

Vergaderjaar 2006–2007

30 146

Instellen P-Direkt als baten-lastendienst

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2006

1. Inleiding

Met deze brief informeer ik u over de nieuwe aanpak voor P-Direkt. De aanpak is in essentie gebaseerd op vereenvoudigde personeelsprocessen en één ICT-standaard voor de salarisadministratie, gefaseerde opbouw van P-Direkt en gefaseerde implementatie van de andere werkwijze bij de ministeries. Bij het ontwikkelen van de aanpak is kritisch gekeken naar het verleden en zijn daaruit de nodige lessen getrokken. De realisatie zal plaatsvinden langs een andere, meer geleidelijke en beter beheersbare weg.

Voorts reageer ik in deze brief op de rapportage over het onderzoek van de auditdiensten van BZK en Financiën, dat mijn ambtsvoorganger heeft gestart naar aanleiding van de breuk tussen BZK en IBM bij de realisatie van P-Direkt. Zoals de Rekenkamer u bij brief d.d. 14 september jl. (Tweede Kamer 2005–2006, 30 408, nr. 3) berichtte, zullen de resultaten van haar onderzoek naar aanleiding van de breuk met IBM pas in mei 2007 beschikbaar zijn. Ik acht het niet verantwoord daar op te wachten, alvorens te starten met de nieuwe aanpak voor P-Direkt. Dat zou immers tot nog meer vertraging leiden. Uiteraard zal ik de nieuwe aanpak voor P-Direkt wel toetsen op de uitkomsten van het onderzoek van de Rekenkamer.

Gezien de omvang van de documenten is een samenvatting van de «Nieuwe aanpak voor P-Direkt» (bijlage 1) en van het «Onderzoek naar de Contractrelatie P-Direkt» bijgevoegd (bijlage 2). Uiteraard zijn de volledige versies voor u beschikbaar.¹

2. Terugblik: wat ging er mis?

Blijkens het u reeds eerder aangeboden evaluatieonderzoek van BZK² en de rapportage van de auditdiensten van BZK en Financiën had bij de realisatie van P-Direkt – achteraf beschouwd – een aantal zaken anders en beter moeten worden aangepakt.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Het rapport «Lessons Learned», u toegezonden bij brief d.d. 10 maart jl. (Tweede Kamer 2005–2006, 30 146, nr. 14)

Het evaluatieonderzoek «Lessons Learned» geeft allereerst aan dat, mede onder druk van de omstandigheden – extra volumetaakstellingen bij het aantreden van het kabinet Balkenende II in 2003, geplande vervangingsinvesteringen bij diverse ministeries – getracht is te veel te snel te veranderen. Voor de vereenvoudiging, de automatisering en de outsourcing van de administratieve- en registratieve taken werd te weinig tijd genomen.

Ten tweede is de realisatie van P-Direkt teveel aangepakt als één groot en ongedeeld project. Weliswaar werd voor de overgang van de ministeries geen «big bang» voorzien, maar beoogd werd wel P-Direkt als één nieuw concept integraal op te leveren. Alles wijst er op dat het beter is projecten als deze via de weg der geleidelijkheid te realiseren. In de derde plaats was er teveel optimisme over het probleemoplossend vermogen van de ICT-markt en de «rijpheid» van de ICT-techniek. De marktpartijen waren, anders dan vanuit de marktoriëntatie verwacht, niet bij machte een procesherontwerp te maken zonder intensieve bijstand van rijkszijde, en bij de uitvoering van het contract bleek dat de betrokken marktpartijen het bij de aanbesteding gevraagde niveau van automatisering niet met bestaande marktproducten konden leveren.

Ten slotte zijn de «perverse» effecten van de gekozen contractvorm – publiek-private samenwerking in de vorm van een prestatiecontract – te weinig onderkend. Risicodeling met de markt geeft prikkels aan die markt om een project te laten slagen, maar leidt ook tot calculerend gedrag van de markt als de complexiteit van de opdracht groter blijkt dan door de markt voorzien. Weliswaar heeft dit contract bijgedragen aan beperking van de financiële schade voor het Rijk, maar het beoogde resultaat is niet bereikt.

