

**Second Opinion
bij de
Voortgangsrapportage P-Direkt juli 2007**

**Commissie Second Opinion P-Direkt
Versie 1.0
21 juni 2007**

Inhoud

1	OPDRACHT AAN DE COMMISSIE SECOND OPINION.....	3
1.1	ACHTERGROND.....	3
1.2	OPDRACHTFORMULERING.....	3
1.3	GRONDSLAGEN.....	3
1.4	LEDEN VAN DE COMMISSIE.....	4
1.5	ONAFHANKELIJKHEID.....	4
2	ENKELE OPMERKINGEN VOORAF	5
2.1	INLEIDING.....	5
2.2	DIVERGENTIE.....	5
2.3	FASE 2	6
2.4	LEESWIJZER.....	6
3	REFERENTIEKADER.....	7
4	BEVINDINGEN CSO MET BETREKKING TOT DE VOORTGANG NIEUWE AANPAK AAN DE AANBODKANT.....	9
4.1	INLEIDING.....	9
4.2	VOORTGANG EN RISICOMANAGEMENT	9
4.3	GESTANDAARDISEERDE HR-PROCESSEN	10
4.4	SAP-PORTAL / ZELFBEDIENING	10
4.5	CRMA.....	10
4.6	SAP-HR	10
4.7	AANSLUITEN OP SAP-PAYROLL	11
5	DE AFNAMEGEREEDHEID VAN DEPARTEMENTEN	12
5.1	INLEIDING.....	12
5.2	BETROKKENHEID DEPARTEMENTEN.....	12
5.3	ZELFBEDIENING.....	13
5.4	MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN	13
6	STURING EN WERKWIJZE	14
6.1	GOVERNANCE.....	14
6.2	REGIE	14
6.3	BEMENSING	15
6.4	PLANNING.....	15
6.5	COMMUNICATIE.....	16
	A LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN.....	17

1 Opdracht aan de Commissie Second Opinion

1.1 Achtergrond

Op 4 juli 2003 heeft het kabinet besloten tot de oprichting van een Shared Service Center HRM Personeelsregistratie en Salarisadministratie (hierna te noemen P-Direkt). Daarbij is tevens bepaald dat elke voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer begeleid zou worden door een Second Opinion. Daartoe heeft de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties de Commissie Second Opinion P-Direkt (hierna “de Commissie”) ingesteld. Op 13 oktober 2005 heeft de rijksdienst de samenwerking met IBM beëindigd. Het einde van deze samenwerking is voor de rijksdienst de reden geweest om een Nieuwe Aanpak¹ voor de realisatie van P-Direkt te ontwikkelen. De rijksdienst is voor het ontwikkelen van de Nieuwe Aanpak uitgegaan van de oorspronkelijke doelstellingen van het kabinetsbesluit en van het onderzoeksrapport “Lessons Learned”. Naar aanleiding van de besluitvorming in het pSG-beraad en de conceptbevindingen vanuit de Joint Audit, die in de zomer van 2006 is uitgevoerd door de auditdiensten van BZK en Financiën, is de Nieuwe Aanpak aangepast. Dit heeft geresulteerd in een nieuw masterplan, “*Naar een meer doelmatige Personeels- en Salarisadministratie, Nieuwe aanpak voor P-Direkt,*” genaamd.

