



> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Plein 2
2511 CR Den Haag

Ministerie van Defensie

Plein 4
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
www.defensie.nl

Datum 2 juni 2015
Betreft Ontwerp IT-infrastructuur en herijking IT-sourcing

Onze referentie
BS2015010621

*Bij beantwoording datum,
onze referentie en betreft
vermelden.*

Inleiding

In mijn brief van 19 december jl. (Kamerstuk 31 125, nr. 52) heb ik toegezegd u nader te informeren over het ontwerp van de nieuwe IT-infrastructuur, de bijbehorende kosten en de herijking van de IT-sourcing. Op 18 december heeft uw Kamer, met het aannemen van de motie-Knops/Hachchi (Kamerstuk 31 125, nr. 50), de regering voorts verzocht een internationale vergelijking te maken en daarbij specifiek te kijken naar de verschillen in budgetbeheersing, de kosten per militair en de handhaving van de planning. Op dezelfde datum heeft uw Kamer ook de motie-Hachchi/Knops (Kamerstuk 31 125, nr. 48) aangenomen die de regering verzoekt de problemen met de IT-infrastructuur binnen het gereserveerde budget op te lossen en de Kamer vooraf te informeren indien extra geld nodig is. Met deze brief voldoe ik aan de toezegging en geef ik uitvoering aan beide moties.

Zoals bekend, heeft Defensie begin 2014 te kampen gehad met een aantal ernstige verstoringen in de IT-dienstverlening. Uit onderzoek bleek dat de IT bij Defensie op punten verouderd was en dat de continuïteit niet langer kon worden gegarandeerd. Daarop zijn direct maatregelen genomen om de continuïteit van de dienstverlening te verzekeren. Voor de korte termijn bestonden deze maatregelen uit het opheffen van tekortkomingen, zoals koeling, stroomvoorziening en gegevensopslag. Deze maatregelen hebben het beoogde effect gehad. Samen met de al lopende vernieuwing van het strategisch netwerk NAFIN, die in 2015 wordt voltooid, is de situatie voor de komende tijd onder controle.

Voor de langere termijn is de verouderde inrichting van de huidige IT niet te handhaven. De kosten van beheer en onderhoud zullen sterk stijgen, terwijl de continuïteit en de betrouwbaarheid afnemen. Niets doen is daarom geen optie. Om de taken van Defensie ook in de toekomst te kunnen ondersteunen is verdere vernieuwing en modernisering noodzakelijk. Daarbij worden de generieke IT (voorheen 'witte IT') en de specifieke IT (voorheen 'groene IT'), die voorheen verschillend werden benaderd, als één geheel beschouwd.

Op weg naar toekomstbestendige IT

Om richting te geven aan de ontwikkeling van een toekomstbestendige IT is een IT-visie opgesteld, die uw Kamer is aangeboden (Kamerstuk 31 125 nr. 45 van 24 oktober 2014). Om deze visie te kunnen concretiseren, moesten eerst de volgende vragen worden beantwoord:

- 1) Waar staan we? Wat zijn de mogelijkheden en de beperkingen van de huidige inrichting van de IT?
- 2) Waar willen we heen en hoe moet de IT daarvoor worden ingericht?
- 3) We kunnen dit alleen samen met de markt. Hoe gaan we de markt betrekken? Hoe kan het potentieel in de markt het best worden benut? Hoe willen we daarover de regie voeren?
- 4) Hoe maken we de veilige verwerking en uitwisseling van informatie mogelijk in het licht van de toenemende cyberdreiging? Welke veiligheidseisen stellen we daarbij?

Mede op grond van de antwoorden op deze vragen is een IT-ontwerp opgesteld met een daarbij passende sourcingstrategie. De resultaten zijn vervolgens getoetst door de firma Gartner, een autoriteit in het IT-domein. Het IT-ontwerp en de beoordeling daarvan door Gartner treft u als bijlagen bij deze brief aan. Gartner oordeelt dat het IT-ontwerp in overeenstemming is met de recentste inzichten in de markt (*state of the art*). In samenwerking met de brancheverenigingen NIDV en Nederland-ICT heeft Defensie het conceptontwerp op 25 februari jl. aan geïnteresseerde IT-bedrijven gepresenteerd.