Het onderzoek van de auditdiensten van Financiën en BZK heeft zich geconcentreerd op de processen bij BZK als opdrachtgever rond de totstandkoming van het contract met IBM en de uitvoering en afwikkeling daarvan. De processen bij IBM hebben – vanwege de reikwijdte van de auditdiensten – geen deel uitgemaakt van het onderzoek. IBM heeft overigens wel gereageerd op de reconstructie. Omdat onderzoek bij IBM niet mogelijk was kan op basis van deze rapportage geen volledig antwoord worden gegeven op vragen over de oorzaak en verantwoordelijkheden voor de uiteindelijke breuk met IBM.

De onderzoekers signaleren ernstige tekortkomingen ten aanzien van de inrichting en uitvoering van de processen met betrekking tot de sturing, het risicomangement, kwaliteitsborging en informatievoorziening. In de rapportage wordt de vraag gesteld of een zorgvuldiger procesgang niet zou hebben geresulteerd in eerdere bijstelling van ambities of aanpassing van de aanpak. Omdat na het afsluiten van het prestatiecontract BZK als opdrachtgever was gebonden aan de hierin gemaakte afspraken, is deze vraag met name relevant voor de aanbestedingsfase.

De vraag of met een zorgvuldiger procesgang de ambitie of de aanpak anders zou zijn geweest is naar mijn mening niet gemakkelijk te beantwoorden. Zoals hierboven geschetst, waren er veel factoren die tezamen hebben geleid tot de uiteindelijke breuk met IBM. Evenwel waren er ten tijde van de aanbesteding ook signalen die, wanneer zij anders op hun merites beoordeeld waren, hadden kunnen leiden tot andere keuzes. In die zin had een zorgvuldiger procesgang tot andere keuzes kunnen leiden, met name voor wat betreft de gekozen aanpak. In de nieuwe aanpak moet het opdrachtgeverschap zodanig georganiseerd zijn, dat deze tekortkomingen niet opnieuw kunnen optreden.

In de rapportage is een aantal leerpunten opgenomen; voor zover deze relevant zijn voor de nieuwe aanpak, ga ik daar hieronder op in.

3. Leerpunten uit het auditonderzoek

Het auditonderzoek constateert dat de interne projectbesturing met name in de aanbestedingsfase te beperkt was en op een aantal punten ook niet voldoende was vastgelegd. In het kader van de sturing wordt in de rapportage gepleit voor een weloverwogen en robuuste projectstructuur, die recht doet aan de organisatie- en besluitvormingsprocessen in de rijksdienst en waarmee doorzettingsmacht wordt gerealiseerd.

In de periode van de aanbesteding van de ICT-infrastructuur en procesinrichting voor P-Direkt hadden de opdrachtgever (de directeur-generaal Management Openbare Sector) en de opdrachtnemer (de kwartiermaker P-Direkt) veelvuldig contact over de voortgang van de aanbesteding en over de besluiten die in dat kader genomen moesten worden. In deze contacten zijn een aantal kritische signalen, zoals een rapport van Gartner van juni 2004, niet of te weinig aan de orde gekomen en was de besluitvorming vooral gericht op het binnen de gestelde termijn sluiten van het contract. In de nota over de Nieuwe Aanpak voor P-Direkt zijn de (voor de verdere aanpak vastgestelde) sturingsrelaties en de daaraan verbonden overleg- en rapportagestructuren helder en uitvoerig beschreven. Aan de hand daarvan zal de interne en externe besturing transparant kunnen plaatsvinden en goed gedocumenteerd kunnen worden. Ik ben van mening dat met de in de nota over de Nieuwe Aanpak voor P-Direkt geschetste besturingsstructuur voldoende tegemoet wordt gekomen aan dit leerpunt. Wel merk ik op dat er in de gekozen structuur geen partij is die zonder meer en absoluut de bevoegdheid heeft zaken af te dwingen binnen een ander ministerie. De huidige organisatie van de rijksdienst maakt dat niet mogelijk. Wanneer op ambtelijk niveau geen overeenstemming mogelijk blijkt, staat uiteraard de weg van escalatie naar bewindsliedenoverleg of naar de ministerraad open.

