

“Lessons Learned” P-Direkt

**First Opinion inzake verbeterpunten van
'de oprichting van P-Direkt'**

**Van: Opdrachtgever P-Direkt
Aan: pSG-Beraad, Kernteam & APO**

Den Haag, 26 september 2005, versie 1.0

Inhoudsopgave

De oprichting van P-Direkt	1
1. Context van P-direkt: Vernieuwing HRM-Stelsel Rijk	2
1.1. Doel en scope van “lessons learned”	2
1.2. Aanleiding en achtergrond van de Stelselvernieuwing HRM Rijk.	2
1.3. Doelstellingen van de Stelselvernieuwing HRM Rijk.	3
1.4. Waaruit bestaat de Stelselvernieuwing HRM Rijk?	4
1.5. Leeswijzer	4
2. Feitelijke beschrijving van de Oprichting van P-Direkt	5
2.1 Wat is de ambitie?	5
2.2 Aanpak & Werkwijze	6
2.3. Relatie met de markt	9
2.4 Governance	13
3. Aandachtspunten en Lessons Learned P-Direkt	16
3.1. Ambitie(niveau)	16
3.2. Relatie met de markt	18
3.3. Aanpak en werkwijze	17
3.4. Governance	19
4. Samenvatting Lessons Learned	22
4.1 Ambitie(niveau)	22
4.2. Relatie met de markt	22
4.3. Aanpak & Werkwijze	22
4.4. Governance	22
Bijlage Stibbe	23
Bijlage 1 Lessons Learned P-Direkt door Stibbe	2
1.1. Inleiding	2
1.2. Constateringen	3

Versiebeheer

Versienummer	Datum	Wijzigingen	Verspreid aan:
Versie 0.1	1-09-2005	1 ^e conceptversie	Gaastra, Koetsenruijter, Kuipers, Brinkman
Versie 0.1	6-09-2005	-	Westerhof, Rijn
Versie 0.2	9-09-2005	Reactie verwerkt van Kuipers, Koetsenruijter en Brinkman	Gaastra, Westerhof, Rijn, Uiterwijk, Brinkman, Beelen en Kuipers
Versie 0.3	15-09-2005	Reactie verwerkt Kuipers, Gaastra, Westerhof	Gaastra, Westerhof, Rijn, Uiterwijk, Brinkman, Beelen, Koetsenruijter
Versie 0.4	18-09-2005	Reactie verwerkt van Uiterwijk, Brinkman, Koetsenruijter en Gaastra	Commissie Second Opinion, Kuipers, Gaastra, Koetsenruijter
Versie 1.0	26-09-2005	Spelling- en grammaticacontrole	APO, Kernteam en pSG-Beraad

De oprichting van P-Direkt

P  ***Direkt***

1. Context van P-direkt: Vernieuwing HRM-Stelsel Rijk

Dit hoofdstuk besteedt allereerst aandacht aan het hoe en waarom van dit document 'lessons learned' en beschrijft vervolgens de achtergrond en context van de oprichting van P-Direkt. Dit hoofdstuk sluit af met een leeswijzer.

1.1. Doel en scope van "lessons learned"

Medio 2005 heeft de opdrachtgever van P-Direkt besloten tot het opstellen van een notitie 'lessons learned' betreffende de oprichting van P-Direkt. Deze 'lessons learned' moeten worden beschouwd als een tussentijdse evaluatie van de oprichting van P-Direkt. De 'lessons learned' hebben een drieledige doelstelling:

1. Het primaire doel van deze 'lessons learned' is om vast te stellen welke aandachtspunten kunnen worden onderscheiden met betrekking tot de oprichting van P-Direkt met het doel het huidige project te versterken en waar nodig maatregelen te treffen.
2. Daarnaast kunnen de leerpunten en aandachtspunten van de oprichting van P-Direkt worden gedestilleerd die tevens opgeld doen voor soortgelijke, omvangrijke ICT- en/of veranderprojecten.
3. Tot slot kunnen de 'lessons learned' ook worden toegepast wanneer overgegaan moet worden tot de uitvoering van een alternatief scenario. Aan de hand van de 'lessons learned' kan worden bepaald wat 'anders' kan en welke punten juist overgenomen c.q. behouden moeten blijven.

De scope van deze 'lessons learned' betreft de oprichting van P-Direkt. P-Direkt wordt een Shared Service center (SSC) voor taken op het gebied van Personeelsregistratie en Salarisadministratie. De oprichting van P-direkt is een belangrijk onderdeel van het Programma Vernieuwing HRM-stelsel Rijk

De 'lessons learned' zijn opgesteld door en namens de opdrachtgever. Het betreft een first opinion op de 'lessons learned'. Ten behoeve van dit document zijn nog geen gesprekken gevoerd binnen de Rijksdienst betreffende de oprichting van P-Direkt. De opdrachtgever heeft de Commissie Second Opinion verzocht een second opinion te geven op deze first opinion van de 'lessons learned'. De Commissie Second Opinion zal wel in bredere kring gesprekken met betrokkenen bij de oprichting van P-Direkt voeren.

De Lessons Learned worden beschreven aan de hand van een viertal thema's waarop nader is ingezoomd. De vier thema's zijn achtereenvolgens:

1. Ambitieniveau (doelstelling, kenmerken, scope);
2. De aanpak en werkwijze (denk aan volgorde en gemaakte keuze(n));
3. Relatie met de markt (fasen, aanbesteding, contact met de markt, contract);
4. De governance, (wie is wanneer waarvoor betrokken en/of verantwoordelijk?).

1.2. Aanleiding en achtergrond van de Stelselvernieuwing HRM Rijk.

In 2003 heeft het kabinet besloten het Programma 'Vernieuwing HRM-stelsel Rijk' te starten. Onderdeel hiervan was de oprichting van een rijksbreed Shared Service Center voor HRM-taken. Achterliggende redenen voor de ontwikkeling van dit programma waren achtereenvolgens:

- Het rapport van de Commissie Van Rijn met als onderwerp de arbeidsmarkt van de collectieve sector: Hiermee is het vraagstuk van kwalitatief hoogwaardig HRM op de politieke agenda gezet.
- Het IBO-rapport 'Rijk met Personeel' dat betrekking had op de effectiviteit van personeelsmanagement in de Rijksdienst. De conclusie van dit rapport was dat de rol van het management inzake HRM-beleid moest worden versterkt. Lijnmanagers waren niet tevreden over kwaliteit dienstverlening door P&O: HRM'ers waren ongeveer eenderde van de tijd bezig met administratieve en registratieve taken en er vond te weinig ondersteuning van de lijnmanager op "strategisch niveau" plaats.
- De veroudering van het salarissysteem IPA en de noodzaak tot vervanging als ook de veroudering en hoge onderhouds- en beheerkosten van enkele departementale personele systemen.

- Het kabinetsstandpunt 'Meesters van de Wedde' waarin stond dat kwaliteits- en doelmatigheidsverbeteringen mogelijk waren ten aanzien van de huidige salarisverwerking door schaalvoordelen, concentratie van kennis en invoering van ICT.

In aanvulling op het bovenstaande zijn externe ontwikkelingen van invloed geweest op de totstandkoming van het Programma:

- De tendens om specialistische dienstverlening onder te brengen in shared services bij het bedrijfsleven;
- Het Kabinet Balkenende I en II in het algemeen en het Programma Andere Overheid in het bijzonder drongen aan op taakstellingen, kwaliteits- en vooral efficiencydoelstellingen op het gebied van bedrijfsvoering.
- De toenemende 'concernvorming binnen het Rijk' (intensieve interdepartementale samenwerking) maakte een rijksbreed Programma mogelijk.

Op een strategische conferentie in juli 2002 is de idee van stelselvernieuwing HRM interdepartementaal besproken met de ambtelijke top. Dit idee is uitgewerkt waarbij de beginselen van een SSC voor HRM-taken bovendien zijn getoetst in een haalbaarheidsstudie en een businesscase. Op 31 januari 2003 is het kabinetsstandpunt 'Vernieuwing HRM-stelsel Rijk' verschenen en in juli 2003 het Kabinetbesluit tot oprichting van een Shared Service Center voor Personeelsregistratie en Salarisadministratie.

1.3. Doelstellingen van de Stelselvernieuwing HRM Rijk.

Het Programma 'Vernieuwing HRM-stelsel Rijk' kent vier doelstellingen, die zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Beoogd effect	Toelichting
1. <i>Managers: balans tussen inhoud, mensen en organisatie</i>	In het verlengde van het centraal stellen van de manager en de medewerker, wordt een versnelde versterking beoogd van de ontwikkeling van de manager waarin de focus wordt verbreed van 'inhoud' naar 'mensen'. De manager draagt niet alleen verantwoordelijkheid voor (beleids)inhoudelijke thema's, maar is ook integraal verantwoordelijk voor bedrijfsvoeringaspecten: naast inhoudelijke kwalificaties zal de manager ook over voldoende HRM-managementkwalificaties moeten beschikken.
2. <i>Optimaliseren dienstverlening HRM professionals: minder én beter</i>	Om de balans tussen inhoud, mensen en organisatie te bewerkstelligen zal de manager op maat ondersteund moeten kunnen worden. Door administratieve en registratieve P&O-taken rijksdienstbreed te concentreren in de vorm van een Shared Service, kunnen kwalitatieve en kwantitatieve schaalvoordelen worden behaald en worden aan de P&O-medewerker meer mogelijkheden geboden om zich als HRM-professional te richten op strategisch advies aan de manager en de medewerker. Dit vraagt overigens wel om een verdere professionalisering van de HRM-functie in algemene zin en HRM-medewerkers in het bijzonder.
3. <i>Medewerkers selfservices</i>	Nieuwe (rijksbrede) technologische mogelijkheden (Employee Self Services, Carrièresite, RYX) dragen bij aan de stimulering van de zelfvoorziening van de individuele medewerker. De medewerker kan zelf relevante informatie vergaren waardoor minder vragen terecht zullen komen bij de P&O medewerker. Om dit effect te kunnen bereiken, is het nodig dat initiatief en verantwoordelijkheid bij de individuele medewerker zelf worden gelegd en dat de medewerker vraaggericht op maat wordt bediend.
4. <i>Van versnipperde naar integrale managementinformatie</i>	De manager heeft vanuit zijn verantwoordelijkheid om meer resultaatgericht te werken én vanuit zijn rol op het gebied van HRM, steeds meer behoefte aan integrale managementinformatie. De huidige administraties (van diverse bedrijfsvoeringdomeinen) zijn niet altijd op elkaar afgestemd, waardoor managementinformatie soms lastig kan worden ontsloten. Naast het feit dat de effecten van personeelsbeleid voor managers inzichtelijk en meetbaar moeten worden gemaakt, wordt het in de komende jaren cruciaal om over de grenzen van de bedrijfsvoeringdomeinen daadwerkelijk te komen tot integratie. Dit vergt nadere interdepartementale afspraken over definities, standaardisering en informatie-uitwisseling.

1.4. Waaruit bestaat de Stelselvernieuwing HRM Rijk?

De bovenstaande vier doelstellingen zijn gericht op drie actoren, te weten de manager, de HRM'er en de medewerker. De Rijksdienst heeft 3 projecten opgestart tbv de stelselvernieuwing.

