

SECOND OPINION OP DE HERIJKing VAN DE INVESTERINGSAGENDA VAN DE BELASTINGDIENST

Rapportage Quick Scan fase 3

DATUM	20 februari 2018
STATUS	Definitief
VERSIE	1.2
OPDRACHTNUMMER	20174647

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V. en Berenschot B.V.

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende.

Inhoudsopgave

Samenvatting van de quick scan fase 3	3
1 Doel en opzet van de quick scan (fase 3)	7
1.1 De context van deze quick scan	7
1.2 OnderzoeksvraGEN quick scan fase 3	8
1.3 Uitvoering van het onderzoek	8
1.4 Opzet van de rapportage en leeswijzer	9
2 Bevindingen	10
2.1 De Investeringsagenda als geheel	10
2.2 Verbetering van sturing en verantwoording	23
2.3 Modernisering van de IV	31
2.4 Bottom-up totstandkoming herijking	33
2.5 Boekenonderzoek: 2x low level business cases	41
3 Analyse en synthese van de bevindingen	44
3.1 Inleiding	44
3.2 Beschouwingen	44
4 Conclusies en aanbevelingen	51
4.1 Conclusies over het geheel van de Investeringsagenda	51
4.2 Conclusies over Verandergebied 4	52
4.3 Conclusies over Modernisering IV	52
4.4 Conclusies over Het Botum-up proces van de HIA	52
4.5 Conclusies over de 2 LLBC's van Boekenonderzoek	52
4.6 Aanbevelingen	53
Bijlage 1: De 7-succesfactoren	57
Bijlage 2: Ontvangen documenten	59

SAMENVATTING VAN DE QUICK SCAN FASE 3

Op verzoek van het ministerie van Financiën (FEZ/IRF) voerden Verdonck, Klooster & Associates (VKA) en Berenschot een QuickScan uit naar de haalbaarheid en de risico's van de Investeringsagenda van de Belastingdienst. De Investeringsagenda (IA) omvat een groot aantal projecten ter verbetering van verouderde werkprocessen en ICT en voor de verbetering in de administratie, sturing en verantwoording van de dienst. De Investeringsagenda is in de zomer van 2017 herijkt en loopt van 2016 tot en met 2023 en heeft een structurele component.

De QuickScan is in 3 fasen uitgevoerd in de periode november 2017 tot en met februari 2018. In fase 1 zijn een 25-tal individuele projectaanvragen voor het jaar 2018 uit de Investeringsagenda beoordeeld. In fase 2 zijn een 20-tal business cases beoordeeld voor procesverbetering die onderdeel uitmaakten van de Herijkte Investeringsagenda (HIA).

De Quick Scan fase 3, waarvan nu de rapportage voor u ligt, heeft vooral betrekking op de haalbaarheid van de Investeringsagenda in zijn geheel.

In iets meer dan drie weken beantwoorden wij de onderzoeksvragen van FEZ/IRF. Voor elke aanvraag is de documentatie doorgenomen, zijn er gesprekken gevoerd met betrokkenen van de Belastingdienst, en zijn met onze 7-succesfactorenmethodiek de risico's in kaart gebracht. De door ons opgestelde bevindingen zijn ter toetsing voorgelegd aan de betrokkenen van de Belastingdienst.

Conclusie en advies over de investeringsagenda als geheel

Het is naar ons oordeel niet mogelijk om met de huidige opzet van de Investeringsagenda de voorgenomen werkpakketreductie ter grootte van 5.200 werkpakketten op het voorgenomen tijdstip te realiseren. Deze conclusie is gebaseerd op onze bevinding dat de besparingen van de eerste 6 herijkte processen van de Belastingdienst ongeveer 35% lager uitvallen en dat die ook later in de tijd zullen optreden dan was voorzien ten tijde van de herijking van de Investeringsagenda in de zomer van 2017. Daarnaast zijn zowel de kosten als de baten van de overige 7 nog niet herijkte processen nog niet bekend.

Op basis van de integrale beoordeling van de Investeringsagenda in fase 3, waarbij wij ook de besturing en de samenhang tussen processen, HIA-projecten en niet-HIA-projecten beoordeelden, constateren we dat we de risico's nu nog ernstiger inschatten dan in fase 1 en 2 van de Quick Scan. We zijn van mening dat het gewogen risico om nu door te gaan met de huidige opzet te groot is. Dit oordeel is gebaseerd op de bevinding dat de besturing van de Investeringsagenda als geheel nog niet goed is ingeregeld – verschillende onderdelen van de dienst hebben verschillende prioriteiten en focus - en dat de afstemming tussen IA-activiteiten, HIA-activiteiten en reguliere ICT-activiteiten bijzonder complex is. Er is besloten om concern breed portfolio management in te gaan voeren om deze situatie te verbeteren, maar dat is nog niet geïmplementeerd. Wij schatten daarnaast in dat de kans groot is dat de modernisering van de oude IV-architectuur zoals door Modernisering IV gepland, niet tijdig gereed zijn voor de HIA-projecten.

In het algemeen zouden wij een programma met een dergelijke beoordeling adviseren om een pas op de plaats te maken, om de plannen verder uit te werken en de governance, programma- en projectbesturing en het architectuur- en risicomanagement eerst goed in te richten. Maar, omdat de in december in de vorm van Low Level Business Cases ingediende oplossingen lijken te gaan werken en omdat de speciaal voor de vernieuwing opgezette onderdelen van de IV-organisatie (IV-Accent en Data & Analytics) nu op gang zijn gekomen adviseren wij de Investeringsagenda toch door te zetten, maar dan op een veel kleinere schaal en duidelijker gefaseerd.

Wij stellen daarom voor om de HIA-inspanning vanaf begin 2018 op één van de 6 procesgebieden te concentreren. Kies daarvoor het proces dat relatief eenvoudig is, dat snel tot aantoonbare baten kan leiden en waarin de nieuwe technologieën van IV-Accent en D&A zich kunnen bewijzen. Werk in de komende zes maanden parallel aan de inrichting van de besturing, monitoring, architectuur en batenmanagement van dit ene proces en aan een goede voorbereiding (plannen en begrotingen) voor de overige processen. Als aangetoond is dat het geselecteerde proces de beoogde resultaten op tijd biedt en dat de besturing werkt, start dan stap voor stap de verbetering van overige processen op, verbreedt de sturing op de andere processen en borg de sturing op het HIA-niveau als geheel. Dit zal gevolgen hebben voor het geplande tempo waarin de baten worden behaald, maar we stelden hiervoor reeds dat de baten later in de tijd zullen optreden dan was voorzien ten tijde van de herijking van de Investeringsagenda in de zomer van 2017.

Ter verbetering van de integrale sturing op de projecten en resultaten van de Investeringsagenda adviseren wij het volgende:

1. Pas de sturing van de HIA aan door een sterke programmadirecteur aan te stellen boven de ketendirecteuren en de IV-organisatie met autoriteit en doorzettingsmacht om samenhang af te dwingen tussen de plannen voor procesverbetering, generieke voorzieningen en de modernisering IV binnen het domein van de HIA-procesgebieden. Met als opdracht om de sturing op de ontwikkeling van de nieuwe processen en ICT te verzorgen. De lijndirecteuren blijven, zoals nu ook is gedacht, eindverantwoordelijk voor de inbreng van expertise bij de ontwikkeling van de processen, maar vooral ook voor de implementatie van de nieuwe processen in de onderdelen in het land en de daarmee samenhangende realisatie van de baten.
2. De toekenning van HIA-budgetten voor zowel de procesverbetering, als de generieke voorzieningen en modernisering te beleggen bij de bovengenoemde programmadirecteur zodat op het niveau van de processen de kosten en baten aangestuurd en bewaakt kunnen worden.
3. De monitoring van de integrale kosten en baten vorm te geven per proces. Maak ook onderscheid tussen de enerzijds de bedrijfseconomische en anderzijds de boekhoudkundige voortgangsrapportage over de HIA. De bedrijfseconomische rapportage geeft per proces inzicht in de totale kosten en de relatie met resultaten (baten), activiteiten en contracten

met leveranciers. De boekhoudkundige rapportage geeft inzicht in de nog beschikbare middelen en de verplichte en reeds uitgegeven middelen.

4. De IV-architecturen verder uit te werken, te ontkoppelen per proces en de IV-architectuuraspecten mee te nemen in de besluiten rond besturing van de HIA.
5. De overige LLBC's voor de processen uit te werken en te voorzien van de daarmee samenhangende IV-inspanningen en kosten.
6. En te laten zien dat de nieuwe innovaties, technieken en werkwijzen werkelijk leiden tot de beoogde besparingen.

Conclusie en advies over de verbetering van de sturing en verantwoording

De plannen zoals die verwoord zijn in Verander Gebied 4 (VG4) zijn randvoorwaardelijk voor de Belastingdienst om meer in control te komen, daarbij heeft in control komen op de Investeringsagenda hoge prioriteit. In een vervolgfase vergt het nader concretiseren en meetbaar maken van de doelstellingen en daar de regie en coördinatie op voeren voldoende aandacht. We zien vooral risico's in de afhankelijkheden, die zijn ons inziens nog onvoldoende scherp benoemd. Er is voorzien in een afdeling die op de samenhang gaat sturen en monitoren, maar die is nu nog niet ingericht.

Wij bevelen aan om onderscheid te maken tussen enerzijds activiteiten die echt betrekking hebben op versterking en verbetering van de lijn en anderzijds de meer projectmatige activiteiten die zijn gericht op realisatie van bepaalde producten. De laatste soort activiteiten passen goed bij de overige onderdelen van de HIA. Dan kan ook gekeken worden naar een optimale afbakening tussen de verantwoordelijkheden van de pDG (verantwoordelijk voor de HIA), en C&F voor de verschillende onderdelen van VG4.

Conclusie en advies over de modernisering van de IV

Het programma Modernisering IV heeft een veel grotere ambitie heeft dan hetgeen de financiële kaders nu toelaten. Er zal wellicht nieuwe financiering gevonden kunnen worden uit een reductie van de reguliere IV-onderhoudsinspanningen, maar daar is vooralsnog geen aanwijzing of onderbouwing voor gevonden. Wij achten het programma om deze reden dan ook niet erg realistisch. Deze beoordeling is ook ingegeven door het feit dat de gekozen strategie van het geheel opnieuw bouwen van verouderde applicaties risicovol is - veel van dergelijke herbouw-projecten lopen uit omdat de werking niet goed is gedocumenteerd – en dat niet duidelijk is onderzocht welke risico's de belastinginning nu precies loopt als oude applicaties toch langer in gebruik blijven, eventueel na verbetering op kwetsbare punten.

Wij adviseren om de Moderniseringsprojecten die noodzakelijkerwijs uitgevoerd moeten worden voor de HIA daadwerkelijk op te nemen in het HIA-programma. Het programma Modernisering kan de Belasting-brede coördinatie van de modernisering blijven uitvoeren, maar de prioriteiten van de projecten binnen het HIA-domein moet door het HIA-programmamanagement worden bepaald,

totdat de concern portfoliobesturing op orde is. Verder adviseren wij de strategie van Modernisering voor de aanpak van de “legacy problematiek” te herzien. Ga uit van het daadwerkelijk beschikbare budget en kies een benadering die rekening houdt met de risico’s ten aanzien van het kunnen innen van belastinggelden en accepteer dat een deel van de oude applicaties operationeel blijft.

Conclusie en advies Bottom-up totstandkoming herijking

Voor het herijken van de Investeringsagenda primaire processen is naar onze beoordeling de gevolgde strategie, een combinatie van bottom-up en top-down, een goede keuze geweest. Met het maken van de herijkte Investeringsagenda is echter ook weer een grote verandering gestart – de lijn is in de lead – waarbij de programmatische aanpak deels is losgelaten. Die programmatische aanpak zorgde naast aandacht voor decentraal eigenaarschap ook voor een aantal belangrijke centrale programmataken als bewaking van integraliteit, sturing, communicatie en stakeholdermanagement. De invulling van deze centrale programmataken lijkt, na afronding van de herijking en start van de realisatie, onvoldoende stevig ingevuld. Het onvoldoende invullen van een programmatische aanpak na juli 2017 levert risico’s op voor centrale taken.

De totale omvang van de herijking van de investeringsagenda omvatte 6 processen, waarbij circa 1250 medewerkers betrokken waren. De herijking was daardoor een grote operatie waardoor de overgang naar de realisatiefase relatief complex is gebleken.

Voor volgende herijkingen adviseren wij het volgende:

1. Zorg voor voldoende programmatische borging bij veranderingen van deze complexiteit en omvang, waardoor opeenvolgende fasen beter aansluiten.
2. Los van de aanpak, had de scope van de herijking van de primaire processen zich wellicht beter beperkt tot bijvoorbeeld 1 of 2 primaire processen. Dit had waarschijnlijk sneller tot resultaten geleid en/of sneller in de (on)mogelijkheden van vrijgave van middelen.
3. Verken hoe, en op welk moment met de voorbereiding van de nog niet herijkte processen kan worden gestart, opdat deze niet als een groot en complex geheel worden benaderd.

1 DOEL EN OPZET VAN DE QUICK SCAN (FASE 3)

1.1 DE CONTEXT VAN DEZE QUICK SCAN

De Investeringsagenda (IA) Belastingdienst omvatte de aanpak van alle verouderde werkprocessen en ICT in de vorm van een zeven jaar durend investeringsplan (2016-2023). Na enig tijd bleek dat de uitvoering van de agenda traag en relatief geïsoleerd van start was gegaan. Vervolgens is besloten tot een herijking van de Investeringsagenda, met actieve betrokkenheid van medewerkers van de Belastingdienst. In de zomer van 2017 is een bijgesteld plan beschikbaar gekomen onder de titel Herijking Investeringsagenda (HIA). Daarin is een kleinere scope gekozen dan in de oorspronkelijke IA was beoogd. De eerste fase van de HIA heeft nu betrekking op 6 van de 13 binnen de Belastingdienst onderkende processen¹ en de generieke ICT-voorzieningen. Die eerste 6 processen worden aangepakt tot en met 2020. De herijking en verbetering van de overige 7 processen volgen later (2020 – 2023). De Belastingdienst verwacht dat de verbetering van deze 6 processen op relatief korte termijn te realiseren zullen zijn. Verbeteringen in de HIA zijn vooral gericht op twee gebieden: de interactie met burgers en bedrijven via web-portalen en de selectie-algoritmes en werkstroombesturing voor de medewerkers van de dienst.

Met de uitvoering van de HIA wil de Belastingdienst efficiënter en effectiever worden. Van de 6 herijkte processen is een geconsolideerde business case opgesteld die een blijvende reductie van 2412 werkpakketten² en een bruto besparing van € 139 miljoen per jaar laat zien vanaf 2023. Hiervoor is een investering nodig van in totaal € 556 miljoen tot 2023. Dit is exclusief kosten en baten voor de nog te herijken 7 overige processen. Daarvoor heeft de Belastingdienst een extrapolatie opgesteld.

Op 19 september 2017 is aan de Tweede Kamer gemeld dat de verstrekking van middelen voor de HIA afhankelijk wordt gesteld van een aantal waarborgen. Enerzijds hebben die waarborgen betrekking op het in november 2017 opleveren van een uitgewerkt implementatieplan en het goed inrichten van de governance en de programma- en projectbesturing en een rapportagesysteem. Anderzijds zal er een onafhankelijke externe toetsing op de HIA plaatsvinden, in het bijzonder daar waar het gaat om de beoordeling van de ICT-component in alle deelprojecten.

In de context van onafhankelijke toetsing hebben de hoofddirecteur Financiële en Economische Zaken (FEZ) en de directeur Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) gezamenlijk opdracht gegeven aan de combinatie VKA en Berenschot om een second opinion uit te voeren op investeringsaanvragen van de Belastingdienst. De second opinion is verdeeld in 3 fasen.

In fase 1 is een Quick scan naar een 25-tal urgente investeringsaanvragen 2018 uitgevoerd. Deels betrof dat herhaalaanvragen buiten de scope van de HIA, maar ook een 3-tal aanvragen voor de

¹ Automiddelen, Bezwaar, Boekenonderzoek, Inkomensheffing, Inning en Omzetbelasting.

² Een werkpakket is een hoeveelheid werk die overeenkomt met 1 full time equivalent (fte)

zogenaamde generieke diensten van de HIA: de uitbouw van twee systeemontwikkelorganisaties (IV-
accent en D&A) en een implementatie-ondersteunende organisatie (IO). Over fase 1 is op 20
november 2017 een rapport opgeleverd³.

Fase 2 betrof een Quick scan op het geheel van de 6 herijkte primaire processen en de extrapolatie
van de 7 nog-te-herijken primaire processen uit de investeringsagenda met een nadruk op de ICT-
component. Fase 2 is in december 2017 uitgevoerd. Het rapport over fase 2 is op 12 januari 2018
verschenen⁴.

Fase 3 behelst een grondiger onderzoek naar het geheel van de Herijkte Investeringsagenda, de
financiële onderbouwing en de opzet van de 'bottom up' totstandkoming van de herijkte agenda.

1.2 ONDERZOEKSVRAGEN QUICK SCAN FASE 3

Deze Quick scan fase 3 van de plannen van de Herijkte Investeringsagenda (HIA) van de
Belastingdienst heeft betrekking op de volgende vijf onderwerpen:

- INTEGRALITEIT: HET GEHEEL VAN DE INVESTERINGSAGENDA
- VERBETERING VAN STURING EN VERANTWOORDING (VG 4)
- MODERNISERING VAN DE IV (VG 5)
- BOTTOM-UP TOTSTANDKOMING HERIJKING
- BOEKENONDERZOEK: 2X LOW LEVEL BUSINESS CASES

Voor al deze onderwerpen worden in beginsel de volgende zes vragen beantwoord:

- a) Of het totaal aan voorgenomen activiteiten voldoende oplevert om de doelstellingen in het
voorgenomen ritme te realiseren;
- b) Of de opzet, scope en definitie van de projecten duidelijk afgebakend is;
- c) Of de planning realiseerbaar is;
- d) Of de kostenramingen deugdelijk zijn;
- e) Of de projectbesturing goed ingeregeld is;
- f) Of de beoogde IV-architectuur realiseerbaar is.

1.3 UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

Voor de Quick Scan fase 3 hanteerden Berenschot en VKA de gezamenlijk ontwikkelde "7 –
succesfactoren reviewmethodiek". De doorlooptijd van de Quick Scan in fase 3 bedroeg circa drie
weken, waardoor de diepgang werd beperkt.

Wij spreken onze dank uit naar de medewerkers van de Belastingdienst die in zeer korte tijd ruimte
hebben gemaakt voor interviews, het verzamelen en opsturen van documenten en het geven van
commentaar op de bevindingen.

De door ons ontvangen documentatie was gestructureerd en toegankelijk, maar bevatte niet altijd
alle elementen om op alle succesfactoren een onderbouwd antwoord te kunnen geven.

³ SECOND OPINION OP DE HERIJKING VAN DEINVESTERINGSAGENDA VAN DE BELASTINGDIENST
Onderzoeksrapportage fase 1; 20 november 2017; versie 1.1. (VKA en Berenschot).

⁴ SECOND OPINION OP DE HERIJKING VAN DEINVESTERINGSAGENDA VAN DE BELASTINGDIENST
Onderzoeksrapportage fase 2; 12 januari 2017; versie 1.3. (VKA en Berenschot).

1.4 OPZET VAN DE RAPPORTAGE EN LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 beschrijven we de feitelijke bevindingen van de Quick Scan per hoofdonderwerp. Hoofdstuk 3 bevat onze analyse van de bevindingen. Daarin zijn ook relevante bevindingen uit de Quick scans fase 1 en 2 meegenomen. Hoofdstuk 4 bevat een overzicht van de conclusies en aanbevelingen.