Ontwerp op hoofdlijnen

Met dit ontwerp zet Defensie een grote stap op IT-gebied. Het ontwerp beschrijft een IT die aanpasbaar is, wat voortdurende innovatie mogelijk maakt. Dit geldt voor zowel de IT-infrastructuur als voor de toepassingen. Om dit te bereiken wordt de IT-infrastructuur modulair vormgegeven, zodat die stapsgewijs kan worden aangepast en uitgebreid. De modules moeten geschikt zijn voor gebruik in Nederland én voor expeditionaire inzet. Dit vereenvoudigt immers het beheer en vergroot de flexibiliteit. De nieuwe IT zal beveiligingsmiddelen bevatten die informatie-uitwisseling vergemakkelijken. Om innovatie verder te bevorderen zal de nieuwe IT hergebruik van softwarecomponenten vereenvoudigen. Hierdoor wordt het ontwikkelen van nieuwe toepassingen sneller en goedkoper. Deze werkwijze zal onder meer informatiegestuurd optreden bij de Koninklijke Marechaussee mogelijk maken. De softwarecomponenten koopt Defensie waar mogelijk 'van de plank' en zij doet de integratie in de uiteindelijke toepassingen zelf. Defensie behoudt eigen ontwikkelingscapaciteit voor specifieke software waarvoor geen passende marktoplossingen beschikbaar zijn.

Van ontwerp naar realisatie

Het ontwerp schetst op hoofdlijnen de IT die Defensie nastreeft. Realisatie in één groot project is onmogelijk. De technologie en de mogelijkheden van IT veranderen razendsnel en ook de organisatie en de buitenwereld zouden al tijdens de lange looptijd wijzigen. Defensie kiest ervoor de nieuwe IT-infrastructuur in beheerste stappen in te voeren. Dit strookt met de aanbeveling van de tijdelijke commissie ICT-projecten (de commissie-Elias) om IT-ontwikkelingen te faseren en in elke fase een bruikbaar product op te leveren. Het tempo en de omvang van de verandering worden zo in overeenstemming gebracht met het realisatievermogen van de organisatie en de beschikbare budgettaire ruimte. Om deze werkwijze mogelijk te maken blijft de huidige IT-infrastructuur bestaan, terwijl de nieuwe omgeving wordt opgebouwd.

Zolang toepassingen nog niet zijn overgezet naar de nieuwe omgeving blijven ze op de huidige IT-infrastructuur beschikbaar. Voordat een toepassing wordt overgezet naar de nieuwe omgeving, wordt eerst kritisch gekeken naar nut, noodzaak, kosten en baten van de toepassing. Door deze afweging scherp te maken, kunnen de beheerslasten beter in de hand worden gehouden.

Samenwerking met de markt

Tot nu toe ging Defensie uit van een IT-sourcingstrategie waarin eigen personeel gedwongen zou overgaan naar de markt. Daar stapt Defensie nu vanaf. In plaats daarvan kiest Defensie voor samenwerkingsverbanden met meerdere marktpartijen met als uitgangspunt dat er geen defensiepersoneel gedwongen overgaat. Door deze aanpak kan sneller gebruik worden gemaakt van de kennis en kunde in de markt. De modernisering van de IT zal wel leiden tot een wijziging in de samenstelling en omvang van het personeelsbestand. De overgang naar een moderne inrichting van de IT zal de komende jaren in beslag nemen. Gedurende deze periode zal Defensie op zorgvuldige wijze het personeel begeleiden.

