
Vergaderjaar 2006–2007

31 027

Aanbesteding ICT-component P-Direkt

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 mei 2007

Hierbij bieden wij u het op 4 mei 2007 door ons vastgestelde rapport «Aanbesteding ICT-component P-Direkt» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling
president

Jhr. mr. W. M. de Brauw,
secretaris

INHOUD

Deel I: Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reactie	5
Deel II: Onderzoeksbevindingen	31

**DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIE**

Inhoud

1	Over dit onderzoek	9
1.1	Aanleiding	9
1.2	Vraagstelling en reikwijdte onderzoek	10
1.3	Actoren	11
2	Conclusies en aanbevelingen	13
2.1	Van kabinetsstandpunt tot kabinetsbesluit 2003	14
2.2	Van kabinetsbesluit 2003 tot juli 2004	15
2.3	Van start aanbesteding tot sluiten contract (september 2004)	17
2.4	Van sluiten contract tot uiteindelijke breuk (oktober 2005)	18
2.5	De overheid als professionele opdrachtgever: lessen voor de toekomst	20
3	Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer	23
3.1	Reactie van de minister van BZK	23
3.1.1	Algemeen	23
3.1.2	Kabinetsbesluit 2003	24
3.1.3	Besluit 2004	25
3.1.4	Opzeggen van vertrouwen	25
3.1.5	Gebruikswaarde tussentijds producten	26
3.1.6	Keuze contractvorm	26
3.1.7	Beoogde graad van zelfbediening	27
3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	27
Bijlage	Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	29

1 OVER DIT ONDERZOEK

De Algemene Rekenkamer heeft, op verzoek van de Tweede Kamer (Van Hijum en Boelhouwer, 2005), onderzoek gedaan naar de oorzaken van het mislukken van de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt, een rijksbreed systeem voor personeelsregistratie en salarisadministratie. Hieronder gaan wij in op de aanleiding voor het onderzoek (§ 1.1), de vraagstelling en de reikwijdte van het onderzoek (§ 1.2) en de actoren die betrokken zijn geweest bij de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt (§ 1.3).

In hoofdstuk 2 staan onze conclusies en aanbevelingen. De reactie van de minister en ons nawoord zijn opgenomen in hoofdstuk 3. De bijlage bevat een overzicht waarin onze conclusies en aanbevelingen en de toezeggingen van de minister zijn samengevat.

1.1 Aanleiding

Verloop van de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt

In januari 2003 formuleert het kabinet zijn standpunt over het personeelsbeleid binnen de rijksoverheid. Het kabinet wil het human resources management (HRM) binnen de afzonderlijke ministeries en binnen de rijksdienst als geheel verbeteren, om zo de kwaliteit van het overheids-personeel, en daarmee de dienstverlening van de overheid, te verhogen. Door departementen meer te laten samenwerken en kennis en systemen te bundelen, hoopt het kabinet het personeelsbeleid efficiënter en effectiever te maken en kosten te besparen.

Het kabinetsstandpunt «Vernieuwing HRM-stelsel Rijk» (BZK, 2003) bevat drie onderdelen:

- het bundelen van de personeelsregistratie en salarisadministratie;
- het professionaliseren van HRM-uitvoeringstaken als werving en selectie, onder meer door benchmarking en het oprichten van een HRM-academie;
- het bundelen van onder meer juridische expertise en competentie-management in een ontwikkel- en expertisecentrum (OC/EC).

In juli 2003 neemt het kabinet een besluit over de vernieuwing van het HRM-stelsel. Het besluit heeft alleen betrekking op de bundeling van personeelsregistratie en salarisadministratie: daarvoor wordt een rijksbreed shared service center opgericht voor personeelsregistratie- en salarisadministratie (SSC HRM P&S). Voor de twee overige onderdelen van de stelselvernieuwing, die vooral gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit van de HRM-functie, acht het kabinet besluitvorming op dat moment niet mogelijk.

Het kabinet hoopt met het bundelen van de uitvoeringstaken op het terrein van personeelsbeheer in het SSC HRM P&S en verdergaande automatisering het personeelsbeheer efficiënter en goedkoper te maken. Door HRM-taken te centraliseren en zelfbediening mogelijk te maken kan het aantal personeelsleden bij de individuele departementen gereduceerd worden. De zelfbediening houdt in dat medewerkers zelf een aantal administratieve handelingen kunnen verrichten in het systeem zoals het aanvragen van verlof, indienen van reisdeclaraties en het opvragen van salarisgegevens.

Het bundelen van de uitvoeringstaken op het terrein van personeelsbeheer in het SSC HRM P&S zal ondersteund worden door verdergaande automatisering. Hiervoor zal een ICT-component ontwikkeld worden. Het kabinet kiest er in het besluit uit juli 2003 voor om de ontwikkeling van de ICT-component via een publiek-private samenwerking tot stand te laten

komen. De ontwikkeling en het beheer van de ICT-component wordt aanbesteed. Het is de bedoeling dat de aanbesteding halverwege 2004 is afgerond.

In september 2004 sluit de kwartiermaker namens het Rijk een contract met het consortium ILC (de ICT-bedrijven IBM en Logica CMG) voor de ontwikkeling en het beheer van de ICT-component.

Halverwege oktober 2005 zeggen de contractpartners het vertrouwen in elkaar op en beëindigen het contract.

Het bundelen van de uitvoeringstaken op het terrein van personeelsbeheer in een rijksbrede organisatie wordt daarna wel voortgezet. Op 1 januari 2006 wordt de tijdelijke baten-lastendienst P-Direkt ingesteld.

Op 8 december 2006 biedt de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) de notitie de «Nieuwe Aanpak voor P-Direkt» aan de Tweede Kamer aan (BVK, 2006a).

1.2 Vraagstelling en reikwijdte onderzoek

Op 8 februari 2006 heeft de minister voor BVK de Algemene Rekenkamer verzocht een onderzoek in te stellen naar de oorzaken van het mislukken van de aanbesteding van P-Direkt. Dit verzoek vloeide voort uit een motie die op 20 december 2005 door de Tweede Kamer is aangenomen (Van Hijum en Boelhouwer, 2005). In deze motie wordt, naast de oorzaken van het mislukken van de aanbesteding van P-Direkt, aandacht gevraagd voor de bestuurlijke en projectmatige aansturing van het project, de professionaliteit van het opdrachtgeverschap, het risicomangement en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer heeft op 23 februari 2006 geantwoord het gevraagde onderzoek uit te zullen voeren (Algemene Rekenkamer, 2006). Wij hebben daarbij aangegeven dat wij geen volledig antwoord kunnen geven op de oorzaken van het mislukken van de aanbesteding van P-Direkt. Omdat wij niet beschikken over controlebevoegdheden bij de particuliere contractpartners kunnen wij niet bepalen wat de exacte reden was waarom de beide contractpartijen op 13 oktober 2005 het vertrouwen in een verdere samenwerking hebben opgezegd.

Het doel van ons onderzoek is zoveel mogelijk inzicht te verschaffen in de oorzaken van het mislukken van de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt, die ontwikkeld zou worden voor het bundelen van de uitvoeringstaken op het terrein van personeelsbeheer.

Wij kunnen uitsluitend de professionaliteit van het opdrachtgeverschap in dit onderzoek in onze beoordeling betrekken, omdat onze onderzoeksbevoegdheden beperkt zijn tot de opdrachtgevende partij: het Rijk. Wij hebben ons daarom in dit onderzoek gericht op de vraag in hoeverre de besluitvorming, sturing en beheersing aan de zijde van het Rijk gedurende de door ons onderzochte periode (januari 2003 tot en met medio oktober 2005) het mislukken van de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt zouden kunnen verklaren.

Verder hebben wij aandacht besteed aan de informatievoorziening door de minister voor BVK aan de Tweede Kamer over de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt.

Bij ons onderzoek hebben wij naast eigen onderzoeksbevindingen ook gebruikgemaakt van de bevindingen van het onderzoek naar de contractrelatie P-Direkt (BVK, 2006) van de auditdiensten van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Financiën.

Het kabinetsbesluit van 4 juli 2003 vormt het startpunt van het onderzoek van de auditdiensten. Ons startpunt ligt eerder, wij zijn nagegaan in

hoeverre het kabinetsbesluit van juli 2003 voldoet aan de voorwaarden die in het kabinetstandpunt van januari 2003 daaraan zijn gesteld.

1.3 Actoren

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor het personeelsbeleid van de rijksdienst als geheel en daarmee ook voor de vernieuwing van het HRM-stelsel. Hij bood in 2003 het kabinetsstandpunt over de vernieuwing van het HRM-stelsel namens het Kabinet aan de Tweede Kamer aan. Bij het aantreden van het kabinet Balkenende II in mei 2003 is de verantwoordelijkheid voor de vernieuwing van het HRM-stelsel overgegaan op de minister voor BVK. Namens het kabinet zond hij het kabinetsbesluit over de oprichting van het SSC HRM P&S (later aangeduid als de baten-lastendienst P-Direkt) in juli 2003 aan de Tweede Kamer. Daarmee werd hij de *bestuurlijk opdrachtgever* en verantwoordelijk voor de oprichting van de baten-lastendienst P-Direkt en de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt. De minister voor BVK heeft het opdrachtgeverschap gedelegeerd aan de directeur-generaal Management Openbare Sector (DGMOS). Vanaf begin 2005 wordt de opdrachtgever ondersteund door een gedelegeerd opdrachtgever, te weten de plaatsvervangend DGMOS.

DGMOS, de *ambtelijk opdrachtgever*, heeft een kwartiermaker (iemand die een project voorbereidt) aangesteld voor de oprichting van de baten-lastendienst P-Direkt. De kwartiermaker functioneerde als *opdrachtnemer* van het project P-Direkt. Hij was «primair verantwoordelijk voor het tijdig, binnen het budget en binnen de door de opdrachtgever gestelde kaders realiseren van de bestuurlijk juridische oprichting van de baten-lastendienst P-Direkt en het bedrijfs- en productieklaarmaken van deze baten-lastendienst»¹ (BVK, 2003). De kwartiermaker was daarmee verantwoordelijk voor de aanbesteding van de ontwikkeling en het beheer van de ICT-component van P-Direkt (inclusief het afsluiten van het contract).

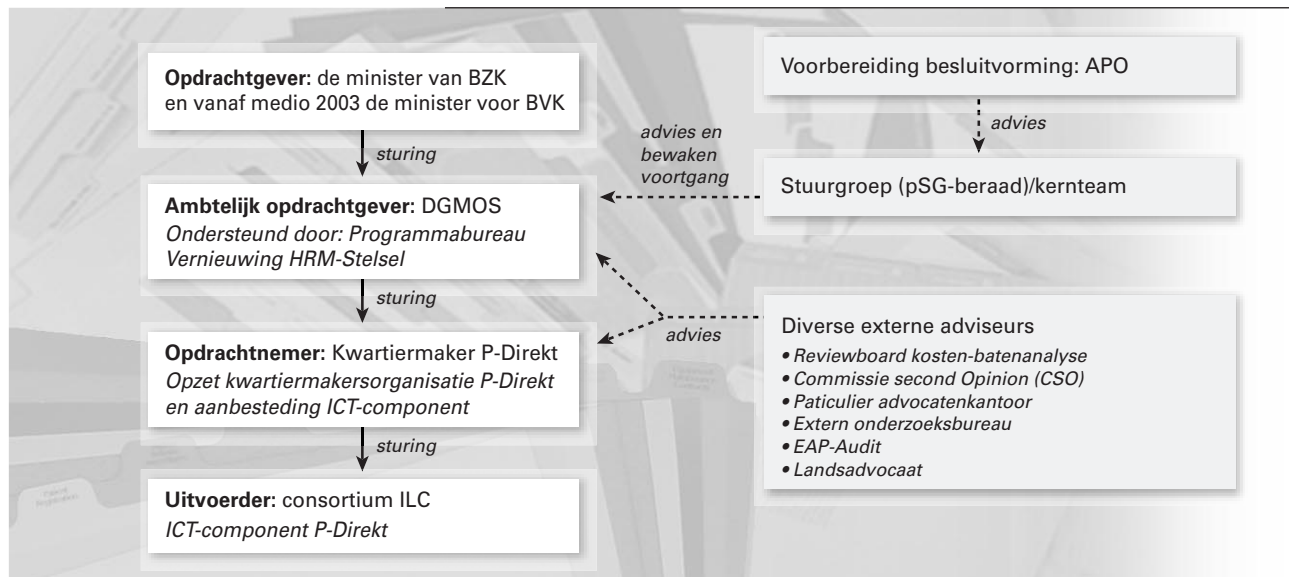
De baten-lastendienst P-Direkt zou onder meer belast worden met de administraties van personeels- en salarisgegevens, de registratie van verlof en ziekteverzuim en met de ondersteuning van de gebruikers van de ICT-component van P-Direkt. In afwachting van de oprichting van de baten-lastendienst P-Direkt had de kwartiermaker een projectorganisatie onder zich. Deze wordt in het onderzoek verder aangeduid als kwartiermakersorganisatie P-Direkt. Per 1 januari 2006 is de tijdelijke baten-lastendienst P-Direkt opgericht.

De ambtelijke opdrachtgever werd ondersteund door het Programma-bureau vernieuwing HRM-stelsel. Dit bureau was verantwoordelijk voor de regie, monitoring en coördinatie van de stelselvernieuwing als geheel. De ambtelijke opdrachtgever werd ook bijgestaan door het pSG-beraad, waarin alle plaatsvervangend secretarissen-generaal (pSG's) participeren. Het pSG-beraad had in eerste instantie de rol van stuurgroep met als taak om, samen met de opdrachtgever, de voortgang van het gehele project te bewaken. Als onderdeel daarvan beoordeelde de stuurgroep de resultaten van de aanbesteding en het af te sluiten contract, teneinde de opdrachtgever hierover te adviseren. De stuurgroep was ook bevoegd om voorstellen te doen aan de ambtelijk opdrachtgever om de aanpak of de reikwijdte van het project te wijzigen of noodmaatregelen te treffen. De stuurgroep vertegenwoordigde de departementen en had daarmee een belangrijke rol in het waarborgen van interdepartementaal draagvlak voor het overdragen van taken van de departementen op het terrein van personeelsbeheer aan de baten-lastendienst P-Direkt.

¹ Volgens Kabinetsbesluit van 4 juli 2003.

Binnen de stuurgroep hield een *kernteam* zich bezig met de besluitvorming. Het kernteam stelde vast over welke onderwerpen besluitvorming mogelijk was en welke onderwerpen nog uitgediept moesten worden. Begin 2005 werd de rol van stuurgroep door het pSG-beraad als zodanig opgeheven. Het adviseren van de ambtelijke opdrachtgever in de besluitvorming werd sindsdien overgenomen door het reguliere pSG-beraad. Het kernteam bleef wel bestaan. De voorbereiding van de besluitvorming in de stuurgroep vond plaats in het *Algemeen Projectoverleg* (APO). Het APO bestond uit de projectleiders voor de transitie van HRM-taken van de departementen naar de baten-lastendienst P-Direkt. Het APO adviseerde de stuurgroep en later het pSG-beraad over te nemen besluiten. Onderstaande figuur geeft een overzicht van de bij P-Direkt betrokken actoren.

Figuur 1 Actoren betrokken bij de aanbesteding van (de ICT-component van) P-Direkt



2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Wij hebben op verzoek onderzoek gedaan naar de oorzaken van het mislukken van de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt. We constateren dat een opeenvolging van – deels ernstige – tekortkomingen in besluitvorming, sturing en beheersing aan de zijde van het Rijk hebben bijgedragen aan het mislukken van het aanbestedingsproces van de ICT-component. In welke mate die bijdrage doorslaggevend is geweest voor het daadwerkelijk verbreken van het contract valt niet vast te stellen. Gezien de beperkingen van het onderzoek tot uitsluitend één van de partijen, namelijk het Rijk, kan de Algemene Rekenkamer uitsluitend de professionaliteit van het opdrachtgeverschap in dit geval in haar beoordeling betrekken.

Ons onderzoek heeft bovendien geen uitsluitsel opgeleverd over de uiteindelijke argumenten van partijen die in oktober 2005 tot de breuk hebben geleid. De daaraan voorafgaande maanden leek men de problemen juist de baas te worden.

Op een aantal cruciale momenten zijn door te hoge tijdsdruk op bestuurlijk en ambtelijk niveau beslissingen genomen die niet voldeden aan de eisen die de rijksoverheid zichzelf had opgelegd. Bovendien werd er bij beslissingen onvoldoende rekening gehouden met de kritische kanttekeningen die verschillende externe experts hebben geplaatst bij de aansturing van het aanbestedingsproces, het zorgen voor draagvlak bij de departementen en het doorgaan zonder overeenstemming met de private contractpartij over de te leveren prestaties en de criteria waarop deze prestaties beoordeeld worden (acceptatiecriteria). Onopgeloste kwesties werden doorgeschoven naar een volgende fase. Dat gebeurde niet alleen in de aanloop naar de start van de aanbesteding van de ICT-component, maar ook bij de aanbesteding zelf en bij de uitvoering van het contract. Beslissingen over te leveren producten en de acceptatiecriteria werden doorgeschoven naar een volgende fase omdat de contractpartijen het niet eens konden worden.

P-Direkt was een ambitieus en complex project. Mede door de krappe planning was het een risicovol project. Gezien de ambities en de risico's was de aansturing zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau onvoldoende, vooral tijdens de aanbestedingsfase.

Ook is men er niet in geslaagd om de samenwerking met de departementen zodanig vorm te geven dat ook die vertrouwen en gelijke verwachtingen hadden ten aanzien van het project. Deze samenwerking was van groot belang omdat de minister voor BVK geen formele doorzettingsmacht had ten aanzien van de transitie van HRM-taken van de departementen naar de baten-lastendienst P-Direkt.

Daarnaast was de relatie met de private contractpartner onvoldoende op samenwerking gericht. Een goede samenwerking is bij het type contract dat is afgesloten (prestatiecontract) van groot belang voor een succesvolle uitvoering. Wij zijn van mening dat daaraan meer aandacht had moeten worden besteed.

Gezien de – deels ernstige – tekortkomingen in de besluitvorming en sturing en beheersing was de kans op het succesvol uitvoeren van het contract gering. Verrassend genoeg leek het eind september 2005 toch te gaan lukken. Het is ons niet duidelijk geworden waarom de contractpartijen uiteindelijk en juist toen het vertrouwen in de samenwerking hebben opgezegd en het contract hebben beëindigd.

In dit hoofdstuk lichten wij onze conclusies toe. We gaan in § 2.1 t/m 2.4 per fase van het project in op de door ons geconstateerde tekortkomingen in de besluitvorming en sturing en beheersing van het project. In figuur 2 aan het eind van dit hoofdstuk, staat een overzicht van de verschillende fasen van het project P-Direct.

Wij gaan per fase van het project ook in op de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Tot slot geven wij in § 2.5 een aantal lessen voor de toekomst: waar moet de overheid in de rol van professionele opdrachtgever rekening mee houden?

2.1 Van kabinetsstandpunt tot kabinetsbesluit 2003

Om een definitief besluit te kunnen nemen over het oprichten van de baten-lastendienst P-Direkt en de start van de aanbesteding van de ICT-component, diende in de periode januari tot juli 2003 een aantal vervolgcacties afgerond te zijn. Ten tijde van het kabinetsbesluit van juli 2003 was dit niet het geval. Ook uitten externe adviseurs ernstige twijfels over de haalbaarheid van de planning. Desondanks nam het kabinet het besluit om de baten-lastendienst P-Direkt op te gaan richten en de aanbesteding van de ICT-component te starten.

Toelichting

De reikwijdte van het kabinetsbesluit in juli 2003 is ten opzichte van het kabinetsstandpunt uit januari 2003 beperkt tot alleen de bundeling van de personeels- en salarissystemen van het Rijk.

Het besluit om de baten-lastendienst P-Direkt op te richten en met de aanbesteding van de ICT-component te starten is genomen, terwijl een aantal belangrijke vervolgcacties uit het kabinetsstandpunt van zes maanden daarvoor nog niet gerealiseerd was:

- De verantwoordelijkheids- en taakverdeling waren nog onvoldoende uitgewerkt in kwaliteitsplannen. Ook was er geen duidelijkheid over de realisatie van de zelfbediening waardoor het ontbrak aan een basis voor een concernbrede aanpak van de kwaliteitsverbetering van de HRM-functie. Zelfbediening is van groot belang voor het halen van de doelstelling van het programma Vernieuwing HRM-stelsel Rijk.
- De aansturing van de baten-lastendienst P-Direkt voor de productiefase (periode na 2006) was nog niet goed geregeld.
- De «business case» (kosten-batenanalyse) gaf onvoldoende onderbouwing voor het behalen van de beoogde efficiencywinst, reductie van personeelskosten en vermindering van bureaucratie.

Voor het borgen van de kwaliteit van de processen op het gebied van de oprichting van de baten-lastendienst P-Direkt (en de aanbesteding) heeft de minister voor BVK de Commissie Second Opinion (CSO) ingesteld, bestaande uit externe deskundigen. De CSO rapporteerde aan de ambtelijk opdrachtgever.

De CSO uitte twijfels over de haalbaarheid van de planning om de baten-lastendienst P-Direkt op 1 januari 2006 van start te laten gaan.

