

Second opinion

Voortgangsrapportage SSC HRM

Commissie Second Opinion SSC HRM

7 juni 2004

Inhoudsopgave

1	Overall oordeel	3
2	Opdracht	5
2.1	Opdracht aan de commissie	5
2.2	Referentiekader	5
2.3	De grondslagen voor het oordeel van de commissie	6
2.4	Het tijdstip van voortgangsrapportage en second opinion.....	6
2.5	De commissie second opinion	6
3	Grondslagen voor de conclusies	7
3.1	Mens en Organisatie	7
3.2	Governance.....	8
3.3	ICT- architectuur	9
3.4	KBA	10
4	De beoordeling van de commissie	11
4.1	Transitiescenario (productiedatum, afnamedatum)	11
4.2	Zorg voor het personeel.....	12
4.3	De Governance.....	12
4.4	Gewenning	13
4.5	ICT- aanbesteding.....	13
4.6	Overig	13

1 Overall oordeel

De Commissie second opinion kabinetsbesluit SSC HRM is van oordeel dat in het afgelopen jaar de haalbaarheid van een SSC HRM dat op 1 januari 2006 operationeel zal zijn en de kans dat (een groot deel van) de departementen de diensten daarvan zal kunnen afnemen, aanzienlijk is toegenomen. De Commissie meende in juni 2003 dat de datum 1 januari 2006 vooral een streefdatum was. Thans acht de Commissie deze datum een meer realistische mogelijkheid. De commissie stelt wel vast dat dit oordeel nog overwegend op plannen is gebaseerd, waarbij de uitwerking van die plannen grotendeels nog moet plaatsvinden. De commissie heeft echter ook de indruk, mede gebaseerd op eigen waarnemingen, dat op sommige aspecten de uitvoering verder is gevorderd dan de plannen op zich doen vermoeden. Toch ziet de commissie, met de reviewers, nog een aantal afbreukrisico's dat voortgezette aandacht behoeft.

1. Dat betreft allereerst de wijze van transitie. De commissie heeft begrepen dat wordt gewerkt aan kansrijke oplossingen die moeten voorkomen dat per 1 januari 2006 sprake is van een integrale en voor vrijwel alle deelnemers gelijktijdige conversie. Daarbij wordt met name gedacht aan de mogelijkheid sommige deelnemers eerder te laten migreren naar de nieuwe salarisapplicatie SAP Payroll en naar SAP HR als backoffice functionaliteiten. De commissie acht een fasering van de transitie naar voren (2005) of naar achteren (2007 en 2008) zeer wenselijk. 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.
2. In verband met de transitie constateert de commissie verder dat twee samenhangende processen spelen, het streven naar het realiseren van de productiedatum door het SSC HRM en het streven naar het halen van de afnamedatum door de ministeries. 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.
3. 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.
4. 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.
5. Met de wijzigingen in de governance n.a.v. haar reviewrapport van 13 april 2004 is naar het oordeel van de commissie voortvarend gereageerd. Het is op dit moment nog te vroeg om te kunnen beoordelen of de gekozen oplossing afdoend zal zijn. Verder meent de commissie dat met de inrichting van het platform voor de medezeggenschap een belangrijke stap is gezet in de invulling van de overlegstructuur voor het SSC HRM.

6. 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. 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.
8. Een definitief oordeel over het voorgestelde ICT- concept is pas te geven bij de finale aanbidding. Dan ontstaat definitief inzicht in het dienstenaanbod en benodigde inzet ten behoeve van de ICT- aspecten van de transitie. Ministeries zouden eigen ICT-systemen voor P&S zo spoedig mogelijk moeten loslaten. Anderzijds moet de relatie met de overige ICT- ondersteunende processen niet uit het oog worden verloren. Tenslotte acht de commissie het gewenst dat het principe van eenmalige vastlegging van gegevens wordt gehandhaafd zodat eventueel noodzakelijke schaduwadministraties in ministeries geen autonoom karakter krijgen.
9. Met betrekking tot de KBA sluit de commissie zich aan bij de positieve bevindingen en de aanbevelingen van de reviewboard.
10. De commissie stelt vast dat het tijdstip van deze voortgangsrapportage is ingegeven door de kabinetsbesluiten van juli 2003, maar dat dit moment- vooral gezien het feit dat de finale aanbidding van het consortium dat de ICT- diensten wil leveren pas op 1 juni 2004 ontvangen zal worden, waarna bovendien nog veel werk zal moeten worden verzet om tot afronding per 1 september te komen- inhoudelijk betrekkelijk willekeurig valt. In december 2004- het volgende moment waarop de minister voor BVK zich voorstelt over de voortgang te rapporteren- zal naar verwachting van de commissie een veel completer beeld voorhanden zijn.
11. Ten aanzien van toekomstige reviews meent de commissie in dat verband dat deze meer ruimte moeten bieden voor toetsing van plannen aan de feitelijke stand van de uitvoering.