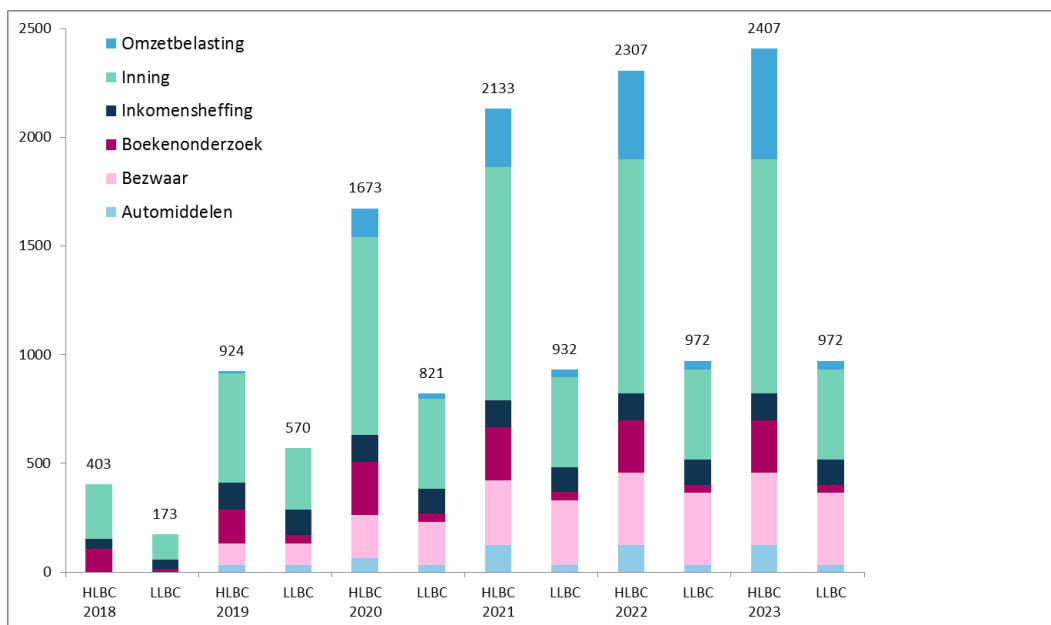
2 BEVINDINGEN

2.1 DE INVESTERINGSAGENDA ALS GEHEEL

2.1.1 DE RESULTATEN VAN DE INVESTERINGSAGENDA

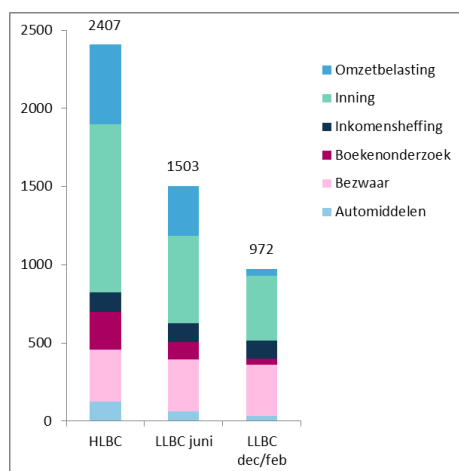
In scope zijn de beoogde resultaten van de Investeringsagenda uit 2015, inclusief de herijking uit 2017 en de nog uit te voeren herijkingen. De tijdspanne omvat de periode 2015 tot en met 2023. Daarna wordt een deel structureel (oa instroom). Als peildatum gebruiken we de situatie op 1 februari 2018.

De door ons in fase 2 en 3 van de Quick Scan beoordeelde 22 Low Level Business Cases leiden volgens ons samen tot een berekende besparing van circa 821 fte aan werkpakketten eind 2020. In de geconsolideerde businesscase HIA van 30 juni 2017 was de besparing berekend op 1.673 fte aan werkpakketten per eind 2020 voor alle Low Level Business Cases als geheel. Voor 2023 zijn deze cijfers respectievelijk 972 volgens de LLBC's en 2407 volgens de HLBC's.



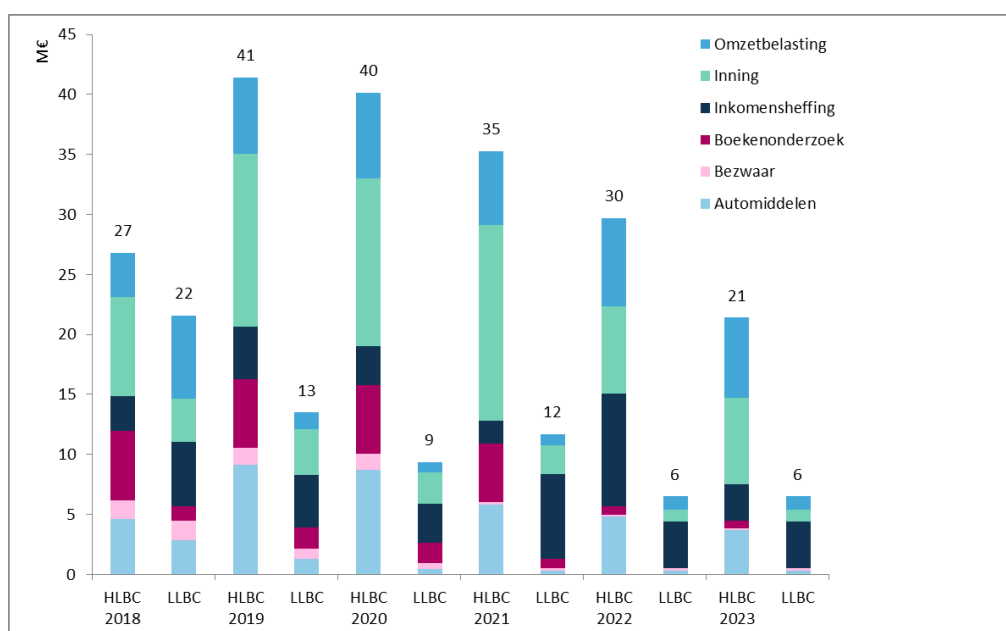
Figuur 2.2.1.1 - Werkpakketreductie van de geconsolideerde HLBC, en de som van 22 ingediende LLBC's (2018 – 2023). De cijfers zijn verkregen uit de spreadsheets (of PowerPoint presentatie) van de Low en High Level Business Cases

De 22 Low Level Business Cases leiden tot een werkpakketreductie van 173 fte in 2018 tot 972 fte vanaf 2022. Ten opzichte van de High Level Business Case zijn de opgetelde besparingen middels de ingediende LLBC's 40% van de totaal beoogde werkpakketreductie, i.e. 60% lager dan beoogd (2407 minus 972 is 1435 fte). Dit verschil wordt verklaard enerzijds doordat nog niet alle LLBC's zijn ingediend, en anderzijds doordat de ingediende LLBC's een lager dan verwacht werkpakketreductie realiseert (zie figuur 2.2.1.2).



Figuur 2.2.1.2: De projectie van de werkpakketreductie (in fte) voor het jaar 2023. Kolommen: HLBC - de werkpakketreductie van de volledige High Level Business Cases (consolidatie van alle Low Level Business Cases). LLBC juni - de werkpakketreductie van de 22 ingediende Low Level Business Cases, zoals beschreven in de High Level Business Cases. LLBC dec - de baten uit de twintig ingediende Low Level Business Cases, zoals opgeleverd in december 2017 en februari 2018.

De origineel beoogde totale baten van de 6 processen zoals beschreven in de HLBC betreft een werkpakketreductie ter grootte van circa 2407 fte in 2023. Hiervan is 1503 fte toe te rekenen aan de huidige 22 ingediende LLBC's. Deze LLBC's zijn in december 2017 en februari 2018 door ons beoordeeld en laten nu een lager aantal werkpakketreducties zien: 972 fte, een reductie van 35% (van 1503 naar 972). Dit verschil wordt veroorzaakt doordat bij nader inzien toch minder baten zijn te realiseren, of omdat die baten al op een andere wijze zijn behaald of omdat er voor een deel van de activiteiten nog geen LLBC's zijn opgesteld of voorgelegd.



Figuur 2.2.1.3 - Kosten (in miljoen euro) voor de 6 processen zoals beschreven in de HLBC's en som van de twintig ingediende LLBC's (2018 – 2023)(Exclusief generieke kosten)

De totale kosten (exclusief generiek) van de High Level Business Cases in de 6 procesgebieden waren geraamd op circa € 194 miljoen, i.e. de som van alle Low Level Business Cases in de periode 2018 – 2023 exclusief generieke kosten. De kosten voor de daadwerkelijk ingediende 22 ingediende Low Level Business Cases voor de periode 2018-2023 bedragen nu € 69 miljoen, exclusief de generieke kosten.

Ketenproces	Low-level Businesscase	Werkpakketreductie 2020
Automiddelen	Optimaliseren Interactie	32
	Verbeteren Informatie & Control Positie	-
Bezwaar	Onlinebezwaarvoorziening	59
	Deformaliseren IH + Risicotool IH	140
Boekenonderzoek	Optimalisatie ATB	13
	Analysetools	25
Inkomensheffing	Ambtshalve aanslagregeling (AH)	60
	Middeling	8
	Migratie	7
	Partners	1
	Toezicht	-
	Vereenvoudiging & Vernieuwing (V&V)	14
	Voorlopige Aanslagregeling (VA)	25
	Weging & Detectie	-
Inning	Afdwingen Betalingskenmerk bij Banken	1
	Doorontwikkelen Dynamisch Monitoren	25
	Ondersteuning Medewerker Inning	175
	Geldzaken in het Klantportaal	213
	BRG Productiebesturing en Fouterstel	0
Omzetbelasting	Aanmelden Wijziging en Beëindigen	20
	Onderneming	-
	Risicobeoordeling OB Aangiften Positief en Nihil	-
	VAT-Refund	3
In het jaar 2020 totaal:		821

De verschillen in het jaar 2020 tussen de optelling van de LLBC's (821) en de HLBCs (1673) van deze zomer worden veroorzaakt door de volgende factoren:

- Er zijn nu 22 LLBC's ingediend. Er volgen er later mogelijk meer, hoeveel dit er zijn is nu nog niet bekend. Voor de HIA-projecten die na 2018 starten wordt pas later een LLBC opgesteld;
- Voor enkele concept LLBC's zijn intern de Belastingdienst aangehouden vanwege onvolkomenheden;
- Bij de detaillering bleek dat de besparingen bij veel projecten wat lager uitvielen;

- Een deel van de werkpakketreductie (stand 1 januari 2016) is intussen anders gerealiseerd, die besparingen zijn niet meer meegeteld in de huidige LLBC's.

Conclusie over de resultaten

Zoals ook al in de Quick Scan fase 2 was aangegeven zullen de nu voorgenomen activiteiten samen niet de voor 2023 beoogde werkpakketreducties opleveren. De tot op heden ingediende 22 LLBC's leiden tot minder werkpakketreducties (972 fte) dan in de HLBC's waren voorzien (1632 fte) en er zijn minder LLBC's ingediend dan oorspronkelijk gepland.

2.1.2 KOSTEN VAN DE INVESTERINGSAGENDA (DE FINANCIËLE PLAAT)

Overzicht beschikbare middelen

In de budgettaire raming van de Herijking Investeringsagenda wordt uitgegaan van een totale kostenraming over de periode 2015 – 2023 van € 2,9 miljard. Bij de start van de Investeringsagenda in 2015 was dit € 2,4 miljard. In de begroting van 2018 is alvast een bedrag van € 75 miljoen gereserveerd, vooral ter borging van de continuïteit gedurende de looptijd van de Investeringsagenda. Daarnaast is er in het Regeerakkoord geld beschikbaar gesteld om de uitvoering van het fiscale stelsel te verbeteren en om de Investeringsagenda van de Belastingdienst uit te voeren. Cumulatief is er tot en met 2017 € 1.1 miljard aan budget reeds vrijgegeven. Er is nog circa € 1,8 miljard aan middelen niet vrijgegeven voor het realiseren van de HIA.

Herijking IA nov. 2017 (in mln. euro)	2015 -17	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totaal
Totaal overgeboekt naar artikel 1 BD	517	150	105	74	67	65	63	62	1.103
Raming uitgaven NOV 2017	(13)	274	322	375	257	236	207	137	1.795
Totaal budget	504	928	1.355	1.804	2.128	2.429	2.699	2.898	2.898
Ingeboekte besparingen personeel (art.1)	(148)	(183)	(255)	(292)	(292)	(292)	(292)	(292)	(2.046)
Besparingen cumulatief	(148)	(331)	(586)	(878)	(1.170)	(1.462)	(1.754)	(2.046)	(2.046)

Tabel 2.2.2.1 : Beschikbare middelen Investeringsagenda (uit: presentatie financieel beeld IA 10 november 2017)

In de beoordeling van de financiële plaat hebben wij ons primair gericht op de ICT componenten van de HIA inclusief de instroom van personeel voor IV-accent en D&A. In scope zijn ramingen van de benodigde middelen HIA van circa € 1,8 miljoen conform onderstaande tabel. De in de tabel genoemde bedragen zijn exclusief reeds vrijgegeven bedragen. Het boogde ritme wordt niet gehaald.

in mln. euro	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totaal
1. Instroom personeel	0	15	39	48	56	62	63	64	347
2. Procesverbeteringen	-13	180	197	198	201	169	129	73	1.134
2A. 6 primaire processen	5	118	132	122	77	73	65	50	644
2B. 7 primaire processen	0	0	0	20	85	85	55	20	265
2C. Overig	9	62	65	56	39	11	9	3	225
3. Switch	0	59	81	129	0	0	0	0	269
4. Voortgang	0	20	5	0	0	5	15	0	45
Raming totale uitgaven	-13	274	322	375	257	236	207	137	1.795

Tabel 2.2.2.2 : Raming nog niet vrijgegeven middelen HIA (uit: presentatie financieel beeld IA 10 november 2017)

Instroom personeel (totale instroom IA 1.500 FTE, waarvan 607 reeds vrijgegeven)

De totale raming van € 347 miljoen bestaat voor € 268 miljoen uit kosten voor de instroom van extra personeel voor Toezicht en Interactie (618 FTE), € 26 miljoen voor instroom van controllers (51 FTE) en € 54 miljoen voor uitbreiding van de personele bezetting van IV-accent en D&A (224 FTE). De kosten van € 54 miljoen voor IV-accent en D&A worden integraal beoordeeld samen met de kosten voor de 6 primaire processen.

Procesverbeteringen

De begrote uitgaven van € 1.134 miljoen voor procesverbeteringen bestaan uit de volgende componenten:

a. 6 primaire processen (€ 644 mln).

De raming van de benodigde middelen voor de procesverbeteringen van de eerste 6 primaire processen bedraagt € 644 mln. Hiervan is € 218 miljoen voor de processen en € 425 miljoen voor generieke diensten. Dit is exclusief 20% onvoorzien.

De € 218 miljoen voor procesverbeteringen is gebaseerd op de HLBC per primair proces. Dit bedrag is gespecificeerd per primair proces en komt overeen met de nog vrij te geven bedragen. Hiervan is € 69 miljoen opgenomen in de 22 ingediende LLBC's.

HIA Business case	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totaal
Inkomensheffing	0	3	4	3	2	9	3		25
Omzetbelasting	2	4	6	7	6	7	7		40
Boekenonderzoek	3	6	6	6	5	1	1		26
Bezwaar	-	2	1	1	0	0	0		5
Inning	11	8	14	14	16	7	7		78
Automiddelen	0	5	9	9	6	5	4		37
Totaal 6 primaire processen	16	27	41	40	35	30	21	-	211

Tabel 2.2.2.3 : Raming uitgaven procesverbeteringen conform HLBC juni 2017

HIA Business case	2018 HLBC	2018 LLBC	HLBC	LLBC
Inkomensheffing	3	5	25	28
Omzetbelasting	4	7	40	12
Boekenonderzoek	6	1	26	5
Bezwaar	2	2	5	4
Inning	8	4	78	14
Automiddelen	5	3	37	6
Totaal 6 primaire processen	27	22	211	69

Tabel 2.2.2.4 : Raming uitgaven procesverbeteringen 2018 conform ingediende LLBC's

De ramingen voor procesverbeteringen zijn in de HLBC gespecificeerd en in de LLBC meer in detail uitgewerkt. Bij deze raming hoort de kanttekening dat het veelal gaat om een expert raming van capaciteit van de reguliere IV. Er is geen onderscheid gemaakt tussen alleen die activiteiten die nodig zijn voor de HIA, reguliere IV en MIV activiteiten. We hebben vastgesteld dat er geen work break down structure is van resultaten en activiteiten waarmee gecontroleerd kan worden of alle voor het proces benodigde werkzaamheden zijn voorzien.

b. Er is € 425 miljoen opgenomen voor IV-accent, D&A en IO.

Dit bedrag is exclusief de reeds vrijgegeven bedragen (€ 138 mln) en daardoor lager dan de totale kosten voor IV-accent, D&A en IO. De totale uitgaven van de generieke IV diensten

worden in de volgende tabel weergegeven:

Generieke kosten IV' en D&A	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totaal
- materieel	17	59	50	50	47	38	31	31	293
- materieel ICT-Aanschaf	1	35	22	19	15	7	-	-	99
- materieel ICT-Onderhoud	16	24	28	31	32	30	31	31	194
- EP Eigen personeel	13	14	17	18	18	18	18	18	115
- IP Inhuur externen	22	24	23	22	22	22	22	22	156
- Totaal generiek IV' en D&A	52	97	90	89	87	77	71	71	563

Tabel 2.2.2.5 : Raming uitgaven IV-accent en D&A BC v0.95

De uitgaven van IV-accent en D&A (circa € 563 mln) maken een substantieel (circa 73%) deel uit van de totale uitgaven voor de realisatie van de procesverbeteringen van de 6 processen. Wij merken op dat de uitsplitsing van de uitgaven boekhoudkundig klopt, maar dat de hoogte van de uitgaven bedrijfseconomisch niet is te beoordelen omdat deze uitgaven niet konden worden toegewezen aan business cases of LLBC's van de processen en dus niet gekoppeld kunnen worden aan besparingen. IV-accent en D&A geven aan dat dit komt doordat een groot deel van de uitgaven generieke infrastructuurkosten en beheerkosten zijn en daardoor niet toerekenbaar zijn aan een proces.

Wij hebben geen informatie ontvangen om te beoordelen of de gecontracteerde bedragen met leveranciers realistisch zijn.

c. *7 overige processen (€ 265 mln)*

Voor de 7 overige processen is € 265 miljoen opgenomen. Dit bedrag is een (grobe) extrapolatie van de kosten van de eerste 6 processen. Er is geen onderbouwing van deze kosten en vastgesteld is dat er geen rekening is gehouden met kosten voor IV-accent en D&A. De Belastingdienst geeft aan dat zij er vanuit gaat dat de processen van de overige 7 processen gelijksoortig zijn aan de eerste 6 processen en dat er geen meerkosten zijn.

d. *Overige (€ 225 mln)*

Voor MIV is € 50 miljoen opgenomen in de HIA, 24 miljoen voor programmabeheersing en 116 miljoen voor Sturing, verantwoording en effectmeting. Een bedrag van € 35 miljoen is opgenomen voor het bestaand portfolio projecten van fase 1.

Uit de integrale beoordeling is gebleken dat er een groot verschil is tussen wat nodig is voor M-IV en het bedrag dat vanuit de HIA beschikbaar is. In de HIA is € 50 miljoen opgenomen, terwijl de programmamanager Modernisering IV er vanuit ging dat er € 90 miljoen was opgenomen. Uit nader onderzoek is gebleken dat er in de Investeringsagenda in 2015 voor € 80 miljoen was opgenomen en dat daarvan tot en met 2017 ruim € 27 miljoen is benut voor MIV-projecten. Derhalve is er nu voor de periode 2018 – 2012 nog een bedrag van € 50 miljoen uit de Investeringsagenda gereserveerd voor Modernisering IV. Echter, het programma M-IV heeft begroot dat er vanaf 2018 nog tussen de € 193 en € 269 miljoen nodig is om alle M-IV activiteiten uit te voeren. Er is voor 2018 € 10 miljoen uit het reguliere IV-budget voor M-IV opgenomen, maar voor de overige jaren is de financiering nog niet geregeld (Zie hoofdstuk 2.3 voor meer informatie over Modernisering IV).

Onvoorziene post 20%

Uit de integrale beoordeling van de uitgaven van bovengenoemde posten blijkt dat grote schommelingen zowel naar boven als beneden kunnen plaatsvinden. De mate waarin er nog ruimte

zit in de post onvoorzien die nu is begroot op 20 % is afhankelijk van het beheersen van de eerder genoemde risico's in fase 2 en fase 3. Zo constateren wij dat voor de overige 7 processen geen generieke kosten voor IV-accent en D&A zijn gebudgetteerd, M-IV zeer grote afwijkingen kent en de uitgaven voor procesverbeteringen (grove) expert inschattingen zijn.

