



Rapportage follow up onderzoek nieuwe aanpak P-Direkt

Voor akkoord,

Drs. D. Meijer RA
Auditdienst ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

H.F.J.M. van Lankveld RA RE
Auditdienst ministerie van Financiën

P. Scholte RA
Auditdienst ministerie van Verkeer & Waterstaat

Den Haag, 11 juni 2007

Kenmerk: 2007-0000217068

22062007

In opdracht van: Directeur-generaal Management Openbare Sector

Uitgevoerd door: Auditdienst Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Auditdienst Verkeer en Waterstaat
Auditdienst Financiën

Team: Ronald de Ruiter (BZK, coördinatie)
Henry Eising (BZK)
Roos Kalker (BZK)

Jan Droogsma (Verkeer en Waterstaat)

Rudi Labberton (Financiën)
Geertje van Oirschot (Financiën)
Joop Beelaard (Financiën)

Inhoud

1	<i>Managementsamenvatting</i>	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Conclusies	4
2	<i>Inleiding</i>	6
2.1	Achtergrond	6
2.2	Onderzoeksvraag	6
2.3	Afbakening	7
2.4	Onderzoeksaanpak	7
2.5	Normenkader	8
3	<i>Bevindingen</i>	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Rollen	9
3.3	Planmatig werken	11
3.4	Risicomanagement	12
3.5	Kwaliteitsborging	13
3.6	Informatievoorziening	14
3.7	Overig aandachtspunt	14
	<i>Bijlage 1: Normenkader proceseisen</i>	15
	<i>Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen</i>	17
	<i>Bijlage 3: Lijst van gebruikte afkortingen</i>	18

1 Managementsamenvatting

1.1 Inleiding

Met dgMOS is afgesproken dat de auditdiensten van BZK en Financiën in het voorjaar van 2007 een onderzoek uitvoeren naar de opvolging van de aandachtspunten van het onderzoek uit september 2006. Hierbij wordt aandacht geschonken aan de werking van de 5 proceseisen voor het programmamanagement. Naast de auditdienst van BZK en Financiën is de auditdienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat gevraagd mee te doen met de joint audit omdat Verkeer en Waterstaat optreedt als een van de inbestedende departementen. Vanwege de beperkte beschikbare tijd is het onderzoek uitgevoerd als een quick scan.

1.2 Conclusies

De quick scan laat zien dat er voor P-Direkt sprake is van een overzichtelijk aantal aandachtspunten. Dit komt omdat de rolvulling, de planning, het risicomanagement, de kwaliteitsbeheersing en de informatievoorziening ten opzichte van onze rapportage van september 2006 aanzienlijk zijn verbeterd. De belangrijkste aandachtspunten zijn:

Aansturing programma P-Direkt

De projecten FSC en migratie SAP HR vallen buiten de formele aansturing van de opdrachtnemer P-Direkt, terwijl deze projecten wel een belangrijk onderdeel zijn binnen deze nieuwe koers. Het gevolg hiervan is dat P-Direkt niet zelf direct kan bijsturen maar dat bij knelpunten via dPOIR moet worden geëscaleerd. Voor SAP HR is een opdrachtbrief in voorbereiding waarin de relatie tussen P-Direkt en het inbestedende departement Justitie wordt geregeld. Vanaf 1 mei jl. bestaat er een personele unie tussen BLD P-Direkt en FSC, doordat plv. directeur P-Direkt ook optreedt als projectdirecteur van FSC.

Waar het gaat om de aansturing van het project Portal is er sprake van een zekere gelaagdheid in de aansturing, waardoor de kans aanwezig is dat besluitvorming minder efficiënt verloopt.

Acceptatie- en testcriteria

Voor het testen van de producten moeten SMART-geformuleerde acceptatie- en testcriteria voorhanden zijn. Zij geven namelijk richting aan de uit te voeren gebruikersacceptatietesten en de verantwoording daarover. Zolang de producten nog niet getest worden is het niet bezwaarlijk dat een dergelijke concretiseringslag nog moet plaatsvinden. Het is echter essentieel dat deze concretere criteria op tijd beschikbaar zijn voor het opstellen van de testscripts waarmee de producten worden getest. De eisen die aan de processen worden gesteld en de uitgangspunten voor de architectuur liggen overigens wel vast.

De factor tijd

Met name het project Migratie SAP HR heeft een krappe planning, waarbij de datum van 1 januari 2008 ambitieus en kritisch is. Het niet halen van deze essentiële opleverdatum en daarmee uitstel van de salarisverwerking met SAP-payroll voor de 5 PeRCC ministeries, vormt een groot afbreukrisico voor het gehele P-Direkt programma en kan leiden tot het verlies van het momentum. Hoewel de salarisverwerking voor de 5 ministeries geen gevaar loopt doordat IPA dan nog beschikbaar is achten wij het belangrijk over de voortgang helder te communiceren om de verwachtingen van belanghebbenden met betrekking tot dit project goed te managen.

