

**Buck
Consultants
International**

**KBA P-Direkt 2008
Stand van zaken
Eerste en tweede fase**

Uitgevoerd in opdracht van:

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, juni 2008

Inhoudsopgave

	Blz.
Managementsamenvatting	4
Hoofdstuk 1 Inleiding	8
1.1 Achtergrond P-Direkt	8
1.2 Wat is een kosten-batenanalyse?	9
1.3 Doelstelling en werkwijze	9
1.4 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2 Deel I: Terugblik	12
2.1 Historie en context	12
2.2 Beschrijving kosten en baten P-Direkt	15
2.3 Kosten en baten tot nu toe	16
2.4 Conclusies	20
Hoofdstuk 3 Deel II: Besluit tweede fase	22
3.1 Basisgegevens	22
3.2 Nulalternatief: alleen eerste fase gaat door	22
3.3 Projectalternatief: eerste en tweede fase gaan door	25
3.4 Kosten en baten tweede fase	26
3.5 Resultaten tweede fase	29
3.6 Risicoparagraaf	30
3.7 Conclusies	33
Hoofdstuk 4 Deel III: Vergelijking	34
4.1 Uitgangspunten	34
4.2 Resultaten KBA 2008	35
4.3 Vergelijking KBA 2008 en KBA 2006	36

Bijlage 1	Geraadpleegde stukken	38
Bijlage 2	Historie op hoofdlijnen	39
Bijlage 3	Kosten en opbrengsten tot nu toe	41
Bijlage 4	Vergelijking KBA 2006 en KBA 2008	48
Bijlage 5	Aansluittabel KBA	50
Bijlage 6	Oordeel review board	51

Managementsamenvatting

Dit rapport geeft antwoord op drie vragen:

- Wat zijn de kosten en baten van de eerste fase tot nu toe?
- Wat zijn de kosten en baten van de tweede fase van P-Direkt?
- Ligt het project op koers t.o.v. de stand 2006?

De aanleiding van dit rapport is de toezegging van de minister van BZK aan de Kamer om inzicht te geven in de kosten en baten tot nu toe én het voornemen van het kabinet om een besluit over de tweede fase te nemen.

De **hoofdconclusies** van het rapport luiden als volgt:

- Tot nu toe zijn circa € 150 mln aan kosten gemaakt. Hiermee zijn grote stappen gezet in de implementatie van de eerste fase en zijn concrete prestaties geleverd. Ook is door de implementatie van de eerste fase en door autonome ontwikkelingen, zoals grote reorganisaties binnen sommige ministeries circa 368 fte van de totale doelgroep van 1503 fte van de administratieve HR-medewerkers uitgestroomd. Dit levert een structurele personeelsbesparing van circa € 25 mln per jaar op.
- Het KBA-saldo (baten-kosten) van de tweede fase is naar verwachting positief, maar kan als alles tegenzit negatief zijn. Het KBA-saldo van de tweede fase is berekend op circa € 67 mln en kan door simultane onzekere gebeurtenissen variëren tussen -€ 25 mln en € 169 mln.
- De rendementsontwikkeling van de KBA 2008 ligt lager t.o.v. de KBA 2006. Dit komt door het verwerken van de realisatiecijfers in de KBA 2008 en het aanpassen van een aantal aannames uit de KBA 2006, waardoor de verwachte kosten hoger zijn en de ICT-besparingen lager zijn dan in 2006. De gemaakte kosten in 2006 en 2007 en de geleverde prestaties in dezelfde periode duiden erop dat het project op koers ligt voor de implementatie van de tweede fase.

Kosten en baten tot nu toe

Uit tabel 1 blijkt dat de gemaakte kosten tot nu toe ongeveer € 100 mln lager zijn dan geraamd.

Tabel 1 *Ramingen en realisaties (reële bedragen en in mln euro)*

	2004-2005	2006	2007	Totaal
Ramingen	138	53	60	251
Realisaties	60	26	64	150
Verschil	-78	-27	4	-101

De ramingen over de periode 2004-2005 hebben betrekking op de "oude" aanpak P-Direkt en de ramingen over de periode 2006-2007 op de nieuwe aanpak P-Direkt. Een verticale vergelijking geeft hierdoor meer inzicht in de achtergronden van de lagere kosten t.o.v. de ramingen.

De lagere kosten (t.o.v. de ramingen) in de periode 2004-2005 komen door het beëindigen van het IBM-contract. Hierdoor zijn niet alle kosten gemaakt. Ook zijn door het afgesloten prestatiecontract met IBM de ICT-kosten lager dan geraamd. Verder heeft de personele opbouw van P-Direkt niet plaatsgevonden, waardoor de M&O-kosten lager uitvielen.

De lagere gemaakte kosten in 2006 en 2007 t.o.v. de ramingen uit de KBA 2006 zijn te verklaren door:

- Behoedzame ramingen in de KBA 2006. Door het beëindigen van de samenwerking met IBM zijn voor de nieuwe aanpak extra ICT-kosten geraamd en extra M&O-kosten geraamd. Voor het gefaseerd opbouwen van de administratie HR-taken bij P-Direkt en het gefaseerd afbouwen van de administratieve HR-taken bij de ministeries zijn dubbele kosten gerekend in de overgangsfase (c.q. gewenningsfase). De kosten voor het "inbesteden" van de ICT-dienstverlening zijn voorzichtig geraamd.
- Meevaller bij de kosten van sociaal plan. De uitstroom van personeel binnen de doelgroep van de personeels- en salarisadministratie (P&S-doelgroep) is veelal op eigen initiatief van de medewerker of via natuurlijk verloop geweest. Hierdoor zijn de kosten van sociaal plan lager dan geraamd.
- Lagere ICT-kosten. In 2006 waren de ICT-kosten laag, omdat de nadruk lag bij het standaardiseren (c.q. vereenvoudigen en uniformeren) van de HRM-processen. Op basis van deze gestandaardiseerde processen vindt de automatisering plaats. De ICT-kosten blijken in 2007 voor een deel te zijn ingelopen.
- Lagere M&O-kosten bij P-Direkt. Het beheren van de ICT-systemen vergt minder personeel dan in eerste instantie werd verwacht.

De baten tot nu toe zijn de geleverde prestaties en de uitstroom van het personeel. Tot nu toe zijn de volgende prestaties geleverd met de ingezette middelen:

- De HR-processen zijn gestandaardiseerd.
- Bijna alle ministeries hebben hun personeelsdossiers gedigitaliseerd.
- 66% van deze processen zijn geautomatiseerd in een zelfbedieningsapplicatie.
- Zes ministeries zijn bezig met de inrichting van één gemeenschappelijk SAP HR-systeem voor de personeelsadministratie.
- Negen van de 12 ministeries zijn aangesloten op één salarisverwerkingsysteem.

Van de totale P&S-populatie van 1503 fte is circa 368 fte uitgestroomd. De uitstroom van de 368 fte levert een structurele personeelsbesparing van circa € 25 mln per jaar op. Deze uitstroom komt door een aantal factoren, te weten:

- De implementatie van de vijf activiteiten uit de eerste fase.
- De grote reorganisaties binnen de ministeries, zoals Spirit bij Financiën, Leeuwensprong bij BZK en Zeus bij VROM.
- De mate waarin zelfbediening al is ingevoerd.

- De mate van centralisatie van de administratieve HR-taken binnen een ministerie.
- De dreiging van de komst van P-Direkt.

Kosten en baten tweede fase

Tabel 2 KBA tabel (in mln euro, NCW, prijspeil 2008)

Totale kosten	NCW	Fysieke eenheden
Kosten M&O P-Direkt	-151	325 fte frontoffice + 20 fte overhead
Kosten ICT P-Direkt	-	
Kosten M&O ministeries	-19	Kosten sociaal plan voor 130 fte
Kosten ICT ministeries	-11	Gegevensintegratie
Totale baten		
Personeelsbesparing ministeries	110	260 fte
ICT-besparingen ministeries	116	Vervallen van onderhoud en beheer bij 12 ministeries
ICT-besparing P-Direkt	23	3% doelmatig inkoop
KBA-saldo (baten-kosten)	67	
Baten/kosten-verhouding	1,42	

Uit tabel 2 blijkt dat het KBA-saldo van de tweede fase gelijk is aan circa € 67 mln. Dit duidt er op dat het realiseren van één HR-contactcenter en één HR-administratie meerwaarde voor de Rijksdienst oplevert. Het positieve KBA-saldo wordt bepaald door:

- De uitstroom van circa 260 fte bij de ministeries na afronding van de tweede fase.
- Het vervallen van de kosten van onderhoud en beheer van de ICT-systemen bij de ministeries.
- Het doelmatig inkopen van ICT-diensten op de markt door P-Direkt.

Er bestaat onzekerheid over het aantal fte bij P-Direkt en de ministeries, het kunnen vervallen van de onderhoud en beheerkosten bij een tweetal ministeries, de verwachte ICT-besparing door doelmatig inkopen door P-Direkt en de kosten van het sociale plan. Over deze onzekerheden die zowel positief als negatief kunnen zijn, zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Uit de uitgevoerde gevoeligheidsanalyses blijkt, dat bij enkelvoudige gebeurtenissen het KBA-saldo positief blijft. Bij simultane onzekere gebeurtenissen kan het KBA-saldo variëren tussen -€ 25 mln en € 169 mln. Een KBA-saldo van circa -€ 25 mln ontstaat bij alleen negatieve onzekere gebeurtenissen. Een KBA-saldo van circa € 169 mln ontstaat bij alleen positieve onzekere gebeurtenissen.

Vergelijking stand 2008 met stand 2006

Tabel 3 Vergelijken KBA 2006 en KBA 2008 (in mln euro, NCW, prijspeil 2006)

	KBA 2008	KBA 2006
Fase 1: gerealiseerd	102	-51
Fase 1: nog te realiseren	107	229
Fase 2: nog te realiseren	71	144
Totaal	280	322

Tabel 3 laat de KBA-saldo's van de eerste en de tweede fase zien van de KBA 2006 en de KBA 2008. Het KBA-saldo van de tweede fase uit tabel 3 (circa € 71 mln) is niet gelijk aan het KBA-saldo van de tweede fase uit tabel 2 (circa € 67 mln). Dit komt doordat voor de vergelijking met de KBA 2006 andere uitgangspunten in de berekeningen zijn gehanteerd. Zo zijn in tabel 3 alle bedragen uitgedrukt in prijspeil 2006 en in tabel 2 in prijspeil 2008.

In de KBA 2006 werd het nog te realiseren KBA-saldo van de eerste fase berekend op ongeveer € 229 mln en van de tweede fase op ongeveer € 144 mln. De gemaakte kosten over de periode 2004 en 2005 waren gelijk aan € 51 mln euro. Het totale KBA-saldo zou uitkomen op ongeveer € 322 mln.

Uit de KBA 2008 blijkt het KBA-saldo van het totale project gelijk aan circa € 280 mln. Hier van is ongeveer € 102 mln al gerealiseerd in fase 1, wordt ongeveer € 107 mln nog in fase 1 gerealiseerd en wordt ongeveer € 71 mln in fase 2 gerealiseerd.

Wanneer de KBA-saldo's van de KBA 2008 vergeleken worden met de uitkomsten van de KBA 2006 op basis van de uitgangspunten uit de KBA 2006, dan blijkt een verschil van circa € 42 mln. Het verschil wordt veroorzaakt door het verwerken van de realisatiecijfers in de KBA 2008 en het aanpassen een aantal aannames uit de KBA 2006.

In de KBA 2008 zijn (t.o.v. de KBA 2006) voor de eerste fase de volgende aanpassingen gedaan:

- Extra projectkosten voor de transitie bij de ministeries en P-Direkt.
- Hogere personeelskosten bij P-Direkt.
- Extra aansluitkosten bij de ministeries.
- Extra ICT-besparing bij de ministeries.

In de KBA 2008 zijn (t.o.v. de KBA 2006) voor de tweede fase de volgende aanpassingen gedaan:

- Gefaseerde opbouw van het HR-contactcenter.
- Extra projectkosten voor de transitie bij P-Direkt.
- Hogere personeelskosten bij P-Direkt.
- Extra ICT-kosten voor de gegevensintegratie.
- Extra ICT-besparing door doelmatig inkopen door P-Direkt.
- Lagere ICT-besparing bij de ministeries.

Hoofdstuk 1 **Inleiding**

1.1 **Achtergrond P-Direkt**

Op 4 juli 2003 heeft het Kabinet besloten tot oprichting van een Shared Service Center HRM (SSC HRM) voor personeelsregistratie en salarisadministratie voor de Rijksoverheid, genaamd P-Direkt. Het Kabinet gaf bij de oprichting aan, dat:

- de HR-processen doelmatiger moeten;
- meer kwaliteit geleverd moet worden;
- de administratieve lastendruk verkleind moet worden, en;
- optimaal gebruik gemaakt moet worden van ICT.

Het doel van P-Direkt is dan ook om een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige salaris- en personeelsadministratie te realiseren. Het is de bedoeling dat de administraties van de ministeries worden gebundeld en overgeheveld naar P-Direkt. Daarbij gaat het niet alleen om het verplaatsen van computers en medewerkers. P-Direkt is gebaseerd op 'zelfbediening': medewerkers die vragen hebben kunnen zoeken op een intranet of bellen of mailen naar P-Direkt. Informatie over personeel en salaris wordt elektronisch door de medewerkers en managers zelf vastgelegd zodat dossiervorming veel efficiënter plaatsvindt.

De weg naar één SSC HRM voor de Rijksdienst is in 2006 gewijzigd. Voor 2006 werd uitgegaan van het "turn key" opleveren van de ICT-dienstverlening door een private partij (IBM) en het in één keer neerzetten van de P-Direktorganisatie, waarbij de departementen vanaf 2006 gebruik zouden maken van de integrale dienstverlening van P-Direkt. Door het beëindigen van het contract met IBM is de aanpak in 2006 gewijzigd. Het Kabinet heeft na de beëindiging aangegeven, dat het project doorgaat en een andere koers gaat varen. Dit heeft geleid tot een nieuwe aanpak P-Direkt. In de nieuwe aanpak wordt de ICT-dienstverlening "inbesteed" en vindt de implementatie geleidelijk plaats.

