

**Second Opinion  
bij de  
Voortgangsrapportage P-Direkt mei 2008**

**Commissie Second Opinion P-Direkt  
Versie 1.0  
30 Mei 2008**

# Inhoud

|          |                                                                                                    |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>OPDRACHT AAN DE COMMISSIE SECOND OPINION.....</b>                                               | <b>3</b>  |
| 1.1      | ACHTERGROND.....                                                                                   | 3         |
| 1.2      | OPDRACHTFORMULERING.....                                                                           | 3         |
| 1.3      | GRONDSLAGEN.....                                                                                   | 3         |
| 1.4      | LEDEN VAN DE COMMISSIE.....                                                                        | 4         |
| 1.5      | ONAFHANKELIJKHEID.....                                                                             | 4         |
| <b>2</b> | <b>ENKELE OPMERKINGEN VOORAF .....</b>                                                             | <b>5</b>  |
| 2.1      | INLEIDING.....                                                                                     | 5         |
| 2.2      | FASE I EN II.....                                                                                  | 5         |
| <b>3</b> | <b>BEVINDINGEN VAN DE COMMISSIE SECOND OPINION MET BETREKKING TOT DE<br/>VOORTGANG FASE I.....</b> | <b>7</b>  |
| 3.1      | INLEIDING.....                                                                                     | 7         |
| 3.2      | VOORTGANG FASE I.....                                                                              | 7         |
| 3.3      | GESTANDAARDISEERDE HR-PROCESSEN .....                                                              | 8         |
| 3.4      | SAP-PORTAL / ZELFBEDIENING .....                                                                   | 8         |
| 3.5      | CRMA.....                                                                                          | 8         |
| 3.6      | SAP-HR .....                                                                                       | 8         |
| 3.7      | AANSLUITEN OP ÉÉN SALARISVERWERKING (SAP-PAYROLL) .....                                            | 9         |
| <b>4</b> | <b>RISICO'S BIJ VERDERE AFRONDING FASE I.....</b>                                                  | <b>10</b> |
| 4.1      | INLEIDING.....                                                                                     | 10        |
| 4.2      | AFNAMEGEREEDHEID DOOR DEPARTEMENTEN .....                                                          | 10        |
| 4.3      | MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN .....                                                            | 10        |
| 4.4      | ORGANISATIE & OPBOUW P-DIREKT .....                                                                | 11        |
| 4.5      | GOVERNANCE.....                                                                                    | 11        |
| 4.6      | REGIE .....                                                                                        | 12        |
| <b>5</b> | <b>BEVINDINGEN VAN DE COMMISSIE SECOND OPINION MET BETREKKING TOT<br/>BESLUIT FASE II .....</b>    | <b>13</b> |
| 5.1      | INLEIDING.....                                                                                     | 13        |
| 5.2      | DIVERGENTIE.....                                                                                   | 13        |
| 5.3      | BETROKKENHEID DEPARTEMENTEN.....                                                                   | 14        |
|          | <b>BIJLAGE A LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN .....</b>                                                    | <b>15</b> |

# 1 Opdracht aan de Commissie Second Opinion

## 1.1 Achtergrond

Op 4 juli 2003 heeft het kabinet besloten tot de oprichting van een Shared Service Center HRM Personeelsregistratie en Salarisadministratie (hierna te noemen P-Direkt). Daarbij is tevens bepaald dat elke voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer begeleid zou worden door een Second Opinion. Daartoe heeft de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties de Commissie Second Opinion P-Direkt (hierna “de Commissie”) ingesteld. Op 13 oktober 2005 heeft de rijksdienst de samenwerking met IBM beëindigd. Het einde van deze samenwerking is voor de rijksdienst de reden geweest om een Nieuwe Aanpak<sup>1</sup> voor de realisatie van P-Direkt te ontwikkelen. De rijksdienst is voor het ontwikkelen van de Nieuwe Aanpak uitgegaan van de oorspronkelijke doelstellingen van het kabinetsbesluit en van het onderzoeksrapport “Lessons Learned”. Naar aanleiding van de besluitvorming in het pSG-beraad en de conceptbevindingen vanuit de Joint Audit, die in de zomer van 2006 is uitgevoerd door de auditdiensten van BZK en Financiën, is de Nieuwe Aanpak aangepast. Dit heeft geresulteerd in een nieuw masterplan, *“Naar een meer doelmatige Personeels- en Salarisadministratie, Nieuwe aanpak voor P-Direkt,”* genaamd. De huidige voortgangsrapportage betreft de uitvoering van fase I van dit masterplan en de besluitvorming betreffende fase II.

