

**Second Opinion
inzake
“Lessons Learned” P-Direkt,
versie 0.4 d.d. 18 september 2005**

**Commissie Second Opinion P-Direkt
Versie 1.0
26 september 2005**

Inhoudsopgave

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	Achtergrond.....	5
2.2	Enkele algemene opmerkingen	5
2.2.1	Tussen droom en werkelijkheid	5
2.2.2	Lerend vermogen	6
2.2.3	Governance en samenwerking	6
2.2.4	Besluitvorming, voorbereiding en implementatie.....	7
3	Opvatting Commissie Second Opinion over de Lessons Learned.....	8
3.1	Inleiding.....	8
3.2	Ambitie(niveau)	8
3.3	Relatie met de markt	9
3.3.1	Countervailing power	9
3.4	Aanpak en werkwijze.....	10
3.4.1	Roll-out.....	10
3.4.2	Planning	10
3.5	Governance.....	11
3.5.1	Extern governancemodel.....	11
3.5.2	Intern governancemodel.....	11
3.5.3	Departementale programmaorganisaties	11
A	Lijst van geïnterviewden.....	13
B	Overzicht eerdere aanbevelingen	14

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 opdrachtgever een Commissie Second Opinion (hierna commissie) ingesteld. De opdrachtgever heeft de commissie gedurende de realisatie van P-Direkt verder verzocht om het besturingsmodel door te lichten (april 2004), de knelpunten tijdens het traject die zich in het najaar van 2004 voordeden te inventariseren en te analyseren (december 2004), een quick scan van het Plan van Aanpak "Fase Afronding Voorbereiding P-Direkt incl. (her)ontwerp ILC" te verrichten (maart 2005) en een second opinion op het voorstel alternatieve scenario's alsmede een eerste indruk van het masterplan te geven (juli 2005).

De opdrachtgever heeft thans als tussentijdse evaluatie van de realisatie van P-Direkt de notitie "Lessons Learned" P-Direkt laten opstellen en de commissie verzocht daarop een second opinion te geven.

1.2 Opdrachtformulering

De commissie heeft een schriftelijke opdracht voor het geven van haar bevindingen ontvangen. Deze opdracht is als volgt samengevat:

- *Geef een second opinion op het rapport "Lessons Learned" P-Direkt, First Opinion inzake verbeterpunten van 'de oprichting van P-Direkt'*
- *Voer daartoe in brede kring gesprekken met betrokkenen bij de oprichting van P-Direkt.*

De commissie is bij deze review uitgegaan van hetgeen in het kabinetsbesluit tot oprichting van P-Direkt van 4 juli 2003 is vastgesteld. De eerdere second opinions van de commissie bevatten soms aanbevelingen die in het kader van deze rapportage evenzeer als leerpunten zouden kunnen worden beschouwd. Daarom zijn de eerdere aanbevelingen van de commissie in bijlage B van deze rapportage weergegeven.

1.3 Grondslagen

Ten behoeve van haar oordeel heeft de commissie de notitie "Lessons Learned" P-Direkt" bestudeerd. Zij heeft daarbij gebruik gemaakt van Versie 0.4, d.d. 18 september 2005, die haar op 20 september is aangereikt. 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 vorming van P-Direkt zijn betrokken. Voor deze selectie zijn mede vanwege tijds- en capaciteitsredenen de bij het kernteam HRM van het pSG-beraad betrokken departmenten als uitgangspunt genomen. De commissie heeft in deze fase niet gesproken met vertegenwoordigers van ILC. Zij meent evenwel dat ook van die kant belangrijke inzichten kunnen worden geboden in de te leren lessen. Nadat de besluitvorming over de voortgang van P-Direkt gefinaliseerd is, ware ILC dan ook alsnog bij het “Lessons Learned”-traject te betrekken. De werkzaamheden van de commissie zijn in het APO en in het pSG-beraad aangekondigd.

1.4 Leden van de commissie

De minister van 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. Van dit uitgangspunt is de commissie afgeweken in maart 2004, toen haar werd gevraagd om advies over de governance te geven, en in december 2004 toen de commissie is gevraagd meer in het algemeen haar oordeel te geven over de toen ontstane situatie. De commissie zal in beginsel geen verdere adviezen verstrekken, zulks om te voorkomen dat bij het uitvoeren van een volgende second opinion de commissie een oordeel moet geven over haar eigen werkzaamheden.

2 Enkele opmerkingen vooraf

2.1 Achtergrond

De opdrachtgever van P-Direkt heeft de notitie *“Lessons Learned” P-Direkt, First Opinion inzake verbeterpunten van ‘de oprichting van P-Direkt’* opgesteld. Ten behoeve van deze notitie zijn door de opdrachtgever geen gesprekken gevoerd met betrokkenen bij de realisatie van P-Direkt. De commissie is expliciet verzocht die gesprekken wel te voeren. Deze ‘lessons learned’ kunnen worden beschouwd als een tussentijdse evaluatie van de realisatie van P-Direkt. De “lessons learned” zijn gericht op verbeterpunten die kunnen worden betrokken bij de verdere realisatie van P-Direkt alsmede op aandachtspunten bij de uitvoering van soortgelijke, omvangrijke ICT- en/of veranderprojecten.

De opdrachtgever heeft de commissie verzocht een second opinion te geven op de notitie “Lessons Learned” P-Direkt. Aangezien de commissie wel in bredere kring met betrokken actoren gesprekken heeft gevoerd, biedt dit de commissie de mogelijkheid om dit rapport niet te beperken tot de notitie “Lessons Learned” P-Direkt.