Het project is in de nieuwe aanpak P-Direkt in twee fasen ingedeeld om de complexiteit te beperken en de beheersbaarheid te vergroten. In fase 1 vindt de ontwikkeling van gestandaardiseerde HR-producten en ICT-oplossingen gemeenschappelijk (o.l.v. de P-Direktorganisatie) plaats. Deze producten en oplossingen worden vervolgens in eigen huis en tempo geïmplementeerd. In fase 2 wordt één gemeenschappelijk contact center en één HR-administratie gevormd, waar alle administratieve HR-taken (inclusief personeel) van alle ministeries worden gebundeld. In 2006 heeft het Kabinet besloten om door te gaan met fase 1 van de nieuwe aanpak en het Kabinet heeft aangegeven, dat in 2008 aparte besluit-

vorming over fase 2 plaatsvindt. Dit is ook vermeld in de voortgangsrapportage van juli 2007.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft Buck Consultants International (BCI) gevraagd om:

- De kosten-batenanalyse (KBA) uit 2006 te actualiseren.
- Ten behoeve van het te nemen besluit een KBA van de tweede fase van P-Direkt uit te voeren.
- De kosten en opbrengsten tot nu toe in kaart te brengen, omdat de minister van BZK deze informatie aan de Kamer heeft toegezegd.

1.2 Wat is een kosten-batenanalyse?

Een KBA bevat een overzicht van alle voor- en nadelen zoveel mogelijk uitgedrukt in geld van een project. Hierbij gaat het om de welvaartseffecten die optreden door het project dan wel projectonderdelen. De welvaartseffecten worden bepaald door het projectalternatief af te zetten tegen een nulalternatief (= wat gebeurt er als project niet wordt uitgevoerd?).

Alle effecten van het project (of projectonderdelen) worden voor een lange tijdsperiode in beeld gebracht. Over het algemeen vinden de investeringen in de eerste jaren plaats en doen de effecten zich voor nadat de investeringen gedaan zijn.

De analyse mondt uit in een tabel met een overzicht van effecten, die voor zover mogelijk in geld worden uitgedrukt. Alle effecten worden herleid naar één prijspeil aan de hand van de zogeheten netto contante waarde (NCW) methode. Dit resulteert uiteindelijk in een KBA-saldo van het project.

1.3 Doelstelling en werkwijze

De vragen van het ministerie van BZK hebben we¹ vertaald naar de volgende drie onderzoeksvragen:

- Wat zijn de gemaakte kosten en gerealiseerde opbrengsten tot nu toe van de eerste fase van het project P-Direkt?
- Wat zijn de kosten en baten van de tweede fase van P-Direkt voor het Rijk?
- Ligt het project P-Direkt op koers (voor de tweede fase) t.o.v. de stand 2006?

¹ Overall in het rapport waar we of wij staat wordt Buck Consultants International bedoeld.

Dit rapport bestaat daarom uit drie delen. Deel I geeft een terugblik vanaf 2004 tot en met 2007. Hiermee wordt de Kamer geïnformeerd over de gemaakte kosten en gerealiseerde opbrengsten. Deel II gaat in op het te nemen besluit over de tweede fase. Hierin zijn de kosten en baten van de tweede fase weergegeven. In deel III worden de uitkomsten van de KBA 2008 vergeleken met de uitkomsten van de KBA 2006, om te bepalen of het project op koers ligt.

In deel II van dit rapport is het KBA-saldo van fase 2 berekend. Volgens de spelregels van de leidraad OEI wordt het KBA-saldo van het project berekend door het projectalternatief af te zetten tegen een nulalternatief. De projectonderdelen van fase 1 zijn als nulalternatief gedefinieerd. De projectonderdelen van fase 1 en 2 vormen het projectalternatief. Het verschil tussen projectalternatief en nulalternatief geeft het KBA-saldo van fase 2 weer.

De geactualiseerde KBA bevat een overzicht van de financiële stromen van het project voor het Rijk. Specifiek gaat het om de financiële stromen voor de 12 deelnemende ministeries en de P-Direktorganisatie. Dit betekent dat in het onderzoek ondermeer de volgende aspecten niet zijn meegenomen:

- De ervaren tijdwinst of tijdverlies door introductie van zelfbediening.
- De gevolgen van eventuele afvloeiing voor de Nederlandse samenleving.
- De gevolgen voor het bedrijfsleven van de ICT-investering.

De KBA doet ook geen uitspraken over de budgettaire inpassingen en de financiering van het project. Over de financiering zijn reeds afspraken in het Kabinet gemaakt. Kort gezegd komt het erop neer, dat de ministeries zelf de kosten van het project dragen en ook zelf de baten van het project mogen houden. Gegeven de afspraken binnen het Kabinet zal dit project niet automatisch leiden tot lagere uitgaven voor het Rijk. De lagere uitgaven zullen mede afhangen van de wijze waarop binnen een departement invulling wordt gegeven aan de taakstellingen.

Voor de “Terugblik”, het “Besluit tweede fase” en de “Vergelijking” is gebruik gemaakt van de aangeleverde informatie door de departementen, de eerder uitgevoerde KBA's en nieuwe inzichten op basis van toetsing van de aannames van P-Direkt. Bij het ramen van de toekomstige kosten en baten is gebruik gemaakt van de lessen uit de eerdere KBA's en de studies naar het beëindigen van het contract met IBM. Alle ministeries hebben informatie aangeleverd over de gemaakte kosten en de gerealiseerde baten. De aangeleverde informatie is met alle ministeries afzonderlijk en in het Tactisch Overleg besproken. Ook is een “kwaliteitscheck” door een aantal ministeries uitgevoerd om meer zicht te krijgen in de achtergronden van de departementale cijfers.

In dit rapport zijn de aannames uit de KBA 2006 getoetst op basis van gesprekken met de ministeries en aangepast als de realisatiecijfers daartoe aanleiding geven. De aannames waar discussie tussen ministeries over bestaat, zijn in de risicoparagraaf weergegeven.

Een conceptversie van dit rapport is besproken met de leden van het Tactisch Overleg, enkele leden van het IOFEZ, het DGRB en de review board. Hun commentaar is zo goed als mogelijk in dit rapport verwerkt.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een “Terugblik” van het project P-Direkt. Hierin wordt de historie en de context geschetst. Ook zijn de kosten en opbrengsten tot nu toe weergegeven. Hoofdstuk 3 gaat in op het te nemen besluit over de tweede fase. In dit hoofdstuk worden het nul- en projectalternatief wordt beschreven, de kosten en baten worden geraamd, de resultaten beschreven en de belangrijkste risico’s getoetst. In hoofdstuk 4 worden de uitkomsten van de KBA 2006 vergeleken met de uitkomsten van de KBA 2008.

Hoofdstuk 2 **Deel I: Terugblik**

2.1 Historie en context

In bijlage 2 is een historisch overzicht van het project P-Direkt vanaf 2001 tot nu weergegeven. Hieronder wordt ingegaan op de koerswijziging in 2006, omdat dit een belangrijk onderdeel is voor het bepalen van de kosten en opbrengsten tot nu toe en de kosten en baten van de tweede fase.

Toen in juli 2003 het kabinet besloot tot de oprichting van een Shared Service Center HRM voor Personeelsregistratie en Salarisadministratie waren de leidende beginselen hierbij:

- Een doelmatige inrichting van de administratieve en registratieve HRM-processen en een kwalitatieve verbetering ervan.
- Vermindering van de administratieve lastendruk.
- Afname van benodigde capaciteit voor de uitvoering van de HRM-processen door de inzet van ICT.

Op basis hiervan is een dienstverleningsconcept vastgesteld met als basiselementen:

- Geautomatiseerde zelfbediening.
- Beschikbaarheid van 1e- en 2e-lijns advisering om vragen van gebruikers af te handelen.
- Een gemeenschappelijke basisadministratie voor de personeelsregistratie en salarisadministratie.

Om dit concept te realiseren is een lijn vastgesteld:

- Op basis van publiekprivate samenwerking een Shared Service Center HRM realiseren.
- Met als voornemen dit op 1 januari 2006 operationeel te hebben.
- En de departementen zouden hierop weliswaar niet tegelijkertijd maar wel integraal aansluiten.

In september 2004 is een publiekprivate samenwerkingsverband aangegaan met IBM om de ICT-dienstverlening "turn key" op 1 januari 2006 op te leveren. In oktober 2005 is de

samenwerking beëindigd. Op basis van drie verschillende studies² blijken de volgende oorzaken van de beëindiging:

- Mede onder druk van de omstandigheden – extra volumetaakstellingen bij het aantreden van het kabinet Balkenende II in 2003 en geplande vervangingsinvesteringen bij diverse ministeries – is getracht te veel te snel te veranderen. Voor de vereenvoudiging, de automatisering en de outsourcing van de administratieve taken werd te weinig tijd genomen.
- De realisatie van P-Direkt is teveel aangepakt als één groot en ongedeeld project. Alles wijst er op dat het beter is projecten als deze via de weg der geleidelijkheid te realiseren.
- Er was teveel optimisme over het probleemoplossend vermogen van de ICT-markt en de rijpheid van de ICT-techniek. De marktpartijen waren, anders dan vanuit de marktorientatie verwacht, niet bij machte een procesontwerp te maken zonder intensieve bijstand van rijkszijde, en bij de uitvoering van het contract bleek dat de betrokken marktpartijen het bij de aanbesteding gevraagde niveau van automatisering niet met bestaande marktproducten konden leveren.
- De perverse effecten van de gekozen contractvorm – publiek-private samenwerking in de vorm van een prestatiecontract – zijn te weinig onderkend. Risicodeling met de markt geeft prikkels aan die markt om een project te laten slagen, maar leidt ook tot calculerend gedrag van de markt als de complexiteit van de opdracht groter blijkt dan door de markt voorzien.

De bevindingen uit deze studies zijn meegenomen bij het formuleren van de nieuwe aanpak van het project P-Direkt. In de nieuwe aanpak zijn de leidende principes en de basiselementen ongewijzigd, alleen de koers is gewijzigd. Verder wordt meer gebruik gemaakt van de inzet en expertise van ministeries. Zo verzorgt het ministerie van Financiën de salarisverwerking voor alle deelnemende ministeries, ontwikkelt VenW het SAP-portaal en richten zes ministeries onder leiding van het ministerie van Justitie het gemeenschappelijk SAP HR-systeem voor de personeelsadministratie in. Bovendien is het project om de complexiteit te beperken en de beheersbaarheid te vergroten in twee fasen ingedeeld.

In de **eerste fase** gaan de departementen aan de slag met het vereenvoudigen, digitaliseren en bundelen van taken in eigen huis. Doel van fase 1 is in ieder geval te komen tot één ICT-standaard voor de salarisadministratie. Daarnaast geven ministeries het concept zelfbediening binnen de eigen organisatie vorm en inhoud. Datzelfde geldt voor de eerste- en tweedelijns gebruikersondersteuning. Ook ontwikkelt een aantal ministeries in nauwe samenwerking met de P-Direktorganisatie producten die vervolgens rijksbreed worden ingezet. In de eerste fase vinden op de ministeries vijf concrete activiteiten plaats, te weten:

- 1 Standaardiseren (c.q. vereenvoudigen en uniformeren) van HRM-processen.
- 2 Digitaliseren van personeelsdossiers die vanaf de werkplek toegankelijk zijn voor medewerkers, managers en HR-professionals.
- 3 Invoeren nieuwe werkwijze, waar mogelijk door gebruik te maken van zelfbediening voor medewerkers, managers en HR-professionals.

² Lessons Learned (BZK, 2006), Onderzoek Contractrelatie P-Direkt (BZK en Financiën, 2006) en Aanbesteding ICT-component P-Direkt (Algemene Rekenkamer, 2007).

- 4 Migratie naar een personeelsadministratie op basis van SAP.
- 5 Aansluiting op rijksbrede salarisvoorziening van het Facilitair Salariscentrum (FSC).

Tussen de ministeries en P-Direkt zijn afspraken gemaakt over de werkwijze (van de ontwikkeling en invoering) van de activiteiten. De belangrijkste afspraak is dat enkele departementen (ICT-)producten ontwikkelen die toepasbaar zijn voor alle ministeries en deze op leveren aan P-Direkt voor exploitatie en beheer. Deze afspraak is gemaakt om uiteindelijk te komen tot één gemeenschappelijke HR-administratie en HR-systeem.

De **tweede fase** betreft de vorming van één HR-administratie en één HR-contactcenter voor de gehele rijksoverheid. Hierbij gaat het dus niet alleen om het overhevelen van alle administratieve HR-taken³ (inclusief personeel) naar P-Direkt, maar ook om één gemeenschappelijk HR-administratie voor het Rijk.

De tweede fase bestaat grofweg uit vier activiteiten, te weten:

- 1 Vormgeven personele migratie (goed werkgeverschap, werkgelegenheid en werkplek).
- 2 Bepalen dienstverleningsmodel.
- 3 Doelmatig inkopen onderhoud en beheer ICT-dienstverlening.
- 4 Bepalen condities aansluiten P-Direkt (waaronder gegevensintegratie).

Bij het vormgeven van de personele migratie van de ministeries naar P-Direkt gaat het om het vormgeven van goed werkgeverschap, het realiseren van werkgelegenheid en nieuwe werkplek voor de P&S-medewerkers. Bij goed werkgeverschap wordt gezien hoe en onder welke voorwaarden het personeel van de ministeries overgaat naar P-Direkt. Bij werkgelegenheid gaat het om zekerheid bieden aan de mensen die overgaan naar P-Direkt of achterblijven op de ministeries. Ten aanzien van de werkplek is gekozen om Den Haag en Zwolle als hoofdlocaties te handhaven. Verder staat in de tweede fase de integrale dienstverlening centraal. Dit betekent dat gezamenlijk met de ministeries gewerkt moet worden aan het concretiseren van een gedragen dienstverleningsmodel. Ook is het de bedoeling de onderhoud en beheerlasten in de tweede fase zo klein mogelijk te houden. Hiertoe zal een Europese aanbesteding⁴ plaatsvinden. De initiële ICT-dienstverlening is dan al in de eerste fase gerealiseerd. Bovendien moeten de condities van het aansluiten bij P-Direkt worden bepaald. Het is de bedoeling om uiteindelijk één volledig geautomatiseerde oplossing voor de gegevensintegratie van het gehele Rijk te realiseren. Dit zal leiden tot plaatsonafhankelijke verwerking van gegevens, verdere standaardisatie van gegevens en lagere beheerkosten.

³ Het gaat hier om alle administratieve HR-taken binnen de scope van P-Direkt.

⁴ De aanbesteding ligt op koers en zal naar verwachting 1 juli 2008 klaar zijn.

2.2 Beschrijving kosten en baten P-Direkt

De kosten en baten van het project zijn onderverdeeld naar Mens en Organisatie (M&O) en ICT. In tabel 2.1 is weergegeven welke kosten bij P-Direkt en welke kosten bij de ministeries neerslaan.

Tabel 2.1 M&O en ICT

	M&O	ICT
P-Direkt (kosten)	Personeelskosten (backoffice) Personeelskosten (frontoffice) Projectkosten	Initiële investering Onderhoud en beheer
Ministeries (kosten)	Sociaal plan Projectkosten	ICT-architectuur
Ministeries (baten)	Lagere personeelsuitgaven	Lagere ICT-uitgaven

De kosten van P-Direkt hebben betrekking op:

- De kosten van het personeel dat in de backoffice of frontoffice werkzaam is. In de backoffice vindt onder meer het beheer van de ICT-dienstverlening plaats. De frontoffice bestaat uit de eerste en tweede lijnsgebruikersondersteuning.
- De projectkosten om de transitie vorm te geven en mogelijk te maken.
- De initiële investering t.b.v. de ICT-dienstverlening.
- De kosten van onderhoud en beheer van de ICT-systemen.

