

Leveranciersmanagement bij de overheid: kunnen losse eilandjes een ecosysteem vormen?

Leveranciersmanagers, contractmanagers en vergelijkbare rollen zijn bij alle overheidsorganisaties aanwezig. Ze onderhouden allemaal hun eigen relaties en contracten met IT-leveranciers, ook als die leveranciers aan meerdere overheidsorganisaties leveren. Kan dat niet slimmer en coöperatiever? De kansen daartoe zijn er, maar daar zitten wel een hoop haken en ogen aan, blijkt tijdens de ronde tafel Strategisch Leveranciersmanagement Publieke Domein, georganiseerd door DEI en UWV.

Zowel de samenleving als overheidsorganisaties zijn in de afgelopen decennia steeds digitaler geworden. Tijdens deze digitalisering stonden organisaties voor twee keuzes: zelf van de grond af aan oplossingen ontwikkelen of hulp en software via derde partijen aanschaffen. De keuze viel in de jaren '90 op de tweede mogelijkheid. Sindsdien leveren bedrijven als Cisco, Centric, SAP, Microsoft en Pink Roccade allerlei software en IT-diensten aan overheidsorganisaties.

In de loop der jaren is de afhankelijkheid van dit soort partijen én van ICT alleen maar gegroeid. ICT is een unique selling point geworden: door

de juiste mogelijkheden te creëren en slim met ICT om te gaan, kun je verschil maken. Daarmee is het ook steeds belangrijker geworden om in controle te blijven over wat er precies wordt ingekocht. Vrijwel ieder onderdeel van de overheid – van de verschillende ministeries tot uitvoeringsorganisaties als UWV, de Belastingdienst en DUO – heeft om die reden mensen in dienst die verantwoordelijk zijn voor de contracten en de relaties met deze IT-leveranciers.

Hoewel er op veel punten wel wordt samengewerkt voor deze contracten, komt het ook voor dat de leveranciers- en contractmanagers met één-op-één relaties werken. Zo is een situatie ontstaan waarin partijen zoals Cisco en KPN met ieder ministerie en iedere uitvoeringsorganisatie los in gesprek gaan. Het resultaat is dat iedere organisatie een eigen relatie met eigen afspraken en kosten onderhoudt met eenzelfde leverancier, terwijl er lang niet altijd grote verschillen zijn in wat er door de organisaties wordt afgenomen.

Is het dan niet veel handiger om van de eilandjes af te komen en samen afspraken te maken? Of, misschien nog beter, ecosystemisch met zijn allen

samen te werken naar een gemeenschappelijk doel, met oog voor ieders belang?

Samen sta je sterker

Voordelen van zulke samenwerkingen zijn eenvoudig te benoemen. Binnen het Rijk weet men inmiddels dat samenwerken rendoert. Door samen een blok te vormen, word je een grotere partij waar een leverancier mee om de tafel gaat en ben je interessanter voor techgiganten als Microsoft of Google. Vandaar dat er Strategisch leveranciersmanagers Rijk (SLM'er) voor deze techpartijen aangesteld zijn. Dergelijke bedrijven geven doorgaans immers meer voorrang en voorkeur aan grote contracten en relaties. Bovendien kun je als grote partij meer dingen afdwingen én één duidelijke prijs afspreken, in plaats van dat deze per overheidsorganisatie verschilt.

In een ecosysteem zoals binnen het Rijk of breder nog, het publieke domein, is het wenselijk om meerdere IT-leveranciers aan te laten sluiten, om zo samen te bespreken hoe je tot de beste oplossing kunt komen. Deze samenwerking leidt dan tot betere afspraken en prijzen. Een volgende

stap is naar heuse digital ecosystemdiensten. Dit zijn services waar verschillende dienstverleners naadloos samenwerken en combinatie van, voorheen losse diensten, als één geheel aanbieden. Het grote voordeel is dat er op dit moment veel losse software(elementen) van verschillende leveranciers zijn die niet goed met elkaar samenwerken. Ambtenaren zijn daardoor soms eindeloos tussen systemen aan het wisselen of dezelfde data op meerdere plekken aan het invullen. Door alle betrokken partijen aan tafel te zetten en het daar met elkaar over te hebben, kan samen naar een digitaal ecosysteem-service gezocht worden.