De commissie beschouwt het eerste deel van de notitie “Lessons Learned” P-Direkt als een heldere beschrijving van de context en de realisatie van P-Direkt tot nu toe. De commissie heeft haar bevindingen met name gericht op het tweede deel (de hoofdstukken 3 en 4) van bovengenoemde notitie, de “lessons learned”. De commissie heeft derhalve geen bevindingen ten aanzien van de context en de beschrijving van de realisatie van P-Direkt geformuleerd.

2.2 Enkele algemene opmerkingen

De commissie kan zich in het algemeen vinden in de “lessons learned” maar is er niet gerust op dat, deze lessen daarmee “automatisch” zullen leiden tot daadwerkelijke implementatie van maatregelen om de geïdentificeerde leerpunten aan te pakken. De commissie licht dat hieronder nader toe. Daarnaast zijn hieronder enkele aanvullende, algemene leerpunten van de commissie weergegeven.

2.2.1 Tussen droom en werkelijkheid

Het valt de commissie op dat in het rapport regelmatig een toekomstige gewenste situatie (“de droom”) wordt beschreven, zonder dat daarbij wordt aangegeven of en zo ja hoe die gewenste situatie daadwerkelijk zou kunnen worden bereikt. Door het ontbreken van concrete maatregelen om de droom te realiseren wordt de indruk gewekt dat de gewenste situatie al bereikt is, ook waar dat geenszins het geval is, en dat verdere maatregelen dus

niet nodig zouden zijn. De commissie signaleert met andere woorden een kloof tussen droom en werkelijkheid die (nog) niet wordt overbrugd. Indien de Rijksoverheid bij de verdere uitvoering van P-Direkt en bij andere vergelijkbare projecten daadwerkelijk gebruik wil maken van de geleerde lessen, zullen lessons learned moeten worden vertaald in concrete acties.

Als illustratie wijst de commissie op de volgende passage (blz 3): “De toenemende concernvorming binnen het Rijk maakt een rijksbreed Programma mogelijk”. De commissie meent dat de wenselijkheid van concernvorming inderdaad breed door betrokkenen, onder wie de pSG’s, wordt gedeeld maar dat van een concern, in de zin van een organisatie met centrale doorzettingsmacht, feitelijk (nog) geenszins sprake is. Het negeren daarvan leidt ertoe dat compenserende maatregelen achterwege blijven. De problematiek rondom de governance is in de visie van de commissie mede zo complex vanwege het willen realiseren van een concernbreed project zonder bijbehorende concernbevoegdheden.

2.2.2 Lerend vermogen

Grote organisaties, publiek of privaat, beschikken in het algemeen slechts in beperkte mate over een collectief geheugen, waardoor het niet vanzelfsprekend is dat van eerder opgedane ervaringen wordt geleerd. Het feit dat het Rijk geen concern is en ook moeilijk als zodanig kan worden aangestuurd, maakt het leren van ervaringen nog lastiger. Dat betekent dat het daadwerkelijk gevolg geven aan de “lessons learned” de bijzondere aandacht vergt. De commissie geeft in overweging “lessons learned” zo spoedig mogelijk om te zetten in een concreet actieprogramma. Idealiter zou dat moeten gebeuren alvorens daadwerkelijk over de acceptatie van het herontwerp en NO3 een besluit wordt genomen. Aangezien dat vermoedelijk niet mogelijk zal zijn beveelt de commissie aan om dan toch in ieder geval in de periode onmiddellijk na de besluitvorming tijd en capaciteit vrij te maken voor een korte collectieve bezinning op het vervolg en vastlegging daarvan in een actieprogramma.

2.2.3 Governance en samenwerking

De commissie is van mening dat de betrokken actoren zich voortdurend bewust moeten zijn van het feit dat zij in een complexe omgeving opereren. Een dergelijke omgeving vereist ons inziens een governancemodel dat eenvoudig is, dat sturingslijnen voor alle betrokken partijen helder maakt en zeggenschap en verantwoording eenduidig regelt. Die governance regelt de verhoudingen binnen de rijksdienst zoals het contract met ILC de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie regelt. Voor beide is naar de mening van de commissie naast het regelen van de formele verhoudingen samenwerking tussen partijen onontbeerlijk. Maar deze samenwerking dient niet te worden verward met de governance. Samenwerken is in de uitvoering van grote projecten als P-Direkt altijd een belangrijke succesfactor, waarbij de (grenzen van de) governance en het contract wel enige rol

spelen, maar dat niettemin zorgvuldig moet worden onderscheiden van de formele relaties. Het vermengen van de noodzaak tot samenwerking met de regeling van de governance verhoogt naar de mening van de commissie juist het risico op complexe en onduidelijke sturingsrelaties waarbij verantwoordelijkheden en zeggenschap in meer of mindere mate bij samenwerkende partijen en groepen komen te liggen in plaats van bij de opdrachtgever en de opdrachtnemer.

Daarnaast signaleert de commissie de volgende discrepantie. Als de afspraken over de governance, zoals die in het Kabinetbesluit van de zomer van 2003 zijn vastgelegd, worden vergeleken met de in 2003 en 2004 gegroeide praktijk blijken grote verschillen. Dat geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de rol van de stuurgroep van pSG's. Deze stuurgroep zou, aldus het kabinetbesluit, onder voorzitterschap van de opdrachtgever periodiek (minimaal vier keer per jaar) bijeenkomen om de voortgang van het project te bewaken en voorstellen te doen "voor eventueel noodzakelijke wijzigingen in de projectaanpak en stelt samen met de opdrachtgever vast wanneer tot het toepassen van terugvalopties of noodscenario's wordt overgegaan...". De governance was aldus helder geregeld. Onze eerdere aanbevelingen op de governance geven aan hoe de stuurgroep in de praktijk steeds meer een "stuurgroep van het project" werd in plaats van een adviesgroep ten behoeve van de opdrachtgever. In 2005 is grosso modo teruggekeerd tot het oorspronkelijke governancemodel.