Ontbreken totaalvisie op kwaliteitsmanagement

Op het terrein van kwaliteitsmanagement zijn veel verschillende instrumenten ontwikkeld en ingezet. Er ontbreekt evenwel een totaalvisie om tot een systematische en gedoeerde inzet te komen van de beschikbare kwaliteitsinstrumenten. Een visie op het kwaliteitsmanagement kan dienen om bewuste keuzes te maken en overlap dan wel gaten te voorkomen, waardoor er sprake zal zijn van een samenhangend geheel aan kwaliteitsinstrumenten.

π

2 Inleiding

2.1 Achtergrond

Na het beëindigen van het contract tussen IBM en het Rijk is besloten de aanpak voor het realiseren van P-Direkt te herzien. DgMOS heeft daartoe een taskforce geformeerd met als opdracht een alternatief scenario nader uit te werken, opdat alsnog de doelstellingen van P-Direkt kunnen worden gerealiseerd. Najaar 2006 heeft BZK de nieuwe aanpak aan de Ministerraad en de Tweede Kamer aangeboden.

De nieuwe aanpak kenmerkt zich door een opsplitsing in twee fasen. In de eerste fase vindt realisatie van producten en ingebruikname van de dienstverlening op de ministeries plaats. De vijf producten van de eerste fase zijn: vereenvoudigde en geüniformeerde HRM-processen, het SAP portal met zelfbediening, Centrale RMA, invoering van een gemeenschappelijk personeelsinformatiesysteem gebaseerd op SAP HR en salarissysteem van FSC. Na afronding van de eerste fase vindt nadere besluitvorming plaats over de tweede fase, de verdere bundeling van taken bij P-Direkt.

In de eerste helft van 2006 hebben de auditdiensten van BZK en Financiën op verzoek van de minister voor BVK een onderzoek uitgevoerd naar het opdrachtgeverschap in de contractrelatie P-Direkt. In september 2006 hebben dezelfde auditdiensten op verzoek van dgMOS een quick scan uitgevoerd naar de nieuwe aanpak P-Direkt versie 0.6 om vast te stellen dat in voldoende mate rekening is gehouden met de leerpunten uit het eerdere onderzoek. De resultaten van de quick scan hebben een rol gespeeld bij het definitief maken van de nieuwe aanpak P-Direkt.

2.2 Onderzoeksvraag

Met dgMOS is afgesproken in het voorjaar van 2007 een vervolgonderzoek uit te voeren naar P-Direkt met als doelstelling:

Inzicht te geven in hoe dPOIR in de praktijk het opdrachtgeverschap invult, hoe dBLD P-Direkt in de praktijk het opdrachtnemerschap invult en waar nog met deze twee rollen samenhangende risico's en omissies aanwezig zijn die voor het vervolg van het project van belang zijn.

Bij dit vervolgonderzoek hebben wij ons gebaseerd op de aanpak van de eerder uitgevoerde audits op het programma P-Direkt. Hiertoe is de nieuwe aanpak P-Direkt - in zowel opzet als werking - getoetst aan de proceseisen zoals opgesteld voor het eerdere onderzoek naar de contractrelatie. Het betreffen de volgende aandachtsgebieden:

- de rollen en verantwoordelijkheden;
- het planmatig werken;
- de kwaliteitsborging;
- het risicomanagement en
- de informatievoorziening.

Overigens zijn alleen die (onderdelen van de) proceseisen meegenomen in het vervolgonderzoek die relevant zijn voor het programmamanagement van de nieuwe aanpak P-Direkt.

Voorts is specifiek gekeken naar de follow-up van onze aandachtspunten uit de quick scan van september 2006 en naar zaken die ten tijde van deze quick scan nog niet gereed waren. Voor zover van toepassing is rekening gehouden met de kritiekpunten uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (bijlage 1).

2.3 Afbakening

De doelstelling van deze quick scan¹ is inzicht geven in de wijze waarop het opdrachtgeverschap door dPOIR en het opdrachtnemerschap door dBLD P-Direkt wordt ingevuld. Door deze afbakening van het onderzoeksterrein, het gegeven dat een aantal beheersmaatregelen nog maar kort van kracht is en het quick scan karakter van het onderzoek, beperken wij ons tot het aangeven van sterke en aandachtspunten in de sturing en beheersing. Wij doen geen uitspraak over de effectiviteit van het samenstel van beoordeelde beheersmaatregelen en daarmee over de beheersing van het programma als geheel. Een uitspraak over de effectiviteit zou bovendien geen garantie inhouden voor de toekomst, omdat de omstandigheden kunnen wijzigen en naleving van gedragslijnen en procedures in de loop van de tijd kunnen verslechteren.