Ten aanzien van het risicomanagement geeft de rapportage aan dat een gestructureerd en ingericht systeem ontbrak. Anderzijds wordt geconstateerd dat de opdrachtgever middels voortgangsrapportages is geïnformeerd over risico's en beheersmaatregelen. De stuurgroep (het pSG-be raad) is hieromtrent echter zeer beperkt geïnformeerd. Mijns inziens is er op een aantal belangrijke punten wel degelijk sprake geweest van risicomanagement. De twee majeure risico's – het financiële risico en de continuïteit van de salarisbetaling – waren afgedekt: het financiële risico was door middel van het prestatiecontract bij de marktpartij belegd en voor de salarisbetalingen is een noodscenario opgesteld en een alternatief scenario ontwikkeld. Voorts zijn ten behoeve van de opdrachtgever door de Commissie Second Opinion risico's in beeld gebracht en ook door derden reviews uitgevoerd. Met de kennis van nu en op grond van de opgedane ervaringen kan gesteld worden dat de complexiteit van P-Direkt en de daaruit voortvloeiende risico's zijn onderschat. Dit geldt met name, zoals eerder gesteld, voor het aan de markt overlaten van het ontwerpen van de procesinrichting voor P-Direkt. Ik onderken het belang van systematisch ingericht risicomanagement. In de nota over de Nieuwe Aanpak voor P-Direkt wordt dan ook toegelicht hoe meer dan in het verleden gebruik zal worden gemaakt van beproefde systemen voor de inrichting van het risicomanagement.

Een derde aandachtspunt in de rapportage vormt de kwaliteitsborging in de contractrelatie en met name de borging van de inhoudelijke kwaliteit van het contract. In de rapportage wordt voorts gesteld dat niet kan worden vastgesteld in hoeverre – in het kader van kwaliteitsborging – rekening is gehouden met adviezen van derden.

Met de rapporteurs ben ik van mening dat kwaliteitsborging op transparante wijze dient plaats te vinden, zodat met alle betrokken partijen afgewogen besluitvorming kan plaatsvinden. In de nota over de Nieuwe Aanpak voor P-Direkt wordt uiteengezet hoe in het vervolg met kwaliteitsborging wordt omgegaan.

In de rapportage wordt ten slotte geconstateerd dat de informatievoorziening aan stakeholders binnen het project onvoldoende heeft gefunctioneerd. Naast duidelijkheid over de informatiebehoefte van de stakeholders en de moeizaam verlopende informatievoorziening zelf ontbrak in een aantal gevallen ook de transparantie tussen actoren. Ik onderschrijf dit: bij een complex project als P-Direkt dient de informatievoorziening transparant en geordend te verlopen. In de nota over de Nieuwe Aanpak voor P-Direkt wordt aangekondigd dat een informatieprofiel wordt ontwikkeld, waarin wordt vastgelegd welke informatie nodig is voor de betrokken actoren.

Ik ben van mening dat de algemene richting uit het kabinetsbesluit van juli 2003 nog steeds de juiste is. De invoering van digitale zelfbediening bij administratieve HRM-taken en de bundeling van die taken in een shared service-organisatie was en is nog steeds de manier om dit deel van de bedrijfsvoering bij het Rijk kwalitatief hoogwaardiger en efficiënter te maken. Enkele onderdelen van de rijksoverheid – waaronder het ministerie van BZK zelf – hebben hiermee inmiddels al de nodige ervaring. Ik constateer wel dat de eerder opgedane ervaringen, het rapport Lessons Learned en de rapportage van de auditdiensten laten zien dat de aanpak op wezenlijke punten anders moet. Ik handhaaf daarbij een stevig ambitieniveau, maar ik kies voor de weg der geleidelijkheid.