1. **“Kwaliteitstraject kern HR”**: professionaliseren van de HRM-functie bij de ministeries. Dit stond ook bekend als de ‘retained HR’. Vanuit dit project is o.a. centraal gewerkt aan een rijksbrede benchmark, het KPI, de oprichting van de HRM-academie en de ontwikkeling van een referentiemodel voor de HRM-functie. Eind 2003 zijn de centrale activiteiten beëindigd aangezien de ministeries het kwaliteitstraject voorlopig zelfstandig wilden oppakken. Bij diverse ministeries is het kwaliteitstraject onderdeel van de stafreorganisaties.
2. **HR OC – EC**: Bundelen van de HR-ontwikkel- en expertisetaken in een Ontwikkelcentrum (OC) en Expertisecentrum (EC). Deze taken zouden aanvankelijk samen met de P&S-processen worden ondergebracht in een SSC voor HRM-taken maar dit werd té omvangrijk beschouwd voor één operatie. In juli 2003 is besloten de trajecten los te knippen en eerst de mogelijkheden voor een OC-EC nader te onderzoeken. Het pSG-Beraad heeft in november 2004 ingestemd met de gefaseerde oprichting van het OC-EC per 1 januari 2007.
3. **P-Direkt**: Bundelen van taken op het terrein van personeelsregistratie en salarisadministratie. De lessons learned hebben betrekking op de oprichting van P-Direkt. In het volgende hoofdstuk wordt derhalve een nadere toelichting gegeven op de oprichting van P-Direkt.

1.5. Leeswijzer

- Nu de context en achterliggende reden voor de oprichting van P-Direkt is geschetst, wordt in *hoofdstuk 2* dieper ingegaan op de oprichting van P-Direkt. Niet alleen de scope en het tijdsplan maar ook de gehanteerde werkwijze en aanpak komen aan de orde. Het betreft hier de activiteiten vanuit de opdrachtgever, de kwartiermakerorganisatie P-Direkt en de ministeries. Dit feitenmateriaal is in een viertal aandachtsvelden verdeeld: ambitie(niveau), aanpak en werkwijze, relatie met de markt (hieronder vallen aspecten zoals de aanbesteding en het contract) en tenslotte de governance.
- In *hoofdstuk 3* worden vervolgens aandachtspunten behandeld waarbij vanuit de feiten, wordt beschreven wat de aandachtspunten zijn en welke lessons learned hieruit kunnen worden gedestilleerd.
- *Hoofdstuk 4* bevat tenslotte een samenvattend overzicht van de lessons learned. Ook hier komen de vier genoemde aandachtsvelden terug.

2. Feitelijke beschrijving van de Oprichting van P-Direkt

In dit hoofdstuk worden de kenmerken en feiten van de oprichting van P-Direkt beschreven. Het gaat hier om de belangrijkste gebeurtenissen vanaf de start van het traject (januari 2003 tot en met heden). De feiten zijn rondom de vier thema's (ambitie(niveau), aanpak en werkwijze, relatie met de markt en governance) weergegeven.

2.1 Wat is de ambitie?

De ambitie van het Rijk is binnen het Rijk een SSC op te richten die ten behoeve van alle onderdelen van het Rijk administratieve taken op het vlak van personeelsregistratie en salarisverwerking gaat uitvoeren, zo veel mogelijk volgens dezelfde standaard. Een SSC is een resultaatverantwoordelijke eenheid die gespecialiseerde diensten levert aan operationele eenheden (ministeries) op basis van een dienstverleningsovereenkomst tegen een verrekenprijs.

P-Direkt gaat concreet de volgende diensten voor de Rijksdienst verzorgen:

- Voeren van administraties van personeels- en salarisgegevens;
- Registratie en verwerking van verlof en ziekteverzuim;
- Administratie vanuit financiële vergoedingen (declaraties);
- Administratie van formatie- en organisatiegegevens;
- Uitvoeren van de integrale salarisverwerking en salarisbetaling;
- Verstrekken (aan derden) van (management-)informatie uit gegevensverzamelingen;
- Bieden van een digitaal P-dossier.

De beginselen die P-Direkt hierbij hanteert zijn onder meer:

1. Zakelijke dienstverlening. Er is sprake van een transparante relatie tussen prijs en prestatie waarbij er met behulp van een Service Level Agreement (SLA) afspraken worden gemaakt tussen de klant (ministeries) en de leverancier (P-Direkt).
2. Zelfbediening: Er komt zelfbediening voor zowel medewerkers als managers, die zelf verantwoordelijk worden voor de registratie van hun eigen NAW-gegevens, ziekte, verlof, declaraties, beloningsbeslissingen et cetera. Dit betekent dat alle rijksambtenaren toegang zullen krijgen tot zijn of haar digitale P-dossier. De Haagse Ring betreft de ICT-infrastructuur waarvan P-Direkt gebruik maakt ten behoeve van het datatransport.
3. Er wordt optimaal gebruik gemaakt van ICT: zogeheten 'intelligentie achter de schermen' waarbij er sprake is van een directe verwerking in het P-systeem. Intelligentie achter de schermen komt tot uitdrukking in aspecten zoals het ontsluiten van controles en berekeningen, contextafhankelijke informatie, elektronische dossierstukken en contextafhankelijke hulp. Informatie zal zo veel mogelijk voor de gebruiker op één scherm worden ontsloten.
4. Invoer aan de bron: (dus bij de medewerker en de manager). Er vindt zo min mogelijk data-entry plaats bij P-Direkt.
5. Betere dienstverlening door professionalisering: P-Direkt bestaat uit een frontoffice (ContactCenter), een backoffice en een verwerkingscentrum. De frontoffice kan worden benaderd middels 'click & call'. De procesafhandeling vindt plaats op basis van gestandaardiseerde scenario's die in het systeemconcept worden ondersteund door zelfbediening en workflowfunctionaliteit. Het ContactCenter wordt ondersteund door Avaya.
6. Eenmalige gegevensvastlegging: Introductie van uniform ERP, te weten SAP Payroll en SAP HR. De P-dossiers worden gedigitaliseerd m.b.v. Documentum. Veel aandacht wordt besteed aan de procesinrichting: de gehele uitvoering wordt immers gestandaardiseerd. In een apart project (HARP) vindt harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden plaats en via het project HSU vindt harmonisatie en standaardisatie van de uitvoering plaats..
7. Meer efficiëntie door reductie van volume, invoering ICT, standaardisatie en procesverbeteringen. Door de bundeling van administratieve en registratieve taken heeft de HRM-kolom op de departementen minder beheer(s)last.

2.2 Aanpak & Werkwijze

Algemeen

De oprichting van P-Direkt bestaat enerzijds uit de opbouw van een nieuwe organisatie, de overdracht en tegelijkertijd aanpassing van werkprocessen naar die organisatie vanuit de ministeries (in- en outsourcing), en vervolgens ook uit de afbouw van de P&S-processen en –administraties bij de ministeries, alsmede de afbouw van IVOP en het FCS die nu de salarisverwerking voor alle ministeries verzorgen en betrokken zijn bij de uitvoering van de garantie van de salarisverwerking. Bij de ‘ontmanteling’ van de IVOP- en FSC-organisatie wordt aandacht besteed aan zowel het behoud van benodigde expertise (gedurende de uitvoering van de garantie van de salarisverwerking) als de begeleiding en plaatsing van IVOP-medewerkers. De garantie van de salarisverwerking (alsmede vigerende wet- en regelgeving) zijn door de opdrachtgever, IVOP en FSC georganiseerd.

Kwartiermakersorganisatie

Voor de oprichting van P-Direkt is een kwartiermakersorganisatie ingericht in de periode tussen het kabinetsstandpunt (januari 2003) en het kabinetsbesluit (juli 2003). De kwartiermaker (c.q. opdrachtnemer) is verantwoordelijk voor de totale inrichting van de SSC-organisatie en het scheppen van de omstandigheden die het de ministeries mogelijk maken aan te sluiten op de dienstverlening van het SSC.

Opbouw van de organisatie: standaardiseren, concentreren en automatiseren tegelijk

Op dit moment voeren alle ministeries een eigen personeelsregistratie en salarisadministratie met uitzondering van AZ en de Hoge Colleges van Staat, die hun P&S-administraties hebben ondergebracht bij BZK. Het P&S-proces beslaat de salarisadministratie, personeelscontractadministratie (personeelsdossier), verlof, ziekte, overige financiële vergoedingen aan personeel (declaraties), formatie en organisatie. De wijze waarop dit binnen de verschillende ministeries is georganiseerd, verschilt sterk. Binnen sommige ministeries is het P&S-bedrijfsvoeringsproces geconcentreerd op één centrale plaats, binnen andere ministeries is sprake van een sterke mate van decentralisatie en zijn de uitvoerende functies decentraal georganiseerd. Ook de ICT-systemen die het bedrijfsvoeringproces ondersteunen variëren. De salarisverwerking wordt voor acht ministeries door één partij verzorgd, het agentschap IVOP, onderdeel van BZK. De overige vier ministeries zijn aangesloten bij het Facilitair Salariscentrum (FSC), onderdeel van Financiën.

Bij de vormgeving van P-Direkt is bewust gekozen voor een integrale aanpak. Qua werkwijze is gekozen om de standaardisatie en concentratie van P&S-processen tegelijk te laten verlopen. Ook worden de bestaande P&S-administraties niet vooraf organisatorisch gebundeld. De oprichting van P-Direkt is vanuit het perspectief van de ministeries outsourcing. Outsourcing wordt hier gecombineerd met omschakeling naar zelfbediening en gelijktijdig insourcen (vanuit het perspectief van P-Direkt).

Naast het gelijktijdig concentreren en standaardiseren is gekozen om de organisatie P-Direkt geheel operationeel te laten zijn alvorens de eerste ministeries aansluiten (en transitie plaatsvindt). De gehele P-Direkt organisatie wordt hierbij volledig klaargezet en niet stap voor stap ‘uitgebouwd’. Dit geldt tevens voor de aangeboden dienstverlening die in haar geheel wordt aangeboden wanneer P-Direkt op 1 januari 2007 operationeel is. Wel is het zo dat ministeries gefaseerd aansluiten op P-Direkt waarmee een ‘big-bang-scenario’ wordt vermeden. De afspraak is gemaakt dat alle twaalf ministeries uiterlijk op 1 januari 2008 de dienstverlening van P-Direkt afnemen. Er is niet gekozen om ministeries vrijwillig te laten aansluiten op basis van ‘goed voorbeeld doet goed volgen’. In november 2004 is de strategie van voorlopers en het separaat opleveren van de backoffice losgelaten.

Er is bewust gekozen een aparte organisatie in te richten (de baten-lastendienst P-Direkt) waarin de P&S-processen worden gebundeld. IVOP is als ‘sterfhuys’ gedefinieerd. De opbouw en afbouw van beide organisaties (IVOP en P-Direkt) zijn gescheiden. De beide reorganisatietrajecten zijn ook apart vormgegeven: de opbouw van P-Direkt enerzijds en anderzijds de reorganisatie bij de ministeries (die vaak weer gerelateerd zijn aan interne ontwikkelingen).

Overwogen is de reeds bestaande FSC-organisatie Rijk gedurende de transitie in het P-Direkt-traject te schuiven, maar hiertoe is niet overgegaan. Het FSC is weliswaar een WOPL (werkende oplossing) maar tegelijkertijd ook de continuïteitsvoorziening voor een aantal ministeries.

Mens & Organisatie

Binnen de Rijksdienst zijn zo'n 1500 fte bezig met de onderkende P&S- taken: door deze taken te bundelen, de processen anders in te richten, zelfbediening te introduceren et cetera kunnen deze taken met minder fte's worden uitgevoerd. Bij P-Direkt zullen zo'n 440 fte komen te werken. Daarnaast is nog een aantal mensen benodigd op de ministeries. De oprichting van P-Direkt heeft een nadrukkelijke efficiëntiedoelstelling, naast de bijdrage die P-Direkt levert aan de eerdergenoemde doelstellingen van de stelselvernieuwing.