Voor deze quick scan gelden de volgende uitgangspunten:

- **Opzet en werking:** In tegenstelling tot de quick scan van september 2006 is nu ook voor zover mogelijk naar de werking gekeken.
- **Alleen procesmatig:** Net als bij de joint audit naar de contractrelatie is de insteek van dit onderzoek procesmatig. Dit betekent dat er bijvoorbeeld niet inhoudelijk is gekeken naar beleidskeuzes, maar alleen naar de totstandkoming van deze beleidskeuzes. De EDP Auditpool toetst inhoudelijk de producten die door de projecten worden opgeleverd.
- **Ontwikkelcluster binnen BLD P-Direkt:** Binnen P-Direkt is er sprake van een productiecluster en ontwikkelcluster. De focus van het onderzoek is vooral gericht op de organisatie van het ontwikkelcluster van P-Direkt.
- **Ontwikkelprojecten fase1:** Er vinden geen projectaudits plaats op de 5 projecten van de inbestedende departementen. De quick scan beperkt zich tot het toezicht dat de dBLD P-Direkt uitoefent op de uitvoering van deze projecten door de opdrachtnemers. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de inrichting van het project.
- **Financiën:** Het onderzoek richt zich niet op de financiële sturing en beheersing van het programma.
- **Wet- en regelgeving:** De juridische aspecten die samenhangen met de inkoop van diensten en producten vallen eveneens buiten de scope van het onderzoek.

2.4 Onderzoekaanpak

De auditdiensten van BZK, Financiën en V&W hebben door middel van een quick scan naar de opzet en de werking van het programmamanagement rond P-Direkt nieuwe koers gekeken.

¹ Deze quick scan dient niet te worden beschouwd als het uitvoeren van een opdracht in het kader van de Nadere Voorschriften Controle- en Overige Standaarden van het NIVRA.

Het vervolgonderzoek is op te delen in een aantal activiteiten:

- **Interviews:** Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is gesproken met een aantal belangrijke personen binnen het programma P-Direkt. Hierbij gaat het ondermeer om de opdrachtgever, het programmabureau, de projectleiders van de 5 projecten, BLD P-Direkt en vertegenwoordigers van de ministeries. In bijlage 2 zijn de geïnterviewde personen vermeld.
- **Documentstudie:** Naast het houden van interviews hebben wij ook de nodige documenten bestudeerd. Het betreft onder meer de aanpak nieuwe koers, de project initiatie documenten van de vijf projecten, het programmaplan en het overzicht leerpunten. Om specifiek zicht te krijgen op de werking van het ingerichte programmamanagement hebben we ook gekeken naar voortgangsrapportages en interne rapportages van het risicomangement en kwaliteitsmanagement.
- **Rapportage:** De rapportage geeft kort de belangrijkste onderzoeksbevindingen weer. De rapportage is afgestemd met de gedelegeerd opdrachtgever en de audittee.
- **Evaluatie:** De evaluatie volgt nadat de rapportage definitief is gemaakt.

2.5 Normenkader

Ten behoeve van het vervolgonderzoek is een normenkader opgesteld waarin de auditdiensten aangeven welke elementen van de eerder genoemde proceseisen zij verwachten aan te treffen in de nieuwe aanpak voor P-Direkt. Het normenkader is de leidraad voor het vervolg van deze rapportage en is vooraf met de dPOIR en dBLD P-Direkt afgestemd. Het normenkader is te vinden in bijlage 1.

3 Bevindingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij onze belangrijkste bevindingen van ons onderzoek naar het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap rondom P-Direkt. We doen dit door per aandachtsgebied de sterke punten en de aandachtspunten weer te geven.

3.2 Rollen

In opzet zijn de rollen van de opdrachtgever en opdrachtnemer in de nieuwe aanpak van P-Direkt goed beschreven. Op dit moment ligt het zwaartepunt van de sturing nog bij de opdrachtgever. Dit kan verklaard worden door het feit dat de P-Direktorganisatie nog in opbouw is en dat bij de opdrachtgever dPOIR veel kennis aanwezig is vanuit het aanbestedingstraject met IBM en LogicaCMG. De verwachting is dat als de opdrachtnemer BLD P-Direkt helemaal is ingericht, de rollen van de opdrachtgever en opdrachtnemer overeenkomstig de opzet zullen worden ingevuld.