De personeelskosten en de kosten van onderhoud en beheer hebben een structureel karakter. De projectkosten en de initiële investering zijn tijdelijk.

De ministeries hebben door de implementatie van fase 1 en fase 2 te maken met de volgende tijdelijke kosten:

- De kosten van het sociaal plan. Omdat niet alle administratieve HR-medewerkers naar P-Direkt gaan zijn er afvloeiingskosten en kosten van herplaatsen geraamd.
- De projectkosten. Deze hebben betrekking op de transitiekosten binnen het departement en het inhuren van tijdelijke krachten.
- De kosten van ICT-architectuur. Deze kosten hebben afhankelijk van de specifieke situatie per ministerie betrekking op het aansluiten op de gezamenlijk ontwikkelde ICT-systemen (inclusief het digitaliseren van personeelsdossiers).

Bij de implementatie van fase 1 en fase 2 ontstaan bij de ministeries ook structurele baten. Door het overhevelen van administratieve HR-taken (inclusief personeel) van de ministeries naar P-Direkt ontstaat een personeelsbesparing. Door gebruik te maken van de ICT-

dienstverlening van P-Direkt kunnen de huidige en toekomstige ICT-kosten (deels) verval-
len. Hiervoor in de plaats betalen de ministeries een tarief aan P-Direkt voor de afgenomen
dienstverlening.

2.3 Kosten en baten tot nu toe

De kosten en baten tot nu toe hebben betrekking op de eerste fase. Alle ministeries zijn
momenteel bezig om de activiteiten uit de eerste fase te implementeren. De verwachting is
dat deze activiteiten voor de ministeries door lopen tot 2011. De integrale ICT-
dienstverlening van P-Direkt is in 2009 klaar. Dit betekent dat de ministeries vanaf 2009 het
totale aanbod van P-Direkt kunnen afnemen en implementeren. In de praktijk zal dit gelei-
delijk gaan.

Wat zijn de kosten tot nu toe?

In tabel 2.2 zijn de ramingen over de periode 2004-2008 weergegeven. De ramingen voor
2004 en 2005 komen uit de KBA 2004. De ramingen uit 2006 en 2007 komen uit de KBA
2006 (nieuwe aanpak).

Tabel 2.2 *Ramingen 2004-2008 (in reële bedragen, mln euro en exclusief BTW)*

	2004-2005	2006	2007	Totaal
Kosten M&O P-Direkt	23	3	16	42
Kosten ICT-architectuur P-Direkt	44	22	16	82
Kosten M&O departementen	15	9	9	33
Kosten ICT-architectuur departementen	56	19	19	93
Totaal	138	53	60	251

Uit tabel 2.2 blijkt dat er in totaal circa € 250 mln werd geraamd over de periode 2004-2008.
In totaal ging het om ongeveer € 175 mln aan ICT-kosten en ongeveer € 75 mln aan M&O-
kosten bij de ministeries en P-Direkt.

De realisatiecijfers zijn in bijlage 3 in detail toegelicht. Hier laten we de realisatiecijfers op
hoofdpijnen zien. In bijlage 3 zijn de realisatiecijfers inclusief BTW. Om een goede vergelij-
king te kunnen maken met de eerdere ramingen zijn de realisatiecijfers in tabel 2.3 exclusief
BTW gepresenteerd. Op basis van de opgaven van de ministeries en P-Direkt blijken de
volgende realisatiecijfers:

Tabel 2.3 Realisatiecijfers 2004-2008 (in reële bedragen, mln euro en exclusief BTW)

	2004-2005	2006	2007	Totaal
Kosten M&O P-Direkt	15	8	9	32
Kosten ICT-architectuur P-Direkt	17	6	27	50
Kosten M&O departementen	13	3	4	20
Kosten ICT-architectuur departementen	14	9	24	47
Totaal	60	26	64	150

Tabel 2.3 geeft weer dat de gemaakte kosten tot nu toe circa € 150 mln zijn. Ten opzichte van de ramingen zijn de gemaakte kosten ongeveer € 100 mln lager dan geraamd. Voor een goede vergelijking van de ramingen en de realisatiecijfers moet onderscheid gemaakt worden van de situatie vóór 2006 en de situatie na 2006. In de KBA 2004, waarop de ramingen 2004 en 2005 betrekking op hebben, werd ervan uitgegaan dat de ICT-dienstverlening in 2006 gereed zou zijn en alle ministeries hiervan gebruik zouden kunnen maken. De ICT-dienstverlening is door IBM eerst een jaar uitgesteld en daarna is het contract met IBM beëindigd. Met IBM werd een prestatiecontract afgesloten, waarbij zij betaald zou worden bij acceptatie van de producten door het Rijk. Het vroegtijdig beëindigen van de samenwerking verklaart de lagere gemaakte ICT-kosten in 2004 en 2005 t.o.v. de ramingen. De M&O-kosten zijn lager uitgevallen dan geraamd, doordat de personele opbouw van P-Direkt voor de dienstverlening niet heeft plaatsgevonden.

Na 2006 (nieuwe aanpak P-Direkt) zijn nieuwe ramingen opgesteld. Voor 2006 en 2007 werd ongeveer € 113 mln geraamd en is er uiteindelijk circa € 80 mln uitgegeven. De lagere gemaakte kosten t.o.v. de ramingen uit de KBA 2006 zijn te verklaren door:

- Behoedzame ramingen in de KBA 2006. Door het beëindigen van de samenwerking met IBM zijn voor de nieuwe aanpak extra ICT-kosten geraamd en extra M&O-kosten geraamd. Voor het gefaseerd opbouwen van de administratie HR-taken bij P-Direkt en het gefaseerd afbouwen van de administratieve HR-taken bij de ministeries zijn dubbele kosten gerekend in de overgangsfase (c.q. gewenningsfase). De kosten voor het “inbesteden” van de ICT-dienstverlening zijn voorzichtig geraamd.
- Meevaller bij de kosten van sociaal plan. De uitstroom van personeel binnen de doelgroep van de personeels- en salarisadministratie (P&S-doelgroep) is veelal op eigen initiatief van de medewerker of via natuurlijk verloop geweest. Hierdoor zijn de kosten van sociaal plan lager dan geraamd.
- Lagere ICT-kosten. In 2006 waren de ICT-kosten laag, omdat de nadruk lag bij het standaardiseren (c.q. vereenvoudigen en uniformeren) van de HRM-processen. Op basis van deze gestandaardiseerde processen vindt de automatisering plaats. De ICT-kosten blijken in 2007 voor een deel te zijn ingelopen.
- Lagere M&O-kosten bij P-Direkt. Het beheren van de ICT-systemen vergt minder personeel dan in eerste instantie werd verwacht.

De M&O- en ICT-kosten maken deel uit van de projectonderdelen van de eerste fase. In tabel 2.4 zijn de M&O- en ICT-kosten per jaar gespecificeerd. Dit zijn de kosten ten behoeve van de vijf activiteiten uit de eerste fase.

Tabel 2.4 Realisatiecijfers uitgesplitst naar M&O- en ICT-kosten (in mln euro en exclusief BTW)

	ICT-kosten				M&O-kosten		Totaal
	Digitaliseren P-Dossiers	Ontwikkeling Zelfbediening	Zelf-ICT investeringen	Overige	Ontwikkeling P&S doelgroep	Programma-management	
2004/2005	8	3	19	5	1	23	60
2006	3	4	8	5	0	5	25
2007	8	5	37	9	2	3	65
Totaal	20	12	64	19	4	32	150

Tabel 2.4 laat zien dat het merendeel van de gemaakte kosten (circa 75%) ICT gerelateerd is. Onder de ICT-investeringen vallen onder meer de initiële investeringen van P-Direkt en de investeringen bij de ministeries voor onder meer het realiseren van het zelfbedieningsportaal en het aansluiten op de salarisverwerking van FSC.

Wat zijn de baten tot nu toe?

Een interdepartementaal projectteam onder leiding van BZK heeft de HR-processen rijksbreed beschreven en vastgelegd in procesontwerpen. De **gestandaardiseerde HR-processen** vervangen de huidige uiteenlopende processen. De procesontwerpen vormen de basis van de zelfbedieningsapplicatie.

In 2007 heeft P-Direkt release I en II van de **zelfbedieningsapplicatie** opgeleverd. Daarmee is ongeveer 66% van de processen geautomatiseerd. De verwachting is dat de bouwactiviteiten in 2008 zijn afgerond. De ministeries zijn momenteel bezig om de applicatie te implementeren in hun eigen systeem en voeren de nieuwe werkwijze in hun organisatie door. Bij de ministeries Financiën en Verkeer en Waterstaat zijn de eerste processen in productie.

Box 1 Ervaringen zelfbediening

Het ministerie van BZK heeft door het gebruik van Emplaza circa zes jaar ervaring met zelfbediening. In Emplaza zijn onder meer de volgende processen geautomatiseerd: invoer persoonsgegevens, salarisstrook, verlof, reisdeclaraties, IKAP/Levensloop en verzuim en mobiliteit. In een recent uitgevoerd medewerkers tevredenheidsonderzoek (MTO, 2008) is ook gevraagd naar de bruikbaarheid en het gebruik van Emplaza. Aan het MTO hebben circa 80% van alle BZK-medewerkers meegedaan. Hieruit blijkt dat ongeveer 90% van de respondenten positief is over de bruikbaarheid van Emplaza. Verder blijkt dat circa 80% van de respondenten tevreden is over het automatisch afhandelen van reisdeclaraties in Emplaza. Uit gesprekken blijkt dat vanuit managers weerstand was voor zelfbediening. Managers hadden het idee dat zij door zelfbediening meer tijd kwijt zouden zijn aan HR-taken. Dit blijkt achteraf mee te vallen.

Bijna alle ministeries hebben de **personeelsdossiers** van hun medewerkers inmiddels geschoond, gedigitaliseerd en ontsloten in een Record Management Applicatie (RMA). Het ministerie van Justitie sluit in 2008 aan op de centrale RMA. De aansluiting van Buitenlandse Zaken (BZ) is uitgesteld tot 2009, omdat BZ nog niet beschikt over een portaal, dat nodig

is om de dossiers te kunnen ontsluiten voor medewerkers, managers en P&O-medewerkers.

Vijf ministeries⁵ (o.l.v. het ministerie van Justitie) zijn bezig met het inrichten van één gemeenschappelijk SAP HR-systeem voor de **personeelsadministratie**. Hierbij wordt aangesloten bij gestandaardiseerde processen en het zelfbedieningsportaal.

De **salarisverwerking** van 9 van de 12 ministeries verloopt via het FSC. De verwachting is dat de ministeries Buitenlandse Zaken, SZW en VWS op 1-1-2009 aansluiten op FSC.

Naast de inspanningen van de ministeries levert P-Direkt een belangrijke bijdrage aan de eerste fase. P-Direkt levert niet alleen de ICT- en processtandaarden, maar is ook de beheerorganisatie van de ICT-dienstverlening. Zij beheert bestaande dienstverleningssystemen, zoals Emplaza (zelfbediening), PerCC (personeelsregistratie), FSC (salarisverwerking) en RMA (digitaliseren personeelsdossiers).

Door onder meer het standaardiseren, digitaliseren, invoeren van zelfbediening en migreren naar SAP HR en SAP Payroll is er 368 fte uitgestroomd van de P&S-populatie van 1503 fte. De uitstroom van 368 fte is gelijk aan een structurele personeelsbesparing van circa € 25 mln per jaar. De 368 fte is gebaseerd op opgaven van de ministeries (zie bijlage 3). Uit de opgave blijken verschillen tussen de ministeries. De verschillen tussen de ministeries waren te verwachten, omdat in de nieuwe aanpak rekening is gehouden met de departementale verschillen. Eén van de belangrijkste pijlers uit de nieuwe aanpak is dat elk ministerie in eigen tempo de vijf activiteiten in eigen huis implementeert.

Om meer inzicht te krijgen in de verschillen tussen de ministeries is een “kwaliteitscheck” door de ministeries van Financiën, Justitie, VenW en BZK uitgevoerd. De verschillen tussen de ministeries zijn te verklaren door:

- Grote reorganisaties binnen een ministerie. Bij een aantal ministeries was het project P-Direkt een onderdeel van een grotere reorganisatie binnen een departement, zoals Spirit bij Financiën, Leeuwensprong bij BZK en Zeus bij VROM.
- Het gebruik van zelfbediening. Een aantal ministeries (waaronder BZK, FIN, VWS en VROM) beschikt over een zelfbedieningsapplicatie. Dit leidt tot een hogere uitstroom t.o.v. de ministeries die nog niet beschikken over zelfbediening.
- Het gehanteerde organisatiemodel. Sommige ministeries (waaronder VenW) hebben een centraal ingericht Shared Service Organisatie (SSO). Terwijl andere ministeries (waaronder Justitie en LNV) over decentrale SSO's beschikken. Gebleken is dat een centrale SSO tot hogere uitstroom leidt dan een decentrale SSO.
- Bijzondere omstandigheden. Justitie implementeert samen met een aantal ministeries één gemeenschappelijk SAP HR-systeem voor de personeelsadministratie en had veel achterstallig onderhoud. Hierdoor is er momenteel meer tijdelijk fte aanwezig dan er fte is uitgestroomd. BZ is momenteel bezig haar Oracle-applicatie te upgraden om de aansluiting met P-Direkt mogelijk te maken. De upgrade heeft één jaar vertraging opgelopen. Hoewel binnen BZ uitstroom is geweest, is tijdelijk extra capaciteit nodig om één jaar uitstel in te halen.

⁵ De ministeries zijn Financiën, Justitie, BZK (incl. 5 HCvS), VROM, en AZ.

De vier ministeries geven aan dat het uitgestroomde personeel een andere baan binnen het ministerie heeft gekregen of zelf een baan bij een ander ministerie heeft gevonden of zelf een baan buiten de Rijksdienst heeft gevonden of via natuurlijk verloop de dienst heeft verlaten. Op basis van gesprekken met ministeries blijken de verhoudingen respectievelijk ongeveer 40%, 20%, 15% en 25%. Hier is geen uitgebreid onderzoek naar gedaan. De verhoudingsgetallen zijn schattingen op basis van gesprekken met vier ministeries. Uit de gesprekken blijkt ook dat de “dreiging van P-Direkt” invloed heeft gehad op de uitstroom tot nu toe. Uit onzekerheid over de toekomstige situatie zijn mensen zelf gaan solliciteren.