## 1.2 Opdrachtformulering

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

1. *Geef een eigen oordeel over de rapportage over de voortgang van fase I en besteed daarbij aandacht aan de volgende vragen:*
  - *Doen de eerder gesignaleerde risico's zich nog voor en zo ja, zijn daartoe de juiste maatregelen getroffen? Bestaan daarnaast nog andere risico's en zo ja, welke maatregelen zullen daartoe moeten worden getroffen?*
  - *Geef – voor zover dit niet reeds in andere documenten is beschreven - aan welke activiteiten nog nodig zijn voor succesvolle afronding van Fase I.*
2. *Geef een eigen oordeel over het Besluit Fase II. Bestudeer daartoe eveneens de onderliggende stukken.*

## 1.3 Grondslagen

Ten behoeve van haar oordeel heeft de Commissie het document - alsmede de onderliggende documenten - *“Voortgangsrapportage Fase I en Besluit Fase II”* bestudeerd. Zij heeft daarbij gebruik gemaakt van versie 0.5 d.d. 23 april 2008. De

---

<sup>1</sup> Dit document is in een eerder stadium “Nieuwe Koers” genoemd.

Commissie heeft voorts kennis genomen van de toekomstvisie P-Direkt versie 1.0, het conceptrapport KBA P-Direkt 2008 d.d. 9 april 2008. Tevens heeft de Commissie een aantal betrokkenen geïnterviewd (zie bijlage A). De Commissie heeft voor het houden van deze gesprekken een selectie gemaakt van met name personen die bij de uitvoering van de Nieuwe Aanpak zijn betrokken. Bij deze selectie is rekening gehouden met de verschillende ontwikkelprojecten die door P-Direkt in samenwerking met de departementen worden uitgevoerd. De werkzaamheden van de Commissie zijn in het pSG-beraad aangekondigd.

#### **1.4 Leden van de Commissie**

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

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

drs. L. Mesman en

dr. ir. P. Zuidema.

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

#### **1.5 Onafhankelijkheid**

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

## 2 Enkele opmerkingen vooraf

### 2.1 Inleiding

Het einde van de samenwerking met IBM is voor de rijksdienst de reden geweest om een Nieuwe Aanpak voor de realisatie van P-Direkt te ontwikkelen. De rijksdienst is daarbij uitgegaan van de oorspronkelijke doelstellingen van het kabinetsbesluit en van het onderzoeksrapport “Lessons Learned”<sup>2</sup>. Naar aanleiding van de besluitvorming in het pSG-beraad over de Nieuwe Aanpak en de bevindingen van de Joint Audit in 2006 is de Nieuwe Aanpak aangepast. Vervolgens is de rijksdienst met de uitvoering van dit nieuwe masterplan – *“Naar een meer doelmatige Personeels- en Salarisadministratie, Nieuwe aanpak voor P-Direkt”* – gestart. In het kader van de komende voortgangsrapportage over P-Direkt aan de Tweede Kamer geeft de Commissie een oordeel over de voortgang van de realisatie van fase I van de Nieuwe Aanpak en het voorgenomen besluit over fase II. De Commissie plaatst en beoordeelt ook deze voortgangsrapportage alsmede het voorgenomen besluit over fase II in het grotere kader van de verbetering van de HRM-functie van de rijksdienst. Zij gaat er nog steeds van uit dat de opstellers zulks ook in gedachten hadden bij het concipiëren ervan.