Defensie zal bij de modernisering van de IT de regie en de eindverantwoordelijkheid voor de integratie in eigen hand houden. De regie-organisatie wordt daarom versterkt, waarbij Defensie gebruik zal maken van de kennis en ervaring van een strategische partner uit de markt. Vanwege haar primaire taak zal Defensie bepaalde taken onder eigen verantwoordelijkheid blijven doen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het beheer van IT te velde of voor IT waarop hoogerubriceerde¹ informatie wordt verwerkt. Overige taken zullen in samenwerking met de markt worden uitgevoerd, waarbij expliciet wordt gemaakt wat ieders eigen verantwoordelijkheid is en wat de gezamenlijke verantwoordelijkheden zijn. Toekomstige leveranciers zullen verantwoordelijk worden gemaakt en worden geprikkeld om de IT-dienstverlening succesvol uit te voeren. Uitvoering gebeurt bij voorkeur door gemengde teams van defensiemedewerkers en medewerkers van de marktpartijen, waardoor elkaars kennis optimaal kan worden benut. Voor het benaderen van de markt wordt de IT-dienstverlening van Defensie verdeeld in marktconforme diensten, waarvoor er voldoende aanbieders zijn, zoals werkplekdiensten, applicatiediensten, datacentrumdiensten en netwerkdiensten. Defensie kiest daarbij voor meer partners, om per dienst de beste kandidaat te kunnen selecteren en om langdurige afhankelijkheid van één leverancier te voorkomen. Over de voorgestelde aanpak wordt op dit moment overleg gevoerd met de centrale medezeggenschapscommissie van Defensie.

Organisatorische en personele gevolgen

Zoals in de vorige paragraaf gesteld, zullen de samenwerking met de markt en de geleidelijke invoering van de nieuwe IT-infrastructuur organisatorische en personele gevolgen hebben. Voor het beheren van moderne IT is naar verwachting minder personeel nodig dan voor het beheer van de huidige IT, en de toegepaste technologie vraagt nieuwe kennis en vaardigheden. Bij het versterken van de regie-organisatie is juist behoefte aan extra capaciteit. Over de organisatorische en personele gevolgen zal ik op de gebruikelijke wijze overleg voeren met de medezeggenschap en de centrales van overheidspersoneel.

¹ Staatsgeheim confidentieel en hoger

Buitenland

De defensieorganisaties in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hebben jaren geleden de industrie ingeschakeld om hun sterk verzuilde IT-landschap te saneren. Elk krijgsmachtsdeel had zijn eigen sterk verouderde IT, wat een onbeheersbare situatie opleverde. Omdat men de eigen organisatie niet in staat achtte dat op te lossen, is de IT in grote pakketten overgedragen aan een marktpartij om orde op zaken te stellen. Een nadere analyse (zie bijlage) leert dat dergelijke grootschalige IT-uitbestedingen veel tijd vergen en niet automatisch tot kostenbeheersing leiden. De situatie bij Defensie vraagt om snelle, gerichte vernieuwing van de IT. Grootschalige en langdurige uitbestedingstrajecten, die ook Defensie eerder voor ogen had, passen hier niet goed bij. In plaats daarvan is een nieuwe, adaptieve manier van marktsamenwerking nodig.

Kosten

Vernieuwing en modernisering van de IT zijn noodzakelijk om de krijgsmacht goed te kunnen blijven ondersteunen én om het beheer en onderhoud op termijn betaalbaar te houden. Gartner onderschrijft dat. Het IT-ontwerp beschrijft de vernieuwing van zowel de IT-infrastructuur als de toepassingen. In overeenstemming met het advies van Gartner, trek ik voor deze transitie minimaal vijf jaar uit. Het uitgangspunt is om de vernieuwing en modernisering van de IT stapsgewijs uit te voeren binnen de geldende financiële kaders. Hiermee vermijdt Defensie de door de commissie-Elias geschetste valkuil, namelijk dat IT-projecten te groot en te complex worden. Om een goed kosteninzicht te krijgen en te houden, zal ik - in overstemming met een van de aanbevelingen van Gartner - een kostencomputatiemodel voor de transitieperiode opstellen, inclusief de bijbehorende risicoanalyse.

De noodzaak voor het vernieuwen van de IT-infrastructuur was vorig jaar vrij snel duidelijk. Daartoe is toen een reservering in de begroting opgenomen van € 40 miljoen, verdeeld over de jaren 2015 tot en met 2017 (Kamerstuk 31 125, nr. 41 van 16 september 2014). De vernieuwing en modernisering van het gehele IT-domein van Defensie gaat echter verder. Vanaf 2017 ondersteunt het bovengenoemde kostencomputatiemodel Defensie bij het vaststellen van de financiële kaders in dezen.

