



Adviescollege ICT-toetsing

Versterk rol opdrachtgever en leverancier

Kennispublicatie Adviescollege
ICT-toetsing

Versterk rol opdrachtgever en leverancier

Het Adviescollege ICT-toetsing komt in vrijwel alle onderzoeken naar ICT-projecten uitdagingen met leveranciers tegen. Uit nadere analyse blijkt dat opdrachtgevers en leveranciers samen een betere beheersing van ICT-projecten en betere ICT-oplossingen kunnen bereiken als beide partijen beter in hun rol zitten. Een opdrachtgever die z'n rol pakt, zich goed voorbereidt en bij de markt passende opdrachten definieert, maakt het selecteren van passende leveranciers beter mogelijk. Daardoor vermindert het risico van gebrek aan bijsturing op en door leveranciers tijdens de uitvoering van de opdrachten.

In de paragrafen van dit document geven we op basis van de door ons uitgevoerde onderzoeken vier adviezen aan de opdrachtgever voor een sterkere rol voor beide partijen:

1. pak je rol als opdrachtgever;
2. definieer een bij de markt passende opdracht;
3. vraag bij de selectie om bewezen prestaties;
4. zorg voor gezamenlijke bijsturing.

Als *opdrachtgever* definiëren we de ambtelijke functionaris die beleidsmatig en financieel verantwoordelijk is voor het ICT-project en de ICT-oplossing (de klant)¹. Veelal is dat iemand uit de bestuursraad of een directieteam, ondersteund door een beleidsstaf en departementaal en/of decentraal CIO Office. Als *leverancier* definiëren we de productleverancier of dienstverlener die een ICT-product of -dienst levert.

1 | Pak je rol als opdrachtgever

Voor een opdrachtgever is de rol als regisseur op leveranciers essentieel; pak die rol als opdrachtgever zelf. In de aanloopfase van een ICT-project is het de opdrachtgever die de inhoudelijke en procedurele kaders voor het project neerzet. Tijdens de uitvoering van de opdracht dient hij die kaders te bewaken en waar nodig bij te sturen door in te (laten) grijpen bij zijn eigen organisatie of bij de leverancier. De regierol stelt eisen aan de kennis en ervaring van de opdrachtgever, aan diens voorbereiding en aan het besluitvormingsproces rond de leverancierskeuze.

De **voorbereiding** op de regierol vergt van de opdrachtgever ervoor te zorgen dat:

- Het beleidsdomein en de uitvoerende werkprocessen zodanig bekend zijn dat hij de consequenties van kaderstellende besluiten kan overzien voor de korte en lange termijn. Dat betreft consequenties voor de gewenste ondersteuning met ICT en voor de organisatie, inclusief de daarmee gemoeide inzet en kosten.
- Hij de organisatiebrede afspraken kent over de inzet van interne en externe leveranciers - de sourcingstrategie - en zich daarop aanvullend verdiept in de verschillende mogelijkheden van interne en externe product- en dienstleveranciers. Daardoor is hij in staat om op basis van bewezen expertise te bepalen welke leverancier of welk type product waarvoor wordt ingezet, en hoe hij controleerbare afspraken over deze inzet kan maken.
- Hij voldoende aandacht heeft voor de afweging tussen wat in deze situatie de overheid zelf aan ICT nodig heeft en wat in het betrokken maatschappelijk domein mogelijk is. De overheidsorganisatie hoeft niet per se zelf centrale ICT-systemen te laten ontwikkelen, maar kan ook via kaderstellende regelgeving en standaardisatie van informatie-uitwisseling bereiken dat marktpartijen, burgers en bedrijven zelf ICT-systemen aanbieden of gebruiken.

¹ De opdrachtgever is één persoon; voor de leesbaarheid gebruiken we hij bij een verwijzing.

Een opdrachtgever kan zich bijvoorbeeld voorbereiden door bij werkbezoeken aan organisatie-onderdelen en organisaties waarmee hij samenwerkt expliciet te vragen naar de rol van de ICT-systemen en wat de beperkingen of gewenste mogelijkheden daarvan zijn.

Hij kan ook een marktverkenning laten uitvoeren en congressen, beurzen en leveranciers bezoeken om zich te oriënteren op hoe vergelijkbare organisaties zich met ICT laten ondersteunen, en welke producten en diensten daarin een rol spelen. Daarbij is ook relevant welke ondersteuning er binnen de eigen organisatie geboden wordt en welke randvoorwaarden gelden, zoals bijvoorbeeld voor de werkplekken en internettoegang. Verder kan hij via interne of externe training of gesprekken met ervaren collega's meer kennis opdoen.