### 2.2 Fase I en II

De Commissie meent dat door de realisatie van P-Direkt in twee fasen te splitsen, de complexiteit is gereduceerd en de gehele realisatie meer beheersbaar en overzichtelijk is geworden. De Commissie meent dat de realisatie van de vijf ontwikkelprojecten in het algemeen voorspoedig verloopt. De Commissie meent dat de gerealiseerde voortgang in deze gezamenlijke ontwikkeltrajecten mede te danken is aan deze gefaseerde aanpak. In de loop van een dergelijk meerjarig traject kunnen harde afspraken worden gemaakt over de vraag of en hoe het eindbeeld - realisatie van één centrale HR-administratie en concentratie van de dienstverlening in één rijksbreed contactcenter - kan worden gerealiseerd. Dit moment lijkt nu te zijn aangebroken.

De Commissie heeft eerder opgemerkt dat alle keuzes, die in de eerste fase worden gemaakt, gevolgen hebben voor de ruimte om in fase II het rijksbrede contact center en de rijksbrede HR-administratie efficiënt en effectief voor de rijksdienst in zijn geheel te kunnen realiseren. Door departementen in fase I de mogelijkheid te bieden zelf een scenario voor inpassing van HR-gegevens van P-Direkt binnen de verschillende departementale HR-systemen te kiezen, wordt de ruimte om één rijksbrede HR-administratie in te richten kleiner. Niettemin heeft ook dan volgens de Commissie qua automatisering een aanzienlijke uniformering plaatsgevonden. Anderzijds wordt de

---

<sup>2</sup> Bijlage bij TK 2005-2006, 30 146 nr. 14.

beoogde efficiency in mindere mate gerealiseerd en ontstaat het risico dat in de loop der tijd de divergentie zich verder uitbreidt.

Ten slotte merkt de Commissie op dat het verstandig zou zijn om de steeds aanwezige spanning tussen intra- en interdepartementale integratie te expliciteren in het besef dat die spanning niet kan worden weggenomen. De Commissie heeft geconstateerd dat in de periode van haar werkzaamheden het bewustzijn daarover is gegroeid, overigens zonder dat volstrekte eenstemmigheid over het einddoel bestaat. De Commissie beveelt aan om de realisatie van het eindbeeld van fase II kritisch te blijven bewaken. Daartoe zou nu reeds een mijlpaalmoment moeten worden bepaald. Voorts zouden voor alle departementen voldoende prikkels moeten bestaan om het eindbeeld van P-Direkt volledig te realiseren. In de derde plaats moet de keuze van departementen voor scenario 1, 2 of 3 expliciet worden gemaakt, waarbij voor alle partijen helder is dat de keuze voor scenario 1 of 2 een tijdelijke keuze is.

### **3 Bevindingen van de Commissie Second Opinion met betrekking tot de voortgang fase I**

#### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk geeft de Commissie haar second opinion op de voortgang van Fase I van de Nieuwe Aanpak voor realisatie van P-Direkt. Daarbij gaat het om de voortgang in de realisatie en ingebruikname van de vijf ontwikkeltrajecten van P-Direkt:

- Gestandaardiseerde HR-processen
- SAP-Portal / zelfbediening
- CRMA
- SAP-HR
- Aansluiten op één salarisverwerking (SAP-Payroll)