Uiteraard zal ik uw Kamer, in overeenstemming met het Defensie Materieel Proces (DMP), steeds over de afzonderlijke stappen informeren. Ook zal ik uw Kamer jaarlijks een overzicht sturen van de stand van zaken van de vernieuwing en modernisering van de IT bij Defensie.

Tot slot

Door marktconforme diensten af te nemen maakt Defensie maximaal gebruik van de kracht van de markt. De stapsgewijze benadering bevordert beheersing en overzicht. Door de regie-organisatie te professionaliseren, blijft Defensie een volwaardige gesprekspartner voor de markt en door delen zelf te blijven doen, houdt Defensie voldoende IT-kennis in huis. Deze keuzes stroken met de aanbevelingen van de tijdelijke commissie ICT-projecten (de commissie-Elias) die de overheid onder meer aanspoort tot betere regie, meer eigen IT-kennis en beheersbare projecten.

Op dit moment toetst de branchevereniging Nederland-ICT de haalbaarheid van het IT-ontwerp en de bijbehorende sourcingstrategie bij marktpartijen. Parallel hieraan is Defensie begonnen met de voorbereiding voor de selectie van de strategische regiepartner. Ook is de voorbereiding begonnen van de aanbesteding van de basis voor de nieuwe IT-omgeving. De verwachting is dat die aanbesteding in de eerste helft van 2016 kan worden voltooid en dat de basis voor de nieuwe IT-omgeving in de tweede helft van dat jaar kan worden opgeleverd.

DE MINISTER VAN DEFENSIE

J.A. Hennis-Plasschaert

BIJLAGE – Analyse buitenland

Op basis van openbare bronnen en gesprekken met betrokkenen heeft Defensie onderzoek gedaan naar recente IT-transities in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Ook is er contact geweest met het Deense ministerie van Defensie. Daaruit is gebleken dat de uitbesteding in Denemarken vooral een SAP-implementatie betrof, wat een verdere vergelijking met de Nederlandse situatie niet zinvol maakt.

IT-transities in het Verenigd Koninkrijk

Het ministerie van Defensie van het Verenigd Koninkrijk heeft twee verschillende outsourcingcontracten afgesloten, het *Defence Fixed Telecommunication System* contract voor communicatie en het *Defence Information Infrastructure* contract voor de informatie-infrastructuur. Door de jaren heen was de IT zozeer versnipperd geraakt dat onderlinge samenwerking ernstig werd bemoeilijkt. De Britse overheid zag zichzelf niet in staat dit op te lossen en schakelde de markt in.

Reikwijdte en omvang

Het communicatiecontract omvat de vaste data- en telefoniedienstverlening. Het betreft het verbinden van 2.000 locaties wereldwijd. Het infrastructuurcontract omvat werkplekdienstverlening, generieke applicaties (waaronder e-mail), *hosting & storage* en lokale infrastructuur. Het betreft 150.000 eindgebruikersapparaten (*terminals*) verspreid over 2.000 locaties, de toegang tot ongeveer 1.000 toepassingen en het werken op alle beveiligingsniveaus. Aanzienlijke delen van de dienstverlening blijft de Britse krijgsmacht zelf uitvoeren, het gaat dan bijvoorbeeld om specifieke IT-toepassingen voor de verschillende krijgsmachtdelen. Onder het infrastructuurcontract moet de leverancier wel toegang geven tot deze toepassingen.

Uitbestedingsproces

In 1992 is het ministerie de voorbereidingen voor de aanbesteding van de communicatie begonnen met het formuleren van een nieuw communicatieconcept. In 1994 heeft men een groslijst opgesteld met mogelijke leveranciers. In maart van 1995 is de aanbesteding uitgeschreven, waarna in 1997 het contract is gesloten. Voor het infrastructuurcontract zijn de voorbereidingen in 2000 begonnen. In 2003 is de aanbesteding uitgeschreven, die in 2005 is gegund. Het infrastructuurcontract heeft het karakter van een raamovereenkomst: het beslaat een aantal stappen, waarvan aanvankelijk alleen de eerste stappen concreet zijn uitgewerkt en gecontracteerd. Na voltooiing van een stap wordt de volgende stap uitgewerkt en gecontracteerd binnen de raamovereenkomst.