Desondanks besloot het kabinet om de baten-lastendienst P-Direkt definitief op te richten en te starten met de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt. Het realiseren van de openstaande kwesties (kwaliteitsplannen, aansturing en beheersing, kosten-batenanalyse) schoof het kabinet door naar medio 2004.

2.2 Van kabinetsbesluit 2003 tot juli 2004

De minister voor BVK stuurde op 30 juni 2004 een voortgangsrapportage over P-Direkt naar de Tweede Kamer (BVK 2004) en vermeldde hierbij dat alles op koers lag en dat de realisatiefase kon starten. Op basis van de toen bekende informatie was deze toonzetting te positief: er was nog niet volledig voldaan aan de voorwaarden die het kabinet had verbonden aan een definitief akkoord voor de start van de realisatiefase. Daarom kunnen wij deze voortgangsrapportage ook lastig duiden: vanwege het nog niet voldoen aan de gestelde voorwaarden, kon immers geen sprake zijn van een «go/no-go» kabinetsbesluit.

Wij zijn van mening dat gezien de stand van zaken in juni 2004 het kabinet nog geen besluit had kunnen nemen over de start van de realisatie van de baten-lastendienst P-Direkt. Als er al een besluit genomen had kunnen worden, dan had dit een negatief besluit moeten zijn.

Toelichting

In het kabinetsbesluit van 4 juli 2003 zijn onder andere de volgende besluiten genomen:

De minister voor BVK stelt in de periode medio 2003 tot en met medio 2004 een plan van aanpak op voor de oprichting van het SSC HRM P&S (vanaf medio 2004 aangeduid als de baten-lastendienst P-Direkt) en legt dit ter vaststelling aan het kabinet voor.

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

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

Voor genoemde aspecten zijn richtinggevend onderwerpen voor een nieuw kabinetsbesluit. Interdepartementaal is de wens geuit het kabinet vóór het zomerreces van 2004 een besluit te laten nemen. Hierdoor resteert een minimumperiode van anderhalf jaar om per 1 januari 2006 in productie te gaan. Derhalve is het toetsmoment van het kabinet gepland op 2 juli 2004.

Uit het besluit van juli 2003 blijkt verder dat standaardiseren van de wijze van uitvoering van de arbeidsvoorwaardenregelingen een voorwaarde was om een werkbare uitgangspositie voor de dienstverlening (zelfbediening) van de baten-lastendienst P-Direkt te creëren. Eenduidige en uniforme regelgeving leidt tot de meest efficiënte afhandeling van personeelsregistratie en salarisadministratie.²

In juli 2003 heeft het kabinet besloten een definitief akkoord te geven in medio 2004 aan het doorgaan van de aanbesteding van de ICT-component P-Direkt en aan het oprichten van de baten-lastendienst P-Direkt als aan bepaalde voorwaarden zou zijn voldaan.

Op 30 juni 2004 heeft de minister voor BVK de voortgangsrapportage over P-Direkt met een aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer gestuurd. Hierin geeft hij aan dat de lijn die het kabinet op 4 juli 2003 heeft uitgezet de juiste is. «Dit geldt over de hele linie, namelijk ten aanzien van de organisatievorm, de inschatting van kosten en baten, het innovatief

² Kabinetsbesluit 2003, § 4.4.7 Harmonisatie van arbeidsvoorwaardenregelingen.

aanbesteden en het gebruiken van gedane investeringen. De fase van voorbereiding is nu afgerond, de ministeries zijn op koers en de realisatiefase start.» (BVK 2004)

Uit ons onderzoek blijkt dat de toonzetting over de stand van zaken te positief is, omdat nog niet volledig aan de voorwaarden uit het kabinetsbesluit juli 2003 was voldaan. Dit wordt ook bevestigd in een aantal externe adviezen. Het betreft de volgende voorwaarden:

- De CSO gaf aan dat de plannen van aanpak voor de realisatiefase nog onvoldoende waren uitgewerkt voor een definitief besluit.
- De kosten-batenanalyse (KBA 2004) toont een besparing van € 650 miljoen. Voor het borgen van de kwaliteit van de uitgevoerde kosten-batenanalyse is een panel van externe deskundigen, de reviewboard ingesteld. De reviewboard rapporteerde aan de kwartiermaker. De reviewboard beoordeelde de KBA 2004 als een «indrukwekkend stuk werk»: de kosten en baten zijn op een grondige wijze onderzocht en de eindresultaten zijn robuust, maar de reviewboard gaf daarbij wel aan dat de onderbouwing van het positieve resultaat vooral werd bepaald door de veronderstelde besparing op personeelskosten. Daarnaast wees de board erop dat de departementen aangeven dat zij (veel) meer mensen in dienst willen houden dan is aangenomen in de hoofdvarianten van de KBA. In de KBA 2004 is bij de berekende besparing uitgegaan van een op basis van een uitgevoerde benchmark bepaald aantal ambtenaren dat voor het uitvoeren van taken op het gebied van personeels- en salarisadministratie op de departementen achterblijft van 22 fte. Uit de kosten-batenanalyse blijkt dat de departementen zelf op een hoger aantal uitkwamen, namelijk 242 fte.
- De voortgangsrapportage gaat niet in op de aanbeveling van de CSO om een Raad van Advies in te stellen voor de periode 2006–2008. Het vaststellen van de wijze van aansturing en beheersing tijdens de productiefase van de baten-lastendienst P-Direkt na 2008 was nog niet gereed. De besluitvorming hierover is daarom naar 2005 verschoven. De CSO vond dit begrijpelijk en verantwoord.
- De resultaten van de aanbesteding konden niet meegenomen worden in het besluit, omdat die op dat moment nog niet bekend waren. De finale aanbieding van het consortium voldeed nog niet aan de verwachtingen. Eind juli 2004 is die definitief gemaakt.
- Het project van de harmonisatie van de arbeidsvoorwaardenregelingen was nog niet afgerond. Om die reden is besloten om dit project los te koppelen van het aanbestedingstraject van de ICT-component van P-Direkt. Het loskoppelen is een belangrijke maatregel om de planning van de aanbesteding en uitvoering van de ICT-component van P-Direkt beheersbaar te maken. De keerzijde daarvan is dat daarmee de voorwaarde om door middel van standaardisatie van regelgeving te komen tot de meest efficiënte uitvoering van HRM-taken voor een deel werd losgelaten. Het gevolg hiervan was dat er bij de baten-lastendienst P-Direkt meer georganiseerd moest gaan worden om de dienstverlening aan de departementen te gaan regelen.

Wij zijn van mening dat op basis van de op dat moment aanwezige informatie nuancering in de informatievoorziening aan de ministerraad en de Tweede Kamer op zijn plaats was geweest. Zo is bijvoorbeeld wel vermeld dat er plannen van aanpak waren, maar de kwaliteit daarvan is niet aangegeven. Ook het feit dat de aanbesteding nog geen gelopen race was werd niet aangegeven. Verder merken wij op dat in de voortgangsrapportage niet is ingegaan op de risico's die aan de diverse gehanteerde aannames in de kosten-batenanalyse zijn verbonden en de invloed

daarvan op de berekende besparing. Naar onze mening had een keuze voor behoedzamere aannames meer voor de hand gelegen en hadden deze in ieder geval duidelijk gepresenteerd moeten worden.

De minister voor BVK geeft in de voortgangsrapportage niet aan dat het kabinet heeft *besloten* om met de realisatiefase te beginnen. Wij kunnen de voortgangsrapportage lastig duiden in relatie met de afspraken die zijn gemaakt in het kabinetsbesluit 2003. Omdat niet voldaan werd aan de voorwaarden van het kabinetsbesluit 2003, kan volgens ons geen sprake zijn van een «go/no-go» kabinetsbesluit.

De CSO merkte op dat het tijdstip van de voortgangsrapportage is ingegeven door het kabinetsbesluit uit 2003 en inhoudelijk betrekkelijk willekeurig valt. In december 2004, wanneer een volgende voortgangsrapportage is voorzien, zal een veel completer beeld voorhanden zijn. Door het toevoegen van de rapportage van de CSO aan de voortgangsrapportage kon de Tweede Kamer er kennis van nemen dat deze commissie twijfels had over de voortgang en het moment van uitbrengen van de voortgangsrapportage.

2.3 Van start aanbesteding tot sluiten contract (september 2004)

Op diverse momenten voor het sluiten van het contract voor de ICT-component van P-Direkt hebben interne en externe deskundigen signalen afgegeven dat de ingeslagen weg niet overeenkwam met de plannen uit het kabinetsbesluit van 2003, niet het gewenste resultaat zou opleveren en grote risico's met zich meebracht. De ambtelijk opdrachtgever en de stuurgroep hebben in deze fase onvoldoende hun verantwoordelijkheid genomen. Van de beoogde contractonderhandelingen met meer leveranciers was geen sprake. Bovendien werd het contract voor de ICT-component gesloten, terwijl de productspecificaties en acceptatiecriteria nog niet duidelijk waren. Wij zijn van mening dat er of meer tijd had moeten worden genomen om dit voor het afsluiten van het contract geregeld te hebben of er een ander soort contract gesloten had moeten worden dat meer paste bij het in samenwerking verder ontwikkelen van productspecificaties en acceptatiecriteria door beide contractpartijen.

Toelichting

In het kabinetsbesluit 2003 was opgenomen dat voor de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt een contract voor publiek-private samenwerking gebruikt zou worden (pps-contract). In een pps-contract schrijft de overheid de functionele eisen voor en zorgt de private partij voor het omzetten van deze functionele eisen in een technisch ontwerp. Voor het uitwerken van die functionele eisen was een aanbestedings-traject voorzien met meer partijen. Voor het borgen van de kwaliteit van het contract voor de ICT-component en de op te leveren producten was een aantal externe deskundigen ingeschakeld. Het betreft de EDP-Auditpool (EAP), het onderzoeksbureau Gartner en het Kenniscentrum pps (KC pps). Voor de juridische begeleiding bij het opstellen van het contract is gedurende het hele traject gebruik gemaakt van het particuliere advocatenkantoor Stibbe. In voorkomende gevallen is ook de Landsadvocaat ingeschakeld.

Al aan het begin van de aanbestedingsfase uitten verschillende externe deskundigen, waaronder het KC pps, hun twijfels over de haalbaarheid van de aanbesteding van de ICT-component en de gekozen contractvorm. Zij pleitten voor een minder ambitieuze planning, een gefaseerde aanpak,

een flexibele samenwerkingsvorm en duidelijkheid over prestaties en producten voorafgaand aan het sluiten van het contract. In het kabinetsbesluit van 2003 is een wijze van aanbesteden beoogd waarbij de contractonderhandelingen met meer private partijen gevoerd gaan worden. Van de vier geïnteresseerde marktpartijen bleven er twee over. Hiervan haakte er één al snel af. Desondanks startte de kwartiermaker de onderhandelingen met de enige overgebleven partij: het consortium ILC. Tijdens die onderhandelingen werd de eis om voor het sluiten van het contract de productspecificaties en acceptatiecriteria gereed te hebben losgelaten en doorgeschoven naar een volgende fase. Ook zijn concessies gedaan aan de eisen voor de goedkeuring van de finale bieding. Ondanks dat de stuurgroep en het APO hun twijfels hadden, adviseerden zij de ambtelijk opdrachtgever om het contract voor de ICT-component aan het consortium ILC te gunnen. Omdat de productspecificaties en acceptatiecriteria nog niet in het contract waren vastgelegd, was er onvoldoende basis voor de start van de realisatiefase (de bouw van de ICT-component van P-Direkt).

Het op 1 september 2004 afgesloten prestatiecontract ging uit van een aantal mijlpalen (data en de daarbij behorende op te leveren producten). Bij acceptatie daarvan ontstaat een betalingsverplichting. Voor het kunnen beoordelen van de bij die mijlpalen opgeleverde producten is het noodzakelijk om acceptatiecriteria te hebben. Zoals eerder door ons aangegeven bleek het niet mogelijk daar vóór het afsluiten van het contract overeenstemming over te bereiken. Daardoor was het voor het Rijk moeilijk om de leverancier een eventuele wanprestatie te verwijten en deze in gebreke te stellen. Naar onze mening had bij het opstellen van het contract met dit risico rekening gehouden moeten worden.

Een extern bureau heeft in de aanloop naar de ondertekening van het contract voor de ICT-component gewezen op de risico's en de gevolgen voor een succesvolle uitvoering van het contract. De kwartiermaker heeft dit advies niet gedeeld met de ambtelijk opdrachtgever, de stuurgroep en het APO. Hij heeft het contract voor ondertekening ook niet meer aan hen voorgelegd. Verder was de juridische kwaliteit van het contract extern niet geborgd. Er is weliswaar bij het opstellen van het contract gebruik gemaakt van externe deskundigen, maar toetsing van het contract door een onafhankelijke derde heeft niet plaatsgevonden.

2.4 Van sluiten contract tot uiteindelijke breuk (oktober 2005)

Ook in deze fase van het project werden de signalen over problemen in de uitvoering onvoldoende opgepikt. Verder was ook geen sprake van een gestructureerd systeem van risicomanagement en is de kwaliteitsborging op onderdelen onvoldoende. Zo is naar onze mening het risico van het niet halen van de beoogde graad van zelfbediening onvoldoende bewaakt. In de loop van 2005 bleek dit niet haalbaar. Het concept van zelfbediening was een van de pijlers van het project om de ten aanzien van de efficiency-winst beoogde doelstelling van personeelsreductie van 1000 fte te halen. Ondanks meningsverschillen tussen de contractpartijen en de risico's die externen signaleerden, leken de partijen het in september 2005 eens te worden. Verassend genoeg zeiden de partijen juist kort daarop het vertrouwen in een goede verdere samenwerking op.

Toelichting

In de periode tussen september 2004 en oktober 2005 werd de samenwerking tussen de kwartiermaker en het consortium ILC gekenmerkt door

uitstel van het opleveren van (tussen)producten en verstoorde werkverhoudingen. Al vrij snel na het afsluiten van het contract voor de ICT-component in september 2004 ontstaat er tussen de contractpartijen verschil van mening over de afspraken en de stand van zaken ten aanzien van de te automatiseren regelgeving. Toen duidelijk was dat het de private contractpartner niet zou lukken om de producten voor de eerste mijlpaal tijdig en van voldoende niveau op te leveren lasten contractpartijen van december 2004 tot april 2005 een pauze in. In deze periode stelden partijen gezamenlijk een plan van aanpak voor het vervolgtraject op en werd het contract daarop aangepast. Onderdeel van dat aangepaste contract voor de ICT-component was een exit-regeling voor het geval dat partijen het contract wilden beëindigen. Per 1 juni zou er een door de private contractpartner opgesteld herontwerp van de ICT-component en een bouwplan moeten liggen. Het consortium ILC leverde in juni 2005 dit wel op, maar dit herontwerp werd door de kwartiermaker op advies van de ingeschakelde externen als onvoldoende beoordeeld om mee verder te gaan. De dienstverlening van de baten-lastendienst P-Direkt aan de departementen en de te behalen efficiencydoelstellingen waren naar de mening van de ingeschakelde externen onvoldoende geborgd. Herstel was mogelijk, maar zou van de private contractpartner wel een grote inspanning vergen. De samenwerking tussen de contractpartijen werd hierop geïntensiveerd en het herstelde herontwerp dat het consortium ILC in augustus en september 2005 opleverde werd positiever beoordeeld door de externen en de kwartiermaker. Materieel gezien bood het volgens de kwartiermaker goed uitzicht op resultaat, maar formeel getoetst aan de acceptatiecriteria vormde het nog onvoldoende basis voor de start van de bouwfase. Uiteindelijk sloten de contractpartijen op 30 september een principeakkoord en kwamen overeen om op 14 oktober 2005 een Nadere Overeenkomst 3 af te sluiten.

De nadere uitwerking van de gemaakte afspraken bleek volgens de private contractpartij niet haalbaar te zijn voor de gestelde mijlpaal van 14 oktober 2005. De kwartiermaker en de ambtelijke opdrachtgever wilden vasthouden aan de oorspronkelijke afspraken en waren niet bereid om de gestelde mijlpaal wederom door te schuiven; dit zou de beoogde overgang van HRM-taken naar de baten-lastendienst P-Direkt per 1 januari 2007 verder onder druk zetten. De private contractpartner zei als eerste op 13 oktober het vertrouwen op en verbrak het contract, de kwartiermaker deed dat namens het ministerie van BZK ook op 13 oktober 2005.

Beide contractpartijen maakten bij het verbreken van het contract gebruik van de in het contract vastgelegde exit-regeling. Conform deze regeling heeft het Rijk de in het contract vastgelegde exit-vergoeding van € 20,8 miljoen (inclusief BTW) aan de private contractpartner betaald en heeft deze op zijn beurt de licenties en tussenproducten aan de kwartiermakersorganisatie overhandigd. Over de uiteindelijke gebruikswaarde van deze tussentijdse producten zijn twijfels naar voren gebracht. Uit een op verzoek van de kwartiermaker uitgevoerde beoordeling bleek onder andere dat het rendement van hergebruik van de software gering was, de ontwikkelde ICT-omgeving nauwelijks te hergebruiken was en er nog weinig sprake was van concrete resultaten. Het ministerie heeft in een latere fase aangegeven dat een belangrijk deel van de licenties volop wordt ingezet en ten volle bruikbaar is. Wij hebben hiernaar geen onderzoek gedaan.

Vanaf medio 2005 werd de informatievoorziening aan de Tweede Kamer geïntensiveerd en informeerde de minister voor BVK de Tweede Kamer

ook vertrouwelijk over de stand van zaken rond de bouw van de ICT-component van P-Direkt.

2.5 De overheid als professionele opdrachtgever: lessen voor de toekomst

Het samenwerken met een private partij in een pps-constructie vraagt om professioneel opdrachtgeverschap, zeker in een innovatief aanbestedings-traject als de ICT-component van P-Direkt. De Algemene Rekenkamer heeft in diverse eerdere onderzoeken aandacht besteed aan de rol van de rijksoverheid als opdrachtgever bij aanbestedingen (Algemene Rekenkamer 2002–2003). De rijksoverheid heeft zich in het geval van P-Direkt niet als een professionele opdrachtgever opgesteld. Dit zou volgens ons verklarend kunnen zijn voor het uiteindelijke mislukken van de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt. In de visie van de Algemene Rekenkamer dient een professionele opdrachtgever in ieder geval aandacht te besteden aan:

- risicomangement en waarborgen voor de kwaliteit van de te leveren producten en of diensten;
- draagvlak creëren voor het eindproduct bij de belangrijkste interne en externe belanghebbenden;
- voldoende sturing en beheersing van het project;
- voldoende informatievoorziening tijdens het project;
- managen van verwachtingen betreffende de verwachte resultaten van complexe projecten.

Risicomangement en kwaliteitswaarborgen

De kwaliteit van de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt was in opzet goed gewaarborgd door het inschakelen van diverse externe adviseurs en het inschakelen van het pSG-beraad (eerst als stuurgroep in een besluitvormende en later in een adviserende rol) en van het APO. In de praktijk maakte de ambtelijk opdrachtgever en de kwartiermaker echter onvoldoende gebruik van de adviezen die naar onze mening hadden moeten leiden tot herbezinning over de ingeslagen koers en tot een meer op samenwerking gerichte opstelling richting de departementen enerzijds en de contractpartner anderzijds. De minister voor BVK was immers opdrachtgever namens het kabinet. Uit de reconstructie van de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt blijkt duidelijk dat het zorgen voor draagvlak bij de andere departementen door de opdrachtgever en de kwartiermaker vaak onvoldoende is geweest. De departementen hebben overigens zelf hun eigen rol in de stuurgroep en het APO niet aangegrepen om meer invloed uit te oefenen op het verloop van de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt.

Sturing, beheersing en informatievoorziening

Op een aantal cruciale momenten zijn door te hoge tijdsdruk op bestuurlijk en ambtelijk niveau beslissingen genomen die niet voldeden aan de eisen die de rijksoverheid zichzelf had opgelegd. Verder hebben wij bij de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt – deels ernstige – tekortkomingen geconstateerd in de sturing, beheersing en informatievoorziening door ambtelijk opdrachtgever en de kwartiermaker. Wij bevelen de minister van BZK aan om samen met haar collega bewindspersonen na te gaan in hoeverre de kennis die binnen het Rijk beschikbaar is over publiek-private samenwerking in een zogenoemde «pool» ondergebracht kan worden. Op die manier heeft de gehele rijksoverheid toegang tot kennis over de opzet en uitvoering van contractrelaties met de private sector. In dit kader zien wij het als een

gemiste kans dat de kennis die bij bijvoorbeeld het KC pps beschikbaar is, niet ten volle is benut bij de aanbesteding van de ICT-component P-Direkt.