2.2.4 Besluitvorming, voorbereiding en implementatie

Meer in het algemeen constateert de commissie:

- concept besluiten soms in een te vroege fase in APO en pSG-beraad worden ingebracht, waardoor als gevolg van opeenvolgende wijzigingen verwarring ontstaat;
- de factor tijd in de besluitvorming nog altijd een te dominante rol speelt.
- dat genomen beslissingen niet altijd worden uitgevoerd, dan wel sluipenderwijs een ander karakter krijgen.

De commissie beschouwt het daadwerkelijk vasthouden aan hetgeen eerder is besloten, tenzij anders wordt besloten, als een punt dat versterking behoeft. Zo is bijvoorbeeld de noodzaak tot versterking van het programmabureau bij herhaling door de opdrachtgever onderschreven, maar is van uitvoering van die versterking nauwelijks iets terecht gekomen.

3 Opvatting Commissie Second Opinion over de Lessons Learned

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de commissie haar second opinion bij de in de notitie beschreven “lessons learned”. De commissie volgt daarbij de vier thema’s waarop de “lessons learned zijn geformuleerd:

- ambitie(niveau);
- relatie met de markt;
- de aanpak en werkwijze en
- de governance.

3.2 Ambitie(niveau)

De commissie onderschrijft de constatering dat de scope van P-Direkt in de afgelopen periode te beperkt is geweest. De commissie is het daarentegen niet eens met de bevinding dat de scope zich tot P&S zou hebben beperkt. In feite is de scope steeds meer beperkt tot de ICT-aspecten van P&S. Dit verschijnsel dat de commissie ook signaleerde in haar rapportage van april 2004 is in de visie van de commissie begrijpelijkerwijs versterkt door de problemen die zich met betrekking tot de ICT-aspecten van P&S voordeden. De in de notitie beschreven ambities werden daardoor in de sturing verengd tot de ontwikkeling en invoering van ICT.

Het project P-Direkt heeft duidelijk geleden onder deze dominantie van de ICT die ten koste is gegaan van de hoogst noodzakelijke aandacht voor alle aspecten die bij de vorming van P-Direkt een rol spelen.

De commissie onderschrijft de aanbeveling in de notitie dat de gehele ambitie van de stelselvernieuwing in acht moet worden genomen. De commissie heeft evenwel niet kunnen constateren dat, indien het ICT-traject binnen het bredere geheel van de HRM-stelselvernieuwing was gerealiseerd, het ICT-traject beter zou zijn verlopen.

P-Direkt is inderdaad “slechts” het middel om de doelstellingen van de vernieuwing van het HRM-stelsel te realiseren, waarbij de inpassing van P-Direkt in dat bredere kader niet mag worden vergeten. Andersom kan de vernieuwing van het HRM stelsel pas volledig worden gerealiseerd met de realisatie van het SSC HRM P&S.

De commissie onderschrijft eveneens de constatering dat communicatie over nut en noodzaak van de gehele stelselvernieuwing naar alle betrokkenen van belang blijft. Juist omdat deze constatering al herhaaldelijk is gedaan, waarschuwt de commissie het niet bij het uitspreken van de wenselijkheid te laten. Eerdere uitspraken over het belang van een heldere, uniforme communicatie hebben immers onvoldoende vertaling gekregen in feitelijke activiteiten die door het programmabureau en de kwartiermakerorganisatie zijn ondersteund.

3.3 Relatie met de markt

De commissie onderschrijft in grote lijnen de lessons learned ten aanzien van de relatie met de markt. De commissie tekent daarbij aan dat een prestatiecontract waarbij voor een vaste prijs (fixed price) en volgens een vaste planning (fixed date), de specificaties voor de te leveren prestaties nog moeten worden ontwikkeld, een lastige combinatie is. Dat wil niet zeggen dat de commissie de keuze om met een prestatiecontract te werken onjuist acht, maar de commissie beveelt de opdrachtgever wel aan om zich dit spanningsveld voortdurend bewust te zijn en maatregelen te treffen om de risico's daarvan te minimaliseren.

De commissie onderschrijft in dat verband de constatering dat ingeval van een prestatiecontract waarbij naar innovatieve oplossingen wordt gestreefd, het “perverse” effect dat de opdrachtnemer een te groot belang krijgt bij kostenreductie moet worden gemitigeerd. De in de notitie genoemde mogelijkheid van bonussen kan aan een oplossing daarvan bijdragen.

Meer algemeen merkt de commissie op dat binnen dit prestatiecontract ook aanvullende afspraken (meer/minderwerk) met de leverancier mogelijk moeten zijn omdat, zoals in de notitie is beschreven vooraf veel onbekend was en derhalve de mogelijkheid moet bestaan om gedurende het traject aanpassingen af te spreken. In dat verband noemt de commissie als voorbeeld de Werving & Selectie applicatie die geen onderdeel is van het prestatiecontract maar mogelijk wel de nagestreefde oplossing dichterbij brengt.