2.4 Conclusies

- 1 De gemaakte kosten tot nu toe zijn ongeveer € 100 mln lager dan geraamd (zie tabel 2.5). De ramingen over de periode 2004-2005 hebben betrekking op de “oude” aanpak P-Direkt en de ramingen over de periode 2006-2007 op de nieuwe aanpak P-Direkt. Een verticale vergelijking geeft hierdoor meer inzicht in de achtergronden van de lagere kosten t.o.v. de ramingen.

Tabel 2.5 *Ramingen en realisaties (reële bedragen en in mln euro)*

	2004-2005	2006	2007	Totaal
Ramingen	138	53	60	251
Realisaties	60	26	64	150
Verschil	-78	-27	4	-101

- 2 De lagere kosten (t.o.v. de ramingen) in de periode 2004-2005 komen door het beëindigen van het IBM-contract. Hierdoor zijn niet alle kosten gemaakt. Ook zijn door het afgesloten prestatiecontract met IBM de ICT-kosten lager dan geraamd. Verder heeft de personele opbouw van P-Direkt niet plaatsgevonden, waardoor de M&O-kosten lager uitvielen.
- 3 In 2006 zijn de kosten lager dan geraamd, doordat de nadruk lag op het standaardiseren (c.q. harmoniseren en vereenvoudigen) van HR-processen en het digitaliseren van personeelsdossiers.
- 4 In 2007 zijn de kosten hoger dan geraamd, omdat de kosten uit 2006 zijn ingelopen door het automatiseren van de gestandaardiseerde HR-processen. Dit is overigens nog niet afgerond.
- 5 De baten tot nu toe zijn de geleverde prestaties en de uitstroom van het personeel.
- 6 Tot nu toe zijn de volgende prestaties geleverd met de ingezette middelen:
 - De HR-processen zijn gestandaardiseerd.
 - Bijna alle ministeries hebben hun personeelsdossiers gedigitaliseerd.

- 66% van deze processen zijn geautomatiseerd in een zelfbedieningsapplicatie.
 - Zes ministeries zijn bezig met de inrichting van één gemeenschappelijk SAP HR-systeem voor de personeelsadministratie.
 - Negen van de 12 ministeries zijn aangesloten op FSC.
- 7 Van de totale P&S-populatie van 1503 fte is circa 368 fte uitgestroomd. De uitstroom van de 368 fte levert een structurele personeelsbesparing van circa € 25 mln per jaar op. Deze uitstroom komt door een aantal factoren, te weten:
- De implementatie van de vijf activiteiten uit de eerste fase.
 - De grote reorganisaties binnen de ministeries, zoals Spirit bij Financiën, Leeuwensprong bij BZK en Zeus bij VROM.
 - De mate waarin zelfbediening is ingevoerd.
 - De mate van centralisatie van de administratieve HR-taken binnen een ministerie.
 - De dreiging van de komst van P-Direkt.

Hoofdstuk 3 **Deel II: Besluit tweede fase**

3.1 Basisgegevens

Voordat we overgaan tot het nul- en projectalternatief geven we eerst inzicht in de basisgegevens.

De basisgegevens hebben betrekking op de medewerkers die zich bezighouden met personeels- en salarisadministratie (hierna P&S-medewerkers genoemd) en de ICT-uitgaven van de ministeries. De basisgegevens zijn ontleend aan de KBA 2004 en KBA 2006.

In de basisgegevens zijn er 1503 fte's die zich met HR-administeries bezighouden. Daarnaast is uitgegaan van circa € 57 mln structurele ICT-uitgaven per jaar. Alle ministeries geven ongeveer € 22 mln uit aan onderhoud en beheer van hun ICT-systemen. Verder wordt ongeveer € 6 mln aan salarisverwerking besteed. De salarisverwerking van een aantal ministeries verloopt via het Facilitair Salariscentrum (FSC). De overige ministeries maken gebruik van het IPA-systeem. Bovendien is in de basisgegevens aangenomen dat alle ministeries ook zonder een SSC HRM zouden investeren in zelfbediening en gebruik maken van het staatscontract van het ministerie van Financiën. De structurele kosten hiervan zijn geraamd op ongeveer € 29 mln.

3.2 Nulalternatief: alleen eerste fase gaat door

Als de tweede fase niet doorgaat, dan wordt alleen de eerste fase geïmplementeerd. De gemaakte kosten en de gerealiseerde baten zijn in hoofdstuk 2 beschreven. Hier richten we ons op de nog te maken kosten en de nog te realiseren baten in de eerste fase.

M&O kosten P-Direkt

In de eerste fase wordt de backoffice van P-Direkt ingericht. Momenteel is er circa 40 fte werkzaam in de backoffice. Uiteindelijk zal er 75 fte⁶ werkzaam zijn. Voor de backoffice is uitgegaan van een gemiddeld salarisschaal van 10⁷. Verder nemen we aan dat de overheadcapaciteit voor de helft wordt ingevuld. Hiermee komt het aantal overhead fte op 20. Voor de overhead is uitgegaan een gemiddeld salarisschaal van 12⁸.

Voor de afronding van de eerste fase binnen P-Direkt zijn € 2 mln aan projectkosten geraamd. Deze projectkosten zijn bedoeld voor de opbouw van de dienstverlening en de organisatieopbouw.

ICT kosten P-Direkt

De integrale dienstverlening van P-Direkt is in 2009 klaar. De resterende ICT-investeringen voor de eerste fase (voor 2008) zijn circa € 34 mln⁹. De ICT-investeringen hebben betrekking op het transactieportaal, SAP HR / Payroll, CRMA, HRM-portaal en P&S-administratie. Daarna zijn geen initiële investeringen meer voorzien¹⁰. De structurele exploitatie, onderhoud en beheer kosten zijn gelijk aan ongeveer € 15 mln per jaar (IBM-ramingen, KBA 2006).

M&O kosten ministeries

De verwachting is dat de implementatie van de projectonderdelen van de eerste fase voor de ministeries doorlopen tot 2011. Op basis van ervaringen van de afgelopen twee jaar blijken de projectkosten ongeveer € 4 mln per jaar te zijn. Daarom is tot 2011 € 10 mln geraamd voor projectkosten bij de ministeries. Hierbij is rekening gehouden dat sommige ministeries de eerste fase eerder afronden dan andere ministeries. Van de € 10 mln is voor 2008, 2009 en 2010 respectievelijk € 5 mln, € 3 mln en € 2 mln geraamd. Deze kosten hebben betrekking op programmamanagement bij de ministeries. Verder verwachten we – gegeven het aantal tijdelijke krachten (circa 184 fte)- dat de kosten van het sociaal plan op Rijksniveau verwaarloosbaar klein zijn.

⁶ In de KBA 2006 werd uitgegaan van 100 fte in de backoffice. De beheertaken van de bestaande dienstverleningssystemen worden momenteel in de backoffice van P-Direkt uitgevoerd. Hiermee is ongeveer 40 fte mee bezig. Op basis van de huidige bezetting bij P-Direkt wordt uitgegaan van uiteindelijk 75 fte in de backoffice.

⁷ Gemiddeld salarisschaal 10 komt overeen met € 83.447 personeelskosten per fte. In de KBA 2006 werd nog uitgegaan van salarisschaal 7. Salarisschaal 10 is bepaald op basis van de huidige bezetting van de backoffice.

⁸ Gemiddeld salarisschaal 12 komt overeen met € 101.351 personeelskosten per fte. In de KBA 2006 werd nog uitgegaan van salarisschaal 7. Salarisschaal 12 is bepaald op basis van de huidige samenstelling van de overhead.

⁹ Gebaseerd op opgave van P-Direkt.

¹⁰ Aangenomen is dat nieuwe investeringen na 2009 kostendekken plaatsvinden en terugkomen in de exploitatiekosten van P-Direkt.

ICT kosten ministeries

De verwachting is dat de ICT kosten van de ministeries doorlopen tot 2011. In totaal is een bedrag van € 24 mln geraamd tot 2011. Voor het ramen van deze ICT-kosten is gebruik gemaakt van de realisatiecijfers, informatie van P-Direkt en de ministeries over hun implementatietraject en expertmatige schattingen. Op basis hiervan verwachten we dat de helft van de ministeries in 2009 de implementatie van de eerste fase heeft afgerond. Daarom is € 12 mln in 2008, € 6 mln in 2009 en € 6 mln in 2010 geraamd. Deze ICT-kosten hebben betrekking op de resterende uitgaven aan de vijf activiteiten. De meeste middelen zullen besteed worden aan het aansluiten op de ICT-dienstverlening van P-Direkt en het digitaliseren van P-Dossiers.

Lagere personeelsuitgaven

In 2006 werd op basis van expertmatige schattingen verondersteld dat de personeelsbesparing na voltooiing van de eerste fase gelijk zou zijn aan circa 35%¹¹ t.o.v. de basisgegevens. Hierbij werd uitgegaan van een autonome ontwikkeling en een direct effect van de implementatie van de eerste fase. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat ongeveer 25% van de personeelsbesparing (368 fte) al is gerealiseerd. We hebben geen indicatie gevonden om de expertmatige schatting aan te passen. Dit betekent dat ongeveer 10% nog in de eerste fase wordt gerealiseerd. Het gaat hier om ongeveer 135 fte. Wanneer we uitgaan van een salarisschaal 7, dan is personeelsbesparing gelijk aan circa € 18 mln per jaar.

Lagere ICT-uitgaven

In 2006 werd op basis van expertmatige schattingen verondersteld dat de ICT-besparing na voltooiing van de eerste fase gelijk zou zijn aan circa 25% t.o.v. de basisgegevens. Op basis van de huidige stand blijkt dat als de eerste fase is afgerond, dan vervallen de kosten van salarisverwerking en de toekomstige investeringen in zelfbediening bij de ministeries. Zij betalen daarvoor in de plaats tarieven aan P-Direkt.

De lagere ICT-uitgaven op de ministeries ontstaan doordat alle ministeries aansluiten op FSC, gezamenlijk investeren in zelfbediening en het beheer daarvan overdragen aan P-Direkt. Hierdoor kunnen de volgende toekomstige kosten van de systemen vervallen:

- Het IPA-systeem (voor de salarisverwerking), omdat gebruik wordt gemaakt van de SAP Payroll.
- De decentrale RMA (voor digitaliseren p-dossiers), omdat gebruik wordt gemaakt van de centrale RMA.
- Emplaza (voor zelfbediening), omdat gebruik wordt gemaakt van het SAP-portaal.
- PerCC (voor personeelsregistratie), omdat gebruik wordt gemaakt van SAP HR.

Dit betekent dat de structurele kosten van circa € 6 mln (voor salarisverwerking) en circa € 29 mln (voor zelfbediening) komen te vervallen en hiervoor in de plaats komt circa € 15 mln

¹¹ Dit is een aanname uit de KBA 2006.

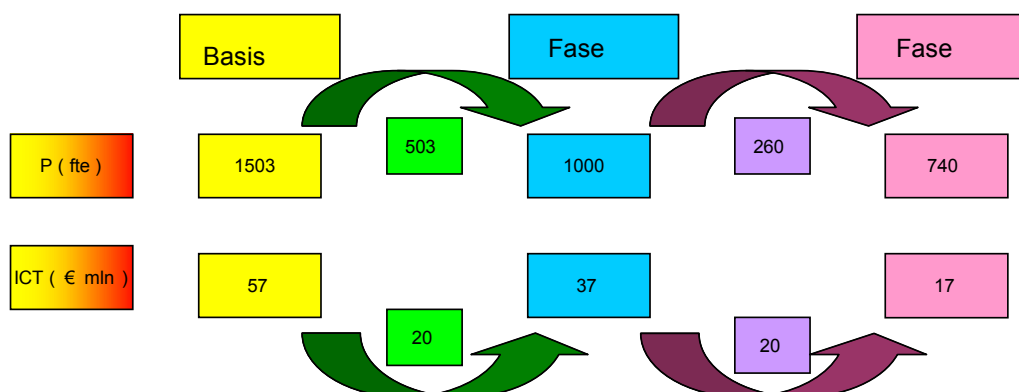
structurele kosten van P-Direkt. Dit komt neer op een ICT-besparing van ongeveer 35% (circa € 20 mln) t.o.v. de basisgegevens. De ICT-kosten bestaan dan nog uit de tarieven van P-Direkt en de onderhoud en beheerkosten bij de ministeries. De verwachting is dat de onderhoud en beheerkosten van de ministeries in fase 1 niet kunnen vervallen, omdat deze nog deel uitmaken van de integrale bedrijfsvoeringssystemen.

3.3 Projectalternatief: eerste en tweede fase gaan door

In het projectalternatief gaan de eerste en de tweede fase door. Een beschrijving van fase 1 en fase 2 is gegeven in hoofdstuk 2. De gevolgen van fase 1 is in paragraaf 3.2 weergegeven. In deze paragraaf wordt een totaalbeeld geschetst als beide fasen doorgaan.

De gevolgen van de implementatie van fase 1 en fase 2 op personeel en ICT is in figuur 3.1 weergegeven. In de figuur is het personeel in aantal fte weergegeven en de ICT in structurele kosten per jaar.

Figuur 3.1 Personeelsverloop en ICT-besparingen



Zoals in paragraaf 3.1 aangegeven is in de “basis” uitgegaan van 1503 fte en € 57 mln structurele ICT-kosten. De structurele ICT-kosten bestaan uit € 6 mln salarisverwerking, €29 mln zelfbediening en € 22 mln onderhoud en beheer.

Als fase 1 en fase 2 worden geïmplementeerd, dan is de verwachting dat het aantal fte dat zich nog met administratie HR-taken bezighoudt gelijk is aan 740. Hiervan is 440 fte werk-

zaam bij P-Direkt en 300 fte voeren achterblijvende en nieuwe taken bij de ministeries uit. In de eerste fase wordt de backoffice (75 fte) en de helft van de overheadcapaciteit (20 fte) gerealiseerd. In de tweede fase wordt de frontoffice (325 fte) en de andere helft van de overheadcapaciteit (20 fte) gerealiseerd. De totale personeelsbesparing is dan gelijk aan ongeveer 763 fte. De verwachting is dat 503 fte (van de 763 fte) na afronding van de eerste fase wordt gerealiseerd en 260 fte (van 763 fte) na afronding van de tweede fase.

Verder is de verwachting dat alle toekomstige ICT-uitgaven door P-Direkt worden gedaan. Dit betekent een structurele ICT-besparing van ongeveer € 45 mln per jaar. De verwachting is dat ongeveer € 20 mln (van de € 45 mln) per jaar in de eerste fase wordt gerealiseerd doordat alle ministeries overstappen op het salarisverwerkingssysteem van FSC (is onderdeel van P-Direkt) en dat toekomstige kosten van zelfbediening door P-Direkt worden gedaan. In de tweede fase wordt een ICT-besparing van € 20 mln per jaar verwacht. Dit komt door:

- Het vervallen van de ICT-systemen bij de ministeries (circa 18 mln per jaar).
- Het doelmatig inkopen van P-Direkt (circa € 3 mln per jaar).
- Extra kosten voor de gegevensintegratie (circa € 1 mln per jaar)

De kosten en baten van de tweede fase zijn in paragraaf 3.4 verder toegelicht.