4. De nieuwe aanpak: nadere toelichting

De nieuwe aanpak

Bij de ontwikkeling van de nieuwe aanpak is terdege rekening gehouden met de eerder opgedane ervaringen en met de leerpunten uit de rapportage van de auditdiensten. De nieuwe aanpak voor P-Direkt wijkt daardoor op een aantal punten wezenlijk af van de eerder ingezette koers. Belangrijkste verschil is dat de realisatie meer geleidelijk plaatsvindt. Om de complexiteit te beperken en de beheersbaarheid te vergroten is gekozen voor een aanpak in twee fasen. Een ander belangrijk verschil is dat de uitgangssituaties en behoeften van de ministeries centraal staan. Er wordt meer gebruik gemaakt van de inzet en expertise van ministeries. In de eerste fase zijn de ministeries aan zet. Zij gaan aan de slag met het vereenvoudigen, digitaliseren en bundelen van taken in eigen huis. Het gaat in eerste instantie om taken die op korte termijn leiden tot meer efficiëntie en die technisch realiseerbaar zijn. Doel is om in fase 1 in ieder geval te komen tot één ICT-standaard voor de salarisadministratie. Daarnaast gaan ministeries het concept zelfbediening binnen de eigen organisatie vorm en inhoud geven. Datzelfde geldt voor eerste tweedelijns gebruikersondersteuning. Een aantal ministeries ontwikkelt producten die vervolgens rijksbreed worden ingezet. In de eerste fase vinden de volgende vijf concrete activiteiten plaats:

- *Vereenvoudiging en uniformering HR-processen (opdrachtnemer BZK)*
De HR-processen zijn rijksbreed beschreven en vastgelegd in procesontwerpen. De vereenvoudigde en geüniformeerde processen zullen de huidige sterk uiteenlopende processen vervangen. De procesontwerpen vormen de inhoudelijke basis en kaderstelling voor de realisatie van zelfbediening.
- *Invoeren van zelfbediening (opdrachtnemer VenW)*
Zelfbediening is een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van een meer doelmatige personeels- en salarisadministratie. Een aantal ministeries maakt al gebruik van zelfbediening. Het is de bedoeling dat straks alle ministeries beschikken over een centraal ontwikkeld, rijksbreed zelfbedieningsportaal voor managers, medewerkers en HR-professionals. De vereenvoudigde en geüniformeerde HR-procesontwerpen vormen hiervoor de inhoudelijke basis. Het portaal komt gefaseerd

- tot stand. In 2006 wordt gestart met een aantal zelfbedieningsfunctionaliteiten. In 2007 moeten de ICT-producten volledig beschikbaar zijn.
- *Centrale opslag en ontsluiting van personeelsdossiers (opdrachtnemer VenW)*
Bijna alle departementen hebben de personeelsdossiers van hun medewerkers inmiddels geschoond, gedigitaliseerd en ontsloten in een Record Management Applicatie (RMA). Alle ministeries zullen aansluiten op een te ontwikkelen centrale RMA.
 - *Migratie naar SAP HR (opdrachtnemer Justitie)*
Met het oog op de voorziene aansluiting op het Facilitair Salaris Centrum van het ministerie van Financiën hebben de ministeries die nu nog gebruik maken van PerCC als HR-systeem besloten om dit systeem versneld te vervangen door SAP HR. In de loop van 2007 vindt besluitvorming plaats over de vervanging van de HR-systemen (P/view) van SZW en VWS. Bij de inrichting van het HR-systeem voor de PerCC-ministeries wordt aangesloten bij de eisen uit de geharmoniseerde en gestandaardiseerde processen en het zelfbedieningsportaal. Op het moment dat de systemen zijn samengevoegd, wordt het beheer overgedragen aan P-Direkt.
 - *Aansluiting op dienstverlening FSC (opdrachtnemer Financiën)*
De dienstverlening op het gebied van salarisverwerking van het Facilitair Salariscentrum is stabiel. Het FSC wordt onderdeel van P-Direkt. Voorwaarden zijn dat de stabiliteit van de salarisverwerking gegarandeerd wordt, en dat het huidige kwaliteitsniveau gehandhaafd blijft.