Wat betreft de passages in de notitie (blz. 18) over actieve interactie tussen externe en interne deskundigen meent de commissie, met verwijzing naar hetgeen zij onder 2.2.3 heeft opgemerkt, dat een prestatiecontract deze vorm van samenwerking niet verhindert. Juist in een ontwikkelingssituatie is samenwerking zoals die bijvoorbeeld recent heeft plaatsgevonden bij het rework een onmisbare voorwaarde. In het vervolg ware het te overwegen soortgelijke trajecten op te breken in een deel waarin op time-material basis de specificaties worden opgesteld (en in prototypes beproefd) en vervolgens de realisatie en productie onder een prestatiecontract te brengen.

3.3.1 Countervailing power

De commissie is het eens met de lesson learned dat een transparante relatie tussen de leverancier en opdrachtgever/opdrachtnemer en voldoende countervailing power tussen partijen een vereiste is. De rijksdienst als opdrachtgever moet in staat zijn de kwaliteit van (de producten van) de opdrachtnemer en de externe partij te beoordelen en te valideren. De commissie onderschrijft in dat verband de opmerkingen ten aanzien van de procesinrichting die “alleen in interactie met het Rijk (kan) worden ontwikkeld”. De

commissie meent overigens dat deze interactie geen onderdeel is van de countervailing power, maar een normale en noodzakelijke vorm van samenwerking waarbij alle partijen hun kennis en hun beste mensen inbrengen.

De commissie constateert dat het vooral aan countervailing power heeft ontbroken door een tekortschietende capaciteit bij het programmabureau. De commissie beschouwt het programmabureau als een belangrijk instrument voor de opdrachtgever dat daartoe over voldoende en volledig vrijgemaakte menskracht en kwaliteit zou moeten beschikken om ten behoeve van de opdrachtgever het proces van de realisatie van P-Direkt te bewaken en hem in staat te stellen zowel in de richting van opdrachtnemer als (individuele) departementen waar nodig bij te sturen.

3.4 Aanpak en werkwijze

3.4.1 Roll-out

De commissie is het eens met de constatering dat *"de visie op de dienstverlening snel helder zal moeten worden terwijl ministeries zich ook moeten realiseren dat er ten aanzien van de dienstverlening tijdens de opbouwfase nooit 100% zekerheid kan bestaan."*

Tegelijkertijd meent de commissie dat het gevolg geven aan deze constatering geen sinecure is.

3.4.2 Planning

De commissie onderschrijft de constatering met betrekking tot de noodzaak van een reële planning. De commissie heeft in juni 2004 aanbevolen (zie bijlage) om een integrale netwerkplanning op te stellen die voorzien is van een capaciteitsplanning en een kritieke pad analyse en heeft deze aanbeveling in juli 2005 herhaald. De genoemde documenten zijn een eerste vereiste om de haalbaarheid van de productie- en afnamedatum te onderbouwen en van een risicoanalyse te voorzien. Deze documenten zijn noodzakelijk om totaaloverzicht te houden, de voortgang te bewaken en te kunnen sturen. Mogelijk dat met behulp van deze documenten het plannen op basis van wenselijkheden was voorkomen. Ook voor het programmabureau en voor de kwartiermakerorganisatie is zo'n planning onmisbaar om voldoende countervailing power te kunnen genereren. De aanbevelingen om te komen tot gedetailleerde integrale planning werden steeds onderschreven maar hebben tot op heden niet geleid tot een planning die voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

3.5 Governance

3.5.1 Extern governancemodel

De commissie constateert ten aanzien van de lessons learned inzake het extern governancemodel (het contract) dat inderdaad te “rigide” is vastgehouden aan de verantwoordelijkheidsverdeling die zou voortvloeien uit dat contract. Met verwijzing naar hetgeen werd opgemerkt onder 2.2.3 meent de commissie dat samenwerking en verdeling van verantwoordelijkheden ten onrechte met elkaar zijn vermengd. De commissie onderschrijft derhalve de noodzaak van de inbreng van departementale deskundigheid, maar meent dat die inbreng niet noopt tot aanpassing van het externe governance model tot een “gemengd governancemodel”. Integendeel: een goede invulling van de opdrachtgeversrol laat onverlet dat de opdrachtgever vergaande voorbereiding van de besluitvorming ten aanzien van de inhoud van producten aan materiedeskundigen moet overlaten.

Indien men samenwerking “mengt” met verantwoordelijkheden bestaat de kans dat complexe en onduidelijke sturingsrelaties ontstaan waarbij verantwoordelijkheden en bevoegdheden in meer of mindere mate ook bij samenwerkende partijen komen te liggen terwijl deze bij opdrachtgever en opdrachtnemer thuishoren. Dit veroorzaakt het risico dat beslissingen niet, niet tijdig of door de verkeerde actoren over de verkeerde onderwerpen worden genomen. Het vergroot de complexiteit in plaats van die te reduceren.

Een adequaat governancemodel is in de visie van de commissie juist eenvoudig en maakt daarmee de sturingslijnen voor alle betrokken partijen niet diffuus door die te vermengen met samenwerking.

3.5.2 Intern governancemodel

Met inachtneming van bovenstaande ten aanzien van het externe governancemodel onderschrijft de commissie de lessons learned inzake het interne governancemodel wat betreft de noodzakelijke voldoende toerusting.

3.5.3 Departementale programmaorganisaties

De commissie onderschrijft de lessons learned op dit punt, maar plaatst hierbij de kanttekening dat een goede communicatie meer thuishoort bij aanpak en werkwijze dan bij governance.