Onder de verantwoordelijkheid van de kwartiermaker P-Direkt is een Organisatie- en Formatierapport (O&F rapport) tot stand gekomen. De globale uitwerking van de processen en de uitwerking van de plaatsingsprocedure is tot stand gekomen in samenwerking met de ministeries. Ten behoeve van het onderwerp mens en organisatie is de interdepartementale werkgroep MOM in het leven geroepen. Het O&F-rapport zal worden gebruikt als basis voor de plaatsingsprocedure P-Direkt. Duidelijk is dat het aantal formatieplaatsen bij P-Direkt (440 fte) aanzienlijk kleiner is dan de formatie die binnen de ministeries op dit moment wordt ingezet binnen het P&S-proces. Uitgangspunt is dat in principe alle functies met uitzondering van de sleutelfuncties worden bezet door medewerkers die nu binnen het P&S-proces werkzaam zijn. De medewerkers die niet kunnen worden geplaatst bij P-Direkt blijven de verantwoordelijkheid van het ministerie waar ze nu werkzaam zijn.

Met de Centrales van Overheidspersoneel is een contingenteringsafspraken overeengekomen en een plaatsingsprocedure voor de bezetting van de formatie. Per ministerie worden voor de omvang van het toegewezen contingent plaatsingsvoorstellen gedaan. Ter voorbereiding van de plaatsingsvoorstellen hebben ministeries een functievergelijking uitgevoerd om vast te stellen welke functies kunnen worden aangemerkt als vergelijkbare/uitwisselbare functies en welke worden aangemerkt als nieuwe functies. Als gevolg van de bovenstaande werkwijze komt niet de voltallige P&S- formatie op het conto van P-Direkt (lees: 1500 fte bij BZK) te staan en blijft herplaatsing een verantwoordelijkheid van de ministeries. Tenslotte is binnen de Rijksdienst het Medezeggenschapsplatform P-Direkt (afgekort tot MP-Direkt) opgericht (een initiatief dat navolging kan hebben c.q. heeft voor andere rijksbrede trajecten).

Garantie salarisverwerking & Alternatief scenario

Om de salarisverwerking te borgen is er reeds vanaf de start van de oprichting van P-Direkt een zogeheten 'noodvoorziening' getroffen waarmee de salarisverwerking gegarandeerd kan blijven. De SAP-ministeries borgen hun salarisverwerking via het FSC terwijl voor de overige ministeries PinkRocade de salarisverwerking zal verzorgen. De huidige IVOP-organisatie wordt ontmanteld. Gedurende de garantie van de salarisverwerking is voldoende expertise aanwezig om PinkRocade adequaat te kunnen aansturen en begeleiden.

Naast een garantie van de salarisverwerking dient ook een alternatief voor handen te zijn mocht het huidige project onverhoopt niet slagen. In het kabinetsbesluit van juli 2003 is aandacht besteed aan een 'no-go-besluit'. De mogelijkheden rondom een alternatief scenario zijn in april 2004 op hoofdlijnen in kaart gebracht. In het voorjaar van 2005 zijn de alternatieven uitgebreider beschreven. In augustus 2005 heeft een externe partij de opdracht gekregen om o.a. de alternatieve scenario's door te lichten op kosten, risico's en kansen. Keuzes zijn nog niet gemaakt. Aan Gartner is gevraagd de mogelijkheden en kansen van een eventuele nieuwe (alternatieve) aanbesteding in kaart te brengen. De directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) van het ministerie van BZK is gevraagd zich te buigen over de vraag of bij het alternatieve scenario opnieuw aanbesteed dient te worden. De uitkomsten van deze drie onderzoeken zullen eind september 2005 beschikbaar zijn.

P-Dossiers

Ten behoeve van de digitale P-Dossiers is de werkgroep P-Dossiers opgericht. In de eindoplossing wordt gebruik gemaakt van Documentum als Record Management Applicatie (RMA).. Ministeries dienen hun P-dossiers op te schonen volgens een interdepartementaal geaccordeerde structuur en in te scannen alvorens de dossiers gedigitaliseerd kunnen worden opgeslagen..De werkzaamheden liggen op schema.

Met ILC is een contract afgesloten voor de ontwikkeling en support van een Decentrale RMA voor een vijftal ministeries, te weten LNV, VROM, OCW, Financiën en V&W. Deze ministeries maken op dit moment reeds gebruik van de systeemoplossing die in de productiesituatie integraal onderdeel is van de dienstverlening.

Aansluiting en Transitie

Bij de opbouw van P-Direkt is tot dusverre een onderscheid gemaakt tussen het aansluiten van de ministeries op de dienstverlening van P-Direkt en de transitie binnen ministeries als gevolg van het feit dat zij bepaalde taken naar P-direkt overhevelen. Het mogelijk maken van aansluiting is de verantwoordelijkheid van de kwartiermaker P-Direkt, de transitie binnen ministeries een verantwoordelijkheid van de ministeries zelf. Omdat er tussen aansluiten en transitie geen waterdichte scheiding bestaat, heeft de opdrachtgever DGMOS per 1 februari 2005 een Algemeen Transitie Manager (ATM) aangesteld die werkzaam is ten behoeve van een succesvolle transitie van de twaalf ministeries. Zijn taak is onder meer het faciliteren, stimuleren en ondersteunen van de APO-leden en de departementale projectleiders transitie. Met name het kernteam drong aan op een signalerende rol voor de ATM. Dus niet alleen ondersteuning in de algemene zin van het woord maar ook de signalering van (dreigende) risico's. De transitie manager ondersteunt, waar nodig, bij het opstellen van de transitieplannen, transitiescenario's en de transitieactiviteiten van de twaalf ministeries en bevordert een actieve samenwerking tussen ministeries op transitieactiviteiten. Tevens adviseert en ondersteunt hij zowel de opdrachtgever ten aanzien van de totale transitiestrategie als de pSG's ten aanzien van de diverse transitieactiviteiten van departementen. De transitie manager werkt in lijn met de verantwoordelijkheid van pSG en APO-lid vraaggestuurd.

De ATM neemt deel aan de vergaderingen van het aansluitoverleg, de Aansluitmanager van P-Direkt is lid van het transitieoverleg. De ATM zit het transitieoverleg met de ministeries voor. Hier wordt centraal aandacht besteed aan de zachte kant van het transitieproces en bekijkt men vanuit een integrale aanpak de problematiek. In het transitieoverleg is aanbesteed aan de uitrolfase. In juli 2005 is een aanpak voor een ondersteuningsteam tijdens de uitrolfase opgeleverd. Het karakter van het ondersteuningsteam is vraaggestuurd.

Met het instellen van het transitieoverleg vond onderlinge en externe uitwisseling van ervaringen op transitieonderwerpen plaats. Niet alle deelnemers aan het transitieoverleg hebben de veranderaspecten in portefeuille. Dat sluit overigens absoluut niet uit dat die aspecten niet elders in het ministerie zijn belegd. De ATM heeft in mei 2005 de nota Transitiestrategie opgeleverd die als een handreiking dient voor de aanpak van de transitie.

De scope van transitie is, in lijn met de doelstellingen vanuit het Programma Vernieuwing HRM-Stelsel Rijk en gegeven de taakverdeling ingevuld met al hetgeen een ministerie moet doen als gevolg van taakoverdracht aan P-Direkt. Daarbij richt transitie zich primair op de organisatieveranderaspecten van het ministerie (inclusief hetgeen voortkomt uit de aansluit-eisen), ten aanzien van processen, inclusief standaardisatie en administratieve organisatie, op (het realiseren van) andere werkwijze en -gedrag, de impact van zakelijke dienstverlening, op de veranderkundige aanpak inclusief communicatie, het operationeel maken van de transitieplannen en de vertaling daarvan in een concrete (msProject) planning. Er zijn diverse workshops georganiseerd met inbreng van ervaringen van binnen en buiten de rijksdienst ten aanzien van aanzien van veranderingsmanagement, continuïteit van de P&S-processen, zakelijke dienstverlening, standaardiseren van processen en achterblijvende taken.

Als diagnose-instrument is er een zogenaamde transitie thermometer ontwikkeld dat o.a. inzicht biedt in aanwezige witte vlekken. Ook is het instrument 'doelgroepanalyse' ontwikkeld. Tenslotte heeft de ATM de transitieplannen van de ministeries gereviewd.

Vorming van een dienst die een baten-lastenstelsel voert

In het kabinetsbesluit tot oprichting van P-Direkt is aangegeven dat het SSC HRM organisatorisch wordt geïncorporeerd als een agentschap, ressorterend onder het ministerie van BZK. De minister van BZK is op grond van artikel 6 lid 1 van het Besluit Informatievoorziening Rijksdienst coördinerend bewindspersoon voor alle tot de sector Rijk behorende organisaties voor wat betreft het deelgebied personeelsinformatie en is daarnaast coördinator voor de werkgeversrol.

In het kabinetsbesluit is aanvankelijk aangegeven dat de SG van BZK eigenaar zal zijn van het voorziene agentschap P-Direkt. Hierbij is gekozen voor een sturingsmodel waarin expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen de rol van eigenaar (de procesmatige aansturing), de rol van beleidsmatig opdrachtgever en de rol van klant.

Aangezien BZK een ander besturingsmodel hanteert dan in het kabinetsbesluit is aangegeven, is uiteindelijk de DGMOS tot eigenaar van de baten-lastendienst benoemd. Het voorstel ten aanzien van het besturingsmodel van het agentschap is diverse malen gewijzigd. De voorbereidende werkzaamheden en de overleggen met Financiën (en BIFI-team) ten behoeve van de toekomstige baten-lastendienst P-Direkt zijn zonder problemen verlopen. Naast een governancevoorstel, één van de onderdelen van de omgevingsanalyse heeft de kwartiermakerorganisatie ook alle andere 11 instellingsvereisten voorbereid. In juni 2004 heeft een tussentijdse 'groenlichtmeting' plaatsgevonden. In februari 2005 is er opnieuw een 'groenlichtmeting' geweest. Het ziet er naar uit dat P-Direkt de status van tijdelijke baten-lastendienst zal krijgen per 1-1-2006, wanneer de Tweede Kamer hiermee instemt.

Kwaliteitsborging

Gedurende het gehele traject van de oprichting van P-Direkt is aandacht besteed aan kwaliteitsborging en zijn diverse (externe) partijen betrokken voor reviews en audits. Allereerst heeft de opdrachtgever de Commissie Second Opinion (CSO) ingeschakeld. Deze Commissie voert in eerste instantie 'second opinions' uit op bijvoorbeeld officiële documenten zoals de kabinetsbesluiten en voortgangsrapportages. Ook is de CSO gedurende het traject ingeschakeld om het besturingsmodel door te lichten, de knelpunten te inventariseren en te analyseren in het traject met o.a. ILC (december 2004) en het voorstel alternatieve scenario's te becommentariëren (mei 2005). De CSO zal ook haar second opinion geven op deze lessons learned.

Naast de CSO is Gartner ingeschakeld die onder meer een oordeel heeft gegeven op de in de kosten-batenanalyse (KBA) gehanteerde aannames. Gartner heeft tevens de producten die ILC heeft opgeleverd in juni en augustus 2005 beoordeeld. Ditzelfde geldt voor de EDP-Auditpool. Voor de KBA zelf is er destijds een reviewboard ingesteld.