1.2 Opdrachtformulering

De Commissie heeft van haar opdrachtgever een schriftelijke opdracht voor het geven van haar bevindingen bij de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer ontvangen. Deze opdracht luidt als volgt:

- *“de CSO geeft een oordeel over de aanbodkant, de ontwikkelprojecten: klopt ons beeld dat we de aanbodkant beheersen?”*
- *de CSO geeft een oordeel over de afnamegereedheid van de ministeries: onderkent de CSO dezelfde risico’s als wij aan de afnamekant?”*
- *aan de hand van het rapport van de auditdiensten BZK, Financiën, V&W (concept opgeleverd 5 juni jl.) beziet de CSO of er nog overige aandachtspunten zijn voor het project, waaronder de werking van de governance.*
- *tot slot geeft de CSO zo mogelijk aan of er nu al zaken zijn die het eindbeeld van de Nieuwe Aanpak kunnen belemmeren.”*

1.3 Grondslagen

Ten behoeve van haar oordeel heeft de Commissie het document - alsmede de onderliggende documenten - “*Voortgangsrapportage P-Direkt juli 2007*” bestudeerd. Zij heeft daarbij gebruik gemaakt van versie 8 d.d. 14 juni 2007. De Commissie heeft kennis genomen van de rapportage van de Joint Audit die in mei/ juni 2007 is verricht door de

¹ Dit document is in een eerder stadium “Nieuwe Koers” genoemd.

gezamenlijke auditdiensten de ministeries van BZK, Financiën en V&W (hierna “Joint Audit 2007”). De Commissie heeft voor haar oordeelsvorming op een aantal punten ook gebruik gemaakt van de werkzaamheden en conclusies van de auditdiensten. Dit is in de vorm van een aantal citaten zichtbaar gemaakt. Tevens heeft de Commissie een aantal betrokkenen geïnterviewd (zie bijlage A). De Commissie heeft voor het houden van deze gesprekken een selectie gemaakt van personen die bij de uitvoering van de Nieuwe Aanpak zijn betrokken. Bij deze selectie is rekening gehouden met de verschillende ontwikkelprojecten die door P-Direkt in samenwerking met de departementen worden uitgevoerd. De werkzaamheden van de Commissie zijn in het pSG-beraad aangekondigd.

1.4 Leden van de Commissie

De toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft als lid van de Commissie Second Opinion P-Direkt benoemd:

mr. J.N. van Lunteren (voorzitter),

drs. L. Mesman en

dr. ir. P. Zuidema.

Het secretariaat van de Commissie wordt gevoerd door drs. H.C. de Goeij.

1.5 Onafhankelijkheid

De leden van de Commissie zijn gedurende het uitvoeren van haar opdracht op generlei wijze betrokken geweest bij de voorbereiding van P-Direkt, noch bij de programmaorganisatie P-Direkt, noch bij één van de betrokken ministeries. Het werk van de Commissie bestaat uit het beoordelen van de situatie, zoals die is aangetroffen tijdens de onderzoeksperiode. De Commissie zal geen adviezen verstrekken ter verandering van deze situatie, zulks om te voorkomen dat zij bij een volgende second opinion een oordeel moet geven over haar eigen werkzaamheden.

2 Enkele opmerkingen vooraf

2.1 Inleiding

Het einde van de samenwerking met IBM is voor de rijksdienst de reden geweest om een Nieuwe Aanpak voor de realisatie van P-Direkt te ontwikkelen. De rijksdienst is daarbij uitgegaan van de oorspronkelijke doelstellingen van het kabinetsbesluit en van het onderzoeksrapport "Lessons Learned"². Naar aanleiding van de besluitvorming in het pSG-beraad over de Nieuwe Aanpak en de bevindingen van de Joint Audit in 2006 is de Nieuwe Aanpak aangepast. Vervolgens is de rijksdienst met de uitvoering van dit nieuwe masterplan – *"Naar een meer doelmatige Personeels- en Salarisadministratie, Nieuwe aanpak voor P-Direkt"* – gestart. In het kader van de komende voortgangsrapportage over P-Direkt aan de Tweede Kamer geeft de Commissie een oordeel over de voortgang van de realisatie van de Nieuwe Aanpak.