2 Opdracht

Deze rapportage vormt de neerslag van het overaloordeel van de Commissie Second opinion kabinetsbesluit SSC HRM naar aanleiding van de conceptvoortgangsrapportage 'Oprichting van het Shared Service Center HRM voor Personeelsregistratie en Salarisadministratie', versie meeleeegroep 0.2 d.d. 24 mei 2004. In het overaloordeel, zoals verwoord in hoofdstuk 1, is mede rekening gehouden met de nieuwe informatie die naar voren is gebracht in de besprekingen over deze conceptrapportage met de DGMOS en met de Stuurgroep

De definitieve versie van deze voortgangsrapportage wordt op 25 juni 2004 ter vaststelling aan het kabinet voorgelegd ter uitvoering van het kabinetsbesluit van 4 juli 2003 dat de minister voor BVK jaarlijks verantwoording aflegt over de voortgang van de vorming van het SSC HRM.

2.1 Opdracht aan de commissie

Op 5 januari 2004 verstrekte de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties de volgende opdracht aan de Commissie second opinion kabinetsbesluit SSC HRM:

U geeft op 1 juni 2004 schriftelijk een overall oordeel over het dan voorliggende conceptkabinetsbesluit SSC HRM.

Daarnaast voert u een audit uit op de governance rond de vorming van het SSC HRM.

Voor een review op producten die de basis vormen van het kabinetsbesluit worden externe partijen betrokken. Resultaat van hun werk wordt met de DGMOD en in uw bijzijn besproken opdat u in de gelegenheid bent tot een afgewogen oordeel te komen.

Met het opleveren van onderliggende rapportage geeft de commissie uitvoering aan deze opdracht.

2.2 Referentiekader

Uitgangspunt voor het oordeel van de commissie is het kabinetsbesluit tot oprichting van een SSC HRM voor de Personeelsregistratie en Salarisadministratie van 4 juli 2003. De commissie toetst of en op welke wijze uitvoering is gegeven aan de besluiten die toen genomen zijn en gaat met name in op de besluiten 3 en 4:

3. De minister voor BVK stelt in de periode medio 2003 t/m medio 2004 een plan van aanpak op voor de oprichting van het SSC HRM en legt dit ter vaststelling aan het kabinet voor.

4. Het plan van aanpak voor de oprichting van het SSC HRM P&S bevat in elk geval:

- een nadere kosten-batenanalyse;*
- een verdeling van de besparingen tussen de ministeries;*
- een plan van aanpak (inclusief een financiële paragraaf per ministerie voor de realisatie en productiefase (verantwoordelijkheid ministeries));*
- een governancemodel voor de productiefase;*
- resultaten van de aanbesteding.*

De commissie constateert dat met het nu door de minister van BVK opgestelde document invulling wordt gegeven aan de opdracht tot jaarlijkse rapportage over de voortgang. Ten aanzien van het laatste onderdeel van deelbesluit 4. constateert zij, dat het resultaat van de Europese aanbesteding eerst in september beschikbaar is, waardoor over de resultaten van de aanbesteding op dit moment geen conclusies getrokken kunnen worden.

Met betrekking tot het governancemodel voor de productiefase wordt thans voorgesteld, dat de ministerraad daar in een latere fase nadere besluiten over neemt. Derhalve gaat ook de commissie daar op dit moment niet op in. Volstaan kan worden met de opmerking, dat gezien de veelheid aan activiteiten in het kader van de realisatiefase tot 2008 en gezien het feit dat pas in 2006 het Agentschap opgericht zal zijn, het begrijpelijk en verantwoord is dat op dit moment nog niet wordt besloten over de besturing na 1 januari 2008.