3.4 Kosten en baten tweede fase

Bij de KBA van de tweede fase hanteren we de volgende uitgangspunten:

- Volgens de huidige spelregels dient een discontovoet van 5,5% te worden gehanteerd. De 5,5% bestaat uit een reële discontovoet van 2,5% en een risico-opslag van 3%. In de risicoparagraaf (hoofdstuk 4) is conform het risicowaarderingsrapport (2003) een gevoeligheidsanalyse met +1,5% en -1,5% uitgevoerd.
- We gaan uit van een looptijd van 11 jaar (2008 t/m 2018) en een prijspeil 2008. Net als in 2006 is in gesprek met P-Direkt en enkele directeuren FEZ uitgegaan van een vervangingsvraag na 2018.
- Alle kosten en baten worden in termen van netto contante waarde (exclusief BTW) gepresenteerd¹². In een KBA wordt BTW niet meegenomen, omdat dit een betaling is aan een bedrijf en ook een ontvangst is voor de overheid. Het netto-effect is nul.

¹² Netto contante waarde wil zeggen de contante waarde van het projectalternatief minus de contante waarde van het nulalternatief. Feitelijk komt het erop neer dat alleen de effecten van de tweede fase worden gepresenteerd, omdat de eerste fase in het project- en nulalternatief gelijk is.

De afweging van de kosten die nu moet worden gemaakt en baten die in de toekomst optreden, speelt een belangrijke rol bij investeringsbeslissingen. Om de in de tijd verspreide kosten en baten met elkaar te vergelijken wordt een discontovoet gebruikt. Een discontovoet is eigenlijk niets anders dan een rentepercentage. De discontovoet geeft het verschil in waarde tussen een euro nu en een euro in de toekomst. Om de totale waarde van de in de tijd verspreide opbrengsten (of kosten) te bepalen, worden zij herleid naar één basisjaar door te verdisconteren met een rentepercentage. Dit wordt ook wel contant maken genoemd. De netto contante waarde (van kosten en opbrengsten) is de belangrijkste maatstaf voor de beoordeling van projecten.

Conform de beschrijving van de kosten en baten van het project in paragraaf 2.2 worden de verschillende posten hieronder toegelicht.

M&O kosten P-Direkt

In de tweede fase wordt de frontoffice van P-Direkt ingericht. De frontoffice bestaat uit 325 fte en wordt geleidelijk opgebouwd. De opbouw van de frontoffice start in 2008 en loopt door tot 2012¹³. We nemen aan dat in 2012 sprake is van een volledige bezetting. Tegelijkertijd met de opbouw van de frontoffice vindt de opbouw van de overheadcapaciteit plaats. Voor de frontoffice gaan we uit van een gemiddelde salarisschaal van 7 en voor de overheadcapaciteit een gemiddelde salarisschaal van 12. Vanaf 2012 zijn de structurele kosten gelijk aan ongeveer € 24 mln. In termen van NCW is dit gelijk aan € 148 mln.

Daarnaast is € 3 mln (NCW, prijspeil 2008) tot 2012 geraamd om de veranderopgave (c.q. opbouw frontoffice) te realiseren. Dit is om de transitie mogelijk te maken.

ICT kosten P-Direkt

In de tweede fase vinden geen extra ICT-investeringen meer plaats. De ICT-investeringen zijn gepland in de eerste fase. Dit is van belang om de integrale ICT-dienstverlening te kunnen leveren.

M&O kosten ministeries

In de tweede fase zal naar verwachting ongeveer 260 fte uitstromen. Gelet op de ervaringen uit de eerste fase en het aantal tijdelijke krachten nemen we aan dat de helft op eigen kracht uitstroomt. Voor de andere helft, die niet van werk naar werk begeleid kan worden, worden extra kosten gemaakt. P-Direkt verwacht gegeven de uitstroom tot nu toe een tekort aan gekwalificeerd personeel in de toekomst. Zij verwacht geen kosten van het sociaal plan, maar andersoortige kosten. Deze zijn in de risicoparagraaf weergegeven. We hebben

¹³ In de KBA 2006 werd uitgegaan van het in één keer realiseren van de frontoffice. Op basis van de goede ervaringen met de opbouw van de backoffice in de eerste fase wordt de frontoffice geleidelijk opgebouwd. Hierdoor wordt het project ook in de tweede fase beheersbaar. Het gevolg hiervan is dat de personeelsbesparingen ook geleidelijk en later in de tijd optreden.

vanuit oogpunt van behoedzaamheid rekening gehouden met kosten van het sociaal plan, omdat het Rijk wellicht te maken kan krijgen met een groep die moeilijk te herplaatsen is.

De totale kosten van het sociaal plan voor de 130 fte zijn geraamd op ongeveer € 27 mln. Het merendeel van de kosten bestaat uit het ramen van afvloeiingskosten (ongeveer € 20 mln). Hierbij is ervan uitgegaan dat de loonkosten (circa € 42.000) 5 jaar worden uitbetaald (80% in het eerste jaar en daarna 70%). De overige kosten (ongeveer 10 mln) bestaan uit kosten van herplaatsen. In termen van NCW zijn de kosten van het sociaal plan gelijk aan € 19 mln (prijsspeil 2008).

ICT kosten ministeries

In de tweede fase zijn extra kosten geraamd om de gegevensintegratie volledig geautomatiseerd plaats te laten vinden. In fase 1 zijn al aansluitkosten geraamd, waarbij is uitgegaan van een centrale datawarehouse (ook wel centrale landschap genoemd), dat gegevens teruggeeft aan alle overige applicaties op het ministerie. In fase 2 gaat het om extra kosten voor twee ministeries (Financiën en VenW) die hun huidige geïntegreerde administratieve- en bedrijfsvoeringssystemen doelmatig hebben ingericht. Het aansluiten op een centraal landschap zou kunnen leiden tot informatieverlies of extra inspanning om integrale managementinformatie te verkrijgen. Een manier om de gegevensintegratie geautomatiseerd te laten verlopen, kan voor deze ministeries door het uitwisselen van gegevens via koppelingen (ook wel interfaces genoemd) tussen departementspecifieke applicaties en de datawarehouse van P-Direkt. Deze oplossing brengt extra kosten met zich mee. De éénmalige investeringskosten zijn op basis van expertmatige inschatting door de ontwikkelafdeling van P-Direkt circa € 4 mln à € 6 mln. We zijn in de KBA uitgegaan van € 5 mln éénmalige investeringskosten. De structurele kosten zijn ongeveer € 1 mln per jaar (17% van de éénmalige investeringskosten). In termen van de NCW is dit gelijk aan circa € 11 mln.

Lagere personeelsuitgaven

Door de realisatie van één contactcenter en één HR-administratie wordt extra personeelsbesparing van ongeveer 260 fte t.o.v. de eerste fase verwacht. Bij de Rijksdienst zijn dan 740 fte werkzaam op het gebied van personeels- en salarisadministratie (440 fte bij P-Direkt en 300 fte bij de ministeries). De 740 fte zijn gebaseerd op de KBA 2006. Momenteel wordt door zes ministeries gewerkt aan een zogenaamde "Pre-Direkt". Op basis hiervan kan een beeld worden gegeven van de omvang van de toekomstige P-Direkt formatie. Het beeld wordt bepaald aan de hand van de gestandaardiseerde HR-processen en is nog niet compleet. In de risicoparagraaf wordt hierop ingegaan.

In de tweede fase ontstaat een personeelsbesparing van 260 fte. Wanneer we uitgaan van een gemiddelde salarisschaal van 7, dan is de NCW gelijk aan € 110 mln (prijsspeil 2008).

Lagere ICT-uitgaven

Door het realiseren van één gemeenschappelijke HR-administratie, waarbij de gegevensintegratie volledig geautomatiseerd plaatsvindt, wordt verwacht dat de kosten van onderhoud en beheer bij de ministeries kunnen vervallen. Verwacht wordt dat als voor de ministeries Financiën en VenW de gegevensintegratie via koppelingen verloopt, dan niet alle kosten kunnen vervallen. De verwachting is dat ongeveer de helft van de kosten bij de ministeries Financiën en VenW blijft bestaan. P-Direkt geeft aan dat het uitwisselen van gegevens via koppelingen geen eindoplossing hoeft te zijn. In de nabije toekomst zal P-Direkt samen met de ministeries Financiën en VenW zoeken naar slimme ICT-oplossingen voor de gegevensintegratie, waarbij de kosten van onderhoud en beheer geminimaliseerd kunnen worden.

Eén gemeenschappelijk HR-administratie, waarbij de gegevensintegratie geautomatiseerd plaatsvindt, levert een structurele besparing op van circa € 18 mln. In termen van NCW is dit gelijk aan circa € 116 mln. We hebben overigens geen onderzoek gedaan naar de administratieve systemen en de bedrijfsvoeringssystemen bij de ministeries. In de risicoparaagraaf laten we zien wat er gebeurt als de verwachting niet uitkomt en de onderhoud en beheerkosten bij Financiën en VenW wel volledig kunnen vervallen.

Daarnaast verwacht P-Direkt een doelmatigheidswinst door doelmatig inkopen van ICT-diensten op de markt. Het gaat hier om de aanbesteding van het onderhoud en beheer. P-Direkt houdt rekening met een daling van de structurele ICT-kosten met ongeveer € 3 mln t.o.v. de IBM-ramingen. In termen van NCW levert dit een besparing op van € 23 mln. Dit zal ten goede komen aan de ministeries. Zij zien de tarieven van P-Direkt dalen.

3.5 Resultaten tweede fase

Tabel 3.1 KBA tabel (in mln euro, NCW, prijspeil 2008)

Totale kosten	NCW	Fysieke eenheden
Kosten M&O P-Direkt	-151	325 fte frontoffice + 20 fte overhead
Kosten ICT P-Direkt	-	
Kosten M&O ministeries	-19	Kosten sociaal plan 130 fte
Kosten ICT ministeries	-11	Gegevensintegratie via koppelingen
Totale baten		
Personeelsbesparing ministeries	110	260 fte
ICT-besparingen ministeries	116	Vervallen van onderhoud en beheer bij 12 ministeries
ICT-besparing P-Direkt	23	3% doelmatig inkoop
KBA-saldo (baten-kosten)	67	
Baten/kosten-verhouding	1,42	

Uit tabel 3.1 blijkt het KBA-saldo van de tweede fase gelijk aan circa € 67 mln. Dit duidt er op dat het realiseren van één HR-contactcenter en één HR-administratie meerwaarde voor de Rijksdienst oplevert. In bijlage 5 is een aansluittabel van de berekeningen van de NCW opgenomen. Hierin zijn de kasstromen van de kosten en baten meerjarig weergegeven.

De totale kosten zijn gelijk aan circa € 181 mln. Deze kosten hebben betrekking op:

- De personeelskosten van P-Direkt. Deze kosten bestaan uit de inrichting van de backoffice, het vormgeven van de transitie en de overheadcapaciteit.
- De kosten van sociaal plan bij de ministeries. Het gaat hier om de afvloeiingskosten en de kosten van herplaatsen van personeel dat niet overgaat naar P-Direkt en ook niet achterblijft bij het ministerie om administratieve HR-taken uit te voeren.
- De kosten van gegevensintegratie via koppelingen.

De totale baten zijn gelijk aan circa € 249 mln. Deze baten hebben betrekking op:

- De personeelsbesparing bij de ministeries door het overhevelen van taken (inclusief personeel) naar het HR-contactcenter en de HR-administratie bij P-Direkt.
- De ICT-besparing bij de ministeries door het vervallen van onderhoud en beheer.
- De ICT-besparing bij P-Direkt door doelmatig inkopen op markt, waardoor de onderhoud en beheerkosten kunnen dalen.

3.6 Risicoparagraaf

In deze risicoparagraaf gaan we in op de risico's en onzekerheden van het project en laten we zien wat de gevolgen hiervan zijn voor de uitkomsten van de KBA van de tweede fase. Hieronder besteden we aandacht aan de hoogte van de discontovoet, de personeelsbesparingen, de ICT-besparingen, de kosten van het sociaal plan en de ICT-kosten.

Discontovoet

Volgens het Kabinetbesluit over risicowaardering dient voor publieke investeringsprojecten een reële discontovoet van 2,5% gehanteerd te worden plus een risico-opslag van 3%. Hiermee komt de te hanteren discontovoet uit op 5,5%. Over deze discontovoet dient in ieder geval een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd te worden met +1,5% en -1,5%.

Wanneer een discontovoet van 4% wordt gehanteerd, dan stijgt het KBA-saldo van de tweede fase van circa € 67 mln naar circa € 73 mln euro. Bij een discontovoet van 7% daalt het KBA-saldo van circa € 67 mln naar circa € 61 mln.

Personeelsbesparing

In de tweede fase wordt ervan uitgegaan dat er van de 1000 fte 260 fte uitstroomt. Hierbij is uitgegaan van 440 fte bij P-Direkt en 300 fte bij de ministeries voor achterblijvende taken.

Op basis van ervaringen uit de eerste fase blijkt dat de gestandaardiseerde processen naar alle waarschijnlijkheid volledig geautomatiseerd kunnen worden in de zelfbedieningsapplicatie. Dit betekent dat het aantal fte's voor achterblijvende (en nieuwe taken) lager zal zijn dan de 300 fte. Immers het aantal achterblijvende fte's is afhankelijk van de mate van zelfbediening. We nemen aan dat het aantal achterblijvende taken zal dalen met ongeveer 100 fte. De daling is gebaseerd op basis van benchmarkgegevens van de voorlopige cijfers van de vijf PerCC ministeries, die gezamenlijk een zogenaamde "Pre-Direkt" vormen. Wanneer dit als norm wordt gehanteerd voor de Rijksdienst dan is het aantal achterblijvende fte gelijk aan ongeveer 200 fte.

Wanneer het aantal achterblijvende fte daalt van 300 naar 200, dan stijgt het KBA-saldo van circa € 67 mln naar circa € 103 mln. Hierbij zij opgemerkt dat als het aantal achterblijvende fte daalt van 300 naar 200, dan de kosten van het sociaal plan zullen stijgen. Dit is in de rendementsberekeningen meegenomen. Als deze verwachting niet zou uitkomen en er 100 fte meer achter zou blijven dan de 300 fte, dan daalt het KBA-saldo van circa € 67 mln naar circa € 31 mln. Het aantal achterblijvende fte kan stijgen als de gestandaardiseerde processen niet geautomatiseerd kunnen worden in een zelfbedieningsapplicatie.