Voor vergelijkbare projecten als de HIA is een percentage van 20% onvoorzien normaal. In dit geval is er nog zo veel onduidelijk over de uitgaven dat het onmogelijk is om te zeggen of dit te veel of te weinig is.

Conclusies financiële plaat

Op basis van een integrale beoordeling van de projecten van fase 1, processen van fase 2 en de financiële plaat uit fase 3 komen wij tot de volgende conclusies:

- Het beoordelen van de financiële plaat van de IA is complex. Wel lijkt ons duidelijk dat het beoogde tempo van zowel de uitgaven als van de besparingen achter blijft bij de ramingen. De financiële plaat leent zich niet goed voor een beoordeling van de voortgang van de Investeringsagenda vanuit een bedrijfseconomisch perspectief. Dit komt omdat de informatie in de financiële plaat betrekking heeft op de jaarlijkse kosten en besparingen, maar dat er geen expliciete relatie wordt aangegeven tussen kosten en besparingen. .
- Voor de beoordeling van het bedrijfseconomisch perspectief en de doelmatigheid van de uitgaven is inzicht nodig in de totale kosten en besparingen over de gehele looptijd van de IA. Wij hebben van IV-accent en D&A informatie ontvangen over de totale kosten uitgesplitst naar onderhoud, materiaal, EP en IH. Met de beschikbare informatie is echter geen gedetailleerde analyse te maken van de totale kosten. Hierdoor hebben we niet kunnen vaststellen of de uitgaven voor IV-accent en D&A realistisch of doeltreffend zijn. In fase 1 concludeerden wij dat de begroting op basis van de functionele omvang ruim is opgezet en dat de begroting van IV-accent significant meer uren omvat (meer dan 2x) dan dat uit de berekening nodig blijkt.
- Om dezelfde reden is het nu niet mogelijk om generieke kosten toe te rekenen aan de 6 primaire processen en daarmee inzicht te krijgen in de kosten per proces. Omdat deze kosten wel 73% uitmaken van de totale kosten van de procesverbeteringen, valt een groot deel van het budget buiten de verantwoordelijkheid van de ketenbesturing per proces.
- De procesverbeteringskosten van de 6 processen zijn onderbouwd in de HLBC. Er zijn grote verschillen tussen de kosten per primair proces, wat wordt veroorzaakt door de mate waarin rekening is gehouden met aanpassingen van transactiesystemen. De calculaties zijn veelal op basis van een expert benadering berekend en niet op basis van een work-break down structure.
- Uit de integrale beoordeling is gebleken dat er een sterke verwevenheid is tussen de resultaten van M-IV en de resultaten van de HIA. Het risico is zeer groot dat de complexiteit

en omvang van de HIA fors toenemen als hiervoor geen oplossing wordt gevonden. De verwachting van M-IV is dat de totale kosten vanaf heden kunnen oplopen tot € 269 miljoen. Er is voor M-IV € 27,1 miljoen vrijgegeven in 2017 en nog € 50 miljoen opgenomen in de HIA voor de jaren 2018 – 2021. Er is derhalve een groottekort aan budget voor M-IV.

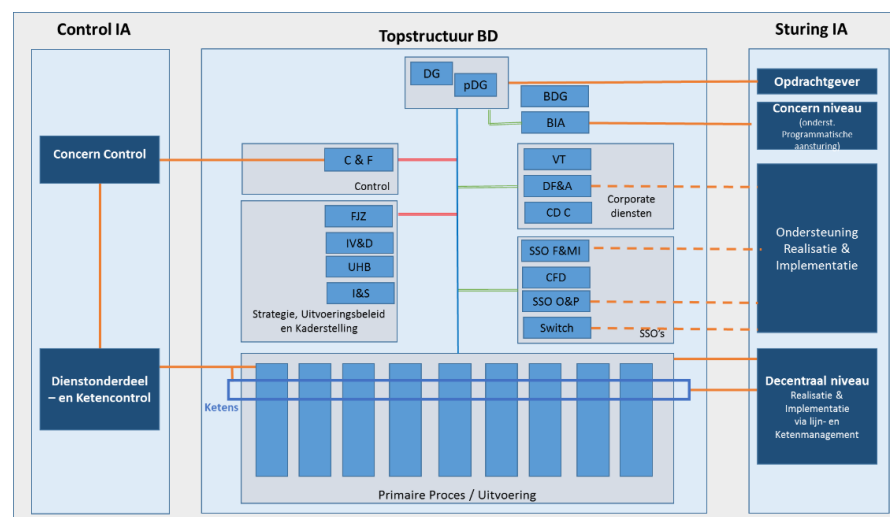
- De begroting van IV-accent en D&A houden geen rekening met de kosten voor de 7 overige processen. De verklaring van de Belastingdienst hiervoor is dat de overige 7 processen gelijksoortig zijn aan de 6 primaire processen en dat de generieke bouwblokken gebruikt kunnen worden zonder meerkosten.

2.1.3 PROJECTBESTURING

Opzet van het Programmamanagement van de Investeringsagenda

Ten tijde van de herijking van de Investeringsagenda is de besturing van de Investeringsagenda opnieuw bezien⁵. Volgens een interne notitie fungeert de plaatsvervangend Directeur Generaal (pDG) van de Belastingdienst als interne opdrachtgever voor het geheel van de Investeringsagenda. De pDG heeft daartoe op concernniveau het Bureau Investeringsagenda (BIA) tot zijn beschikking. BIA ondersteunt de programmatische uitvoering van de IA door “het creëren van overzicht, het voorbereiden van overleg met stakeholders en het opstellen van rapportages en ... het aanjagen, stimuleren en verbinden van activiteiten van de bedrijfsonderdelen die de veranderopgave realiseren en implementeren”.

BIA is niet zelf verantwoordelijk voor de sturing van verandertrajecten- en projecten en de realisatie en implementatie ervan. Die verantwoordelijkheid is belegd bij “het lijn- en ketenmanagement” van de Belastingdienst. De controle op de uitgaven en opbrengsten van de IA is belegd bij de conerndirectie Control & Financiën. De volgende figuur schetst de besturing van de IA zoals die was beoogd in juni 2017.



⁵ Zie interne notitie “Herijking Programmamanagement Investeringsagenda”, dd 14-juni 2017

Figuur 2.1.3: Besturing van de Investeringsagenda media 2017 (Bron zie⁵)

Hoe werkt dit nu in de praktijk? De Investeringsagenda bestaat uit 8 hoofdstukken of onderdelen:

1. Instroom
2. Procesverbeteringen
3. Generieke voorzieningen & activiteiten
4. Modernisering IV landschap
5. Sturing, verantwoording, effectmeting
6. Programmabeheersing
7. Switch
8. Borgen voortgang

Uit de gesprekken in het kader van deze Quick Scan blijkt dat elk onderdeel in beginsel eerst een eigen plan opstelt. Een aantal onderdelen is zo omvangrijk (2, 3 en 4) dat er eerst deelplannen worden opgesteld. Zo zijn er bij Procesverbetering voor een 6-tal procesgebieden deelplannen opgesteld en bij Generieke Voorzieningen zijn deelplannen per 'capability'⁶ gemaakt. Die deelplannen worden per onderwerp samengevoegd en dan volgen er afstemrondes met de andere onderdelen. Daarin worden de planning en de beschikbare capaciteit globaal op elkaar afgestemd. De vorm van sturing is per onderdeel verschillend. Modernisering IV is als regieprogramma ingericht, waarbij het programma voorstellen vanuit de IV-organisatie beoordeelt en al dan niet financiert. Sturing, verantwoording & effectmeting bestaat uit een combinatie van lijnactiviteiten en projecten zonder een overkoepelend programmamanagement.

De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en implementatie van de IA-veranderingen ligt bij de lijn én bij de ketens. Er kunnen echter belangenverschillen bestaan tussen keten en lijnorganisatie. In onze gesprekken kwam hiervan een voorbeeld op tafel: een keten (Inning) wilde in een bepaalde periode meer capaciteit van een lijnorganisatie (IV-accent) dan in de afstemrondes was voorzien. Ook wilde deze keten meer maatwerkfuncties toevoegen dan de lijn had voorzien, dit in het licht van het generiek houden van oplossingen: die oplossing zou immers ook in ander ketens gebruikt moeten gaan worden. Volgens het besturingsmodel IA moet de pDG als interne opdrachtgever dit belangenconflict –met steun van BIA - oplossen. Dergelijke situaties doen zich ook voor tussen Procesverbetering en Modernisering IV. Bijvoorbeeld omdat een keten nu de oude transactie-systemen wil verbeteren terwijl het programma Modernisering dat pas over een paar jaar op de agenda heeft geplaatst. De keten besluit daarom om vast zelf vast wat kleinere verbeteringen aan te brengen, los van Modernisering.

Binnen de Belastingdienst constateren wij verschillende gedachten over de verhouding tussen de macht van de ketens en de lijn. De budgetten liggen bij de lijn, niet bij de ketens. Maar hoe die verhouding nu precies ligt is nog niet nader uitgewerkt.

Een bijzonder complicerende factor bij de besturing van de Investeringsagenda is dat activiteiten van de Belastingdienst vanuit meerdere bronnen gefinancierd kunnen worden. Sommige onderdelen van de IA worden grotendeels uit de IA gefinancierd, andere onderdelen maar zeer ten dele. Zo wordt de Modernisering IV voor ongeveer 25% gefinancierd vanuit de IA, en de generieke voorzieningen van IV-Accent voor circa 90%. Uiteindelijk krijgen alle divisies jaarlijks een eigen budget toegewezen,

⁶ Een capability is een combinatie van kennis en tooling, bijvoorbeeld 'het inrichten van een zaakstelsel'.

opgebouwd uit verschillende financieringsbronnen. De administratieve systemen van de Belastingdienst zijn echter niet zo ingericht dat van daaruit de verantwoording per financier kan worden gegenereerd. Dat is handwerk, waarin BIA een belangrijke rol heeft voor wat betreft de IA.

In de periode medio 2017 tot eind 2017 heeft BIA onder andere gewerkt aan de begeleiding van het opstellen van de Low Level Business Cases voor Processen, het coördineren van het aanvragen van financiering en het beantwoorden van vragen over de IA van het ministerie van Financiën.

Nieuw: concern breed portfoliomanagement

Naast de Investeringsagenda voert de Belastingdienst nog een veelheid aan andere projecten uit, bijvoorbeeld veranderingen in het kader van wijzigingen in wetgeving. Een groot deel van deze wijzigingen doen, net als de onderdelen van de IA, een beroep op de inzet van informatiespecialisten uit de verschillende onderdelen van de IV-organisatie. Het Directieteam Belastingdienst heeft mede daarom en om enkele van de in de vorige paragraaf genoemde problemen op te lossen op 20 november 2017 besloten om een concern breed portfoliomanagement in te richten. Daarin krijgt ook het IV-architectuurmanagement een duidelijke plaats.

Dat portfoliomanagement omvat “de gecoördineerde verzameling van alle strategische processen en keuzes om de juiste balans te houden tussen het veranderen van de organisatie (in jargon: ‘changing the business’) en het uitvoeren van de processen (in jargon ‘business as usual’)⁷. Deze portfolio is veel omvattender dan alleen de ICT-projecten.

Er is een portfoliobesturing ontworpen met drie niveaus. Op het hoogste niveau worden de hoofdlijnen van de veranderportfolio bepaald door de portfolioraad. Deze raad is samengesteld uit de DG, het Directieteam Belastingdienst en C&F. Daar worden op hoofdlijnen de prioriteiten gekozen en de beschikbare verandercapaciteit bepaald. Op het middenniveau wordt de portfolio nader ingevuld door de concern portfolioboard. Die bestaat uit ketenvoorzitters, de directeuren bedrijfsvoering en de directeur IV. Op het uitvoerende niveau wordt in de zogenaamde ketentafels, binnen de kaders van de concern portfolioboard, bepaald wanneer welke capaciteit aan welk project wordt besteedt.

Het concernportfolio-proces en bijbehorende administratie wordt opgestart en onderhouden door de nieuwe concerndirectie IV & Databeheersing, die los staat van lijnorganisatie die verantwoordelijk is voor de IV-uitvoering.

Dit portfolioproces is op dit moment nog in een opstartfase. De procedures, benodigde kennis en resources oprichting, het instrumentarium en de verantwoording moet nog verder worden ontwikkeld. Nog niet is uitgewerkt hoe de financiële stromen moeten worden ingericht opdat de verantwoordelijke lijn- en ketendirecteuren ook hun plannen gefinancierd kunnen krijgen. Dit alles vraagt naar verwachting van de concern portfoliomanager nog tenminste een jaar doorlooptijd.

Het is de bedoeling van de Belastingdienst om ook besturing van de Investeringsagenda onderdeel te laten zijn van het portfoliomanagement.

⁷ Zie interne notitie “Uitdagingen voor portfoliomanagement Belastingdienst” van 14 november 2017

Besturing Investeringsagenda in transitie

De besturing van de Investeringsagenda verkeert momenteel in een overgangsfase, van een sturing die voorheen vooral vanuit de IV-organisatie werd geleid naar een concern brede sturing op basis van concern breed portfoliomanagement.

Er is nu gekozen voor het model van lijnsturing voor de Investeringsagenda, en dus niet voor een programma sturing. Dat betekent dat er binnen de Belastingdienst geen centrale plannende functie met doorzettingsmacht voor wat betreft de IA aanwezig is, maar dat binnen elke dienst een apparaat moet worden opgezet voor de sturing van de IA op onderdelen. Op een aantal plaatsen is dat al wel het geval, andere diensten moeten dit nog verder worden ingericht. BIA zal voortgangs- en verantwoordingsinformatie gaan verzamelen bij de onderdelen.

Conclusie over de projectbesturing

Er zijn voornemens om de projectbesturing, governance en risicobeheersing te verbeteren, maar deze zijn nu nog niet geoperationaliseerd. De besturing is nog niet goed ingeregeld.

2.1.4 IV-ARCHITECTUUR EN RISICOMANAGEMENT

Vraagstelling

In dit onderdeel onderzoeken we de samenhang en de risico's op het gebied van de IV-Architectuur met als doel antwoord te geven op de vraag of de ICT-architectuur realiseerbaar is. Onder het thema integraliteit van de Investeringsagenda ontstaat de vraag in hoeverre door de verschillende sporen van verbetering (HIA, MIV, dat tevens onder de Quick Scan valt) de algemene doelstelling van de Investeringsagenda kan worden gerealiseerd, dan wel of daar nog technische verrassingen zijn te verwachten, bijvoorbeeld doordat de technische risico's niet in beeld zijn of omdat noodzakelijke verbetermaatregelen over het hoofd zijn gezien.

Aanpak

Zoals in de Quick Scan fase 2 wordt ook in deze fase onderscheid gemaakt tussen architectuur als proces (activiteiten, rollen en verantwoordelijkheden voor vaststelling van architectuur) en architectuur als ontwerp (gebruik als stuurinstrument voor het voorspellen en beheersen van ICT-risico's en het voorkomen van verrassingen). Daartoe namen wij diverse architectuurdOCUMENTEN door en spraken wij met architecten van alle procesdomeinen van de HIA alsmede architecten van de IV-enterprise architectuur, GBS/IV-accent en MIV.

Bevindingen

De ICT van 'HIA projecten' is niet los te zien van de overige ICT binnen de Belastingdienst.

De HIA is opgezet en ontworpen op basis van business prioriteiten en niet met daarbij ook de ontkoppeling van de onderliggende ICT met de ICT van andere projecten in gedachten.. Maar technisch en organisatorisch zijn deze projecten van elkaar afhankelijk. De HIA mag dan als financieringsstroom zijn te onderscheiden van niet-HIA gefinancierde projecten, qua ICT die wordt geraakt kan dat echter niet. Het succes van projecten in het kader van de HIA is afhankelijk van de succesvolle realisatie van projecten buiten de HIA, en andersom. Zowel technische issues in niet HIA-

projecten als de dynamiek rond financieringsstromen, prioritering, planning en sourcing zijn van invloed op een succesvolle realisatie van HIA projecten.

Door de technische verwevenheid en wederkerige afhankelijkheid van HIA en niet-HIA zal het niet volledig uitvoeren van de HIA voor een procesgebied in de praktijk invloed hebben op de realisatie van de aan de HIA verbonden IV-enterprise architectuur. Maar ook het gelijktijdig uitvoeren van alle HIA projecten voor alle procesgebieden is problematisch door het ontstaan impasses bij de besturing van prioriteiten, volgorde en resources .

De governance over ICT ontwikkelingen van de IA is inhoudelijk nog onvoldoende geborgd

De Belastingdienst is nog groeiende op het gebied van de governance mede op basis van architectuur (architectuur als proces). Er zijn belangrijke aanzetten gaande, bijvoorbeeld het sturen op convergentie van oplossingsrichtingen voor componenten op basis van referentiearchitecturen (bijvoorbeeld voor transactieverwerking), de versterking van de rol van de Architectuurboard Belastingdienst bij het creëren van eenduidige en formele stuurinformatie in de vorm van domein- en projectarchitecturen, en het aanhaken van de business op ICT-ontwikkeling.

De huidige versnipperde besturing, ook op basis van architectuur, van business en IT projecten staat te zeer los van de inhoudelijke verwevenheid van de onderliggende ICT-architecturen. Door de verwevenheid van componenten is bovendien vaak moeilijk te bepalen ‘wie waarvan is.’ Daardoor is een samenhangende sturing op prioriteiten niet geborgd tussen alle HIA en niet-HIA projecten⁸. De sturing op architectuurprioriteiten is vooralsnog beperkt want deze is op ook het niveau van architecten deels voorwerp van onderhandeling. Architectuur neemt voorts wel deel aan ketentafels maar vormt geen formele basis voor de besluitvorming in ketentafels en MT's en bij het portfolioproces.

Dit laatste is wel beoogd in het nieuwe concern portfolioproces (zie 2.2.3), maar dat is nog niet geïmplementeerd. Prioritering door het portfolioproces en daaruit voortkomende resourcing kan prioritering vanuit architectuur doorkruisen waardoor architectuurissues die optreden over projecten heen soms moeizaam worden opgelost.

De technische haalbaarheid van HIA projecten is nog niet geborgd.

Het ontbreekt op dit moment nog aan bewijs voor de haalbaarheid van de in te zetten technologie voor de HIA. De inzet van standaardtechnologie is daarvoor op zichzelf geen garantie. Voor HIA projecten zijn nog geen Domein Architecturen of Globale Ontwerpen vastgesteld waarin de technische haalbaarheid is bepaald. Alleen van het domein Inning is reeds een vastgestelde domeinarchitectuur aanwezig. Hierin is beperkt ingegaan op de technische haalbaarheid. Voor de HIA is er voor de analyse tussen probleemidentificatie en maatregelen (transitieschema's) geen vinklijst waarin afgevinkt kan worden of alle gesignaleerde problemen inderdaad door een maatregel worden afgedekt. Er is geen gemeenschappelijk vastgestelde formele documentatie over de wederzijdse eisen die bestaande ICT (IV/MIV) en innovatieve ICT (IV-accent) stellen aan elkaars producten. Er is geen formeel product gedefinieerd voor ontwerpen op de raakvlakken.

⁸ De aansluiting tussen domeinen en IV regulier/MIV (voor transactie) is in dat opzicht verder ontwikkeld dan die tussen de domeinen en IV-regulier enerzijds en IV-accent en D&A anderzijds.

Architectuur als ontwerp is daarmee niet volledig transparant. We stelden vast dat veel architectuurdokumentatie een informele status heeft. Architectuurdokumentatie met een formele status is zeer beperkt aangetroffen.

Architectuur wordt niet als risicogebied onderkend in de HLBC's

We analyseerden de top vijf door de Belastingdienst beschreven risico's op het niveau van de High level Business Cases van de 6 herijkte procesgebieden.

Hoewel deze risico's van belang zijn voor de tijdige realisatie van de IV-architectuur, zien we dat de IV-architectuur niet wordt onderkend als risicogebied in de HLBC's.