2.3 De grondslagen voor het oordeel van de commissie

Bij het vormen van haar oordeel heeft de commissie gebruik gemaakt van de bevindingen uit twee reviews van externe bureaus, alsmede de eigen audit van de commissie op de governance (zie hoofdstuk 3). Verder heeft de commissie gebruik gemaakt van de conclusies van de Commissie Second opinion Vernieuwing HRM - stelsel zoals neergelegd in de rapportages van 10 juni en 24 juni 2003 naar aanleiding van het concept kabinetsbesluit van juli 2003. Dat de commissie zich mede baseert op genoemde reviews, impliceert niet dat de commissie het met alle conclusies of formuleringen daarvan eens is. De reviewers hebben een eigen onafhankelijke verantwoordelijkheid voor hun rapportages.

2.4 Het tijdstip van voortgangsrapportage en second opinion

De commissie stelt vast dat het tijdstip van deze voortgangsrapportage is ingegeven door de kabinetsbesluiten van juli 2003, maar dat dit moment - vooral gezien het feit dat de finale aanbidding van het consortium dat de ICT- diensten wil leveren pas op 1 juni 2004 ontvangen zal worden, waarna bovendien nog veel werk zal moeten worden verzet om tot afronding per 1 september te komen - inhoudelijk betrekkelijk willekeurig valt. In december 2004 - het volgende moment waarop de minister van BVK zich voorstelt over de voortgang te rapporteren - zal naar verwachting van de commissie een veel completer beeld voorhanden zijn.

2.5 De commissie second opinion

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft als leden van de Commissie Second Opinion SSC HRM benoemd:

mr. J.N. van Lunteren (voorzitter),
drs. L. Mesman en
dr. ir. P. Zuidema.

Het secretariaat van de commissie wordt gevoerd door drs. M. de Roos, BZK - DGMOS.

De leden van de commissie zijn gedurende het uitvoeren van haar opdracht niet betrokken geweest bij de planvorming die vooraf ging aan, noch bij het formuleren van de voortgangsrapportage. Om te voorkomen dat de commissie mede opsteller werd of zou kunnen worden van de voortgangsrapportage is het contact met de ambtenaren die die rapportage hebben geconcipeerd beperkt tot een beperkt aantal gesprekken en het verzamelen van feiten in de vorm van documenten en studies.

3 Grondslagen voor de conclusies

Op vier afzonderlijke aspecten (Mens en Organisatie, ICT, KBA, Governance) van het project zijn reviews uitgevoerd. De reviews M&O en ICT waren gericht op een "papieren werkelijkheid". Dat wil zeggen dat de betreffende bureaus overeenkomstig hun opdracht uitsluitend (M&O) of hoofdzakelijk (ICT) de opgeleverde (concepten van) documenten van het SSC HRM en de ministeries hebben beoordeeld en kennis hebben genomen van vergaderstukken van het APO en de stuurgroep.

In beperkte mate hebben achtergrondgesprekken plaatsgevonden. Wel zijn de tussentijdse bevindingen van de reviewers in interdepartementaal verband gedeeld. Tevens is in het reviewproces de ruimte geboden aan de afzonderlijke ministeries om te reageren op de bevindingen.

Het moment waarop de reviews ICT en M&O zijn uitgevoerd was opgehangen aan de planning voor het opleveren van de voortgangsrapportage aan de ministerraad. Vanuit het feit, dat de finale aanbieding van het consortium nog moest plaatsvinden is het verklaarbaar, dat het aan scherpte in plannen van de ministeries en daarmee ook in de reviews op de plannen nog ontbrak. Desalniettemin meent de commissie dat de reviews hebben bijgedragen aan het proces van planvorming en aan het concretiseren van de voorbereidingen op de transitie.

De audit op de governance, die de commissie zelf uitvoerde is op 6 april met de DGMOB besproken. De reviews op de onderdelen Mens en Organisatie en ICT die door respectievelijk Berenschot en Het Expertise Centrum zijn uitgevoerd, werden op 26 maart en 23 april in het bijzijn van de commissie besproken.