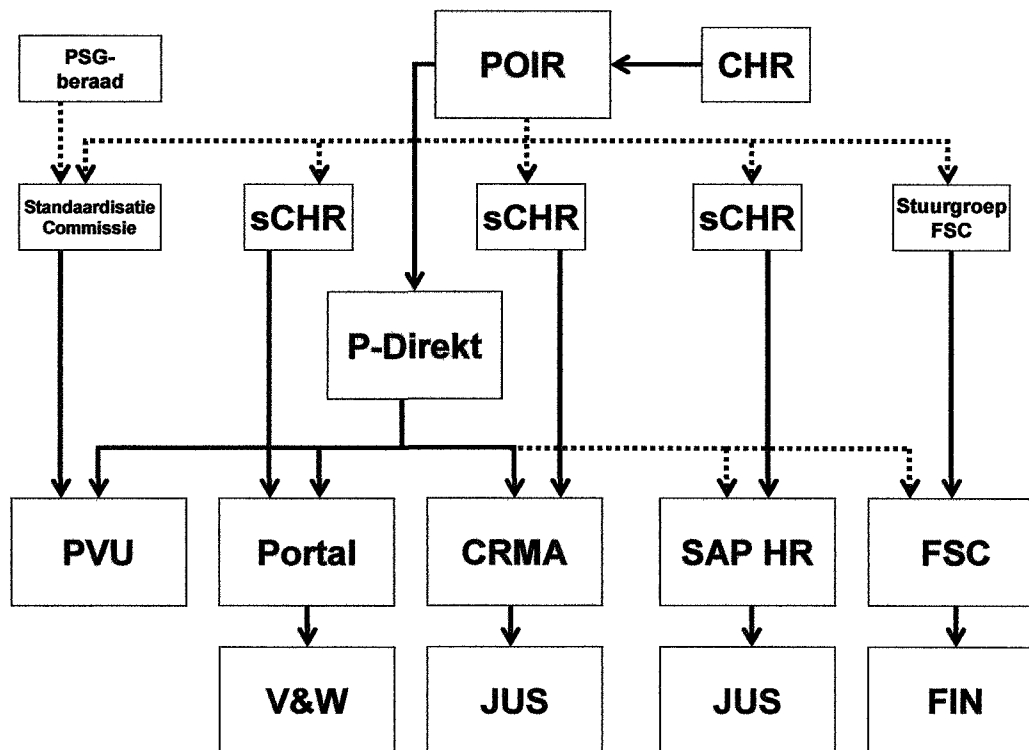
Sterke punten op het gebied van rollen zijn:

- **Opdrachtgever zit dicht op P-Direkt.** POIR zit heel dicht op de P-Direkt organisatie. POIR en BLD P-Direkt hebben minimaal eens in de twee weken overleg in het OGO waarin veel zaken (gedetailleerd) worden besproken. Daarnaast zijn er ook nog andere (informele) momenten waarop POIR betrokken is bij P-Direkt. De opdrachtgever is intensief betrokken bij P-Direkt zonder te veel als controleur op te treden.
- **Programmabureau goed ingevuld.** Het programmabureau van POIR heeft een goede bezetting en gebruikt verschillende instrumenten om de opdrachtgever te ondersteunen bij de aansturing van P-Direkt. Voorbeelden van deze instrumenten zijn het Handboek Kwaliteit, de schaduwplanning en het voeren van de secretariaten van diverse overleggen.

Aandachtspunten op het gebied van rollen zijn:

- **Businesscase / KBA.** Bij een programma draait het uiteindelijk om het realiseren van de van te voren bepaalde baten. Het managen van de realisatie van de baten is sterk gerelateerd aan een Businesscase of een Kosten-batenanalyse (KBA). De KBA is op 24 mei 2006 door het IOFEZ en op 1 juni 2006 door het pSG-beraad geaccordeerd. De verantwoordelijkheid voor het bewaken van de KBA ligt bij de opdrachtgever. Wij hebben vastgesteld dat de opdrachtgever nog niet tussentijds heeft getoetst of de KBA nog voldoende actueel is. Daarmee is het niet zeker of de veronderstelde baten zullen worden gerealiseerd. Wij adviseren om de KBA tenminste twee keer per jaar te toetsen. Indien daartoe - gelet op de uitgevoerde risicoanalyses bij belangrijke aanpassingen - aanleiding bestaat, zal deze toetsing ook tussentijds moeten plaatsvinden.