Er is voorts een Afhankelijkheids- en Kwetsbaarheidanalyse (A&K-analyse) uitgevoerd die de basis vormt voor de beveiligingsmaatregelen.

Het HEC heeft in het voorjaar van 2004 de planningsaspecten van de ICT-architectuur gereviewd en haar oordeel gegeven over de departementale transitieplannen. Berenschot heeft de aspecten 'mens & organisatie' onderzocht. Tenslotte heeft PWC de transitie manager ten aanzien van de departementale transitieplannen geadviseerd.

2.3. Relatie met de markt

Aanbesteding ICT

Bij het Kabinetsbesluit tot oprichting van P-Direkt was de keuze gemaakt om niet over te gaan tot volledige outsourcing van de P&S-administratie, maar deze in te besteden bij een interne dienstverlener. Overweging daarbij was, dat het Rijk vanwege de sterke organisatorische vervlechting van de P&S-taken en het gebrek aan standaardisering, nog niet rijp was voor volledige outsourcing. Wel werd besloten de benodigde ICT-infrastructuur op de markt aan te besteden. De overweging daarbij was, dat de benodigde kennis –met name voor het ontwikkelen van zelfbedieningstools- niet of onvoldoende binnen het Rijk voorhanden was. Snel na het kabinetsbesluit is de kwartiermaker met de voorbereidingen gestart van een aanbestedingsprocedure voor de levering van de ICT-infrastructuur en de procesinrichting die P-Direkt nodig heeft om de beoogde dienstverlening te kunnen leveren.

Ter voorbereiding van de aanbesteding is op diverse wijze informatie en advies ingewonnen:

- Eerste bron van informatie waren de evaluaties van de eerdere (mislukte) aanbestedingen ter vervanging van de IPA-Payroll (het huidige salarissysteem). De evaluatie van deze eerdere aanbestedingen waren mede input ten behoeve van de vormgeving van de aanbestedingsprocedure van P-Direkt.
- Door middel van commerciële markt oriëntatie is door de opdrachtnemer onderzocht of de markt in staat zou zijn de gewenste dienstverlening te leveren. Gedurende deze marktconsultaties heeft de markt aangegeven over kennis te beschikken van zowel de HR-processen, HR-dienstverlening als de ICT-dienstverlening. De vorming van SSC's op het gebied van salarisverwerking en HR-dienstverlening komt binnen het bedrijfsleven al langer voor.

Tijdens de marktconsultaties is de beoogde de vraagstelling (aanbesteding van de ICT-infrastructuur en procesinrichting) voorgelegd aan de markt. De markt gaf aan gebruik te kunnen maken van best practices en standaardoplossingen.

- Daarnaast is ter voorbereiding op de aanbesteding advies ingewonnen van het kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking (PPS) van het Ministerie van Financiën aangezien het SSC HRM gezamenlijk door een externe marktpartij en de rijksdienst tot stand wordt gebracht. Er is door de rijksdienst bewust gekozen om de P&S-processen niet volledig te outsourcen.
- Tenslotte is een oordeel over de voorgestelde aanbesteding gevraagd aan onderzoeksbureau Gartner. Gartner heeft met name gekeken naar de ICT-architectuur en het prijsmodel. Bovendien heeft Gartner de aannames uit de businesscase getoetst. Gartner concludeerde dat de aannames uit de businesscase op een voldoende concrete wijze waren geraamd.

Na deze voorbereiding is op 11 november 2003, conform de Europese richtlijnen, de vooraankondiging gedaan.

Aan de markt is gevraagd om op 1 januari 2006 één geïntegreerde totaaloplossing turn key op te leveren, die voldoet aan de criteria 'goed', 'goedkoop' en 'toekomstvast'. Via een langlopend prestatiecontract toeziende op ontwerp, bouw, exploitatie en beheer wordt de aanbiedende partij verantwoordelijk gesteld voor deze totaaloplossing.

De benodigde ICT-infrastructuur van P-Direkt omvat de volgende ICT-componenten:

1. een personeelsapplicatie;
2. een salarisapplicatie;
3. een business warehouse applicatie;
4. applicaties ten behoeve van de primaire operaties binnen het Contact Center (o.a. klant/relatiesysteem, kennisbeheersystemen, Call Routing systeem);
5. applicaties ten behoeve van de bedrijfsvoering van P-Direkt (o.a. kantoorautomatisering, operationele processen binnen het Contact Center);
6. een portal-applicatie inclusief eventueel benodigde middleware; en
7. de hardware, netwerken en lijnverbindingen, databases en besturingssoftware benodigd voor deze applicaties.

De bemensing van P-Direkt maakte geen deel uit van de aanbesteding.

Gekozen is om naast de ICT-infrastructuur ook de procesinrichting onderdeel te laten uitmaken van de aanbesteding. Het is een innovatieve wijze van aanbesteden om geen gedetailleerd bestek op te leveren, en de ontwikkeling van de blauwdruk gedurende het aanbestedingsproces te laten plaatsvinden. Het Rijk beoogde dat maximaal gebruik van best practices en standaarden uit de markt werd gemaakt. Er is een integraal voorstel van de aanbieder gevraagd.

Deze keuze is bewust gemaakt omdat het Rijk niet de bestaande situatie wilde automatiseren en het Rijk niet wilde gaan bedenken waarvoor de markt passende oplossingen heeft.

Het gebruik van standaardsoftware en best practices moest voorkomen dat de overheid de huidige processen zonder de mogelijkheden tot vergaande efficiency te kennen zou specificeren, waardoor te veel maatwerk zou worden geleverd. Maatwerk doet afbreuk aan de toekomstvastheid en onderhoudbaarheid van de te ontwikkelen systemen. Bij maatwerk is een eventuele exit lastig en kostbaar.

Op 4 december 2003 vond de informatiebijeenkomst voor marktpartijen plaats. Ondanks de hoge opkomst van externe partijen op de informatiebijeenkomst, is op de aanbesteding door een viertal marktpartijen ingeschreven. Er is destijds niet onderzocht waarom niet meer partijen hebben ingeschreven. Het feit dat het een prestatiecontract betrof waarbij een kapitaalkrachtige partij werd gevraagd kan hieraan ten grondslag hebben gelegen. Gartner geeft aan dat de beperking van de scope tot zuivere ICT-diensten alsmede het eisen van zware HR-referenties het aantal aanbieders mogelijksterwijs heeft beperkt.

Om desinvestering te voorkomen is de aanbieder (in het onderhandelingsprotocol) gevraagd te beoordelen in hoeverre een drietal zogeheten werkende oplossingen (WOPL's) bruikbaar zijn als onderdeel van de ICT-infrastructuur, te weten een intranet-oplossing, een salarissysteem en een zelfbediening applicatie. De aanbesteding is verder uitgewerkt in de selectieleidraad.

Uit de voorselectie kwamen twee partijen (consortia) naar voren. Gedurende het aanbestedingsproces trok vervolgens één van de consortia zich terug. Daarna ontstond enige discussie binnen de Rijksdienst over de vraag of het feit dat er slechts één aanbiedende partij was, aanleiding zou zijn om niet de onderhandelingsfase in te gaan met het overgebleven consortium: IBM-Logica CMG (ILC). De wijze waarop deze aanbesteding is ingericht veronderstelde een competitieve aanbesteding. Vanwege het gebrek aan concurrentie is de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) ingeschakeld. Besloten is om de aanbestedingsprocedure voort te zetten maar extra waarborgen in te bouwen. Tevens heeft Gartner onderzoek verricht naar de reële marktwaarde van het contract als zogeheten ijkpunt. Op 1 juni 2004 is de finale aanbieding van het consortium ontvangen. Op 1 juli 2004 heeft de pSG-Stuurgroep, conform de planning van het onderhandelingsprotocol op basis van de criteria prijs kwaliteit en prestatiecontract ILC als preferred supplier aangewezen.

Op de gehele aanbestedingsprocedure is juridisch advies is ingewonnen bij Stibbe. Voor een beschouwing van de lessons learned door Stibbe wordt naar de bijlage verwezen. Tevens is het prestatiecontract beoordeeld door de juridische afdeling van het ministerie van BZK. Ook is de Landsadvocaat betrokken vanaf 2005. Tenslotte heeft ondersteuning vanuit het ministerie van V&W plaatsgevonden vanuit de ervaringen met het sluiten van vergelijkbare contracten op ICT-gebied. De aanbieding is getoetst door Gartner ten aanzien van prijs en kwaliteit. De prijs is op basis van de beoordeling van Gartner marktconform en past binnen de uitkomsten van de businesscase en de nadere kosten-batenanalyse. Dit geldt zowel voor het te investeren bedrag tijdens de realisatiefase als voor de prijs per jaar in de productiefase. De prijs is vast, zowel voor de realisatiefase als voor de productiefase waarmee men een belangrijk risico voor meerwerk, kenmerken voor veel ICT-trajecten-wil voorkomen. Het consortium verzorgt de (voor)financiering. Bij een prestatiecontract is het van belang te sturen op kwaliteit en innovatie aangezien kostenbeheersing voor de leverancier van belang is. Bij een contract op basis van nacalculatie dient juist aandacht te worden besteden aan de kosten en de prijs. De licenties en geaccepteerde producten worden eigendom van de Rijksdienst. Ondanks het feit dat P-Direkt alleen de scope P&S heeft, heeft men, conform de ambitie van het HRM-Stelsel, ook al de licenties van andere applicaties of modules van SAP aangeschaft (denk aan de W&S-tool).

Uitvoering van het contract tot dusverre

ILC heeft tot eind augustus 2004 gewerkt aan het opleveren van een blauwdruk. De blauwdrukken (overall, klantprocessen, recordmanagementsysteem, contactcenter, bedrijfsvoering en dienstverlening backoffice) zijn zowel door P-Direkt als de ministeries beoordeeld. Met het consortium is op 1 september 2004 een prestatiecontract gesloten.

ILC heeft de volgende technische oplossing aangeboden:

- Backoffice: SAP HR en Payroll (van Financiën);
- Zelfbediening: SAP ESS/MSS;
- P-Dossier: Documentum
- CallCenter Avaya
- Communicatie: Geupgrade Ryx.

In de periode september tot en met half november 2004 is door P-Direkt, de ministeries en ILC gewerkt aan de blauwdruk en het detailontwerp. De samenwerking tussen de drie partijen verliep in deze periode niet optimaal. Het consortium kreeg vanuit de ministeries uiteenlopende signalen ten behoeve van de procesinrichting. Discussie ontstond over de vigerende wet- en regelgeving. Het Rijk was niet tevreden over de inhoud en kwaliteit van de geleverde prestaties van ILC. Dit mondde uit in de ondertekening van een pauzecontract getekend (nadere overeenkomst 1). Vervolgens zijn afspraken gemaakt over de doorstart (nadere overeenkomst 2)

De opdrachtgever heeft in de periode voorafgaand aan nadere overeenkomst de Commissie Second Opinion (CSO) de opdracht verstrekt te onderzoeken op welke wijze het vertrouwen en de samenwerking kon worden verbeterd. De CSO gaf onder meer aan dat tijdsdruk en planning niet de boventoon moesten voeren boven inhoud en kwaliteit.

In dezelfde periode heeft de minister voor BVK gelet op de resultaten op dat moment besloten de oprichting van P-Direkt met één jaar uit te stellen tot 1 januari 2007.