Geringe rol architectuur in het risicomanagementproces

Het risicomanagementproces kan naar ons inzicht het best worden beoordeeld aan de hand van de door de Belastingdienst beschreven en bedachte maatregelen om die risico's te minimaliseren. De bijlage geeft een weergave van de belangrijkste risico's die door de Belastingdienst worden gezien voor de high level business cases.

De door de Belastingdienst in de HLBC's beschreven risico's zijn veelal in termen van gevolgen geformuleerd en niet in termen van oorzaken. Dit bemoeilijkt het identificeren van maatregelen. Bij 14 van de 34 genoemde risico's in de HLBC's is geen maatregel benoemd (41 %). Daarvan zijn er 4 risico's met de kwalificatie hoog of middel zonder maatregel. Bij maatregelen is in alle gevallen wel het WAT aangegeven maar niet in alle gevallen het HOE en DOOR WIE.

Prioritering van projecten vindt plaats aan ketentafels en vervolgens in MT's van de business en IV. Deze is afhankelijk van de inzet en betrokkenheid van individuen, en ten aanzien van ICT-risico's en de beheersing daarvan geldt dat als gezegd dat inhoudelijke formele sturing via architectuur op de prioritering van projecten beperkt is. Er is voor HLBC's geen integrale risico evaluatie en management over alle risico gebieden heen aangetroffen (denk aan technische, organisatorische, en financiële risico's.).

Conclusies haalbaarheid IV-architectuur

Er is een groot risico dat de IV-architectuur die is verbonden aan de HIA-projecten niet tijdig realiseerbaar is zonder aanpassingen in de aanpak. Dit komt vooral door:

1. De beperkingen rond de invulling van architectuur als proces. De samenloop van bestaande reguliere ICT-activiteiten enerzijds en nieuwe IA- en HIA-projecten anderzijds en het ontbreken van een samenhangende besturing vanuit de (ontwerp)functie van architectuur in integrale samenhang met de prioritering, financiering en planning van projecten en resources.
2. De beperkingen rond de invulling van architectuur als ontwerp. Het ontbreekt aan de (formele en onderling gedeelde) neerslag die men zou verwachten m.b.t. analyse en ontwerp, om de ingewikkeldheid van het geheel van de HIA-projecten en projecten die daarmee samenhangen – zoals onderdelen van Modernisering – voorspelbaar en beheersbaar te maken.

2.2 VERBETERING VAN STURING EN VERANTWOORDING

Verandergebied 4 (VG4) van de Investeringsagenda geeft invulling aan de aanbevelingen van de commissie en Managementinformatie en Inrichting Bekostigingssystematiek Belastingdienst (MIBB). Bovendien zijn bij de herijking van de investeringsagenda in 2017 ook de aanbevelingen van de Commissie Onderzoek Belastingdienst (CoB) meegenomen.

De verbeteringen op het gebied van de sturing en verantwoording zijn beschreven in de kadernota “Herijking VG4 Sturing, Verandering en Effectmeting”, versie 1.0 dd 12 september 2017, zoals vastgesteld door het directieteam van de Belastingdienst. In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

1. Versterking planning en control
 - Het geheel van Verandergebied 4
 - Kubus de Jong
 - Uitbreiding DG en DO control
2. Uitvoering
 - Vorming SSO O&P en F&MI
3. Ondersteuning
 - Vervanging van de bedrijfsvoeringssystemen

2.2.1 HET GEHEEL VAN VERANDERGEBIED 4

Voor de beoordeling van het geheel van VG4 is het bovengenoemd kaderdocument geanalyseerd en zijn de plannen aan de hand van de relevante 7 succesfactoren (zie bijlage 1) beoordeeld. Ter verduidelijking zijn gesprekken met de betrokkenen gevoerd. Er is gekeken naar de factoren 1) Doel en Scope, 2) Organisatie en Governance, 3) Programmamanagement, 4) Samenwerking en 6) Planning en begroting.

Bevindingen

Stand van zaken: De activiteiten binnen VG4 staan voor een belangrijk gedeelte aan het begin. De voorgenomen activiteiten kunnen pas worden gestart als de middelen voor de versterking van de organisatie en de voorgenomen structuurwijzigingen zijn geaccordeerd. Daarmee is Verandergebied 4 nog in een kwetsbare fase, waarin er nog weinig capaciteit is om zaken aan te pakken en men nog afhankelijk is van ‘functionele’ sturing.

Doel en scope: Het document bevat een groot aantal activiteiten en doelen om invulling te geven aan de aanbevelingen van diverse commissies. De onderlinge samenhang van de activiteiten/projecten is soms lastig vast te stellen. Ook is niet altijd helder aan welke van de doelen de activiteiten een

bijdrage leveren, en zijn de resultaten weinig meetbaar geformuleerd. Het ontbreekt ons inziens nog aan inzicht in de afhankelijkheden van de verschillende activiteiten.

Effectmeting is geen onderdeel van VG4, hoewel de titel van het document anders suggereert. Er is een separaat project gestart op welke wijze effecten van maatregelen op de belastinginkomsten zijn te meten. Om zicht te krijgen op effecten op de 'kleine' geldstroom, de apparaatskosten van de belastingdienst, is een adequaat ingerichte administratie nodig. Die is er nog niet (zie ook alinea bij Kubus de Jong en SBO).

Organisatie en governance: Er is als uitgangspunt gekozen voor lijnsturing waarbij het kernteam C&F stuurt op de realisatie van de activiteiten/projecten en de te bereiken resultaten in VG4. De vraag is of vanuit de lijn voldoende op de voortgang en de samenhang van de activiteiten/projecten kan worden gestuurd. Het is de bedoeling dat de afdeling Kennis, Organisatie en Processen (KOP) hier een rol in gaat vervullen, er is onder andere gesproken over monitoring van de voortgang van verschillende projecten. Deze afdeling wordt binnen C&F ingericht, maar die is er nog niet. Het risico bestaat daarmee dat er een suboptimale 'volgorde' ontstaat. In hoeverre kan de kubus de Jong goed ingericht worden (zie ook alinea aldaar) als er nog geen eenduidig beeld is over het processenmodel van de belastingdienst?

Programmamanagement: Aangezien er vanuit de lijn wordt gestuurd is er geen programma management. Dat is een keuze. VG4 bestaat deels uit programma's die gericht zijn op het versterken en verbeteren van de lijnorganisatie en deels meer uit projecten die gericht zijn op de realisatie of implementatie (bijv. de vervanging van de bedrijfsvoeringssystemen en kubus de Jong). Deze programma's kennen een andere logica. Het is de vraag of het meest effectief is deze als één geheel te beschouwen.

Samenwerking: De activiteiten van VG4 vallen deels binnen C&F en deels onder de pDG die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de bedrijfsvoering. De in te richten afdeling KOP zal zorgdragen voor coördinatie en monitoring van belastingdienst brede activiteiten.

Planning en begroting: De belangrijkste posten op de begroting betreffen de uitbreiding van de formatie voor DG en DO control, vorming van de SSO's en de vervanging van de bedrijfsvoeringssystemen. Tot en met 2020 staat circa 25,8 miljoen gereserveerd voor de uitbreiding en versterking van DG en DO control en de vorming van de SSO's O&P en F&MI. Daarnaast staat er nog 90 miljoen gereserveerd voor de vervanging van de bedrijfsvoeringssystemen. Daarmee is in de HIA een totaal bedrag van 116 miljoen voor VG4 gereserveerd.

Er zijn nog geen concrete activiteitenplanningen opgesteld. Deze zijn deels nog in de maak en zullen deels volgen als de middelen voor VG4 worden vrijgegeven.

Conclusies verandergebied 4

De plannen zoals die verwoord zijn in VG4 zijn randvoorwaardelijk voor de belastingdienst om meer in control te komen, daarbij heeft in control komen op de Investeringsagenda hoge prioriteit. In een vervolgfase vergt het nader concretiseren en meetbaar maken van de doelstellingen en daar de regie en coördinatie op voeren, de aandacht. We zien vooral risico's in de afhankelijkheden, die zijn ons inziens nog onvoldoende scherp benoemd. Er is voorzien in een afdeling die op de samenhang gaat sturen en monitoren, maar die is nu nog niet ingericht.

2.2.2 KUBUS DE JONG

Om de voorstellen van de Commissie de Jong ten aanzien van bekostiging en management informatie uit te voeren worden een aantal projecten uitgevoerd die we hier onder de term Kubus de Jong scharen. De kubus de Jong bestaat uit het Uitgavenmodel, dat regelt de toerekening van de gerealiseerde personele en materiële uitgaven langs drie assen: processen, wetten en subjecten. Daarnaast wordt gewerkt aan de Budgetmodule, deze berekent op basis van de verwachte productiehoeveelheden de benodigde personele en materiële uitgaven voor de komende vijf jaar. In het kader van de Kubus de Jong wordt ook gewerkt aan een processenmodel en de doelenhiërarchie van de belastingdienst, een tweetal randvoorwaardelijke zaken om de kubus de Jong in te richten.

In het kader van de Quick Scan fase 3 van de Investeringsagenda zijn door FEZ/IRF de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- Doe een voorstudie naar de bouw van de Kubus de Jong.
- Beoordeel de projectstatus en kijk of het invulling geeft aan de control-doelstellingen en/of dat eventueel is vast te stellen.

Bevindingen Kubus de Jong

Stand van zaken: De Belastingdienst heeft de door de commissie MIBB voorgestelde kubus doorontwikkeld tot een INFORMATIEKUBUS BELASTINGDIENST, die aansluit op de nieuwe topstructuur en sturingsfilosofie in de planning & controlcyclus. Het Uitgavenmodel is inmiddels goed geland in de lijn bij de belastingdienst. Van het uitgavenmodel is in de vorm van de zogeheten "clickable 2016" een volwassen product (met onderliggende database) gereed. Nu werkt men aan de realisatie van de "clickable 2017", de geautomatiseerde koppeling met de administraties en aan de periodisering (producten binnen een jaar).

Het vullen van de uitgavenmodel is veel werk omdat veel administraties in lokaal ontwikkelde of aangeschafte applicaties worden bijgehouden. Het verversen van gegevens is daardoor arbeidsintensief. Dit gebeurt nu jaarlijks en er wordt gekeken of dit ook tussentijds kan plaatsvinden. Van de budgetmodule is een prototype 2015-2020 gereed en wordt 1 april 2018 de meer volwassen versie 2016-2022 opgeleverd.

Het uitgavenmodel wordt gebruikt voor beantwoording van Kamervragen, beleidsdoorlichtingen, benchmarks en business cases. De Kubus de Jong is daarmee nu nog vooral een verantwoordingsinstrument. De gegevens worden nog niet frequent genoeg verversd om er een

adequaat sturingsmodel van te maken. De budgetmodule wordt nog niet operationeel ingezet, dit is voorzien in april 2018 maar hangt nog af van de inbedding in de planning en control cyclus.

Relatie met IV: Voor de kubus de Jong is Informatievoorziening (IV in brede zin) voor een belangrijk gedeelte nog een black box. Dit komt vooral om dat de juiste IV cost drivers nog niet in beeld zijn. Op dit moment loopt een onderzoek of functiepunten een adequate cost driver kunnen zijn.

Procesmodel en doelenhierarchie: Een van de constatering van onze respondenten is dat er binnen de Belastingdienst geen vastgesteld procesmodel en doelenhierarchie is. Meerdere partijen hanteren andere indelingen. Dit maakt de inrichting van de kubus de Jong lastig.

Conclusies Kubus de Jong

De Kubus de Jong veronderstelt eenduidigheid over wetten, subjecten, processen en doelen binnen de organisatie, maar die is er niet. Niet iedereen hanteert dezelfde logica, uitgangspunten en principes hieromtrent. Dat maakt dat de werkzaamheden van de werkvloer niet altijd herkenbaar te vangen zijn in de Kubus. Dit vormt een afbreukrisico. Het lijkt ons van belang dergelijke keuzen eenduidig vast te stellen.

2.2.3 UITBREIDING DG EN DO CONTROL

In de kadernotitie wordt voorgesteld de control functie binnen de belastingdienst formatief uit te breiden. In het genoemde document is aangegeven dat op dit moment voor DG control 16 FTE aanwezig zijn die in potentie functievoorgangers zijn voor DG control. Voor het op orde brengen van de kennis is in een opleidingsprogramma voorzien. Aanvullend is nog 19 fte nodig. Iets soortgelijks geldt voor DO control. Er zijn 56 FTE functievoorgangers aanwezig en er zijn nog 35 FTE nodig. Deze aantallen zijn gebaseerd op een inventarisatie onder M2 functionarissen.

Voor de uitbreiding van DG en DO control zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- Beoordeel de toereikendheid van de formatieplanning in relatie tot de bestaande control formatie.
- Onderzoek de kostenonderbouwing en bekijk of er voldoende waarborgen zijn ingebouwd.

Bevindingen

Formatieplanning: De uitbreiding van de control functie is gebaseerd op de Rijksbrede benchmark, waarin in het bijzonder naar de Politie en Defensie is gekeken als vergelijkbare organisaties qua omvang.

De Politie heeft ca. 200 fte voor control, met een control bereik van 50.000 fte (0,4%). Defensie heeft ca. 300 fte sec voor control, met een control bereik van 60.000 fte (0,5%). Met 138 fte (DO control, DG control en afdeling KOP), en een control bereik van 28.400 fte komt het percentage bij de

Belastingdienst uit op 0,48%. Daarmee ligt de voorgestelde control formatie ongeveer in lijn met de Politie en Defensie.

Of de bestaande formatie die overkomt in kwantiteit en kwaliteit toereikend is voor de beoogde control functies is op grond van de beschikbare informatie niet vast te stellen. De contourennota en het O&F plan is nog niet afgerond.

Conclusie uitbreiding DG en DO Control

De uitbreiding van de controlformatie is gebaseerd op en in overeenstemming met een benchmark met de Politie en Defensie.

2.2.4 SHARED SERVICE ORGANISATIE O&P EN F&MI

De shared service organisaties Organisatie en Personeel (O&P) en Financieel en Management Informatie (F&MI) zijn gevormd om de uitvoering op een hoger niveau te brengen. SSO-F&MI is een ondersteunende organisatie die uitvoerende werkzaamheden verricht. SSO-F&MI bevat een bundeling van alle uitvoerende en voorwaardelijke werkzaamheden ten behoeve van de financiële, personele, fiscale en middelenadministratie. SSO-F&MI faciliteert daarnaast de sturing op en verantwoording over de primaire en ondersteunende processen van de Belastingdienst door middel van een juiste, volledige en tijdige informatievoorziening.

De SSO-O&P heeft als missie om kwalitatief hoogstaande, slagvaardige ondersteuning te leveren op het gebied van organisatie en personeel, met een focus op strategische advisering aan de uitvoerende directies én met als doel om te zorgen dat medewerkers zich snel en effectief geholpen voelen.

In het plan van aanpak voor de Quick Scan fase 3 zijn voor de SSO's de volgende onderzoeksactiviteiten opgenomen:

- Bestudeer de programmaplannen voor VG4 en beoordeel deze volgens de 7-succesfactoren.
- Beoordeel het takenpakket van beide SSO's en bekijk of het een logische opzet betreft. Breng waar mogelijk benchmarks of kengetallen in.
- Onderzoek de kostenonderbouwing en bekijk of er voldoende waarborgen zijn ingebouwd.

Er is hiertoe een gesprek gevoerd met de kwartiermakers. Tevens is achtergrond documentatie opgevraagd en ontvangen over de SSO's, zoals het kader document 'Herijking VG4 Sturing, Verantwoording en Effectmeting' en de contourennota's van beide SSO's. Daarnaast hebben we enkele aanvullende vragen per email uitgezet.

Bevindingen

Er is gekeken naar de factoren 1) Doel en Scope, 2) Organisatie en Governance, 3) Programmamanagement, 4) Samenwerking en 5) Planning en begroting, plus 6) het Takenpakket.

Doel en Scope: Beide SSO's streven in essentie betere dienstverlening na, meer efficiency en hogere kwaliteit. Gezien het beginstadium waarin de SSO's zich bevinden, is er nog geen nadere explicitering van deze doelstellingen. De oprichting van SSO's verloopt in een traject van twee logische fasen. Het doel van fase 1 is het concentreren van alle relevante processen en het onder één hiërarchische aansturing brengen van de medewerkers die de werkzaamheden uitvoeren. Fase 2 richt zich op uniformering, optimalisering en verdere doorontwikkeling. Beide SSO's bevinden zich in fase 1.

In aanvulling op de contourennota volgt er voor beide SSO's nog een plan van aanpak waarin de weg van de contourennota naar het organisatiebesluit verder wordt uitgewerkt⁹. In de tweede fase wordt, naar verwachting, ook nader invulling gegeven aan de doelstellingen.

Organisatie en Governance: De oprichting van de twee SSO's vloeit voort uit het rapport Topstructuur Belastingdienst. Beide SSO's zijn zogenoemde fusie-organisaties en daarmee ook nieuwe dienstonderdelen binnen de topstructuur. Met de SSO's worden taken die nu decentraal zijn belegd, met alle nadelen van dien, meer centraal georganiseerd. Ook wordt met de SSO's invulling gegeven aan de scheiding tussen beleid, control en uitvoering. SSO-F&MI voorziet in eerste instantie in een omvang van ca. 200-220 fte en SSO-O&P in een omvang van ca. 850 fte. De doelstellingen zijn daarin nog niet verdisconteerd.

Programmamanagement: Voor beide SSO's is er een kwartiermaker aangewezen die opdracht heeft gekregen te starten met de oprichting van het nieuwe organisatieonderdeel. Zij zijn (of gaan) met een projectteam aan de slag met de werkzaamheden en contourennota's, die in concept gereed zijn. Dat betekent ook het vinden van voldoende aansluiting elders, om de betrokken organisaties mee te krijgen in de SSO vorming¹⁰.

Samenwerking: Een succesvolle oprichting van beide SSO's is van veel zaken afhankelijk, die veelal buiten de SSO's zelf liggen. Er is een afhankelijkheid van derden. Dat vraagt om samenwerking en afstemming om te komen tot een succesvolle oprichting van de SSO's en een goede inbedding ervan binnen de Belastingdienst. In beide contourennota's is er zekere aandacht hiervoor, vooral bij SSO

⁹ Voor het bepalen van het reorganisatiebereik geldt voor beide SSO's dat is uitgegaan van de vigerende regels zoals geformuleerd in hoofdstuk I, 7B van de Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst.

¹⁰ De oprichting van de SSO's vindt gefaseerd plaats volgens een helder stappenplan met mijlpalen. Met een contourennota worden de organisatieverandering en de kaders voor de gewenste reorganisatie aangekondigd. Dit is de basis voor de volgende mijlpaal: het Organisatie & Formatie rapport. De directeur-generaal Belastingdienst zal de contourennota's vaststellen, evenals het daarop volgende O&F-rapport en het formele organisatiebesluit.

O&P. Verder komt aan op de wijze waarop de kwartiermakers /beoogd directeuren in de praktijk sturen op risico's, afhankelijkheden, koppelvlakken en rand voorwaardelijk zaken.

Planning en begroting: SSO-F&MI loopt enigszins achter op planning. 1 maart wordt niet gehaald voor wat betreft het organisatiebesluit. Een van de belangrijkste redenen is de discussie die nog loopt met betrekking tot de afbakening tussen DF&A en SSO-F&MI en met betrekking tot de positionering van kwaliteitszorg.

De planning van SSO-O&P is op dit moment nog niet bekend. De begroting van SSO-O&P maakt onderdeel uit van de contourennota en is gebaseerd op fase 1, op de in te stromen onderdelen. De begroting is opgesteld voor 2018 en telt op tot ca. € 76 miljoen. De begroting in de contourennota van SSO-F&MI beperkt zich tot de projectkosten. Voor het SSO-F&MI is een kadernota ingediend bij DG Control met daarin de 'virtuele' begroting van de SSO-F&MI. Voor beide SSO's is er (nog) geen meerjarenbegroting.