- **Instrumentarium BLD P-Direkt nog in opbouw.** De P-Direktorganisatie is op dit moment nog stuurinstrumenten aan het ontwikkelen; voorbeelden zijn het in opbouw zijnde projectbureau, het Handboek Kwaliteit met een nadruk op projectbeheersing en een Kritieke Pad-analyse. Het ontbreken van een aantal stuurinstrumenten heeft er wellicht toe bijgedragen dat op het moment van ons onderzoek nog sprake was van veel informele aansturing door de waarnemend directeur P-Direkt. Door deze manier van sturen gaf de directeur wel een goede impuls aan de samenwerking met de verschillende ministeries. De nieuwe directeur van de P-Direkt organisatie zal moeten bezien welke invulling van haar rol het meest effectief kan zijn.
- **Veel externen.** P-Direkt maakt veel gebruik van externen binnen het ontwikkelcluster. Na het afronden van de ontwikkelfase zal de productie binnen P-Direkt gerealiseerd worden met 'eigen' mensen. Het is daarbij wel belangrijk dat P-Direkt beschikt over voldoende deskundig personeel.
- **Nieuwe directeur BLD P-Direkt.** Per 1 mei 2007 is de waarnemend directeur vervangen door de nieuwe directeur P-Direkt. Mede door de informele sturing van de waarnemend directeur hingen veel zaken af van zijn kennis, ervaring en inzichten. Het risico van een zogenoemde "brain drain" wordt beperkt doordat POIR dicht op het programma P-Direkt zit en door de kennis bij het team van projectleiders van P-Direkt.
- **Gelaagdheid in aansturing projecten binnen BLD P-Direkt.** Bij het project Portal wordt gebruik gemaakt van een inbestedend ministerie. Zowel aan de kant van BLD P-Direkt als aan de kant van het ministerie is een projectleider benoemd. Hierdoor bestaat voor het programma P-Direkt het risico dat het onduidelijk is wie nu feitelijk stuurt en wie welke verantwoordelijkheden heeft. Juist het onderzoek naar de contractrelatie heeft geleerd dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op een heldere manier moeten worden gescheiden tussen contractpartijen. Bovendien is deze gelaagdheid in de aansturing niet altijd even efficiënt. De gedeelde verantwoordelijkheid is in het kader van het draagvlak bij de ministeries wel heel belangrijk. De inbestedende ministeries zullen namelijk in de toekomst de grootste afnemers worden van de dienstverlening van P-Direkt. Daarbij geldt dat deze ministeries voor het aansturen van hun externe contractrelaties graag gebruik willen maken van de eigen medewerkers.
- **Verschillen in aansturing projecten.** Onderstaand figuur geeft zeer beknopt de sturing van de verschillende projecten van P-Direkt weer. In het overzicht is te zien dat de aansturing van de projecten niet op dezelfde manier is geregeld. Opvallend is dat het project Migratie SAP HR, dat een heel belangrijk onderdeel is van het slagen van P-Direkt, formeel niet wordt aangestuurd door BLD P-Direkt. Het project SAP HR is wel via allerlei manieren aangeschakeld bij de andere projecten. Verder is voor SAP HR een opdrachtbrief in voorbereiding waarin de relatie tussen P-Direkt en het inbestedende departement Justitie wordt geregeld. FSC valt vooralsnog ook buiten de aansturing van BLD P-Direkt. Vanaf 1 mei j.l. is er wel sprake van een personele unie. De nieuwe plv. directeur P-Direkt is namelijk tevens projectdirecteur van het FSC. Door de verschillen in aansturing ontbreekt een zekere doorzettingsmacht bij P-Direkt, terwijl deze wel verondersteld wordt aanwezig te zijn bij P-Direkt.



3.3 Planmatig werken

Er is voor de bouwfase een overall planning opgeteld, die actief wordt bewaakt. Het kritieke pad (met onderlinge afhankelijkheden tussen de projecten) wordt op dit moment nog in kaart gebracht. Bedacht dient te worden dat het project migratie SAP HR op dit moment als het meest kritieke onderdeel van het programma P-Direkt moet worden beschouwd.

Sterke punten op het gebied van planmatig werken zijn:

- **Overall planning.** Op initiatief van het Programmabureau POIR is door P-Direkt een totale planning van alle projecten met tussenmijlpalen opgesteld voor de bouwfase. Een uitrolplanning is nog niet voorhanden voor de zelfbediening. Daaraan wordt door departementen zelf in samenspraak met P-Direkt en dPOIR gewerkt. In deze planning staat wanneer de ministeries gebruik willen gaan maken van de P-Direkt diensten.
- **Schaduwplanning.** Het programmabureau bij POIR bewaakt de voortgang van de projecten aan de hand van een eigen schaduwplanning. Deze planning is door het programmabureau opgesteld op basis van de afzonderlijke planningsoverzichten zoals opgenomen in PID en/of Faseplannen.

Aandachtspunten op het gebied van planmatig werken zijn:

- **PID's niet geactualiseerd.** De PID's zijn bij de meeste projecten niet aan de maat. Binnen de P-Direktorganisatie is bewust gekozen de PID's niet te herschrijven maar de noodzakelijk geachte verbeteringen door te voeren in de faseplannen. Deze plannen sluiten aan op de PID, maar beschrijven de nadere uitwerking ervan voor een periode van 6 maanden. Hierdoor bestaat het risico dat de samenhang en het overzicht uit het oog verloren kunnen worden, met gevolgen voor het moment waarop het einddoel wordt bereikt. De sturingsmaatregelen in de vorm van het Bedrijfsmodel en het Architectuurmodel mitigeren dit risico.

- **Strakke planning SAP HR.** Het project Migratie SAP HR heeft een strakke planning en kent bij een onderdeel enige vertraging.² Deze vertraging heeft op dit moment nog geen gevolgen voor de einddatum van het totale project. Verder is het project SAP HR afhankelijk van het opleveren van producten door andere partijen (zoals een referentie omgeving voor SAP HR door V&W). Eventuele vertraging in het opleveren van deze producten kan gevolgen hebben voor het project SAP HR. Gelet op het grote belang van dit project is het bewaken van en sturen op de kritische datum van 1 januari 2008 belangrijk, aangezien een uitloop van dit project niet wenselijk is. Ondanks dat BLD P-Direkt geen feitelijke opdrachtgever is van het project SAP HR, is dit project essentieel voor het succes van P-Direkt.
- **Kritieke pad wordt nog opgesteld.** Het kritieke pad in de overall planning wordt nog opgesteld. Dit komt voort uit de keuze om de vijf ontwikkelprojecten eerst zoveel mogelijk los van elkaar uit te voeren, waardoor pas in een later stadium, ondanks de getroffen beheersmaatregelen, bepaalde integratiethema's zichtbaar worden.