Daarnaast heeft de opdrachtgever op advies van de CSO een strikte scheiding aangebracht tussen het consortium en de ministeries aangezien de verdeling van verantwoordelijkheden gedurende de voorgaande samenwerking niet helder was. In aanvulling hierop heeft de opdrachtgever het gehele governance-model gewijzigd (zie paragraaf 2.4. governance).

Met ILC is op 25 maart 2005 een pauzecontract afgesloten, zodat meer tijd kon worden genomen voor het ontwerp en de werkwijze. ILC heeft in het eerste half jaar van 2005 gewerkt aan het herontwerp. Tevens heeft ILC de bemensing van het project gewijzigd. Op 1 juni 2005 heeft ILC de producten van het herontwerp opgeleverd. Deze producten zijn door P-Direkt met ondersteuning van de departementale experts beoordeeld (als onvoldoende) en tevens voorzien van reviews door de EDP-auditpool en Gartner. ILC ging vervolgens de toegestane periode van rework in. De aanpak ten behoeve van het tot stand brengen van de gevraagde producten en samenwerking zijn in de reworkperiode wederom aangepast. Deze reworkperiode werd met nadere overeenkomst 2a verlengd.

Tijdens de reworkperiode heeft de Rijksdienst zorg gedragen voor expertise vanuit de ministeries ter ondersteuning van P-Direkt. ILC heeft meer wereldwijde experts beschikbaar gesteld. Daarnaast heeft ILC een nieuwe programmadirecteur aangesteld. Tevens is een demo ontwikkeld zodat op 2 september 2005 het eerste tastbare product beschikbaar is gekomen.

In onderstaand overzicht worden de diverse stappen nog eens weergegeven.

Overzicht Proces:

Stappen in het aanbestedingstraject	Data
Marktconsultatie	3e kwartaal 2003
Voor aankondiging aanbesteding	11-nov-03
Inhoudelijke reactie vanuit de markt	18-nov-2003 t/m 2-dec-2003
Informatiebijeenkomst	4-dec-2003
Aankondiging (RFI) - Selectieleidraad	10-dec-03
Request for proposal	12-feb-04
Initiële aanbieding	1-apr-04
Definitieve finale aanbieding met daarin blauwdrukken en logische schets	1-jun-04
Aanwijzing preferred supplier	1-jul-04
Gunning en ondertekening prestatiecontract	1-sep-04
Stappen in de contractuitvoering	
Acceptatie procedure Mijlpaal 0.1 Detailontwerpbeslissingen	12-nov-04
Detailontwerp	15-nov-04
Opschortingperiode	1-12-2004 tot en met 30-9-2005
Nadere Overeenkomst 2	25-mrt-05
Producten herontwerp opgeleverd	1-jun-05
Procesverbaal en reviews herontwerp	16-jun-05
Nadere Overeenkomst 2b. incl dRMA	14-jul-05
Acceptatiecriteria Mijlpaal demo	18-jul-05
Producten Rework opgeleverd	25-aug-05
Extra Mijlpaal Demo door IBM	2-sep-05
Finale acceptatie herontwerp	
Nadere Overeenkomst 3	
Oplevering Procesverbaal	
Bestuurlijke afspraken	

2.4 Governance

De governance van de oprichting van P-Direkt vraagt bijzondere aandacht. P-Direkt wordt een door alle ministeries 'gedeelde dienst'. Complicerende factor bij de oprichting van P-Direkt is het feit, dat – met uitzondering van de Ministerraad- voor het Rijk als geheel geen ambtelijke 'raad van bestuur' bestaat.

De governance voor de oprichting van P-Direkt is gedurende opeenvolgende fasen gewijzigd. In de beschrijving worden de volgende fasen in de governance onderscheiden:

1. Fase 1: de fase tot aan het kabinetsbesluit tot oprichting van een SSC HRM P&S (vanaf 2002 tot en met juli 2003);
2. Fase 2: de fase vanaf de opdrachtverlening aan de kwartiermaker P-Direkt (vanaf juni 2003 tot en met december 2004);
3. Fase 3: De fase vanaf januari 2005 tot en met juni 2005;
4. Fase 4: De fase vanaf het rework vanaf juli 2005 tot en met heden.

Deze fasen zullen achtereenvolgens worden uiteengezet.

Fase 1: beleidsinitiatie door departementale projectgroep

Fase één is de periode waarin diverse IBO-rapporten (zie hoofdstuk één) werden opgeleverd en waarin de voorbereidingen voor het kabinetsstandpunt 'Vernieuwing HRM-Stelsel Rijk' werden getroffen. Gedurende de voorbereidingen van dit kabinetsstandpunt beschikte de toenmalige opdrachtgever over een klein ondersteunend team. Er vond vanaf oktober 2002 tweewekelijks opdrachtgeveroverleg plaats. Eind 2002 is een programmamanager aangesteld en is het Programmabureau Vernieuwing HRM-Stelsel Rijk in het leven geroepen. Besloten is om het programmabureau bij de directie PMR van DGMP te positioneren.

Overleg over de stelselvernieuwing HRM vond plaats in de Taskforce HRM: een interdepartementale werkgroep. Tevens vond afstemming plaats in het interdepartementale gremium van directeuren P&O (de ICPR) aangezien het Programma 'Vernieuwing HRM-Stelsel Rijk' een ingrijpende wijziging van de HRM-kolom op de ministeries betekent. In deze tijd was het pSG-Beraad als coördinerend orgaan van de rijksbrede bedrijfsvoering nog niet in beeld. De opdrachtgever heeft in deze fase een beroep gedaan op de twee sponsor SG's die zich hadden opgeworpen als trekkers van de stelselvernieuwing.

Fase 2: oprichting kwartiermakersorganisatie en departementale projectorganisaties

In de periode tussen het kabinetsstandpunt 'Vernieuwing HRM-Stelsel Rijk' en het kabinetsbesluit tot oprichting van een SSC HRM P&S is besloten voor één van de trajecten, te weten de oprichting van P-Direkt, een kwartiermaker aan te trekken. De kwartiermaker is in maart 2003 aangesteld, drie maanden voor het Kabinetsbesluit. Een aantal taken werd vanuit de opdrachtgever gedelegeerd aan de opdrachtnemer (de kwartiermaker) die verantwoordelijk werd gesteld voor de uitvoering van het kabinetsbesluit tot oprichting van P-Direkt. De kwartiermaker werd onder meer verantwoordelijk voor het tijdig, binnen het beschikbare budget en binnen de door de opdrachtgever gestelde kaders, realiseren van het bedrijfs- en productie klaarmaken van P-Direkt per 1 januari 2006. Hij moest zorgen voor een zodanige overdracht van P-Direkt (uiterlijk per 1-4-2006) dat de toekomstige directeur van P-Direkt volgens de met haar klanten overeengekomen DVO's de opgedragen diensten kan leveren. Tevens was de kwartiermaker verantwoordelijk voor de aanbesteding van de ICT en de beoordeling van de producten van het geselecteerde consortium. Ook werd de kwartiermaker verantwoordelijk voor het inrichten van P-Direkt als agentschap per 1 januari 2006. Tenslotte was de kwartiermaker verantwoordelijk voor de coördinatie en monitoring van de aansluiting van de ministeries.

Opdrachtgever van de kwartiermaker was de DGMOS. Naast opdrachtgever en kwartiermaker namen aan het opdrachtgeveroverleg deel de directeur POIR, de plaatsvervangend kwartiermaker, de programmamanager P-Direkt en de programmamanager Vernieuwing HRM-stelsel. De opdrachtgever DGMOS werd ondersteund door het programmabureau Vernieuwing HRM Stelsel.

Het Programmabureau was vooral verantwoordelijk voor de regie, monitoring en coördinatie van de stelselvernieuwing als geheel.

In deze fase is door een enkele ministeries een eigen departementale programmaorganisatie voor de gehele stelselvernieuwing opgericht. Bij anderen zijn de werkzaamheden belegd bij de departementale directie P&O.

In deze tweede fase werd ook de rol van de pSG's steeds belangrijker. Besluitvorming over issues rondom de oprichting van P-Direkt vonden in deze fase plaats in het pSG-Beraad. Op het hoogste ambtelijke niveau (het pSG-Beraad) is draagvlak en ambitie meermaals bewust uitgesproken. In deze periode is ook het kernteam van pSG's ingesteld. Het kernteam beschreef haar rol als een 'vooruitgeschoven brigade'. Het kernteam nam geen besluiten, maar stelde vast wat "besluitrijp" was en wat verdere verdieping nodig had. Aangezien het pSG-Beraad geen formele bevoegdheden had en het Rijk een concemgremium ontbeert, is begin 2004 de Stuurgroep P-Direkt ingesteld (bestaande uit de leden van het pSG-Beraad). Door de instelling van de Stuurgroep wilde men het rijksbrede karakter en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor dit traject tot uitdrukking brengen.

De voorbereiding van de besluitvorming en de advisering richting het pSG-Beraad vond vanaf dit moment plaats in het Algemeen ProjectOverleg (APO), een speciaal voor P-Direkt in het leven geroepen interdepartementaal gremium waaraan alle ministeries deelnemen. De andere twee trajecten vanuit het Programma 'Vernieuwing HRM-Stelsel Rijk' (OC-EC en het kwaliteitstraject) bleven belegd bij de ICPR. Tot en met december 2004 werd het APO voorbereid en voorgezeten vanuit de kwartiermakerorganisatie.

Aan het slot van deze tweede fase- na het aangaan van het contract met ILC- vond bij de uitwerking van de blauwdruk nauwe samenwerking plaats tussen ILC, P-Direkt en de ministeries. De verantwoordelijkheidsverdeling was echter diffuus, hetgeen leidde tot uiteenlopende signalen aan ILC. De opdrachtgever heeft daarom op advies van de Commissie Second Opinion besloten om eind 2004 het governancemodel te wijzigen.

Fase 3: de verantwoordelijkheden expliciet

Vanaf januari 2005 heeft de DGMOS het governancemodel aangescherpt. De sturingslijnen moesten helder en eenduidig zijn. Tegelijkertijd mocht in dit governancemodel het gezamenlijke commitment van DGMOS en de ministeries niet verloren gaan. Uitgangspunt van het nieuwe governancemodel was dat het moest aansluiten bij de politieke verantwoordelijkheden. De verantwoordelijkheid voor de oprichting van P-Direkt blijft via de opdrachtgever- opdrachtnemerrelatie belegd bij de kwartiermaker P-Direkt. Alles wat opdrachtnemer doet en laat, valt ten volle onder de verantwoordelijkheid van DGMOS (respectievelijk de minister voor BVK).

De voornaamste wijzigingen van het model zijn dat:

- de opdrachtgever wordt ondersteund door een gedelegeerd opdrachtgever, te weten de plv DGMOS tevens directeur POIR. De directeur POIR is tevens gedelegeerd opdrachtgever voor OC-EC, HARP en RYX, zodat integrale sturing beter is geborgd.
- de Stuurgroep P-Direkt is opgeheven en vervangen door het reguliere pSG-Beraad. Afgesproken is dat de overallverantwoordelijkheid voor en daarmee ook de uiteindelijke besluitvorming over de totstandkoming van P-Direkt bij de opdrachtgever ligt. Dat betreft zowel de oprichting van P-Direkt als de 'aansluiting' van de ministeries. De pSG's hebben geen besluitvormende, maar een zwaarwegende adviesrol richting de opdrachtgever.
- het Kernteam is aangevuld met twee directeurs P&O die de DGMOS (gevraagd en ongevraagd) met enige regelmaat adviseren (niet alleen meer over P-Direkt maar ook ten aanzien van OC-EC aangezien deze ontwikkelingen in elkaars verlengde liggen).
- het APO sindsdien wordt voorgezeten door de gedelegeerd opdrachtgever in plaats van de opdrachtnemer. Daarnaast is binnen P-Direkt een aparte projectleider 'Aansluiting' aangesteld. P-Direkt sluit afzonderlijke aansluitcontracten af met elk van de departementen. Teneinde de technische aspecten daarvan goed op elkaar af te stemmen, is een apart Aansluitoverleg georganiseerd dat P-Direkt voorziet.
- Een algemeen Transitie-manager is aangesteld. Voor een verdere toelichting op transitie wordt verwezen naar paragraaf 2.3 aanpak en werkwijze.