In plaats van zelf een landelijk ICT-systeem in te richten (zoals de basisregisters voor personen, adressen en gebouwen of voertuigen) kan de overheid via een afsprakenstelsel mogelijk maken dat betrokken partijen een passend ICT-systeem realiseren. Daarvoor bestaan verschillende uitvoeringsmodellen, bijvoorbeeld de systemen met patiëntinformatie die organisaties in de gezondheidszorg gebruiken of de openbare registers van beroepsorganisaties, zoals het tableau van advocaten en het BIG-register van zorgverleners. In zo'n register is voor iedereen alleen de minimaal noodzakelijke informatie toegankelijk, en de meer diepgaande alleen op aanvraag van daartoe gerechtigden.

In de tweede plaats vraagt de regierol van de opdrachtgever te **zorgen voor een zorgvuldig besluitvormingsproces** voor de verwerving en inzet van leveranciers. In dat besluitvormingsproces dient hij een actieve rol te spelen bij en eindverantwoordelijkheid te dragen voor:

- Het toepassen dan wel zo nodig laten aanpassen van de bestaande organisatiebrede sourcingstrategie ten behoeve van het voorgenomen ICT-project.
- Het expliciteren van de inhoudelijke en procedurele kaders voor het te starten project in een aantal documenten:
 - Een *business case* is behulpzaam voor de beschrijving en afweging van alternatieven voor de inzet van ICT-leveranciers en ICT-producten:
 - > welke diensten en producten zijn verkrijgbaar via in- en/of uitbesteding;
 - > welke rol- en taakverdeling tussen leveranciers onderling en ten aanzien van de opdrachtgever is mogelijk, bijvoorbeeld alternatieve afspraken over de verdeling van de (deel- of eind) verantwoordelijkheden en het (intellectueel) eigendom;
 - > alternatieve technologische omgevingen, zowel hardware als software;
 - > alternatieven voor de inzet van benodigde deskundigheid en urencapaciteit.
 - De *architectuur* speelt een belangrijke rol bij het definiëren van de verschillende deelresultaten in de vorm van werkende applicaties, dataverzamelingen en IT-infrastructuur. Op basis van de architectuur kunnen de deelresultaten bij verschillende leveranciers belegd worden en/of in de tijd verdeeld. De architectuur geeft de opdrachtgever mogelijkheden om afspraken met de leveranciers te maken over de tussen- en eindresultaten, de samenhang van de deelresultaten tijdens de ontwikkeling en later over de periode van gebruik van het ICT-systeem.
 - Het *plan van aanpak* kent verschillende niveaus van gedetailleerdheid. Voor aanvang van een project beschrijft het een globale planning en overall geschat budget om de resultaten te behalen zoals in de business case en architectuur gedefinieerd. Op dat moment zijn er nog geen contractuele en financiële afspraken met leveranciers gemaakt. Het overall plan van aanpak dient ook de fasering en besluitvormingsmomenten te beschrijven, hoe projectplannen voor de verschillende fasen ontstaan en hoe die bestuurd worden. De opdrachtgever dient te (laten) bewaken dat de input van leveranciers op zowel het globale niveau als in de meer gedetailleerde plannen meegenomen wordt, zodat een zo realistisch mogelijk beeld van het resultaat, de planning en het benodigd budget ontstaat.
- Het definiëren van de opdracht en leveringsvoorwaarden (paragraaf 2).
- Het selecteren van de leverancier(s) (paragraaf 3).
- Het bewaken en bijsturen tijdens de uitvoering van de opdracht (paragraaf 4).

De praktijk is dat het hier beschreven besluitvormingsproces voor een project dient te passen binnen de begrotings- en jaarplancyclus van de opdrachtgevende organisatie. Het onderscheid dat vele overheidsorganisaties maken tussen een meerjarig financieel kader, een programma dat een beleidsdoel of effect wil bereiken en de projecten die een bepaald ICT-resultaat behalen helpt bij de regie door de opdrachtgever. De business case, architectuur en het overall plan zijn de documenten waarmee het meerjarig perspectief weergegeven wordt. Dat meerjarig perspectief maakt het ook mogelijk om op tijd beslissingsprocessen over de inzet van leveranciers in gang te zetten.

Bij verschillende organisaties is de organisatiebrede sourcingstrategie het kader aan de hand waarvan inbesteding of uitbesteding en daarvoor noodzakelijke verwervingsprocessen tijdig gestart kunnen worden. Daarmee wordt voorkomen dat een opdrachtgever onder tijdsdruk een aanbesteding moet doen. Onder tijdstuk is de kans groter dat keuzes in de verwerving worden gemaakt die achteraf minder goed blijken te passen. Dit kan ook leiden tot vertraging in de aanbestedingsprocedure en daardoor onnodige (en soms onrechtmatige) verlengde inzet van de huidige leverancier. Ook is de kans dat een aanbesteding mislukt dan groter.

