

Vergaderjaar 2006–2007

31 027

Aanbesteding ICT-component P-Direkt

Nr. 2

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 3 juli 2007

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA),
Ondervoorzitter, Vendrik (GL), Kant (SP), Blok
(VVD), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van
Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich
(CDA), Aptroot (VVD), Voorzitter, Dezentjé
Hamming (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya
(D66), Irrgang (SP), Van der Veen (PvdA),
Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-van
den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Kortenhorst
(CDA), Van Dijk (PVV), Gesthuizen (SP),
Ouwehand (PvdD), Heijnen (PvdA) en Tang
(PvdA).

Piv. leden: van der Staaij (SGP), Depla (PvdA),
Van Gent (GL), Roemer (SP), Van der Burg
(VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD),
De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek
(VVD), Boekestijn (VVD), De Pater-van der
Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerkens (SP),
Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Van Gijlswijk
(SP), Vacature (CDA), Anker (CU), Mastwijk
(CDA), De Roon (PVV), Luijben (SP), Thieme
(PvdD), Heerts (PvdA) en Besselink (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP),
De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove
(CDA), Duyvendak (GL), Wolfsen (PvdA),
Hessels (CDA), Gerkens (SP), Haverkamp
(CDA), Leerdam (PvdA), Voorzitter, De Krom
(VVD), Ondervoorzitter, Griffith (VVD), Irrgang
(SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van
der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold
(D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken
(PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder
(CDA) en Anker (CU).

Piv. leden: Teeven (VVD), Van der Vlies (SGP),
Van de Camp (CDA), Atsma (CDA), Van Gent
(GL), Vermeij (PvdA), Knops (CDA), Polderman
(SP), Spies (CDA), Wolbert (PvdA), Weekers
(VVD), Zijlstra (VVD), Van Gerven (SP), Van der
Veen (PvdA), Çörüz (CDA), Ten Broeke (VVD),
De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van
Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Bouchibti
(PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen
(PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Cramer
(CU).

De vaste commissies voor de Rijksuitgaven¹ en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties² hebben een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het rapport van de Algemene Rekenkamer inzake «Aanbesteding ICT-component P-Direkt» (Kamerstuk 31 027, nr. 1).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 29 juni 2007. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

De voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Leerdam

De griffier van de commissie,
Groen

1

Welke maatregelen heeft de regering naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer getroffen om te vermijden dat de informatievoorziening aan de minister, ministerraad en de kamer in de toekomst niet meer «te optimistisch» zal zijn?

De nieuwe aanpak P-Direkt is beter beheersbaar en voorzien van een behoedzame schatting op maakbaarheid, haalbaarheid en planning. Het projectmanagement, inclusief de informatievoorziening en risicomanagement, is opnieuw ingericht. Door deze opzet en door het aangescherpte projectmanagement is er de beschikking over reële informatie op basis waarvan ook de ministerraad en de Kamer beter kunnen worden geïnformeerd.

2

Welke ICT-projecten bij de rijksoverheid zijn de afgelopen jaren succesvol (in tijd, budget en beoogd resultaat) verlopen? Kan de regering tevens aangeven welke voorwaarden daarbij in acht zijn genomen die het succes verklaren?

Er zijn tal van ICT-projecten succesvol bij de rijksoverheid. Naar aanleiding van een recent debat met uw Kamer (26 643 van 13 juni 2007) over ICT-uitgaven van de rijksoverheid inventariseer ik op dit moment samen met de staatssecretaris van Economische Zaken de lopende grote ICT-projecten bij de overheid. In datzelfde debat heeft de Kamer ook gevraagd aan de Algemene Rekenkamer om een onderzoek te doen naar de kosten van ICT-projecten vanaf 2000 en daarover vóór Prinsjesdag te rapporteren. Naar aanleiding van dit debat heb ik aan mijn collega's ook voorgesteld om nog eens goed te kijken hoe we de samenhang tussen ICT-projecten over de ministeries heen en het lerend vermogen op dit punt kunnen vergroten. De genoemde inventarisatie en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer hoop ik hiervoor te kunnen gebruiken. Als die er zijn zal ik ook meer kunnen zeggen over de belangrijkste succesfactoren. Ik verwacht dat in elk geval zaken als eenduidige sturing en beheersing, adequaat opdrachtgeverschap en goed geregelde financiering naar voren zullen komen als belangrijke succesfactoren.

3

Waarom is het traject van de salarisadministratie van de overheid niet uitbesteed aan marktpartijen die al werkzaam zijn op dit terrein en dus veel ervaring en expertise hebben?

Er is tweemaal gepoogd de vervanging van het «oude» salarissysteem IPA aan te besteden aan marktpartijen met ervaring op dit terrein. Beide aanbestedingstrajecten zijn mislukt. In de laatste aanbesteding (in 2001) hebben twee marktpartijen geoffreerd. Het aanbod van de ene partij schoot in functionele zin tekort, het aanbod van de andere marktpartij kende een exorbitant hoge prijs.