Managen van verwachtingen

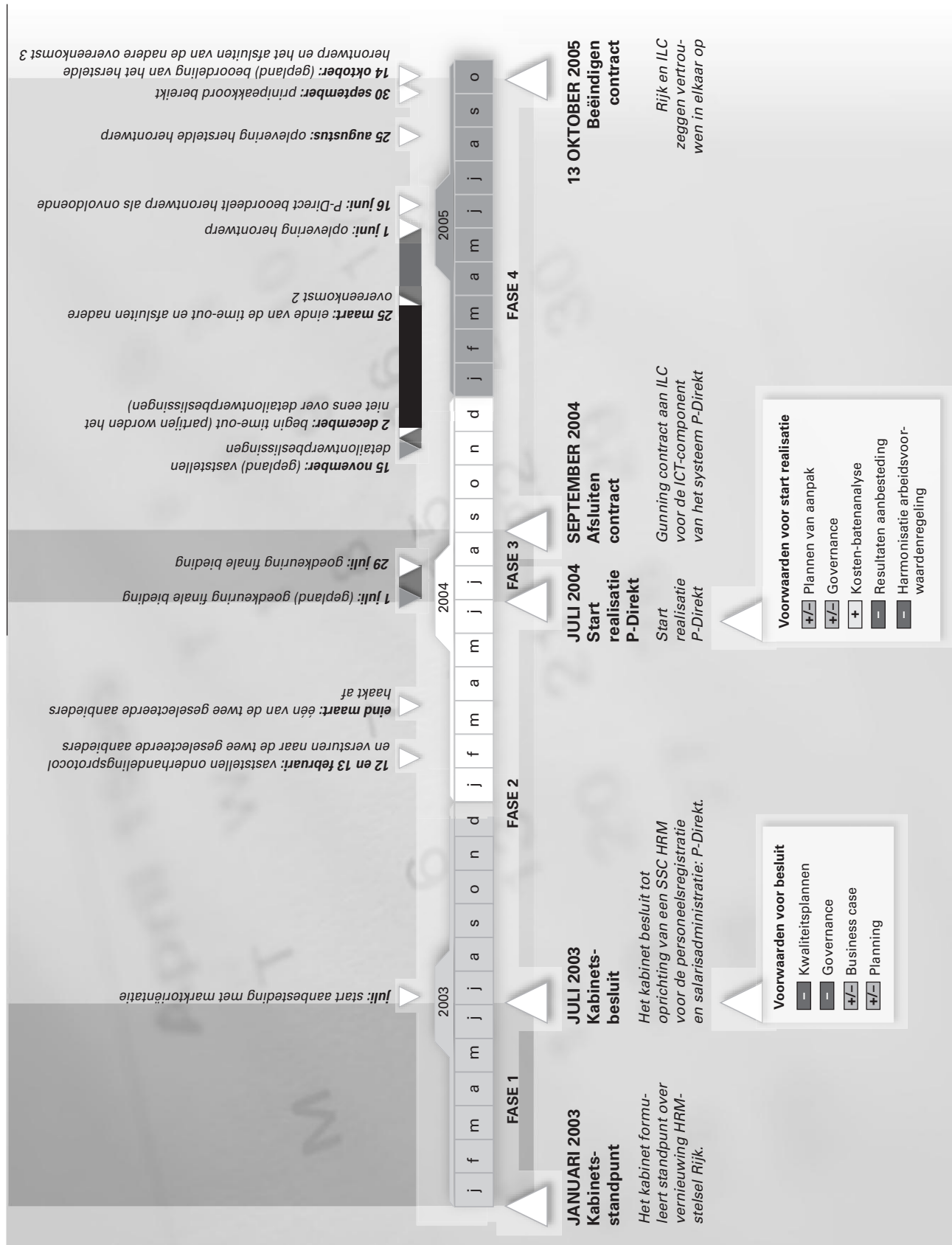
Ten slotte wijzen wij op het zorgvuldig managen van de verwachtingen betreffende complexe aanbestedingstrajecten zoals de ICT-component van P-Direkt. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer dienen de baten van dit soort trajecten behoedzaam ingeschat te worden en dienen uitkomsten van prognoses en modellen met voorzichtigheid meegenomen te worden in de besluitvorming. Immers, de meerwaarde van meerjarige prognoses is vaak betrekkelijk en de uitkomsten, zoals efficiencywinst, heel onzeker. Dit ging ook op voor de verwachte efficiencywinst in het geval van het bundelen van taken in een rijksbreed shared service center (inmiddels tijdelijke baten-lastendienst P-Direkt), dat niet gebaseerd was op behoedzame verwachtingen betreffende de zelfbedieningsgraad en de achterblijvende taken op de ministeries. Positieve verwachtingen omtrent onder andere de mate van zelfbediening en de daaraan gerelateerde benodigde capaciteit voor de baten-lastendienst P-Direkt moesten in de loop van het traject naar beneden bijgesteld worden door tegenvallende ontwikkelingen in het opleveren van de verwachte ICT-omgeving en het harmoniseren van arbeidsvoorwaarden. Ook het aantal benodigde achterblijvende taken op de ministeries bleek tegen te vallen. Het is daarom van belang om periodiek de verwachtingen omtrent kosten en baten van dit soort complexe trajecten in lijn te brengen met actuele ontwikkelingen.

Vervolgacties

De minister voor BVK heeft de Tweede Kamer op 8 december 2006 bij brief (BVK 2006) laten weten dat de tijdelijke baten-lastendienst P-Direkt (ingesteld per 1 januari 2006) en de daaraan gerelateerde IT-applicaties een herstart hebben gemaakt. De Algemene Rekenkamer zal in het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek deze ontwikkelingen blijven volgen.

De conclusies die wij naar aanleiding van ons onderzoek naar het mislukken van de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt trekken over professioneel opdrachtgeverschap zullen wij meenemen in het verzoekonderzoek naar het aanschaffingsbeleid van het Korps Landelijke Politie Diensten (KLpd). In dat onderzoek besteden wij ook aandacht aan het aanschaffingsbeleid van het Ministerie van BZK. Het rapport over het verzoekonderzoek naar het aanschaffingsbeleid van het KLpd zal naar verwachting in juni 2007 gepubliceerd worden.

Figuur 2 Overzicht fasen en besluiten in project P-Direkt



3 BESTUURLIJKE REACTIE EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

3.1 Reactie van de minister van BZK

De minister van BZK heeft op 18 april 2007 op ons onderzoek gereageerd. De minister gaat in haar reactie in op de context van de besluitvorming en de door haar getroffen maatregelen voor de nieuwe aanpak van P-Direkt. Vervolgens reageert de minister onder meer op onze conclusies over het kabinetsbesluit 2003, het besluit uit 2004, het opzeggen van het vertrouwen in een goede samenwerking in oktober 2005, de gebruikswaarde van de tussentijdse producten, de gekozen contractvorm en het beoogde niveau van zelfbediening.

Hieronder volgt een samenvattende weergave van deze reactie.

De integrale reactie van de minister staat op onze website:

www.rekenkamer.nl.

3.1.1 Algemeen

De minister van BZK onderschrijft in het algemeen de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over de kwaliteit van het aanbestedingsproces. Volgens de minister sluiten ze goeddeels aan bij de uitkomsten van de eerdere zelfevaluatie van BZK en het eerdere rapport van de auditdiensten van BZK en Financiën.

Context van de besluitvorming

De minister geeft aan dat met de kennis van nu vastgesteld kan worden dat de negatieve signalen van toen hadden moeten leiden tot herbezinning, en dat voor de afronding van de aanbesteding meer tijd had moeten worden genomen.

Volgens de minister zijn de besluiten in de context van toen echter wel verklaarbaar. De ontwikkeling van P-Direkt stond onder een zeer hoge (tijds)druk vanwege de taakstelling van het kabinet Balkenende II. P-Direkt diende vooral om die taakstelling mede te realiseren en moest daarom zo snel mogelijk tot stand gebracht worden. Onder die druk werden positieve signalen door de opdrachtnemer en -gever beter verstaan dan negatieve, aldus de minister. Dit speelde vooral bij de afronding van de aanbesteding en bij het sluiten van het contract. De hoge tijdsdruk leidde er volgens de minister ook toe dat de informatievoorziening aan de ministerraad en Tweede Kamer op dat moment te optimistisch van toon was.

Verder geeft de minister aan dat na de afronding van de aanbesteding en het sluiten van het contract de gebreken in de gekozen publiek-private samenwerkingsvorm snel duidelijk werden. Er was een mismatch tussen wat het Rijk vroeg en wat de markt wilde en kon leveren. Vervolgens hebben opdrachtgever en opdrachtnemer op diverse manieren gepoogd een en ander te herstellen, door aanpassingen in het contract en door interventies in de wijze van samenwerken, evenwel helaas zonder succes. De gekozen publiek-private samenwerkingsconstructie bleek uiteindelijk meer een belemmering dan een voorwaarde voor succes, aldus de minister.

Nieuwe aanpak P-Direkt

Het opdrachtgeverschap en de sturingsrelaties bij de ontwikkeling van P-Direkt zijn inmiddels opnieuw ingericht en de minister heeft maatregelen getroffen om het opdrachtgeverschap en het programmamanagement adequaat te ondersteunen.

Kenmerken van de nieuwe aanpak voor de opbouw van P-Direkt zijn:

- een gefaseerde oprichting van P-Direkt, waarbij de bestaande situatie en mogelijkheden van de ministeries het vertrekpunt zijn;
- inschakeling van marktpartijen alleen waar nodig, vooral bij de bouw van ICT-componenten;
- reëlere schatting van de maakbaarheid en doorlooptijd, waardoor risico's beheersbaarder worden.

Verder geeft de minister aan dat P-Direkt thans een baten-lastendienst is met BZK als eigenaar en gedelegeerd opdrachtgever namens de ministeries en de plaatsvervangend SG's als contracthoudersraad. De ministeries zijn in deze opzet volgens de minister op besturend en uitvoerend niveau nauw betrokken.

Ook zegt de minister inmiddels maatregelen te hebben getroffen om geconstateerde tekortkomingen in opdrachtgeverschap, besluitvorming, informatievoorziening, risicomanagement en kwaliteitsborging in de toekomst te voorkomen.

De auditdiensten van BZK, Financiën en Verkeer en Waterstaat (VenW) zullen de minister periodiek rapporteren over de werking van de nieuwe aanpak, naar verwachting voor het eerst in mei 2007. De auditdiensten nemen in hun onderzoek naar de getroffen maatregelen ook de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer mee. De minister zal tevens met haar collega's nagaan in hoeverre de kennis over publiek-private samenwerking beter kan worden gebundeld.

Ten slotte geeft de minister aan dat P-Direkt inmiddels de salarisbetaling en het beheer van de bestaande systemen voor personeelsregistratie, voor zelfbediening en voor de digitale personeelsdossiers verzorgt. Verder is in 2006 een ontwerp gemaakt van een belangrijk deel van de vereenvoudigde en geüniformeerde personeelsprocessen en in 2008 volgt een tweede tranche. Vanaf 1 januari 2008 zal P-Direkt de salarisbetaling voor alle ministeries verzorgen en is het definitieve personeelsregistratiesysteem beschikbaar. In de loop van 2009 zullen naar verwachting alle rijksbrede producten op het gebied van personeels- en salarisadministratie in de definitieve vorm beschikbaar zijn. Met de ministeries zijn afspraken gemaakt over de momenten waarop de dienstverlening wordt geïmplementeerd.

3.1.2 Kabinetbesluit 2003

Volgens de Algemene Rekenkamer is het kabinetbesluit 2003 genomen zonder dat een aantal vervolgacties was afgerond en ondanks dat externe adviseurs ernstige twijfels uitten. De minister geeft aan dat dit zo gelezen kan worden dat wij van mening zijn dat het besluit tot het oprichten van een SSC HRM in juli 2003 daardoor niet genomen zou kunnen worden. Daarmee is de minister het niet eens. Zij onderkent dat nog niet alle door ons vermelde acties volledig waren gerealiseerd. Volgens de minister waren de onzekerheden over de manier waarop de zelfbediening zou worden gerealiseerd op dat moment echter niet van een zodanig belang dat er geen basis was voor een concernbrede aanpak van de kwaliteitsverbetering van de HRM-functie. Die kwaliteitsverbetering reikt immers veel verder dan alleen het geautomatiseerd afdoen van bijvoorbeeld verlofaanvragen, beloningsbeslissingen en reisdeclaraties, aldus de minister.

Verder geeft de minister aan dat, mede vanwege het advies van de CSO maar vooral ook vanwege de noodzaak tot efficiencyverbetering, beargumenteerd is aangegeven waarom het besluit van juli 2003, in

afwijking van het kabinetsstandpunt van januari 2003, alleen betrekking heeft op de personeels- en salarisadministratie. De aanpak om tot de beoogde efficiency in de personele beheersprocessen te komen zou worden geconcretiseerd en in samenspraak met een marktpartij worden ingevuld, aldus de minister. Er was volgens de minister op dat moment voldoende zekerheid dat per saldo de baten hoger zouden zijn dan de kosten. Het ontbreken van de governance voor de productiefase was op dat moment ook voor de CSO begrijpelijk volgens de minister. De governance zou immers sterk bepaald worden door de status van baten-lastendienst.

Ten slotte geeft de minister aan dat er bij de ministeries veel draagvlak was om het traject door te zetten.

3.1.3 Besluit 2004

De minister deelt de constatering dat bij het besluit van juni 2004 nog niet volledig aan de voorwaarden uit het kabinetsbesluit juli 2003 was voldaan. Echter, volgens de minister leken de elementen van het afgesproken plan van aanpak ten tijde van de voortgangsrapportage voldoende gerealiseerd. Er was immers overeenstemming over de 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. Volgens de minister waren de resultaten van de aanbesteding nog niet definitief, maar pasten deze in ieder geval binnen de marges van de kosten-batenanalyse, die ook door het ministerie van Financiën was geaccordeerd.

De minister geeft aan dat met de wetenschap van dat moment de inschatting was dat er nog voldoende tijd was om de ontbrekende zaken tijdig te regelen. Dat niet alles vooraf helemaal bekend was, is kenmerkend voor het zogenoemde DBOF-contract waarvoor was gekozen: design, build, operate and finance.

De minister geeft aan dat het besluit om de harmonisatie van de rechtspositie los te koppelen van het P-Direktraject een maatregel was om de beheersbaarheid van het P-Direkproject te vergroten. Voor het harmonisatietraject was immers overleg en overeenstemming met de vakbonden vereist. Omdat het harmoniseren en standaardiseren van departementale werkprocessen van groot belang was voor de beoogde efficiency is dat traject destijds vervolgd en afgerond, aldus de minister.

De minister geeft aan dat de door de CSO gesignaleerde afbreukrisico's van maatregelen zijn voorzien, voor zover op dat moment mogelijk. Zo is afgezien van het «big bang-scenario» en zijn afspraken gemaakt over de gewenning aan zelfbediening. Volgens de minister ontbrak het voor het opstellen van een solide integrale planning alleen aan de nodige informatie. Volgens de minister leek er op dat moment dus voldoende rechtvaardiging voor de vervolgstap te zijn.

3.1.4 Opzeggen van vertrouwen

De minister geeft aan de precieze beweegredenen van IBM niet toe te kunnen lichten. Wel kan zij een verklaring geven voor de beweegredenen van de opdrachtgever om het vertrouwen op te zeggen. Volgens de minister heeft de opdrachtgever op meerdere momenten tijdens de uitvoering van het contract het consortium de gelegenheid gegeven later te leveren of tot verbetering van het geleverde te komen. Die verbeteringen leidden weliswaar tot acceptabelere (tussen)producten, maar tegelijkertijd kwam daardoor het proces en het vertrouwen bij de

opdrachtgever in de marktpartij onder druk te staan. Toen in de eerste helft van de periode september/oktober 2005 opnieuw geen levering conform afspraak op het afgesproken tijdstip mogelijk bleek en de marktpartij opnieuw om uitstel vroeg, heeft de opdrachtgever na ampele afweging besloten de samenwerking te beëindigen.

3.1.5 Gebruikswaarde tussentijds producten

De minister vindt dat het rapport van de Algemene Rekenkamer een onvolledig beeld geeft over de financiële afwikkeling van het contract. De minister schrijft dat in ons rapport niet staat dat voor de € 20,8 miljoen die is betaald aan IBM gebruikswaardige producten zijn verworven. Volgens de minister worden de licenties nu voor het merendeel gebruikt. Het deel dat nu in gebruik is, is voor een bedrag van € 13,3 miljoen geactiveerd op de balans van P-Direkt. Verder geeft de minister aan dat met de Voorjaarsnota nog eens € 1,3 miljoen wordt geactiveerd en dat de waarde van de documentatie en van een deel van de licenties nog niet is geactiveerd. De uiteindelijke desinvestering beloopt daarmee ten hoogste € 6,2 miljoen, aldus de minister. Dat bedrag moet volgens de minister tegen de potentiële baten worden afgezet, zoals die met de kosten-batenanalyse zijn berekend. De minister merkt voor de volledigheid op dat er, overeenkomstig het contract, tussentijds geen betalingen aan het consortium ILC zijn gedaan.

3.1.6 Keuze contractvorm

De minister stelt dat in een rapport over een interne evaluatie (Lessons learned, van september 2005) reeds is aangegeven dat de gekozen contractvorm voor deze specifieke situatie bij nader inzien minder geschikt was. Dat neemt volgens haar niet weg dat de keuze voor die contractvorm weloverwogen was gemaakt. De minister geeft verder aan dat in lijn met het kabinetsbesluit van 2003 was gekozen voor een openbare procedure met onderhandeling en gunning met bekendmaking met als resultaat een publiek-private samenwerking. De reikwijdte van de uit te besteden taken was bepaald. Dat gegeven leidde volgens de minister tot het afvallen van de tweede overgebleven marktpartij, die aandrang op volledige uitbesteding van P-Direkt. Ook bij het overblijven van slechts één marktpartij waren er, zoals blijkt uit het advies van de NMa, voldoende waarborgen in het proces aanwezig. De gekozen contractvorm die het beste leek te passen had volgens de minister naar toenmalige taxatie duidelijke voordelen. Het Rijk beperkte met deze vorm de risico's van kostenoverschrijding van het project aanzienlijk, en onderhandelde bovendien een scherpe totaalprijs.

Keerzijde van de contractvorm is dat de marktpartij sterk focust op beheersing van kosten, wat de kwaliteit van de prestaties weer beïnvloedt. Zo bleek de marktpartij al in de ontwerpfase niet bij machte de gevraagde prestaties zonder intensieve bijstand van de kant van de opdrachtgever te leveren. Dat deed afbreuk aan de gemaakte prestatieafspraken en zette de samenwerkingsrelatie onder druk, aldus de minister.

In reactie op onze conclusie dat zonder acceptatiecriteria de leverancier moeilijk in gebreke te stellen was, geeft de minister aan dat het afgesloten prestatiecontract het ministerie de mogelijkheid gaf om het consortium af te reken op de goede werking van geleverde opdrachtonderdelen en bij onvoldoende werking af te keuren. In de periode van tegenvallende eerste opleveringen is welbewust een exit-regeling overeengekomen. Van deze exit-regeling is gebruikgemaakt en daarmee is volgens de minister het

risico van een slepend proces en het risico van een hogere schadepost afgewenteld.

3.1.7 Beoogde graad van zelfbediening

De minister geeft aan dat zelfbediening een belangrijke pijler was en is voor de beoogde efficiency in de personeelregistratie en salarisadministratie. Ze merkt op dat regelmatig is gesproken met het consortium over de nieuwe versie en dat pas in de loop van 2005 bleek dat die niet tijdig beschikbaar zou zijn. De oplossing voor de tegenvallende zelfbediening zou in de eerstkomende jaren worden gerealiseerd binnen het geraamde aantal fte's bij P-Direkt en de ministeries. De minister geeft aan dat met de inzichten van vandaag en gebaseerd op ervaringen in eigen huis en van het bedrijfsleven, het geraamde niveau van zelfbediening nog steeds haalbaar lijkt. De realisatie vergt wel meer tijd dan aanvankelijk verwacht, aldus de minister.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn verheugd dat de minister van BZK onze conclusies en aanbevelingen onderschrijft en toezegt om met haar collega's na te gaan in hoeverre de kennis over publiek-private samenwerking beter kan worden gebundeld.

De minister heeft inmiddels maatregelen getroffen om de geconstateerde tekortkomingen bij de nieuwe aanpak van P-Direkt te voorkomen. Zoals eerder aangegeven zullen wij deze maatregelen in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek blijven volgen en zullen met belangstelling kennis nemen van de uitkomsten het onderzoek dat de auditdiensten hiernaar uitvoeren.

De toelichting van de minister op een aantal conclusies uit ons rapport geeft ons aanleiding tot een korte reactie.

Wij zijn niet van mening dat het kabinetsbesluit uit juli 2003 niet genomen had kunnen worden. Wij hebben beoogd in ons rapport er vooral op te wijzen dat het besluit is genomen ondanks het feit dat een aantal vervolgacties nog niet was afgerond en dat deze openstaande acties werden doorgeschoven naar een volgende fase.

Voor de volgende bestuurlijke mijlpaal in het traject, juni 2004, blijven we van mening dat ook met de kennis van toen het kabinet nog geen besluit had kunnen nemen over de start van de realisatie van de baten-lastendienst P-Direkt. Als er al een besluit genomen had kunnen worden, dan had dit een negatief besluit moeten zijn.

In haar opmerkingen over de gekozen contractvorm gaat de minister voorbij aan het feit dat externen in een vroeg stadium hadden gesignaleerd dat er meer tijd genomen moest worden voor het sluiten van het contract, om zo meer duidelijkheid te krijgen over de productspecificaties en de acceptatiecriteria. Door gebruik te maken van de exit-regeling is weliswaar het risico van een slepend proces en het risico van een hogere schadepost afgewenteld, maar naar onze mening had al bij het opstellen van het contract rekening moeten worden gehouden met het risico van het niet hebben van acceptatiecriteria.