Doordat de processen gestandaardiseerd en geautomatiseerd zijn in de zelfbedieningsapplicatie is de verwachting dat het aantal benodigde fte voor P-Direkt 100 fte lager zal zijn dan de 440 fte. Dit blijkt ook uit de voorlopige cijfers van de vorming van "Pre-Direkt". De automatisering heeft in samenspraak met de eindgebruikers plaatsgevonden. Bovendien beschikt de zelfbedieningsapplicatie over een goede helpfunctie. Dit betekent dat er minder eerste lijn medewerkers in het contactcenter nodig zijn. We schatten dit op basis van gesprekken met P-Direkt en de ministeries die zich met de automatisering bezig houden en de vormingen van "Pre-Direkt" in op ongeveer 100 fte.

Wanneer het aantal fte bij P-Direkt daalt van 440 naar 340, dan stijgt het KBA-saldo van circa € 67 mln naar circa € 106 mln. Ook hier zullen de kosten van het sociaal plan toenemen. Als deze verwachting niet zou uitkomen en er bij P-Direkt 100 fte meer nodig is dan de 440 fte, dan daalt het KBA-saldo van circa € 67 mln naar circa € 28 mln. Het aantal fte bij P-Direkt kan toenemen als het aantal vragen van managers en medewerkers toeneemt en deze vragen niet door de ingebouwde helpfunctie beantwoord kunnen worden.

ICT-besparing

In de KBA is verondersteld dat de helft van de onderhoud en beheer kosten bij de ministeries van Financiën en VenW vervallen als geïnvesteerd wordt volgens het scenario van interfaces t.b.v. de gegevensintegratie. Als blijkt dat alle onderhoud en beheerkosten volledig kunnen vervallen, dan stijgt het KBA-saldo van circa € 67 mln naar circa € 95 mln.

ICT-kosten

P-Direkt gaat ervan uit dat de ICT-aanbesteding van het onderhoud en beheer een structurele besparing oplevert van ongeveer € 3 mln. Wanneer € 1,5 mln meer of minder wordt gerealiseerd, dan stijgt of daalt het KBA-saldo van circa € 67 mln naar circa € 78 mln of circa € 56 mln.

Kosten sociaal plan

Van de helft van het overtollig personeel van 260 fte zijn kosten van sociaal plan berekend. Wanneer rekening gehouden wordt met de ingezette trend van uitstroom van P&S-medewerkers is het voorstelbaar dat er straks sprake kan zijn van een tekort aan personeel. Dit betekent dat de kosten van het sociaal plan niet gemaakt hoeven te worden. Daarnaast zal extra geïnvesteerd worden in de bestaande en nieuwe P&S-medewerkers. We schatten deze extra kosten op ongeveer € 5 mln (€ 12.500 * 400 fte). Het gaat hier om extra kosten voor begeleiding, training en opleiding.

Wanneer rekening wordt gehouden met de stijgende uitstroom van P&S-medewerkers en extra kosten voor begeleiding, training en opleiding, dan stijgt het KBA-saldo van circa € 67 mln naar € 93 mln.

Vertragingsvariant

Op verzoek van de review board is ook een vertragingsvariant van 2 jaar uitgerekend. Volgens de review board leert de ervaring dat overheidsprojecten vertraging oplopen. Als de tweede fase twee jaar vertraging oploopt dan daalt het KBA-saldo van circa € 67 mln naar circa € 49 mln.

Scenario's

In het rekenkameronderzoek "Aanbesteding ICT-component P-Direkt" (2007) werd geconstateerd dat in de KBA een gevoeligheidsanalyse over het variëren van meerdere aannames tegelijkertijd werd gemist. Daarom zijn hieronder verschillende scenario's weergegeven.

Worst case

Wanneer de personeelsbesparing, de ICT-kosten en de planning "tegenvallen", dan daalt het KBA-saldo van circa € 67 mln naar circa € 25 mln negatief.

Best case

Wanneer de personeelsbesparing, de ICT-kosten en de kosten van sociaal plan "meevallen", dan stijgt het KBA-saldo van circa € 67 mln euro naar circa € 169 mln.

Gemengde case

Wanneer de planning en de ICT-kosten “tegvallen” en de personeelsbesparing en de kosten van sociaal plan “meevallen”, dan stijgt het KBA-saldo van circa € 67 mln naar circa € 95 mln.

Resumerend: Bij enkelvoudige gebeurtenissen blijft het KBA-saldo van de tweede fase positief. Het KBA-saldo van de tweede fase kan afhankelijk van simultane onzekere gebeurtenissen variëren tussen circa - € 25 mln en circa € 169 mln.

3.7 Conclusies

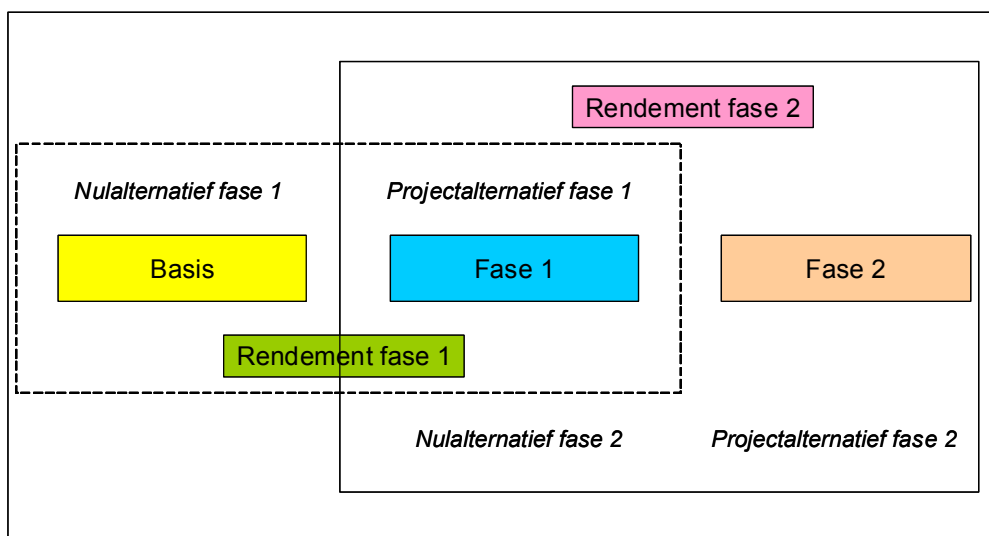
- 1 Het KBA-saldo van de tweede fase is gelijk aan circa € 67 mln. Dit duidt er op dat het realiseren van één HR-contactcenter en één HR-administratie meerwaarde voor de Rijksdienst oplevert.
- 2 Het positieve KBA-saldo wordt bepaald door:
 - De uitstroom van circa 260 fte bij de ministeries na afronding van de tweede fase.
 - Het vervallen van de kosten van onderhoud en beheer van de ICT-systemen bij de ministeries.
 - Het doelmatig inkopen van ICT-diensten op de markt door P-Direkt.
- 3 Er bestaat onzekerheid over het aantal fte bij P-Direkt en de ministeries, het kunnen vervallen van de onderhoud en beheerkosten bij een tweetal ministeries, de verwachte ICT-besparing door doelmatig inkopen door P-Direkt en de kosten van het sociaal plan. Over deze onzekerheden die zowel positief als negatief kunnen zijn, zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd.
- 4 Uit de uitgevoerde gevoeligheidsanalyses blijkt, dat bij enkelvoudige gebeurtenissen het KBA-saldo positief blijft. Bij simultane onzekere gebeurtenissen het KBA-saldo kan variëren tussen -€ 25 mln en € 169 mln. Een KBA-saldo van -€ 25 mln ontstaat bij alleen negatieve onzekere gebeurtenissen. Een KBA-saldo van € 169 mln ontstaat bij alleen positieve onzekere gebeurtenissen.
- 5 Geconcludeerd kan worden dat de uitkomsten van de tweede fase naar verwachting positief zijn, maar als alles tegenzit negatief kunnen zijn.

Hoofdstuk 4 **Deel III: Vergelijking**

4.1 Uitgangspunten

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de KBA 2008 vergeleken met de uitkomsten uit de KBA 2006. Om de vergelijking mogelijk te maken, zijn dezelfde uitgangspunten gehanteerd voor het berekenen van het KBA-saldo. Hierbij zijn bij de vergelijking de uitgangspunten uit de KBA 2006 leidend. Het KBA-saldo van de eerste en de tweede fase is berekend tegen een discontovoet van 4% en prijspeil 2006. De berekeningswijze van het KBA-saldo van de tweede fase is in hoofdstuk 3 weergegeven. Het KBA-saldo van de eerste fase is apart berekend. Hierbij is gebruik gemaakt van onderstaand denkkader (zie figuur 4.1).

Figuur 4.1 Denkkader projectbeschrijving



Het KBA-saldo van fase 1 is berekend door de projectonderdelen van fase 1 te vergelijken met de basisgegevens. De basisgegevens geven het nulalternatief (uit 2004) weer. De projectonderdelen uit fase 1 zijn hier tegen afzet en zijn deels gerealiseerd. In een KBA worden de gemaakte kosten vaak als sunk costs¹⁴ aangemerkt. Dit is hier niet gebeurd. Omdat BZK de Kamer wil informeren over de voortgang van het project, is voor fase 1 uitgegaan van

¹⁴ Sunk costs zijn kosten die in het verleden zijn gemaakt en waarvan de middelen niet meer alternatief aanwendbaar zijn.

het nulalternatief uit 2004 en zijn de gemaakte kosten en opbrengsten tot nu inzichtelijk gemaakt.

De effecten van de verschillende fasen zijn eerder in de vorige hoofdstukken beschreven. Daarom presenteren we in paragraaf 4.2 de resultaten van de KBA 2008 op basis van de uitgangspunten uit de KBA 2006.

4.2 Resultaten KBA 2008

Tabel 4.1 KBA tabel (in mln euro, NCW, prijspeil 2006)

Totale kosten	Fase 1		Fase 2
	Realisatie	Nog te realiseren	Nog te realiseren
Kosten M&O P-Direkt	-32	-66	-157
Kosten ICT P-Direkt	-50	-164	-
Kosten M&O ministeries	-21	-9	-20
Kosten ICT ministeries	-47	-22	-11
Totale baten			
Personeelsbesparing ministeries	252	66	115
ICT-besparingen ministeries	-	303	121
ICT-besparing P-Direkt			23
KBA-saldo (baten-kosten)	102	107	71
baten/kosten-verhouding	1,68	1,41	1,43

In tabel 4.1 zijn de resultaten van fase 1 uitgesplitst naar realisatie en nog te realiseren. **Let op:** het KBA-saldo van de tweede fase uit tabel 4.1 is niet gelijk aan het KBA-saldo van de tweede fase uit tabel 3.1. Het verschil komt door de hoogte van de discontovoet (4% i.p.v. 5,5%) en het prijspeil (2006 i.p.v. 2008).

Wanneer uitgegaan wordt van de uitgangspunten uit de KBA 2006 en van het denkkader, dan blijkt het KBA-saldo van de eerste fase en de tweede fase gelijk aan circa € 280 mln (zie tabel 4.1). Ongeveer € 102 mln is al gerealiseerd in fase 1. De structurele netto uitstroom van 368 fte is toegerekend aan de gemaakte kosten in de periode 2004 t/m 2007. De personeelsbesparing van circa € 252 mln is dus de contante waarde over de periode 2004 t/m 2018. Volgens de OEI-spelregels moeten de baten toegerekend worden aan de periode waarop de kosten betrekking op hebben, omdat anders de baten in de volgende periode worden overschat. Ongeveer € 107 mln wordt nog gerealiseerd in fase 1. Ongeveer € 71 mln wordt nog in fase 2 gerealiseerd.

4.3 Vergelijking KBA 2008 en KBA 2006

Tabel 4.2 *Vergelijken KBA 2006 en KBA 2008 (in mln euro, NCW, prijspeil 2006)*

	KBA 2008	KBA 2006
Fase 1: gerealiseerd	102	-51
Fase 1: nog te realiseren	107	229
Fase 2: nog te realiseren	71	144
Totaal	280	322

Tabel 4.2 laat de KBA-saldo's van de eerste en de tweede fase zien van de KBA 2006 en de KBA 2008. In de KBA 2006 werd het nog te realiseren KBA-saldo van de eerste fase berekend op ongeveer € 229 mln en van de tweede fase op ongeveer € 144 mln. De gemaakte kosten over de periode 2004 en 2005 waren gelijk aan € 51 mln euro. Het totale KBA-saldo zou uitkomen op ongeveer € 322 mln.

Wanneer de KBA-saldo's van de KBA 2008 vergeleken worden met de uitkomsten van de KBA 2006 op basis van de uitgangspunten uit de KBA 2006, dan blijkt een verschil van circa € 42 mln. Het verschil wordt veroorzaakt door het verwerken van de realisatiecijfers in de KBA 2008 en het aanpassen een aantal aannames uit de KBA 2006. In bijlage 4 is een was wordt tabel omgenomen om de verschillen tussen de KBA 2006 en de KBA 2008 weer te geven. Hieronder is een samenvatting weergegeven.

In de KBA 2008 zijn (t.o.v. de KBA 2006) voor de eerste fase de volgende aanpassingen gedaan:

- Extra projectkosten voor de transitie bij de ministeries en P-Direkt.
- Hogere personeelskosten bij P-Direkt.
- Extra aansluitkosten bij de ministeries.
- Extra ICT-besparing bij de ministeries.

In de KBA 2008 zijn (t.o.v. de KBA 2006) voor de tweede fase de volgende aanpassingen gedaan:

- Gefaseerde opbouw van de HR-contactcenter.
- Extra projectkosten voor de transitie bij P-Direkt.
- Hogere personeelskosten bij P-Direkt.
- Extra ICT-kosten voor de gegevensintegratie.
- Extra ICT-besparing door doelmatig inkopen door P-Direkt.
- Lagere ICT-besparingen bij de ministeries.

Bijlagen

Bijlage 1 Geraadpleegde stukken

Algemene Rekenkamer (2007), *Aanbesteding ICT-component P-Direkt*, Den Haag.

Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000), *Evaluatie van infrastructuurprojecten: leidraad voor kosten-batenanalyse*, SDU, Den Haag

Internet Spiegel (2008), *medewerkeronderzoek ministerie van BZK*, BZK, Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), *Lessons Learned*, Tweede Kamer 2005-2006, 30146, nr. 14, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ministerie van Financiën (2006), *Onderzoek Contractrelatie P-Direkt*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), *Voortgangsrapportage P-Direkt juli 2007*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), *Naar een doelmatige salaris- en personeelsadministratie: nieuwe aanpak voor P-Direkt*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), *Kosten-batenanalyse Aanpak P-Direkt*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), *Kosten-batenanalyse Shared Service Center HRM Personeelsregistratie & Salarisadministratie*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), *Kabinetsbesluit tot oprichting van een Shared Service Center HRM voor personeelsregistratie en salarisadministratie*, Den Haag.