Ook overheidsorganisaties kunnen met elkaar kijken naar mogelijkheden om nauwer samen te werken. Op deze manier kunnen ze het leven van de burger vereenvoudigen. Bijvoorbeeld door data met elkaar te delen of vergelijkbare diensten samen te voegen. Denk bijvoorbeeld aan het programma Werk aan Uitvoering (WaU). Daar werken verschillende uitvoeringsorganisaties met elkaar om één digitaal loket voor de burger te realiseren. Door binnen dat programma samen en met IT-leveranciers over te praten in een ecosysteem, kunnen nieuwe oplossingen en mogelijkheden bedacht worden, die eerder misschien niet voor mogelijk werden gehouden.

Belangen en budgetten

Maar zo'n samenwerking is gemakkelijker gezegd dan gedaan, blijkt tijdens de ronde tafel. Hoewel de

meeste organisaties wel gedeelde belangen hebben, zijn er ook sterk uiteenlopende waarden en eisen. De doelstellingen van bijvoorbeeld UWV en Defensie liggen op een aantal punten mijlenver uit elkaar. Als zij voor alle onderwerpen samen met leveranciers om tafel gaan, dan is de kans groot dat niet aan alle eisen en wensen voldaan wordt.

Dat geldt ook voor IT-leveranciers: deze kunnen enorm van elkaar verschillen en zijn niet altijd relevant voor wat er nu besproken wordt. Het heeft niet altijd zin om alle partijen bij elkaar aan tafel te zetten. Simpelweg alles op één hoop gooien, is dus geen oplossing.

Organisaties die dicht bij elkaar liggen of voor bepaalde grote onderwerpen, zoals inzet van AI of cybersecurity kunnen partijen wel samen om de tafel. Maar dan ontstaan er vraagstukken als: wie is waar verantwoordelijk voor? Hoe verdeel je de kosten over de verschillende budgetten? Overheidsorganisaties en ministeries krijgen immers allemaal een eigen budget vanuit de Rijksoverheid, waar ze al hun werkzaamheden mee moeten financieren. Dit kan tot onenigheid leiden, zeker gezien budgetten sterk kunnen veranderen als een nieuw kabinet aantreedt en beleid verandert. Daar komt bij dat overheidsorganisaties met de aanbestedingswet te maken hebben, die voorschrijft dat alle relevante bedrijven een eerlijke kans moeten krijgen om een opdracht in de wacht te

slepen. Grote opdrachten kunnen niet zomaar aan één bepaalde leverancier gegund worden en moeten daarom publiek worden aanbesteed, zodat elke geïnteresseerde leverancier zich kan inschrijven. Op basis van vooraf gestelde eisen toetst de opdrachtgever welke leverancier het beste bij de aanbesteding past. Deze leverancier wint de aanbesteding en mag de opdracht vervolgens uitvoeren.

Waar gaan we naartoe?

Ondanks deze uitdagingen, wordt het idee om nauwer samen te werken niet direct van tafel geveegd tijdens de ronde tafel. Integendeel, de voordelen zijn immers legio. Maar dan is het misschien wel wenselijk om wat selectiever kijken. Niet alle overheidsorganisaties moeten in alle ecosystemen zitten en niet alle leveranciers moeten in tegelijkertijd in een ecosysteem.