2.2 Divergentie

De Commissie heeft in haar vorige second opinion (d.d. 25 september 2006) geconstateerd dat met de Nieuwe Aanpak voor P-Direkt *"een realistische aanpak met een goede kans van slagen"* is ontstaan. De Commissie stelt vast dat haar huidige bevindingen deze constatering bevestigen. De Nieuwe Aanpak leidt naar de mening van de Commissie tot meer stabiliteit en minder onrust. De Commissie meent dat de gerealiseerde voortgang in de ontwikkeltrajecten mede te danken is aan de Nieuwe Aanpak. De Commissie constateert verder dat van de Nieuwe Aanpak een positieve impuls richting departementen is uitgegaan. Deze impuls is door de onderlinge samenwerking van departementen versterkt: alle departementen zijn betrokken bij de realisatie dan wel invoering van een onderdeel van het (toekomstige) aanbod van P-Direkt. De keerzijde van deze medaille blijft dat - zoals de Commissie in mei 2006 constateerde - deze wijze van samenwerking niet noodzakelijkerwijs tot één geheel hoeft te leiden. Voor sommige departementen lijkt de interne samenhang in de bedrijfsvoering immers belangrijker te zijn dan het inrichten van één personeels- en salarisadministratie. Overigens heeft de Commissie geen concrete aanwijzingen gevonden dat dit divergentierisico al materialiseert. De kans dat dit risico bewaarheid wordt lijkt de Commissie door de taakstellingen uit het regeerakkoord Balkenende IV zelfs eerder kleiner dan groter te worden (zie hierna onder 2.3).

De Commissie heeft eerder opgemerkt dat alle keuzes, die in de eerste fase worden gemaakt, gevolgen hebben voor de ruimte om in fase 2 het rijksbrede contact center en de rijksbrede HR-administratie efficiënt en effectief voor de rijksdienst in zijn geheel te kunnen realiseren. De Commissie beschouwt het ontstaan van verschillende platforms

² Bijlage bij TK 2005-2006, 30 146 nr. 14.

tijdens de ontwikkeling van de componenten als een serieus risico, dat het bereiken van het beoogde eindbeeld kan hinderen. Hoewel in dit stadium van de Nieuwe Aanpak niet is vast te stellen of dit risico zich daadwerkelijk manifesteert, meent de Commissie dat een adequate vervulling van de regierol door de opdrachtgever (DPOIR) dit risico moet en kan beperken.

2.3 Fase 2

Voor het kunnen uitoefenen van de regierol is het van belang dat een gedeelde visie op fase 2 wordt vastgesteld en eveneens wordt nagedacht over mogelijke toekomstige doorontwikkeling na realisatie van fase 2. De Commissie heeft geconstateerd dat het voornemen bestaat om tijdig een visie op fase 2 te ontwikkelen. Bij het vaststellen van deze visie zal de door de Commissie eerder gesignaleerde spanning tussen het concept van integrale bedrijfsvoering zoals dat op het niveau van ministeries of onderdelen daarvan is vormgegeven en het concept van (interdepartementale) Shared Services moeten worden onderzocht. Veel departementen zijn ERP-departementen en zullen bij vervanging van hun bestaande HR-systeem moeten kiezen tussen een decentraal SAP-HR ingebed in het eigen bedrijfsvoeringssysteem, of voor koppelen van de overige bedrijfsvoeringssystemen aan het centrale SAP HR-systeem.

De Commissie heeft geconstateerd dat als gevolg van de in het regeerakkoord vervatte taakstellingen voor de ministeries het belang van het verwezenlijken van P-Direkt is toegenomen. Dit leiden wij af uit opmerkingen over de mogelijkheid om tijdens of na realisatie van fase 2 tevens te kiezen voor overheveling van de nog resterende departementale PSA-functies naar P-Direkt. Ook verdere business process outsourcing wordt beschouwd als een van de mogelijkheden om de taakstelling te realiseren. Aldus lijkt door de nieuwe taakstellingen de nadruk nog meer op doelmatigheid te komen liggen. De Commissie geeft in overweging deze mogelijkheden te betrekken bij de vormgeving van de discussie over fase 2.