Na de tweede mislukte aanbesteding is het Ministerie van Financiën een project gestart om met behulp van een voor andere doelen reeds in gebruik zijnd softwarepakket de salarisverwerking geheel in eigen huis te gaan verrichten. Dat is per 1-1-2004 gerealiseerd. Een jaar later is deze dienstverlening onder de naam Facilitair Salaris Centrum (FSC) uitgebreid naar vier departementen. Dit instrument (SAP-Payroll) wordt als onderdeel van de Nieuwe Aanpak P-Direkt nu fasegewijs door de overige ministeries in gebruik genomen.

4

Wat is het verschil tussen de kwartiermakersorganisatie P-Direkt en het Programmabureau vernieuwing HRM-stelsel? Wat waren hun taken? Was

er sprake van enige overlap in hun taken? Zo neen, waarom niet?

De projectorganisatie omvat een (ambtelijk)opdrachtgever (DGMOS), ondersteund door het programmabureau, en een opdrachtnemer, tevens hoofd van de projectorganisatie (kwartiermakerorganisatie). De opdrachtgever richt zich op de bestuurlijke aspecten van het project en is verantwoordelijk voor de acceptatie van het projectresultaat. De opdrachtnemer zorgt voor de realisatie van het beoogde systeem en de organisatie P-Direkt. De taken van beide partijen zijn aanvullend dus zonder overlap.

5

Waarom waren er zoveel actoren betrokken bij het onderhavige project, te weten de minister, de directeur-generaal Management Openbare Sector (DGMOS), de plaatsvervangend DGMOS, een kwartiermaker met een projectorganisatie, een Programmabureau vernieuwing HRM-stelsel, de plaatsvervangend secretarissen-generaal (pSG's) met daarbinnen weer een kernteam, een Commissie Second Opinion en andere externe adviseurs, alsmede een Algemeen Projectoverleg (APO)? Waren zoveel actoren daadwerkelijk nodig? Heeft dat het proces belemmerd? Wie heeft een dergelijke ingewikkelde structuur bedacht? Had ook volstaan kunnen worden met minder actoren? Zo neen, waarom niet?

Iedere minister is zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van zijn ministerie. BZK heeft een coördinerende rol. De aard van het project (complex, interdepartementale verhoudingen) brengt met zich mee dat er, naast de gebruikelijke rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer (beiden met ondersteuning), een verbinding moet zijn met de (verantwoordelijke) ministeries die uiteindelijk de nieuwe werkwijze zelf moeten doorvoeren, en daarnaast ook klant worden van P-Direkt.

De pSG's waren op topmanagement niveau betrokken, de agenda werd om praktische redenen inhoudelijk voorbereid met een kernteam van pSG's. Om ook de meer uitvoerende aspecten aan bod te laten komen was er anderzijds het overleg met de departementale projectleiders (APO). De Commissie Second Opinion en andere adviseurs hadden een externe toetsende functie, die onmisbaar is in deze projecten.

6

Waren de communicatiemomenten tussen de verschillende actoren wel overdacht en vastgelegd? Was dat gebeurd voor de aanbesteding? Zo ja, waarom is tussentijds de organisatie niet gestroomlijnd?

De communicatiemomenten zijn al voor de aanbesteding, in de governance vastgelegd. De pSG's, Kernteam en APO werden in een frequentie van ten minste 1x per maand in vergaderingen geïnformeerd; deze vergaderingen hadden dus al plaats vóór de aanbesteding. Stroomlijning is geschied door het invoegen van een kernteam, dat moest zorgen voor een goede voorbereiding van de uiteindelijke besluitvorming in het pSG-beraad. Achteraf is geconstateerd dat desondanks de informatievoorziening onvoldoende heeft gefunctioneerd. Met name door het hoge tempo van besluitvorming bij de opdrachtgever en opdrachtnemer raakten de ministeries op achterstand.

7

Wat was nu het eigenlijke probleem als het gaat om de oprichting van P-Direkt? Was dat de aanbesteding zelf van de ICT-component, of ging het om de tekortkomingen in besluitvorming, sturing en beheersing aan de zijde van het Rijk, in casu het zijn van professionele opdrachtgever, of was het probleem de krappe planning en de hoge tijdsdruk, of de slechte samenwerking tussen de departementen?

Mijn voorganger heeft in zijn brief van 8 december 2006 (TK 30 146, nr. 17) een vijftal verklaringen gegeven voor het mislukken van de realisatie van P-Direkt. Allereerst is getracht te veel te snel te veranderen, mede onder druk van de omstandigheden, te weten de extra volumetaakstellingen bij het aantreden van het kabinet Balkenende II in 2003 en geplande vervangingsinvesteringen bij diverse ministeries.