De minister vindt dat we in ons rapport een onvolledig beeld geven van de afwikkeling van het contract en geeft hierover een nadere toelichting in haar reactie. We nemen de opmerkingen van de minister daarom voor kennisgeving aan. Wij hebben naar de afwikkeling van het contract geen onderzoek gedaan en kunnen daar derhalve geen uitspraken over doen.

De minister erkent dat de beoogde zelfbediening tegenviel. Zij geeft daarbij ook aan dat met de inzichten van vandaag het geraamde niveau van zelfbediening nog steeds haalbaar is. Overigens betreft dit naar onze mening een minder vergaande toepassing van het concept van zelfbediening dan was beoogd.

Onderwerp	Conclusie	Aanbeveling (lessen voor de toekomst)	Reactie bewindspersoon
Professioneel opdrachtgeverschap	Is tekort geschoten tijdens aanbesteding ICT-component P-Direkt.	Bepaal duidelijk vooraf welke vorm van opdrachtgeverschap passend is voor de beoogde relatie tussen publieke opdrachtgever en private opdrachtnemer. Betrek hierbij de risico's voor de soort contract relatie met de private partij en zorg voor voldoende draagvlak bij interne en externe belanghebbenden.	De minister van BZK onderschrijft de conclusie en aanbeveling. Auditdiensten BZK, Financiën en VenW nemen alle conclusies en aanbevelingen mee in onderzoek naar nieuwe aanpak P-Direkt.
Bestuurlijke aansturing	Besluit van Kabinet in 2004 om door te gaan met aanbesteding ICT-component P-Direkt voldeed niet aan de voorwaarden kabinetsbesluit 2003. Besluit had niet genomen kunnen worden of had negatief moeten zijn.	Laat ambitie niet in de weg staan van zorgvuldige en transparante besluitvorming.	De minister van BZK deelt de constatering dat nog niet aan alle voorwaarden was voldaan, maar geeft aan dat op dat moment er voldoende rechtvaardiging leek voor de vervolgstap.
Projectmatige aansturing	Projectmatige aansturing traject P-Direkt schoot tekort op het gebied van sturing en beheersing, zorgen voor draagvlak, risicomanagement, kwaliteitswaarborgen en informatievoorziening.	Zorg voor het bundelen en toegankelijk maken van specialistische kennis over complexe contractrelaties met private partijen. Wees transparant in het afwegen van risico's.	De minister van BZK onderschrijft de conclusie en aanbeveling en zegt toe met haar collega's te zullen nagaan in hoeverre de kennis over publiek-private samenwerking beter kan worden gebundeld.
Risicomanagement en kwaliteitswaarborgen	Hoewel in opzet veel aandacht is besteed aan kwaliteitswaarborgen en risicomanagement is in de praktijk te weinig gedaan met negatieve signalen. Negatieve signalen hadden moeten leiden tot herbezinning op de ingeslagen koers. De opdrachtgever heeft hierop onvoldoende toezicht gehouden.	Zorg voor een toereikend risicomanagement tijdens de uitvoering van complexe trajecten en houdt hierop voldoende toezicht.	De minister onderschrijft de conclusie en aanbeveling.
Informatievoorziening Tweede Kamer	In de fase van aanbesteding was enige nuancering in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer op zijn plaats geweest. Tijdens de uitvoering van het contract is de informatievoorziening aan de Tweede Kamer geïntensiveerd.	Zorg voor zodanige (vertrouwelijke) informatie, zodat de Tweede Kamer de controletaak kan uitvoeren.	De minister geeft aan dat de informatievoorziening aan kabinet en aan Tweede Kamer op het moment van de afronding van de aanbesteding en het sluiten van het contract te optimistisch van toon was.

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

Inhoud

1	Inleiding	35
2	Van kabinetsstandpunt tot kabinetsbesluit 2003	36
2.1	Inleiding	36
2.2	Kabinetsstandpunt januari 2003	36
2.3	Reikwijdte kabinetsbesluit van 2003	37
2.4	Realiseren vervolgacties kabinetsstandpunt 2003	38
2.5	Doorschuiven van openstaande kwesties	39
3	Van kabinetsbesluit 2003 tot juli 2004	41
3.1	Inleiding	41
3.2	Voldoen aan de voorwaarden	41
3.3	Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	46
4	Van start aanbesteding tot sluiten contract (september 2004)	48
4.1	Inleiding	48
4.2	Contractonderhandelingen	48
4.2.1	Aantal aanbieders	48
4.2.2	Specificaties te leveren ICT-diensten	49
4.2.3	Het contract	51
4.3	Projectmatige aansturing	52
4.3.1	Sturing en beheersing	52
4.3.2	Risicomanagement en kwaliteitsborging	53
4.4	Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	54
5	Van uitvoeren contract tot uiteindelijke breuk (oktober 2005)	55
5.1	Inleiding	55
5.2	Voortgang	55
5.3	Exitregeling en afwikkeling van het contract	58
5.4	Projectmatige aansturing	59
5.4.1	Risicomanagement en kwaliteitsborging	59
5.4.2	Omgaan met adviezen	60
5.4.3	Lessen voor de projectmatige aansturing	62
5.5	Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	63
Bijlage 1	Aanpak en methodologie	66
	Lijst gebruikte begrippen en afkortingen	67
	Literatuur	68

1 INLEIDING

Naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer³ hebben wij onderzoek gedaan naar de oorzaken van het mislukken van de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt (aanbesteding ICT-component). Daarbij hebben we aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- professioneel opdrachtgeverschap;
- bestuurlijke en projectmatige aansturing;
- risicomanagement;
- informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

In deel I van dit rapport staan onze conclusies. In dit deel van het rapport gaan we in op de bevindingen waarop we die conclusies baseren.

We doen dit per fase van het aanbestedingstraject omdat wij op die wijze onze bevindingen kunnen koppelen aan de cruciale beslismomenten:

- hoofdstuk 2: fase die loopt van het kabinetsstandpunt van 1 januari 2003 tot het kabinetsbesluit van juli 2003;
- hoofdstuk 3: fase die loopt van kabinetsbesluit van juli 2003 tot juli 2004;
- hoofdstuk 4: fase die loopt van start aanbesteding halverwege 2003 tot het sluiten van het contract in september 2004;
- hoofdstuk 5: fase die loopt van het sluiten van het contract in september 2004 tot de uiteindelijke breuk met de leverancier in oktober 2005.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 146, nr. 8.

2 VAN KABINETSTANDPUNT TOT KABINETSBESLUIT 2003

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het kabinetsbesluit uit juli 2003, dat de start markeert van de voorbereiding van de oprichting van de baten-lastendienst P-Direkt en van de aanbesteding van de ICT-component. We staan stil bij de besluitvorming en de informatie op basis waarvan die besluitvorming is genomen.

We hebben de besluitvorming in juli 2003 getoetst aan het realiseren van de vervolgacties die het kabinet als voorwaarden stelt in het kabinetsstandpunt van januari 2003 om besluitvorming in juli 2003 te kunnen laten plaats vinden. Het kabinet besloot in juli 2003 tot de oprichting van een Shared Service Center Human Resource Management voor Personeelsregistratie en Salarisadministratie SSC HRM P&S; vanaf medio 2004 baten-lastendienst P-Direkt genoemd. Hoewel de (tijdelijke) baten-lastendienst P-Direkt formeel per 1 januari 2006 is ingesteld duiden wij in ons rapport het SSC HRM P&S al wel aan als de baten-lastendienst P-Direkt. Wij hebben geconstateerd dat:

1. de reikwijdte van dit besluit beperkter was dan de voornemens uit het kabinetsstandpunt van januari 2003;
2. op het moment van het besluit niet alle vervolgacties uit het kabinetsstandpunt waren afgerond, die nodig waren om het besluit tot oprichting van een SSC HRM P&S en het starten van de aanbesteding van de ICT-component te kunnen laten plaatsvinden;
3. de nog openstaande kwesties werden doorgeschoven naar medio 2004.

2.2 Kabinetsstandpunt januari 2003

In het kabinetsstandpunt van januari 2003 presenteerde het kabinet haar beleidsvoornemens over de «Vernieuwing van het HRM-stelsel Rijk» (BZK 2003). Het kabinet gaf aan dat door de stelselvernieuwing HRM en specifiek door bundelen van werkzaamheden in een SSC HRM allereerst een forse kwaliteitsverbetering zou plaatsvinden. Daarnaast verwachtte het kabinet van het SSC HRM ook substantiële efficiencyvoordelen. Het kabinet gaf in het kabinetsstandpunt een aantal vervolgacties weer om definitieve besluitvorming uiterlijk medio 2003 te kunnen laten plaatsvinden. Begin 2003 stelde de ambtelijk opdrachtgever (de directeur-generaal Management Openbare Sector-DGMOS) een zogenoemde kwartiermaker aan. Deze had onder meer tot taak het bedrijfs- en productiegereed maken van het SC HRM. Daarmee was hij ook verantwoordelijk voor de aanbesteding van de ICT-component en het af te sluiten contract. Zo zou de kwartiermaker uiterlijk voor medio 2003 een «plan van aanpak invoering SSC HRM» (kosten-batenanalyse) opstellen, waarbij zou worden ingegaan op:

- De definitieve aanpak (inclusief risico-analyse) om uiterlijk op 1 januari 2006 als SSC HRM de dienstverlening te kunnen leveren aan de ministeries;
- Een zogenoemde impactanalyse per ministerie, waarin wordt aangegeven wat de consequenties zijn voor de organisatie om, vanuit het gedeelde ambitieniveau en de fasering, administratieve en registratieve taken over te dragen naar het SSC HRM;
- De definitieve keuze van de organisatievorm van de SSC HRM;
- De sociale aspecten alsmede benodigd flankerend beleid die gepaard gaan met de vorming van een SSC HRM.

Daarnaast zouden de departementen tot uiterlijk medio 2003 uiteenzetten hoe zij de kwaliteit van de HRM-functie in hun eigen organisatie gaan versterken.

Volgens het kabinet stelden de impact van de vernieuwing van het HRM-stelsel en de vorming van het SSC HRM hoge eisen aan de wijze waarop de besturing van de vernieuwing zou gaan plaats vinden. Verder gaf het kabinet in het standpunt het belang weer van een nauwkeurige bewaking van de status en voortgang van de stelselvernieuwing en het opzetten van een SSC HRM. In het kader hiervan zou de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de organisatie nader uitwerken, inclusief de audit- en toetsingsfunctie.

Verder zou de minister van BZK in overleg met de minister van Financiën in het kader van de begrotingsvoorbereiding 2004 de budgettaire effecten van de stelselvernieuwing voorbereiden. Bij het in mei 2003 aantreden van het kabinet Balkenende II werd de verantwoordelijkheid voor de vernieuwing van het HRM-stelsel Rijk overgedragen aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK).

Tenslotte besloot het kabinet uiterlijk medio 2003 een «go/no go beslissing» te nemen over de vernieuwing van het HRM-stelsel Rijk (inclusief financiële paragraaf) op basis van de voorbereidingen door het Ministerie van BZK, aangevuld met de resultaten van de kwartiermaker en de (kwaliteits)plannen van de ministeries. Hierdoor zouden de ministeries de resultaten van de beslissing definitief kunnen verwerken in hun ontwerp-begroting 2004.

2.3 Reikwijdte kabinetsbesluit van 2003

In het kabinetsbesluit 2003 gaf het kabinet aan dat de vernieuwing van het HRM-stelsel aansluit op het Hoofdlijnenakkoord «Meedoen, meer werk, minder regels», waarin wordt gewezen op de noodzaak van terugdringing van de bureaucratie, vergroting van de effectiviteit van de overheid en het ter hand nemen van de organisatie van de rijksdienst. Het kabinet legde in dit besluit over de opbrengsten van de stelselvernieuwing de nadruk op de efficiencywinst: «De vernieuwing moest leiden tot een efficiencywinst en een reductie van de personeelskosten in de bedrijfsvoeringskolom personeel van het Rijk» (BZK 2003). Het realiseren van een personeelsreductie van ongeveer 1000 fte bij de HRM-afdelingen bij departementen kreeg hiermee prioriteit. De oprichting van de baten-lastendienst P-Direkt zou leiden tot een aanzienlijke besparing op de personeelskosten voor het uitvoeren van HRM-taken.

Daarnaast werden de beschikbare middelen voor het realiseren van een kwaliteitsverbetering van het HRM als gevolg van de taakstellingen geschrapt.

Verder gaf het SG-beraad unaniem aan dat de vorming van een SSC HRM P&S goed past binnen de doelstellingen uit de aanpak «meer eenvoud, meer focus».

Het kabinetsbesluit is onder hoge tijdsdruk tot stand gekomen. De voorstellen om dit besluit enige tijd uit te stellen werden wel besproken maar niet opgevolgd. Besluitvorming in juli 2003 maakte het mogelijk om de effecten van de bundeling van HRM-taken (realiseren van de taakstellingen in de bedrijfsvoeringskolom) in een SSC HRM P&S mee te nemen in de begrotingscyclus 2004. Daarnaast werd het momentum bepaald door het uit de lucht gaan van oude salarissystemen van de departemen-

ten per januari 2006, het besluit van een viertal ministeries om de salarisadministratie gezamenlijk onder te brengen bij het Facilitair Salaris Centrum en de voorgenomen opheffing van de baten-lastendienst Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP). Er kwam hierdoor druk te staan op het halen van de datum van 1 januari 2006 voor het operationeel zijn van een SSC HRM.

Voor de kwaliteitsborging rondom de processen inzake de oprichting van een SSC HRM en de aanbesteding van de ICT-component stelde de minister voor BVK de Commissie Second Opinion (CSO) in, bestaande uit externe deskundigen. Deze commissie heeft gedurende de gehele looptijd van het totale project P-Direkt adviezen uitgebracht. De CSO had forse kritiek op de conceptkabinetsbesluiten en de onderliggende stukken. Een besluit over de gehele operatie «Vernieuwing HRM-stelsel Rijk» was volgens de CSO op grond van deze stukken niet verantwoord. De CSO adviseerde daarom de minister voor BVK om over te gaan tot het voorleggen van een meer beperkt besluit tot oprichting van een SSC HRM. De minister voor BVK heeft dit advies overgenomen en de reikwijdte van de vernieuwingsoperatie beperkt tot oprichting van een SSC voor personeels- en salarisadministratie. Het besluit uit juli 2003 had hiermee gedeeltelijk betrekking op de hoofddoelstelling uit het kabinetsstandpunt.

2.4 Realiseren vervolgacties kabinetsstandpunt 2003

In ons onderzoek hebben we ons gericht op de realisatie van een aantal vervolgacties met een direct belang voor de aanbesteding van de ICT component, het betreft:

- de kwaliteitsplannen;
- de governance;
- de planning;
- de kosten-batenanalyse

Kwaliteitsplannen

De kwaliteitsplannen van de departementen waren onvoldoende uitgewerkt en gaven te weinig duidelijkheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en over de realisatie van de zelfbediening. Zelfbediening is een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van de efficiencywinst. Zelfbediening houdt in dat medewerkers zelf administratieve handelingen kunnen verrichten in het systeem zoals het aanvragen van verlof, indienen van reisdeclaraties en het opvragen van salarisgegevens.

De plannen boden daardoor geen basis voor een concernbrede aanpak van de kwaliteitsverbetering van de HRM-functie. Op grond daarvan besloot de minister voor BVK dat zijn ministerie niet langer de regie voor deze kwaliteitsverbetering zou gaan voeren.

Governance

Het kabinetsbesluit van 2003 beschreef alleen de governance (aansturing en regie) voor de transitiefase van het project en niet voor de periode dat de baten-lastendienst P-Direkt in bedrijf zou zijn (de productiefase), dit tegen het advies van de CSO. Het kabinet gaf aan de governance voor de productiefase mee te nemen als onderdeel van de vorming van de baten-lastendienst.

Volgens het kabinet stelden de impact van de vernieuwing van het HRM-stelsel en de vorming van het SSC HRM hoge eisen aan de wijze waarop de besturing van de vernieuwing plaats zou gaan vinden. De

minister voor BVK had weliswaar een coördinerende rol, maar geen formele doorzettingsmacht gezien de staatsrechtelijke verhoudingen tussen ministers. Zijn rol bleef hierdoor beperkt tot het overtuigen op basis van argumenten en de verwachte voordelen voor de departementen. Voor het slagen van de vorming van een SSC HRM, was draagvlak bij de departementen van essentieel belang.

De CSO merkte op dat in het kabinetsbesluit niet is uitgewerkt hoever het gezag van de minister voor BVK reikt in de richting van andere ministeries en niet is uitgewerkt wat de invloed van de ministeries is als afnemers van de diensten van het SSC HRM. De CSO pleitte daarom voor een heldere besluitvormingsstructuur met betrekking tot de dienstverlening en een strakke regie van het transitieproces met een optimale betrokkenheid van gebruikers. Het kabinet zegde toe in het kabinetsbesluit van juli 2003 het advies van de CSO over te nemen en in de periode medio 2003–medio 2004 inhoud te geven aan de bevindingen en het advies van de CSO.

Planning

Wij stellen vast dat in het kabinetsbesluit van juli 2003 een uiterst krappe planning was opgenomen voor het oprichten van het SSC HRM en de aanbesteding van de ICT-component, gezien de ambitie en complexiteit van de operatie. Zo kenmerkte de CSO het korte tijdsbestek waarin de transitie plaats zou moeten vinden als onmogelijk. De korte voorbereidingstijd was volgens de CSO met name pregnant bij de harmonisatie van regelgeving, de aanbesteding van de ICT-component en de inhoudelijke afstemming met de departementen.

Business case 2003

Een extern onderzoeksbureau is door de minister voor BVK gevraagd om de aannames te toetsen die zijn gehanteerd voor het inrichten van de geautomatiseerde dienstverlening door het SSC HRM P&S. Deze aannames hebben als grondslag gediend bij het opstellen van de business case. Het bureau concludeerde dat de aannames die in de business case zijn gemaakt voor de kosten van hard- en software en organisatieadvies ten behoeve van de inrichting van het SSC HRM P&S op een voldoende concrete wijze zijn geraamd.

De business case die ten grondslag lag aan het kabinetsbesluit van juli 2003 bood echter geen definitief inzicht in de (onderbouwing van de) geraamde besparingen (1000 fte) en de noodzakelijke investeringen. Daardoor kon op dat moment geen oordeel worden gevormd over de periode waarin de investeringen terugverdiend zouden kunnen worden. Het Ministerie van Financiën stelde in juni 2003 vast dat de business case voldoende aantoonde dat het project in potentie besparingen op zou leveren. De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) tekende daarbij aan dat de reikwijdte van het project (in functies, deelnemers en tijdspanne) dusdanig was dat op dat moment niet een gedetailleerd inzicht kon worden gegeven van de overheveling van HRM-taken van de departementen naar de baten-lastendienst P-Direkt en van de verdeling van de te realiseren efficiencywinst over de departementen.

Het kabinet besloot dat de minister voor BVK medio 2004 een plan van aanpak zou opstellen dat onder andere een nadere kosten-batenanalyse en een verdeling van de besparingen tussen de ministeries zou bevatten.

2.5 Doorschuiven van openstaande kwesties

Het kabinet onderkende dat niet alle vervolgcacties voor het oprichten van het SSC HRM uit het kabinetsstandpunt 2003 waren gerealiseerd. Het kabinet besloot daarom in juli 2003 de openstaande kwesties, met name

de kwaliteitsplannen van de departementen, de kosten-batenanalyse en de governance voor de productiefase, door te schuiven naar besluitvorming in juli 2004.

In de periode medio 2003 tot en met medio 2004 was volgens het kabinet sprake van een voorbereidingsfase op basis waarvan een realistisch tijdpad voor het vervolg kon worden neergezet. Het kabinet vroeg de minister voor BVK medio 2004 een «plan van aanpak voor de oprichting van het SSC HRM P&S» op te stellen en dit ter vaststelling aan het kabinet voor te leggen. Dit plan van aanpak moest in ieder geval omvatten:

- een nadere kosten-batenanalyse en een verdeling van de besparingen tussen de ministeries;
- een plan van aanpak voor de realisatie- en de productiefase zowel voor de transitie bij de departementen als voor de oprichting van de baten-lastendienst P-Direkt;
- een «governancemodel» voor de productiefase;
- resultaten van de aanbesteding;

Het kabinet benoemde daarnaast een aantal projecten dat in de voorbereidingsfase uitgevoerd ging worden:

- Aanbesteding;
- Vormgeving van het SSC HRM P&S als agentschap;
- Reorganisatieaanpak ministeries;
- Opschonen en digitaliseren van persoonsdossiers;
- Garantie salarisverwerking ministeries;
- Departementale Pilots Zelfbediening;
- Harmonisatie van arbeidsvoorwaardenregelingen.

De uitkomsten van deze projecten bepaalden mede de inzichten die in medio 2004 aanwezig waren en waarop nadere besluiten genomen zouden kunnen worden.

3 VAN KABINETSBSLUIT 2003 TOT JULI 2004

3.1 Inleiding

In het kabinetsbesluit van 4 juli 2003 zijn onder andere de volgende besluiten genomen:

De minister voor BVK stelt in de periode medio 2003 tot en met medio 2004 een plan van aanpak op voor de oprichting van het SSC HRM P&S en legt dit ter vaststelling aan het kabinet voor.