2.4 Leeswijzer

De Commissie heeft bij het vormen van een oordeel over de nieuwe aanpak gebruik gemaakt van het referentiekader zoals dat in hoofdstuk 3 wordt toegelicht. In hoofdstuk 4 volgen de waarnemingen en constatering van de Commissie met betrekking tot de voortgang van de realisatie van de nieuwe aanpak aan de aanbodzijde. In hoofdstuk 5 zijn de constatering van de Commissie ten aanzien van de afnamegereedheid van departementen beschreven. Ten slotte komen in hoofdstuk 6 de bevindingen van de Commissie ten aanzien van de werking van de governance aan de orde.

3 Referentiekader

De Commissie heeft bij het vormen van haar oordeel over de voortgang van de Nieuwe Aanpak impliciet het navolgende referentiekader gehanteerd. Dit referentiekader laat de opdracht zoals die onder 1.2 is weergegeven vanzelfsprekend onverlet.

1. Governance

Zijn alle te regelen governance aspecten (voor de ontwikkel- en productiefase) van het beoogde SSC HRM geïdentificeerd en zijn daarvoor werkbare constructies uitgewerkt? (Wie stelt het budget daarvan vast, wie het domein, aan wie rapporteert de leiding, conflict resolution e.d.)

2. Planning

Zijn in het plan tussentijdse toetsingsmomenten met betrekking tot tussenresultaten en met betrekking tot gemaakte aannames gedefinieerd en is geregeld wie dat toetst en waaraan en wie de taak en bevoegdheid heeft om zonodig corrigerende besluiten te nemen?

3. Flexibiliteit

Is in het plan een goede balans gevonden tussen het rigide te realiseren oorspronkelijke doel enerzijds en anderzijds de noodzakelijke flexibiliteit om de uitvoering van het project aan te passen aan opgedane ervaringen en veranderende omstandigheden?

4. Bemensing

Is er voldoende kwalitatieve als kwantitatieve menskracht om P-Direkt te kunnen realiseren alsmede dat realisatieproces te kunnen bewaken en waar nodig bij te sturen?

5. Het karakter van het verandertraject

Is het voorgestelde veranderingstraject op de schaal "top down ↔ bottom up" in overeenstemming met het karakter van de beoogde organisatorische veranderingen?

6. Relatie met de markt

Zijn de juiste maatregelen getroffen om de risico's die bestaan bij uitwerking van ICT-oplossingen door externe partijen, te minimaliseren?

7. Het (verkrijgen van) draagvlak

Bestaat er bij de voor het beoogde verbeteringsplan kritieke spelers het nodige draagvlak, zoals dat nodig is voor een succesvolle start, dan wel is er een deugdelijk plan hoe dat draagvlak te creëren?

4 Bevindingen CSO met betrekking tot de voortgang Nieuwe aanpak aan de aanbodkant

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de Commissie haar second opinion op de voortgang van de Nieuwe Aanpak P-Direkt aan de aanbodzijde. Daarbij gaat het om de voortgang in de realisatie van de vijf ontwikkelprojecten van P-Direkt:

- Aansluiten op SAP-Payroll;
- Gestandaardiseerde HR-processen;
- SAP-HR;
- SAP-Portal / zelfbediening en
- CRMA.

4.2 Voortgang en risicomanagement

De Commissie meent op basis van de gevoerde gesprekken en de bestudeerde documenten dat de realisatie van de vijf ontwikkelprojecten in het algemeen goed op schema ligt en dat deze beheerst is. De Commissie merkt daarbij op dat de voortgang mede aan de Nieuwe Aanpak kan worden toegeschreven. Voorts constateert de Commissie dat van de Nieuwe Aanpak een positieve impuls richting departementen is uitgegaan. De oorzaak van deze impuls ligt in het feit dat producten niet alleen voor, maar ook door de departementen worden ontwikkeld. Deze impuls is door onderlinge samenwerking van departementen versterkt: alle departementen zijn betrokken bij de realisatie dan wel invoering van een onderdeel van het (toekomstige) aanbod van P-Direkt. Zoals de Commissie in hoofdstuk 2 al aangaf, is de keerzijde van deze medaille het risico van het blijvend ontstaan van meerdere exploitatie platforms (multiplatforms). De Commissie acht in dat kader risicomanagement van groot belang.