Ten tweede en in het verlengde van het vorige punt is de realisatie van P-Direkt teveel aangepakt als één groot en ongedeelde project, met veel parallellen in plaats van volgtijdelijke activiteiten. In de derde plaats was er teveel optimisme over het probleemoplossend vermogen van de ICT-markt en de rijpheid van de ICT-techniek. De marktpartijen waren, anders dan vanuit de markt oriëntatie 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 niet met bestaande marktproducten konden leveren.

Ten vierde zijn de perverse effecten van de gekozen contractvorm – publiek-private samenwerking in de vorm van een prestatiecontract – 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. Weliswaar heeft dit contract bijgedragen aan beperking van de financiële schade voor het Rijk, maar het beoogde resultaat is niet bereikt.

Ten slotte was sprake van tekortkomingen in het opdrachtgeven opdrachtnemerschap van BZK. In het rapport van de Algemene Rekenkamer en het eerdere rapport van de Joint Audit Commissie zijn deze toegelicht.

8

Wat is naar de mening van de regering de reden waarom de contractpartijen in september 2005 het vertrouwen in de samenwerking hebben opgezegd en het contract hebben beëindigd?

In zijn brief van 10 november 2005 heeft mijn voorganger de redenen van de opdrachtgever voor het contract op te zeggen uitvoerig toegelicht (Kamerstuk 30 146, nr. 5). De feitenreconstructie in het rapport van de Algemene Rekenkamer biedt daarop een nadere verduidelijking. Kern van de problematiek was dat in het prestatiecontract met het consortium mijlpalen waren vastgelegd en deze stelselmatig niet gehaald werden. Bij iedere mijlpaal ontstond discussie over aard en kwaliteit van de te leveren prestatie en de daarvoor te betalen vergoeding, en elke overschrijding dwong tot een nieuwe aanpassing van het prestatiecontract. Bij een hernieuwd verzoek van ILC in oktober 2005 om verder uitstel stelde de opdrachtgever dat verder uitstel niet meer aanvaardbaar was. Partijen hebben vervolgens beiden op dezelfde dag het vertrouwen in de samenwerking opgezegd.

9

Waarom nam het kabinet in juli 2003 het besluit om de baten-lastendienst P-Direkt op te richten en de aanbesteding van de ICT-component te starten, terwijl diverse vervolgacties nog niet waren afgerond en externe adviseurs, zoals de Commissie Second Opinion ernstig twijfelden aan de haalbaarheid van de planning? Hoe kon het project starten zonder dat de te leveren prestaties en beoordelingscriteria waaraan voldaan moest worden door de opdrachtgever vastlagen? Hoe kon het dat de beslissing hierover doorgeschoven werd naar de volgende fase, omdat de contractpartijen het hier niet over eens waren? Gebeurt dit vaker bij de overheid? Zo nee, waarom hier dan wel? Zo ja, welke consequenties en maatregelen zijn hieruit voortgevloeid?

Het kabinet nam in juli 2003 het principebesluit tot oprichting van P-Direkt, omdat het voor het kabinet op dat moment voldoende aannemelijk was dat P-Direkt besparingen zou opleveren en haalbaar was. Zoals eerder gezegd lag op het besluit tijdsdruk, omdat de wens was – vanwege de afgesproken taakstellingen – deze besparingen nog binnen de kabinetsperiode te realiseren. De Commissie Second Opinion (CSO) had in haar oordeel kanttekeningen bij de governance, de fasering en de aanbesteding. Het principebesluit was nodig om een aantal vervolgcacties te kunnen starten. Belangrijkste daarvan was de voorbereiding van de aanbesteding van de ICT-component.

In mijn antwoord op de vragen 11 en 13 ga ik nader in op de kritiek van de CSO en de afspraken omtrent de prestaties en beoordelingscriteria tussen de opdrachtgever en het consortium.

10

De minister van BVK had een Commissie Second Opinion ingesteld. Welke status had deze? Hoe zwaar moet hun oordeel meewegen?

De CSO is een commissie van externe deskundigen. Hun oordeel was een advies aan de opdrachtgever. De uiteindelijke beslissingen werden – gehoord hebbende het pSG-beraad – door de opdrachtgever genomen. Het oordeel van de CSO woog zwaar en werd daarom in de regel ook opgevolgd.

11

Waarom is er gekozen voor voortgang terwijl de Commissie Second Opinion negatief was over de haalbaarheid van de planning?

Zoals vermeld in het Kabinetsbesluit (pag. 23) had de CSO weliswaar «kanttekeningen bij de streefdatum voor een volledig operationeel Shared Service Center HRM voor Personeelsregistratie en Salarisadministratie» maar zij «onderschrijft het belang van een spoedig besluit».