Ministerie van Financiën (2008), *Handleiding Overheidstarieven*, Den Haag.

Ministerie van Financiën en Centraal Planbureau (2003), *Risicowaardering bij publieke investeringsprojecten*, Den Haag.

P-Direkt (2008), *P-Direkt: nu en in de toekomst: op weg naar een Shared Service Center HRM voor het Rijk (Conceptversie)*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

P-Direkt (2007), *Organisatie- en formatieplan van P-Direkt voor 2008*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Bijlage 2 Historie op hoofdlijnen

2001	Het rapport van de Commissie Van Rijn met als onderwerp de arbeidsmarkt van de collectieve sector: Hiermee is het vraagstuk van kwalitatief hoogwaardig HRM op de politieke agenda gezet.
Mei 2001	Het kabinetsstandpunt 'Meesters van de Wedde' waarin stond dat kwaliteits- en doelmatigheidsverbeteringen mogelijk waren ten aanzien van de huidige salarisverwerking door schaalvoordelen, concentratie van kennis en invoering van ICT. De veroudering van het salarissysteem IPA en de noodzaak tot vervanging als ook de veroudering en de hoge onderhouds- en beheerkosten van enkele departementale personele systemen.
Okt. 2001	Het IBO-rapport 'Rijk met Personeel' dat betrekking had op de effectiviteit van personeelsmanagement in de Rijksdienst. De conclusie van dit rapport was dat de rol van het management inzake HRM-beleid moest worden versterkt. Lijnmanagers waren niet tevreden over kwaliteit dienstverlening door P&O: HRM'ers waren ongeveer eenderde van de tijd bezig met administratieve en registratieve taken en er vond te weinig ondersteuning van de lijnmanager op "strategisch niveau" plaats.
Juli 2002	Strategische conferentie met de ambtelijke top van alle ministeries (SG's en pSG's) over de stelselvernieuwing HRM binnen de Rijksdienst.
Dec. 2002	Idee van stelselvernieuwing HRM getoetst met een haalbaarheidstudie (Rapportage Meesters van de Wedde).
Jan. 2003	Kabinetsstandpunt 'Vernieuwing HRM-stelsel Rijk'. Hier is de intentie uitgesproken tot invoering van een SSC HRM en gevraagd om een uitgewerkt plan van aanpak.
Juli 2003	Kabinetsbesluit tot oprichting van een Shared Service Center voor Personeelsregistratie en Salarisadministratie (inclusief plan van aanpak en onderbouwd met een business case).
Dec. 2003	Start van de aanbesteding van P-Direkt (als uitvloeisel van het kabinetsbesluit van juli 2003).
Juli 2004	Eerste voortgangsrapportage oprichting P-Direkt (inclusief uitgewerkt plan van aanpak en kosten-batenanalyse)
Sept. 2004	Gunning aan IBM en ondertekening van het prestatiecontract.
Okt. 2005	Beëindiging contract IBM. Rijk en IBM zeggen vertrouwen in elkaar op.
Mrt. 2006	Lessons Learned door het ministerie van BZK
Juli 2006	Onderzoek Contractrelatie P-Direkt door auditdiensten van BZK en Financiën
Juli 2006	Door alle ministeries nieuwe aanpak P-Direkt geformuleerd (inclusief kosten-batenanalyse nieuwe aanpak).
Dec. 2006	Nieuwe aanpak vastgesteld door de ministerraad en Kamer
Mei 2007	Rekenkameronderzoek naar Aanbesteding ICT-component P-Direkt
Juni 2007	Rapportage follow up onderzoek nieuwe aanpak P-Direkt door auditdiensten van BZK, Financiën en VenW
Juli 2007	Voortgangsrapportage nieuwe aanpak naar de Kamer

In aanvulling op het bovenstaande zijn externe ontwikkelingen ook van invloed geweest op de totstandkoming van het Programma “Vernieuwing HRM-stelsel Rijk”:

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

Bijlage 3 **Kosten en opbrengsten tot nu toe**

1 Inleiding

De minister van BZK heeft in de voortgangsrapportage P-Direkt van juli 2007 de Tweede Kamer toegezegd in de volgende voortgangsrapportage melding te doen van de kosten, opbrengsten en overige effecten van het totale project tot dan toe. Alle departementen hebben in 2006 ook een soortgelijk overzicht gemaakt van de gemaakte kosten over de jaren 2004 en 2005. Dit naar aanleiding van vragen van de vaste Kamercommissie van BZK in november 2005. Destijds werd met alle departementen een vast format afgesproken.

Aan alle deelnemende departementen aan P-Direkt is gevraagd informatie aan te leveren over de kosten en opbrengsten over de jaren 2006 en 2007 volgens eerder vastgesteld format. Dit om de consistentie met eerdere opgaven te behouden. Alle ministeries hebben hier gehoor aan gegeven. De opgave over de kosten en opbrengsten is met ieder ministerie afzonderlijk en in het Tactisch Overleg besproken. De resultaten van de opgave en de individuele gesprekken zijn hieronder weergegeven.

Hieronder wordt over de periode 2004-2008 een beeld gegeven van:

- De uitgaven tot nu toe (paragraaf 2).
- De meerkosten voor de vervanging van de personele uitstroom (paragraaf 2).
- De personele mutatie van de P&S (paragraaf 3).

2 De uitgaven tot nu toe

Tabel 1 Uitgaven tot nu toe (in reële bedragen, mln euro en inclusief BTW)

	2004-2005	2006	2007	Totaal
HCvS	0,54	-	-	0,54
AZ	0,18	0,19	0,10	0,47
BZ	1,11	2,26	3,23	6,60
Justitie	7,69	1,86	12,78	22,33
BZK	1,20	0,58	0,47	2,25
OCW	1,46	0,43	0,39	2,28
Financiën	6,44	1,99	2,17	10,60
VROM	1,92	0,68	0,70	3,30
VenW	1,55	1,80	7,00	10,35
EZ	0,53	0,71	0,29	1,53
LNV	3,02	2,40	3,10	8,52
SZW	1,53	0,29	0,34	2,16
VWS	1,83	0,76	1,52	4,12
				-
Programmabureau	2,17	0,41	0,54	3,12
P-Direkt (project)	16,75	8,38	9,67	34,80
P-Direkt (ICT)	20,80	6,99	32,03	59,82
Totaal	68,72	29,73	74,33	172,79

Uit tabel 1 blijkt dat de totale uitgaven aan het project P-Direkt gelijk zijn aan ongeveer € 173 mln. Op basis van een vergelijking van eerdere opgaven over de jaren 2004-2005 blijkt dat de extra uitgaven bij de ministeries BZ, Justitie en VenW zitten.

BZ geeft aan dat de hogere uitgaven t.o.v. de jaren 2004-2005 komen door aanvullende wensen van BZ t.a.v. de Oracle-applicatie voor het in brede zin aansluiten op P-Direkt en één jaar uitstel van Oracle. Het realiseren van veranderingen binnen de Oracle-applicatie blijkt lastiger dan gedacht.

Justitie geeft aan dat de piek in 2007 door het project MSHR komt. Justitie heeft ongeveer 6,7 mln euro namens de 5 PeRCC-departementen uitgegeven. Het aandeel van Justitie hierin is ongeveer 5 mln euro. Verder zijn extra uitgaven gedaan met betrekking tot het digitaliseren van P-Dossiers en zelfbediening.

VenW geeft aan dat de extra uitgaven in 2007 vooral betrekking hebben op het digitaliseren van P-Dossiers (3,8 mln euro), de ontwikkeling van zelfbediening (1,1 mln euro) en ICT-investeringen (1,5 mln euro). In 2007 is bulkscan (m.n. RWS) afgerond en nascanfase gestart. Parallel is gestart met voorbereidingen overdracht going concern en conversie CRMA. Op basis van ontwerp en blauwdrukken P-Direkt is begonnen met de ontwikkeling van portaltechniek. Vooralsnog heeft het betrekking op onderhouden p-gegevens en verlof. Verder zijn ICT-investeringen gedaan voor het portallandschap en upgrade SAP 6.0¹⁵.

¹⁵ De upgrade naar SAP 6.0 is gerelateerd aan P-Direkt. VenW geeft aan dat als P-Direkt niet door zou gaan dan was de noodzaak er niet versneld over te gaan naar SAP 6.0.

Sommige ministerie gaven wel aan dat ze het lastig vonden om alle uitgaven in het juiste hokje te plaatsen. De uitgaven zijn namelijk uitgesplitst naar de categorieën: digitaliseren p-dossiers, ontwikkeling zelfbediening, ontwikkeling P&S-doelgroep, ICT-investeringen, overige en programmanagement. Als de totale uitgaven tot nu toe in deze categorieën worden weergegeven, dan ziet het beeld er als volgt uit:

Tabel 2 Uitgaven per categorie (in reële bedragen, mln euro en inclusief BTW)

In mln euro	Digitaliseren P-Dossiers	Ontwikkeling Zelfbediening	ICT investeringen	Overige	Ontwikkeling P&S doelgroep	Programma-management	Totaal
Ministerie							
HCvS	-	-	-	-	-	0,54	0,54
AZ	0,03	-	0,14	-	-	0,30	0,47
BZ	0,90	-	0,40	4,56	-	0,74	6,60
Justitie	3,06	2,37	2,73	9,10	1,15	3,93	22,33
BZK	0,26	0,85	0,05	0,09	-	1,00	2,25
OCW	1,18	0,30	0,14	0,09	-	0,57	2,28
Financiën	4,49	3,17	-	2,24	-	0,70	10,60
VROM	0,59	1,57	0,39	0,19	0,12	0,44	3,30
VenW	5,22	1,40	1,75	-	0,08	1,90	10,35
EZ	0,88	0,09	0,27	0,03	-	0,26	1,53
LNV	1,82	2,40	0,81	0,99	0,50	2,00	8,52
SZW	0,58	0,46	0,34	0,62	-	0,16	2,16
VWS	1,42	0,46	1,00	0,19	0,02	1,02	4,12
Programmabureau	-	-	-	1,07	-	2,05	3,12
Subtotaal	20,42	13,07	8,02	19,18	1,88	15,61	78,17
							-
P-Direkt (project)	3,14	1,14	8,32	3,36	-	18,84	34,80
P-Direkt (ICT)			59,82				59,82
Totaal	23,56	14,21	76,15	22,54	1,88	34,45	172,79

Uit tabel 2 blijkt dat de meeste uitgaven tot nu toe betrekking hadden op ICT-investeringen (circa € 76 mln) het programmamanagement (circa € 36 mln) en het digitaliseren van P-Dossiers (circa € 24 mln). De hoogte van de ICT-investeringen wordt bepaald doordat de ICT-kosten van P-Direkt hierin zijn opgenomen. De ICT-kosten van P-Direkt hebben overigens ook betrekking op het digitaliseren van P-Dossiers en ontwikkeling van zelfbediening. De bedragen zijn niet verder uitgesplitst. Er is tot nu toe weinig uitgegeven aan de ontwikkeling van de P&S-doelgroep. Verder is ongeveer € 14 mln uitgegeven aan ontwikkeling zelfbediening.

De uitgaven van het ministerie van Financiën zijn inclusief draaiend houden concept P-Direkt. De zelfbedieningsuitgaven bestaan uit automatiseringskosten. De digitalisering van P-Dossiers is inclusief de daar bijbehorende impactanalyse.

3 Meerkosten vervanging personele uitstroom

Tabel 3 Meerkosten (in reële bedragen, mln euro en inclusief BTW)

	2004-2005	2006	2007	Totaal
AZ	-	-	-	-
BZ	0,17	0,37-	0,38-	0,58-
JUS	0,98	-	1,04-	0,06-
BZK	0,02-	-	-	0,02-
OCW	0,07	0,10-	0,10-	0,13-
FIN	3,20-	-	-	3,20-
VROM	0,00-	-	-	0,00-
VenW	0,06-	0,46-	0,38-	0,89-
EZ	0,18-	-	-	0,18-
LNV	-	0,10-	0,20-	0,30-
SZW	0,58	-	-	0,58
VWS	-	-	-	-
Totaal	1,65-	1,03-	2,09-	4,78-

De meerkosten zijn de extra kosten die de ministeries hebben gemaakt om uitgestroomd personeel te vervangen door tijdelijke krachten. Sommige ministeries konden de positieve bedragen uit 2004-2005 niet plaatsen. Hieruit blijkt dat er juist een extra besparing is gerealiseerd. Tijdens die periode (2004-2005) werd ervan uitgegaan, dat als personeel uitstroomt de budgetten beschikbaar blijven voor het inhuren van tijdelijke krachten. Sommige ministeries hadden destijds aangegeven, dat ze minder aan externe inhuur hadden betaald, dan de vrij beschikbare budgetten door uitstroom. Hierdoor komt Justitie bijvoorbeeld over de periode 2004-2005 uit op een besparing van ongeveer 1 mln euro. Uit tabel 3 blijkt dat op het niveau van het rijk wel meer kosten zijn gemaakt. Sommige ministeries gaven ook aan dat het uitgestroomde personeel iemand op schaal 6 niveau betreft en het ingehuurd personeel senior adviseurs zijn. Hierdoor zijn de kosten ook hoger.

4 Personele mutatie

Tabel 4 Personele mutatie in fte

In fte	Stand 1/7/2004	Bruto uitstroom	Stand 1/1/2008	Tijdelijke krachten en resttaken	Netto uitstroom
AZ	4,5	-1,6	2,9		-1,6
BZ	23,5	-5,5	18	6	0,5
JUS	433,1	-79,4	353,7	98,1	18,7
BZK	82,1	-44,11	37,99		-44,11
OCW	19	-7	12	1	-6
FIN	413	-173	240		-173
VROM	37	-2	35		-2
VenW	220	-120	100	35,5	-84,5
EZ	49,2	-16,78	32,42		-16,78
LNV	145	-76	69	40	-36
SZW	48	-14	34	0	-14
VWS	29	-12	17	3	-9
Totaal	1503,4	-551,4	952,0	183,6	-367,8

In juli 2004 bestond de P&S-doelgroep uit 1.503,4 fte. De huidige stand bestaat uit 952,0 fte. Uit de opgave van de ministeries en de individuele gesprekken blijkt dat 551,4 fte (in de periode 2004-2007) is uitgestroomd. Dit is voor de ministeries BZ, Justitie, OCW, VenW, LNV en VWS een bruto uitstroom. BZ geeft aan dat van de huidige 24 fte er 6 fte tijdelijk is. Justitie geeft aan, dat er 98,1 fte aan tijdelijke krachten zijn. OCW geeft aan, dat 1 fte tijdelijk is. VenW geeft aan dat er 35,5 fte tijdelijk aanwezig is. LNV geeft aan, dat zij bij haar opgave rekening heeft gehouden met 20 tijdelijke fte en 20 fte voor de resttaken. VWS geeft aan dat 12 fte is uitgestroomd, waarvan 3 fte is vervangen door tijdelijke krachten. Hierdoor komt de netto uitstroom op 367,8 fte.