“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.”

De Commissie heeft met instemming kennisgenomen van deze hierboven aangehaalde bevinding van de auditdiensten BZK, Financiën, V&W en meent dat adequaat gebruik van de verschillende risico-instrumenten door het management de kans op permanente multiplatforms aanzienlijk zou moeten reduceren.

4.3 Gestandaardiseerde HR-processen

De Commissie heeft begrepen dat de eerste vier gestandaardiseerde HR-processen voor de zomer beschikbaar zullen komen en dat de overige 22 HR-processen in de tweede helft van 2007 beschikbaar zullen komen. De Commissie constateert dat dit ontwikkelproject daarmee op schema lijkt te liggen.

4.4 SAP-Portal / zelfbediening

De Commissie heeft geconstateerd dat de bouw van het rijksbrede zelfbedieningsportaal in volle gang is. Bij de bouw van de portal zijn meerdere partijen betrokken. In dat kader wijst de Commissie op het risico dat bij implementatie van de portal door departementen, toch nog departementsspecifieke aanpassingen noodzakelijk zijn, waardoor meerdere versies kunnen ontstaan. Voorts heeft de Commissie geconstateerd dat tijdige realisatie van de portal voor Justitie van groot belang is. PerCC wordt immers via SAP-HR aangesloten op SAP-Payroll. Aangezien Justitie het enige PerCC-departement is dat nog niet over zelfbediening beschikt en geen tijdelijk zelfbedieningsinstrument (zoals bijvoorbeeld Emplaza) daarvoor wil implementeren, zal voor het uitfaseren van PerCC de SAP-Portal voor Justitie beschikbaar moeten zijn.

4.5 CRMA

De Commissie heeft geconstateerd dat de cRMA is ontwikkeld, maar dat performance problemen kunnen optreden. De Commissie heeft begrepen dat deze problemen tijdig zullen worden opgelost en dat vertraging bij het aansluiten van departementen op de cRMA beperkt zal zijn.

4.6 SAP-HR

“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-payrol voor de 5 PeRCC ministeries, vormt een groot afbreukrisico voor het gehele P-Direkt programma en kan leiden tot het verlies van het momentum.”

De Commissie deelt bovenstaande bevinding van de auditdiensten BZK, Financiën, V&W. Het niet tijdig opleveren van SAP-HR betekent niet alleen uitstel van migratie naar SAP-Payroll, maar vormt ons inziens ook een groot afbreukrisico voor het gehele P-Direkt programma. Het niet tijdig realiseren van SAP-HR en daarmee vertraging van migratie naar SAP-Payroll van één jaar voor vijf departementen kan een negatief effect hebben op de Nieuwe Aanpak naar P-Direkt. Weliswaar is dit negatieve effect van hoofdzakelijk psychologische aard, maar niettemin kan daarmee het imago van P-Direkt schade oplopen.

4.7 Aansluiten op SAP-Payroll

Gelet op het voorgaande, constateert de Commissie dat de aansluiting van de vijf PerCC ministeries op SAP-Payroll een kritische en krappe planning kent vanwege de afhankelijkheid van de tijdige realisatie van SAP-HR. Vertraging in het aansluiten, betekent meteen een vertraging van een jaar, aangezien aansluiten gedurende een kalenderjaar geen optie is. De Commissie heeft begrepen dat inmiddels de mogelijkheid is gecreëerd om in het uiterste geval de salarisverwerking door IPA in het jaar 2009 te garanderen.