Voor het onderdeel kosten-batenanalyse (KBA), waarvoor een aparte reviewboard was ingesteld, is gekozen voor de constructie waarin de KBA en de bevindingen van de board ter kennisgeving aan de commissie zijn toegestuurd. De reviewboard bestond uit prof. dr. Koopmans, prof. dr. Van Wee en dr. Rienstra. Gezien de specifieke deskundigheid die in de reviewboard aanwezig is, achtte de commissie een uitgebreide betrokkenheid bij dit thema overbodig. Volstaan is met een telefonisch contact tussen de voorzitters van de commissie en de reviewboard.

De elementen uit de reviews die voor het oordeel van de commissie over de voortgangsrapportage van belang zijn, zijn in dit hoofdstuk samengevat.

3.1 Mens en Organisatie

Berenschot heeft een review uitgevoerd op het onderdeel "Mens en Organisatie".

Deze review vond plaats op basis van het masterplan van het SSC HRM (versie 16 april 2004), de departementale transitieplannen (versies 16 april en 13 mei 2004) en conceptvoorstellen voor de benoemingsprocedure (naar de stand van 10 mei 2004).

3.1.1 Het Masterplan van het SSC HRM

Het Masterplan van het SSC HRM vormde naar het oordeel van Berenschot een heldere leidraad voor de departementale transitieplannen, met per project de mijlpalen voor zowel het SSC als departementen. De uitwerking van de verschillende deelprojecten in termen van detailplanning, aanpak en projectbemensing ontbrak vooralsnog. Dit moet echter volgens plan ook pas in de zomermaanden gereed zijn. Belangrijkste onderdeel dat verder nog ontbrak in het plan was een systematische risicoanalyse.

Ten aanzien van de SSC organisatie merkte Berenschot op dat sommige onderdelen van het SSC HRM al in 2005 operationeel moeten zijn. Er rest, aldus de reviewers, niet veel tijd om deze organisatie op alle PIOFACH-terreinen in te richten. Mede in dit kader verdient de continuïteit en kwaliteit in de projectbemensing bij het SSC HRM aandacht.

3.1.2 De transitieplannen van de ministeries

Ten aanzien van de transitieplannen van de ministeries concludeerde Berenschot, dat deze nog in ontwikkeling zijn maar dat de hoofdlijn goed is. In de maanden maart tot en met mei is, mede naar aanleiding van de tussentijdse reviews, een enorme verbeterslag gemaakt. Berenschot vroeg zich overigens af of dit noodzakelijke hoge tempo vastgehouden kan worden in de komende maanden.

Gebreken in de plannen zaten met name in het ontbreken van de uitwerking van activiteiten, detailplanningen en projectbemensing en in de wijze waarop de voortgang wordt bewaakt en risicobeheersing plaatsvindt.

3.1.3 Onderlinge afhankelijkheden

Een risico zag Berenschot in de onderlinge afhankelijkheden die soms wel geadresseerd zijn maar nog geen concrete uitwerking kennen. Deze onderlinge afhankelijkheden en de gevolgen hiervan voor het kritieke pad, moesten naar het oordeel van Berenschot meer aandacht krijgen.

Zo waren de relatie met eigen departementale reorganisaties en interdepartementale ontwikkelingen zoals de aansluiting op het facilitair salariscentrum (FSC) in de transitieplannen aangehaald, zonder dat benoemd werd of de processen, organisatie e.d. aansluiten bij de eisen die het SSC HRM aan de ministeries stelt.

De sterke afhankelijkheid van de initiële en finale biedingen van het consortium werd vaak aangevoerd als reden voor het niet in detail uitwerken van sommige delen van de transitieplannen.

3.1.4 Personele inzet

Een ander element in de bevindingen van Berenschot betrof de inzet van het direct betrokken personeel (de Personeels- & Salarismedewerkers). Uit de transitieplannen werd niet altijd duidelijk hoe de ministeries hun contingent voor het SSC HRM gaan vullen. Evenmin werd concreet gemaakt hoe de ministeries, bij voortijdig vertrek van de P&S-medewerkers, gaan zorgen dat de continuïteit van de huidige P&S-processen gegarandeerd is. Bovendien dienden verschillende terugvalopties nog te worden uitgezocht of uitgewerkt. In een aantal gevallen werden 'nog niet werkende oplossingen' (FSC, back-office SSC HRM) als terugvaloptie genoemd.

De beperkte uitwerking van de personele consequenties in sommige departementale transitieplannen vormde volgens Berenschot een risico voor het kritieke tijdspad gezien de sterke afhankelijkheid hierbij tussen SSC HRM en de ministeries.