12

Was de ministerraad op de hoogte van de twijfels van de Commissie Second Opinion? Zo nee waarom niet?

Het advies van de CSO is samengevat verwoord in het kabinetsbesluit van 4 juli 2003.

13

Waarom was het besluit over de start van de realisatie van de batenlastendienst P-Direkt «verpakt» in een voortgangsrapportage? Is dit een transparante wijze van rapporteren naar de Ministerraad? En naar de Tweede Kamer? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? Welke consequenties trekt u hieruit? Waarom was de toonzetting van de voortgangsrapportage van 30 juni 2004 te positief, terwijl er nog niet volledig was voldaan aan de voorwaarden die het kabinet had verbonden aan een definitief akkoord voor de start van de realisatiefase? Waarom is er een positief besluit genomen? Was er voldoende draagvlak voor deze operatie bij de verschillende departementen? Zo ja, waaruit bleek dat? Was er een «no go»-moment voorzien? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welk moment?

Het Kabinet had in juli 2003 besloten tot oprichting van P-Direkt en gevraagd om een nadere uitwerking op de volgende punten waarna een definitief besluit zou volgen:

- een nadere kosten-batenanalyse- een verdeling van de besparingen tussen de ministeries

- een plan van aanpak van het SSC HRM voor de realisatie- en productiefase
- een governance model voor de productiefase
- resultaten van de aanbesteding.

NB: Het besluit over het verlenen van de tijdelijke status van baten-lastendienst is in mei 2005 met een aparte brief voorgelegd. De Kamer is daarmee akkoord gegaan in september 2005.

Wat was klaar in juni 2004?

De voortgangsrapportage bood zowel een overzicht van de belangrijkste resultaten sinds juli 2003 en gaf een doorkijk naar de komende activiteiten. De nadere uitwerking versterkte het eerder genomen besluit van het Kabinet (positieve kosten-batenanalyse en draagvlak bij de ministeries). De nadere uitwerking bevatte een kosten-batenanalyse, inclusief verdeling van de besparingen per ministerie, er was een plan van aanpak voor de vervolgfase en de ministeries hadden hun plannen beschikbaar. De resultaten van de aanbesteding waren nog niet definitief, maar pasten wel binnen de marges van de kosten-batenanalyse. Het governance model voor de productiefase stond nog niet vast, maar er was nog voldoende tijd om dat model vast te stellen, aangezien P-Direkt pas op 1 januari 2006 in productie zou gaan.

Gelet op het feit dat het merendeel van de uitwerkingen afgerond waren, is het gerechtvaardigd geoordeeld om het op dat moment in deze vorm aan de Ministerraad voor te leggen. Het momentum werd belangrijk gevonden in verband met het kunnen opnemen van de effecten in de departementale begrotingen. Het go/no go moment voor de gunning en aanbesteding van het contract stond op 1 september 2004 en is uiteindelijk ambtelijk afgedaan.

Zoals ik ook in mijn bestuurlijke reactie heb gezegd had achteraf bezien voor de afronding van de aanbesteding en voor het sluiten van het contract meer tijd genomen moeten worden. Het tempo ging ten koste van de kwaliteit van de besluitvorming. De hoge tijdsdruk leidde er ook toe dat positieve signalen beter worden verstaan dan negatieve en dat de informatievoorziening te positief was. Weliswaar werd onderkend dat er nog onzekerheden waren die uitwerking vroegen, maar de complexiteit daarvan is onderschat.

14

Interdepartementaal was de wens geuit voor het zomerreces van 2004 het kabinet een besluit te laten nemen. Was dit een ambtelijke of politieke wens?

Het moment was vastgelegd in het kabinetsbesluit van 2003. Ambtelijk was er de wens om de effecten in de begroting 2004 te kunnen meenemen.

15

Hoe kan het de regering meende dat het aantal ambtenaren dat uiteindelijk nodig zou zijn voor taken op het gebied van personeels- en salarisadministratie groter was dan waar de projectorganisatie van uitging? Waarom heeft de ambtelijke opdrachtgever bij deze grote discrepantie niet ingegrepen?

Het aantal benodigde ambtenaren voor de administraties is afhankelijk van de mate van bundeling van taken in één organisatie, de mate waarin processen zijn gestandaardiseerd en de mate van zelfbediening. Op basis van benchmarkgegevens (bedrijfsleven en overheid) is vooraf een norm bepaald van het aantal benodigde ambtenaren. Gaande de nadere uitwerking van de zelfbediening door ILC bleek dat sommige processen niet

geautomatiseerd zouden kunnen worden. Dit zou kunnen betekenen dat er meer ambtenaren nodig zouden zijn voor het uitvoeren van de administraties. Ministeries hebben destijds zelf aangegeven hoeveel ambtenaren zij extra nodig dachten te hebben. Hierdoor ontstond een discrepantie tussen de norm en de verwachting van de ministeries. Er was voor de ambtelijke opdrachtgever nog geen reden om in te grijpen, omdat de feitelijke automatiseringsgraad pas zou blijken bij de oplevering van de ICT-dienstverlening. Uit gesprekken met ILC bleek dat zij bij de oplevering de vooraf vastgestelde norm wel zouden kunnen halen. Bovendien was ook bij het door de ministeries geschatte aantal ambtenaren de kosten-batenanalyse nog steeds positief.