De commissie is het eens met de bevinding dat de pSG's een zichtbare rol bij de transitie binnen hun ministerie moeten spelen. Daarbij merkt de commissie op dat de transitie binnen de ministeries weliswaar een verantwoordelijkheid van de ministeries zelf is, maar dat, dat niet wil zeggen dat het daarmee geen verantwoordelijkheid is van de

opdrachtgever. De commissie constateert voorts dat afspraken ten aanzien van de verantwoordelijkheden voor communicatie zijn gemaakt, maar dat deze niet zijn uitgewerkt in feitelijke activiteiten die door het programmabureau en de kwartiermakerorganisatie zijn ondersteund. In een complex project met een reikwijdte als die van P-Direkt is uniforme en transparante communicatie een belangrijke succesfactor.

De commissie meent tenslotte dat een “lesson learned” inzake de rol van de directeurs P&O ten onrechte ontbreekt. In het eerdergenoemde kabinetsstandpunt uit de zomer van 2003 was nog wel een uitdrukkelijke rol voor dit gremium voorzien (blz. 14). De commissie heeft de indruk dat die betrokkenheid achterwege is gebleven vanuit de gedachte dat het object van reorganisatie niet zelf bij het proces zou moeten worden betrokken. Zij acht die gedachte volstrekt misplaatst en is van mening dat de directeurs P&O volop bij de realisatie van P-Direkt moeten worden betrokken. De realisatie van P-Direkt is immers pas geslaagd indien het SSC HRM P&S is gerealiseerd en de vernieuwing binnen het HRM-stelsel als geheel ondersteunt. Indien P-Direkt de vernieuwing binnen het HRM-stelsel moet faciliteren, is actieve betrokkenheid van de directeurs P&O essentieel.

A Lijst van geïnterviewden

De heer J.H. Brinkman, programmamanager Vernieuwing HRM-stelsel Rijk, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De heer R. Cornax, lid APO, ministerie van Financiën

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

De heer W. van der Griendt, lid APO, ministerie van Justitie

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

De heer P. van de Heuij, ministerie van Financiën

De heer J. van Iersel, lid APO, ministerie van Verkeer en Waterstaat

De heer L.H. Kok, plaatsvervangend Secretaris-generaal, ministerie van Justitie

Dhr. R.I.J.M. Kuipers, Directeur-generaal Management Openbare Sector, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De heer D. Langendoen, Directeur Informatiemanagement en Facilitaire Aangelegenheden, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

De heer E. Smit, lid APO, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Mevrouw M.A. Verhoef, plaatsvervangend Secretaris-generaal, ministerie van Financiën

De heer P.J. Welling, plaatsvervangend Secretaris-generaal, ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu

De heer R.H.E. Westerhof, kwartiermaker en de heer M. Rijn, programmamanager P-Direkt

B Overzicht eerdere aanbevelingen

Hieronder zijn per thema uit de lessons learned de relevante eerdere aanbevelingen van de commissie second opinion weergegeven. Het betreft aanbevelingen uit de second opinions:

- Second opinion inzake het concept-ministerraadbesluit “vernieuwing HRM-stelsel Rijksoverheid” 10 juni 2003
- Audit op de governance bij de vorming van het SSC HRM, 13 april 2004
- Second Opinion Voortgangsrapportage, 7 juni 2004
- Presentatie Tussentijdse bevindingen en voorlopige aanbevelingen, 2 december 2004
- Verslag overleg 18 maart 2005: Quick Scan Plan van Aanpak ‘Fase Afronding Voorbereiding P-Direkt inclusief (her)ontwerp IBM-LogicaCMG.
- Rapport second opinion Alternatieve scenario’s. Eerste indruk van het masterplan bij de vorming van P-Direkt, 7 juli 2005.

Ambitie(niveau)

In het concept-kabinetsbesluit is geen beslissing aangetroffen over de vormgeving van het verhogen van de kwaliteit van de HRM-functie, 10 juni 2003.

Relatie met de markt

Het begrip changemanagement is nog een zwart gat. Het plan wekt daardoor de indruk dat alles straks bevroren is, hetgeen weinig realistisch lijkt. De commissie ervaart daarom in het plan van aanpak wijzigingenbeheer nog als een lacune. Daarbij onder meer gedacht aan regelgeving (en CAO-afspraken) maar ook de mogelijkheid dat je bij module 2 bedenkt dat er alsnog iets in module 1 moet worden aangepast, 18 maart 2005.

Aanpak en werkwijze

Daarnaast moeten de ministeries hun interne organisatie en processen aanpassen op de komst van het SSC, doch de commissie constateert dat daarvoor geen maatregelen zijn beschreven en dat evenmin een besluit wordt genomen over de aansturing van deze interne veranderingen, 10 juni 2003.

Ervan uitgaande dat de ministeries op dit moment bereid zijn tot de voorgestelde verandering, is naar het oordeel van de commissie toch onvoldoende uitgewerkt hoe gedurende de transitie wordt gewerkt aan het behoud van dit draagvlak, wat de rol van het SSC HRM of de directie PMR hierin is en hoe de departementsleiding daarbij zal optreden, 10 juni 2003.

Het korte tijdsbestek waarin de transitie volgens het voorliggende concept-besluit dient plaats te vinden acht de commissie onhaalbaar, 10 juni 2003.

Juist doordat een poging lijkt gedaan om als het ware een spoorboekje voor de transitie te creëren, ontstaat er nu al een te grote druk en onzekerheid ten aanzien van alle mogelijke vertragingen en omleidingen die in dit dynamische proces de kop op kunnen steken, 10 juni 2003.

Een “big bang” strategie acht de commissie onhaalbaar, 10 juni 2003.