3.2 Governance

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.

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.

3.3 ICT- architectuur

Het Expertise Centrum heeft een review uitgevoerd op het onderdeel "ICT- architectuur".

HEC beoordeelde onder andere de Logische Schets, het Guiding Document, de Scope en werkwijze van de prototyping (d.d. 9 april 2004) en - vanuit de ICT- specifieke invalshoek - de departementale transitieplannen (versies 16 april en 13 mei 2004) en het masterplan van het SSC HRM (versie 16 april 2004)

Het Expertise Centrum stelde dat de ICT-architectuur met de initiële leveranciersaanbieding aanmerkelijk aan concrete, inhoudelijke diepgang heeft gewonnen en dat het SSC HRM er op steeds meer punten in slaagt om de vele nog te maken keuzes en verdiepingsslagen ten aanzien van de techniek - ook voor de ministeries - helder te krijgen.

3.3.1 Productie- en afnamedatum

Voor Het Expertise Centrum rees met de voorgenomen aansluiting op 1 januari 2006 van vrijwel alle ministeries de vraag of dit beheersbaar te maken en in de tijd uit te smeren is. Naar het oordeel van HEC was nog niet helder hoe het 'Big Bang'-probleem met te verwachten kinderziektes en eventuele overbelasting van systemen, verbindingen en systeembeheerders technisch, organisatorisch en bestuurlijk wordt aangepakt.

Voor de ministeries geldt dat de meest belangrijke factor voor tijdige aansluiting is in welke mate de HRM-functie nog sterk centraal is ingericht. Hoe centraler, hoe beter de kansen om de transitie te beheersen en op tijd te laten verlopen. In de plannen bleef, naar het oordeel van Het Expertise Centrum, vrijwel onzichtbaar hoe binnen decentraal georiënteerde departementen de regie wordt gevoerd op de sectoren of onderdelen om tijdig in actie te komen en de goede dingen te gaan doen. Planningen, bijzondere risicoanalyses (in welke afwijkende processen en regels zitten die), specifieke kaders of aanpak op het niveau van sectoren en/of meer zelfstandige organisaties werden niet aangetroffen.

Op strategisch niveau is de aansturing conform de departementale organisatie standaard ingericht. Maar op tactisch niveau – o.a. kaderstelling, monitoring – en operationeel niveau – concrete uitvoeringsprojecten – was, naar het oordeel van Het Expertise Centrum, in de transitieplannen niets zichtbaar. Bovendien ontbrak in vrijwel alle plannen een inzetplanning op ICT- gebied.

3.3.2 ICT toepassingen

Het Expertise Centrum concludeerde ten aanzien van inzet van de departementen, dat de wil om tot een goede ICT- voorbereiding te komen aanwezig is. Opvallend vonden zij echter dat sommige departementen toch nog sterk hechten aan de "oude vertrouwde situatie" (zoals het gebruik van Emplaza) terwijl meerdere malen duidelijk is gemaakt dat er één standaard aansluiting komt, hetgeen betekent dat er concessies moeten worden gedaan aan de huidige ICT- architectuur en/ of werkprocessen.

Bovendien leken de departementen niet geheel te beseffen dat met de komst van een nieuwe P&S- administratie een 'knip' in de bedrijfsvoering optreedt op gegevens- en procesniveau. In de Logische Schets wordt veel over 'integratie' geschreven. Maar een grote mate van integratie tussen de HRM- werkprocessen van een departement en bij HRM SSC is naar het oordeel van Het Expertise Centrum geen realistische veronderstelling. 'Aansluiten' of 'koppelen' zijn begrippen die veel beter de lading dekken. In feite ontstaan er zelfs twee knippen in de bedrijfsvoering:

- tussen de P- en de F- kant van de bedrijfsvoering binnen het ministerie,
- tussen de dienstverlening van het SSC HRM en de resterende HRM- taken die bij het departement blijven.