Contracten

Het telecommunicatiecontract is gesloten in 1997 en loopt tot medio 2015. De totale contractwaarde is ongeveer GBP 3,8 miljard. Het telecommunicatiecontract is een PFI (*Public Finance Initiative*). De netwerken zijn eigendom van de leverancier, het Britse ministerie van Defensie heeft gebruiksrecht op deze netwerken. Voor de uitbesteding waren in het telecommunicatiedeel 600 militairen en 600 burgermedewerkers werkzaam. Uiteindelijk is slechts een beperkt aantal burgermedewerkers overgegaan naar de marktpartij, voornamelijk

omdat de werkzaamheden vanwege de toepassing van nieuwe technologie veel minder arbeidsintensief werden. De militaire medewerkers en een deel van de burgermedewerkers zijn herplaatst, de overige burgermedewerkers zijn boventallig geworden. Het infrastructuurcontract is gesloten in 2005 en loopt af in 2015. De totale contractwaarde is ongeveer GBP 7,1 miljard. Het betreft geen PPS-constructie maar een klassieke uitbesteding, waarbij de medewerkers zijn overgegaan naar de marktpartijen. Belangrijke kanttekening is dat de hardware door het Britse ministerie van Defensie wordt aangeschaft en dus eigendom is van de overheid. Hetzelfde geldt voor een aantal grotere softwarecontracten. Er zijn 1000 medewerkers overgegaan naar de consortiumpartijen.

Uitvoering

Vanuit het Britse ministerie van Defensie worden beide contracten aangestuurd door een afdeling van 500 vte'n. Hier vindt ook de integratie van de dienstverlening plaats, zowel van de twee contracten als van het vele werk dat nog zelf wordt uitgevoerd. De kosten voor het infrastructuurproject waren eerst begroot op GBP 5,8 miljard en zijn uiteindelijk uitgekomen op GBP 7,1 miljard. De kostenstijging was grotendeels het gevolg van opgelopen vertragingen, waardoor oude systemen langer in de lucht moesten worden gehouden. Die vertragingen waren onder meer het gevolg van tegenvallers bij het inrichten van lokale infrastructuur en een te optimistische inschatting van de hoeveelheid werk.

Huidige situatie

De huidige contracten lopen af in 2015, het ministerie heeft de taak die te vernieuwen. Hiervoor is een nieuw programma in het leven geroepen met de volgende missie:

Defence Core Network Services (DCNS) is the name of the programme that will deliver future Information and Communication Technology (ICT) Services across Defence – from the Head Office in London, through all the Ministry of Defence (MOD) and Armed Forces sites in the UK and overseas, deployed units on land, in the air and at sea. As such, it is the biggest programme of its kind in Europe. It will deliver these services in a way that is more integrated, so end-users see improved performance with less complexity; more agile, so that services can be adapted quickly to meet fast-changing operational requirements; and is more cost effective, so the MOD can live within its means. The programme runs until 2022 and is based at MOD's Information Systems and Services headquarters in Corsham, Wiltshire.

Het Britse ministerie van Defensie ziet af van de bundeling van diensten in één groot kavel, maar kiest in plaats daarvan voor kleinere marktconforme kavels: *Integrated User Services* (2 kavels), *Application Delivery* (Hosting), *Connectivity*, *Mobility* en *Deployed*. Daarnaast komt er een aparte integratiefunctie die door het ministerie zelf wordt uitgevoerd. Een groot deel van de applicatieontwikkeling en applicatie-hosting blijft decentraal worden uitgevoerd door de defensieonderdelen.

IT-transitie in Duitsland

Eind vorige eeuw bleek de IT van het Duitse ministerie van Defensie versnipperd en deels verouderd. Om modernisering en harmonisering te bewerkstelligen besloot het ministerie de IT uit te besteden.

Reikwijdte en omvang

Het contract bestond onder meer uit de invoering van een ERP-systeem, de inrichting en exploitatie van datacentra, de inrichting en exploitatie van een landelijk netwerk, het leveren van apparatuur en dienstverlening en een helpdesk. In totaal ging het om 140.000 werkplekken en 300.000 telefoons op 1.500 locaties. De totale contractwaarde is ongeveer € 7 miljard.