Takenpakket: Voor SSO-F&MI is eerst een initiële lijst met werkzaamheden opgesteld die moeten landen in de SSO-F&MI. Deze lijst is vervolgens besproken met alle dienstonderdelen. Dat heeft geleid tot een definitieve lijst, m.u.v. DF&A en kwaliteitszorg. Het vaststellen van het reorganisatiebereik van SSO-O&P vindt in overleg plaats met alle latende dienstonderdelen én met name met de Concerndirectie O&P en de SSO-F&MI. Er is in concept een lijst opgesteld met in te stromen organisatieonderdelen. Voor het bepalen van het reorganisatiebereik geldt voor beide SSO's dat is uitgegaan van de vigerende regels zoals geformuleerd in hoofdstuk I, 7B van de Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst.

Conclusies SSO's

- Feitelijk komt alle bestaande formatie over naar de nieuwe SSO's en wordt er vooralsnog beperkt geïnvesteerd in verdere professionalisering. Uniformering, optimalisering en verdere doorontwikkeling is later voorzien en nu niet aan de orde.
- Beide kwartiermakers voorzien drie soorten risico's: veel 'organisatie legacy', gebrekkige stuurinformatie en cultuur issues (moeite met het volgen van conventies). De SSO's bevinden zich dan ook in een kwetsbare fase, ook omdat het organisatiebesluit er nog niet is. De kwartiermakers kunnen de nodige support goed gebruiken om stappen te kunnen maken.
- Globale vergelijking met onze Berenschot Overheadbenchmark laat zien dat SSO-O&P relatief wat groter is qua formatie dan de peer group (agentschappen en uitvoeringsorganisaties) en SSO-F&MI wat kleiner dan de peer group, maar in detail hebben we dit niet kunnen onderzoeken.
-

2.2.5 VERVANGING BEDRIJFSVOERINGSSYSTEMEN SBO

In het kader van het programma Stabiele Bedrijfsvoeringsondersteuning (SBO) liep tot de zomer van 2017 een programma met een voorzien budget van circa 90 miljoen om de bestaande SAP systemen

ten behoeve van de bedrijfsvoering te vervangen. Daartoe was onder meer een aanbesteding voorzien om concreet tot vervanging over te gaan. In die periode werd ook geconstateerd dat het programma SBO teveel los van de lijn acteerde en de omvang dermate groot was, dat het niet passend was om op deze weg door te gaan. Het programma SBO is toen beëindigd en de activiteiten zijn weer onder verantwoordelijkheid van de lijn gebracht. De proceseigenaren van de bedrijfsvoeringsdomeinen zijn nu zelf aan zet voor de vervanging van de bedrijfsvoeringssystemen.

In de Quick Scan fase 3 is de vraag gesteld, in hoeverre er voortgang wordt geboekt en in welke mate centrale kaders zijn meegegeven aan de decentrale vervangingsprojecten. Deelvragen zijn:

- Breng de huidige stand van zaken in kaart rond de vervanging van de bedrijfsvoeringssystemen.
- Is er een visie op de bedrijfsvoering?
- Is er een daarop gebaseerde ICT strategie?
- Hoe is deze tot stand gebracht en is het een gedragen strategie?
- Welke keuzen zijn gemaakt? Bijvoorbeeld is er een keuze voor “Best of breed” of juist standaard geïntegreerd?
- Onderzoek of er voldoende onderbouwing van de kosten is voor de verschillende scenario’s voor de vervanging van de bedrijfsvoeringssystemen. Ga daarbij uit van het maximale scenario.

Bevindingen

Stand van zaken: Na beëindiging van SBO zijn de proceseigenaren aangeschreven en is er een bijeenkomst van geweest om gezamenlijk te bepalen hoe zij verder willen. Vanuit DG Control is aangegeven dat zij nu geen zicht hebben op de actuele stand van zaken omdat de capaciteit om dit in beeld te brengen nu ontbreekt. Wel is aangegeven dat voor 13 februari 2018 een memo voor de pDG staf staat geagendeerd om een portfoliomanager bedrijfsvoeringssystemen aan te stellen en de architectuur voor de decentrale vervangingsprojecten op te stellen.

Opzet en scope: Voordien ging men uit van de integrale vervanging van SAP en migratie van lokaal ontwikkelde en aangeschafte applicaties naar een nieuw aan te schaffen platform. In het denken over een toekomstige aanpak gaat men naar verluidt, uit van de rijkstandaarden en gaat men alleen tot vervanging/aanschaf over indien de rijkstandaarden niet voorzien in de behoefte van de belastingdienst.

Begroting: Voor de vervanging van de bedrijfsvoeringssystemen staat 90 miljoen gereserveerd. Dit bedrag is toen vastgesteld door een externe partij op basis van een maximaal scenario voor de vervanging van SAP. In dat document is een ruwe inschatting gemaakt van de kosten en inspanning. Daarbij zijn twee scenario’s vergeleken. Vervanging door een nieuwe implementatie van SAP of vervanging door een ander platform (Oracle). De visie op een toekomstige aanpak is wezenlijk anders. Dat betekent dan ook dat dit document geen geldige onderbouwing is voor het gereserveerde bedrag.

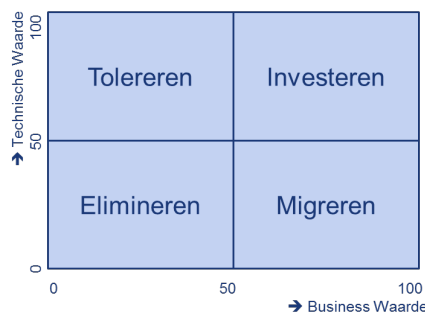
Conclusies Vervanging bedrijfsvoeringssystemen SBO

- In beginsel is de gedecentraliseerde aanpak voor de vervanging van de bedrijfsvoeringssystemen een beter beheersbare aanpak. Echter zonder afdoende centrale regie op de inrichting van de applicaties en de voortgang bestaat het risico dat het gefragmenteerde landschap rond bedrijfsvoeringssystemen in stand blijft.
- Veel projecten zoals de genoemde projecten van de Kubus de Jong maar ook de vorming van de SSO's hebben last van dat gefragmenteerde IV-landschap. Uniformering en harmonisatie van werkwijzen wordt lastiger. Het is dan ook zaak zowel qua project als inhoud regie te voeren op de vervanging van de bedrijfsvoeringssystemen. Daarin wordt mogelijk voorzien, maar is nog niet geëffectueerd.
- De visie op de vervanging van de bedrijfsvoeringssystemen is fundamenteel gewijzigd. De onderbouwing van de reservering sluit niet aan op de actuele visie.

2.3 MODERNISERING VAN DE IV

2.3.1 BEVINDINGEN

Verandergebied 5 betreft de Modernisering van he IV-landschap. Dit regieprogramma heeft zich als doel gesteld om “de technische schuld” in de oude systemen van de belastingdienst weg te werken. De aanpak die daarvoor is gekozen bestaat uit het bepalen van de ‘technische waarde’ en de ‘business waarde’ van alle applicaties van de belastingdienst. Deze waarden worden uitgedrukt in een getal tussen 0 en 100. Dat is gebeurd en van alle applicaties zijn deze waarden opgeslagen in een database. Alle applicaties zijn nu afgebeeld op in de volgende vier kwadranten:



Modernisering heeft zich ten doel gesteld om alle applicaties met de Technische waarde van minder dan 50 of te Elimineren (als de business waarde minder is dan 50) of te Migreren (als de business waarde groter is dan 50). Dit betreft dus alle applicaties in de onderste helft van de figuur.

Het programma heeft zo berekend dat er 128 belangrijke applicaties moet worden geëlimineerd of gemigreerd. Samen hebben die applicaties een omvang van 177.000 functiepunten. Dat betekent volgens het programma dat die hoeveelheid functionaliteit (ongeveer 60% van alle systemen van de Belastingdienst) opnieuw moet worden gemaakt.

Dit is een enorme opgave. De inspanningen daarvoor zijn nu berekend op circa 4 miljoen uur. De kosten daarvoor zijn door Modernisering – rekening houdend met onzekerheden - geraamd op circa € 269 miljoen.

In de Investeringsagenda 2015 was € 80 miljoen gereserveerd voor Modernisering. In de financiële plaat vanaf 2018 is daar nog € 50 miljoen van over, omdat in de periode 2016-2017 voor ongeveer € 30 miljoen aan Moderniseringsprojecten is toegekend. Het verschil van circa € 219 miljoen zal volgens het programmamanagement worden gefinancierd uit de reguliere IV-begroting van de Belastingdienst. In 2018 is naast de € 20 miljoen die Modernisering uit de Investeringsagenda ontvangt, een bedrag van € 10 miljoen uit de IV-begroting toegekend. Er zijn nog geen verder afspraken over de financiering van het tekort van ruim € 200 miljoen gemaakt. Modernisering geeft aan dat dit bedrag uit de IV-begroting kan worden vrijgemaakt omdat de vernieuwde systemen naar verwachting veel minder regulier onderhoud zullen vragen.

Wij constateerden dat de workload (de 177.000 te herbouwen functiepunten) in de tijd enigszins varieert. Dit heeft volgens het programmamanagement te maken met het beter worden van het meetinstrumentarium in de tijd en wijzigingen in het applicatielandschap buiten het programma Modernisering om.

In de periode 2016-2017 heeft het programma enige tijd stilgelegen als gevolg van het niet beschikbaar komen van de financiering. Wij hebben geprobeerd een indruk te krijgen van de voortgang tot nu toe. Er zijn een aantal wapenfeiten te noemen, zoals de ingebruikname van de 'rekenserver', maar wij konden niet goed vaststellen welk gedeelte van de technische schuld inmiddels is weggewerkt. Modernisering is gestart met de eenvoudigere projecten.

Op dit moment werken er 130 FTE aan de moderniseringsprojecten. Wanneer met deze bemensing wordt doorgewerkt zal het circa 20 jaar duren voordat de totale workload is weggewerkt. De inzet kan waarschijnlijk wel worden verhoogd (gezien het budget van € 30 miljoen voor 2018). Dan is er toch nog circa 10 jaar nodig.

2.3.2 CONCLUSIE MODERNISERING IV

Wij komen tot de conclusie dat het programma Modernisering IV een veel grotere ambitie heeft dan dat hetgeen de financiële kaders nu toelaten. Er zal wellicht nieuwe financiering gevonden kunnen worden uit een reductie van de reguliere IV-onderhoudsinspanningen, maar daar is vooralsnog geen aanwijzing of onderbouwing voor gevonden. Wij achten het programma om deze reden dan ook niet erg realistisch. Die beoordeling is ook ingegeven door het feit dat de gekozen strategie van het geheel opnieuw bouwen van verouderde applicaties risicovol is - veel van dergelijke herbouwprojecten lopen uit omdat de werking niet goed is gedocumenteerd – en dat niet duidelijk is onderzocht welke risico's de belastinginning nu precies loopt als oude applicaties toch langer in gebruik blijven, eventueel na verbetering van enkele zeer kwetsbare punten.

2.4 BOTTOM-UP TOTSTANDKOMING HERIJKing

In deze paragraaf analyseren we het proces van de totstandkoming van de herijking en doen we aantal aanbevelingen voor vergelijkbare situaties in de toekomst. Hierbij maken we zowel gebruik van het evaluatierapport¹¹ zoals deze door het projectteam is opgesteld als het bij ons ontstane inzicht in de het programma. Tot slot is met een aantal leden van de tijdelijke werkgroep een interview gehouden. We starten hieronder nog even kort met de aanleiding voor de herijking.

2.4.1 AANLEIDING VAN DE HERIJKing

De Investeringsagenda volgde op de 'Brede agenda Belastingdienst' van mei 2014. Na enige tijd bleek dat de uitvoering van de Investeringsagenda traag en relatief geïsoleerd van start was gegaan. De initiële Investeringsagenda is ontworpen door drie leden van het managementteam van de Belastingdienst samen met de staatssecretaris, waarbij zij werden ondersteund door het adviesbureau Oliver Wyman. Dit adviesbureau leverde aanvankelijk ook de programma-ondersteuning en specifieke deskundigheid op een aantal onderwerpen. In maart 2016 is het contract met dit bureau beëindigd met als motivatie dat de verdere vernieuwing door de Belastingdienst zelf getrokken moet worden.

In mei 2015 is gestart met de Investeringsagenda. Er is een projectenportfolio gevuld en een aantal projecten daarvan zijn in uitvoering genomen. De opzet voor een integrale en samenhangende sturing is neergezet in de Routekaart.

Medio oktober 2016 hebben de minister en de staatssecretaris van Financiën de Commissie onderzoek Belastingdienst (CoB) gevraagd onderzoek te doen naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst en de mechanismen die daaraan ten grondslag liggen.

In januari 2017 verscheen het rapport van CoB "Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst". De commissie constateerde dat de inhoudelijke doelen van de oorspronkelijk Investeringsagenda (IA) eind 2016 nog steeds breed gedragen worden en onverminderd urgent zijn. De commissie acht het van groot belang dat het momentum wordt hervonden en dat de implementatie voortvarend ter hand wordt genomen. Daarbij vraagt de commissie in het bijzonder aandacht voor het volgende:

- Op papier is de Investeringsagenda omgezet in een groot aantal projecten. Nu komt het erop aan deze projecten te laten leiden tot een daadwerkelijke diepgaande en integrale verandering van zowel primaire processen, ondersteunende (ICT-) systemen en werkwijzen, met inbegrip van de heersende cultuur binnen de Belastingdienst (ontwikkelagenda).
- De verdere uitwerking van de Investeringsagenda ware als vehikel te gebruiken om de relatie met de werkvloer opnieuw te vitaliseren. (Bron: Commissie onderzoek Belastingdienst , Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst)

Met de brief van 27 januari 2017 geeft het kabinet een reactie op het Rapport van de Commissie onderzoek Belastingdienst en in zijn brief van dezelfde datum kondigt de staatssecretaris de herijking aan: *Ondertussen is duidelijk dat doorgaan op de huidige weg er toe zal leiden dat de structureel*

¹¹ Evaluatie Herijking Investeringsagenda Primaire Processen Belastingen Versie 0.3 17 november 2017

beoogde effecten van de Investeringsagenda niet in het voorziene tempo gehaald zullen worden. Herijking is nodig. Het is belangrijk dat de aandacht nu uitgaat naar de implementatie. De Belastingdienst ontwikkelt daartoe een haalbare aanpak met bijbehorend realistisch tijdpad om de Investeringsagenda stapsgewijs te implementeren en daarbij de continuïteit van de lopende processen leidend te laten zijn. Elementen hierbij zijn het betrekken van de medewerkers bij de veranderopgave, versterking van het projectbureau van de Investeringsagenda zodat meer regie kan worden gevoerd, een geobjectiveerde meetmethodiek voor de te verwachten resultaten en het zo snel mogelijk koppelen van het tijdpad aan de beschikbare budgetten. Voor de zomer wordt een gedragen veranderaanpak ontwikkeld.

2.4.2 AANPAK VAN DE BOTTOM-UP TOTSTANDKOMING

De bottom-up aanpak binnen de herijking van de investeringsagenda is in het eerste half jaar van 2017 tot stand gekomen. Dit deel van de herijking is uitgevoerd door een tijdelijke werkgroep bestaand uit directeurs van primaire en ondersteunende processen.

De bottom-up aanpak startte met het maken van een Plan van Aanpak. In het Plan van Aanpak van 28 februari 2017 is beschreven dat het doel van de aanpak is dat de Belastingdienst daadwerkelijk aan de slag kan met realistische, concrete stappen die binnen drie jaar implementeerbaar zijn en tot zichtbaar resultaat leiden. De werkgroep heeft, zo begrepen wij, bij zijn opdracht tot herijking geen fte-reductie als doelstelling meegekregen. Als randvoorwaarde gold dus vooral: binnen 3 jaar haalbare concrete verbeteringen. In het plan van aanpak hebben de verandergebieden 3, 4 en 5 geen plaats gekregen. Daarnaast is in dit deel van de herijking geen specifieke aandacht gegeven aan IV-aspecten. Tot slot lijkt in de aanpak geen budgettair kader meegegeven.

De scope van de bottom-up aanpak richt zich op de “blauwe” primaire processen. Eerder onderkende verbeteringen en voorstellen (bijvoorbeeld naar aanleiding van de Brede Agenda en de Investeringsagenda) worden meegenomen. De processen van FIOD en Douane zijn buiten scope geplaatst, evenals de processen van Toeslagen. De verandergebieden 3 t/m 5 uit de Investeringsagenda zijn alleen in scope voor zover ze direct relevant zijn voor de optimalisatie van de geselecteerde processen. (Bron: Plan van Aanpak Werkgroep Herijking Investeringsagenda Primaire Processen Belastingen, 28 februari 2017).

In de aanpak is gestart met het formuleren van een aantal leidende principes (noot: later ontwerpprincipes) voor de procesoptimalisaties. Voorbeelden hiervan zijn: *Digitaal tenzij.... / uitgangspunt is digitaal* en *Zo veel mogelijk gebruik maken van standaarden*.

Meer dan 1.250 belastingdienstmedewerkers hebben in maart en juni geparticipeerd in 28 sessies verspreid over 21 locaties in het land waar ze samen met hun management en de werkgroep hebben gesproken over de herijking. De medewerkers hebben ruim 3.000 voorstellen ingediend voor verbetering van de processen; daarnaast zijn uit de al lopende verbeterinitiatieven en innovaties vanuit de Investeringsagenda nog eens 1.000 voorstellen gedestilleerd en toegevoegd aan het bestand. Deze verbetervoorstellen vormden samen het startput voor de herijking.

Er was echter niet alleen sprake van een bottom-up proces. Bij de herijking is ook gebruik gemaakt van top-down proces-ontwerp (stip op de horizon/ideaalplaat), waarbij onderzocht werd hoe er met de veranderingen sprake was van een realistische SOLL.

In het plan van aanpak is beschreven dat in het kader van herijking van de primaire processen gekozen moet worden voor een specifiek aantal processen. Bij de start, eind februari, is door de werkgroep gekozen voor de volgende 6 processen: Automiddelen, Bezwaar, Boekenonderzoek, Inkomensheffing, Inning en Omzetbelasting. Deze selectie sluit aan bij eerdere vaststellingen in de Brede Agenda en is gedurende de aanpak van de herijking niet bijgesteld. Gekozen is voor die processen die de meeste "*bedrijfswaarde*" voor de belastingdienst opleveren, waarbij de bedrijfswaarde onder andere is opgebouwd uit elementen als *lage klanttevredenheid* en *lage medewerkerstevredenheid*, maar ook *het aantal en functieniveau van medewerkers in het proces* en *lage digitaliseringsgraad*.

De selectie van de 6 processen is gedurende het maken van het plan niet aangepast en staat vandaag nog steeds. De start met deze 6 processen was vooral ingegeven door de urgentie van de aanpak van deze 6. Alhoewel volgens het plan van aanpak ook een groter aantal processen mogelijk was heeft geen uitbreiding, of inkrimping plaatsgevonden. De toevoeging van een 7e proces is enige tijd overwogen.

In de aanpak is ieder proces is geanalyseerd en uitgewerkt in een tijdelijk procesteam bestaand uit ongeveer 10-15 collega's met expertise in de processen, vaktechniek, toezicht, dienstverlening, bedrijfsvoering en business cases, IV en implementatie. Deze tijdelijke procesteams zijn geleid door plaatsvervangend directeurs van de primaire processen. (Bron: Evaluatie Herijking Investeringsagenda).

De tijdelijke procesteams hebben op basis van de verbetervoorstellen van medewerkers per cluster verbeteringen uitgewerkt die voldoen aan de ontwerpprincipes en binnen de driejaarsperiode realiseerbaar zijn. Hierbij hebben vertegenwoordigers vanuit alle onderdelen van het primaire proces met de leveranciers van voorzieningen (bijvoorbeeld IV, data-analyse) en met implementatie-experts gezamenlijk een realistische veranderagenda vastgesteld voor de periode 2017-2021 waarbij keuzes op basis van bedrijfswaarde (de basis voor de keuze van de 6 processen) en implementatiewaarde zijn gemaakt. Op basis van deze waarden zijn ze wel of niet opgenomen in de herijking. Hierbij is de bijdrage aan de bedrijfswaarde leidend geweest bij de selectie en prioritering van de voorstellen. Hieronder zijn de verschillende deelaspecten van bedrijfswaarde en de implementatiewaarden en hun wegingsfactoren (WF) opgenomen.