16

Waarom zijn in de eerste voortgangsrapportage niet de knelpunten aangegeven?

Zoals bij vraag 13 aangegeven leken de elementen van het afgesproken plan van aanpak voldoende gerealiseerd. De ontbrekende zaken werden beschouwd als zaken van uitvoerend (project-)niveau. Met de wetenschap van dat moment was de inschatting dat er nog voldoende tijd was om die tijdig te regelen, aangezien P-Direkt pas op 1 januari 2006 in productie zou gaan.

17

Waarom is in de voortgangsrapportage niet ingegaan op de aanbeveling van de Commissie Second Opinion om een Raad van Advies in te stellen voor de periode 2006–2008?

Het sturingsmodel voor de productiefase van P-Direkt zou begin februari 2005 worden ontwikkeld, rekening houdend met de beoogde status van baten/lasten dienst. Hierbij zou aansluiting gezocht worden bij de geldende spelregels voor baten-lastendiensten binnen de rijksdienst.

18

Waarom zijn de knelpunten als, de kwaliteit van de plannen van aanpak, de aannames in de kosten-batenanalyse en de aanbesteding, niet aan de ministerraad gemeld?

Ik verwijs naar mijn antwoord op vragen 13 en 16.

19

De regering constateert achteraf dat het soort contract dat met de markt-partij is afgesloten, minder geschikt was. Waarom is daar toen toch voor gekozen, terwijl tijdens de aanbestedingsfase al twijfels rezen over de contractvorm? Waarom is toen niet met deze contractvorm gestopt?

Belangrijkste overweging bij de keuze van contractvorm was dat de overheid niet vanuit de bestaande gewoontes wilde automatiseren maar de inzichten en best practices van de markt daarbij wilde betrekken, en een informatiesysteem volgens algemeen geldende standaarden wilde verwerven. Bijkomende reden was dat het Rijk de ontwikkelingskosten van het nieuwe systeem niet op de begroting wilde laten drukken, maar deze door de markt wilde laten financieren in ruil voor meerjarig beheer van het systeem door de markt.

Na een grondige voorbereiding, waaronder een uitgebreide marktverkenning, is gekozen voor de vorm van een zogeheten Ontwerp, Bouw, Financiering en exploitatie contract. In combinatie met een betalingsverplichting per gerealiseerde prestatie en een gefixeerde totaalprijs leek dat toen duidelijke voordelen te hebben.

Inderdaad waren er in de fase van contractering signalen dat de gekozen contractvorm ook nadelen en risico's had. Zoals eerder opgemerkt zijn deze signalen onder de hoge tijdsdruk destijds onvoldoende serieus genomen.

20

Op basis waarvan is besloten het contract te gunnen aan het consortium ILC en niet over te gaan tot een nieuwe aanbesteding?

Alle relevante marktpartijen hadden zich bij de aanbesteding gegroepeerd in 2 consortia (A2P en ILC). De inschatting was destijds dat een nieuwe aanbesteding geen andere relevante aanbieder zou hebben opgeleverd.

21

Waarom is het contract afgesloten zonder acceptatiecriteria in plaats van twee maanden te wachten zodat de acceptatiecriteria er daadwerkelijk zouden zijn?

Zoals ik hiervoor al heb aangegeven is door de tijdsdruk overhaast gehandeld bij het sluiten van het contract. Voor het halen van de productiedatum van 1 januari 2006 was contractsluiting op 1 september 2004 noodzakelijk. De verwachting van partijen was dat na sluiting van het contract snel overeenstemming zou worden bereikt over de acceptatiecriteria. Deze werden daarom als eerste mijlpaal opgenomen in het contract.

22

Waarom is het contract niet door een onafhankelijke derde getoetst?

Toetsing van het contract leek niet nodig aangezien het contract door het advocatenkantoor Stibbe, dat over een grote expertise op het gebied van ICT-contracten beschikt, is opgesteld. Ook alle contractonderhandelingen zijn altijd in aanwezigheid van het advocatenkantoor Stibbe gevoerd en door hen ondersteund.