3.4 Risicomanagement

Er is veel aandacht voor risicomanagement, bij zowel de opdrachtgever POIR, de opdrachtnemer BLD P-Direkt als de ontwikkelprojecten. Omdat de zogenoemde risklogs pas recentelijk worden gebruikt, kan de werking ervan nu nog niet goed worden vastgesteld.

Sterke punten op het gebied van risicomanagement zijn:

- **Risico-instrumenten voor verschillende niveaus.** Er is veel aandacht voor risicomanagement, op zowel strategisch als tactisch als operationeel niveau. Voorbeelden zijn de risklogs, de issuelogs en de formats van de voortgangsrapportages.
- **Sturen op risico's.** Op ieder niveau worden thans de diverse risico-instrumenten ingezet en in de diverse overleggen worden de risico's aan de hand van deze risico-instrumenten besproken. Voor de risico's worden maatregelen benoemd en worden op de afzonderlijke niveaus bewaakt.

Aandachtspunten op het gebied van risicomanagement zijn:

- **Werking risklogs.** De risklogs zijn sinds kort ingevoerd. Hiermee is het risicomanagement transparanter en expliciet zichtbaar geworden. Gelet op de korte periode waarin met de risklogs wordt gewerkt, kan echter nog geen oordeel worden gegeven over de werking van de risklogs.
- **Aansluiting risklogs.** Op de drie niveaus (POIR, P-Direkt en projecten) worden de risklogs gebruikt, maar het is niet zichtbaar hoe deze risklogs op elkaar aansluiten waardoor een totaaloverzicht ontbreekt. Het risico bestaat daardoor dat problemen op het verkeerde niveau of in het geheel niet worden opgelost.

² Verslag sCHR SAP HR 16 mei 2007 bladzijde 3.

3.5 Kwaliteitsborging

Binnen de nieuwe aanpak voor P-Direkt is op het niveau van de opdrachtgever een systeem van kwaliteitsborging geïmplementeerd. Binnen de opdrachtnemer BLD P-Direkt is de implementatie nog niet volledig afgerond. Bij de ontwikkelprojecten van P-Direkt ontbreken nog concrete acceptatiecriteria.

Sterke punten op het gebied van kwaliteitsborging zijn:

- **Veel kwaliteitsinstrumenten.** Binnen de nieuwe aanpak voor P-Direkt zijn veel kwaliteitsinstrumenten beschikbaar. Zo hanteert de opdrachtnemer BLD P-Direkt standaarden zoals Prince 2. Door het programmabureau is verder een kwaliteitshandboek samengesteld met daarin een agenderingsprocedure, een plannings- en rapportageprocedure en diverse templates. Ook wordt er gebruikt gemaakt van externen voor kwaliteitscontroles zoals onderzoeken door de EDP AuditPool en reviews door bijvoorbeeld SAP Consultants. Daarnaast zijn in de ontwikkelprocessen ook momenten (zoals de Conference Room sessies) ingebouwd om de kwaliteit van de producten te borgen. Binnen P-Direkt is het projectbureau bezig een kwaliteitssysteem op te zetten. Het projectbureau beoordeelt bijvoorbeeld de voortgangsrapportages op volledigheid.
- **Ondersteuning programmabureau.** DPOIR heeft een goede ondersteuning van zijn programmabureau. Binnen het programmabureau zijn twee functionarissen specifiek belast met de inhoudelijke beoordeling van de voortgang op het terrein van kwaliteitszorg respectievelijk automatisering. Daarnaast verzorgt het Programmabureau het secretariaat de Contracthoudersraad, de sub Contracthoudersraden en het Opdrachtgeversoverleg.
- **Aandacht integraliteit.** Bij P-Direkt is aandacht voor samenhang van de projecten door de algemeen geldende architectuur, het procesmodel en het integratieoverleg. Opmerking is wel dat de producten met een zekere aandacht voor samenhang tot nu toe in aparte projecten min of meer los van elkaar zijn ontwikkeld. P-Direkt realiseert zich dat dit kan leiden tot een zekere hoeveelheid re-work.