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

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

Voorname aspecten zijn richtinggevende onderwerpen voor een nieuw kabinetsbesluit. Interdepartementaal was de wens geuit het kabinet vóór het zomerreces 2004 een besluit te laten nemen. Hierdoor reesteerde een minimumperiode van anderhalf jaar om per 1 januari 2006 in productie te gaan. Derhalve was het toetsmoment van het kabinet gepland op 2 juli 2004.

Uit het besluit blijkt verder dat standaardiseren van de wijze van uitvoering van de arbeidsvoorwaardenregelingen een voorwaarde was om een werkbaar uitgangspunt voor de dienstverlening (zelfbediening) door de baten-lastendienst P-Direkt te creëren. Eenduidige en uniforme regelgeving leidt tot de meest efficiënte afhandeling van personeelsregistratie en salarisadministratie.

Het kabinet stelde op 25 juni 2004 de voortgangsrapportage «Oprichting van het Shared Service Center HRM voor Personeelsregistratie en Salarisadministratie» vast. Daarmee herbevestigde het kabinet het kabinetsbesluit van juli 2003 en stemde in met het starten van de realisatiefase. De informatie op basis waarvan het kabinet instemde voldeed op belangrijke punten niet aan de voorwaarden van het kabinetsbesluit uit juli 2003. Zo waren er tekortkomingen in de plannen van aanpak en de op dat moment beschikbare resultaten van de aanbesteding van de ICT-component vielen tegen. Daarnaast waren er risico's aan de in de kosten-batenanalyse gehanteerde aannames die van invloed kunnen zijn op de berekende besparing. Ten slotte verliep het harmoniseren van de arbeidsvoorwaarden en de daarbij behorende uitvoeringsregelingen trager dan waarmee in het kabinetsbesluit van 2003 rekening was gehouden.

3.2 Voldoen aan de voorwaarden

Plannen van aanpak

De kwartiermakersorganisatie P-Direkt had ten behoeve van de inrichting van P-Direkt een masterplan opgesteld. Medio 2004 was het masterplan op hoofdlijnen gereed. De uitwerking in een detailplanning alsmede een systematische risicoanalyse ontbraken in dat plan.

De transitieplannen van de departementen waren medio 2004 nog niet afgerond. Ook hier ontbraken de uitwerking van de activiteiten, de detailplanningen en de aanpak voor de voortgangsbewaking en risico-beheersing.

Uit de medio 2004 beschikbare plannen blijken de nodige risico's ten aanzien van de haalbaarheid van het project P-Direkt.

Kosten-batenanalyse 2004

Op basis van het kabinetsbesluit 2003 is een kosten-batenanalyse (KBA 2004) uitgevoerd. De KBA 2004 is interdepartementaal afgestemd en beoordeeld door een onafhankelijke reviewboard. De minister voor BVK heeft de KBA 2004 niet naar de Ministerraad gezonden.

De kosten-batenanalyse leidde tot de conclusie dat het project in alle onderzochte varianten rendabel is. Het oprichten van de baten-lastendienst P-Direkt is voor het Rijk en de departementen afzonderlijk voordeliger dan voortzetting van het huidige beleid (de zogenoemde nulvariant). De netto contante waarde van de berekende besparing over 15 jaar is geraamd op circa € 650 miljoen.

De reviewboard beoordeelde de KBA 2004 als een «indrukwekkend stuk werk»: de kosten en baten zijn op een grondige wijze onderzocht en de eindresultaten zijn robuust.

De kosten zijn naar de mening van de reviewboard vrij ruim ingeschat, de baten vrij conservatief. De board wees echter op één uitzondering: de zeer positieve uitkomst van de KBA werd met name bepaald door aanzienlijke besparingen op personeelskosten. In de KBA is verondersteld dat veel mensen uiteindelijk worden ontslagen door het overhevelen van taken naar de baten-lastendienst P-Direkt en de veronderstelde graad van zelfbediening. Grootschalig ontslag bij het Rijk was volgens de board nog niet eerder voorgekomen. Daarnaast wees de board erop dat de departementen aangeven dat zij (veel) meer mensen in dienst willen houden dan is aangenomen in de hoofdvarianten van de KBA.

Om tot een inschatting te komen van de resultaten van het project is het noodzakelijk aannames te hanteren. Deze aannames hebben betrekking op de looptijd waarmee wordt gerekend, de wijze van aansluiten van het departementen op het systeem (ineens of gefaseerd), het aantal fte's dat op de departementen achterblijft en de productiviteitsstijging bij de nulvariant. Op deze aannames zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Deze geven de marges aan waarbinnen de projectuitkomsten kunnen variëren indien de aannames veranderen. De reviewboard gaf aan dat uit gevoeligheidsanalyses blijkt dat de uitkomsten van de KBA 2004 robuust zijn. Tenslotte merkte de board op dat er in de KBA 2004 relatief weinig aandacht is voor de kosten van de transitie, maar naar haar mening veranderde dat echter niet de eindconclusie omtrent de positieve uitkomst van de KBA.

Wij plaatsen de volgende opmerkingen:

- Wij merken op dat er geen gevoeligheidsanalyse is uitgevoerd waarbij meerdere aannames tegelijkertijd variëren.
- In de KBA 2004 is bij de berekende besparing uitgegaan van een op basis van een uitgevoerde benchmark bepaald aantal ambtenaren dat voor het uitvoeren van taken op het gebied van personeels- en salarisadministratie op de departementen achterblijft van 22 fte; dus voor de hele rijksdienst. Uit de kosten-batenanalyse blijkt dat de departementen zelf op een hoger aantal uitkwamen, namelijk 242 fte. In de uitgevoerde gevoeligheidsanalyse is hiermee wel rekening gehouden. Het nadelige effect op de berekende besparing van € 650

miljoen is voor de hoofdvariant berekend op 12% (€ 78 miljoen). Het aantal van 22 fte is in de gepresenteerde hoofdvariant aangehouden omdat de opgaven van de departementen verschillen vertoonden. Een jaar later blijkt dat de departementen zelfs 300 fte (in plaats van 242) nodig dachten te hebben. De reden hiervoor is dat rekening werd gehouden met de onzekerheid ten aanzien van de graad van zelfbediening. In september 2005 is de kosten-batenanalyse geactualiseerd (KBA 2005) en is een vergelijking gemaakt met 2004. In de geactualiseerde KBA is zowel met negatieve als positieve ontwikkelingen die zich in dat jaar voordeden rekening gehouden. De berekende besparing daalt van € 650 miljoen naar € 379 miljoen in een worst case scenario en naar € 437 miljoen in een gunstiger scenario (meer fte's zijn herplaatsbaar).

- In de KBA 2004 is op advies van de reviewboard uitgegaan van een tijdhorizon van 15 jaar vanwege de projecteffecten (inclusief wachtgeldlasten) en een geschat moment van herinvestering. Hoewel het contract met het consortium op dat moment nog niet was gesloten werd al wel uitgegaan van een contractduur van 12 jaar. In een bijlage bij de geactualiseerde KBA is een relatie gelegd met de business case 2003. Daarin is uitgegaan van een looptijd van 12 jaar. Op basis daarvan werd een besparing berekend van € 400 miljoen. Hoewel de twee berekeningen niet geheel vergelijkbaar zijn geven ze wel aan dat een kortere looptijd een negatief effect heeft op de berekende besparing.
- In de loop van 2005 bleek het door het consortium (de ICT-bedrijven IBM en Logica CMG) gehanteerde percentage van 80% voor de zelfbediening niet haalbaar te zijn. In de KBA 2004 is gerekend met een zelfbedieningsgraad van 68%. Ook dit percentage bleek niet haalbaar. De daling van de zelfbedieningsgraad heeft een negatief effect op de berekende besparing.
- De KBA 2004 is een afwegingsinstrument dat is gebruikt bij de beslissing om al dan niet te investeren in een SSC HRM voor P&S-taken. Departementen zijn daarnaast ook geïnteresseerd of het project ook budgettair inpasbaar is. De uitkomsten van een KBA zijn niet één op één te vertalen naar de begrotingen van de departementen. Hiervoor is een afzonderlijke berekening (budgettaire analyse) nodig. De KBA vergelijkt de situatie dat een baten-lastendienst P-Direkt wordt opgericht met de situatie dat dit niet het geval is (de zogenoemde nulvariant). In de nulvariant zijn bijvoorbeeld investeringen door de departementen in ICT op het HRM terrein opgenomen. Hiervoor dient de uitkomst van de kosten-baten analyse gecorrigeerd te worden om de effecten op de begroting zichtbaar te maken. Het is gebruikelijk dat de budgettaire analyse wordt opgesteld nadat de besluitvorming over de KBA heeft plaatsgevonden. De navolgende tabel geeft het verloop van deze analyse tussen 2004 en 2005 aan.

Uitkomst budgettaire analyse

Stand juli 2004 volgens de KBA 2004	Stand juli 2004 ¹ volgens de KBA 2005	Stand september 2005 volgens de KBA 2005	Stand september 2005 volgens de KBA 2005
22 achterblijvende fte's	22 achterblijvende fte's	300 achterblijvende fte's;	300 achterblijvende fte's en
45 direct herplaats- bare fte's	45 direct herplaats- bare fte's	<i>geen</i> direct herplaatsbare fte's	<i>Met 300</i> direct herplaatsbare fte's
€ 323 miljoen	€ 406 miljoen	€ 156 miljoen	€ 214 miljoen

Bron:KBA 2004 en KBA 2005

¹ Op verzoek van een aantal departementen zijn de cijfers van 2004 aangepast omdat zij zich niet herkenden in het toen opgenomen nulalternatief.

Uit het overzicht blijkt dat het totale voordeel op de begrotingen van de deelnemende departementen fors is gedaald. Daarnaast is het zo dat baten moeten worden verdeeld over de 12 deelnemende departementen over een periode van 15 jaar.

Governance

De derde voorwaarde betreft de governance tijdens de productiefase van de baten-lastendienst P-Direkt.

In de voortgangsrapportage gaat de minister voor BVK hierop nader in. Het sturingsmodel is nog in ontwikkeling. Het vaststellen van de wijze van aansturing en beheersing tijdens de productiefase van de baten-lastendienst P-Direkt na 2008 was nog niet gereed. Besluitvorming hierover was naar 2005 verschoven. De CSO vond het begrijpelijk en verantwoord dat nog niet was besloten over de governance na 1 januari 2008. Het sturingsmodel zou in februari 2005 worden vastgesteld bij de zogenoemde definitieve groen-lichtmeting door de Toetsingscommissie Verzelfstandigingen. Per 1 januari 2006 is de tijdelijke baten-lastendienst P-Direkt ingesteld.

De voortgangsrapportage ging niet in op de aanbeveling van de CSO om een Raad van Advies in te stellen voor de periode 2006–2008.

Naast het voorgaande is over de governance nog het volgende te melden: De ambtelijk opdrachtgever was verantwoordelijk voor de *externe aansturing* van het totale project. Hij beschikte echter niet over de instrumenten om succes bij de departementen af te dwingen. Het zorgen voor draagvlak was daarom van groot belang.

De voorbereidingsfase heeft echter niet geleid tot een scherp beeld bij de departementen over de dienstverlening door de baten-lastendienst P-Direkt (onder andere de mate waarin zelfbediening mogelijk zou zijn) en de gevolgen daarvan voor de overheveling van HRM-taken van de departementen naar de baten-lastendienst P-Direkt. Zij hanteerden uiteenlopende uitgangspunten en hielden vast aan de op hun departementen bestaande situatie. Het draagvlak voor de aanpak van het project was nog onvoldoende gewaarborgd.

De ambtelijk opdrachtgever was ook verantwoordelijk voor de *interne aansturing*. De kwartiermaker die verantwoordelijk was voor de uitvoering van de aanbesteding en het af te sluiten contract had daarvoor een ruim mandaat gekregen. De ambtelijk opdrachtgever had echter het toezicht daarop alleen op hoofdlijnen geregeld. Daardoor was er met name in de voorbereidingsfase sprake van te weinig toezicht op de kwartiermaker. Het Programmabureau Vernieuwing HRM-stelsel (dat aan de ambtelijk

opdrachtgever was toegevoegd) kon hem daarin onvoldoende steunen, onder meer vanwege onduidelijkheid over de primaire rol van het Programmabureau; een goede balans tussen de rol van adviseur of controleur.

Resultaten aanbesteding

Ten tijde van het besluit om met de realisatiefase van de baten-lastendienst P-Direkt te starten was alleen de eerste versie van de door het consortium opgestelde zogenoemde finale aanbidding beschikbaar. De kwartiermakersorganisatie P-Direkt was over deze versie teleurgesteld; er moest nog veel aan gebeuren. Een begin juni 2004 uitgebrachte inhoudelijke beoordeling van de eerste versie van de finale aanbidding door een externe adviseur was uiterst kritisch. In zijn berichtgeving naar de Ministerraad van juni 2004, waarin een besluit moest worden genomen over het plan van aanpak, zijn de door dit adviesbureau geconstateerde risico's niet meegenomen.

In hoofdstuk 4 gaan we nader in op het advies van deze externe adviseur. Een definitief oordeel over de te bouwen ICT-architectuur voor P-Direkt was ten tijde van het besluit tot start van de realisatie niet mogelijk, gezien de geuite teleurstelling over en kritiek op de eerste versie van de finale biding; de finale aanbidding is eind juli 2004 vastgesteld.

Harmonisatie arbeidsvoorwaardenregelingen

Al voor het kabinetsbesluit van juli 2003 was besloten tot uniformering van de arbeidsvoorwaardenregelingen binnen het Rijk om langs die lijn een besparing in de uitvoering van HRM-taken te realiseren. Voor de uitvoering hiervan waren de projecten Harmonisatie Arbeidsvoorwaarden Rijkspersoneel (HARP) en Harmonisatie Uitvoeringsregelingen (HSU) gestart met de doelstelling om de rechtspositie van de rijksambtenaren te harmoniseren, het aantal en de complexiteit van regelingen te verminderen en zodoende de bureaucratie terug te dringen. Het project HARP viel onder de verantwoordelijkheid van de ambtelijk opdrachtgever. Het project HSU onder de verantwoordelijkheid van de kwartiermaker. Volgens het kabinetsbesluit van juli 2003 zouden de (tussentijdse) resultaten van HARP halverwege 2004 worden gepresenteerd.

In februari 2004 uitte de stuurgroep twijfels over de haalbaarheid van een stabiele en volledig geharmoniseerde regelgeving. Deze twijfels kwamen voort uit het feit dat eerst overeenstemming met de centrales van overheidspersoneel moest worden bereikt. Om die reden besloot de stuurgroep om het aanbestedingstraject van de ICT-component van P-Direkt los te koppelen van de planning van het HARP en de regelgeving zoals die gold op 1 september 2004 als uitgangspunt te nemen voor het afsluiten van het contract en daarmee voor de realisatiefase. Het loskoppelen is een belangrijke maatregel om de planning van de aanbesteding en uitvoering van de ICT-component van P-Direkt beheersbaar te maken. De keerzijde daarvan is dat daarmee de voorwaarde om door middel van standaardisatie van regelgeving te komen tot de meest efficiënte uitvoering van HRM-taken voor een deel werd losgelaten. Het gevolg hiervan was dat er bij de baten-lastendienst P-Direkt meer georganiseerd moest gaan worden om de dienstverlening aan de departementen te gaan regelen.

3.3 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Op 30 juni 2004 bood de minister voor BVK de Tweede Kamer de voortgangsrapportage Oprichting van het Shared Service Center HRM voor Personeelsregistratie en Salarisadministratie aan (BVK 2004a) In de voortgangsrapportage werd niet duidelijk aangegeven dat als het kabinet de voortgangsrapportage zou accorderen er sprake zou zijn van een kabinetsbesluit om te starten met de realisatiefase van P-Direkt.

In zijn aanbiedingsbrief bij de voortgangsrapportage aan de ministerraad van 18 juni 2004 gaf de minister expliciet aan dat het kabinet het besluit van vorig jaar herbevestigde en er met instemming kennis van nam dat de realisatiefase startte.

In de aanbiedingsbrief bij de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer van 30 juni 2004 gaf de minister aan, dat hij concreet invulling heeft gegeven aan de voorwaarde uit het kabinetsbesluit van juli 2003 om een plan van aanpak op te stellen voor de oprichting van de baten-lastendienst P-Direkt; in casu de plannen van aanpak en afzonderlijke documenten ten aanzien van de oprichting en inrichting van de baten-lastendienst P-Direkt.

In de voortgangsrapportage zelf meldde de minister dat:

- de conclusies uit het kabinetsbesluit van juli 2003 tot oprichting van de baten-lastendienst P-Direkt ook bij nadere toetsing valide waren gebleken;
- de uitvoeringsorganisatie P-Direkt en de ministeries met hun voorbereidingen op koers lagen;
- de realisatiefase van het project P-Direkt kon starten.

In paragraaf 3.2 gaven wij aan dat op het moment dat er een besluit moest worden genomen bekend was, dat er risico's en tekortkomingen bestonden ten aanzien van de voorwaarden waaraan voldaan diende te worden om een besluit te nemen. In het beeld van de voortgang van het project dat de minister schetste komen deze niet duidelijk naar voren. De voortgang van het project voldeed volgens ons in juni 2004 nog niet aan de voorwaarden die waren gesteld in het kabinetsbesluit van juli 2003. Zo waren er tekortkomingen in de plannen van aanpak, in de (interne) governance en in de dan beschikbare versie van de finale aanbieding. Daarnaast verliep het harmoniseren van de arbeidsvoorwaardenregelingen trager dan waarmee in het kabinetsbesluit van 2003 was gerekend. De CSO bracht bij de voortgangsrapportage een «second opinion» uit, deze is als bijlage gevoegd bij de voortgangsrapportage. De Tweede Kamer kon dus op die manier wel kennis nemen van de kanttekeningen die de CSO had over de voortgang van P-Direkt. De CSO plaatste de volgende kanttekeningen:

- Een definitieve go/no-go beslissing over de aansluiting van de ministeries op P-Direkt begin 2006 kan pas worden beoordeeld nadat een integraal netwerkplan is opgesteld. Dat plan zou naar verwachting in oktober 2004 klaar zijn;
- De governance van het project was in opzet verbeterd, maar het was in juni 2004 nog niet mogelijk om te beoordelen of die maatregelen afdoende waren;
- De wijze waarop voortgangsbewaking en risicobeheersing tijdens de realisatiefase plaatsvindt, kon in juni 2004 nog niet worden beoordeeld;
- Een definitief oordeel over het voorgestelde ICT-concept is pas mogelijk bij de definitieve finale aanbieding, die was gepland op 30 juli 2004.

De CSO merkte ook op dat het tijdstip van de voortgangsrapportage was ingegeven door het kabinetsbesluit uit 2003 en inhoudelijk betrekkelijk willekeurig valt. In december 2004, wanneer een volgende voortgangsrapportage was voorzien, zou een veel completer beeld voorhanden zijn. Naar de mening van het departement was het tijdstip niet willekeurig. Medio 2004 speelde het momentum van de begrotingscyclus.

4 VAN START AANBESTEDING TOT SLUITEN CONTRACT (SEPTEMBER 2004)

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de aanbesteding van de ICT-architectuur van P-Direkt aan de orde. Deze periode vangt aan met de marktoriëntatie, welke start na het kabinetsbesluit van juli 2003 en eindigt met het sluiten van het contract met de leverancier op 1 september 2004.

Op diverse momenten voor het sluiten van het contract zijn signalen afgegeven dat de ingeslagen koers niet in overeenstemming was met de uitgestippelde plannen en niet het gewenste resultaat zou opleveren. De contractonderhandelingen werden maar met één leverancier gestart waarmee ook uiteindelijk een contract is gesloten. Van de in het kabinetsbesluit beoogde onderhandelingen met meerdere marktpartijen was daardoor geen sprake. Het kabinetsbesluit van 2003 ging ook uit van een proces dat moest leiden tot wederzijds begrijpelijke specificaties. Dit was bij het afsluiten van het contract niet het geval; helder gedefinieerde productspecificaties en de daarbij behorende acceptatiecriteria waren nog niet vastgesteld en moesten in de eerste periode na het afsluiten van het contract vastgesteld gaan worden.

4.2 Contractonderhandelingen

In het kabinetsbesluit 2003 was vastgelegd dat de ICT-architectuur voor de baten-lastendienst P-Direkt via een publiek-private samenwerking (pps) tot stand moest komen. Er was voor een aanbestedingsprocedure gekozen, waarin onderhandelingen met meerdere marktpartijen zouden leiden tot wederzijds begrijpelijke specificaties van de te leveren ICT-diensten. Dit is niet gelukt. De onderhandelingen konden maar met één marktpartij starten. Het opleveren van de specificaties van de te leveren ICT-diensten werd tegen externe adviezen in doorgeschoven tot na de gunning van het contract.

4.2.1 Aantal aanbieders

Op de op 12 december 2003 gepubliceerde aankondiging in het publicatieblad van de Europese Unie reageerden vier aanbieders. Op formele gronden wees de kwartiermaker er twee af. De kwartiermaker zette de aanbestedingsprocedure voort met de twee overgebleven aanbieders: de consortia A2P en het ILC. De kwartiermaker stelde hiervoor een onderhandelingsprotocol op.

In een vroeg stadium van de onderhandelingen (23 maart 2004) trok één van de twee geselecteerde aanbieders (A2P) zich terug. Hiermee kwam een einde aan de beoogde competitieve aanbesteding.