Een eerste stap om een goed ecosysteem op te zetten, is om de criteria van de eerste groep deelnemers te selecteren. Daarvoor is een zekere vooruitziende blik nodig: waar wil je over vijf jaar staan als organisatie? Wie heb je daarvoor nodig? En met wie wil en kun je daarin samenwerken, binnen en buiten de overheid? Probleem is dat juist dit soort vragen – gericht op de lange termijn – uitdagend kunnen zijn voor organisaties. Overheidsorganisaties zijn afhankelijk van de steeds wisselende politieke situatie. Met ieder nieuw

kabinet verandert de koers, komt er een nieuw budget, ontstaan er nieuwe kaders waarbinnen gewerkt moet worden en moeten er nieuwe wetten geïmplementeerd worden. Beleid verandert constant, dus het is niet altijd mogelijk om ver vooruit te kijken. Marktpartijen hebben vaak belang bij positieve financiële kwartaalcijfers. Ook daar zijn langetermijnafspraken regelmatig een uitdaging.

Juist bij deze uitdagingen kan het werken en denken in ecosystemen interessant zijn. Juist door openheid en transparantie hierover te geven en constant met alle partijen in gesprek te blijven over de uiteindelijke, gezamenlijke doelstelling, kun je een situatie creëren waarin je kunt blijven ontwikkelen met elkaar en gemakkelijk kunt inspelen op veranderende belangen en behoeftes. Je zoekt steeds samen naar welke routes er zijn om de gezamenlijke doelstelling te behalen.

Wil je wel samenwerken?

Maar er ligt nog een grotere uitdaging op de loer, die niets met de leveranciers of de contract- en leveranciersmanagers te maken heeft: wil de overheidsorganisatie in kwestie wel samenwerken? Sommige deelnemers aan de ronde tafel ervaren namelijk een directie die graag bilateraal wil blijven werken, dus de voorkeur blijft geven aan een-op-een relaties met IT-leveranciers, boven een één-op-veel relatie in een ecosysteem.

Er zijn wel eerder ecosystemen geweest binnen de overheid. De tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) – waarmee ondernemers tijdens de coronacrisis financiële ondersteuning kregen – werd bijvoorbeeld in een ecosysteem opgezet. Betrokkenen zagen dat daarin goed werd samengewerkt door een persoonlijk team dat samen iets wilde neerzetten. Maar zodra de crisis voorbij was en de maatregel niet meer nodig was, verdween dat ecosysteem weer en verviel iedereen toch weer in oud gedrag.

Feit is dat ecosystemisch werken een culturele verandering eist. Niet alleen bij IT-leveranciers, maar met name bij de overheidsorganisaties. Dat begint niet bij de directie, zo wordt aan de ronde tafel geconcludeerd, maar bij een handjevol mensen in de organisatie. Het groeit van binnenuit, als gevolg van een behoefte. Mensen zijn enthousiast, zoeken naar een 'coalition of the willing', gaan experimenteren waar dat kan en verspreiden zo het gedachtegoed. Maar dat werkt alleen als de raad van bestuur en/of de directie deze beweging proactief steunt. Er is rugdekking nodig vanuit hen. En dat betekent dat zij mee moeten worden genomen in het gedachtegoed.

Ecosystemisch werken: kan het?

De vraagstelling was: kunnen contract- en leveranciersmanagers van de verschillende overheidsorganisaties niet beter samen optrekken

en een ecosysteem opbouwen met hun voornaamste IT-leveranciers? Ondanks de vele drempels, haken en ogen en uitdagingen, is de sfeer tijdens de ronde tafel eensgezind.

Ja, een verkenning voor een constructieve langere samenwerking tussen SLM'ers is wenselijk. Dat betekent echter ook dat veel organisaties vanuit de overheid en bedrijfswereld moeten willen leren en ervaren om op zo'n manier samen te werken. Hoe dan ook, voor er definitieve conclusies getrokken kunnen worden, is meer diepgaande verkenning nodig. In ieder geval een tweede bijeenkomst. Daar ligt voor nu dan ook de volgende stap: met elkaar in gesprek blijven en aan de slag gaan om met elkaar bepaalde grote uitdagingen te tackelen.

'ECOSYSTEMISCH
SAMENWERKEN VEREIST
EEN CULTURELE
VERANDERING.
NIET ALLEEN BIJ IT-
LEVERANCIERS, MAAR
MET NAME BIJ DE
OVERHEIDSORGANISATIES'