2. | Definieer een bij de markt passende opdracht

Het is vrijwel altijd zo dat een opdrachtgever meerdere leveranciers inzet ten behoeve van het realiseren van een ICT-systeem, bijvoorbeeld de interne leverancier voor de werkplek (pc), een externe leverancier voor de hardware en de clouddiensten en andere externe leveranciers voor de softwareproducten of -diensten. Om de opdrachten af te bakenen en samenhang aan te brengen in het ICT-systeem als geheel is het van belang de verschillende soorten leveranciers en hun inzetbaarheid voor het gevraagde goed te kennen. Vooral is van belang te weten waar ze wel en niet aansluiten op de kwaliteiten van de eigen organisatie.

We adviseren om bij de uitwerking van de organisatiebrede sourcingstrategie tot de projectspecifieke verwerving:

- Ervoor te zorgen dat ter voorbereiding op het besluit over in- of uitbesteding en over de vorm van inzet van leveranciers een passende pre-competitieve marktconsultatie is gedaan en dat deze bij de besluitvorming wordt benut. Dit voortraject met marktverkenning en gesprekken heeft tot doel leveranciers uit te nodigen mee te denken en op basis daarvan oplossingen en een werkwijze aan te bieden die passend zijn en die zich in de ICT-markt bewezen hebben. Dat voorkomt dat de opdrachtgever zelf op de stoel van de leverancier gaat zitten en opdrachten definieert die niet marktconform zijn.
- De werkpakketten en op te leveren resultaten ('percelen') zo in te delen dat elke partij het eigen werk goed kan beheersen en daarop aanspreekbaar is. Dat betekent ook aandacht voor de omvang van het werkpakket en de balans tussen het aantal in te zetten leveranciers: maak het werkpakket en het aantal leveranciers niet te groot met het oog op de uitvoerbaarheid en het regie kunnen voeren.
- Expliciet te maken wie waarvan opdrachtgever, opdrachtnemer, hoofdaannemer, onderaannemer en/of eigenaar zal zijn, met voorstellen voor:
 - omgang met intellectueel eigendom;
 - financierings- en/of betalingsconstructies;
 - inrichting van de samenwerking, besturing en beslissingsbevoegdheden;
 - toetreden van nieuwe geselecteerde of afscheid nemen van bestaande leverancier(s).

Veel opdrachtgevers organiseren marktconsultaties. Dat gebeurt veelal na een marktverkenning aan de hand van een al concreet gemaakte vraagstelling gericht op "gerede" marktpartijen. Dat betekent dat er weinig ruimte is voor die marktpartijen om alternatieve oplossingsrichtingen onder de aandacht te brengen. De ICT Markttoets (voorheen ICT Haalbaarheidstoets), zoals aanbevolen door de commissie Elias, heeft tot doel de hele markt om feedback te vragen op een voornemen tot aanbesteding. Via dat instrument kan de opdrachtgever feedback krijgen op al dan niet bewust gehanteerde uitgangspunten bij de vraagstelling of de rol van de leveranciers. Denk daarbij aan de definitie van de opdracht als "product" of "dienst" of een combinatie daarvan, de eis van fixed price / fixed date of resultaatverplichting, en de vaak noodgedwongen samenwerking met huisleveranciers en de leveranciers die een bestaande opdracht afronden en overdragen.

3. | Vraag bij de selectie om bewezen prestaties

Nadat sourcing- en verwervingstrategie zijn gedefinieerd is het voor de opdrachtgever belangrijk zeker te stellen dat de best passende leveranciers worden geselecteerd. Een zorgvuldig selectietraject voorkomt dat pas tijdens de uitvoering zichtbaar wordt dat de leveranciers individueel of gezamenlijk niet werken zoals gedacht, of dat het aangeboden product niet kan wat eigenlijk nodig is.

Zo'n selectietraject bestaat uit twee stappen:

1. Zorg ervoor dat de selectiedocumenten compleet zijn voor publicatie met daarin:
 - duidelijke, consistente projectdoelstellingen, waarvan duidelijk moet zijn in welke mate de leverancier geacht wordt hiervan delen te (helpen) realiseren;
 - voldoende meetbare en controleerbare selectie- en gunningscriteria ten aanzien van de functionele en niet-functionele eisen en het prijsmodel;
 - een procedure met voldoende tijd en gelegenheid voor de leveranciers om aan te tonen dat ze voldoen aan deze selectie- en gunningscriteria;
 - voldoende ruimte voor leveranciers om hun eigen zienswijze, oplossing en aanpak in te brengen om het doel van de aanbesteding te helpen realiseren;
 - een diepgaande, transparante beschrijving van de huidige situatie, waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan de aspecten organisatie, processen, technologie, financiën en mensen.
2. Zorg ervoor dat leveranciers hun aanbod aan kunnen tonen door een voor de opdrachtsituatie representatieve setting te creëren. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een praktijkproef met het gewenste samenwerkingsmodel tussen alle betrokken partijen. Besteed hierbij in elk geval extra aandacht aan:
 - de technische omgeving waarin het softwareproduct of de dienst geleverd wordt;
 - de overgang (migratie) van het bestaande naar het nieuwe systeem, inclusief dataproblematiek.