5 De afnamegereedheid van departementen

5.1 Inleiding

De Commissie meent dat door de gefaseerde aanpak de veranderinspanning beter beheersbaar is geworden. Die inspanning blijft desalniettemin substantieel. Het opdelen van de realisatie van P-Direkt in vijf ontwikkeltrajecten, waarbij departementen op eigen tempo kunnen aansluiten, betekent niet alleen dat producten van P-Direkt tijdig beschikbaar moeten zijn, maar ook dat departementen vervolgens in staat moeten zijn om deze producten te implementeren.

5.2 Betrokkenheid departementen

In de Nieuwe Aanpak zijn niet alle departementen in even grote mate in de diverse gremia vertegenwoordigd. Departementen die niet direct betrokken zijn bij een ontwikkeltraject, nemen niet deel aan de subcontracthoudersraden en de onderliggen de werk- en klankbordgroepen die voor de verschillende ontwikkeltrajecten zijn opgericht. Deze departementen zijn daardoor veel beperkter betrokken bij de ontwikkeling van de verschillende producten. De Commissie onderschrijft onderstaand risico dat door de auditdiensten wordt gerapporteerd:

“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.”

De Commissie meent dat deelname aan acceptatietesten de betrokkenheid van niet-inbestedende departementen alsnog kan vergroten. Betrokkenheid is van belang voor het verkrijgen en behouden van draagvlak binnen het departement. Draagvlak is immers een belangrijke succesfactor voor het welslagen van departementale verandertrajecten. Dat draagvlak moet niet alleen bij de departementale top bestaan, maar ook dieper in de organisatie: daar moeten de producten worden geïmplementeerd en moeten de medewerkers straks op een andere manier gaan werken. De Commissie heeft geconstateerd dat de aandacht van de pSG's voor P-Direkt, mede door de nieuwe governance, is afgenomen. Dat kan overigens ook positief geïdentificeerd worden. Er is minder noodzaak voor voortdurende bemoeienis. Indien aandacht en betrokkenheid dieper in de organisatie bestaat, hoeft dat ook geen risico's voor de implementatie met zich te

brengen. Wel bestaat het gevaar dat men denkt dat “het wel goed gaat”, waardoor sturing verslapt en niet tijdig wordt ingegrepen als dat toch nodig mocht zijn.

Doordat departementen minder aangehaakt zijn, zijn zij beperkter betrokken en inhoudelijk minder goed geïnformeerd over de ontwikkeling van de verschillende producten. De Commissie beschouwt dit als een risico voor de bereidheid van departementen om de ontwikkelde producten te implementeren. Het vergroot de kans dat departementen aanpassingen in producten willen, met alle consequenties van dien (financieel, technisch en divergentie). Daarnaast bestaat de kans dat departementen die minder betrokken zijn, pas later voorbereidingen treffen voor implementatie, waardoor vertraging in de afname van producten kan ontstaan. In dat kader meent de Commissie dat het voor betrokkenen duidelijk moet zijn op welke wijze P-Direkt de departementen ondersteunt bij de implementatie van de verschillende producten en omgekeerd welke eisen aan de departementen worden gesteld om het product te kunnen implementeren. De Commissie heeft begrepen dat dit ook in het voornemen ligt. Het feit dat niet alle departementen in even grote mate bij de realisatie van de nieuwe aanpak zijn betrokken, acht de Commissie een risico voor een succesvolle afname van producten en daarmee voor de realisatie van het eindbeeld.