Naar de waarneming van de commissie wordt de agenda van de interdepartementale afstemming bepaald door de kwartiermakerorganisatie. Op de agenda prijken alleen de stukken die zijn voorbereid door de kwartiermakerorganisatie en die stukken hebben met name betrekking op de vorming van de shared service organisatie en daarbinnen voorts specifiek op de ICT-aanbesteding. De commissie beschouwt het uitdrukkelijk niet als een tekortkoming van de kwartiermakerorganisatie dat er geen stukken, of liever punten, worden geagendeerd die betrekking hebben op de departementale transitie en de vraagstukken die daarbij een rol spelen. Maar wij achten het wel een ernstige tekortkoming in de huidige opzet, die onzes inziens om een spoedige oplossing vraagt. Want als gevolg van deze omissie blijft bijvoorbeeld eerdergenoemd palet aan departementale uitgangspunten onbesproken, 13 april 2004.

Beslissers zijn in staat om de benodigde deelbesluiten op tijd te nemen. Echter, vanwege de krappe planning maar vooral door de voortvarende inbreng van uit de kwartiermaker wordt onvoldoende gelegenheid genomen om de deelbesluiten in onderlinge samenhang en met de noodzakelijke diepgang te bezien, 13 april 2004.

De commissie heeft niet kunnen vaststellen of er een *breed* draagvlak is voor het realiseren van de gestelde doelen binnen de eigen organisatie (tijdpad en deelproducten). Op het niveau van de pSG's en APO-leden is dat draagvlak er. Ten aanzien van het verbreden en behouden van draagvlak concludeert de commissie, dat er tot 2006 nog veel acties in gang moeten worden gezet. Wat “gewenning” inhoudt, wordt naar onze waarneming door sommige ministeries onderschat, 13 april 2004.

Geen eenduidige informatie vanuit Rijksdienst naar ILC. Informatievoorziening tussen DGMOS en P-Direkt is matig, tussen APO en Stuurgroep vaak te gedetailleerd. Maak van stuurgroep een adviesgroep. Vergaderstukken worden laat verspreid, voorbereiding is onvoldoende, 2 december 2004.

De commissie zou zeer ernstige twijfels hebben bij de haalbaarheid van de transitie in de vorm van een “big bang”. De stapeling van activiteiten die dan in een korte tijdspanne plaats zou moeten vinden en de stapeling van risico's die daarmee gepaard zouden gaan beschouwt de commissie als prohibitief voor die vorm van transitie, met name voor het onderdeel personeelsregistratie inclusief zelfbediening. Ten aanzien van het spreiden van de transitie merkt de commissie wel op, dat naar haar oordeel een dubbele migratie zo enigszins mogelijk vermeden zou moeten worden, 7 juni 2004.

Een integrale netwerkplanning, voorzien van een capaciteitplanning en een kritieke pad analyse, zijn nu eerste vereisten om een definitieve beslissing over de aansluiting van ministeries op 1

januari 2006 te kunnen nemen. Daarvoor dienen deze plannings tevens de concrete allocatie van medewerkers voor taken en het ter beschikking stellen van middelen te bevatten, 7 juni 2004.

De commissie betwijfelt of de P&S- medewerkers van nu straks ook in grote getale passen op de nieuwe functies in het SSC HRM. Deze zorg betreft met name het werk in de frontoffice. In de kerndepartementen zijn nu zeer ervaren gespecialiseerde medewerkers werkzaam die een overgang naar "call centre werk" in de nieuwe situatie al snel als een verlies aan kwaliteit van hun arbeid zullen ervaren. Het lijkt verstandig daarmee in een vroeg stadium rekening te houden, 7 juni 2004.

De commissie constateert dat bij een overgang op 1 januari 2006 een groep ingewerkte SSC- medewerkers al geruime tijd vóór die datum beschikbaar moet zijn. Zij bepleit om vroeg in 2005 de sleutelfuncties voor het toekomstige agentschap te vullen en om zo snel mogelijk aan alle betrokkenen helderheid te verschaffen omtrent hun toekomstige positie in het SSC HRM, dan wel omtrent het feit dat daar voor hen geen plaats zal zijn, 7 juni 2004.

Naar de ervaring van de commissie verdient een korte, krachtige en kundig begeleide gewenning op het reële systeem de voorkeur boven een langdurige gewenningsperiode op een oefensysteem. De commissie wijkt daarmee af van het advies van een van de reviews, 7 juni 2004.

Op basis van de reviews constateert de commissie verder dat er, naar het zich nu laat aanzien, twee samenhangende processen spelen, te weten het streven naar het realiseren van de productiedatum door het SSC HRM en het streven naar het halen van de afnamedatum door de ministeries. Voor de kritieke relatie tussen deze processen is nog weinig aandacht gevonden. De commissie is van mening dat een integrale netwerkplanning, voorzien van een capaciteitplanning en een kritieke- pad- analyse nu de eerste vereisten zijn om de haalbaarheid van de productie- en afnamedatum te onderbouwen en knelpunten te voorzien, 7 juni 2004.

Ten aanzien van de voortgangsbewaking en de risicoborging constateert de commissie dat in de voortgangsrapportage melding wordt gemaakt van de periodiciteit waarin de voortgang aan de orde komt. De commissie heeft - op basis van de aangereikte stukken - niet kunnen vaststellen op welke inhoudelijke wijze de voortgang wordt gevolgd en risicobeheersing gedurende de realisatiefase plaatsvindt. Evenmin is een specificatie van het "landenexamen", dat wil zeggen de voorwaarden voor - en het beoordelen van - de toetreding van de ministeries, aangetroffen, 7 juni 2004.

Er is geen integrale planning beschikbaar. Maak een gemeenschappelijke en realistische planning, 2 december 2004.