Fase 4: deels terug naar het samenwerkingsmodel?

In tweede fase van de governance bestond nauwe samenwerking tussen de actoren maar was sprake van een diffuse verantwoordelijkheidsverdeling. In de derde fase was sprake van een heldere en strikte verantwoordelijkheidsverdeling maar was minder sprake van samenwerking tussen ILC en de ministeries, terwijl input en expertise vanuit de ministeries noodzakelijk bleek ten behoeve van het herontwerp. Daarom is in de periode van rework ten dele een andere invulling aan het huidige governancemodel gegeven. De definitieve afspraken rondom de nieuwe wijze: experts van een beperkt aantal ministeries zijn onder regie van P-Direkt intensief betrokken bij het rework. De ervaringen met dit 'tussenmodel' waren positief. Het is de bedoeling deze wijze van werken in de governance voor het vervolg van het traject vast te leggen.

3. Aandachtspunten en Lessons Learned P-Direkt

In dit hoofdstuk wordt, gerelateerd aan de hiervoor beschreven feiten, aangegeven wat goed is gegaan en wat voor verbetering vatbaar is. In dit hoofdstuk wordt wederom de indeling naar de vier thema's (ambitieniveau, aanpak en werkwijze, relatie met mark en governance) gehanteerd.

3.1. Ambitie(niveau)

Wat ging goed?

Het Programma 'Vernieuwing HRM-Stelsel Rijk' en het voornemen tot oprichting van een SSC is ontwikkeld aan de hand van diverse verkenningen en IBO-rapporten. Van een eenvoudige vervanging van het salarissysteem is strategisch overgeschakeld naar het veel bredere concept van zelfbediening door medewerkers en managers en de vorming van een SSC HRM. P-Direkt maakt aldus deel uit van een visionair, integraal en samenhangend programma, dat aansluit bij de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke druk om te komen tot een 'andere overheid', en tot substantiële reducties in de overhead van de overheid.

Het concept van een SSC HRM is achtereenvolgens kritisch getoetst door middel van een haalbaarheidsstudie, een businesscase en een kosten-batenanalyse. Een methode die tot dusverre was beperkt tot investeringen in de fysieke infrastructuur en in dit project voor het eerst ook succesvol daarbuiten werd toegepast.

Voor de invoering van het SSC is intensief draagvlak gezocht bij de ministeries, via onder meer werkconferenties op diverse niveaus en via werkbezoeken aan voorbeeldorganisaties.

Wat kon beter?

Zowel bij de opdrachtgever als bij veel van de ministeries is enigszins uit het oog verloren, dat de oprichting van P-direkt onderdeel moet zijn van een integrale herinrichting van de HR-kolom. Zo veranderen bijvoorbeeld ook de taken van de HR-adviseurs door het verdwijnen van administratieve werkzaamheden. De aandacht voor de impact van P-Direkt op andere delen van de HR-functie is nog onvoldoende.

De scope van P-Direkt is geleidelijk aan verengd van een SSC voor zo veel mogelijk HRM-taken naar een SSC HRM voor alleen de personeelsregistratie en salarisadministratie. Vanuit veranderkundig perspectief was dit een logische keuze: draagvlak voor een SSC met een bredere taakopdracht was in 2003 nog onvoldoende aanwezig. Pas in 2004 besloot het PSG-beraad tot pilots voor interdepartementale samenwerking bij de zogeheten HRM-expertisetaken, het OCEC traject. Bovendien wordt ook elders met de registratieve processen begonnen. De opdrachtgever heeft echter tot dusverre onvoldoende aangegeven op welke wijze de vorming van P-Direkt en OC-EC op termijn weer bij elkaar worden gebracht.

De verkleining van de scope heeft in enkele gevallen geleid tot een onnatuurlijke knip in de processen (denk aan werving en selectie hetgeen uitmondt in aanstelling). Hier is dus tot dusverre te rigide omgegaan met de eenmaal vastgestelde ambitie. Risico is dat deze rigiditeit de logische procesgang en de efficiency van het SSC negatief beïnvloedt.

De ambitie van P-Direkt is vooral binnen de staf gecommuniceerd, terwijl de introductie van zelfbediening vooral de managers en medewerkers aangaan. Het draagvlak is dus nog te beperkt.

Lessons learned ambitie (niveau)

- *De scope van P-Direkt is beperkt tot P&S. Vanuit een organisatieveranderkundig perspectief is het logisch om niet alle HRM-processen tegelijk te bundelen. Er zal echter niet te dogmatisch aan de scheiding van de scope vast moeten worden gehouden wanneer hierdoor processen minder efficiënt worden ingericht en een onnatuurlijke knip in processen wordt aangebracht.*
- *Het is van belang om uiteindelijk de gehele ambitie van de stelselvernieuwing te realiseren om de positieve effecten van bundeling van administratieve taken bij P-Direkt ten volle te benutten, en het ontstaan van structurele inefficiëntie te voorkomen (denk aan de decentrale HR-systemen).*

- Ook andere trajecten van de stelselvernieuwing zoals de herinrichting van de HR-kolom op de ministeries zijn voorwaarden voor een succesvolle implementatie van P-Direkt. Een integraal concept zal integraal en samenhangend moeten worden gerealiseerd.
- Communicatie over nut en noodzaak van de gehele stelselvernieuwing naar alle betrokkenen blijft van belang.

3.2. Aanpak en werkwijze

P-Direkt is veel meer dan alleen de introductie van een nieuw ICT-systeem. Vanuit de opdrachtgever is tot dusverre relatief veel aandacht uitgegaan naar de ICT-architectuur en de relatie met de leverancier en in mindere mate naar bijvoorbeeld de invulling van departementale contingenten, de transitie, het verandervermogen van ministeries, managers en medewerkers. De focus van de opdrachtgever is verklaarbaar aangezien er in het traject een scheiding is aangebracht tussen bouw/aansluiting door P-Direkt en de transitie door de ministeries. De opdrachtgever is uiteindelijk verantwoordelijk voor het insourcen en de inrichting van het dienstverleningsmodel. In de huidige verantwoordelijkheidsverdeling helpt de insourcende partij de ministeries niet actief bij de aansluiting maar zorgt deze ervoor dat aansluiting mogelijk is. ILC is verantwoordelijk voor de conversie terwijl ministeries aan de lat staan voor de transitie. Deze verantwoordelijkheidsverdeling tussen transitie, conversie en aansluiting is onpraktisch aangezien opdrachtgever, opdrachtnemer, ministeries en ILC gezamenlijk belang hebben bij een soepele in- en outsourcing. Er zal daarom expliciet aandacht moeten worden besteed aan de zogeheten roll-in (in- en outsourcing alsmede transformatie) waarbij een integrale aanpak wordt gehanteerd.

Lessons Learned 'roll-out'

- De oprichting van P-Direkt bestaat zowel uit de outsourcing van P&S-processen door ministeries als de insourcing door de nieuw op te richten baten-lastendienst (P-Direkt). Tevens vindt transformatie van deze P&S-processen plaats én worden zelfbediening en digitale P-dossiers geïntroduceerd. De drie processen (insourcen, outsourcen en transformeren) vinden tegelijkertijd plaats waardoor bij de outsourcende partij (de ministeries) onzekerheid bestaat over de wijze waarop het bij de insourcende partij wordt geregeld. De visie op de dienstverlening zal sneller helder moeten worden terwijl ministeries zich ook moeten realiseren dat er ten aanzien van de dienstverlening tijdens de opbouwfase nooit 100% zekerheid kan bestaan.
- In het traject zal niet meer moeten worden uitgegaan van een 'harde' scheiding tussen de insourcende en outsourcende partij. (de insourcende partij, P-Direkt zal voldoende toegerust moeten zijn om de ministeries te helpen hun P&S-processen te outsourcen). Een succesvolle inbedding van de toekomstige dienstverlening vergt een integrale aanpak.

Planning

Een van de aandachtspunten betreft de tijdsas. Veel data zijn geënt op bijvoorbeeld overstapmomenten (verouderde systemen) en op politieke druk. Aanvankelijk was er twee jaar uitgetrokken voor het uitrollen van het systeem. Door het jaar uitstel, is de druk nog hoger geworden. Een aantal systemen is inmiddels overjarig en er is voor gekozen om de tijd die er aan de voorkant afging aan de achterkant niet bij te voegen. Sturing en planning gebeuren vaker op basis van data en politieke ratio's dan op basis van inhoud. Er is behoefte aan een realistische planning.

Lessons Learned 'planning'

Tijd(sdruk) is goed en nodig om een project tot resultaat te laten komen. Wanneer een reële planning ondergeschikt wordt aan wenselijke planning, wordt tijd een knellende factor in het traject. Bovendien worden plannings dan niet gehaald en steeds kort-cyclischer waardoor totaaloverzicht vervaagt. Er zal een realistische (master-)planning moeten worden opgesteld die bovendien de opdrachtgever in staat stelt de activiteiten in samenhang te besturen.

3.3. Relatie met de markt

Wat ging goed?

De keuze om innovatief aan te besteden en de uitwerking van de ICT-oplossingen over te laten aan de markt was op zich een juiste. Op die manier wordt maximaal voorkomen dat de huidige werkwijze wordt geautomatiseerd en kansen op vergroting van effectiviteit en efficiency onbenut blijven.

De gehele aanbestedingsprocedure is met de grootst mogelijke zorgvuldigheid doorlopen. P-Direkt heeft van te voren een marsroute opgesteld. Ten behoeve van de aanbestedingsvoorbereiding is gebruik gemaakt van marktoriëntaties, juridisch advisering van Stibbe, advisering vanuit het kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën en de evaluatie van de IPA-ervaring. Gartner heeft onder meer gekeken naar de ICT-architectuur. Bij de aanbesteding is gekozen om de ICT-architectuur aan de markt over te laten. Er is gekozen om geen gedetailleerde vraag te stellen aan de markt, maar de markt te vragen om een oplossing te schetsen. Bovendien werd gevraagd gebruik te maken van standaarden en best practices. Toen bleek dat nog slechts één aanbieder overbleef zijn extra waarborgen ingebouwd om nadeel voor de opdrachtgever te voorkomen.

Ook de keuze voor een prestatiecontract in combinatie met voorfinanciering door de markt was op zich een juiste. Deze vorm van contracteren dwingt de marktpartij tot een maximale inspanning en beperkt de risico's van meerwerk. Bij de juridische vormgeving van het contract is zorgvuldig te werk gegaan.

Wat kon beter?

Bij de aanbesteding is onvoldoende nagedacht over de gedragseffecten die de gekozen vorm van aanbesteden had op de markt. De combinatie van gevraagde deskundigheden plus de eis van voorfinanciering leidde tot de vorming van grote consortia en uiteindelijk slechts twee aanbieders. Dat beperkte de keuze van de opdrachtgever.