23

In 2005 werd het contract aangepast door er een exit-regeling in op te nemen. Wat was daarvan de reden? Had het kabinet opeens geen vertrouwen meer in het hele project? Was, gelet op het feit, dat de minister op blz. 26 aangeeft, dat het afgesloten contract het ministerie de mogelijkheid gaf om het consortium af te rekenen op de goede werking van geleverde opdrachtonderdelen en bij voldoende werking af te keuren, het opnemen van een exit-regeling nodig?

Het Prestatiecontract was een overeenkomst voor bepaalde tijd. Gedurende deze periode kon het contract niet worden opgezegd behoudens ingeval van overmacht of tekortschieten van de andere partij. Het recht tot ontbinding ontstond eerst na een herhaalde en niet geslaagde acceptatietest. Dat zou betekenen dat de ontwikkelfase moest worden voortgezet in daadwerkelijke bouw om vervolgens de niet-werking te kunnen aantonen. Gezien de eerste ervaringen met de uitvoering van het contract, ontstond de behoefte om eenvoudig tot ontbinding over te kunnen gaan zonder het risico in een tijdrovende en kostbare procedure te geraken.

24

Waarom waren de kwartiermaker en de ambtelijke opdrachtgever niet bereid om de gestelde mijlpaal wederom door te schuiven? Zou, als dit wel was gebeurd, het project tot een succesvol einde kunnen worden gebracht? Was uitstel van de beoogde overgang van de HRM-taken naar de baten-lastendienst P-Direkt niet beter geweest? Waarom is daar niet voor gekozen?

Vanaf het sluiten van het contract is de te leveren prestatie meerdere keren onderwerp van gesprek met het consortium geweest. Steeds weer was er meer tijd nodig om tot een goed product te komen. Toen in september/oktober 2005, na de nieuwe afspraken in een Letter of Intent opnieuw geen levering conform afspraak mogelijk bleek en het consortium opnieuw om uitstel vroeg, is de samenwerking beëindigd. Verder uitstel van de start van P-Direkt was geen oplossing voor het verloren vertrouwen in het consortium. Mijn voorganger informeerde ter zake uw Kamer met de brief van 10 november 2005 (TK 30 146, nr. 5).

25

Hoeveel heeft het mislukken van het project het rijk tot nu toe daadwerkelijk gekost?

Aan het consortium ILC is na het mislukken van de samenwerking een bedrag van € 20,8 mln betaald.

Van dit bedrag was € 3,5 mln bedoeld als exitfee. Voor het resterende bedrag van € 17,3 mln heeft het Rijk van ILC licenties en documentatie overgenomen. Het gebruik van deze licenties vindt plaats in het kader van de Nieuwe Aanpak van P-Direkt. Daarvan is momenteel voor € 14,6 mln in gebruik en geactiveerd op de balans van P-Direkt. De schade is derhalve tot nu toe nog € 6,2 mln. Indien in 2008 in de tweede fase van P-Direkt wordt besloten tot oprichting van een centraal contactcenter kunnen de daarvoor reeds verworven licenties ter waarde van € 2,7 mln eveneens worden hergebruikt en daalt de daadwerkelijke schade tot € 3,5 mln.

26

Wat zijn de redenen aangegeven door de private contract partner voor het niet halen van de in het contract gestelde data?

Zij gaven aan voor het leveren van kwalitatief goede producten meer tijd nodig te hebben dan contractueel was afgesproken.

27

Waarom is het contract verbroken door de private contract partner?

In zijn vertrouwelijke brief van 12 oktober 2005 heeft IBM als hoofd-uitvoerder te kennen gegeven er geen vertrouwen in te hebben dat partijen overeenstemming zouden kunnen bereiken binnen de eerder afgesproken tijd. Dit gebrek aan vertrouwen was volgens IBM te wijten aan de houding van de kwartiermakersorganisatie P-Direkt en de inhoudelijke meningsverschillen.

28

Waarom heeft het ministerie het contract verbroken?

Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 24.

29

In welke mate worden de licenties nog gebruikt?

Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 25.

30

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de rijksoverheid zich in het geval van P-Direkt niet als een professionele opdrachtgever heeft opgesteld. Welke conclusie trekt de regering daaruit voor dit soort projecten? Welke maatregelen zijn getroffen om herhaling bij andere projecten te voorkomen?

In de afgelopen jaren worden grotere ICT-projecten regelmatig geëvalueerd. Dat geldt bij BZK bij voorbeeld voor P-Direkt, maar ook voor C2000. Tevens wordt meer en meer gebruik gemaakt van standaard projectmethodieken, die zich wereldwijd bewezen hebben (zoals ITIL en PRINCE), periodieke reviews en toetsing door internationale marktanalisten. Op het niveau van de rijksoverheid worden ervaringen van projectleiders van grote ICT-projecten inmiddels via een pool gewisseld. Daarnaast heb ik in het Kamerdebat over grote ICT-investeringen van 13 juni jl. al aangegeven dat ik met mijn collega's in het Kabinet ga bekijken hoe de rijksoverheid de samenhang tussen ICT-projecten over de ministeries heen en het lerend vermogen kan versterken.