3.3.3 Gewenning

In het kader van gewenning in de ministeries stelde Het Expertise Centrum dat zo spoedig mogelijk de feitelijk in te zetten ESS-, MSS- applicatie beschikbaar moet komen opdat voorkomen wordt dat ministeries gaan wennen aan een instrument dat later weer verdwijnt. Om een gewenningsperiode te kunnen doorlopen moeten aansluitproblemen vooraf al goed zijn opgelost, o.a. door het inregelen van autorisaties en zelfbedieningsfunctionaliteiten. De samenloop in de tijd van het technisch en procesmatig proefdraaien met de gewenning van de eindgebruiker aan zelfbediening (wat juist als voorwaarde stelt dat het systeem voldoende stabiel draait), werd door Het Expertise Centrum als risico gezien.

3.3.4 HARP

Een volledige harmonisatie van arbeidsvoorwaarden kan en zal voorlopig niet tot afronding komen, aldus Het Expertise Centrum. Voor de tijdige inrichting van de SSC-processen, en met name voor de 'intelligentie' achter de zelfbedieningsschermen zullen de in het SSC-systeem te implementeren regels per 1 september 2004 worden bevroren. Daarnaast verwacht Het Expertise Centrum dat de meer informele huisregels (o.a. bij toekennen van bevoegdheden en autorisaties), die per organisatie ongetwijfeld verschillend zijn (het zgn. "HARP-gat"), vaak niet zullen sporen met de functionaliteit van de SSC-processen.

3.3.5 Geschikt maken van RYX voor het SSC HRM

Nu de leverancier heeft gekozen om de verbindingen van de gebruikers van het SSC HRM te realiseren met RYX, dient dat interdepartementale netwerk, volgens Het Expertise Centrum, te worden geupgraded door DTO als provider en beheerder daarvan. Toetsing en acceptatie van het resultaat, mede door het consortium, zijn belangrijke aspecten die vooralsnog in een relatief laat stadium gepland zijn.

3.3.6 Aansluitingstest

Het Expertise centrum heeft geen informatie aangetroffen over het zgn. 'landenexamen' op grond waarvan een departement tot aansluiting mag overgaan. Onduidelijk was wat dit gaat inhouden.

3.4 KBA

De review board heeft de concept kosten-batenanalyse (KBA) betiteld als "een indrukwekkend stuk werk" en heeft gesteld dat, na een aantal aanpassingen, de KBA definitief kan worden gemaakt. Dat het schriftelijk oordeel van de reviewboard op het moment van dit schrijven nog niet beschikbaar is, vormt voor de commissie- gezien de kwalificatie die de reviewboard gebruikt- geen beletsel tot een oordeel te komen. Drie punten uit de beoordeling en aanbevelingen van de reviewboard zijn in de ogen van de commissie van bijzonder belang:

- Werk de meest waarschijnlijke variant uit, d.w.z. de variant die uitgaat van de tijdstippen waarop de departementen zelf hebben aangegeven aan het SSC HRM te zullen deelnemen.
- Kijk in de gevoeligheidsanalyse ook naar de consequenties als er meer dan 440 fte's bij het SSC HRM komen te werken en als de ICT-kosten stijgen. Voor beide variabelen zal het "break even" punt worden berekend.
- De vaststelling dat gefaseerde invoering van het SSC HRM niet duurder blijkt te zijn dan een big bang-benadering - dat wil zeggen het aansluiten van (vrijwel) alle ministeries op het SSC HRM - op 1 januari 2006.

4 De beoordeling van de commissie

De commissie stelt vast dat sinds het ministerraadbesluit van 4 juli 2003 buitengewoon veel werk is verzet. De Commissie second opinion kabinetsbesluit SSC HRM is van oordeel dat in het afgelopen jaar de haalbaarheid van een SSC HRM dat op 1 januari 2006 operationeel zal zijn en de kans dat (een groot deel van) de departementen de diensten daarvan zal kunnen afnemen, aanzienlijk is toegenomen. De Commissie meende in juni 2003 dat de datum 1 januari 2006 vooral een streefdatum was. Thans acht de Commissie deze datum een meer realistische mogelijkheid. De commissie stelt vervolgens vast, dat dit oordeel nog overwegend op plannen is gebaseerd waarbij de uitwerking van die plannen in een operationele netwerkplanning met kritieke paden en de operationalisering van de plannen in de vorm van het aanwijzen van mensen voor taken en het ter beschikking stellen van middelen, grotendeels nog moet plaatsvinden. Pas als dat gebeurt, kan een meer definitief oordeel gegeven worden.