5.3 Zelfbediening

Met name de invoering van zelfbediening gaat gepaard met veranderingen in cultuur en werkwijze. De Commissie heeft kunnen constateren dat een aantal departementen dat voorheen nog geen gebruik maakte van zelfbediening, vooruitlopend op implementatie van de SAP-Portal, nu al in enige mate zelfbediening introduceert. Het oogmerk daarvan is dat de nieuwe werkwijze en de daarmee gepaard gaande cultuuromslag al enigszins worden gerealiseerd zodat aansluiten op de SAP-Portal te zijner tijd soepeler zal verlopen. De Commissie acht het positief dat departementen op eigen wijze een deel van de verandering al realiseren en heeft begrepen dat de technische voorzieningen daarvoor van tijdelijke aard zijn, waarmee het ontstaan van verschillende portals wordt vermeden.

5.4 Ministerie van Buitenlandse Zaken

De Commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het ministerie van Buitenlandse Zaken feitelijk geen volledige afnemer van BLD P-Direkt meer is. Buitenlandse Zaken is immers vooralsnog voornemens om alleen op de dienstverlening van het FSC en de cRMA aan te sluiten. De Commissie acht dit - gelet op het eigen karakter van het personeelsbeleid van dit departement en de technische infrastructuur waarvoor in het verleden gekozen is - overigens vooralsnog wel begrijpelijk. De Commissie hoopt wel dat hier geen precedentwerking richting andere departementen uitgaat.

6 Sturing en werkwijze

6.1 Governance

De Commissie meent dat de onvolkomen functiescheiding tussen de rol van opdrachtgever en de rol van eigenaar met name in de exploitatiefase een belemmering kan zijn. De Commissie meent dat nu deze twee functies worden vervuld door DGMOS respectievelijk DPOIR, sprake is van een onvermijdelijke onvolkomen scheiding. DPOIR treedt immers namens de pSG's op als (gedelegeerd) opdrachtgever, maar staat ook in een hiërarchische relatie tot de gedelegeerd eigenaar (DGMOS).

Naarmate P-Direkt meer in de exploitatiefase terecht komt, wordt de invulling van het eigenaarschap belangrijker. De eigenaar zal dan - nog meer dan voorheen – voor de bedrijfseconomische- en continuïteitsbelangen van P-Direkt moeten kunnen opkomen en die rol eigenstandig tot gelding moeten kunnen brengen. De Commissie meent dat de voorgenomen governancestructuur daar onvoldoende waarborg voor biedt. De Commissie vreest dat de korte termijn opdrachtgeversbelangen al snel zullen prevaleren boven de lange termijn eigenaarsbelangen. In zekere zin vormt de wijze waarop het vereveningsvraagstuk lijkt te worden opgelost (zonder dat de Commissie ook maar iets aan het resultaat op zich zou willen afdoen) daarvan al een voorbeeld. Voor het omgaan met die spanning zou de eigenaar compenserende maatregelen moeten nemen. Daarvan zou sprake kunnen zijn indien DGMOS zich voldoende zelfstandig kan laten adviseren in het uitvoeren van zijn eigenaarsrol.

De instelling van een subcontracthoudersraad per ontwikkelproject heeft naar de mening van de Commissie als voordeel dat niet meer over alle projecten met alle ministeries op bestuurlijk niveau hoeft te worden gesproken en dat de bestuurlijke drukte daarmee lijkt af te nemen. Dat leidt tevens bij de departementale projectleiders tot meer focus op en daarmee kennis over het betreffende ontwikkelproject. Dit laat onverlet dat meer aandacht aan communicatie moet worden besteed.

6.2 Regie

Zoals eerder in dit rapport is aangegeven acht de Commissie de verschillen in de opvattingen tussen departementen over het te bereiken eindbeeld (interne samenhang in de bedrijfsvoering versus rijksbrede samenhang op een bedrijfsvoeringaspect) een serieus risico, dat het bereiken van het tot op heden beoogde eindbeeld in de weg kan staan.

Nu de uitwerking van ICT-oplossingen niet meer grotendeels aan één marktpartij is uitbesteed, acht de Commissie ook de kans op het blijvend ontstaan van meerdere

ontwikkel- en productieplatforms een risico. Doordat naast P-Direkt ook een aantal departementen in samenwerking met elkaar en met marktpartijen producten ontwikkelen is de complexiteit vergroot, waardoor het moeilijker is om een totaalbeeld te vormen.