De tijdsplanning is te heilig. Pleeg minder besluitvorming onder tijdsdruk, 2 december 2004.

Acceptatiecriteria mijlpalen van te voren vast stellen, 2 december 2004.

P-Direkt in (drie)dubbelrol: meebouwer, beoordelaar en arbiter tussen ILC en ministeries, 2 december 2004.

Ministeries behartigen departementale belangen in plaats van Rijksbelang, 2 december 2004.

Onderzoek terugvalopties!, 2 december 2004.

Benoem een Transitie-manager, 2 december 2004.

Geef meer aandacht aan verandermanagement, 2 december 2004.

De Commissie heeft een opmerking over het begrip 'incrementele ontwikkeling': hierbij bestaan twee beelden. Allereerst het beeld dat functionaliteit na functionaliteit wordt ontwikkeld: dan heb je na elke ontwikkelde functionaliteit 'iets werkends'. Het tweede beeld betreft de idee dat er laagje voor laagje wordt ontwikkeld. Hierbij kan de commissie zich minder goed voorstellen wat er wanneer nu precies wordt opgeleverd, 18 maart 2005.

De productenlijst bevat nu alleen nog maar einddata. Er zou feitelijk een verband moeten zijn tussen de tabel van producten en de tabel van de routing van de producten (pagina 14 respectievelijk pagina 26). De tabellen sluiten nu niet voldoende op elkaar aan. De opdrachtgever zou een aantal beslissingen moeten kunnen nemen maar is op basis van dit plan van aanpak niet in staat te bezien op basis waarvan hij beslissingen neemt. Sturen wordt daardoor lastig: opdrachtgever kan alleen constateren dat een bepaald product niet tijdig geleverd is. Het gaat erom dat de opdrachtgever in staat wordt gesteld elementen af te wegen en het plan van aanpak zal dan ook de onderliggende planning van producten en de routing moeten bevatten, 18 maart 2005.

Voorts is er in het plan weinig te zien van de onderlinge afhankelijkheden en relaties tussen de producten, 18 maart 2005.

Misschien is dit punt (vertrouwen red.) niet een onderwerp voor P-Direkt maar er moet aan deze communicatie wel snel iets gedaan worden om het vertrouwen te vergroten, 18 maart 2005.

In het algemeen constateert de commissie dat de realisatie van de doelstelling achter P-Direkt in alle scenario's meer tijd kost. Dit levert voor de continuïteit van de salarisadministratie en de personeelsregistratie een risico op indien de P&S- medewerkers voortijdig een nieuwe functie accepteren dan wel uitstromen. De vraag is of reeds in voldoende mate op dit risico wordt geanticipeerd, 7 juli 2005.

De commissie heeft in juni 2004 aanbevolen om een integrale netwerkplanning op te stellen die voorzien is van een capaciteitsplanning en een kritieke pad analyse. Deze plannings dienen eveneens een concrete allocatie van medewerkers voor taken en het ter beschikking stellen van middelen te bevatten. De commissie constateert dat aan deze aanbeveling nog geen opvolging is gegeven. Daardoor is een beoordeling van riskante activiteiten als bijvoorbeeld gegevensopschoning, gegevensconversie, opleiden, testen van systemen en samenhang van fysieke netwerken niet mogelijk. Bovendien zijn de genoemde documenten een eerste vereiste om

de haalbaarheid van de productie- en afnamedatum te onderbouwen en van een risicoanalyse te voorzien, 7 juli 2005.

Governance

De commissie constateert dat is vastgelegd hoe de governance van het SSC in de eindsituatie vorm zal krijgen maar dat voor de transitieperiode de governance van het SSC niet is ingevuld en dat dit evenmin is gedaan voor het proces van de transitie van de afzonderlijke ministeries, 10 juni 2003.

Voor de meest cruciale fase van het SSC, de transitieperiode, is niet uitgewerkt hoe de controle op de voortgang plaatsvindt, wie daarmee belast is en welke middelen en bevoegdheden hij heeft om corrigerend op te treden, 10 juni 2003.

Verder ontbreekt een regeling voor beslechting van conflicten, 10 juni 2003.

In het besluit dient voor zowel de transitie als voor de eindsituatie de interne maar vooral de externe aansturing van het SSC HRM te zijn verankerd, 10 juni 2003.

Uit deze opzet van de sturing kan geconcludeerd worden, dat er niet één duidelijke eindverantwoordelijke is; de DGMOS is verantwoordelijk voor de vorming van de SSC organisatie en de PSG's voor de transitie in hun eigen ministerie. In de opvatting van de commissie is onvoldoende rekening gehouden met het feit dat oprichting van een SSC HRM altijd een concernaangelegenheid is, terwijl de rijksoverheid - hoezeer tegenwoordig ook gesproken pleegt te worden van één concern - dat niet werkelijk is. Daarmee is naar het de commissie voorkomt reeds in de opzet van de sturing onvoldoende gewaarborgd dat de inrichting van het SSC HRM in enge zin en de transitie op de ministeries als één ingrijpende organisatieverandering bestuurd worden, 13 april 2004.

De commissie heeft de indruk dat de term "Stuurgroep" niet overeenkomt met de rol die de groep in de praktijk vervult. Naar de waarneming van de commissie acteren de plv. SG's feitelijk als een adviesgroep – met een overigens redelijk dwingend en maatgevend karakter – voor de opdrachtgever. Als concreet voorbeeld noemen wij de beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de aanbesteding: "Het resultaat van de aanbesteding ... wordt ter besluitvorming bij de interdepartementale stuurgroep voorgelegd", (p 14 van het kabinetsbesluit 2003). Hoewel dat naar de letter van het besluit mogelijk niet geboden zou zijn, zou de commissie verwachten dat de Stuurgroep een belangrijke inhoudelijke rol zou spelen bij de beslissing omtrent de manier van aanbesteding. De commissie heeft echter de indruk dat de besluiten daaromtrent onder zodanige tijdsdruk genomen zijn dat niet van meer dan formele instemming sprake is geweest, 13 april 2004.