Het komt steeds meer voor dat de opdrachtgever om een standaard softwareproduct vraagt. Dat leent zich bij uitstek voor een demonstratie, proof of concept en/of pilot setting voordat tot definitieve aanschaf besloten wordt. Daarbij is het dan wel belangrijk dat de opdrachtgever zich bewust is van de noodzaak om bestaande processen en werkwijzen aan te passen aan het standaardproduct, bereid is tot die aanpassing, en borgt dat maatwerk wordt voorkomen. Maatwerkontwikkeling is immers lastiger. In dat geval zijn er mogelijkheden in het vragen van referenties van vergelijkbare opdrachtsituaties, proefopleveringen vanuit "software factories", inzet van medewerkers of teams in een proefsituatie of prototyping van een deeloplossing van een klein maar representatief business-vraagstuk. Hoe meer gedefinieerd en hoe gebruikelijker de vraag, des te makkelijker is het "prestatiebewijs" te leveren.

Het is wel van belang dat de proefopstelling in het selectieproces representatief is voor de verantwoordelijkheid van de leverancier. Het presteren van een leverancier die een bijdrage moet gaan leveren aan de organisatorische implementatie is veel lastiger aan te tonen, omdat die daarbij vrijwel nooit zelfstandig die verantwoordelijkheid draagt. Dan is het selecteren van de juiste medewerkers aan de kant van de opdrachtgever en de leveranciers des te belangrijker. Best practices voor werving en selectie kunnen daarbij helpen.

4. | Zorg voor gezamenlijke bijsturing

Het is belangrijk voor de opdrachtgever om de uitvoering van de opdracht scherp in de gaten te houden, zodat resultaat, planning en inzet van leveranciers bijgestuurd kunnen worden. Dat kan door op alle niveaus een prikkel te organiseren om voldoende aandacht te geven aan de gemaakte afspraken en eisen met betrekking tot de (deel)opdrachten. Dat betekent dat zowel bij het inrichten als uitvoeren van de contracten, en bij de plannen en de projectorganisatie zeker gesteld dient te worden dat:

- een gezamenlijk gedefinieerd resultaat ontstaat, door middel van gemeenschappelijke definities, specificaties en toetsbare kwaliteitscriteria voor de werking van de verschillende componenten van het nieuwe ICT-systeem en de aansluiting ervan op de bestaande systemen;

- een gezamenlijk gedragen integrale planning ontstaat:
 - in een overeengekomen proces voor opstellen en bewaken van deze planning met alle betrokken leveranciers;
 - op basis van concrete afspraken over het ontwikkelproces en het onafhankelijk van elkaar testen van alle deelsystemen ter voorbereiding op gemeenschappelijke mijlpalen;
 - met voldoende tijd voor gemeenschappelijk testen - des te meer tijd naarmate er meer leveranciers bij betrokken zijn;
- een gezamenlijke projectorganisatie ontstaat:
 - met functionarissen van de opdrachtgever die aansluiten op de verschillende niveaus van uitvoering van de leveranciers: van opdrachtgever via projectleider tot architect en beheerder;
 - met waar nodig specifieke afspraken over elkaars inbreng en beheersing daarvan in een Agile werkwijze;
 - met escalatieprocedures en de bereidheid daarvan gebruik te maken, inclusief de mogelijkheid de opdracht aan een leverancier in goed overleg te beëindigen;
 - met heldere afspraken over wie waarvoor verantwoordelijk is tijdens gebruik en beheer.
Kies eventueel één hoofdaannemer of regisseur van de betrokken leveranciers voor de gebruiksfase.

Afhankelijk van de situatie van de opdrachtgever en mate van controleerbare resultaatverplichting zijn er verschillende opties die leiden tot een sterkere positie voor de betrokken partijen. In situaties waar vele partijen moeten samenwerken kiest de opdrachtgever soms voor een zelfstandige regieorganisatie. Daarbij kan de regie op de realisatie en invoering van het nieuwe ICT-systeem als aparte opdracht ingericht worden. Ook komt het voor dat dit aan de hoofdaannemer wordt toebedeeld. In dat geval heeft de opdrachtgever zelf echter weinig invloed op de samenstelling en werkwijze van de combinatie van leveranciers.