De commissie heeft echter ook de indruk, mede gebaseerd op eigen waarnemingen, dat op sommige aspecten de uitvoering verder is gevorderd dan de plannen op zich doen vermoeden.

Toch ziet de commissie, met de reviewers, nog een aantal afbreukrisico's dat voortgezette aandacht behoeft. In lijn met de voortgangsrapportage wordt op de vijf elementen ingegaan, die naar het oordeel van de commissie het meest bepalend zijn voor de haalbaarheid van het project. Het betreft het transitie scenario, de zorg voor het personeel, de governance, de gewinning en de ICT- architectuur.

4.1 Transitie scenario (productiedatum, afnamedatum)

De transitie, zoals die nu uit de formele stand van zaken naar voren komt, heeft de vorm van een "big bang", voorzien op 1 januari 2006. 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.

De commissie heeft evenwel uit gesprekken met o.m. de kwartiermaker begrepen dat dit risico onder ogen wordt gezien en dat zich mogelijk door de keuze voor de WOPL SAP (Payroll én HR) als backoffice functionaliteiten een oplossing aandient om de transitie verder te faseren. In concreto wordt hierbij- naar de commissie mondeling is medegedeeld- gedacht aan het reeds per 1 januari 2005 bij het consortium en onder verantwoording van het SSC HRM in productie nemen van de Back Office voor salarisverwerking en personeelsregistratie. Indien uit de thans uitgevoerde impactanalyses blijkt dat dit haalbaar is, meent de commissie dat daarmee een zeer belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het mitigeren van de risico's van een big- bang per 1 januari 2006. Daarbij merkt de commissie wel op dat naar haar oordeel een getrapte migratie van ministeries die per 1 januari 2005 hun salarisverwerking bij FSC onder zullen brengen zo enigszins mogelijk vermeden zou moeten worden. Deze ministeries zouden op korte termijn opnieuw moeten migreren naar het SSC HRM, hetgeen als zeer bezwaarlijk en risicovol moet worden aangemerkt.

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.

Een definitieve "go- no go" beslissing over de aansluiting van zo veel ministeries op 1 januari 2006 kan pas na totstandkoming van deze planning rond 1 oktober 2004 genomen worden.

4.2 Zorg voor het personeel

De consequenties voor het P&S- personeel zijn van tweeërlei aard. Enerzijds moeten zij zich kunnen voorbereiden op het opheffen van hun huidige functie en taken. Anderzijds ligt een nieuwe functie bij het SSC HRM mogelijk in het verschiet.

De huidige functie van de P&S- medewerker is vaak een combinatie van frontoffice- en backofficewerkzaamheden. 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. Juist 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 vroegtijdig stadium rekening te houden.

Ten aanzien van de P&S- taken op de departementen deelt de commissie de zorg van Berenschot, dat het continuïteitsrisico in de ministeries onderschat wordt. Het zou overigens naar het oordeel van de commissie niet verstandig zijn het huidige personeel koste wat het kost vast te houden. Een streven naar een spoedig vertrek van P&S- medewerkers is- indien het belang van deze mensen hiermee gediend is - aanbevelenswaardig mits de ministeries een scherpe aanpak voor ogen hebben van de wijze waarop de tijdelijke back-up geregeld is tot het moment van operationeel zijn van het SSC HRM.

De commissie constateert dat bij de voorgestelde big- bang benadering op 1 januari 2006 een groep ingewerkte medewerkers al geruime tijd vóór die datum beschikbaar moet zijn. Daartoe moet al vroeg in 2005 een managementteam voor het SSC HRM zijn samengesteld, moeten de functies binnen P- direkt worden beschreven zodat met werving kan worden gestart en moeten de PIOFACH- taken zijn uitgewerkt. De commissie constateert dat de huidige plannen met dit alles ook rekening houden, maar stelt tegelijk vast dat er geen enkele ruimte voor tegenvallers in de plaatsingsprocedure is.

De commissie 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.

4.3 De Governance

Met de wijzigingen in de governance n.a.v. haar reviewrapport van 13 april 2004 is naar het oordeel van de commissie voortvarend gereageerd op haar bevindingen en is getracht een weg te vinden om de DGMOS gedurende de transitiefase (op basis van de voortgangsrapportages in bilaterale gesprekken) meer ruimte te bieden ministeries aan te spreken op de voortgang.