De argumenten die de geselecteerde aanbieder aanvoerde om zich terug te trekken komen in grote lijnen overeen met eerdere signalen uit de marktoriëntatie en externe adviezen van het particuliere advocatenkantoor (de externe juridische adviseur die gedurende het hele project meeliep) en het KC pps. Deze signalen hadden betrekking op het volgende:

- Een meer flexibele samenwerkingsvorm is wenselijk omdat niet alles in het migratietraject kan worden voorzien;
- Een gefaseerde aanpak is gewenst (niet alle departementen tegelijk aansluiten op P-Direkt);
- Voorafgaand aan de aanbesteding moeten marktpartijen weten waar

zij aan toe zijn. De prestatiecriteria voor de prestaties en producten dienen bekend te zijn.

Het departement was van mening dat met de inzichten van dat moment er geen aanleiding was om die signalen te verwerken in hun aanbestedingsdocumenten.

Op dat moment hebben de ambtelijk opdrachtgever en de kwartiermaker de geringe belangstelling van de markt en de negatieve signalen over de ingeslagen koers onvoldoende aangegrepen om zich te beraden op de oorzaken van deze geringe belangstelling en de risico's voor het beoogde onderhandelingstraject.

Op 23 en 24 maart 2004 overlegden de ambtelijk opdrachtgever, de kwartiermaker en de voorzitter van de stuurgroep van pSG's over de ontstane situatie. Aangezien de vernieuwing van het HRM-stelsel Rijk en de vorming van het Shared Service Center HRM P&S projecten van het Programma Andere Overheid waren, werd ook de project-DG Andere Overheid bij dat overleg betrokken. De eensluidende conclusie was dat de aanbestedingsprocedure zou worden voortgezet. Het Algemeen Projectoverleg (APO) van 24 maart adviseerde positief over het vervolgen van de aanbesteding onder de voorwaarden dat:

- op korte termijn zou worden overlegd over het vervolg (denkbare scenario's), mede op basis van een juridische toets. Hierop zou binnen een week worden teruggekomen;
- een kwetsbaarheidanalyse zou worden verricht. Deze analyse zou op 7 april 2004 in de werkconferentie aan de orde komen.

Uit ons onderzoek blijkt dat hieraan geen gevolg is gegeven en dat daardoor niet aan de door het APO gestelde voorwaarden is voldaan.

Op 7 juni 2004 (ruim twee maanden na de beslissing om de aanbestedingsprocedure voort te zetten met één leverancier) vroeg de kwartiermaker aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma) in hoeverre de gevolgde aanbestedingsprocedure aan de enig overgebleven aanbieder voldoende concurrentieprikkels bood om een marktconforme aanbidding te doen. De Nma schreef op 16 juni 2004 dat er voldoende waarborgen waren, zoals de review door het externe onderzoeksbureau op de marktconformiteit van de finale aanbidding, die voorkomen dat de enige aanbieder eventueel «misbruik» kan maken van zijn positie.

4.2.2 Specificaties te leveren ICT-diensten

Met de enig overgebleven partij (het consortium ILC) startte de kwartiermaker de contractonderhandelingen. Deze startten op 1 april 2004 met het indienen van de zogenoemde initiële aanbidding door de private partij. De kwartiermaker was van mening dat nog veel werk moest gebeuren, maar vond ook dat voldoende basis en vertrouwen aanwezig waren om met elkaar tot een goede finale aanbidding te komen.

Op 1 juni 2004 leverde het consortium ILC de finale biding op. De finale aanbidding moet het eindbeeld geven van de totaaloplossing die het consortium ILC aanbiedt voor de ICT-infrastructuur inclusief de procesinrichting voor de ICT-component van P-Direkt. De kwartiermakersorganisatie P-Direkt kwalificeerde deze aanbidding als niet concreet genoeg en constateerde nog vele open einden. Op 8 juli 2004 stelde de kwartiermaker vast dat het consortium ILC er nog niet in was geslaagd de finale aanbidding voldoende concreet te maken. Ondanks het feit dat er nog

open einden waren (zoals onduidelijkheid over de proof of concept, de blauwdruk voor de hele dienstverlening, garantie voor de toekomstvastheid van de totaaloplossing en de kosten), waarvan eerder door de kwartiermaker was gesteld dat die een onvoorwaardelijk aanwijzen van het consortium ILC als preferred supplier belemmerden, besloot de kwartiermaker om het APO en de stuurgroep toch voor te stellen positief te adviseren over zijn vraag het consortium ILC als zodanig aan te wijzen. Omdat er nog openstaande punten waren stelde de kwartiermaker nog expliciete voorwaarden (ten aanzien van de proof of concept en de blauwdrukken) waaraan voldaan moest worden voordat het contract gegund zou worden.

Op 30 juni respectievelijk 1 juli 2004 adviseerden het APO en de stuurgroep op advies van de kwartiermaker akkoord te gaan met de aanwijzing van het consortium ILC als preferred supplier. De stuurgroep had aarzelingen omdat de departementen tot dusver nauwelijks betrokken waren geweest bij de aanbesteding. De kwartiermaker erkende de beperkte betrokkenheid en gaf hiervoor als verklaring dat er maar één aanbieder was overgebleven en er dus niets te kiezen viel. De kwartiermaker vermeldde in zijn notitie hierover aan de stuurgroep en APO niet dat hijzelf nog belemmeringen zag om het consortium ILC daadwerkelijk als preferred supplier aan te wijzen.

De finale aanbidding werd eind juli 2004 definitief vastgesteld. Bij de gunning van het contract door de kwartiermaker aan het consortium ILC op 1 september 2004 was echter niet geheel aan de nadere voorwaarden voldaan die de kwartiermaker had gesteld bij het aanwijzen van het consortium ILC als preferred supplier. Zo waren de proof of concept en de blauwdrukken nog niet volledig. Het consortium ILC en de kwartiermaker besloten de nadere uitwerking van de blauwdrukken uit te stellen tot na de gunning en hiervoor in het contract een extra mijlpaal op te nemen. De kwartiermaker stelde aan de stuurgroep voor om hiermee in te stemmen.

Op 30 juli 2004 leverde het consortium ILC de initiële blauwdruk op. Het concept van dienstverlening kwam hierin volgens de kwartiermaker onvoldoende tot zijn recht. De algemene conclusie van het APO was een gevoel van teleurstelling. De vernieuwde blauwdruk kwam vervolgens aan de orde in de APO van 11 augustus 2004. De kwartiermaker stelde in dit overleg vast: «Hoe dichterbij 1 september nadert des te groter blijken de twijfels bij de ministeries te worden; dit geldt ook voor het concept van zelfbediening».

Op 23 augustus 2004 vroeg de kwartiermaker de stuurgroep en het APO advies over zijn voorstel om het contract op 1 september 2004 aan het consortium ILC te gunnen.

Het APO gaf aan dat de toonzetting van het voorstel om tot gunning over te gaan te onbezorgd en te positief was. Daarnaast schoot het voorstel op een aantal punten tekort. Er was meer aandacht nodig voor inhoudelijke onderwerpen en risicomangement en het oordeel van de kwartiermaker over de blauwdrukken ontbrak. Ook de stuurgroep had twijfels of besluitvorming op 26 augustus 2004 wel mogelijk was. Ondanks de bezwaren adviseerde het APO positief over het voorstel om het contract (zonder daarin inzage te hebben gehad) aan het consortium ILC te gunnen omdat er geen zwaarwegende zaken aan de orde waren die hiervoor een belemmering zouden vormen. Op 31 augustus 2004 bracht het Kernteam

(ook zonder dat deze het contract hebben ingezien) een positief advies uit aan de ambtelijk opdrachtgever om tot gunning van het contract over te gaan.

Op 1 en 2 september maakten de kwartiermaker en het consortium ILC nadere afspraken over de samenwerking tijdens de detailontwerpfase (fase na de gunning), waarvoor een mijlpaal was gesteld in het contract op 15 november 2004. De contractpartijen spreken af de mijlpaal van 15 november 2004 te verschuiven naar 2 december 2004.

4.2.3 Het contract

Op 1 september 2004 ging de kwartiermaker, na goedkeuring van de ambtelijk opdrachtgever, over tot het gunnen van het contract aan het consortium ILC. Wij maken enkele kanttekeningen bij de inhoud van het gesloten contract.

Het kabinetsbesluit stelt onder meer als voorwaarde dat een marktpartij resultaatverantwoordelijk wordt betrokken bij de ontwikkeling, bouw, financiering beheer en exploitatie van de ICT-architectuur. Deze verantwoordelijkheid moet worden geborgd in het contract. Dit is niet het geval wegens het ontbreken van helder gedefinieerde prestaties en daarbij behorende acceptatiecriteria. Omdat daarover niet vóór de gunning overeenstemming kon worden bereikt is dat punt naar de uitvoeringsfase verschoven en werd een extra mijlpaal in het contract opgenomen. In de marktoriëntatie gaven leveranciers al aan dat prestaties en acceptatiecriteria voor het afsluiten van het contract bekend dienen te zijn; enkele gaven aan daartoe in staat te zijn. In het traject naar de gunning en ook daarna werd daar door de externe adviseurs op gewezen; er was naar hun mening sprake van een standaard ICT-contract en niet van het beoogde pps-contract.

Daarnaast is in het contract de bepaling opgenomen dat de geharmoniseerde regelgeving, zoals voorgesteld door het project HARP, is geïmplementeerd. Ten tijde van het afsluiten van het contract was bekend dat er op dat punt nauwelijks tot geen voortgang was. Al kort nadat het contract was gesloten ontstond verschil van mening over de afspraken over de mate van harmonisering van de uitvoeringsregelingen van de arbeidsvoorwaardenregelingen (van belang voor de automatisering en het toepassen van het concept van zelfbediening) en de kwartiermakersorganisatie P-Direkt daarover. Het meningsverschil werd uiteindelijk opgelost en in januari 2005 werd een complete set van de te automatiseren uitvoeringsregelingen aan het consortium ILC aangeleverd.

Verder bevatte het contract een beëindigingsregeling die was gebaseerd op het hebben van helder gedefinieerde prestaties en acceptatiecriteria. Bij ondertekening van het contract was hiervan geen sprake. Daardoor was het moeilijk om de private contractpartij een eventuele wanprestatie te verwijten, in gebreke te stellen en het contract om die reden te verbreken. Daardoor konden de financiële risico's niet aan de marktpartij worden overgedragen.

De keuze om te gaan werken van «grof naar fijn» vereist duidelijke afspraken in het contract over de samenwerking. Deze waren in het contract echter niet goed geregeld. In de loop van 2005 is hierin verbetering opgetreden; het consortium ILC ging deelnemen aan de diverse overleggremia. Daarnaast is bij het type contract dat beoogd was te worden afgesloten onderling vertrouwen van belang. Tijdens de aanbestedingsfase bleek tenminste twee keer dat er sprake was van

gebrek aan vertrouwen (door het departement aangeduid als verschil van mening over operationele zaken) jegens de leverancier waarbij zelfs is bedreigd met stopzetten van de aanbesteding.

Na het afsluiten van het contract maakten externe adviseurs in evaluerende zin opmerkingen over de kwaliteit van het contract. Zo hebben in 2005 het particuliere advocatenkantoor⁴ en het externe onderzoeksbureau⁵ op verzoek van de ambtelijk opdrachtgever en de kwartiermaker hierover gerapporteerd. Daaruit blijkt – kort samengevat – ondermeer dat:

- De keuze van de gevolgde aanbestedingsprocedure (openbaar met onderhandelingen) vanuit juridisch standpunt geen probleem was;
- De reikwijdte (ICT en HRM) van het contract te breed was waardoor het aantal aanbieders gering was;
- De eis van voorfinanciering veel risico bij de leverancier legt wat eveneens het aantal aanbieders beperkt;
- Het contract tijdens de realisatiefase disproportioneel veel risico naar het consortium ILC verplaatst;
- Het verstandig is om vóór het afsluiten van het contract de specificaties en acceptatiecriteria helder en eenduidig uitgeschreven te hebben;
- In een dergelijk contract de samenwerking goed geregeld dient te zijn.

4.3 Projectmatige aansturing

4.3.1 Sturing en beheersing

Voor het oprichten van de baten-lastendienst P-Direkt was een kwartiermaker aangesteld. Deze was verantwoordelijk voor de aanbesteding van de ICT-component en de beoordeling van de producten van het geselecteerde consortium. De ambtelijk opdrachtgever van de kwartiermaker was de directeur-generaal Management Openbare Sector (DGMOS). Deze werd ondersteund door het programmabureau Vernieuwing HRM Stelsel. Het Programmabureau was vooral verantwoordelijk voor de regie, monitoring en coördinatie van de stelselvernieuwing als geheel.

De ambtelijk opdrachtgever gaf de kwartiermaker een ruim mandaat. Daarbij regelde hij het toezicht op hoofdlijnen. Hij gaf weliswaar een schriftelijke projectopdracht, maar regelde daar het toezicht niet in. In de aansturing constateren wij, op basis van geraadpleegde documentatie en bevindingen van de CSO en de auditdiensten, samengevat de volgende tekortkomingen:

- De ambtelijk opdrachtgever gaf te weinig sturing;
- De ambtelijk opdrachtgever was verantwoordelijk voor het totale project maar beschikte niet over de instrumenten om de transitie bij de ministeries af te dwingen;
- Het programmabureau was onvoldoende in staat de ambtelijk opdrachtgever ondersteuning te bieden en het project te bewaken;
- De kwartiermaker verstreekte onvoldoende informatie aan belanghebbenden (de ambtelijk opdrachtgever, de stuurgroep, het APO);
- De stuurgroep en het APO moesten onder (te) hoge tijdsdruk adviseren over de aanbesteding waardoor zij niet toekwamen aan een inhoudelijke afweging;
- De stuurgroep en het APO oefenden hun rol onvoldoende uit.

De auditdiensten zijn in hun rapport «Onderzoek contractrelatie P-Direkt» meer in detail ingegaan op de tekortkomingen in de aansturing gedurende de aanbestedingsfase. Wij volstaan dan ook met daarnaar te verwijzen.

⁴ Lessons learned P-Direkt' Den Haag
26 september 2005, versie 1.0

⁵ Analyse SSC aanbesteding, 22 september
2005, versie 1.1.

De ambtelijk opdrachtgever bracht eind september 2005 de notitie «Lessons Learned P-Direkt» uit. De minister voor BVK heeft deze notitie met de daarbij gevoegde second opinion van de CSO op 10 maart 2006 (BVK 2006b) aan de Tweede Kamer gezonden. De minister gaf hierin aan dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer (de kwartiermaker) voor verbetering vatbaar waren. Zo zou voor de uitvoering van enkele taken door de opdrachtnemer (onder andere het afsluiten van de dienstverleningsovereenkomsten tussen de baten-lastendienst P-Direkt en de ministeries), goedkeuring moeten worden vereist door de opdrachtgever. De minister gaf verder aan dat de zwaarte van het opdrachtgeverschap van een dergelijk project door de ambtelijk opdrachtgever is onderschat. Verder vermeldde de minister dat voor een goede beheersing van dergelijke projecten zowel de ambtelijk opdrachtnemer als de kwartiermaker over een goede (kwantitatieve en kwalitatieve) bemensing moeten beschikken. De rijksdienst zou daarvoor ook de beste mensen vrij moeten maken, maar heeft aanvankelijk nauwelijks gehoor gegeven aan oproepen om versterking en capaciteit.

4.3.2 Risicomanagement en kwaliteitsborging

De borging van de kwaliteit van het contract en de op te leveren producten is in opzet goed geregeld door het inschakelen van een aantal externe deskundigen. Het betreft de EDP-Auditpool (EAP), het onderzoeksbureau Gartner en het KC pps. Voor de juridische begeleiding bij het opstellen van het contract is gedurende het hele traject gebruik gemaakt van het particuliere advocatenkantoor Stibbe. In voorkomende gevallen is ook de Landsadvocaat ingeschakeld.

Voor wat betreft het risicomanagement is in deze fase geen sprake van een gestructureerd ingericht proces. Risico's zijn wel onderkend, maar hoe deze zijn beheerst is onvoldoende vastgelegd. Dat is vooral het geval voor de risico's die door de externe adviseurs zijn genoemd ten aanzien van het onderhandelingsprotocol en het af te sluiten contract.

Niet in alle gevallen werd rekening gehouden met de uitgebrachte adviezen. Ook is een aantal toezeggingen niet nagekomen.

De ambtelijk opdrachtgever stelde op 12 februari 2004, na bespreking en positief advies van de stuurgroep, het onderhandelingsprotocol vast zonder daarbij het advies en de kritiek van de CSO te betrekken. De CSO beval aan om voorafgaand aan de initiële aanbieding te evalueren of de afstemming en ruggespraak met de departementen succesvol was verlopen en of zij zich konden vinden in de uitkomsten van de onderhandelingen. Verder gaf de CSO aan dat in het onderhandelingsprotocol niet is opgenomen wat standaard en wat maatwerk wordt, dan wel wat geautomatiseerd of georganiseerd gaat worden in de eindsituatie. Op basis van het protocol startte de kwartiermaker de onderhandelingen. De ambtelijk opdrachtgever gaf ruim twee maanden later aan dat de kwartiermaker zou rapporteren op welke wijze met de door de CSO gedane aanbevelingen was gehandeld. Deze rapportages zijn niet tot stand gekomen. Hierdoor was de voorwaarde in het kabinetsbesluit van juli 2003 dat «proven technology» het uitgangspunt moet zijn onvoldoende geborgd.

Eind 2003 en begin 2004 vroeg de kwartiermaker het KC pps mondeling om advies over de opzet van de selectieprocedure en het conceptcontract. Het is niet schriftelijk vastgelegd wat het advies was en ook niet hoe de kwartiermaker met die adviezen is omgegaan. De adviesrelatie tussen de

kwartiermaker en het KC pps is tussentijds beëindigd. Uit de bevindingen van de auditdiensten bleek dat het KC pps de volgende opmerkingen heeft gemaakt:

- Het contract heeft het karakter van een standaard automatiseringscontract;
- Twijfels bestaan over de werking van de mechanismen in het contract;
- Veel nadruk ligt op de beëindiging van het contract. KC pps vreest dat dit bij een beoogde langdurige samenwerking vaak een moeilijk toe te passen weg is.

Een ander voorbeeld is de wijze waarmee is omgegaan met de risico's die zijn gerapporteerd door het externe onderzoeksbureau.

Dit onderzoeksbureau signaleerde in juni 2004 zwaarwegende risico's en achtte aanpassingen noodzakelijk wilde er sprake zijn van een wederzijds succesvolle overeenkomst. Achteraf kan niet worden vastgesteld in welke mate de gesignaleerde risico's en de gedane aanbevelingen zijn weggenomen respectievelijk zijn opgevolgd en welke afwegingen hierbij zijn gemaakt. Daarnaast gaf de kwartiermaker geen gevolg aan het voornemen om de finale aanbidding opnieuw door het externe onderzoeksbureau te laten beoordelen.

De kwartiermaker stelde het rapport van het externe onderzoeksbureau niet ter beschikking aan de ambtelijk opdrachtgever, de stuurgroep en het APO. Evenmin besprak de kwartiermaker de door het externe onderzoeksbureau gesignaleerde risico's met hen.

Verder was één van de belangrijkste kwaliteitsborgers, de CSO, niet bij de beoordeling van (het tot standkomen van) het contract betrokken.

Op 28 juni 2004 deelde de kwartiermaker het APO en de stuurgroep mede over te willen gaan tot de aanwijzing van de preferred supplier omdat de finale aanbidding voldoet op de punten prijs, kwaliteit en voorwaarden. De kwartiermaker geeft daarbij aan dat volgens het particuliere advocatenkantoor sprake is van een juridisch passend contract. Er is geen documentatie beschikbaar waaruit dit oordeel blijkt.

Ten aanzien van de interne borging van de juridische kwaliteit van het contract maakte het departement gedurende het hele traject gebruik van het particuliere advocatenkantoor en in voorkomende gevallen van de diensten van de Landsadvocaat. Daarnaast zijn juristen van het eigen ministerie ingeschakeld. Over deze inbreng is over het algemeen geen afzonderlijke documentatie beschikbaar omdat deze gaandeweg het proces participeerden. Wel is documentatie beschikbaar als het gaat om specifieke adviezen over bijvoorbeeld de te volgen aanbestedingsprocedure en de exitregeling, die in maart 2005 in het contract is ingebracht. Daarnaast zijn juristen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geconsulteerd ten aanzien van ICT-aspecten in het contract. Documentatie over die inbreng ontbreekt.

4.4 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

In de voortgangsrapportage van juni 2004 is ten aanzien van de aanbesteding vermeld dat de review van het adviesbureau Gartner dient als een extra maatregel van kwaliteitsborging, maar de uitkomsten daarvan en vooral de gesignaleerde risico's zijn niet genoemd. Het is ons niet bekend of deze «relevante risico's» vertrouwelijk aan de Tweede Kamer zijn gemeld.