Alle ministeries geven aan dat zij nagenoeg geen extra kosten hebben gemaakt om het personeel uit te laten stromen en/of te herplaatsen.

Algemene Zaken

AZ geeft aan dat 1,6 fte in 2004-2005 is uitgestroomd en in 2006-2007 hebben zich geen mutaties voorgedaan.

Buitenlandse Zaken

Bij BZ is 0,5 fte er bij gekomen.

Justitie

Justitie geeft aan dat 79,4 fte uitstroom is. De uitstroom is vervangen door 98,1 fte tijdelijke krachten. De extra tijdelijke krachten (18,7 fte) zijn/worden ingezet voor het op orde krijgen van de bestanden (achterstallig onderhoud) en het beheren van een dubbel systemenlandschap tijdens de overgangperiode. De huidige stand zonder de tijdelijke krachten is gelijk aan 353,7 fte. Justitie gaat bij haar opgave uit van 118 fte voor de achterblijvende (c.q. rest-taken). Justitie verwacht in de komende 2 jaar een afname van haar P&S-populatie door ontwikkelingen omtrent centralisatie van taken en de invoering van zelfbediening.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

BZK geeft aan dat er binnen de P&S-groep 44,1 fte is uitgestroomd, maar dat dit niet geleid heeft tot personeelsbesparing, omdat er nieuwe taken bij BZK er bij zijn gekomen. Vooral nog gaat BZK uit van 16 achterblijvende taken, voor onder meer het bankrekeninghouderschap.

Onderwijs Cultuur en Wetenschap

OCW geeft aan dat vanaf 2004 6 fte van de P&S-populatie is uitgestroomd. Dit komt door de centralisatie van taken binnen het ministerie. In totaal heeft OCW nog 13 fte, waarvan 1 tijdelijk.

Financiën

Financiën geeft aan dat de huidige 240 fte bestaat uit 14,6 fte van het kernministerie, 35 fte van FSB en de overige 190,4 fte van de Belastingdienst. De veranderopgave binnen Financiën heeft betrekking op met name de 14,6 fte. De Belastingdienst hanteert het uitgangspunt dat elke medewerker wordt herplaatst. Financiën verwacht een verder gaande personeelsreductie als de centralisatie van taken van het gehele ministerie zal plaatsvinden.

Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu

VROM heeft geen externen in haar huidige P&S-populatie zitten. De netto uitstroom is 2 fte. De verwachting is dat er meer fte zal uitstromen (in 2009 en 2010) als zelfbediening wordt ingevoerd.

Verkeer en Waterstaat

VenW geeft aan dat er 84,5 fte is uitgestroomd als gevolg van de activiteiten rond fase 1. De huidige stand is gelijk aan 135,5 fte.

Economische Zaken

EZ geeft in haar opgave weer, dat de huidige P&S-stand gelijk is aan 32,4 fte. Dit betekent dat t.o.v. de stand 2004 16,8 fte is uitgestroomd. Tijdelijke krachten zijn binnen huidige personeelsbudget opgevangen.

Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit

LNV geeft aan dat zij bij haar opgave uit is gegaan van een vaste "P-Direkt organisatie" van 69 fte. Dit betekent dat er ten opzichte van 2004 76 fte minder is. Deze 76 fte bestaat weer uit 56 fte dat is uitgestroomd. Hiervan zijn 20 fte weer vervangen door tijdelijke krachten. Verder gaat LNV uit van 20 fte aan resttaken.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

SZW geeft aan dat er vanaf 2004 14 fte is uitgestroomd. In 2004 en 2005 had SZW nog heel veel tijdelijke krachten. Deze zijn in 2006 en 2007 in vaste dienst gekomen. De huidige 34 fte's hebben dus een vast dienstverband.

Volksgezondheid Welzijn en Sport

De P&S-stand per ultimo 2007 bedraagt 20 fte. Dit betekent 9 fte minder t.o.v. stand 2004. In totaal is 12 fte uitgestroomd. Hiervan is 3 fte vervangen door de tijdelijke krachten. Deze tijdelijke krachten zijn binnen huidige personeelsbudget opgevangen.

Bijlage 4 **Vergelijking KBA 2006 en KBA 2008**

Het KBA-saldo van de KBA 2006 is berekend door de kosten en baten van het project P-Direkt (projectalternatief) te vergelijken met de gevolgen als alleen de eerste fase doorgaat (nulalternatief). Het nulalternatief is op basis van expertmatige schattingen bepaald. Destijds werd geconstateerd dat de eerste fase een personeelsbesparing op zou leveren van ongeveer 35% en een ICT-besparing van 25%.

Door de beschikbaarheid van realisatiecijfers en door meer inzicht in de eerste en de tweede fase zijn de kosten en baten van het project in de KBA 2008 toegerekend naar de eerste en de tweede fase. De aannames uit de KBA 2006 zijn hierbij getoetst aan de hand van gesprekken met ministeries en de beschikbare realisatiecijfers. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de wijzigingen in de belangrijkste aannames.

Projecteffect	Was in KBA 2006	Wordt in KBA 2008	
		Fase 1	Fase 2
M&O P-Direkt	Gemiddelde salaris-schaal 7 100 fte backoffice 340 fte frontoffice Gefaseerde opbouw back- en frontoffice van 2006 tot en met 2010 Geen projectkosten	Gemiddelde salaris-schaal backoffice 10 Gemiddelde salaris-schaal overhead 12 75 fte backoffice 20 fte overheadcapaciteit Gefaseerde opbouw backoffice tot en met 2010 Projectkosten voor afronding eerste fase (circa € 2 mln)	Gemiddelde salaris-schaal frontoffice 7 Gemiddelde salaris-schaal overhead 12 325 fte frontoffice 20 fte overheadcapaciteit Gefaseerde opbouw frontoffice van 2009 tot en met 2012 Projectkosten voor tweede fase (circa € 3 mln)
ICT P-Direkt	(initiële) investeringen (€ 51 mln periode 2006-2008) Exploitatie, onderhoud en beheer (€ 15 mln per jaar)	(initiële) investering (€ 33 mln gerealiseerd in 2006 en 2007; € 34 mln in 2008) Exploitatie, onderhoud en beheer (€ 15 mln per jaar)	- Exploitatie, onderhoud en beheer (€ 12 mln per jaar)

Projecteffect	Was in KBA 2006	Wordt in KBA 2008	
		Fase 1	Fase 2
M&O ministeries	Kosten van het sociaal plan voor 178 fte	Nagenoeg geen kosten van het sociaal plan	Kosten van het sociaal plan voor 130 fte
	Totale projectkosten € 10 mln in de periode 2006-2011	€ 7 mln aan project gemaakt, nog € 10 mln tot 2011 geraamd	-
	300 fte voor achterblijvende taken	NVT	300 fte voor achterblijvende taken
ICT ministeries	Voor aansluiten ICT-dienstverlening P-Direkt en digitaliseren personeelsdossiers € 62 mln geraamd over de periode 2006-2011	Voor aansluiten ICT-dienstverlening P-Direkt en digitaliseren personeelsdossiers € 33 mln kosten gemaakt en tot 2011 nog € 24 mln geraamd.	Eénmalige kosten voor gegevensintegratie (€ 5 mln in 2009) en structurele beheerkosten (€ 1 mln per jaar)
Personeelsbesparing ministeries	763 fte ervan uitgaande dat van 1503 fte er 740 fte overblijft (440 bij P-Direkt en 300 bij de ministeries)	503 fte	260 fte
ICT-besparing ministeries	Vervallen kosten voor salarisverwerking (€ 6 mln per jaar), zelfbediening (€ 29 mln per jaar), onderhoud en beheer (€ 22 mln per jaar)	Vervallen kosten voor salarisverwerking (€ 6 mln per jaar) en zelfbediening (€ 29 mln)	Deels niet vervallen van onderhoud en beheer (€ 18 mln)

Bijlage 5 Aansluittabel KBA

In deze bijlage is de aansluittabel opgenomen behorende bij tabel 3.1. De aansluittabel laat de kasstromen zien van de tweede fase. In de aansluittabel is ook onderscheid gemaakt tussen nominale bedragen (=som van de kasstromen) en bedragen in NCW. De kasstromen zijn contant gemaakt tegen een discontovoet 5,5% en uitgedrukt in prijspeil 2008.

(in € mln)	NCW	Nominaal	2004-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kosten M&O P-Direkt																
Personeelskosten (frontoffice)	-148	-202				-1	-8	-16	-16	-24	-24	-23	-23	-22	-22	-21
Projectkosten	-3	-3					-1	-1	-1							
Kosten ICT-architectuur P-Direkt																
Initiële investering	0	0														
Kosten M&O departementen																
Sociaal plan	-19	-27							-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3
Projectkosten	0	0														
Kosten ICT-architectuur departementen																
Kosten ICT-architectuur	-11	-14					-6	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Baten																
Besparing personeelskosten ministeries	110	152					4	9	13	18	18	18	18	18	18	18
Besparing ICT-kosten ministeries	116	158						18	18	18	18	18	18	18	18	18
ICT-besparing beheer P-Direkt	23	30					3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Saldo baten-kosten	67	95				-1	-8	11	12	10	10	11	11	12	12	13
baten/kosten-verhouding	1,42															

Bijlage 6 **Oordeel review board**

In 2008 heeft Buck Consultants International (BCI) in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken een kosten-batenanalyse (KBA) gemaakt van het project P-Direkt: het automatiseren en bundelen van de personeels- en salarisadministraties van een groot aantal ministeries. Aan een 'Review Board' is gevraagd om de KBA (versie 30 mei 2008) te toetsen. De Review Board bestond uit prof.dr. Carl Koopmans (VU), dr. Sytze Rienstra (Syconomy) en prof.dr. Bert van Wee (TU Delft)¹⁶. Deze notitie bevat het oordeel van de Review Board.

Dit oordeel is gebaseerd op twee besprekingen met BCI en de projectorganisatie. Tijdens deze besprekingen zijn concept-rapportages besproken en vragen van de Review Board beantwoord. De Review Board heeft geen review uitgevoerd van achterliggende rapportages en bronnen en heeft ook de achterliggende berekeningen (spreadsheets) niet gecontroleerd.

NB De Review Board is niet deskundig met betrekking tot ICT kosten en beveelt aan dat deze door anderen worden getoetst.

Algemeen oordeel

De KBA is deskundig uitgevoerd, maar lijkt te optimistisch met betrekking tot de realisatie 2004-2007. Ook over toekomstige besparingen is de KBA optimistisch. Tevens suggereert de KBA zekerheid over de toekomst: eerdere ervaringen met het project P-Direkt hebben uitgewezen dat verwachtingen vaak niet uitkomen.

Opmerkingen

1. De KBA geeft blijk van een gestructureerde aanpak, waarbij de verschillende posten adequaat worden onderscheiden en conform de 'OEI'-methode¹⁷ worden gewaardeerd.
2. De gerealiseerde baten van P-Direkt worden in belangrijke mate bereikt door uitstroom van personeel bij ministeries. Deze uitstroom wordt niet alleen bepaald door het project P-direkt, maar ook door reorganisaties, andere maatregelen en toevallige omstandigheden (zie KBA par. 2.3). In de KBA berekeningen wordt verondersteld dat alle uitstroom van personeel in de periode 2004-2007 door P-Direkt veroorzaakt wordt. Het zou echter goed kunnen dat ook zonder P-Direkt door reorganisaties personeel uitgestroomd zou zijn. De kosten van de reorganisaties en andere maatregelen worden in de KBA niet meegenomen. Hierdoor ontstaat mogelijk een te positief beeld van het verleden.
3. Het feit dat er al veel mensen zijn uitgestroomd, betekent niet automatisch dat de anderen ook gemakkelijk zullen uitstromen. Wellicht zijn de overige medewerkers lastig te herplaatsen, zowel in het vervolg van fase 1 als in fase 2.
4. De KBA bekijkt effecten op de personeels- en salarisadministraties van de ministeries en P-Direkt zelf. De baten worden echter gepresenteerd als baten voor de rijksoverheid

¹⁶ De Review Board heeft – in dezelfde samenstelling – ook in eerdere stadia KBA's van P-Direkt getoetst.

¹⁷ OEI staat voor Onderzoek Effecten Infrastructuur, de voorgeschreven methode bij KBA's van grote infrastructuurprojecten.

als geheel. Dit verschil in 'systeemgrens' kan tot een te positief beeld leiden. Dit is met name van belang bij de uitstroom van personeel. Een flink deel van de uitstroom (40%) heeft een andere baan binnen hetzelfde ministerie gekregen (par. 2.3). Het is niet duidelijk of dit 'echte' besparingen zijn.

5. De KBA geeft niet steeds het "verhaal achter de cijfers". Niet alle aannames worden expliciet onderbouwd. Op vragen van de Review Board werd over het algemeen bevredigend gereageerd, maar deze toelichtingen staan veelal niet in de rapportage.
6. De KBA refereert slechts beknopt (in een bijlage) aan de eerdere problemen in het project P-Direkt. Deze problemen hebben geleid tot een nieuwe, gefaseerde aanpak van het project. De historie van het project levert ook lessen op voor de KBA, zowel voor ICT investeringen als voor de uitstroom van personeel. Daarom verdient het verleden meer aandacht.
7. De belangrijkste les uit de historie is: "houd rekening met onzekerheden". Dit impliceert dat niet met puntschattingen maar met bandbreedtes moet worden gewerkt. Deze les is slechts gedeeltelijk getrokken (zie bijv. de puntschattingen in tabel 2)¹⁸. Bovendien worden de bandbreedtes mogelijk groter als er meer expliciet lessen uit het verleden worden getrokken. Ook is bijvoorbeeld niet geheel duidelijk waarom er in een deel van de gevoeligheidsanalyses alleen met gunstige ontwikkelingen wordt gerekend, en niet met minder gunstige (hetgeen de bandbreedte neerwaarts zou vergroten).
8. Het is niet geheel duidelijk waar de inschatting van besparing van € 23 mln op ICT-uitgaven in fase 2 (par. 3.4) op is gebaseerd. Ook is de presentatie van deze besparing als "ICT besparing P-Direkt" (tabel 2, tabel 3.1) ongelukkig aangezien deze wordt verwerkt in de tarieven voor de ministeries. Deze post kan dus beter worden gepresenteerd als een besparing bij ministeries. Voor het saldo maakt deze andere presentatie uiteraard niets uit.

08-047

¹⁸ De richtlijnen voor (heldere presentatie van) KBA's van infrastructuurprojecten ('OEI') geven aan dat in de samenvattende tabel bandbreedtes moeten worden gepresenteerd.