Bedrijfswaarde (BW)	WF	Implementatiewaarde (IW)	WF
Mate van medewerkers-tevredenheid	5	Interactie burgers en bedrijven	1
Druk op continuïteit	5	Realiseerbaarheid	1
Aantallen processtappen / doorlooptijden	5	Haalbaarheid	1
Klanttevredenheid	3	Implementeerbaarheid	1

Bedrijfswaarde (BW)	WF	Implementatiewaarde (IW)	WF
Aantallen fte's	3	Structurele/incidentele kosten vanuit perspectieven systemen, personeel, interactie en wet- en regelgeving	1
Omvang van nalevingstekort	3		
Digitaliseringsgraad	1		

Middels "confrontatiesessies" zijn de verschillende voorstellen voor procesoptimalisaties getoetst aan realiseerbaarheid en haalbaarheid. Belangrijke toets voor de haalbaarheid (met de voorgestelde omvang en tijdsplan) van de procesoptimalisatie van 6 processen werd gevormd door de mate waarin de IV-organisatie de benodigde (generieke) bouwstenen kon leveren. De omvang van de totale benodigde IV-inspanning werd, met een aantal randvoorwaarden die vooral op financiering zagen, uiteindelijk als haalbaar geacht: *De IV-organisatie kan het portfolio aan continuïteit, de herijkte Investeringsagenda (HIA), de lopende Investeringsagenda, de vernieuwing Douane en FIOD en de technische modernisering van het IV-landschap (MIV) realiseren binnen het financiële kader - incl. voor 2018 aan te vragen Investeringsagendamiddelen voor HIA en MIV of andere gebruikelijke bronnen (UTNS).* (Bron: memo Hoofddirecteur IV van 16 juni 2017).

Uiteindelijk is de planning uitgewerkt in transitieschema's en is in mei het deelaspect fte's (middels een inschatting van de werkpakketreductie) financieel gemaakt. Voor de 6 processen zijn High Level Businesscases gemaakt en is een geconsolideerde businesscase opgesteld. Op 4 juli 2017 verscheen het eindrapport Herijking Investeringsagenda Primaire Processen Belastingen Versie 1.0. Daarop volgde in de zomer van 2017 nog een intensieve periode waarin een aantal vragen het Ministerie over het plan moesten worden beantwoord. Uiteindelijk werd op 19 september 2017 de Herijking Investeringsagenda Belastingdienst naar de kamer gestuurd.

Met het opleveren van de Herijking Investeringsagenda Primaire Processen Belastingen, werd ook de tijdelijke werkgroep ontbonden. Voor de ontwikkeling van onder meer de Low Level Businesscases binnen de herijkte investeringsagenda resteerde het Projectbureau Investeringsagenda. De verbeterplannen voor de 6 primaire processen zijn overgedragen aan de lijn.

2.4.3 EVALUATIE VAN HET PROCES VAN HERIJKING

Door de belastingdienst is het proces van herijking geëvalueerd. Hiertoe is onder andere een enquête onder de direct betrokken gehouden. Uit de enquête blijkt dat ruim 88% van de respondenten vindt dat de methodiek geholpen heeft in het project. Wanneer dit verder wordt uitgesplitst naar verschillende onderdelen van de methodiek, dan springt de samenwerking in procesgroepen eruit als meest positieve punt.

Daarnaast is door de belastingdienst nog een afsluitende conferentie georganiseerd. De resultaten van de enquête en de conferentie zijn opgenomen in het Evaluatie Herijking Investeringsagenda. Een aantal elementen/aanbevelingen uit het evaluatierapport willen wij hier aanhalen en aanvullen met ons beeld:

pag 8) Het gebruik van de bedrijfswaarde en implementatiewaarde op de manier zoals nu gedaan (per verbetervoorstel) heeft de verwachting gewekt dat er is afgewogen per voorstel. Dit kan tot teleurstelling leiden bij medewerkers en het vertrouwen kan hierdoor kleiner worden. Aanbeveling: Beter aan medewerkers uitleggen dat de reductie van het werkpakket noodzakelijk is om de uitstroom op te vangen.

Uit deze passage kan worden afgeleid dat werkpakketreductie toch een heel belangrijk selectie-criterium voor de verbetervoorstellen was. Alhoewel de fte-reductie dus bij aanvang van de herijking niet voorop stond, is dit tijdens de herijking wel ervaren.

pag 10) Gezien alle vragen en verzoeken om aanvullende informatie van FEZ na het opleveren van de business cases verdient het aanbeveling te onderzoeken hoe deze vragen en verzoeken eerder in het proces kunnen worden beantwoord. Als dat mogelijk is dan komt dat de snelheid van het proces en de besluitvorming ten goede. Aanbeveling: Onderzoek hoe FEZ en IRF zo vroeg mogelijk in het proces betrokken

Vast onderdeel van programmamanagement (bijvoorbeeld bij MSP) is het invullen van stakeholdermanagement. Alhoewel ook gedurende het proces van herijking (en de periode daarna) er afstemming was tussen belastingdienst enerzijds en FEZ en IRF anderzijds, zijn verwachtingen over en weer wellicht niet geheel duidelijk gemaakt, of tussentijds verschoven. Onzekerheid rondom tijdige financiering werd reeds in juni voorzien (zie memo van 16 juni 2016 van de Hoofdirecteur IV). Een medewerker schetste: *Een tijd was de overtuiging bij de belastingdienst dat met een goede aanpak en uitwerking financiering wel zal volgen*. Mogelijk had een intensiever stakeholdermanagement op dit punt eerder tot resultaten kunnen leiden. Wellicht was het mogelijk geweest af te spreken welk proces/onderbouwing exact nodig was. Nu blijft tot in februari 2018 deze onzekerheid voortbestaan.

pag 7) Uit de evaluatie blijkt dat betrokkenen bij de verschillende ketens met het opheffen van de werkgroep coördinatie voor de realisatiefase missen over de verschillende ketens en de verbinding met de generieke voorzieningen. Aanbeveling: Richt een tijdelijke overkoepelende groep namens de ketenverantwoordelijken in, die de realisatiefase van de HIA in samenhang besturen (vergelijkbaar met de rol van de werkgroep in de ontwerpfasen)

pag 15) Aanbeveling: Het is noodzakelijk door te gaan met de communicatie om het beoogde effect te behalen.

Bovenstaande elementen uit de evaluatie schetsen het beeld dat de focus, de doelgerichtheid en energie die tijdens de herijking bestond, na oplevering van de Herijkte Investeringsagenda 2017 minder is geworden. De volgende fase is vooral aan de lijn overgelaten. Het was goed geweest de volgende fase van de Herijking, dezelfde focus te geven en ook een behoorlijke mate van centrale sturing/coördinatie te geven. Goed programma-management ziet niet alleen op de plan-fase, maar ook op de realisatiefase. Communicatie- en stakeholdermanagement gedurende het hele programma horen daarbij.

pag 17) De moeilijkheid in de warme overdracht was dat het onduidelijk was wie de verantwoordelijkheid zou gaan krijgen voor de ketens. Daardoor moest een afweging gemaakt

worden tussen (1) los laten en zo druk leggen op nieuwe eigenaarschap, of (2) het product volledig overdragen. Er is voor het eerste gekozen. Mogelijk had het geholpen als de werkgroep was blijven bestaan, of als er nadrukkelijker gevraagd was om zaken in te richten.

pag 17) Realisatie en implementatie van de HIA en eventuele vervolg trajecten voor andere ketens hebben blijvend sponsoring op (p) DG niveau nodig.

Er liepen in 2017 2 grote veranderingen, de introductie van de topstructuur én de herijking. Doordat eigenaarschap lang onduidelijk was, kon in de herijking van de primaire processen niet vanaf het begin gewerkt worden met de rol van Business change managers (bedrijfsverander managers), de persoon die uiteindelijk verantwoordelijk is voor het realiseren van de baten. Zo lijken een aantal belangrijke randvoorwaarden voor de sturing van een veranderprogramma met deze omvang niet voldoende aanwezig. De inrichting van een nieuw sturingsmodel én het goed organiseren van een groot veranderprogramma dat afhankelijk is van die sturing, staan op gespannen voet met elkaar.

Tot slot, hebben we gezien dat de scope van de HIA op IV niveau niet goed is bewaakt en dat daardoor reguliere IV activiteiten en HIA activiteiten door elkaar zijn gaan lopen. Hiermee is de HIA verworpen tot een financieringsinstrument voor IV en is rapportage over verschillende (onderscheiden) begrotingstitels complex.

2.4.4 ANTWOORD OP ONDERZOEKSVRAGEN

Voor¹² dit van de second opinion, de evaluatie van het evaluatie van het bottom-up proces van herijking van de Investeringsagenda zijn een aantal specifieke vragen gesteld. Hieronder zijn deze vragen en onze antwoorden daarop opgenomen:

Is de bottom-up benadering een goede strategie voor het realiseren van een grootschalige vernieuwing van de organisatie? Wat voor risico's gaan hierbij gepaard en welke beheersmaatregelen zijn genomen?

Er is feitelijk niet alleen sprake van een bottom-up benadering, daar er ook gewerkt is met ideaalplaten en een stip op de horizon. Bij de IA stond het programma vrij los van de staande organisatie. Door bij de herijking van de primaire processen veel (>1250 medewerkers) mensen te betrekken is momentum en draagvlak gecreëerd en is in korte tijd veel bereikt. Voor het herijken van de investeringsagenda voor primaire processen is de gevolgde strategie een goede keuze. Met het maken (en vervolgens uitvoeren) van de herijkte agenda is echter ook weer een grote verandering gestart die vraagt om een stevige programmatische aanpak. Die programmatische aanpak kent naast aandacht voor decentraal eigenaarschap ook een aantal belangrijke centrale programmataken. Het onvoldoende invullen van een programmatische aanpak levert risico's voor centrale taken als bewaking van integraliteit, sturing, communicatie en stakeholdermanagement. De invulling van centrale programmataken lijkt, zeker na afronding van de herijking en start van de realisatie, onvoldoende stevig ingevuld.

¹² Op vrijdag 16 februari is een reactie vanuit BD gekomen. Deze reactie wordt nu beoordeeld. Mogelijk dat deze beoordeling nog tot aanpassing leidt

Intussen zijn verschillende beheersmaatregelen door de belastingdienst genomen. Het projectbureau is/wordt versterkt en omgevormd tot Bureau IA en er wordt hard gewerkt aan meer inzicht en een integrale planning.

Was er bij het bottom-up proces een interveniërende laag van sturing?

Tijdens het proces van herijking was de tijdelijke werkgroep, bestaand uit directeuren van primaire en ondersteunende processen, het punt waar de resultaten bij elkaar kwamen. De voorstellen die geen betrekking hadden op optimalisatie van de zes geselecteerde processen zijn separaat beoordeeld en overgedragen naar de betreffende directeuren. De verbeteringen, agenda en aanpak zijn Belastingdienst-breed afgestemd met medewerkers en management. Het eindrapport is in juni in het DT besproken en uiteindelijk ook binnen het departement. Tevens is het rapport afgestemd met de directies FEZ, IRF, AFEP en de ambtelijke top. Het rapport is ook afgestemd met de ADR. Uiteindelijk is het rapport na het reces naar de kamer gegaan.

Wat voor een effect had de sturing op dit proces?

Het is het consortium niet duidelijk geworden of er een duidelijk *intervenierende laag van sturing* was en welk effect deze eventuele sturing had op het proces. Nader onderzoek is nodig om deze vraag goed te kunnen beantwoorden.

Hoe had het proces nog beter kunnen verlopen?

In de vorige paragraaf is een aantal suggesties gedaan die het proces beter hadden kunnen laten verlopen. Een laatste suggestie in dit kader ziet op de aanpak van de gehele verandering, inclusief de herijking. In ons rapport Rapportage Quick Scan fase 2, stelden we dat de LLBC's nog vooral financieel zijn en nog geen uitgewerkte plannen voor realisatie en implementatie. Daarom kon niet goed worden bepaald in welke mate de planningen realiseerbaar zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de stelling dat de omvang van de totale benodigde IV-inspanning, met een aantal randvoorwaarden die vooral op financiering zagen, haalbaar geacht werd.

Het consortium stelde dat de projectbesturing van de HIA-operatie als geheel en de projectbesturing op het procesniveau – in de vorm van de ketentafels - nog deels moet worden ingeregeld en geoperationaliseerd. We concludeerden dat de risico's in de individuele LLBC's worden vergroot door de omvang en het voorgenomen tempo van de HIA operatie als geheel. We adviseerden daarom de HIA op een veel kleinere schaal door te zetten en duidelijker gefaseerd.

Alhoewel deze conclusies en aanbevelingen vooral gericht zijn op activiteiten die na de herijking zijn gestart, had een veel gefaseerde aanpak ook al bij de herijking gevolgd kunnen worden. Op dit moment wordt de aanpak van de problemen toch nog vooral als een grote operatie gezien en op die wijze gefinancierd. Wanneer reeds bij de start van de herijking was gewerkt met veel kortere (plan)cycli was er wellicht veel minder nadruk op de financiering gekomen en meer aandacht voor de benodigde veranderingen. Het starten met de kleinste activiteit die het meeste waarde toevoegt (Weighted Shortest Job First) is een wijze van prioriteren die wellicht ook hier had toegepast kunnen worden. In dit geval: start met het maken van een plan voor 1 of 2 processen, voer de voorgestelde verbeteringen hier uit, bewijs de aanpak, en schaal vervolgens op. Het maken van een plan voor 3 jaar is bovendien een enorme inspanning gebleken. Pas wanneer succesvolle veranderingen worden gezien, had een volgende tranche/fase gestart moeten en het aantal processen worden opgeschaald.

We realiseren ons dat dit ook een grotere aanpassing van het financierings-regime betekent, waarbij ook meer onzekerheid voor de begroting ontstaat. Nader onderzoek naar de (on)mogelijkheden van een meer gefaseerde aanpak en financiering moet duidelijk maken of en op welke wijze dit kan worden geoperationaliseerd.

2.4.5 CONCLUSIES OVER HET BOTUM-UP PROCES VAN DE HIA

Voor het herijken van de Investeringsagenda primaire processen is naar onze beoordeling de gevolgde strategie, een combinatie van bottom-up en top-down, een goede keuze geweest. Met het maken van de herijkte Investeringsagenda is echter ook weer een grote verandering gestart – de lijn is in de lead – waarbij de programmatische aanpak deels is losgelaten. Die programmatische aanpak zorgde naast aandacht voor decentraal eigenaarschap ook voor een aantal belangrijke centrale programmataken als bewaking van integraliteit, sturing, communicatie en stakeholdermanagement. De invulling van deze centrale programmataken lijkt, na afronding van de herijking en start van de realisatie, onvoldoende stevig ingevuld. Het onvoldoende invullen van een programmatische aanpak na juli 2017 levert risico's op voor centrale taken.

De totale omvang van de herijking van de investeringsagenda omvatte 6 processen, waarbij circa 1250 medewerkers betrokken waren. De herijking was daardoor een grote operatie waardoor de overgang naar de realisatiefase relatief complex is gebleken.

2.5 BOEKENONDERZOEK: 2X LOW LEVEL BUSINESS CASES

2.5.1 SCOPE EN DOEL

De High Level Business Case (HLBC) van het proces Boekenonderzoek richt zich op de verbetering van de voorbereiding, uitvoering en nabewerking van het boekenonderzoek.

Begin februari 2018 zijn door Boekenonderzoek in het kader van de HIA twee Low Level Business Cases (LLBC's) ingediend ter financiering: Optimalisatie Audit Tool Belastingdienst (ATB) en Analysetools. Dit hoofdstuk bevat de beoordeling van deze LLBC's.

Het project Optimalisatie ATB vervangt de huidige TOP-suite voor de Belastingdienst. TOP kan dan nog niet uit omdat de Douane hier nog gebruik van maakt. De twee onderzochte LLBCs tellen op tot een werkpakketbesparing van 38 fte per jaar vanaf 2020. Het verschil is verklaard door nog ontbrekende aanvullende LLBCs, een verschuiving van werk naar generieke voorzieningen zoals Business Intelligence. Daarnaast is het project om te scannen van dossiers met smart devices gestopt vanwege een te lage opbrengst (ROI). De huidige besparingen zijn onderbouwd door meer digitaal te werken met vermindering van werklast aan met name de voorbereiding en nabereiding. De meeste baten zitten in het sterk verminderen van het raadplegen van verschillende bronnen door nieuwe dashboards en verdere digitalisering van het audit- en analyseproces. Bijvoorbeeld door het koppelen met een rekentool IH. Voor implementatie van Optimalisatie ATB is er aldus een sterke afhankelijkheid met IV, IV-accent en D&A. Deze afhankelijkheid van nieuwe functies wordt nauwelijks bestuurd.

2.5.2 RESULTATEN

Voor boekenonderzoek is een HLBC opgesteld. Hierin is opgenomen dat de werkpakketreductie voor Boekenonderzoek bestaat uit 60 fte in de fase voorbereiding, 114 fte in de fase uitvoering en 60 fte in de fase nabewerking (exclusief managers M2); in totaal dus 234 fte. Besloten is om low level business cases en verdiepte impactbepalingen voor het jaar 2018 op te leveren. Daartoe zijn voor Boekenonderzoek vier projecten in kaart gebracht, namelijk de projecten Optimaliseren ATB, Analysetools, Interactie en Informatiepositie. Voor de projecten Optimaliseren ATB en Analysetools hebben wij impactbepalingen ontvangen en geanalyseerd. Daaruit blijkt dat Optimaliseren grotendeels betrekking heeft op de fase uitvoering, en Analysetools volledig. Optimaliseren ATB leidt tot een werkpakketreductie van 12,9 fte, en Analysetools tot een werkpakketreductie van 25,2 fte in 2020, tezamen 40,2 fte. De werkpakketten in scope voor 2018 uit de Impactbepalingen zijn niet direct te relateren aan de verbetervoorstellen zoals opgenomen in de HLBC. Ook zijn er nog projecten voor Interactie en Informatiepositie welke naar verwachting beginnen in 2018 voorzien, alsmede andere projecten welke later aanvangen.

Daarom concluderen wij dat de nu geanalyseerde impactbepalingen optellen $40,3 / 114 = 35\%$ van de werkpakketreductie uit de HLBC voor de fase uitvoering. De werkpakketreductie in de HLBC voor Boekenonderzoek is dus maar ten dele uitgewerkt in reeds aanleverde impactbepalingen voor Boekenonderzoek in het kader van fase 3

2.5.3 PLANNING EN BEGROTING

Boekenonderzoek wordt niet als keten beschouwd. Dat betekent ook dat er geen ketentafel is ingericht. Wel is er een ketenverantwoordelijke en procestrekker aangesteld. Het ontbreekt aan een goed uitgewerkte programmatische besturing.

Voor realisatie Optimalisatie ATB is er een externe projectleider aangesteld en een stuurgroep in plaats. De planning is dat ATB wordt opgeleverd in maart 2018 waarna opleiding en training wordt gedaan om uiteindelijk medio 2018 TOP niet meer te gebruiken (voor BD). Dit lijkt ons haalbaar en is realistisch begroot. Immers, voor ATB wordt een veelgebruikt standaard Caseware pakket ingezet. Of alle gewenste doelen en koppelingen naar middelensystemen tijdig zijn te realiseren lijkt ons onzeker.

De LLBC-aanvraag voor Analysetools betreft de daarna volgende optimalisatietrajecten. Daar is nog geen planning, plan en ketentafel van aangetroffen. Tevens is er geen planning voor functies die worden opgeleverd door generieke voorzieningen vanuit IV, IV-accent en D&A. Immers vanuit deze organisatieonderdelen zullen de gevraagde klantportalen, koppelingen naar middelensystemen, analyse tools en managementrapportages moeten worden gerealiseerd.