5 VAN UITVOEREN CONTRACT TOT UITEINDELIJKE BREUK (OKTOBER 2005)

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de periode van de uitvoering van het contract aan de orde. Deze periode vangt aan op 1 september 2004 en eindigt op 13 oktober 2005, wanneer beide partijen het contract opzeggen wegens gebrek aan vertrouwen in een duurzame samenwerking. Het vaststellen van de productspecificaties en de daarbij behorende acceptatiecriteria op detailniveau bleek een moeizaam proces, waarin mijlpalen niet werden gehaald en werden doorgeschoven. In de maanden juli-september 2005 was een positieve ontwikkeling waar te nemen. Eind september 2005 was er een wederzijds vertrouwen dat de uitvoering van het contract per 1 januari 2007 een «werkend P-Direkt» zou opleveren. Het is voor de Algemene Rekenkamer niet begrijpelijk geworden waarom op het moment dat het proces een goede richting leek uit te gaan het toch stuk is gelopen.

5.2 Voortgang

Op een aantal momenten zijn ook tijdens de uitvoering van het contract voorwaarden gesteld, waaraan voldaan moest worden om door te gaan met de uitvoering. Dit begon in feite al bij het sluiten van het contract.

De kwartiermaker en het consortium tekenden op 1 september 2004 een zogenoemd prestatiecontract. Ze deden dit in het vertrouwen dat binnen twee maanden de prestaties en de acceptatiecriteria alsnog helder gedefinieerd en vastgesteld konden worden. Hiervoor was een extra mijlpaal (detailontwerpbeslissingen) in het contract opgenomen. Op 15 november moest er duidelijkheid zijn over de te bouwen applicaties. Dit bleek al snel niet haalbaar. De departementen, de kwartiermakersorganisatie P-Direkt en de EDP Audit Pool (EAP) beoordeelden het, bij wijze van vooroplevering ingediende detailontwerp, als onvoldoende. Er ontstaat na het afsluiten van het contract bovendien tussen de contractpartijen verschil van mening over de afspraken en stand van zaken ten aanzien van de te automatiseren regelgeving op het terrein van de arbeidsvoorwaarden voor het rijkspersoneel.

De stuurgroep zou op 2 december 2004 de ambtelijk opdrachtgever adviseren over de vraag:

«of en zo ja op welke wijze de Staat der Nederlanden, op basis van de door de leverancier op uiterlijk 15 november al dan niet geleverde prestaties, de relatie met de leverancier zal voortzetten».

De stuurgroep heeft een dergelijk advies niet uitgebracht.

Wel stelde de stuurgroep op die datum vast dat de noodzakelijke duidelijkheid over het «Wie, wat, hoe en waarom» ontbrak en het plan van aanpak voor de afronding van de voorbereidingsfase op dat moment nog niet beschikbaar was. De CSO presenteerde in deze vergadering haar voorlopige bevindingen over de realisatiefase tot dusver.

De CSO stelde in de eerste plaats vast dat alle partijen unaniem van mening waren dat P-Direkt moest doorgaan. Zij adviseerde om meer aandacht te besteden aan het onderling vertrouwen en meer tijd te nemen voor de besluitvorming. De inhoud moest volgens de CSO voor het contract gaan. De acceptatiecriteria moesten van te voren worden bepaald en de bemensing aan de kant van de leverancier moest worden verbeterd.

Tenslotte was het advies om de terugvalopties (voor als het mis mocht gaan) te onderzoeken.

De ambtelijk opdrachtgever en de publieke en private contractpartij besloten vervolgens een time-outperiode in te lassen tot 25 maart 2005, waarin beide partijen onder andere zouden gaan werken aan een plan van aanpak voor de afronding van de voorbereidingsfase van de ICT-component van P-Direkt en aan een aanpassing van het contract, de zogenoemde Nadere Overeenkomst 2 (NO2).

Op 25 maart 2005 sloten de partijen de NO2 af. Daarin liggen de nieuwe afspraken vast over de mijlpaal herontwerp, de contractwaarde en de voorwaarden waaronder het contract kan worden beëindigd, wanneer sprake is van onvolledige, onjuiste of ontijdige resultaten. Op dat moment ging de zogenoemde fase herontwerp in.

De herontwerpfase had tot doel:

- Het opstellen van een nieuw dienstverleningsmodel door de kwartiermaker;
- Het beschrijven van de procesarchitectuur door het consortium ILC;
- Het vaststellen van de acceptatiecriteria voor de beoordeling van het herontwerp per uiterlijk 4 mei 2005;
- Oplevering van het herontwerp per uiterlijk 1 juni 2005;
- Afronding van de acceptatieprocedure uiterlijk 1 augustus 2005;
- Een masterplan voor het gehele project.

In de time-outperiode stelde het APO over het herontwerp dat wanneer het niet zou voldoen aan de criteria, het contract conform de nieuwe overeengekomen exit-bepalingen zou moeten worden opgezegd tegen betaling van de vooraf overeengekomen geldelijke compensatie. Op 30 maart 2005 herhaalde het APO haar standpunt dat als het Rijk in juni niet tevreden is over de opgeleverde producten het dan «over en uit» zou moeten zijn.

De ambtelijk opdrachtgever en de kwartiermaker beoordeelden het in april 2005 opgeleverde nieuwe dienstverleningsmodel en de procesarchitectuur positief. Wel waren er twijfels en onduidelijkheden over de mate van zelfbediening. Op 4 mei was er tussen de kwartiermaker en het consortium overeenstemming over de acceptatiecriteria voor het beoordelen van het herontwerp, ook de ambtelijke opdrachtgever stemde daarmee in. Wel adviseerde de EAP op 17 mei deze meer concreet te maken.

Op 1 juni 2005 leverde het consortium ILC conform de afspraak het herontwerp en het projectplan Bouw op. De voor de beoordeling van deze producten door de kwartiermaker ingeschakelde externe adviseurs waren van mening dat het herontwerp van onvoldoende niveau was om mee verder te gaan. Eén van de adviseurs concludeerde zelfs dat er een aanzienlijke kans was op het mislukken van het project. Op basis van deze oordelen beoordeelde de kwartiermaker het herontwerp en het bouwplan als onvoldoende. Herstel was wel mogelijk, maar zou een aanzienlijke inspanning vergen. De minister voor BVK informeerde de Tweede Kamer vertrouwelijk over de ontstane situatie.

Conform het contract kreeg het consortium ILC tot 29 juli de gelegenheid om de gebreken te herstellen. Het consortium gaf begin juli aan meer tijd nodig te hebben dan contractueel vastgelegd. Medio juli stemden de kwartiermaker en de ambtelijk opdrachtgever in met een verlenging van de herstelperiode tot 25 augustus 2005 onder de voorwaarde dat de start van de productiefase (1 januari 2007) gehandhaafd bleef. Het consortium bracht het vertrouwen in het welslagen van het project tot uiting door de

opzegvergoeding met € 2,5 miljoen te verlagen. Vanaf eind augustus 2005 zou het herstelde herontwerp worden beoordeeld.

In de periode juli-september, waarin gewerkt werd aan het herstel van het herontwerp, leek het proces zich in de goede richting te bewegen. De resultaten van de eerste herbewerking waren hoopvol, wel waren verdere verbeteringen vereist. Ook waren volgens het externe onderzoeksbureau de eerdere aanbevelingen met betrekking tot verbetering van het ontwikkelproces en een meer sturende rol en betrokkenheid van de departementen voldoende opgevolgd.

Op 6 september 2005 deelde de kwartiermaker de stuurgroep en het APO mee dat de opgeleverde producten tezamen materieel goed uitzicht boden op resultaat, maar formeel getoetst aan de acceptatiecriteria nog onvoldoende basis boden voor de start van de bouwfase. In het APO van 7 september gaf de gedelegeerd ambtelijk opdrachtgever aan dat een negatieve beslissing grote gevolgen zou hebben voor het traject en voor de algemene rijksontwikkelingen met betrekking tot shared services. Op basis van de huidige stand van zaken had hij vertrouwen. Het was wel belangrijk om een aantal aspecten nader vast te leggen in de eind september af te sluiten Nadere Overeenkomst 3 (NO3).

Van 26 tot en met 28 september onderhandelden de kwartiermaker en het consortium ILC over het «Wie, wat, hoe en wanneer» alsmede over het contract zelf. Deze partijen sloten op 30 september een principeakkoord en kwamen overeen om op 14 oktober definitief NO3 af te sluiten waarmee alle voorgaande contracten zouden komen te vervallen. Onderdeel van de overeenkomst is een Programme Charter, een allesomvattende beschrijving en planning van het project. Partijen waren het eens dat de besprekingen en de schriftelijke vastlegging van de resultaten meer tijd zou kosten dan voorzien en spraken af de herstelperiode te verlengen tot en met 14 oktober 2005. De kwartiermaker zou op die datum de processen-verbaal betreffende de beoordeling van de mijlpalen «herontwerp» en «demo» aan het consortium overhandigen.

In de periode tussen 30 september en 12 oktober voerden partijen overleg over de inhoud en voorwaarden van NO3. Het consortium ILC gaf aan dat het niet haalbaar was om in de nog resterende twee weken tot de beoogde uitwerking van de afspraken te komen. Op dat moment ontstond een kentering in het proces. De ambtelijk opdrachtgever wilde vasthouden aan de oorspronkelijke afspraken en was niet bereid om de onderhandelingen over te doen of het onderhandelingsresultaat van 30 september weer open te breken. Ook wilde de minister voor BVK vasthouden aan de datum van 14 oktober. Nader uitstel was in de visie van het departement niet meer geloofwaardig, ook omdat de voorbereidingstijd tot 1 januari al buitengewoon krap was. Indien de uitvoerder niet tegemoet zou komen aan de eisen van het ministerie zou het contract worden beëindigd. In een notitie van 10 oktober 2005 informeerde de ambtelijk opdrachtgever de minister voor BVK dat sprake was van een mogelijke opzegging van het contract door het Ministerie voor BVK.

Op 12 oktober spraken het consortium ILC en de gedelegeerd ambtelijk opdrachtgever over de stand van zaken van de uitvoering van het principeakkoord van 30 september.

In vervolg op het overleg van 12 oktober overhandigde IBM (als hoofd-uitvoerder) op 13 oktober de brief waarmee zij het contract verbrak. Uit volgende passage uit die brief blijkt het gebrek aan vertrouwen:

«De over het algemeen in negatieve sfeer gevoerde onderlinge gesprekken en communicatie met P-Direkt en het gebrek aan voortgang deze week over NO3 hebben IBM echter niet het vertrouwen gegeven dat partijen overeenstemming kunnen bereiken binnen de resterende tijd. Gezien de houding van P-Direkt, de weigering over bepaalde documenten van gedachten te wisselen en de inhoudelijke meningsverschillen ziet IBM geen andere oplossing dan de overeenkomsten met P-Direkt op te zeggen, nu de basis voor een duurzame samenwerking ontbreekt.»

De kwartiermaker zegde na consultatie van de ambtelijk opdrachtgever en toestemming van de minister voor BVK, in een brief van 13 oktober de samenwerking op. In de volgende passage uit die brief is dit als volgt verwoord:

«P-Direkt was in de aanloop van deze bespreking eveneens tot de conclusie gekomen dat de duurzame basis voor een verdere samenwerking ontbreekt.»

Wel distantieert de kwartiermaker zich uitdrukkelijk van de reden waarmee het gebrek aan vertrouwen door IBM is onderbouwd.

Uit ons onderzoek blijkt dat voor een aantal andere actoren het verbreken van de samenwerking een complete verrassing was, gezien de positieve ontwikkeling van het proces in de periode juli-september 2005.

5.3 Exitregeling en afwikkeling van het contract

Zoals eerder aangegeven tekenden de contractpartijen op 25 maart 2005 NO2. Onderdeel van deze overeenkomst is een aanpassing van de exitregeling. Deze regeling maakte het voor beide partijen eenvoudiger om het contract te verbreken. Indien partijen tot een eigen oordeel komen dat zij geen overeenstemming zullen bereiken over de inhoud van NO3 zijn zij gerechtigd het contract op te zeggen. Partijen zijn geenszins verplicht hierover verantwoording af te leggen. Ook kwamen zij overeen elkaar niet aansprakelijk te stellen voor de gevolgen van de opzegging en over en weer geen vordering te zullen instellen voor schadevergoeding en boetes, met uitzondering van het betalen door de kwartiermaker van de vooraf afgesproken beëindigingvergoeding.

Het op 1 september 2004 afgesloten prestatiecontract ging uit van een aantal mijlpalen (data en de daarbij behorende op te leveren producten). Bij acceptatie daarvan ontstaat een betalingsverplichting. Voor het kunnen beoordelen van de bij die mijlpalen opgeleverde producten is het noodzakelijk om acceptatiecriteria te hebben. Zoals eerder door ons aangegeven bleek het niet mogelijk daar vóór het afsluiten van het contract overeenstemming over te bereiken. Daardoor was het voor het Rijk moeilijk om de leverancier een eventuele wanprestatie te verwijten en deze in gebreke te stellen en gebruik te maken van de in het contract opgenomen ontbindingsbepalingen.

Over de nieuwe regeling was expliciet advies gevraagd aan het particuliere advocatenkantoor. Het advies luidde dat vanuit juridisch oogpunt er argumenten leken te zijn om de nieuwe beëindigingregeling gunstiger te vinden dan toepassing van het regime van het Prestatiecontract. De Landsadvocaat stemde desgevraagd in met dit advies. Deze exitregeling heeft naar de mening van het ministerie een aanzienlijk hogere rekening voor de ingezette menskracht door het consortium voorkomen. Daarmee is het risico van een slepend proces en het risico van een hogere schadepost afgewenteld.

De contractueel overeengekomen opzegvergoeding van € 20 825 000 (inclusief BTW) is op 21 november 2005 aan IBM uitbetaald. De leverancier stelde de tussenproducten en de licenties aan de projectorganisatie ter hand.

In opdracht van de kwartiermaker voerde het Centrum van ICT van de Belastingdienst een beoordeling uit van de door IBM ontwikkelde producten en ingezette (software)componenten en rapporteerde daarover op 23 november 2005. De focus van het onderzoek lag op de herbruikbaarheid, de status van de overgedragen ontwerpdocumentatie, licenties en het gebruik van «proven technology».

Samengevat was het oordeel dat het rendement van hergebruik van de software gering was, de ontwikkelde ICT omgeving nauwelijks herbruikbaar was, nog weinig sprake was van concrete resultaten en vraagtekens te zetten waren bij de technische uitwerking van de zogenoemde best practices.

Behoudens een aantal kleine opmerkingen ging de kwartiermaker akkoord met het rapport van de Belastingdienst.

Het departement gaf in een latere fase aan dat een belangrijk deel van de licenties volop wordt ingezet en wel ten volle bruikbaar zijn. Wij hebben hiernaar geen onderzoek gedaan.

5.4 Projectmatige aansturing

5.4.1 Risicomanagement en kwaliteitsborging

In de fase van het uitvoeren van het contract was weliswaar aandacht voor risico's, maar ook toen was er geen sprake van een gestructureerd ingericht proces van risicomanagement bij de kwartiermakersorganisatie P-Direkt en de ambtelijk opdrachtgever.

Zo werd het risico van het niet halen van de opgestelde planning als een belangrijk risico gezien en werd daar ook op gestuurd door de kwartiermakersorganisatie P-Direkt.

Uit ons onderzoek blijkt dat er vanuit de opdrachtgever geen gericht risicomanagement was op het realiseren van de beoogde graad van zelfbediening.

Zelfbediening was de meest cruciale factor om de beoogde efficiency-winst (besparing van 1000 fte) te realiseren. In het onderhandelingsprotocol is daarvoor 80% opgenomen. Dat percentage was ook voor het consortium het uitgangspunt. In de KBA is, uit behoedzaamheidsoverwegingen, het percentage zelfbediening bijgesteld naar 68. Op 8 augustus 2005, bijna een jaar na het sluiten van het contract, concludeerden de kwartiermaker en het consortium ILC dat de beoogde zelfbedieningsgraad niet haalbaar was. De in augustus 2005 door het consortium ILC opgestelde visie op de dienstverlening bevestigde dit. Het ministerie verklaarde dit door het feit dat de aanbidding van de leverancier gebaseerd was op de verwachting dat gewerkt zou kunnen worden met een nieuwe release van het informatie- en besturingssysteem SAP. In april 2005 werd duidelijk dat dit niet het geval zou zijn. Dit werd in augustus 2005 nog eens bevestigd. De gevolgen van de lagere graad van zelfbediening zou kunnen worden opgevangen binnen de beoogde formatie van de baten-lastendienst P-Direkt. Uit ons onderzoek blijkt dat dit probleem al door de kwartiermakersorganisatie P-Direkt was onderkend in de aanbestedingsfase. Daarnaast zijn gedurende het traject onder andere door het APO twijfels geuit over de haalbaarheid van het concept van zelfbediening.

5.4.2 Omgaan met adviezen

Aan kwaliteitsborging was in opzet ook in deze fase veel aandacht besteed. Hierbij ging het om:

- De borging van het proces (CSO);
- De borging van de kwaliteit van de opgeleverde producten (EAP en Gartner).

CSO

Op basis van adviezen van de CSO werd begin 2005 de governance aangepast en werden alternatieve scenario's (voor het geval het contract tussentijds zou worden beëindigd) ontwikkeld.

De CSO gaf op 19 maart 2005 haar oordeel over het plan van aanpak voor de afronding van de voorbereidingsfase. Zij meende dat het plan van aanpak weliswaar een basis kán vormen voor het opleveren van de producten in juni 2005, maar dat het plan daarvoor geen garantie biedt. De winst zat volgens de CSO vooral in het feit dat sprake is van een gezamenlijk product. Daarnaast had de CSO een aantal punten van kritiek: onder andere het changemanagement (maatregelen om op een beheerste wijze veranderingen aan te brengen), geen basis om te sturen en te beheersen. Een detailplan is nodig waarin de relatie wordt gelegd tussen mijlpalen en de tussenproducten. Niet helder is wie belang heeft bij een succesvolle afronding van HARP en het uiteindelijke resultaat op dit punt is onvoldoende geborgd. De rol van het programmabureau zal moeten worden vergroot. Er is weinig aandacht voor het vertrouwen bij de afnemers en de betekenis van communicatie daarbij. Het risicomanagement is onvoldoende concreet, het plan van aanpak is geen integraal plan, het plan van aanpak geeft uitvoerig aan wat de ministeries moeten doen maar onvoldoende wat P-Direkt moet doen. De haalbaarheid van de zeer krappe planning wordt niet aangetoond.

De CSO besprak haar bevindingen met de opdrachtgever. Met uitzondering van het changemanagement blijkt uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer niet dat concrete afspraken zijn gemaakt of maatregelen zijn getroffen. Het plan werd op 24 maart 2005 vastgesteld. Het APO gaf op 30 maart 2005 aan onvoldoende tijd gehad te hebben om het plan van aanpak te kunnen beoordelen. Op 13 april 2005 stelde het APO dat duidelijker moest worden aangegeven hoe het commentaar van de CSO was verwerkt. De gedelegeerd opdrachtgever vraagt de kwartiermaker hiervoor een leeswijzer op te stellen. Het plan van aanpak is in latere APO overleggen niet meer aan de orde geweest.

Op 10 juni 2005 stelde de kwartiermakersorganisatie P-Direkt een concept Masterplan P-Direkt op. De CSO gaf op 7 juli 2005 haar eerste oordeel over het Masterplan. De commissie gaf aan nauwelijks een oordeel te kunnen geven over het masterplan omdat het nog in een eerste concept-fase verkeerde. De commissie constateerde dat het plan slechts de stand van zaken beschreef en niet op welke wijze P-Direkt gerealiseerd zou worden. De commissie constateerde voorts dat geen gevolg was gegeven aan haar aanbeveling van juni 2004 om een integrale netwerkplanning op te stellen die was voorzien van een capaciteitsplanning en een kritieke pad analyse. Een goede risicoanalyse en voortgangsbewaking waren daardoor volgens de commissie niet mogelijk. De commissie concludeerde dat het masterplan de ambtelijk opdrachtgever geen basis bood om het project (bij) te sturen.

De commissie plaatste daarnaast een aantal kanttekeningen bij de ondersteuning van de ambtelijk opdrachtgever door het programmabureau. Dit zou duidelijker aan de ambtelijk opdrachtgever gekoppeld moeten worden zodat het de capaciteit van de lijnorganisatie beter kon benutten en met meer gezag kon opereren. Daarnaast had de commissie de indruk dat het programmabureau niet beschikte over voldoende capaciteit om de ambtelijk opdrachtgever goed te kunnen ondersteunen bij het bewaken en beoordelen van de voortgang van het project. In februari 2005 zijn de vacatures opengesteld en in maart en augustus 2005 zijn in totaal twee medewerkers aangetrokken.

EAP en Gartner

De EAP en het adviesbureau Gartner beoordeelden in deze periode ondermeer de opgestelde acceptatiecriteria en diverse versies van het herontwerp.

- **Acceptatiecriteria**

De kwartiermaker en het consortium ILC stelden op 4 mei 2005 de acceptatiecriteria vast voor de beoordeling van het op 1 juni 2005 op te leveren herontwerp. De EAP kreeg opdracht deze te beoordelen en rapporteerde daarover op 17 mei 2005. De EAP adviseerde om voor de daadwerkelijke beoordeling de acceptatiecriteria en de uitwerking daarvan zoveel mogelijk concreet te formuleren en daarbij een duidelijke link te leggen met het dienstverleningsmodel en het plan van aanpak. De kwartiermaker besloot de acceptatiecriteria naar aanleiding van de beoordeling niet ter discussie te stellen.