#### **3.2 Voortgang fase I**

De Commissie meent op basis van de gevoerde gesprekken en de bestudeerde documenten dat de realisatie van de vijf ontwikkelprojecten in het algemeen voorspoedig verloopt. De Commissie meent dat de gerealiseerde voortgang in deze gezamenlijke ontwikkeltrajecten mede te danken is aan de Nieuwe Aanpak. Het in gezamenlijkheid ontwikkelen van het aanbod van P-Direkt alsmede de mogelijkheid dat departementen op eigen tempo kunnen aansluiten op de dienstverlening van P-Direkt draagt daaraan bij. De Commissie meent dat daarbij moet worden voorkomen dat deze aanpak uitgroeit tot een situatie waarin door te weinig centrale aansturing te veel differentiatie mogelijk wordt gemaakt. Alle keuzes die in fase I worden gemaakt, hebben immers hun repercussies voor de ruimte om in fase II het rijksbrede contactcenter en de rijksbrede HR-administratie efficiënt en effectief voor de rijksdienst in zijn geheel te kunnen realiseren. De Commissie heeft in haar eerdere second opinions (25 september 2006, 21 juni 2007) aangegeven dat adequaat inzicht in en regie op het gehele ontwikkeltraject door de opdrachtgever het risico van divergentie kan beperken. Het feit dat zowel de personele invulling van de rol van opdrachtgever / eigenaar en gedelegeerd opdrachtgever op korte termijn verandert, kan bijdragen aan toename van dit risico.

Wat de voortgang van de implementatietrajecten betreft, meent de Commissie in het algemeen dat het beeld, dat in de voortgangsrapportage en de bijbehorende planning wordt afgegeven, te rooskleurig is. Naar de mening van de Commissie is er een groot verschil tussen het opleveren van producten door P-Direkt en de concrete ingebruikname daarvan door de departementen. Zo is in sommige gevallen de status van “in gebruik” aan producten toegekend terwijl op genoemde datum pas de implementatie is gestart. De commissie geeft daarom in overweging de planning van de implementatie van producten

uit fase I nogmaals kritisch te bezien. Daarbij moet het voor alle betrokkenen duidelijk zijn wat 'in gebruik' betekent.

De Commissie heeft met genoegen waargenomen dat een aantal van de eerder gesignaleerde risico's zich niet heeft gematerialiseerd. Het risico van het niet tijdig opleveren van SAP-HR zou immers niet alleen uitstel van migratie naar SAP-Payroll door de 5 PerCC-departementen betekenen, maar ook een groot afbreukrisico van het gehele P-Direkt programma. Dit risico heeft zich niet gemanifesteerd aangezien de 5 PerCC departementen sinds 1 januari 2008 daadwerkelijk zijn overgegaan op SAP-Payroll met SAP-HR als intermediair, voorwaar een prestatie van formaat. Niettemin constateert de Commissie dat een aantal eerder gesignaleerde risico's nog bestaat. Deze risico's komen in hoofdstuk 4 aan de orde.

### **3.3 Gestandaardiseerde HR-processen**

De Commissie heeft begrepen dat zeventien gestandaardiseerde HR-processen via zelfbediening zijn ontsloten en dat de resterende negen processen in juli 2008 zullen worden opgeleverd. De invoering van deze processen loopt parallel aan de invoering van de zelfbediening.

### **3.4 SAP-Portal / zelfbediening**

De Commissie heeft met genoegen geconstateerd dat de SAP-Portal is gerealiseerd. De Commissie meent dat uniforme invoering van de HR-processen en de zelfbediening niet alleen een technisch, maar ook een organisatorisch vraagstuk is dat nog de nodige energie zal kosten. De Commissie wijst in dat kader op het risico dat departementen de impact op de organisatie bij de invoering van de nieuwe processen onderschatten. Implementatie kan daardoor niet alleen vertraging oplopen, maar ook tussen departementen verschillen. Verschillen tussen departementen kunnen ontstaan doordat toch departementspecifieke wijzigingen worden doorgevoerd of anderszins een modus vivendi wordt gevonden.

### **3.5 CRMA**

De cRMA is sinds medio 2007 beschikbaar. De Commissie heeft geconstateerd dat thans inmiddels zeven departementen zijn aangesloten. De verwachting bestaat dat bijna alle departementen eind 2008 op de cRMA zullen zijn aangesloten. De aansluiting van het ministerie van Buitenlandse Zaken is uitgesteld tot na 2008.