2.5.4 BEOORDELING BOEKENONDERZOEK (SUCCESFACTOR 1 DOEL, 6 PLANNING EN 7 BATEN)

De scope en doelstelling van de LLBCs zijn helder. De besturing voor optimalisatie en afhankelijkheid naar IV, IV accent, D&A is niet goed ingericht. Er is geen ketentafel Boekenonderzoek en de functionaris is niet full time hiervoor vrijgemaakt. De technische realiseerbaarheid is aannemelijk maar de tijdigheid ervan is niet aan te tonen en onduidelijk is welke functies hoe worden prioriteert. Een besturing op prioriteiten en functies is niet aangetroffen.

Het lijkt ons mogelijk dat de twee nu ingediende en onderzochte LLBCs van Boekenonderzoek worden gerealiseerd vermits beter bestuurd op afhankelijkheden met o.a. Douane, IV, IV-accent en D&A en competentieversterking personeel.

2.5.5 RISICO'S EN VERBETERACTIES VOOR LLBC'S BOEKENONDERZOEK

Wij zien de volgende risico's, met vermelding van een mogelijke mitigerende maatregelen.

- *Kantoorautomatisering*: Windows 7 (64bits) implementatie als randvoorwaarde voor performance verbeteringen Analysetooling (COL, CHikwardraat). *Mitigeren door*: afstemmen migratieplanning upgrade Windows.
- *Lokale applicaties*: Pronto is een Lokale applicatie die draait op een laptop die door één medewerker wordt bedient. Dit is een continuïteitsrisico voor MKB audits. *Mitigeren door*: werving van een back up en plan een vervanging/migratietraject.

- *Competenties* van huidige 2.700 (2.000 MKB en 700 GO) medewerkers zijn anders dan in de toekomst benodigd vanwege meer informatie gestuurd werken. Aandacht voor gedrag en competentieontwikkeling is noodzakelijk.
- *Focus op project- en verandermanagement* is matig waardoor mogelijk niet of later wordt geleverd. Mitigeren door: de ketenverantwoordelijke full time te alloceren.
- *Afhankelijkheid met IV*. De op te leveren functies en onderlinge prioriteit worden nauwelijks bestuurd. *Mitigeren via*: Inrichting portfoliomanagement en ketentafels.

3 ANALYSE EN SYNTHESE VAN DE BEVINDINGEN

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk reflecteren wij op onze bevindingen en geven wij een onderbouwing van de conclusies.

3.2 BESCHOUWINGEN

3.2.1 INTEGRALITEIT: HET GEHEEL VAN DE INVESTERINGSAGENDA

Resultaten

De 22 Low Level Business Cases leiden tot een werkpakketreductie van 972 fte vanaf 2022. Ten opzichte van de High Level Business Case zijn de baten maximaal 40% van de totaal beoogde werkpakketreductie, i.e. 60% lager dan beoogd (2407 minus 972 is 1435 fte).

De totale kosten (exclusief generiek) van de High Level Business Cases in de 6 procesgebieden waren geraamd op circa € 194 miljoen, i.e. de som van alle Low Level Business Cases in de periode 2018 – 2023 exclusief generieke kosten. De kosten voor de daadwerkelijk ingediende 22 ingediende Low Level Business Cases voor de periode 2018-2023 bedragen nu € 69 miljoen, exclusief de generieke kosten.

De planning van de onderdelen IV-Accent en D&A vanaf 2018 was gebaseerd op een snelle start van de werkzaamheden in het kader van de LLBC's. Maar, nu er minder LLBC's daadwerkelijk zijn ingediend, zal de planning voor 2018 van in elk geval IV-Accent naar beneden moeten worden bijgesteld. Voor D&A is dat zeer waarschijnlijk niet nodig omdat de 22 ingediende LLBC's vrijwel alle begrote D&A-activiteiten bevatten. Er dreigt nu overcapaciteit te ontstaan voor IV-Accent omdat de vraag naar hun 'capabilities' lager was dan verwacht. Hoe hierop geanticipeerd dient te worden is nog onbekend. Een adequate besturing die met dit soort onverwachte wijzigingen rekening kan houden ontbreekt op dit moment.

Besturing

De Investeringsagenda wordt – mede door de omvang en de diversiteit van de activiteiten – niet gemanaged als één samenhangend geheel. Een van de bewijzen daarvoor is dat een integrale planning voor alle onderdelen ontbreekt. Elk onderdeel maakt nu eigen planningen en die worden door periodiek onderling overleg zo goed als mogelijk op elkaar afgestemd. Over het geheel genomen is dat misschien acceptabel omdat de onderdelen niet altijd sterk samenhangen. Dat geldt naar ons idee echter niet voor de onderdelen Procesverbetering, Generieke voorzieningen en in mindere mate Modernisering IV. De ICT-voorzieningen zijn van elkaar afhankelijk en de afzonderlijke plannen moeten daarom goed op elkaar worden afgestemd. Het proces waarin dat moet gebeuren is echter steeds in beweging. Het BIA zal de komende maanden moeten aansluiten bij het concern portfoliomanagement, althans dat is nu het plan. De verantwoordelijkheid voor de goede samenwerking van de ICT-onderdelen van de IA is nu formeel belegd bij de pSG. Wij denken dat dit

voor een goede afstemming tussen de Processen enerzijds en de Generieke Voorzieningen en Modernisering anderzijds tot lastige problemen kan gaan leiden.

Architectuur

De bevindingen op het gebied van architectuur alsmede de risicopatronen verwijzen naar een rode draad van een tweetal oorzaken van frictie bij realisatie van de aan de HIA verbonden IV-architectuur:

1. Architectuur als proces: de samenloop van bestaande en nieuwe (innovatie)ICT en het ontbreken van een samenhangende besturing over deze beide.
2. Architectuur als ontwerp: ingewikkeldheid van het geheel van de HIA-projecten en projecten die daarmee samenhangen en het ontbreken van een daar op aangepaste gestructureerde en gedocumenteerde werkwijze 'vanuit de inhoud'.

Hieronder geven wij een toelichting op deze twee punten.

Samenloop Bestaande en nieuwe ICT

De Belastingdienst heeft nadrukkelijk gekozen voor gelijktijdige vernieuwing (interactie, informatie-gestuurd toezicht, workflow en besturing) en aanpassing van bestaande "oude" ICT (de transactiesystemen).

Er bestaan ook bij de Belastingdienst vele inhoudelijke (ICT-technische) raakvlakken tussen de innovatie ICT en bestaande ICT. De realisatie van enerzijds innovatie en anderzijds aanpassing is verdeeld over meerdere organisatieonderdelen. Dit vereist coördinatie hetgeen indirect blijkt uit het gegeven dat tientallen werkpakketten door deze verschillende onderdelen samen moeten worden gerealiseerd. Deze coördinatie is zoals eerder aangegeven op architecten-niveau informeel en deels een onderhandelingsitem evenals op het niveau van ketentafels en MT's. Bovendien is onduidelijk 'wie waarvan is.' Samenwerking op de raakvlakken is bezig te ontstaan maar vindt nog geen neerslag in bouwbaar ontwerp op basis van wederzijdse eisen. In de risicoanalyse van de Belastingdienst wordt ook gewezen op de hoge risico's van de bestaande coördinatie tussen de veelheid van partijen, van niet-tijdige onderlinge levering, en van resourceconflicten. Het beheersen van de risico's gerelateerd aan de samenloop van bestaande en nieuwe ICT is nog niet vertaald naar concrete (SMART) maatregelen.

Er zijn duidelijke signalen dat aan het begin van de HIA de meer ontkoppelde projecten of delen van projecten worden opgepakt. Vanwege de uitvoering verderop in het traject van meer onderling verweven projecten of delen van projecten verwachten we dat het risico's van besturingsconflicten en problemen zal toenemen naarmate de uitvoering van de HIA vordert.

Ingewikkeldheid

De HIA is een ingewikkeld geheel (zie bijlage, analyse op basis van de situatie bij de Belastingdienst). Bij zo'n ingewikkeld geheel kunnen de samenhang en ook de effecten van ingrepen daarin, zeg maar de beslisboom, van tevoren niet volledig in beeld worden gebracht. Het maken van een compleet ontwerp vooraf heeft geen zin. Bij zo'n situatie hoort een wendbare werkwijze en besluitvorming.

door experts en een beperkt aantal beslissers op basis van een aanpak waarbij gedurende het volledige voortbrengingsproces in kleine stapjes maatregelen worden genomen, effecten op termijn en bijeffecten worden geïnventariseerd, zeer goed worden gedocumenteerd en geëvalueerd en de “evolutie” van het geheel die optreedt als gevolg van maatregelen wordt gevolgd. Gebeurt dat niet dan ontstaat het risico van een onontkoombare “*logic of failure*” en daarmee een zeer groot risico dat het allemaal niet of net niet helemaal lukt. Bijvoorbeeld onder tijdsdruk daalt het percentage maatregelen waarvan het effect van tevoren wordt gecheckt drastisch. Dat risico wordt groter als teams weten dat ze binnenkort worden ontbonden, hetgeen een situatie is waar de Belastingdienst-teams regelmatig mee te maken hebben.

Vanwege de uitvoering verderop in het traject van meer complexe projecten of delen van projecten verwachten we in het kader van architectuur als ontwerp dat het risico dat de ingewikkeldheid van het geheel niet kan worden beheerst zal toenemen naarmate de uitvoering van de HIA vordert.

Risico's

In fase 3 beoordeelden wij het geheel van de herijkte investeringsagenda, waarbij t.o.v. fase 2 is aangegeven in welke richting de risico's uit fase 2 zich bewegen. De kans dat de risico's zich voordoen zijn voor de risico's (3) kosten van het programma, (4) programmabesturing en realiseerbaarheid architectuur (5) toegenomen.

Op basis van de integrale beoordeling van de Investeringsagenda in fase 3, waarbij wij ook de samenhang tussen processen, HIA-projecten en niet-HIA-projecten bekeken, constateren we dat we de risico's nu nog ernstiger inschatten dan in fase 1 en 2 van de Quick Scan.

We zijn van mening dat het gewogen risico om nu door te gaan met de huidige opzet te groot is.

Aan de hand van de succesfactoren zijn de risico's geïdentificeerd en geplot op de matrix. Een risico wordt gewogen op basis van onze kwalitatieve inschatting van:

- (a) de kans dat het risico zich voordoet (rechter-as) en
- (b) de impact van de gevolgen als het risico optreedt (linker-as).



De score van deze risico's is gebaseerd op de bevindingen op het niveau van de 6 processen. Deze zijn in fase 2 uitgewerkt.

Programmabesturing (4): De kans dat het risico op programmabesturing (4) zich voordoet is toegenomen omdat de besturing nog niet is ingeregeld en omdat is gebleken dat de besturing vanuit drie verschillende invalshoeken wordt uitgevoerd zonder dat duidelijk is wie eindverantwoordelijk is. Daarnaast zijn de prioriteiten vanuit MIV gebaseerd op het wegwerken van de zogenaamde "technical debt", terwijl de prioriteiten van de HIA zijn gebaseerd op het realiseren van meeste baten.

Kosten (3): De kans dat het risico van de kosten zich voordoet is toegenomen naar zeer groot door de onduidelijkheid van de MIV begroting, de verwevenheid met de HIA en het gebrek aan financiering van MIV.

Architectuur realiseerbaar (5): Het risico dat architectuur niet realiseerbaar is, achten wij na grondig onderzoek hoger dan aanvankelijk gedacht. Dat komt vooral door de bevinding omtrent verwevenheid en wederkerige afhankelijkheid van HIA en niet HIA-projecten op het vlak van ICT.

Door deze verwevenheid en wederkerige afhankelijkheden wordt samenhangende besturing extra belangrijk. De al eerder geconstateerde beperkte samenhang in besturing weegt dan zwaarder dan eerder werd gedacht, en de kans dat men "er niet uitkomt" achten wij met dit inzicht groter dan wij aanvankelijk dachten. De impact van het "er niet uitkomen" wordt dan eveneens groter, en wel omdat door de verwevenheid meer projecten worden geraakt.

Omdat in aanvang wordt begonnen met eenvoudiger meer op zichzelf staande (deel)projecten en nog niet de projecten met meer raakvlakken worden zowel kans op als impact van een situatie dat men "er niet uitkomt" groter in het verdere verloop traject.

3.2.2 VERBETERING VAN STURING EN VERANTWOORDING

Geheel van verandergebied 4

De plannen zoals die verwoord zijn in VG4 zijn randvoorwaardelijk voor de Belastingdienst om meer in control te komen, daarbij heeft in control komen op de Investeringsagenda hoge prioriteit. In een vervolgfase vergt het nader concretiseren en meetbaar maken van de doelstellingen en daar de regie en coördinatie op voeren, de aandacht.

Kubus de Jong

De Kubus de Jong is afhankelijk van het gefragmenteerde landschap van bedrijfsvoeringsapplicaties. Dat maakt de vulling en het gebruik erg arbeidsintensief. Er is een afhankelijkheid met het programma SBO om dit meer te stroomlijnen. Daarmee bestaat het risico dat de Kubus de Jong niet of nauwelijks gebruikt zal gaan worden of alleen voor de externe verantwoording, maar niet voor de interne bedrijfsvoering, control en financiën, een minder doelmatige situatie.

DG en DO Control

De uitbreiding van de controlformatie is gebaseerd op en in overeenstemming met een benchmark met de Politie en Defensie.

SSO's

Feitelijk komt alle bestaande formatie over naar de nieuwe SSO's en wordt er vooralsnog beperkt geïnvesteerd in verdere professionalisering. Uniformering, optimalisering en verdere doorontwikkeling is later voorzien en nu niet aan de orde.

Beide kwartiermakers voorzien drie soorten risico's: veel 'organisatie legacy', gebrekkige stuurinformatie en cultuur issues (moeite met het volgen van conventies). De SSO's bevinden zich dan ook in een kwetsbare fase, ook omdat het organisatiebesluit er nog niet is. De kwartiermakers kunnen de nodige support goed gebruiken om stappen te kunnen maken.

Het verandertraject vraagt aandacht waarbij het gaat om plaatsing van medewerkers maar ook om de invulling van de nieuwe dienstverleningsrelatie (tussen SSO en afnemers). In z'n algemeenheid bestaat het risico dat organisatieonderdelen werkzaamheden en werkwijzen onvoldoende overdragen en aanpassen, en deze deels ook zelf blijven doen.

De huidige begrotingen zijn grofweg gebaseerd op de huidige formatie, met een klein deel aanvullende ondersteuning. Het opstellen van een (meerjaren)begroting in meer detail is een logische vervolgstap, zodat de (financiële) sturing ook invulling kan gaan krijgen.

Globale vergelijking met onze Berenschot Overheadbenchmark laat zien dat SSO-O&P relatief wat groter is qua formatie dan de peer group (agentschappen en uitvoeringsorganisaties) en SSO-F&MI wat kleiner dan de peer group, maar in detail hebben we dit niet kunnen onderzoeken.

Vervanging bedrijfsvoeringssystemenSBO

In beginsel is de gedecentraliseerde aanpak voor de vervanging van de bedrijfsvoeringssystemen een beter beheersbare aanpak. Echter zonder afdoende centrale regie op de architectuur en de inrichting van de applicaties bestaat het risico dat het gefragmenteerde landschap rond bedrijfsvoeringssystemen in stand blijft.

Veel projecten zoals de genoemde projecten van de Kubus de Jong maar ook de vorming van de SSO's hebben last van dat gefragmenteerde landschap. Uniformering en harmonisatie van werkwijzen wordt lastiger. Het is dan ook zaak zowel qua project als inhoud regie te voeren op de vervanging van de bedrijfsvoeringssystemen. Daarin wordt mogelijk voorzien maar is nog niet geëffectueerd.

De aanpak is dermate fundamenteel gewijzigd dat de onderbouwing van het budget niet meer realistisch is. Het lijkt ons een zinvolle opdracht om de nog aan te stellen portfoliomanager samen met de proceseigenaren van de bedrijfsvoeringsdomeinen een nieuwe begroting van de benodigde middelen te laten opstellen.

3.2.3 MODERNISERING VAN DE IV

Het klopt dat de Belastingdienst een aantal zeer oude informatiesystemen in gebruik heeft die mettertijd verbeterd of vervangen zullen moeten worden. Ook de Algemene Rekenkamer constateerde in 2014 dat het hier om een ‘ernstige onvolkomenheid’ ging. In 2016 werd dit bijgesteld naar een ‘onvolkomenheid’. Het is voor iedereen duidelijk dat er iets aan de legacy-problematiek van de Belastingdienst moet worden gedaan.

Wij komen tot de conclusie dat het programma Modernisering IV een veel grotere ambitie heeft dan dat hetgeen de financiële kaders nu toelaten. Er zal wellicht nieuwe financiering gevonden kunnen worden uit een reductie van de reguliere IV-onderhoudsinspanningen, maar daar is vooralsnog geen aanwijzing of onderbouwing voor gevonden. Modernisering IV heeft in een eerdere fase van de Quick Scan aangegeven dat het erg lastig is om de huidige onderhoudskosten en de mogelijke besparing op IV-onderhoud per applicatie te ramen. Wij achten het programma om deze reden dan ook niet erg realistisch. Dat betekent naar onze mening dat de ambities en de hoeveelheid uit te voeren werkzaamheden naar beneden moeten worden bijgesteld.

Dat zou kunnen door de norm voor herbouw van applicaties te verlagen, bijvoorbeeld van de huidige norm “technische waarde < 50” naar “technische waarde < 40”. Het aantal te elimineren of te migreren applicaties neemt daardoor af.

Maar het is ook denkbaar dat er een andere selectiestrategie wordt gevolgd, bijvoorbeeld door een meer op de risico’s rond het niet kunnen innen van belastinginkomsten gebaseerde aanpak te gaan hanteren. Door alleen applicaties aan te pakken waar zich nu of in de nabije toekomst aantoonbaar problemen voordoen (onverwachte uitval, storingen na onderhoud...) en te prioriteren via de verwachte negatieve impact op het kunnen innen van belastinginkomsten. De grootste kwetsbaarheden kunnen in onze ervaring ook worden opgeheven door niet nieuw te bouwen, maar door gericht kleine aanpassingen te doen en stap voor stap kleinere verbeteringen mee te nemen in de jaarlijkse onderhoudsreleases. Deze of andere risico-gerelateerde aanpakken worden ook toegepast bij andere organisaties met legacy. Het is een gegeven dat altijd een deel van de applicaties zeer oud en lastig te onderhouden zal blijven.

3.2.4 BOTTUM-UP PROCES VAN DE HERIJKING

Hoe had het proces nog beter kunnen verlopen?

In paragraaf 2.7 is een aantal suggesties gedaan die het proces van de herijking beter hadden kunnen laten verlopen. Een laatste suggestie in dit kader ziet op de aanpak van de gehele verandering, inclusief de herijking.

In ons rapport Rapportage Quick Scan fase 2, stelden we dat de LLBC’s nog vooral financieel zijn en nog geen uitgewerkte plannen voor realisatie en implementatie. Daarom kon niet goed worden bepaald in welke mate de plannen realiseerbaar zijn. We stelden dat de projectbesturing van de HIA-operatie als geheel en de projectbesturing op het procesniveau – in de vorm van de ketentafels – nog deels moet worden ingeregeld en geoperationaliseerd. We concludeerden dat de risico’s in de individuele LLBC’s worden vergroot door de omvang en het voorgenomen tempo van de HIA

operatie als geheel. We adviseerden daarom de HIA op een veel kleinere schaal door te zetten en duidelijker gefaseerd.

Alhoewel deze conclusies en aanbevelingen vooral gericht zijn op activiteiten die na de herijking zijn gestart, had een veel gefaseerde aanpak ook al bij de herijking gevolgd kunnen worden. Op dit moment wordt de aanpak van de problemen toch nog vooral als een grote operatie gezien en op die wijze gefinancierd. Wanneer reeds bij de start van de herijking was gewerkt met veel kortere (plan)cycli was er wellicht veel minder nadruk op de financiering gekomen en meer aandacht voor de benodigde veranderingen. Het starten met de kleinste activiteit die het meeste waarde toevoegt (Weighted Shortest Job First) is een wijze van prioriteren die wellicht ook hier had toegepast kunnen worden. In dit geval: start met het maken van een plan voor 1 of 2 processen, voer de voorgestelde verbeteringen hier uit, bewijs de aanpak, en schaal vervolgens op. Het maken van een plan voor 3 jaar is bovendien een enorme inspanning gebleken. Pas wanneer succesvolle veranderingen worden gezien, had een volgende tranche/fase gestart moeten en het aantal processen worden opgeschaald. We realiseren ons dat dit ook een grotere aanpassing van het financierings-regime betekent, waarbij ook meer onzekerheid voor de begroting ontstaat. Nader onderzoek naar de (on)mogelijkheden van een meer gefaseerde aanpak en financiering moet duidelijk maken of en op welke wijze dit kan worden geoperationaliseerd.