Bij de vormgeving van het Prestatiecontract is onvoldoende nagedacht over de “perverse” effecten van een dergelijk contract. De marktpartij heeft bij een fixed price de neiging te zoeken naar de goedkoopste oplossing, en niet naar de beste oplossing. Die neiging heeft vervolgens weer een averechts effect op de vertrouwensrelatie tussen partijen. Er dienen dus prikkels in het contract te zitten die de marktpartij aansporen te zoeken naar de beste oplossing.

Lessons learned Relatie met de markt

- *Er is weloverwogen en op gegronde redenen besloten om met de markt een prestatiecontract af te sluiten. Wanneer sprake is van een prestatiecontract dient aandacht te worden besteed aan kwaliteit en innovatie. Dit zijn twee aspecten waarop vanuit de opdrachtgever moeten worden gestuurd aangezien de opdrachtnemer (lees leverancier) (meer dan vanuit een contract op basis van nacalculatie) met name zal focussen op kostenbeperking. Om de opdrachtnemer te stimuleren aandacht te besteden aan kwaliteit en innovatie (waardoor mogelijk meer efficiency kan worden behaald) zouden bonussen onderdeel kunnen uitmaken van het prestatiecontract die de opdrachtnemer prikkelen en aanzetten tot het gebruik van innovatieve instrumenten, methoden en kwaliteitsborging. De opdrachtgever kan hier bij het afsluiten van de Nadere Overeenkomst 3 rekening mee houden.*

Als wordt besloten externe kennis in te kopen, dient de opdrachtgever over voldoende eigen kennis te beschikken om de externe(n) te sturen: de “inhuurparadox”. In de fase van aanbesteding was voldoende tegenmacht aanwezig, onder andere door het inzetten van diverse reviewers. In de eerste fase van de uitvoering van het contract was deze kennis echter onvoldoende voorhanden. Daarbij komt, dat de externe kennis wel moet worden verbonden met de interne kennis over de bestaande werkwijzen. Actieve interactie tussen externe en interne deskundigen is daarvoor noodzakelijk. In de eerste fase van de uitvoering van het contract heeft het daaraan ontbroken.

Deze stelling wordt toegelicht aan de hand van het volgende voorbeeld: ten aanzien van ESS/MSS geldt dat ILC de WOPL Emplaza heeft beoordeeld en niet als toekomstvast, goed en goedkoop heeft beoordeeld. ILC heeft in haar aanbesteding aangedragen haar eigen tool (Websphere) aanvullend te gebruiken aangezien de ESS/MSS-oplossing van SAP doorontwikkeld werd. Vanuit de opdrachtgever heeft geen contra-expertise plaatsgevonden op de beoordeling van ILC. De opdrachtgever- en nemer zijn hierdoor niet in staat geweest te beoordelen of de leverancier de juiste aannames heeft gehanteerd.

Lessons Learned 'Countervailing Power'

- *Wanneer de rijksdienst over onvoldoende kennis van zaken beschikt, kan de rijksdienst gebruik maken van een externe partij. Bij de ontwikkeling en inrichting van de ICT-infrastructuur van P-Direkt is een consortium ingeschakeld en een prestatiecontract ondertekend. Bij een prestatiecontract moet men bepaalde zaken (zoals bouw, ontwerp en beoordeling van de wopls) aan het consortium kunnen overlaten. De opdrachtgever en/of opdrachtnemer moet echter wel in staat zijn om te kunnen beoordelen of deze externe partij voldoende kwaliteit levert en valide afwegingen maakt. Een prestatiecontract vereist een transparante relatie tussen de opdrachtgever/opdrachtnemer en de leverancier én voldoende countervailing power tussen de partijen.*
- *Het Rijk heeft de procesinrichting aanvankelijk overgelaten aan de markt. Kennis van de overheid is echter onontbeerlijk om de procesinrichting adequaat vorm te geven. Een bij het Rijk passende procesinrichting kan alleen in interactie met het rijk worden ontwikkeld. In het verlengde hiervan is het gebruik van standaardoplossingen en best practices onderschat, aangezien er diverse standaarden zijn waardoor ook hier interactie tussen leverancier en gebruiker noodzakelijk is. Het vinden van de juiste balans in de wijze van interactie en het goed beleggen van de diverse verantwoordelijkheden is een voortdurend punt van aandacht (zie ook extern governancemodel).*

3.4. Governance

Extern governancemodel

- Met betrekking tot de inrichting van de governance betreffende de oprichting van P-Direkt zijn diverse fasen te onderscheiden. Kenmerkend voor deze fasen betreft de afweging tussen enerzijds een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en anderzijds de gezamenlijkheid. Het realiseren van een gestandaardiseerde concernvoorziening zoals P-Direkt vereist sturing maar ook 'doorzettingsmacht' op concernniveau, welke ontbreekt bij het Rijk. De oprichting van P-Direkt wordt door een deel van de ministeries beschouwd als een verantwoordelijkheid van BZK. Een ander deel van de rijksdienst beschouwt P-Direkt als een gezamenlijk project en besteedt veel aandacht aan de op- en inrichting van P-Direkt. Deze tweedeling is terug te zien in de verschillende governancemodellen.
- Eén van de eerste fasen kenmerkte zich door een nauwe samenwerking tussen P-Direkt, de ministeries en ILC. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen het consortium en de rijksdienst inzake de benodigde expertise en input vanuit de ministeries bij het ontwerp was echter diffuus.
- Daarom heeft de DGMOS in de volgende governancefase wijzigingen in het besturingsmodel voorgesteld. In deze fase is de verantwoordelijkheid voor de oprichting van P-Direkt nadrukkelijk bij BZK belegd. Bovendien is er een scheiding aangebracht tussen ILC en de ministeries waarbij alleen de opdrachtnemer contacten onderhield met het consortium. Dit werkte ook niet omdat er geen inhoudelijke expertise vanuit ministeries meer werd geleverd hetgeen noodzakelijk is voor een kwalitatief hoogwaardig ontwerp.
- Tenslotte was er in de reworkperiode sprake van een gemengd governancemodel waarbij de betrokkenheid van departementale deskundigen (de experts vanuit de 4 representatieve ministeries) een positieve invloed hebben gehad op de kwaliteit van het door ILC geleverde producten. Deze werkwijze waarbij in samenspraak de toekomstige dienstverlening wordt ontworpen en gebouwd, is nog niet geformaliseerd in een nieuw governancemodel.

Lessons Learned 'extern governancemodel'

- *In het eerste besturingsmodel is spanning ontstaan tussen partijen omdat de verantwoordelijkheidsverdeling diffuus was. In het tweede governancemodel zijn producten kwalitatief onvoldoende omdat te rigide werd vastgehouden aan de verantwoordelijkheidsverdeling en te weinig departementale expertise werd gebruikt.*
- *Aanbevolen wordt daarom om een gemengd governancemodel in te richten waarbij sprake is van tripartiete inbreng en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling inzake het ontwerp- en bouwtraject. Hieraan zou concreet invulling aan gegeven kunnen worden door ILC structureel aanwezig te laten zijn in het interdepartementaal overleg, beschikbaarheid van departementale deskundigen en mandaat van de ministeries die geen deskundigen leveren aangaande de voorgestelde, gestandaardiseerde dienstverlening.*

Intern governancemodel

Een meerjarig programma bestaat altijd uit meerdere, samenhangende projecten, waarbij elk project beschikt over een eigen 'projectleider'. Het is daarom logisch dat voor het project 'de oprichting van P-Direkt' een kwartiermaker werd aangesteld die namens de opdrachtgever zorg draagt voor de uitvoering van het kabinetsbesluit tot oprichting van P-Direkt. De opdrachtgever heeft een opdracht aan de kwartiermaker verstrekt. De opdrachtgever heeft in de periode na het kabinetsbesluit tot januari 2005 in mindere mate gefungeerd als 'zichtbaar boegbeeld' van P-Direkt en een aantal taken belegd bij de kwartiermaker P-Direkt. In de praktijk blijkt de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer (de kwartiermaker) voor verbetering vatbaar te zijn. Zo zou voor de uitvoering van enkele taken door de opdrachtnemer, goedkeuring moeten worden vereist door de opdrachtgever (denk aan het afsluiten van de dienstverleningsovereenkomsten tussen P-Direkt en de ministeries). De zwaarte van het opdrachtgeverschap van een dergelijk project is door de opdrachtgever onderschat. De opdrachtgever dient over voldoende informatie te beschikken op te kunnen besturen en beheersen. Om in control te kunnen zijn dienen zowel de opdrachtnemer als de opdrachtgever over een goede (kwantitatieve en kwalitatieve) bemensing te beschikken. De rijksdienst zou daarvoor ook de beste mensen vrij moeten maken, maar heeft aanvankelijk nauwelijks gehoor gegeven aan oproepen om versterking en capaciteit.

Lessons Learned 'intern governancemodel'

- *Om ervoor te zorgen dat de opdrachtgever in voldoende mate in control is, is herijking van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer wenselijk. Tevens moeten beide ondersteunende organisaties (de kwartiermakerorganisatie P-Direkt en het Programmabureau HRM-Stelsel Rijk) voldoende toegerust zijn om de opdrachtgever, respectievelijk de opdrachtnemer te kunnen ondersteunen. De ministeries moeten bereid zijn hiervoor de beste mensen beschikbaar te stellen.*

De departementale programmaorganisaties

Op strategisch niveau is de oprichting van P-Direkt belegd bij het pSG-Beraad en het kernteam. Op tactisch niveau is dit belegd bij het APO (en niet bij de ICPR). Zowel het APO als het pSG-Beraad zijn geen formeel ingestelde gremia. Destijds is bewust de keuze gemaakt om de oprichting van P-Direkt buiten de P&O-kolom te beleggen omdat er conflicterende belangen kunnen optreden tussen de standaardisatie- en concentratiebeweging als gevolg van P-Direkt versus de inrichting van de departementale HRM-functie. Aan de andere kant kan deze verdeling tot spanning leiden aangezien de oprichting van P-Direkt grote gevolgen heeft voor de inrichting van de departementale HRM-functie terwijl de directeuren P&O geen onderdeel uitmaken van de programmaorganisatie. Bij een aantal ministeries is er een strakke lijn tussen de pSG en het betreffende APO-lid maar in een aantal gevallen ontbreekt een heldere verbinding tussen het strategische en tactische niveau. De lijnen tussen programma- en lijnorganisaties zijn niet bij alle ministeries even praktisch ingericht. Soms behoeft het project bij de ministeries ook een betere verankering op operationeel en tactisch niveau.

Lessons Learned 'departementale programmaorganisaties'

- *Organiseren van een heldere verbinding c.q. lijn op de ministeries tussen het strategische en tactische niveau dat belast is met de oprichting van P-Direkt en verbetering van de communicatie. Nu beschikt een te kleine kring over actuele en feitelijke informatie waardoor eigen beelden worden gecreëerd en ruis kan ontstaan.*
- *Daarnaast zullen de pSG's (of gedelegeerd opdrachtgevers) een zichtbare rol moeten spelen bij de transitie van hun eigen ministerie*

4. Samenvatting Lessons Learned

In dit hoofdstuk worden de lessons learned vanuit het voorgaande hoofdstuk 3 samengevat weergegeven waarbij de feitelijke inleiding zoveel mogelijk is weggelaten en de lesson learned zo 'sec' mogelijk is weergegeven..