31

Zal de op 8 december 2006 aan de Tweede Kamer gemelde nieuwe aanpak («herstart») van P-Direkt wijzigingen ondergaan als gevolg van de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer? Zo ja, op welke onderdelen?

Bij de opzet van de Nieuwe Aanpak P-Direkt zijn de Lessons Learned en het rapport van de Joint Audit betrokken. De aanpak van P-Direkt is wezenlijk anders, de sturing is aangepast en de projectinstrumenten zijn opnieuw beschreven. De ARK onderstreept nog eens de bevindingen van de JAC en de aanpassingen die als gevolg daarvan in de aanpak van P-Direkt zijn gepleegd.

32

Wat is de verdere planning voor het project P-Direkt? Hoe gaat het nu verder met het project P-Direkt? Welke maatregelen zijn genomen opdat het project nu tot een goed einde wordt gebracht? Is het de bedoeling dat de tijdelijke baten-lastendienst P-Direkt een permanente status krijgt? Is het de bedoeling dat P-Direkt in de toekomst meer zal doen dan alleen de bundeling van personeelsregistratie en salarisadministratie?

Op 8 december 2006 heeft mijn voorganger de Nieuwe Aanpak voor P-Direkt aan uw kamer aangeboden (TK 30 146, nr. 17). Binnen enkele weken ontvangt u van mij de eerste voortgangsrapportage over deze Nieuwe Aanpak, waarin ik de voortgang op de diverse deeltrajecten uitvoerig zal toelichten en waarin ik ook rapporteer over de huidige beheersing van het project. Ik verwijs u graag naar deze stukken.

De Nieuwe Aanpak bestaat uit twee fasen.

Begin 2008 wordt besloten over de tweede fase van P-Direkt. Dat gaat dan over de afweging om de ondersteunende functies (departementale contactcenters) te bundelen. Voorts wordt vastgesteld of het mogelijk en efficiënt is om verdergaande stappen te zetten in de integratie van personeelsregistratie. Daarnaast zijn de mogelijkheden tot verdere uitbreiding van taken ook onderdeel van de in voorbereiding zijnde besluitvorming over fase II van het plan van aanpak P-Direkt. In de voortgangsrapportage van voorjaar 2008 zal ik u daarover nader informeren.

De permanente status van baten-lastendienst is beoogd per 1 januari 2008.

33

Welke lessen worden nu uit de diverse onderzoeken en dit rapport van de Rekenkamer getrokken als het gaat om andere ICT-projecten en aanbestedingen? Zijn er projecten bij de rijksoverheid die hierdoor van opzet zullen veranderen? Zo ja, welke projecten?

Bij de vorming van shared services organisaties wordt in elk geval vooraf veel meer aandacht besteed aan procesharmonisatie en aan meer geleidelijke invoeringsscenario's waarbij meer rekening kan worden gehouden met verschillen tussen organisaties. Bij ICT-projecten wordt standaardiseren steeds meer een leidend beginsel.

34

Waarom vindt de minister dat de besluiten in de context van toen echter wel verklaarbaar zijn?

Zoals ik al heb aangegeven was de druk op de projectorganisatie om binnen de kabinetsperiode tot resultaat te komen heel groot. De rijksdienst «rekende» op de beoogde besparingen. Ik vind het in die context verklaarbaar dat blikvernuwing optreedt en negatieve signalen worden geweerd.

35

Welke lessen en conclusies voor andere projecten trekt het kabinet uit het feit dat de gekozen publiek-private samenwerking meer een belemmering dan een voorwaarde voor succes bleek te zijn.

PPS-constructies kunnen voordelen brengen die andere constructies niet hebben. Om die reden worden ze dan ook niet op voorhand uitgesloten. Met de ervaringen van P-Direkt in het achterhoofd zullen in dit soort gevallen wel goed vóóraf afspraken gemaakt moeten worden. Ik zal met de collega's van Financiën en EZ bezien hoe we de kennis omtrent publiek-private samenwerking kunnen verbeteren.

36

Op welke wijze is omgegaan met de taakstelling die gemoed was met de implementatie van P-direct in relatie tot de nieuwe bezuinigingstaakstellingen op de rijksdienst? Welke reductie is sinds de start bereikt in de omvang van de relevante P-formatie op de ministeries? Welke verdere reductie in welke fasering wordt thans beoogd met de verdere implementatie van P-direct? Hoe verhoudt zich dat met de al genoemde taakstelling van het huidige kabinet?