Naar verwachting zal het kabinet in 2008 besluiten over een verdere rijksbrede bundeling van taken en uitbreiding van diensten bij P-Direkt. Fase 2 betreft de vorming van één HR-administratie en één HR-contactcenter voor de gehele rijksoverheid. Het is wenselijk om op termijn ook deze beide zaken te realiseren. Het samenvoegen van de personeelsregistratie is echter lastig, omdat sommige departementale systemen de integrale bedrijfsvoering van het ministerie ondersteunen. Een tweede onzekerheid is de vraag in hoeverre de bundeling van de gebruikersondersteuning bij P-Direkt daadwerkelijk leidt tot meer doelmatigheid. Dit wordt nader onderzocht. Pas daarna vindt besluitvorming plaats over de tweede fase.

Organisatie en financiën

P-Direkt heeft met ingang van 1 januari 2006 de tijdelijke status van batenlastendienst verkregen. P-Direkt verleent nu reeds diensten met een interdepartementaal karakter. Dit betreft het opdrachtgeverschap voor het tijdelijk in stand houden van het IPA-systeem, het beheer van Emplaza en het beheer van de decentrale Record Management Applicatie (DRMA) voor de personeelsdossiers.

Zoals aan de Kamer toegezegd is de bestaande kosten-batenanalyse geactualiseerd in het licht van de nieuwe aanpak van de realisatie van P-Direkt. Het besparingspotentieel van de nieuwe aanpak voor de realisatie van P-Direkt, incl. één centraal HR-systeem en één rijksbreed contact center, bedraagt circa € 373 miljoen (prijspeil 2006).

Wanneer geen centraal HR-systeem en geen rijksbreed contact center wordt ingericht bedraagt het besparingspotentieel ongeveer € 229 miljoen. De bedragen zijn berekend over een periode van 13 jaar (2006–2018). In de kosten-batenanalyse van juli 2004 bedroeg het besparingspotentieel circa € 650 miljoen. Het lagere besparingspotentieel van de nieuwe aanpak is gerelateerd aan het ramen van € 80 miljoen voor het garanderen van de ICT-dienstverlening, aan het – door de gefaseerde aanpak – langer doorlopen van kosten en het later optreden van baten en ten slotte aan het achterblijven van meer formatieplaatsen voor bij de ministeries achterblijvende taken, 300 fte in plaats van 22 fte, dan in 2004

werd voorzien. Deze laatste wijziging is gebaseerd op eerdere inschattingen van IBM, waarin van minder zelfbediening sprake is en dus van meer achterblijvende taken.

Bij de ontbinding van het contract met IBM is aan IBM een bedrag betaald van € 20,8 miljoen, waarvan € 13,1 miljoen voor de projectlicenties, € 4,25 miljoen voor de applicatiedocumentatie en € 3,45 miljoen als exitfee.

Ik concludeer dat ook de nieuwe aanpak voor de realisatie van P-Direkt leidt tot een substantieel besparingspotentieel, dat nu meer realistisch kan worden ingeschat. Hoe hoog dit uiteindelijk zal zijn, is afhankelijk van de nog te maken keuzes en de mate waarin ministeries er in slagen besparingen op ICT en personeel te realiseren. De directe financiële schade van het verbreken van het contract met IBM is in relatie tot de uiteindelijk beoogde totale besparing beperkt gebleven.

Planning

De modulaire aanpak komt ook tot uiting in de planning. Het eerste product, de CRMA, is begin december a.s. beschikbaar. Naar verwachting zijn de vereenvoudigde processen en het SAP-portaal in 2007 gereed. Vanaf dat moment kunnen ministeries aansluiten op deze nieuwe onderdelen van de dienstverlening van P-Direkt. De migratie van de PerCC ministeries naar SAP HR en de aansluiting op het FSC worden nog gepland.