Hetzelfde deed zich voor bij de rapportering van het externe onderzoeksbureau over hun beoordeling van het herontwerp. In het APO-overleg van 22 juni 2005 gaf de kwartiermaker aan de kritiek van het externe onderzoeksbureau op de niet SMART⁶ geformuleerde acceptatiecriteria niet te delen omdat bewust was gekozen voor een prestatiecontract waarbij het resultaat slechts op hoofdlijnen wordt aangegeven. Daarbij paste volgens hem dat de acceptatiecriteria niet SMART kunnen zijn.

Het APO was onaangenaam verrast door het rapport van het externe onderzoeksbureau. De toonzetting van het rapport werd als hard ervaren en een aantal bevindingen en oordelen als verrassend. De conclusie van het overleg was dat de bevindingen van het externe onderzoeksbureau serieus moesten worden genomen. Op 28 juni deelde de kwartiermaker in het APO mee dat het dienstverleningsmodel en de acceptatiecriteria gehandhaafd zouden blijven. Het rapport van het externe onderzoeksbureau leidde daarmee niet tot maatregelen op die onderdelen.

- **Het herontwerp**

Voor het herontwerp waren de eerder gegeven adviezen van EAP en het externe onderzoeksbureau ten aanzien van de verbeterpunten opgevolgd, want de opgeleverde versies van het herontwerp werden gaandeweg positiever beoordeeld. Uit de beoordeling van het herontwerp blijkt wel dat niet met alle adviezen rekening was gehouden. Op 6 september 2005 gaf het externe onderzoeksbureau als algemeen oordeel over het herontwerp dat de eerste herbewerking hoopvol was, maar dat verdere verbeteringen vereist waren. Volgens het externe onderzoeksbureau was nog niet aan al haar eerdere aanbevelingen gevolg gegeven:

- de specificatie van de dienstverlening was onvoldoende terwijl alle betrokkenen uitwerking van het dienstverleningsmodel noodzakelijk achtten. De «Visie op de Dienstverlening» van het consortium ILC bood volgens het externe onderzoeksbureau een goede basis voor het uitwerken van het dienstverleningsmodel. De kwartiermaker was er

⁶ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.

- niet in geslaagd om deze visie te verwerken in het nieuwe dienstverleningsmodel;
- de efficiëncynormen waren onvoldoende uitgewerkt. Zonder heldere efficiencydoelstellingen kunnen de Functionele Ontwerpen niet worden uitgewerkt en kunnen de operationele kosten en het succes, noch voor de baten-lastendienst P-Direkt, noch voor de departementen worden bepaald. het externe onderzoeksbureau beval aan een berekening te maken van de verwachte operationele kosten ter verificatie van de projectdoelstellingen: een aanzienlijke vermindering van HRM fte's over alle ministeries.

De eerdere aanbevelingen met betrekking tot verbetering van het ontwikkelproces en een meer sturende rol en betrokkenheid van de departementen waren volgens het externe onderzoeksbureau voldoende opgevolgd. De afvaardigingsgroep van de vier grootste afnemers van P-Direkt functioneerde naar tevredenheid van de betrokken actoren. Deze misten echter nog wel een strakke overall regierol. De rol van het consortium ILC werd als uitermate constructief ervaren. Het externe onderzoeksbureau beval aan de projectaanpak te hervormen waarbij de regierol en het overall inhoudelijk programmamanagement beter werden geregeld en uitgevoerd.

5.4.3 Lessen voor de projectmatige aansturing

De opdrachtgever heeft eind september 2005 een interne evaluatie «Lessons Learned» uitgebracht. Deze is in maart 2006 ook naar de Tweede Kamer gezonden.

Aan de lessons learned is het volgende citaat ontleend: «Extern governance-model:

Met betrekking tot de inrichting van de governance betreffende de oprichting van baten-lastendienst P-Direkt zijn diverse fasen te onderscheiden. Kenmerkend voor deze fasen betreft de afweging tussen enerzijds een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en anderzijds de gezamenlijkheid. Het realiseren van een gestandaardiseerde concernvoorziening zoals P-Direkt vereist sturing maar ook «doorzettingsmacht» op concernniveau, welke ontbreekt bij het Rijk. De oprichting van P-Direkt wordt door een deel van de ministeries beschouwd als een verantwoordelijkheid van BZK. Een ander deel van de rijksdienst beschouwt P-Direkt als een gezamenlijk project en besteedt veel aandacht aan de op- en inrichting van P-Direkt. Deze tweedeling is terug te zien in de verschillende governance modellen.

Eén van de eerste fasen kenmerkte zich door een nauwe samenwerking tussen P-Direkt, de ministeries en het consortium ILC. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen het consortium en de rijksdienst inzake de benodigde expertise en input vanuit de ministeries bij het ontwerp was echter diffuus.

Daarom heeft de DGMOS in de volgende governancefase wijzigingen in het besturingsmodel voorgesteld. In deze fase is de verantwoordelijkheid voor de oprichting van baten-lastendienst P-Direkt nadrukkelijk bij BZK neergelegd. Bovendien is er een scheiding aangebracht tussen het consortium ILC en de ministeries waarbij alleen de opdrachtnemer contacten onderhield met het consortium. Dit werkte ook niet omdat er geen inhoudelijke expertise vanuit ministeries meer werd geleverd hetgeen noodzakelijk is voor een kwalitatief hoogwaardig ontwerp. Tenslotte was er in de reworkperiode sprake van een gemengd governance model waarbij de betrokkenheid van departementale deskundigen (de experts vanuit de 4 representatieve ministeries) een positieve invloed

hebben gehad op de kwaliteit van de door het consortium ILC geleverde producten. Deze werkwijze waarbij in samenspraak de toekomstige dienstverlening wordt ontworpen en gebouwd, is nog niet geformaliseerd in een nieuw governancemodel.»

In september 2005 gaf de CSO een second opinion af bij de «lessons learned». Hoewel de commissie zich in het algemeen kon vinden in de lessons learned was zij er niet gerust op dat deze lessen «automatisch» zullen leiden tot daadwerkelijke implementatie van maatregelen om deze leerpunten aan te pakken. De commissie wees op de kloof tussen «droom en werkelijkheid» die in stand blijft zolang de lessons learned niet worden vertaald in concrete maatregelen. Daarnaast wees de commissie op het geringe vermogen van het Rijk om te leren van eerdere ervaringen. De commissie wees ook op het belang van een duidelijke governance. Deze was naar haar oordeel in het kabinetsbesluit goed geregeld maar in de praktijk echter niet geëffectueerd. Tenslotte wees de commissie er op dat besluitvorming ook daadwerkelijk tot actie moet leiden tenzij anders wordt besloten. Zij noemde als voorbeeld dat de noodzaak van versterking van het programmabureau weliswaar herhaaldelijk was onderschreven door de ambtelijk opdrachtgever maar dat van die versterking nauwelijks iets terecht was gekomen.

De noodzaak van een realistische planning werd eveneens door de CSO onderschreven. Zij wees er echter ook op dat de commissie al eerder in 2004 en 2005 op het belang van een integraal masterplan had gewezen zonder dat dit tot het gewenste resultaat had geleid.

5.5 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Vanaf medio 2005 informeerde de minister voor BVK de Tweede Kamer regelmatig openbaar en vertrouwelijk over de problemen rond de uitvoering van het contract. De minister gebruikt in zijn informatie naar de Tweede Kamer over de stand van zaken en ontwikkelingen vaak de omschrijving «P-Direkt». In deze paragraaf hebben wij die aanduiding overgenomen. Ten aanzien van de operationele strubbelingen in de periode daarvoor lag het naar de mening van het departement niet in de rede om op het politieke niveau daarvan melding te maken zolang de verwachting bestond dat de samenwerking tot een succesvolle afronding zou kunnen leiden. Het argument van het departement dat de rijksdienst ook rekening diende te houden met commerciële belangen waardoor zeer terughoudend met commercieel/juridisch gevoelige informatie is omgegaan laat onverlet de mogelijkheid dat de Tweede Kamer daarover ook vertrouwelijk kan worden geïnformeerd.

In de Personeelsbrief 2003 (BVK 2004 b) stelde de minister voor BVK de Tweede Kamer ervan op de hoogte dat de start van P-Direkt (1 januari 2006) was uitgesteld tot 1 januari 2007. Meer voorbereidingstijd was nodig, omdat er spanning bestond tussen doorlooptijd en kwaliteit van het dienstverleningsconcept van P-Direkt. Hij meldde dat een contract was gesloten met IBM voor de levering (en beheer) van de ICT-infrastructuur, inclusief procesinrichting. Hij gaf niet aan dat er problemen waren in de samenwerkingsrelatie tussen de kwartiermaker en de leverancier. In een algemeen overleg van 9 december 2004 kwam P-Direkt ook aan de orde. De minister voor BVK meldde dat een nieuwe voortgangsrapportage eind januari naar de Tweede Kamer zou worden gezonden. Op 18 april 2005 ontving de Tweede Kamer de tweede voortgangsrapportage over de oprichting van P-Direkt. (BVK 2005a). Voor de vertraging gaf de minister

geen uitleg.⁷ De minister meldde dat het contract met IBM als hoofd-aannemer op 1 september was gesloten en lichtte tevens het uitstel tot 1 januari 2007 toe. De problemen bij de uitvoering van het contract, de ingelaste pauzeperiode en de bij de aanpassing van het contract gemaakte afspraken, waaronder de nieuwe beëindigingsregeling zijn niet vermeld.

De Tweede Kamer werd vervolgens door de minister op 1 juni 2005 per brief vertrouwelijk geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot P-Direkt. In die brief werd ingegaan op de afspraken die met de leverancier waren gemaakt over het herontwerp en de mogelijke gevolgen. Op 30 juni 2005 vond een vertrouwelijk overleg plaats tussen de vaste commissie en de minister voor BVK. Het is ons niet bekend welke informatie de minister voor BVK aan de Tweede Kamer heeft verstrekt.

In een vertrouwelijke brief van 12 september 2005 gaf de minister de Tweede Kamer nadere informatie over de stand van zaken van P-Direkt. Daaruit bleek niet dat hij verwachtte dat de samenwerking met de leverancier zou worden beëindigd.

Op 14 oktober 2005 berichtte de minister echter in een brief over de stand van zaken met betrekking tot het oprichtingstraject van P-Direkt de Tweede Kamer BVK (2005b) dat de samenwerking tussen de partijen was beëindigd. Hij merkte op dat het in september leek dat overeenstemming met IBM was bereikt over de voortzetting van het project, maar in de daarop volgende besprekingen waren beide partijen, ieder voor zich, tot het inzicht gekomen, dat de basis voor een duurzame samenwerking ontbrak.

In november 2005 ging de minister in zijn brief (BVK 2005c) nader in op de beëindiging van de samenwerking met IBM. Hij had de auditdienst opdracht gegeven de aanbesteding en de contractrelatie door te lichten. Tevens blikte hij terug op de relatie met IBM, en vooral op de periode maart tot half oktober 2005 waarin nadere afspraken met de leverancier waren gemaakt. Ook ging hij in op het vervolgtraject en de financiële consequenties.

Op 16 november 2005 werd de kwestie in een algemeen overleg nader besproken. Hierbij kwam de vraag aan de orde hoe het kwam dat het project zo plotseling werd beëindigd. Ook werd geïnformeerd naar de kosten. De minister wees er op dat met de leverancier een scherpe, zo niet te scherpe, deal was uitonderhandeld. Hij veronderstelde dat deze scherpte voor IBM de belangrijkste reden was geweest om uit het project te stappen. De prijs voor het contract lag namelijk zeer ruim onder het bedrag dat deskundigen als verantwoorde uitgave hadden geschat. Het was bovendien een prestatiecontract. De reden voor beëindiging van het contract lag voor het Rijk voornamelijk in het opnieuw ter discussie stellen van primaire zaken.

De minister zond op 8 december 2006 een brief naar de Tweede Kamer waarin hij deze informeerde over de nieuwe aanpak. Hij ging in die brief ook in op het evaluatieonderzoek van de ambtelijk opdrachtgever «Lessons Learned», dat op 10 maart 2006 aan de Tweede Kamer was toegezonden en het rapport van de auditdiensten over het onderzoek naar de contractrelatie P-Direkt.

⁷ Het werd echter veroorzaakt door het wachten op overeenstemming met de leverancier over de consequenties van het uitstel van de startdatum van P-Direkt. Rapport van de Algemene Rekenkamer bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), 18 mei 2005, Tweede Kamer, 30 100 VII, nr. 2

De minister voor BVK gaf aan dat achteraf beschouwd een aantal zaken anders en beter hadden moeten worden aangepakt. De minister concentreerde zich op vier elementen:

- Er is getracht te veel te snel te veranderen;
- De realisatie van P-Direkt is te veel aangepakt als één groot en ongedeeld project;
- Er was te veel optimisme over het probleemoplossend vermogen van de ICT-markt en de «rijpheid» van de ICT-techniek;
- Ten slotte wees hij op de «perverse» effecten van de gekozen contractvorm.

De minister ging in zijn reactie op het auditrapport allereerst in op de vraagstelling in dat rapport of een zorgvuldiger procesgang niet zou hebben geresulteerd in eerdere bijstelling van ambities of aanpassing van de aanpak. Naar zijn mening waren er veel factoren die samen hebben geleid tot de uiteindelijke breuk met IBM. Echter waren er ten tijde van de aanbesteding ook signalen die, wanneer zij anders op hun merites beoordeeld waren, hadden kunnen leiden tot andere keuzes. In die zin had een zorgvuldiger procesgang tot andere keuzes kunnen leiden, vooral bij de gekozen aanpak.

Daarna ging de minister in op een aantal leerpunten uit het onderzoek voor zover die relevant zijn voor de nieuwe aanpak van P-Direkt zoals risicomanagement, kwaliteitsborging en informatievoorziening.

Op 8 februari 2006 verzocht de minister voor BVK de Algemene Rekenkamer een onderzoek in te stellen naar de oorzaken van het mislukken van de aanbesteding van P-Direkt. Het onderzoek heeft dus dit doel. Dit verzoek vloeide voort uit de motie die op 20 december 2005 door de Tweede Kamer is aangenomen (Van Hijum en Boelhouwer, 2005). In deze motie wordt, naast de oorzaken van het mislukken van de aanbesteding van P-Direkt, aandacht gevraagd voor de bestuurlijke en projectmatige aansturing van het project, de professionaliteit van het opdrachtgeverschap, het risicomanagement en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

Voor het bepalen van de exacte reden waarom de beide contractpartijen het vertrouwen in een verdere samenwerking hebben opgezegd is onderzoek nodig naar de beweegredenen van beide contractpartijen. Voor de beweegredenen van de private contractpartner ontbreekt het ons aan de vereiste controlebevoegdheden. Daarom ging de Algemene Rekenkamer aan de hand van de gebeurtenissen in de periode 1 januari 2003 tot en met 13 oktober 2005 na onder welke omstandigheden de beide partijen uiteindelijk uit elkaar zijn gegaan.

Verder hebben wij aandacht besteed aan de informatievoorziening door de minister voor BVK aan de Tweede Kamer over de aanbesteding van P-Direkt.

Bij ons onderzoek hebben wij naast eigen onderzoeksbevindingen ook gebruik gemaakt van de bevindingen van het onderzoek van de auditdiensten van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Financiën naar de «Contractrelatie P-Direkt»⁸. Omdat wij zoveel als mogelijk gebruik wilden maken van de resultaten van dat onderzoek startten wij met ons eigen onderzoek toen het onderzoek van de auditdiensten al goeddeels op streek was. Om optimaal gebruik te kunnen maken van de resultaten was er overleg over de opzet en het normenkader (referentiekader). Dat referentiekader en het kabinetsbesluit van 4 juli 2003 vormden ons normenkader. Het onderzoek van de auditdiensten is voornamelijk procesgericht. Dat houdt in dat geen uitspraken worden gedaan over de inhoudelijke kwaliteit van de genomen besluiten. In ons onderzoek doen wij dat wel. Daarnaast is er nog een verschilpunt met het onderzoek van de auditdiensten. Het kabinetsbesluit van 4 juli 2003 vormt het startpunt van het onderzoek van de auditdiensten. Ons startpunt ligt eerder, wij zijn nagegaan in hoeverre het kabinetsbesluit van juli 2003 voldoet aan de voorwaarden die in het kabinetstandpunt van januari 2003 daaraan zijn gesteld.

Bij ons onderzoek hebben we kennisgenomen van relevante projectdocumentatie en notulen van de overleggen tussen de diverse belanghebbenden, zoals het APO, de ambtelijke opdrachtgever en opdrachtnemer, de stuurgroep en private partijen.

Verder hebben we gebruik gemaakt van adviezen en evaluaties van externe adviseurs over de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt en is met een aantal belanghebbenden, behoudens de private partijen, gesprekken gevoerd over de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt.

⁸ Rapport van de auditdiensten «Onderzoek Contractrelatie P-Direkt» is meegestuurd als bijlage bij de brief van de minister van BVK dd 8 december 2006: Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 146, nr. 17.

Lijst gebruikte begrippen en afkortingen

APO	Algemeen Projectoverleg
BVK	Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CSO	Commissie Second Opinion
DG	Directoraat Generaal
DGMOS	Directoraat Generaal Management Openbare Sector
EAP	EDP Audit Pool
HARP	Harmonisatie Arbeidsvoorwaarden Rijkspersoneel
HRM	Human Resource Management
HSU	Harmonisatie Uivoeringsregelingen
ICT	Informatie- en Communicatie Technologie
ILC	Consortium IBM en Logica CMG
IRF	Inspectie Rijksfinanciën
IVOP	Informatievoorziening Overheidspersoneel
KBA	Kosten-batenanalyse
KC pps	Kenniscentrum publiek-private samenwerking
KLPd	Korps Landelijke Politiediensten
NMA	Nederlandse Mededingings Autoriteit
NO2	Nadere Overeenkomst 2
NO3	Nadere Overeenkomst 3
OC/EC	Ontwikkel- en expertisecentrum
pSG	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal
SG	Secretaris-Generaal
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
SSC/P&S	Shared Service Center/Personeelsregistratie- en Salarisadministratie

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2002). *Nieuwe financiële instrumenten in de publiek private samenwerking Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 472, nr. 2. Den Haag: Sdu.*

Algemene Rekenkamer (2003a). *Communicatienetwerk C2000 en Geïntegreerd Meldkamersysteem. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 970, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.*

Algemene Rekenkamer (2003b). *ICT bij de politie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 350, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.*

Algemene Rekenkamer (2006) *Brief Algemene Rekenkamer over een onderzoek naar het mislukken van de aanbesteding van P-Direkt. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 146, nr. 12. Den Haag: Sdu*

Minister voor BVK (2003) *Personeelsbrief 2003; Brief minister bij het kabinetsbesluit tot oprichting van een Shared Service Center HRM voor Personeelsregistratie en Salarisadministratie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 610, nr. 2. Den Haag: Sdu*

Minister voor BVK (2004 a) *Personeelsbrief 2003; Brief minister over Shared Service Center (SSC) HRM. Voortgangsrapportage «Oprichting van het Shared Service Center HRM voor Personeelsregistratie en Salarisadministratie» (bijlage bij 28 610, nr. 5) Second opinion – Voortgangsrapportage SSC HRM (bijlage bij 28 610, nr. 5) Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 610, nr. 5. Den Haag: Sdu*

Minister voor BVK (2004 b). *Personeelsbrief 2003; Brief minister over de beoogde startdatum van P-Direkt. (uitstel) Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 610, nr. 6. Den Haag: Sdu*

Minister voor BVK (2005 a) *Personeelsbrief 2003; Brief minister met de tweede voortgangsrapportage over de oprichting van P-Direkt (voorheen Shared Service Centrum voor HRM). Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, nr. 28 610, nr. 7. Den Haag: Sdu*

Minister voor BVK (2005 b). *Instellen P-Direkt als baten-lastendienst; Brief minister over de stand van zaken m.b.t. het oprichtingstraject van P-Direkt. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 146, nr. 4. Den Haag: Sdu*

Minister voor BVK (2005 c). *Instellen P-Direkt als baten-lastendienst; Brief minister over beëindiging van de samenwerking met IBM. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 146, nr. 5. Den Haag: Sdu*

Minister voor BVK (2006 a) *Instellen P-Direkt als baten-lastendienst; Brief minister over de nieuwe aanpak voor P-Direkt. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 146, nr. 17. Den Haag: Sdu.*

Minister voor BVK (2006 b) *Instellen P-Direkt als baten-lastendienst; Brief minister met nadere informatie over P-Direkt Second Opinion inzake Lessons Learned P-Direkt (bijlage bij 30 146, nr. 14)*

Lessons learned P-Direkt: First Opinion inzake verbeterpunten van de oprichting van P-Direkt (bijlage bij 30 146, nr. 14). Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 146, nr. 14 Den Haag: Sdu

Minister van BZK (2003) *Brief van de min BZK bij het kabinetsstandpunt «Vernieuwing van het HRM-stelsel Rijk» Brief 13 mei 2003, niet dossierstuk. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, bzk0300170. Den Haag: Sdu.*

Van Hijum en Boelhouwer (2005) *Motie van de leden Van Hijum en Boelhouwer over een onderzoek naar de oorzaken van het mislukken van de aanbesteding van P-Direkt. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 146, nr. 8. Den Haag: Sdu.*