4.1 Ambitie(niveau)

- Naar de toekomst toe niet te dogmatisch aan de scope vasthouden wanneer hierdoor processen minder efficiënt worden ingericht omdat een onnatuurlijke knip in processen wordt aangebracht.
- Uiteindelijk de gehele ambitie van de stelselvernieuwing realiseren om het ontstaan van structurele inefficiëntie te voorkomen. Communiceren over het nut en noodzaak van de gehele stelselvernieuwing en het concept integraal en samenhangend realiseren.

4.2. Relatie met de markt

- Bonussen onderdeel laten uitmaken van een prestatiecontract zodat de leverancier wordt aangezet tot het gebruik van innovatieve instrumenten, methoden en kwaliteitsborging.
- De procesinrichting in interactie met het Rijk ontwikkelen (idem voor de keuze van standaarden en best practices) waarbij een juiste balans in de wijze van interactie en het goed beleggen van de diverse verantwoordelijkheden een voortdurend punt van aandacht is.

4.3. Aanpak & Werkwijze

- Zorgdragen voor een integrale aanpak van de opdrachtgever, de opdrachtnemer, de ministeries en de leveranciers ten aanzien van het insourcen, outsourcen en transformeren
- Opstellen van een realistische (master-)planning die de opdrachtgever in staat stelt de activiteiten in samenhang te besturen.

4.4. Governance

- Inrichten van een gemengd governance model waarbij sprake is van tripartiete inbreng en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling inzake het ontwerp- en bouwtraject.
- Herijken van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer en versterken van beide ondersteunende organisaties (de kwartiermakerorganisatie P-Direkt en het Programmabureau HRM-Stelsel Rijk).
- Zorgdragen voor een open relatie tussen de opdrachtgever, de opdrachtnemer en de aanbieder en voldoende countervailing power tussen deze partijen organiseren wanneer sprake is van een prestatiecontract.
- Organiseren van een heldere verbinding c.q. lijn op de ministeries tussen het strategische en tactische niveau dat belast is met de oprichting van P-Direkt.

Bijlage Stibbe

Bijlage 1 Lessons Learned P-Direkt door Stibbe

U hebt ons de vraag voorgelegd welke zogenoemde 'lessons learned' er getrokken kunnen worden uit het projectverloop tot nu toe. Wij begrepen van u dat de nadruk daarbij ligt op leerpunten die ons tijdens de verschillende onderhandelingstrajecten van P-Direkt vanuit een juridisch oogpunt zijn opgevallen.

1.1. Inleiding

1. Ons kantoor werd al in de voorbereidingsfase van het toen nog geheten 'Shared Service Center HRM' ofwel SSC HRM bij dit project betrokken. Het project had een aantal karakteristieken, zoals de wens bestaande programmatuur zoveel mogelijk te (her)gebruiken¹, aan te sluiten bij 'best practises', de markt ruimte te geven om zelf te komen met 'oplossingen' en (slechts) te betalen voor reeds gerealiseerde producten.
2. Om het realiteitsgehalte van dit scenario uit te testen is van de zijde van SSC HRM (hierna steeds te noemen: "P-Direkt") een uitgebreide marktverkenning uitgevoerd. In dat kader heeft P-Direkt gesproken met een aantal partijen waarvan zij meende dat die zich wellicht als leverancier zouden kunnen kwalificeren, terwijl zij andere partijen de mogelijkheid heeft geboden aan deze marktverkenning deel te nemen.
3. Ten aanzien van de onder 1 genoemde doelstellingen heeft de marktverkenning een positief resultaat opgeleverd. Uit de verkenning kwam onder meer naar voren dat het waarschijnlijk consortia zouden zijn, die daadwerkelijk geïnteresseerd zouden zijn in de opdracht. Bovendien werd geadviseerd dat de opdrachtgever/aanbestedende dienst terughoudend moest zijn met het voorschrijven van zaken, maar juist de markt de kans moest bieden zelf met oplossingen te komen.
4. Een en ander heeft geresulteerd in een (aanbestedings)procedure van gunning via onderhandelingen met bekendmaking. Trapsgewijs heeft de selectie van de leverancier/het leveranciersconsortium plaatsgevonden; op gelijke wijze vonden de onderhandelingen met IBM plaats. Een en ander resulteerde op 1 september 2004 in een Prestatiecontract op basis waarvan IBM de resultaatsverantwoordelijkheid op zich nam de ICT Infrastructuur tijdig aan (inmiddels) P-Direkt op te leveren.
5. Al binnen enkele maanden na ondertekening van het Prestatiecontract ontstonden meningsverschillen. Voor P-Direkt hadden deze te maken met de inhoud van de door IBM en haar belangrijke onderaannemer LogicaCMG te leveren prestaties en de kwaliteit van de door deze partij gedane werkzaamheden. Van de zijde van IBM werd onder meer geklaagd over de (tijdige) beschikbaarheid van informatie over wet-en regelgeving en de onduidelijkheid van de gestelde eisen.
6. Nadat partijen tot een time-out hadden besloten is op 25 maart 2005 een overeenkomst afgesloten (de zgn. Nadere Overeenkomst 2 ofwel NO.2) waarin de voorwaarden werden vastgelegd voor het doorstarten van dit project.
7. Ook na de totstandkoming van NO.2 is hoofdzakelijk aan de zijde van IBM voortschrijdend inzicht ontstaan ten aanzien over de meest optimale wijze van realisatie van de ICT Infrastructuur. P-Direkt kan de gegrondheid daarvan gedeeltelijk wel onderschrijven. Een en ander dient thans te resulteren in een nieuwe overeenkomst, geheten NO.3.
8. De vraag die wij ons in dit memorandum stellen is of binnen deze context andere keuzes hadden kunnen worden gemaakt waardoor het project eenvoudiger of beter had kunnen verlopen.

¹ De zgn. WOPL's

1.2. Constateringen

1. De eerste vraag is of het verstandig is een aanbesteding van een groot project aan te gaan zonder alle specificaties van de opdracht volledig, althans voldoende, te hebben uitgeschreven. In theorie is het uiteraard het beste om de specificaties voldoende uit te werken. Niettemin toont de praktijk aan dat ICT aanbestedingen, waarbij het bestek nauwkeurig is uitgeschreven, vaak moeilijk verlopen omdat er aan leverancierszijde geen gestandaardiseerd aanbod bestaat. Hierdoor sluiten vraag en aanbod niet op elkaar aan en is er bij een uitgewerkt bestek dus eerder sprake van mismatches. Ook ontbreekt doorgaans de tijd om dergelijke uitgebreide bestekken op te schrijven. Tenslotte moedigt de Europese commissie onder andere voor ICT projecten juist “innovatieve aanbestedingsvormen” aan. Verwezen zij naar de zgn. concurrentiegerichte dialoog die per 1 december a.s. in ons rechtsstelsel wordt verankerd. Het kabinet heeft in 2004 reeds voor een innovatieve procedure met betrekking tot de realisatie van het SSC HRM gekozen.
2. Een tweede vraag is of P-Direkt tijdens de aanbesteding onredelijke of onmogelijke eisen heeft gesteld. Deze vraag kan niet bevestigend worden beantwoord. P-Direkt had haar eisen en wensen via een marktconsultatie getoetst en de markt gaf aan dat deze redelijk en uitvoerbaar waren. Het door P-Direkt voorgestelde prestatiecontract is vrijwel volledig door IBM aanvaard. Achteraf gesproken kan de vraag wel gesteld worden of het *bidteam* van IBM voldoende op de hoogte was van de aard en inhoud van het project en bijvoorbeeld voldoende kennis had van de eisen die binnen de rijksoverheid gelden op het vlak van salarisverwerking en personeels-informatievoorziening. Het feit dat IBM zich pas na het afsluiten van het Prestatiecontract informeerde over de volledigheid van de binnen het Rijk geldende arbeidsvoorwaarden kan hierop duiden. De waarde van een marktverkenning boet uiteraard in indien een van partijen onvoldoende inzicht heeft in de voor een project relevante factoren.
3. De derde vraag is of het verstandig is geweest de bekostiging van het project volledig voor rekening van de leverancier te laten, althans tot het moment van werkende oplevering van de ICT infrastructuur. Tijdens de marktconsultatie gaven leveranciers aan dat zij deze eis begrijpelijk en doenlijk vonden. In de aanbesteding meldden zich echter slechts een beperkt aantal kandidaten aan en het is mogelijk dat ‘de markt’ deze eis uiteindelijk te zwaar vond. Inzicht in de motieven van de markt op dit punt, bestaat niet. Wel kan geconstateerd worden dat IBM tijdens de onderhandelingen over het Prestatiecontract en ook nadien *zekerheid* omtrent betalingen en betaalmomenten een zeer belangrijk onderwerp vond.
4. Een vierde vraag is of de aanbesteding ‘de markt’ heeft geforceerd de oplossing te goedkoop aan te bieden. Deze vraag kan niet bevestigend worden beantwoord omdat IBM op het moment dat zij haar aanbieding deed de enig overgebleven partij was en zij hiervan op de hoogte was. De door IBM aangeboden prijs werd reëel gevonden en is bijvoorbeeld door een deskundige als Gartner getoetst. Wel is de factor menskracht een belangrijk gegeven in dit project, hetgeen betekent dat vertraging snel de kostprijs van het project verhoogd. Het moge duidelijk zijn dat een leverancier probeert deze kosten te recupereren.
5. Een slotvraag is of de overheid ondanks het feit dat zij de verantwoordelijkheid voor de deugdelijke uitvoering van het Project bij een marktpartij heeft neergelegd en een resultaat gericht contract heeft afgesloten, voldoende mogelijkheden heeft haar (contractuele) rechten in gevallen als deze te gelde te maken. In ICT projecten is het vaak moeilijk op eenvoudige wijze aan te wijzen wie van partijen het gelijk aan zijn zijde heeft. Dit betekent dat een geschil dat niet door overleg tot oplossing kan worden gebracht, een aanzienlijke vertraging met zich meebrengt, bijvoorbeeld voor de duur van een gerechtelijke procedure. Ook is het vrijwel nooit zo dat de schuldvraag volledig zwart-wit kan worden beantwoord. Hierdoor zal bij schikking-overleg snel van leverancierszijde de eis op tafel komen dat hij voor extra werkzaamheden of risico’s wordt geremunereerd.

Wellicht is dit risico op te lossen door in plaats van 1 contract een aantal losstaande deelcontracten af te sluiten, zodat per deelcontract kan worden vastgesteld of partijen aan hun verplichtingen hebben voldaan en het project eventueel kan worden gestopt. Aan deze mogelijkheid kleven echter zo veel nadelen dat deze in de praktijk vrijwel niet wordt toegepast.

6. Naar onze mening gaat het in dit project dus niet om de vraag of binnen de geldende of gekozen randvoorwaarden de juiste wijze van handelen heeft plaatsgevonden – dit is naar onze mening het geval – maar om de vraag of de randvoorwaarden zelf juist zijn gekozen. Wij constateren dat uit de marktconsultatie niet is gebleken dat het project te ambitieus of ingewikkeld is, integendeel. De vraag kan echter worden gesteld of een marktconsultatie op dit vlak voldoende betrouwbare informatie oplevert, omdat marktpartijen er immers ook belang bij hebben dat een dergelijk project in de markt komt. Het opsplitsen van een project in deelprojecten en –contracten kan risico's verkleinen. Anderzijds moet wel gesteld worden dat het project daardoor voor leveranciers minder aantrekkelijk wordt, hetgeen tot gevolg kan hebben dat de prijsstelling wordt verhoogd of minder grote risico's door marktpartijen worden aanvaard.