### **3.6 SAP-HR**

De Commissie heeft met instemming kunnen constateren dat vijf ministeries gezamenlijk ter vervanging van hun huidige HR-administratie, PerCC, SAP-HR gaan realiseren. De Commissie meent dat daarmee een belangrijke stap richting een rijksbrede HR-

administratie is gezet. Tegelijkertijd heeft de Commissie geconstateerd dat in fase I en mogelijk ook in fase II meerdere HR-administraties zullen (blijven) bestaan. De Commissie is van mening, dat door departementen de mogelijkheid te bieden om in fase II uit één van de drie scenario's voor inpassing van HR-gegevens van P-Direkt en de implementatie van gestandaardiseerde processen binnen het eigen departement te kiezen, de ruimte om één rijksbrede HR-administratie te kunnen realiseren, wordt beperkt. In hoofdstuk 5 bespreekt de Commissie de risico's die realisatie van één rijksbrede HR-administratie in de weg kunnen staan.

### **3.7 Aansluiten op één salarisverwerking (SAP-Payroll)**

De Commissie heeft met genoegen geconstateerd dat de 5 PeRCC departementen sinds 1 januari 2008 zijn aangesloten op SAP-Payroll. De destijds door de Commissie als kritische en krap aangemerkte planning is tijdig gehaald. De Commissie meent dat daarmee een eerder gesignaleerd afbreukrisico zich niet heeft gematerialiseerd. Naar verwachting zullen de resterende ministeries van SZW, VWS en Buitenlandse Zaken per 01-01-2009 op SAP-Payroll aansluiten. Daarmee wordt een belangrijke doelstelling, het vervangen van IPA, gerealiseerd.

## **4 Risico's bij verdere afronding fase I**

### **4.1 Inleiding**

De Commissie meent dat in het algemeen de realisatie van de vijf ontwikkelprojecten voorspoedig verloopt en dat door de gefaseerde aanpak de veranderinspanning beter beheersbaar is. Desalniettemin blijft die inspanning substantieel. De producten van P-Direkt moeten niet alleen tijdig beschikbaar worden gesteld, vervolgens moeten departementen in staat zijn om deze producten te implementeren en in gebruik te nemen. De Commissie meent dat bij de verdere afronding van fase I een aantal risico's bestaat, die hieronder aan bod komen.

### **4.2 Afnamegereedheid door departementen**

De producten van P-Direkt moeten niet alleen tijdig beschikbaar worden gesteld, departementen moeten vervolgens ook in staat zijn om deze producten te implementeren. De Commissie meent dat het van belang is om ervoor te zorgen dat departementen het tempo waarin P-Direkt nieuwe producten oplevert, kunnen bijhouden en dat draagvlak voor invoering van de nieuwe producten bestaat. De Commissie is daarbij van mening dat het risico bestaat dat departementen de impact op de organisatie bij invoering van de nieuwe HR-processen onderschatten. Implementatie kan daardoor niet alleen vertraging oplopen, maar ook tussen departementen verschillen. Verschillen tussen departementen kunnen ontstaan doordat toch departementspecifieke wijzigingen worden doorgevoerd of een modus vivendi wordt gevonden.

De Commissie meent dat het risico van onderschatting van invoering van zelfbediening zich eerder bij kleinere departementen dan bij grote voor zal doen. De Commissie vraagt zich namelijk af of de kleinere ministeries beschikken over voldoende (mens)kracht om deze implementatie niet alleen technisch maar ook organisatorisch volledig te kunnen realiseren. Daarbij gaat het niet alleen om de technische implementatie, maar ook om het daadwerkelijk gebruik van zelfbediening door de medewerkers en de daarmee gepaard gaande cultuurverandering. De Commissie heeft geconstateerd dat dit risico door P-Direkt wordt onderkend en dat het voornemen bestaat om ondersteuning voor deze organisatieverandering aan te gaan bieden. Bezien zou moeten worden hoe de samenwerking en het delen van ervaringen uit fase I hierbij ingezet kan worden.