De commissie constateert, dat de DGMOS zich verantwoordelijk acht voor het welslagen van het totale project maar stelt vast dat in de huidige constellatie de verantwoordelijkheid voor de transitie niet door de DGMOS van de ministeries kan worden overgenomen, noch praktisch, noch formeel. De DGMOS beschikt ook niet over instrumenten om het succes in de ministeries af te dwingen. Het

gevolg van opzet en werking van de sturing is daarmee dat een kristallisatiepunt waar het geheel als één samenhangende verandering wordt bestuurd ontbreekt, 13 april 2004.

In dit kader stelt de commissie vast dat zowel het programmabureau als de ministeries niet in staat zijn om inhoudelijk “bij te blijven”.

Met het huidige takenpakket en de nu beschikbare menskracht van het programmabureau ontbreekt het de DGMOS aan voldoende “ogen en oren” om in een intensief contact met de ministeries de informatie te verkrijgen die hem een adequaat beeld van de stand van zaken verschaft en hem in staat stelt om tijdig actie te ondernemen.

Ten aanzien van de inbreng van de ministeries geldt dat er, zowel in het APO als in de Stuurgroep, onvoldoende mogelijkheden zijn om de complexe materie goed te verwerken en te bespreken. Er is te weinig tijd voor een inhoudelijke voorbereiding van de besluitvorming, 13 april 2004.

Ten aanzien van de governance tussen 2006 en 2008 meent de commissie dat de rollen van eigenaar en opdrachtgever terecht niet gescheiden worden; maar stelt zij ook vast dat die rollen op zich wel aanwezig blijven en dat de bezwaren verbonden aan het verenigen daarvan ondervangen zouden moeten worden. Als tegenhanger van de contracthoudersraad ware daartoe een van opdrachtgevers onafhankelijke Raad van Advies te vormen die de DGMOS adviseert m.b.t. de bedrijfseconomische- en continuïteitsbelangen van het SSC HRM, 7 juni 2004.¹

Uit de opzet van de sturing concludeerde de commissie, dat er niet één duidelijke eindverantwoordelijke is; de DGMOS is verantwoordelijk voor de vorming van de SSC- organisatie en de PSG's voor de transitie in hun eigen ministerie. In de opvatting van de commissie werd onvoldoende rekening gehouden met het feit dat oprichting van een SSC HRM altijd een concernaangelegenheid is, terwijl de rijksoverheid - hoezeer tegenwoordig ook gesproken pleegt te worden van één concern - dat niet werkelijk is. Daarmee werd naar het de commissie voorkwam reeds in de opzet van de sturing onvoldoende gewaarborgd dat de inrichting van het SSC HRM in enge zin en de transitie op de ministeries als één ingrijpende organisatieverandering bestuurd worden. Het gevolg van opzet en werking van de sturing werd daarmee dat een kristallisatiepunt, waar het geheel als één samenhangende verandering wordt bestuurd, ontbreekt, 7 juni 2004.

Ten aanzien van de onderlinge afstemming concludeerde de commissie dat waar de beslissers bijeenkomen de kwartiermaker voor een belangrijk deel de inhoudelijke agenda bepaalde. Daarmee domineerde het tempo dat is vastgelegd in de marsroute - die vooral is geënt op de aanbestedingsprocedure voor de ICT-infrastructuur - de vergaderingen. Bestuurders kregen en namen als gevolg hiervan weinig tijd voor inhoudelijke afwegingen en gemeenschappelijke, inhoudelijke vraagstukken, 7 juni 2004.

De sturings- advies- en informatierelaties zijn diffuus. Er is geen countervailing power. DGMOS is te afstandelijk. Versterk het opdrachtgeverschap, 2 december 2004.

Het governancemodel wordt eenduidig toegepast in het plan. De Commissie acht de scheiding tussen het aansluitoverleg en het transitieoverleg terecht. Het plan focust op P-Direkt hetgeen passend is bij de gekozen governancestructuur. Dit betekent wel dat aanvullende acties belegd

¹ Deze aanbeveling heeft betrekking op de eindsituatie van P-Direkt

moeten worden. Het programmabureau zal dus een grotere rol moeten spelen. Een punt van zorg lijkt de bemensing van P-Direkt. Het lijkt erop alsof P-Direkt niet op alle deelterreinen over de beste mensen uit de rijksdienst beschikt, 18 maart 2005.

Het programmabureau is naar de mening van de commissie een belangrijk instrument voor de opdrachtgever en zou daartoe over voldoende en volledig vrijgemaakte menskracht en kwaliteit moeten beschikken om het proces van de realisatie van P-Direkt te bewaken en waar nodig bij te sturen. Daarnaast zou het programmabureau duidelijker aan de opdrachtgever moeten worden gekoppeld, zodat het de capaciteit van de lijnorganisatie beter kan benutten en meer gezag heeft. Met een adequaat masterplan en een programmabureau dat over de benodigde menskracht beschikt, kunnen de betrokkenen aan de hand van het masterplan de voortgang volgen en beoordelen. Het is de indruk van de commissie dat het programmabureau tot op dit moment over onvoldoende capaciteit beschikt om het bovenstaande waar te maken, 7 juli 2005.