De ministeries besluiten dit najaar over de planning van hun aansluiting op de diverse producten.

5. Beoordeling nieuwe aanpak

Commissie Second Opinion

Ik heb de Commissie Second Opinion verzocht om een oordeel over de conceptversie van de nota Nieuw Aanpak. Ik geef u hierbij een korte weergave van het oordeel van de commissie, alsmede mijn reactie. De commissie oordeelt dat de nu gekozen aanpak veel kansrijker is dan de eerder gekozen benadering. Dit vanwege het feit dat de nieuwe aanpak aansluit bij de behoeften van de ministeries, een fasering kent met tussenstappen die elk voor zich tot voordelen leiden en er meer dan in het verleden sprake is van een gezamenlijk «ownership». Anderzijds signaleert de commissie een aantal spanningen die risico's inhouden voor de realisatie van het eindperspectief. Zo stelt de commissie dat duidelijk erkend moet worden dat op dit moment – vanwege technische redenen – nog geen afspraken kunnen worden gemaakt over de realisatie van één gezamenlijk HR-systeem. Ook hoeft, naar de mening van de commissie, niet nu te worden vastgelegd dat de ministeries uiteindelijk hun personeel dat belast is met de uitvoering van werkzaamheden op het terrein van personeelsregistratie en salarisadministratie zullen overdragen aan P-Direkt. Ik heb het oordeel van de commissie op deze punten in de nieuwe aanpak verwerkt.

Ten aanzien van de besturing vraagt de commissie aandacht voor de versterking van de ondersteuning van de regierol van BZK. Hiervoor heb ik inmiddels de nodige maatregelen genomen. Ik verwijs hiervoor naar de bijlage over de besturing bij de nota over de nieuwe aanpak voor P-Direkt. In haar eindoordeel, dat ik u hierbij doe toekomen (bijlage 3), uit de Commissie waardering voor de thans gekozen aanpak.¹

Auditdienst BZK en Financiën

Ook de auditdiensten van de ministeries van BZK en Financiën heb ik om

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

een oordeel gevraagd, toegespitst op de vraag of in de nieuwe aanpak voor P-Direkt in voldoende mate rekening is gehouden met de leerpunten vanuit de rapportage over de contractrelatie met IBM. Dit oordeel doe ik u hierbij, in de vorm van een quick scan en een eindoordeel (bijlagen 4 en 5)¹, toekomen. In de quick scan wordt geconstateerd dat veel aandacht is besteed aan het verwerken van de leerpunten uit het rapport «Onderzoek Contractrelatie P-Direkt» in de nieuwe aanpak voor P-Direkt. Geconcludeerd wordt dat in opzet de projectgovernance, het risicomanagement en de informatievoorziening aanzienlijk zijn verbeterd en dat daarmee voor die processen een stevig fundament is gelegd voor de uitvoering van het masterplan. Voor wat betreft de leerpunten relatie met de uitvoerders, planmatig werken, kwaliteitsborging en lerend vermogen wordt voor een aantal belangrijke beheersaspecten nog aandacht gevraagd. Op deze punten heb ik de aanpak voor zover thans mogelijk aangepast. Met de nog resterende aandachtspunten houd ik bij de verdere uitvoering rekening.

6. Ten slotte

Ik constateer dat met de nu ontwikkelde aanpak recht wordt gedaan aan de uitgangspunten van het kabinetsbesluit tot oprichting van het SSC HRM, maar tevens rekening gehouden met de eerdere opgedane ervaringen bij de uitvoering daarvan en de door de auditdiensten van BZK en Financiën geformuleerde leerpunten. Daarmee is gekozen voor een realistische koers. Ook in het nieuwe scenario is de totstandkoming van P-Direkt een complex verandertraject. Ik zal uw Kamer jaarlijks informeren over de voortgang daarvan.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Nicolaï

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.