### **4.3 Ministerie van Buitenlandse Zaken**

De Commissie meent dat in alle redelijkheid kan worden geconstateerd dat het ministerie van Buitenlandse Zaken in beperkte zin afnemer van BLD P-Direkt is. Buitenlandse Zaken is immers vooralsnog voornemens om alleen op de salarisverwerking en de cRMA aan te

sluiten en waar mogelijk gebruik te maken van de geüniformeerde HR-processen. De Commissie acht dit - gelet op het eigen karakter van het personeelsbeleid van dit departement en de technische infrastructuur waarvoor in het verleden gekozen is - overigens vooralsnog begrijpelijk. De Commissie hoopt wel dat hier geen precedentwerking richting andere departementen van uitgaat.

#### **4.4 Organisatie & opbouw P-Direkt**

De Commissie constateert dat de afgelopen periode verder vorm is gegeven aan de opbouw van de organisatie van de BLD P-Direkt. P-Direkt wordt daarbij geconfronteerd met voorstellen voor taakstellingen voor de rijksdienst, hetgeen een risico kan zijn om tijdig over kwalitatief en kwantitatief voldoende menskracht te beschikken. Het voortdurend volgens de regels overdragen van personeel kan zowel voor de overdragende als de ontvangende organisatie dermate belemmerend werken, dat dit de gewenste overdracht in de weg kan staan. Voorts onderschrijft de Commissie het in de voortgangsrapportage gesignaleerde risico dat de uitstroom van medewerkers met kennis op het terrein van personeels- en salarisadministratie straks groter is dan gewenst. De Commissie deelt het voornemen om de Regeling Plaatsingsprocedure in te trekken en ondersteunt het voornemen om een plan voor het inzetten van (overtollige) medewerkers bij andere departementen en P-Direkt op te stellen.

Voorts geeft P-Direkt vorm aan het beheer van de dienstverlening. De via inbesteding ontwikkelde producten worden op enig moment voor beheer overgedragen aan P-Direkt. P-Direkt zal het beheer van de dienstverlening voor haar rekening nemen en de uitvoering daarvan aan marktpartijen uitbesteden. De Commissie heeft in dat verband geconstateerd dat het aan een rijksbrede sourcingsvisie ontbreekt, maar overigens dat blijvende inbesteding geen deel van die visie zal uitmaken. De Commissie meent dat deze visie voorafgaand aan het starten van aanbestedingen helder had moeten zijn. Zodoende had veel van het ongenoegen bij een van de inbestedende departementen kunnen worden voorkomen.

#### **4.5 Governance**

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

Naarmate P-Direkt meer in de exploitatiefase terecht komt, wordt de invulling van het eigenaarschap belangrijker. De eigenaar zal dan - nog meer dan voorheen - voor de

bedrijfseconomische- en continuïteitsbelangen van P-Direkt moeten kunnen opkomen en die rol eigenstandig tot gelding moeten kunnen brengen. De Commissie vreest dat anders de korte termijn opdrachtgeversbelangen al snel zullen prevaleren boven de lange termijn eigenaarsbelangen. Voor het omgaan met die spanning moet de eigenaar compenserende maatregelen nemen. Daarvan is sprake indien DG OBR zich voldoende zelfstandig kan laten adviseren in het uitvoeren van zijn eigenaarsrol. De Commissie heeft met genoeg geconstateerd dat het voornemen bestaat om daartoe een Raad van Advies in het leven te roepen. Indien deze Raad van Advies zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin met een goede mix van betrokkenheid en distantie wordt bemenst, kan tussen het opdrachtgeverschap en eigenaarschap voldoende countervailing power ontstaan.

#### **4.6 Regie**

De Commissie acht de verschillen in de inzichten tussen departementen over het te bereiken eindbeeld (interne samenhang in de bedrijfsvoering versus rijksbrede samenhang op een bedrijfsvoeringaspect) een serieus risico, dat het bereiken van het tot op heden beoogde eindbeeld in de weg kan staan.