3.2.5 LLBC'S BOEKENONDERZOEK

Het ontbreken van de ketentafel Boekenonderzoek lijkt ons een probleem zodat de besturing op prioriteiten en functies kan plaatsvinden. Deze ketentafel zou moeten worden ingericht en van voldoende personele capaciteit voorzien. Ook zal de planning verder moeten worden aangescherpt.

De LLBC's zijn verder voldoende afgebakend en uitgewerkt om verder te gaan. Wij adviseren om de daadwerkelijke uitvoering van deze twee LLBC's te laten aansluiten bij de gefaseerde aanpak uit ons advies over fase 2.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 CONCLUSIES OVER HET GEHEEL VAN DE INVESTERINGSAGENDA

In deze paragraaf beantwoorden wij de onderzoeksvragen over het geheel van de Investeringsagenda:

1. *Of het totaal aan voorgenomen activiteiten voldoende oplevert om de doelstellingen in het voorgenomen ritme te realiseren;*

Zoals ook al inde Quick Scan fase 2 was aangegeven zullen de nu voorgenomen activiteiten samen niet de voor 2023 beoogde werkpakketreducties opleveren. De tot op heden ingediende 22 LLBC's leiden tot minder werkpakketreducties (972 fte) dan in de HLBC's waren voorzien (1632 fte) en er zijn minder LLBC's ingediend dan oorspronkelijk gepland.

2. *Of de planning realiseerbaar is;*

Niet alle onderdelen van de IA zullen in 2023 gerealiseerd zijn. Uit de analyse van de huidige LLBC's blijkt dat er vooralsnog significant minder wordt uitgegeven en bespaard dan medio 2017 begroot. Mogelijk moet de organisatie nog 'op gang komen', maar het lijkt waarschijnlijk dat de resultaten later worden opgeleverd dan gedacht.

3. *Of de kostenramingen deugdelijk zijn (lees: de financiële plaat);*

Voor de beoordeling van het bedrijfseconomisch perspectief en de doelmatigheid van de uitgaven is inzicht nodig in de totale kosten over de gehele looptijd. Wij hebben van IV-accent en D&A informatie ontvangen over de totale kosten uitgesplitst naar onderhoud, materiaal, EP en IH. Met de beschikbare informatie is echter geen gedetailleerde analyse te maken van de totale kosten. Hierdoor hebben we niet kunnen vaststellen of de uitgaven voor IV-accent en D&A realistisch zijn. In fase 1 concludeerden wij dat de begroting van IV-accent op basis van de functionele omvang ruim is opgezet en dat de begroting significant meer uren omvat (meer dan 2x) dan dat uit de berekening nodig blijkt.

Om dezelfde reden is het nu niet mogelijk om generieke kosten toe te rekenen aan de 6 primaire processen en daarmee inzicht te krijgen in de kosten per proces. Omdat deze kosten wel 73% uitmaken van de totale kosten van de procesverbeteringen, valt een groot deel van het budget buiten de verantwoordelijkheid van de ketenbesturing per proces.

4. *Of de projectbesturing, governance en risicobeheersing goed ingeregeld zijn;*

Er zijn voornemens om de projectbesturing, governance en risicobeheersing te verbeteren, maar deze zijn nu nog niet geoperationaliseerd. De besturing is nog niet goed ingeregeld.

5. *Of de beoogde IV-architectuur realiseerbaar is.*

Er is een groot risico dat de IV-architectuur die is verbonden aan de HIA-projecten niet tijdig realiseerbaar is omdat architectuur onvoldoende meespeelt in de besluitvorming en omdat de ingewikkeldheid niet goed kan worden beheerst.

4.2 CONCLUSIES OVER VERANDERGEBIED 4

De plannen zoals die verwoord zijn in VG4 zijn randvoorwaardelijk voor de belastingdienst om meer in control te komen, daarbij heeft in control komen op de Investeringsagenda hoge prioriteit. In een vervolgfase vergt het nader concretiseren en meetbaar maken van de doelstellingen en daar de regie en coördinatie op voeren, de aandacht.

Ook zien we de volgorde van de verschillende programma's binnen VG4 als een aandachtspunt. Het lijkt ons van belang 'harde' en 'zachte' interventies met elkaar in pas te laten lopen. Structurele maatregelen sorteren meer effect als die in vruchtbare aarde vallen.

Tot slot is de aard van VG4 wezenlijk anders dan de overige projecten en programma's van de IA. Het is meer een lijnprogramma waarin continue leren en verbeteren centraal staat. Het is dan ook de vraag hoe zich dit tot de governance van de IA verhoudt.

4.3 CONCLUSIES OVER MODERNISERING IV

Wij komen tot de conclusie dat het programma Modernisering IV een veel grotere ambitie heeft dan dat hetgeen de financiële kaders nu toelaten. Er zal wellicht nieuwe financiering gevonden kunnen worden uit een reductie van de reguliere IV-onderhoudsinspanningen, maar daar is vooralsnog geen aanwijzing of onderbouwing voor gevonden. Wij achten het programma om deze reden dan ook niet erg realistisch. Die beoordeling is ook ingegeven door het feit dat de gekozen strategie van het geheel opnieuw bouwen van verouderde applicaties risicovol is - veel van dergelijke herbouwprojecten lopen uit omdat de werking niet goed is gedocumenteerd – en dat niet duidelijk is onderzocht welke risico's de belastinginning nu precies loopt als oude applicaties toch langer in gebruik blijven, eventueel na verbetering van enkele kwetsbare punten.

4.4 CONCLUSIES OVER HET BOTUM-UP PROCES VAN DE HIA

Voor het herijken van de investeringsagenda is de gevolgde strategie een goede keuze geweest. Met het maken van de herijkte agenda is echter ook weer een grote verandering gestart – de lijn is in de lead - die toch vraagt om een stevige programmatische aanpak. Die programmatische aanpak kent naast aandacht voor decentraal eigenaarschap ook een aantal belangrijke centrale programmataken. Het onvoldoende invullen van een programmatische aanpak na juli 2017 levert risico's voor centrale taken als bewaking van integraliteit, sturing, communicatie en stakeholdermanagement. De invulling van centrale programmataken lijkt, zeker na afronding van de herijking en start van de realisatie, onvoldoende stevig ingevuld.

4.5 CONCLUSIES OVER DE 2 LLBC'S VAN BOEKENONDERZOEK

Wij adviseren om de twee ingediende LLBC's van Boekenonderzoek in principe te honoreren, met aandacht voor de beheersing van de risico's, maar te wachten op een definitief besluit over fase 2 over welke LLBC's nu worden opgepakt.

4.6 AANBEVELINGEN

Aanbevelingen Investeringsagenda als geheel

- De aanbevelingen uit fase 2 blijven onverkort van toepassing. Dat wil zeggen dat wij adviseren om de HIA inspanning op één van de zes procesgebieden te richten, de (keten)besturing eerst op kleinere schaal in te richten, en dan als is aangetoond dat het geselecteerde proces werkt (dat baten worden gerealiseerd) en de besturing en verantwoording op beperkte schaal adequaat is ingericht, dakpansgewijs de volgende processen op te starten.
- Pas de sturing van de HIA aan door een sterke programmadirecteur aan te stellen boven de ketendirecteuren en de IV-organisatie met autoriteit en doorzettingsmacht om samenhang af te dwingen tussen de plannen voor procesverbetering, generieke voorzieningen en de modernisering IV binnen het domein van de HIA-procesgebieden. Met als opdracht om de sturing op de ontwikkeling van de nieuwe processen en ICT te verzorgen. De lijndirecteuren blijven, zoals nu ook is gedacht, eindverantwoordelijk voor de inbreng van expertise bij de ontwikkeling van de processen, maar vooral ook voor de implementatie van de nieuwe processen in de onderdelen in het land en de daarmee samenhangende realisatie van de baten.
- De toekenning van HIA-budgetten voor zowel de procesverbetering, als de generieke voorzieningen en modernisering te beleggen bij de bovengenoemde programmadirecteur zodat op het niveau van de processen de kosten en baten aangestuurd en bewaakt kunnen worden.
- De monitoring van de integrale kosten en baten vorm te geven per proces. Maak ook onderscheid tussen de enerzijds de bedrijfseconomische en anderzijds de boekhoudkundige voortgangsrapportage over de HIA. De bedrijfseconomische rapportage geeft per proces inzicht in de totale kosten en de relatie met resultaten (baten), activiteiten en contracten met leveranciers. De boekhoudkundige rapportage geeft inzicht in de nog beschikbare middelen en de verplichte en reeds uitgegeven middelen.
- De IV-architecturen verder uit te werken, te ontkoppelen per proces en de IV-architectuuraspecten mee te nemen in de besluiten rond besturing van de HIA.
- De overige LLBC's voor de processen uit te werken en te voorzien van de daarmee samenhangende IV-inspanningen en kosten.
- Breng op korte termijn de capaciteit van IV-Accent in overeenstemming met de behoefte vanuit de LLBC's.
- Voor het vereenvoudigen van de complexiteit van de financiële plaat adviseren wij om activiteiten die zelfstandig aangestuurd worden uit de financiële plaat te halen. Denk hierbij

aan de posten zoals Switch, Voortgang, Instroom personeel (exclusief D&A, IV-accent, IO), sturing, verantwoording effectmeting en programmabeheersing.

- Maak onderscheid tussen de bedrijfseconomische en boekhoudkundige voortgangsrapportage over de HIA. De bedrijfseconomische rapportage geeft per proces inzicht in de totale kosten en de relatie met resultaten (baten), activiteiten en contracten met leveranciers. De boekhoudkundige rapportage geeft inzicht in beschikbare middelen en uitgegeven middelen.

Aanbevelingen IV-architectuur

Om het risico op het niet realiseren van de IV-architectuur die is verbonden aan de HIA-projecten en van de architectuur op proces- en projectniveau te verkleinen stellen wij de volgende maatregelen voor:

1. *Architectuur als proces*

- a. Beperk in eerste instantie de risico's door het aantal procesgebieden en projecten dat in de HIA als geheel tegelijkertijd wordt aangepakt te beperken. Beperk en prioriteer de doelen binnen deze procesgebieden. Hiermee wordt de coördinati last verminderd en transparante besluitvorming gefaciliteerd, ook vanuit architectuurperspectief.
- b. Versterk de formele sturing op architectuur, in de vorm van inbedding van de architectuuraspecten in de integrale besluitvorming in ketentafels en portfolioboards.

2. *Architectuur als ontwerp*

- a. Begin zodanig dat direct zowel waarde voor de business wordt toegevoegd en IT risico's worden verminderd en kansen worden geschapen. Een belastingmiddel of een onderdeel daarvan lijkt het meest aan deze criteria te voldoen.
- b. Biedt de projecten die wel worden uitgevoerd een meerjarenperspectief voor bemensing met het oog op het opdoen, verrijken en behouden van de kennis die nodig is om de complexiteit van het geheel te doorgronden en vanuit de inhoud effectief te worden.
- c. Zorg vóór de start van een project en voor elke volgende mijlpaal voor inzicht in haalbaarheid van de oplossing.

Ons advies uit fase 2 dat met de uitvoering van één HIA-proces wordt begonnen, hoeft niet te betekenen dat de overige ketentafels volledig stilvallen. Het blijft zo dat er plan- en besluitvorming moet worden voorbereid over de dakpansgewijze voortgang in het verdere verloop. Dit laatste zal dan met name plaatsvinden op het tactisch-strategische niveau van besluitvorming waar ook capaciteitsplanning plaats vindt. Dat betekent dat de ketentafels zich kunne gaan bezighouden met voorbereidende werkzaamheden in de lijn van onze adviezen. We doen enkele suggesties:

- Breng ketentafels en gerelateerde architectuurdomeinen in lijn met de nieuwe TOP-structuur.
- Ontwerp het beslisbaar maken van keuzes op basis van geïntegreerde inhoudelijke, financiële en resource-informatie.

- Selecteer doelen voor de ketentafel en prioriteer over voortbrengingsstromen (HIA, M-IV, enz.) heen.
- Bedenk een geïntegreerde backlog voor de ketentafel.
- Doe een voorstel over geïntegreerd capaciteitsbeslag, dat ingebracht kan worden in het tactisch-strategisch portfolio-overleg (niveau2, capaciteitsplanning)
- Denk na over de samenstelling van een vast voortbrengingsteam van de ketentafel en de rolverdeling daarbinnen.

Aanbevelingen Verandergebied 4

Aanbevelingen over het geheel van verandergebied 4

Wij bevelen aan om onderscheid te maken tussen enerzijds activiteiten die echt betrekking hebben op versterking en verbetering van de lijn en anderzijds de meer projectmatige activiteiten die zijn gericht op realisatie van bepaalde producten. De laatste soort activiteiten passen goed bij de overige onderdelen van de HIA. Dan kan ook gekeken worden naar een optimale afbakening tussen de verantwoordelijkheden van de pDG (verantwoordelijk voor de HIA), en C&F voor de verschillende onderdelen van VG4.

Aanbevelingen Kubus de Jong

De kubus de Jong is afhankelijk van het gefragmenteerde landschap van bedrijfsvoeringsapplicaties. Dat maakt de vulling en het gebruik erg arbeidsintensief. Hier wreekt zich het gefragmenteerde landschap van bedrijfsvoeringssystemen. Daarmee bestaat het risico dat de Kubus de Jong niet of nauwelijks gebruikt zal gaan worden of alleen voor de externe verantwoording, maar niet voor de interne bedrijfsvoering, control en financiën, een minder doelmatige situatie.

Aanbevelingen SSO's

Een logische vervolgstap, na vaststelling van de contourennota, is explicitering van doelstellingen en het opstellen van een routekaart om daartoe te komen. Nadere concretisering van doelstellingen zal ook helpen bij het monitoren van de voortgang, intern en extern.

De huidige begrotingen zijn grofweg gebaseerd op de huidige formatie, met een klein deel aanvullende ondersteuning. Het opstellen van een (meerjaren)begroting in meer detail is een logische vervolgstap, zodat de (financiële) sturing ook invulling kan gaan krijgen.

Het verandertraject vraagt aandacht waarbij het gaat om plaatsing van medewerkers maar ook om de invulling van de nieuwe dienstverleningsrelatie (tussen SSO en afnemers). In z'n algemeenheid bestaat het risico dat organisatieonderdelen werkzaamheden en werkwijzen onvoldoende overdragen en aanpassen, en deze deels ook zelf blijven doen.

De kwaliteit van dienstverlening hangt samen met de IV. Voorlopig uitgangspunt van SSO-F&MI is de huidige inrichting van het SAP-landschap, maar ontwikkelingen hieromtrent zijn belangrijk. Van

belang is ook de integraliteit van het IV landschap (in plaats van huidige lokale aangeschafte en/of ontwikkelde applicaties).

Aanbevelingen bedrijfsvoeringssystemen

Effectueer de regievoering zowel qua project als inhoud op de vervanging van de bedrijfsvoeringssystemen.

Het lijkt ons zinvol om de nog aan te stellen portfoliomanager samen met de proceseigenaren van de bedrijfsvoeringsdomeinen een nieuwe inschatting van de benodigde middelen te laten opstellen.

Aanbevelingen Modernisering IV

Neem de projecten die noodzakelijkerwijs uitgevoerd moeten worden voor de HIA daadwerkelijk op in het HIA-programma. Het programma Modernisering kan wel de Belasting-brede coördinatie van de modernisering blijven doen, maar de prioriteiten van de projecten binnen het HIA-domein moet door het HIA-programmamanagement worden gedaan, totdat de concernbesturing op orde is.

Bezie de strategie van Modernisering voor de aanpak van het legacy probleem. Hou rekening met het daadwerkelijk beschikbare budget en ga uit van een benadering die rekening houdt met de risico's ten aanzien van het kunnen innen van belastingen en accepteer dat een deel van de oude applicaties operationeel blijft.

Aanbevelingen bottom-up aanpak herijking

Voor volgende herijkingen adviseren wij het volgende

- Zorg voor voldoende programmatische borging bij veranderingen van deze complexiteit en omvang, waardoor opeenvolgende fasen beter aansluiten.
- Los van de aanpak, had de scope van de herijking van de primaire processen zich wellicht beter beperkt tot bijvoorbeeld 1 of 2 primaire processen. Dit had waarschijnlijk sneller tot resultaten geleid en/of sneller in de (on)mogelijkheden van vrijgave van middelen.
- Verken hoe, en op welk moment met de voorbereiding van de nog niet herijkte processen kan worden gestart, opdat deze niet als een groot en complex geheel worden benaderd.

Aanbevelingen LLBC's Boekenonderzoek

Wij adviseren om de twee ingediende LLBC's van Boekenonderzoek in principe te honoreren, met aandacht voor de beheersing van de risico's. Wij adviseren om de daadwerkelijke uitvoering van deze twee LLBC's te laten aansluiten bij de gefaseerde aanpak uit ons advies over fase 2.

BIJLAGE 1: DE 7-SUCCEFACTOREN

1. Doel en Scope: is het doel concreet geformuleerd en is het doel aantrekkelijk genoeg om de investering te realiseren?
a. De probleemstelling is helder beschreven en het is aannemelijk dat de resultaten van het project bijdragen aan het oplossen van het probleem. b. De resultaten en de outcome van het project zijn SMART¹³ beschreven. c. Er is een aannemelijke en door een derde geverifieerde businesscase.
2. Organisatie en Governance: is sturing en inbedding van het project adequaat en wordt dit onderschreven door belanghebbenden
a. De opdrachtgever heeft het mandaat om de uitvoering van het project daadwerkelijk te sturen en de resultaten te implementeren. b. De rolverdeling binnen en buiten het project is logisch en afgestemd met de stakeholders c. Het project omvat zowel realisatie als implementatie in de 'lijn'
3. Programmamanagement
a. De projectleider heeft een bewezen en passend trackrecord b. Er is een deugdelijk en compleet plan, inclusief beschrijving van de deliverables, passende ontwikkelmethodiek en een bewezen implementatieaanpak c. De afhankelijkheid van de voortgang van andere projecten is geborgd
4. Samenwerking: is er een goed projectteam samengesteld? Zijn de voornaamste leveranciers betrokken?
a. Het projectteam is compleet bememd tenminste de helft van de teamleden heeft ervaring met de technologie en met het businessdomein. b. De inzet en planning van de interne en externe toeleveranciers zijn bepaald en overeengekomen c. Gebruikers en beheerders zijn actief en met voldoende mandaat betrokken
5. Architectuur/haalbaarheid: is het project technisch haalbaar? Zowel qua techniek als opzet als randvoorwaarden?
a. Is duidelijk gemaakt waarom gekozen is voor de gepresenteerde oplossing en niet voor andere alternatieven? b. Wordt gebruik gemaakt van bewezen techniek? c. Wordt er onder architectuur gewerkt?
6. Planning en begroting: is er een redelijke planning en begroting met een post onvoorzien, opgesteld door een ervaren uitvoerder?
a. Planning en begroting kennen een logische fasering, afgestemd op het te realiseren projectresultaat en de complexiteit daarvan. b. In de begroting zijn alle relevante activiteiten geadresseerd en realistisch gecalculeerd, inclusief een passende post onvoorzien.

¹³ SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Resultaatgericht, Tijdsgebonden

- c. Voor zover aannames bij planning als begroting worden gemaakt zijn deze aannames realistisch, geëxpliciteerd en consequent toegepast.

7. Borging baten en organisatie: is benefit management en organisatieverandering belegd, beschreven en haalbaar?

- d. In de businesscase zijn de te realiseren baten (kwal+kwat) geconcretiseerd.
- e. Afspraken over waar wanneer door wie welk deel van de baten wordt gerealiseerd zijn afgestemd en vastgelegd.
- f. Er is een deugdelijk en actueel overzicht van alle risico's en de risico's worden actief gemanaged.