applicaties is niet zonder consequenties. Implicaties zijn ondermeer:

#### I (en I') Applicaties en infrastructuur gesplitst

- Meer FTE's bij GBO; bij beheer voor o.m. service management, contract management etc.
- Lagere externe kosten
- Ook kaderstellend: GBO.Overheid zet zelf infrastructurele standaarden die verplicht zijn voor ontwikkelaars/leveranciers van nieuwe voorzieningen

#### II (en II') Applicaties en infrastructuur gecombineerd

- Minder FTE's bij GBO.Overheid
- Potentieel hogere externe kosten, doordat er bij leveranciers meer infrastructuur operationeel is voor GBO.Overheid wat meer kosten veroorzaakt, en omdat de leverancier een meer complete dienst levert, voor een hogere prijs
- GBO.Overheid is niet kaderstellend op infrastructuurniveau

De keuze voor optie II is strategisch en langere termijn. Bij de te maken operationeel plan voor het realiseren van de strategie hoort onderzoek naar hoe, hoe snel en onder welke condities de strategie kan worden ingevoerd. Daarbij speelt ondermeer een rol of de markt in staat is om optie II te ondersteunen; kan de markt zorgen voor generieke voorzieningen, tegen acceptabele kosten, zonder vendor lock-in?.

## Van concept naar praktijk

- Ontwikkeling interne organisatie
- Scoping en fasering
- Versterken van diensten
- Start waar risico beperkt is
- Iteratieve invoering

**GBO.OVERHEID**

### **Van concept naar praktijk**

De stapsgewijze realisatie van de sourcingstrategie vergt planmatige (door)ontwikkeling van de interne organisatie van GBO.Overheid.

Dit omvat in de eerste plaats (deels nieuwe) managementvaardigheden op de diverse niveaus. Met name de keus voor het managen van dienstverlening door derden in plaats van het zelf leveren van een dienst is een leerproces dat niet moet worden onderschat.

In de tweede plaats moeten scoping en fasering worden geoperationaliseerd. Welk dienst wordt als eerste uitbesteed, wanneer? GBO.Overheid denkt te starten waar risico beperkt is, en indien de in de strategie geformuleerde criteria worden gehaald.

In de derde plaats moeten, ter voorbereiding van uitbesteding, diensten worden versterkt. Alleen robuuste diensten worden overgedragen aan een derde partij.

Ten vierde is het raadzaam een aanvang te maken met uitbesteding waar het risico beperkt is.

Als vijfde en laatste punt geldt in elk geval iteratieve invoering. GBO.Overheid neemt de ruimte om te leren van de eerste ervaringen.

## Vereiste managementvaardigheden

### Product focus

- Selectie en gebruik
- Operationele focus
- Systeem en data integratie
- Lever de dienst
- Manage eigen mensen
- Technologie-centrisch



### Diensten focus

- Strategie en beleid
- Bedrijfsmodel focus
- Bedrijfs- en dienstenintegratie
- Manage de dienstverlening
- Manage leveranciers
- Bedrijfs/Proces-centrisch

**GBO.OVERHEID**

### Vereiste managementvaardigheden

De focus op management van dienstverlening betekent een andere oriëntatie. Zie hier een eerste indicatief overzicht.