Aandachtspunten op het gebied van kwaliteitsborging zijn:

- **Ontbreken concrete acceptatiecriteria.** Voor de verschillende projecten ontbreken nog concrete acceptatie- en testcriteria. Dit hangt samen met de gekozen werkwijze van ontwikkelgericht ontwerpen. Voor het testen moeten de acceptatiecriteria SMART geformuleerd zijn opdat daarmee gewaarborgd wordt dat het systeem conform de gemaakte afspraken (functioneel en technisch) wordt opgeleverd. De auditdienst van Justitie heeft voor het project SAP HR geconstateerd dat de acceptatiecriteria nog onvoldoende SMART zijn, en waarschuwt voor het schuiven van kwaliteitseisen.
- **Betrokkenheid overige ministeries.** De ministeries die geen inbesteder zijn en niet tot de PeRCC ministeries behoren, zijn slechts beperkt betrokken bij de ontwikkeling van de verschillende producten. De niet-direct betrokken ministeries worden inhoudelijk op de hoogte gebracht in het Tactisch Overleg. In dit overleg worden op grote lijnen de voortgang van de ontwikkelprojecten besproken en worden vragen vanuit de ministeries beantwoord. Omdat de niet-direct betrokken ministeries niet deelnemen aan de subcontracthoudersraden en werk- en klankbordgroepen, loopt P-Direkt het risico dat er een verschil ontstaat of gaat ontstaan tussen de verwachtingen van de toekomstige gebruikers over de te realiseren producten en de gerealiseerde producten. Op dit moment is nog niet bekend wie de gebruikersacceptatietesten gaat doen; wellicht is het

te overwegen om hierbij in ieder geval de niet direct betrokken ministeries te interesseren voor deelname aan deze testen.

- **Visie inzet kwaliteitinstrumenten.** Bij DPOIR en P-Direkt ontbreekt een overkoepelende visie over de inzet van de verschillende kwaliteitinstrumenten (handboek, overleggen, testen, audit, etc.). Hierdoor loopt de nieuwe koers het risico dat er gaten en/of doublures in het kwaliteitssysteem zitten.

3.6 Informatievoorziening

Er is een uitgebreide rapportagestructuur met daarin aandacht voor soort rapportages, de opstellers en de ontvangers, de periodiciteit en de inhoud op hoofdlijnen. Door het analyseren van de informatiebehoefte van de belangrijkste belanghebbenden is er meer samenhang gekomen tussen de rapportagestructuur en het organisatiemodel. Op het moment van de quick scan was de rapportage naar de Tweede Kamer nog niet beschikbaar.

Sterke punten op het gebied van de informatievoorziening zijn:

- **Analyse informatiebehoefte.** Er is een analyse gemaakt van de informatiebehoefte van de belangrijkste belanghebbenden rond P-Direkt.
- **Voortgangsrapportages per project.** Voor ieder ontwikkelproject wordt maandelijks een voortgangsrapportage opgesteld ten behoeve van de dPOIR. Deze voortgangsrapportage wordt ook gezonden aan de subcontracthoudersraad van het betreffende ontwikkelproject.
- **Overall voortgangsrapportage.** De dPOIR ontvangt daarnaast ook maandelijks een (geaggregeerde) overall voortgangsrapportage van BLD P-Direkt.
- **Format.** Voor zowel de project-voortgangsrapportage als de overall-voortgangsrapportage is een vast format opgesteld.
- **Bewaken kwaliteit voortgangsrapportages.** Er zijn verschillende waarborgen voor het bewaken van de volledigheid en inhoudelijke kwaliteit van de rapportages. Zo beoordeelt het projectbureau bij BLD P-Direkt de volledigheid van de voortgangsrapportages en wordt de inhoud ervan geanalyseerd door twee medewerkers van het Programmabureau.
- **Formeel en informeel overleg.** Naast bovenvermelde informatievoorziening, wordt ook veel informatie langs formele én informele weg wordt gedeeld in diverse overleggen, ter aanvulling op de 'papieren' informatievoorziening.

Aandachtspunt op het gebied van informatievoorziening is:

- **Samenhang tussen projecten.** In de overall voortgangsrapportage dient meer aandacht te worden besteed aan de samenhang tussen de projecten binnen het programma P-Direkt.

3.7 Overig aandachtspunt

Buiten de afbakening van ons onderzoek merken we op dat dPOIR bezig is met het in kaart brengen van de risico's op de ministeries met betrekking tot de implementatie van P-Direkt-diensten. Opgemerkt wordt dat de ministeries wel zelf verantwoordelijk zijn voor de uiteindelijke implementatie van P-Direkt binnen hun eigen organisatie. P-Direkt zou kunnen overwegen de betrokken ministeries te ondersteunen bij de implementatie van met name de Portals.