P-Direkt was en blijft een van de middelen om de eerdere en huidige taakstellingen te realiseren. De vertraging leidt er uiteraard wel toe dat opbrengsten pas later kunnen worden ingeboekt dan eerder was voorzien. Met mijn brief van maart 2006 (TK 30 146, nr. 14) informeerde mijn voorganger uw Kamer over de stand van maart 2006: de tot dan bereikte reductie is ca 150 FTE (waaronder 41 IVOP). De uiteindelijke reductie wordt geschat op 750 FTE, gefaseerd te bereiken in de periode tot 2011; de fasering van deze reductie loopt samen met de gefaseerde invoering van zelfbediening in de komende jaren. Hierbij zij opgemerkt dat individuele ministeries zelf verantwoordelijk zijn voor het realiseren hun efficiency-taakstelling.

37

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de kennis inzake publiek-private samenwerking bij de ministeries samen te brengen in een «pool». Bestaan er bij de overheid draaiboeken (met mogelijke criteria, de diverse stadia van het proces en voorwaarden) voor publiek-private samenwerking en aanbestedingen? Zo neen, is wel eens overwogen om draaiboeken voor dit soort situaties op te stellen? Wil de regering dit bij haar overwegingen meenemen? Hoe verhoudt zich dit tot het Kenniscentrum PPS? Waarom is dit Kenniscentrum PPS niet betrokken bij dit project? Waarom is dit Kenniscentrum niet betrokken bij het aanbestedingstraject? Zijn hier lessen uit geleerd?

Ja, er bestaan de nodige handleidingen op het gebied van PPS en aanbesteden; deze worden uitgebracht door het Kenniscentrum PPS en zijn gepubliceerd op de website van het ministerie van Financiën. Het kenniscentrum is in het begin van het traject P-Direkt geconsulteerd.

38

Op welke termijn kan de Tweede Kamer een standpunt van het kabinet tegemoet zien als het gaat om de vraag in hoeverre de kennis over publiek-private samenwerking kan worden gebundeld?

Met de collega's van EZ en Financiën zal na de zomer worden overlegd hoe we de kennis over PPS kunnen verbeteren. De Tweede Kamer wordt aansluitend geïnformeerd.

39

Welke maatregelen heeft de regering inmiddels getroffen om geconstateerde tekortkomingen in opdrachtgeverschap, besluitvorming, informatievoorziening, risicomanagement en kwaliteitsborging bij dergelijke overheidsprojecten in de toekomst te voorkomen?

Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 30.

40

Wat zijn de nieuwe bevindingen van de auditdiensten van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en Verkeer en Waterstaat, die in mei 2007 zouden rapporteren?

Uw Kamer ontvangt deze zomer de Voortgangsrapportage juli 2007 en het daarbij gevoegde rapport van de Auditdiensten en de Commissie Second Opinion.

41

De desinvestering bedraagt 6,2 miljoen euro. Wat zijn nu de precies de potentiële baten?

De potentiële baten van P-Direkt zijn op basis van de Kosten Baten analyse Aanpak P-Direkt (actualisering 2006) € 373 mln voor fase 1 en 2 gezamenlijk: voor fase 1 (in deze fase zit het project nu): 229 miljoen en voor Fase 2: 144 miljoen.

42

Waarop baseert de minister haar opvatting dat de Algemene Rekenkamer een onvolledig beeld van de afwikkeling van het contract geeft? Wat had dat beeld dan moeten zijn?

Deze passage heeft betrekking op de gemelde «exit-vergoeding» van € 20,8 miljoen en de gebruikswaarde van de verkregen producten. Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 25.

43

Bestond voor de toezegging van de minister er geen Kenniscentrum PPS bij het ministerie van financiën?

Ja, dat bestaat sinds 1 januari 1999 bij het ministerie van Financiën.

44

Is inmiddels bekend wat het resultaat is van de beoogde bundeling van kennis? Maken alle ministeries daadwerkelijk gebruik van deze gebundelde kennis? Wie ziet erop toe dat dat gebeurt?

Het belang van kennisuitwisseling wordt sterk onderschreven, zoals blijkt uit de mijn beantwoording van vraag 30. De directeurs ICT van de departementen wisselen kennis en ervaringen uit binnen het interdepartementaal overleg van deze directeurs. Daarnaast worden veel projecten ondergebracht bij de ICTU, wat de samenhang en kennisuitwisseling tussen de projecten ten goede komt. Voorts wordt in veel gevallen Het Expertise Centrum (HEC) ingeschakeld voor de review op projecten. Overigens is er niet één partij die erop toeziet dat dit ook gebeurt. Hierin heeft vanzelfsprekend elk opdrachtgevend departement zijn eigen verantwoordelijkheid.

45

Welke minister heeft het initiatief genomen tot een PPS-constructie?

Worden er criteria gehanteerd om te bepalen of projecten zich lenen voor een PPS of niet? Zo ja, welke?

Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 19.