Het is op dit moment nog te vroeg voor de commissie om te kunnen beoordelen of de gekozen oplossing afdoend zal zijn.

Verder meent de commissie dat met de inrichting van het platform voor de medezeggenschap een belangrijke stap is gezet in de invulling van de overlegstructuur voor het SSC HRM.

Ten aanzien van de governance tussen 2006 en 2008 (over de aansturing na 2008 wordt op goede gronden voorgesteld in een later stadium te besluiten) kan worden vastgesteld dat het gebruikelijke onderscheid tussen eigenaar en opdrachtgever in de situatie van het SSC HRM geen toegevoegde waarde heeft. De commissie meent dus ook dat dit onderscheid in de voorgenomen structuur terecht niet gemaakt wordt. Dit neemt niet weg dat de rollen van eigenaar en opdrachtgever op zich wel aanwezig blijven en dat de bezwaren verbonden aan het verenigen van die rollen op enige wijze ondervangen zouden moeten worden. Als tegenhanger van de contracthoudersraad ware daartoe een Raad van Advies te vormen die de DGMOS adviseert m.b.t. de bedrijfseconomische- en continuïteitsbelangen van het SSC HRM.

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.

Ten aanzien van toekomstige reviews meent de commissie dat deze in ieder geval meer ruimte moeten bieden aan de toetsing van plannen aan uitvoering.

4.4 Gewenning

Gewenning reikt verder dan het inzetten van een oefentool voor managers en medewerkers. Het gaat om het ontwikkelen van een andere manier van denken voor medewerkers en management dat met selfservice te maken krijgt. Naar de inzichten van de commissieleden is de best werkende methode het zonder tussenvormen vervangen van het oude voor het nieuwe. De definitieve ESS/MSS tools moeten derhalve snel beschikbaar komen en worden ingezet. 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.

4.5 ICT-aanbesteding

Een definitief oordeel over het voorgestelde ICT-concept is pas te geven bij de finale aanbidding. Dan ontstaat definitief inzicht in het dienstenaanbod en de benodigde inzet ten behoeve van de ICT-aspecten van de transitie.

De commissie onderschrijft de conclusie van Het Expertise Centrum, dat er op het gebied van functionaliteiten nog veel, op redelijk korte termijn, dient te worden uitgewerkt. Het gaat om het beschrijven van de restfunctionaliteiten, de AO/IC, de koppeling met andere systemen, opschoning van gegevensbestanden en de gegevensconversie per ministerie. Vervolgens moet de realisatie nog gepland en bewaakt worden in samenspraak met het SSC HRM.

De plannen van de ministeries kunnen wat betreft dit bovenstaande tot oktober 2004 (na de gunning aan het consortium) een concretere invulling krijgen. Het oordeel van Het Expertise Centrum, dat de ministeries hun hang naar de eigen ICT-systemen voor P&S zo spoedig mogelijk moeten loslaten, wordt gedeeld door de commissie. Anderzijds moet de relatie met de overige door IT ondersteunde processen niet uit het oog worden verloren.

Tenslotte acht de commissie het gewenst dat het principe van eenmalige vastlegging van gegevens wordt gehandhaafd zodat eventueel noodzakelijke schaduwadministraties in ministeries geen autonoom karakter krijgen.

4.6 Overig

De commissie constateert dat met de keuze voor het ontkoppelen van het traject Harmonisatie van de arbeidsvoorwaarde regelingen van de oprichting van het SSC HRM een haast onbeheersbare afhankelijkheid is weggenomen. Ten aanzien van de harmonisatie betwijfelt de commissie overigens of bij een niet volledige harmonisatie, volledigheid in de ICT-ondersteuning van de regelingen moet worden nagestreefd. De opbrengsten door automatisering zullen naar het oordeel van de commissie lang niet altijd opwegen tegen de kosten daarvan.

De commissie constateert dat maatregelen zijn genomen voor het zekerstellen van de continuïteit van de salarisverwerking. Zij merkt overigens op dat een eventuele spreiding van de transitie in 2005 daarop nog aanzienlijke invloed zal hebben.

De commissie heeft in dit stadium geen opmerkingen over hetgeen in de voortgangsrapportage is beschreven m.b.t. RYX. Zij veronderstelt dat de finale ICT-aanbidding nog aanzienlijke invloed op de netwerkvoorzieningen zal (kunnen) hebben.