Nu de uitwerking van ICT-oplossingen niet meer grotendeels aan één marktpartij is uitbesteed, acht de Commissie ook de kans op het blijvend ontstaan van meerdere ontwikkel- en productieplatforms een risico. Doordat naast P-Direkt ook een aantal departementen in samenwerking met elkaar en met marktpartijen producten ontwikkelen, is de complexiteit vergroot, waardoor het moeilijker is om een totaalbeeld te vormen.

Daarnaast is, zoals de Commissie eerder heeft gesignaleerd, in de Nieuwe Aanpak de implementatie een sterke verantwoordelijkheid van de departementen. De Commissie heeft geconstateerd dat P-Direkt over implementatieteams beschikt, niettemin onderkent de Commissie dat P-Direkt over beperkte sturingsinstrumenten richting departementen beschikt om ervoor zorg te dragen dat de geüniformeerde HR-processen ook uniform worden geïmplementeerd. De Commissie meent dat daar een rol voor de departementale accountantsdiensten is weggelegd. Zij zouden hun departementen kunnen auditen op het uniform implementeren en gebruiken van de gestandaardiseerde HR-processen.

Dit alles betekent naar het oordeel van de Commissie dat een adequate vervulling van de regierol door de opdrachtgever (DPOIR) deze risico's moet en kan beperken. Het ligt in de rede om het tweede risico met name te laten managen door P-Direkt en het derde risico namens opdrachtgever door P-Direkt operationeel te laten ondersteunen waarbij de departementale accountantsdiensten een ondersteunende rol vervullen. De Commissie meent dat met het vertrek van DPOIR adequate vervulling van de regierol een aandachtspunt is.

## **5 Bevindingen van de Commissie Second Opinion met betrekking tot besluit fase II**

### **5.1 Inleiding**

Nu fase 1 voor een groot deel is gerealiseerd, bestaat thans het voornemen om een besluit te nemen over fase II. Dit besluit betreft de vraag of tot realisatie van het eindbeeld – realisatie van één centrale HR-administratie en concentratie van de dienstverlening in één rijksbreed contactcenter – wel of niet wordt overgegaan. In dit hoofdstuk geeft de Commissie haar mening over de meerwaarde van een positief besluit op dit moment en de risico's die uitvoering van dit besluit kunnen belemmeren.

### **5.2 Divergentie**

De keerzijde van de medaille van de Nieuwe Aanpak is (zoals de Commissie in mei 2006 constateerde) dat deze aanpak niet noodzakelijkerwijs tot één geheel hoeft te leiden. Voor sommige departementen lijkt de interne samenhang in de bedrijfsvoering immers belangrijker te zijn dan het inrichten van één rijksbrede personeels- en salarisadministratie. De Commissie heeft eerder opgemerkt dat keuzes die in fase I worden gemaakt, gevolgen hebben voor de ruimte om in fase II het rijksbrede contactcenter en de rijksbrede HR-administratie efficiënt en effectief voor de rijkdienst in zijn geheel te kunnen realiseren. Door departementen in fase I de mogelijkheid te bieden zelf een scenario voor inpassing van HR-gegevens van P-Direkt en de gestandaardiseerde processen binnen de verschillende departementale HR-systemen te kiezen, wordt het niet ondenkbeeldig dat in fase II niet één rijksbrede HR-administratie ontstaat. Het risico bestaat dan immers dat een aantal departementen in scenario 1 of 2 blijft 'hangen' en niet doorontwikkelt tot aansluiting op de rijksbrede HR-administratie.