Daarnaast is, zoals de Commissie eerder heeft gesignaleerd, in de Nieuwe Aanpak de implementatie een sterke verantwoordelijkheid van de departementen.

Dit alles betekent naar het oordeel van de Commissie dat een adequate vervulling van de regierol door de opdrachtgever (DPOIR) deze risico's moet en kan beperken. De Commissie meent derhalve dat de Nieuwe Aanpak hogere eisen aan de regie door de opdrachtgever (DPOIR) stelt. Het ligt in de rede om het tweede risico met name te laten managen door P-Direkt en het derde risico namens opdrachtgever door P-Direkt operationeel te laten ondersteunen.

6.3 Bemensing

Hoewel de Commissie het risico dat kennis bij enkele projectmedewerkers is geconcentreerd universeel acht, wil zij dit risico niet onvermeld laten. Zowel het programmabureau, de departementale programmaorganisaties als P-Direkt zelve zijn de afgelopen periode geconfronteerd met uitstroom van ervaren medewerkers. De Commissie meent dat indien de benodigde expertise en ervaring, maar ook het institutioneel geheugen, slechts bij een beperkt aantal medewerkers aanwezig zijn, sprake is van een serieus afbreukrisico. Bij de verdere bemensing van P-Direkt dient nu al rekening gehouden te worden met haar taken in de toekomst. Het ware wenselijk om kennis vanuit het ontwikkeltraject in een vroeg stadium te borgen voor de beheerfase.

6.4 Planning

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.

De Commissie acht deze vaststelling uit de Joint Audit 2007 buitengewoon belangrijk. Van de onderlinge afhankelijkheden die bestaan, is SAP-HR naar de mening van de Commissie de meest kritieke. De Commissie meent – net als de auditdiensten - dat het van belang is dat het kritieke pad in de overall planning zichtbaar wordt gemaakt door alle onderlinge afhankelijkheden in de planning in te brengen. Daarmee worden afhankelijkheden en consequenties van afwijkingen in onderlinge samenhang zichtbaar. De Commissie heeft voorts geconstateerd dat een planning voor departementale migratie en transitie nog moet worden opgesteld.

6.5 Communicatie

Nu niet alle departementen in even grote mate in de diverse gremia vertegenwoordigd zijn en daardoor mogelijk minder aangehaakt zijn bij de verdere realisatie van P-Direkt is communicatie essentieel om alle departementen geïnformeerd en betrokken te houden. De Commissie heeft echter geconstateerd dat niet alle betrokkenen altijd over dezelfde en actuele informatie beschikken.

A Lijst van geïnterviewden

De heer R. Brasz, ministerie van Justitie

Mevrouw S. Bronmans, directeur P-Direkt

De heer H. Egberts, ministerie van Buitenlandse Zaken

De heer A.F. Gaastra, Directeur Personeel, Organisatie en Informatie Rijk, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De heer G. de Haan, plv directeur P-Direkt

De heer P. Hennephof, plaatsvervangend Secretaris-generaal, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De heer P.R. Heij, plaatsvervangend Secretaris-generaal, ministerie van Verkeer en Waterstaat

De heer P. van de Heuij, ministerie van Financiën

De heer P. Huijts, plaatsvervangend Secretaris-generaal, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

De heer P.W. de Kam, interim-directeur P-Direkt

De heer A. Koeleman, plaatsvervangend Secretaris-generaal, ministerie van Financiën

De heer M. Schröder, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

De heer A.H.M. Stoelinga, plaatsvervangend Secretaris-generaal, ministerie van Buitenlandse Zaken

Mevrouw J.M. van Zanen - Nieberg, plaatsvervangend Secretaris-generaal, ministerie van Justitie