Bijlage 1: Normenkader proceseisen

	Norm
	Opdrachtgever ontwikkelcluster
I	<i>Rollen</i>
I.1	Voor de opdrachtgever is duidelijk welke doelen moeten worden gerealiseerd.
I.2	De opdracht is schriftelijk overeengekomen tussen dPOIR en dBLD P-Direkt
I.3	De dPOIR heeft de opdracht aan P-Direkt SMART omschreven
I.4	Het programmabureau ondersteunt de dPOIR voor de invulling van zijn rol als gedelegeerd opdrachtgever.
I.5	dPOIR heeft stuurinstrumenten c.q. interventiemogelijkheden
I.6	dPOIR beschikt over een escalatiemogelijkheid
I.7	dPOIR bewaakt de werking van het gekozen besturingsmodel
II	<i>Planmatig werken</i>
II.1	Het is de dPOIR (als opdrachtgever) duidelijk wat wanneer gerealiseerd moet worden
III	<i>Kwaliteitsborging</i>
III.1	dPOIR heeft een systeem van kwaliteitsborging ingericht
III.2	dPOIR heeft voorwaarden gesteld aan P-Direkt v.w.b. de wijze van kwaliteitsborging
IV	<i>Risicomanagement</i>
IV.1	dPOIR heeft een systeem van risicomanagement ingericht
IV.2	dPOIR heeft voorwaarden gesteld aan P-Direkt o.h.t.v. risicomanagement
V	<i>Informatievoorziening</i>
V.1	Het programmabureau heeft een informatieprofiel opgesteld
V.2	Het programmabureau beoordeelt de ontvangen informatie
V.3	dPOIR en het programmabureau heeft voldoende overleg met P-Direkt
V.4	dPOIR ontvangt voldoende signalen (omgeving van P-Direkt)
V.5	dPOIR informeert de stakeholders
VI	<i>Overleggen</i>
VI.1	Hoe verloopt het overleg binnen de Contracthoudersraad?
VI.2	Hoe verloopt het overleg binnen de sub CHR's?
VI.3	Hoe verloopt het overleg binnen het tactisch overleg?
VI.4	Hoe verloopt het overleg binnen het opdrachtgeversoverleg?
VI.5	Hoe verloopt het overleg binnen de kenniskring verandermanagers?
	Opdrachtnemer ontwikkelcluster
I	<i>Rollen</i>
I.1	dBLD heeft een duidelijke een realiseerbare opdracht
I.2	dBLD P-Direkt heeft zijn organisatie ingericht voor het ontwikkelcluster
II	<i>Planmatig werken</i>
II.1	P-Direkt werkt planmatig
III	<i>Kwaliteitsborging</i>
III.1	P-Direkt heeft een adequaat systeem van kwaliteitsborging ingevoerd
IV	<i>Risicomanagement</i>
IV.1	P-Direkt heeft een adequaat risicomanagement ingevoerd
V	<i>Informatievoorziening</i>
V.1	P-Direkt informeert de dPOIR volgens informatieprofiel
V.2	P-Direkt informeert de stakeholders

	Norm
	Opdrachtgever projecten
I	<i>Rollen</i>
I.1	dBLD P-Direkt sluit met de verantwoordelijken voor de projecten een SMART afspraak
I.2	P-Direkt heeft toezicht op de projecten georganiseerd (regierol)
I.3	P-Direkt houdt regie op de projecten
I.4	dBLD P-Direkt heeft stuurinstrumenten c.q. interventiemogelijkheden
V	<i>Informatievoorziening</i>
V.1	P-Direkt heeft een informatieprofiel opgesteld
V.2	P-Direkt beoordeelt de informatie
V.3	P-Direkt heeft voldoende overleg over de projecten?
V.4	P-Direkt heeft voldoende overleg met departementen?

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen

Mevrouw S. Amierali, projectbureau P-Direkt
De heer J. Bieger, adviseur kwaliteitszorg Programmabureau Vernieuwing HRM
De heer H. Butter, projectleider CRMA
Mevrouw I. Cup, projectbureau P-Direkt P-Direkt
De heer S. Gaastra, directeur POIR
De heer G. Gerritse, hoofd Bedrijfsvoering P-Direkt
Mevrouw P. Giezeman, projectleider Portal (V&W)
De heer P. Goudriaan, projectleider Portal (P-Direkt)
De heer P. Heij, pSG ministerie van V&W
De heer R. Hoekstra, projectleider CRMA
De heer P. de Kam, directeur P-Direkt
De heer R. van Kersbergen, sr. adviseur ICT Programmabureau Vernieuwing HRM
De heer E. Kort, projectleider FSC
De heer R. Lataster, auditor ministerie van Justitie
De heer L. Leoné, implementatiemanager ministerie van V&W
De heer M. van de Logt, projectleider PVU
Mevrouw A. van Rooij, projectleider Migratie SAP HR
De heer P. Uiterwijk, hoofd Programmabureau Vernieuwing HRM

Bijlage 3: Lijst van gebruikte afkortingen

BLD	Batenenlastendienst
BVK	Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CHR	Contracthoudersraad
CRMA	Centrale Record Management Applicatie
DGMOS	Directoraat-generaal Management Openbare Sector
Financiën	Ministerie van Financiën
FSC	Facilitair Salariscentrum
KBA	Kosten-batenanalyse
OGO	Opdrachtgeversoverleg
PID	Project Initiatie Document
POIR	Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk
Prince 2	Projects In a Controlled Environment (model voor projectmanagement)
PVU	Procesvereenvoudiging en uniformering
sCHR	Sub Contracthoudersraad
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
V&W	Ministerie Verkeer & Waterstaat