Uitbestedingsproces

December 1999 is het traject van start gegaan. De daadwerkelijke aanbesteding begon in juni 2001. In november 2001 zijn twee consortia geselecteerd als mogelijk aanbieder. Na het afbreken van onderhandelingen met het eerste consortium in 2004 is het contract met het andere consortium eind 2006 getekend.

Contract

Het contract heeft een looptijd van tien jaar. De contractvorm is een publiek-private samenwerking, waarbij een gezamenlijke onderneming is opgericht waarin de *Bundeswehr* voor 49,9 procent deelneemt. Besluiten worden genomen op basis van unanimiteit. Het ministerie heeft de mogelijkheid na 10 jaar de dienstverlening terug te nemen of opnieuw aan te besteden. Er zijn 2.400 ambtenaren overgegaan naar de gezamenlijke onderneming; deze ambtenaren hebben hun rechtspositie behouden. Een klein deel is op basis van vrijwilligheid overgegaan naar de marktpartijen.

Uitvoering

Het eerste jaar is gebruikt om een organisatie neer te zetten, processen in te richten en de dienstverlening over te nemen. Vervolgens zijn drie jaar besteed aan het migreren van de oude systemen naar de nieuwe situatie. De laatste zes jaar worden de processen geoptimaliseerd en worden projectgewijs wijzigingen doorgevoerd. Doordat het in de beschikbare tijd niet lukte de technische stand van zaken volledig in beeld te brengen, zijn gedurende het traject meerkosten ontstaan van ongeveer € 700 miljoen. In 2013 heeft de Duitse rekenkamer geconstateerd dat niet alle strategische doelstellingen zijn behaald, dat er vertraging is en dat de interne IT-deskundigheid zo sterk is teruggelopen dat de *Bundeswehr* afhankelijk geworden is van de markt. Het ministerie stelt dat het project de belangrijkste doelen heeft behaald: de strijdkrachten beschikken nu over gestandaardiseerde en gecentraliseerde IT. De modernisering heeft wel vertraging opgelopen, maar gezien de omvang van het project was die beperkt.

Huidige situatie

Het contract loopt in 2017 af. Het Duitse ministerie van Defensie bezint zich op de weg voorwaarts. Daarbij wordt in elk geval gekeken naar uitbesteding, hetzij in de vorm van een PPS (zoals in de huidige constructie), hetzij in de vorm van een soort ZBO waarbij bepaalde taken door de markt worden gedaan en andere taken door het ministerie. Volledig zelf doen wordt als te duur gezien.

Vergelijking

Zowel het Britse als het Duitse ministerie had te maken met een sterk gefragmenteerde IT. In Nederland was dat ooit net zo gefragmenteerd, maar dat is al sinds jaren niet meer het geval. Zowel het Britse als het Duitse ministerie zag zichzelf niet in staat de IT te verbeteren en vereenvoudigen en koos ervoor dat door marktpartijen te laten doen. Ze kozen daarbij voor grootschalige uitbesteding. In de bestudeerde gevallen was een voorbereidingstijd van ongeveer vijf jaar nodig om tot contractvorming te komen. De contractvorm bleek geen garantie voor beheersing in tijd en kosten. Tijdens de uitvoering hebben de landen flinke vertragingen moeten melden. De kosten zijn in beide gevallen hoger uitgevallen dan oorspronkelijk begroot. Nu de contracten hun einde naderen, beraden de ministeries zich op de toekomst. Hierbij worden ook andere vormen van marktsamenwerking onderzocht. De Duitsers hebben nog geen keuze gemaakt. De Britten hebben gekozen voor uitbesteding in kleinere, marktconforme pakketten onder eigen regie.

De IT-kosten per militair zijn niet onderling te vergelijken. De uitbestede pakketten zijn op inhoud niet gelijk en het is onduidelijk wat de verschillende ministeries zelf zijn blijven doen en tegen welke kosten. Bovendien is het niet duidelijk hoe de automatisering in deze landen de productiviteit – en dus de personeelssterkte – heeft beïnvloedt. In zijn algemeenheid is het berekenen van IT-kosten per medewerker niet zinvol zonder daar de productiviteit bij te beschouwen. Die is niet eenduidig te bepalen.