De Commissie heeft zich daarbij vervolgens de vraag gesteld hoe erg dat zou zijn. Er heeft dan immers reeds qua automatisering een aanzienlijke uniformering plaatsgevonden. Anderzijds meent de Commissie dat de beoogde efficiency dan in mindere mate wordt gerealiseerd. Volgens de KBA levert volledige realisatie van fase I en II een aanzienlijke besparing op (€ 337 miljoen) en neemt deze besparing af naarmate het beoogde eindbeeld van fase II minder wordt bereikt. Een ander nadeel van het niet realiseren van één rijksbrede HR-administratie is het risico dat in de loop van de tijd de divergentie zich verder uitbreidt (met de daarbij behorende toenemende kosten). Indien er twee of meerdere HR-systemen blijven bestaan, en een aantal departementen voor scenario 1 c.q. 2 kiest, kan divergentie zich verder uitbreiden door met name op departementale systemen en minder op centrale systemen te werken. Voor een

plaatsonafhankelijke toegang tot de HR-gegevens zijn er volgens de Commissie andere alternatieven dan die in scenario 2 beschreven zijn.

### **5.3 Betrokkenheid departementen**

De Commissie heeft geconstateerd dat de aandacht van de pSG's voor P-Direkt, mede door de nieuwe governance, sterk is afgenomen. Dat kan overigens ook positief geduid worden: er is minder noodzaak voor voortdurende bemoeienis. Indien aandacht en betrokkenheid dieper in de organisatie bestaat, hoeft dat ook geen risico's voor de implementatie met zich mee te brengen. Wel bestaat het gevaar dat men op pSG-niveau denkt dat "het wel goed gaat", waardoor sturing verslapt en niet tijdig wordt ingegrepen als dat toch nodig mocht zijn. De Commissie neemt een grote wens waar om na de problemen in het verleden en met de start van de Nieuwe Aanpak het ook allemaal goed te *willen* vinden en dit ook met elkaar te belijden. De Commissie meent dat, dat alleen al een groot risico is; kritiek wordt dan niet alleen niet gehoord, kritiek zal dan ook niet worden geuit. Het gevolg is dat vraagstukken en problemen niet worden besproken en blijven voortsluimeren.

Ten slotte merkt de Commissie op dat het verstandig zou zijn om de steeds aanwezige spanning tussen intra- en interdepartementale integratie te expliciteren in het besef dat die spanning niet kan worden weggenomen. De Commissie heeft geconstateerd dat in de periode van haar werkzaamheden het bewustzijn daarover is gegroeid, overigens zonder dat volstrekte eenstemmigheid over het einddoel bestaat. De Commissie beveelt aan om de realisatie van het eindbeeld van fase II kritisch te blijven bewaken. Daartoe zou nu reeds een mijlpaalmoment moeten worden bepaald. Voorts zouden voor alle departementen voldoende prikkels moeten bestaan om het eindbeeld van P-Direkt volledig te realiseren en moet de keuze van departementen voor scenario 1, 2 of 3 expliciet worden gemaakt, waarbij de keuze voor scenario 1 en 2 alleen kan worden gemaakt onder de conditie dat dit een tijdelijk scenario is. De Commissie meent dat een besluit over fase II bij voldoende commitment voor scenario 3 als eindbeeld, kan worden genomen.

## **Bijlage A Lijst van geïnterviewden**

De heer R. Brasz, Ministerie van Justitie

Mevrouw S. Bronmans, directeur P-Direkt

De heer H. Egberts, Ministerie van Buitenlandse Zaken

De heer H. Floor, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

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

De heer P. Goudriaan, P-Direkt

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

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

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

De heer E. Heijmans, Ministerie van Verkeer en Waterstaat

De heer P. van den Heuij, Ministerie van Financiën

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

De heer P. Ierschot, directeur Personeel & Organisatie, Ministerie van Justitie

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

De heer R. de Lange, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De heer L. Leoné, Ministerie van Verkeer en Waterstaat

De heer P.F.M. Raets, plaatsvervangend Secretaris-generaal, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Mevrouw S.M. Roos, plaatsvervangend Secretaris-generaal, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De heer M.O. Schröder, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

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

Mevrouw M. Stroucken, directeur Personeel & Organisatie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

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