



Auditdienst Rijk

Inlichtingen

T

@minfin.nl

Kenmerk:

ADR/2016/91M

Datum

26 januari 2016

Auteur

Bijlagen:

Aan

Aan: Leden Auditcommissie Financiën
Via: secretaris AC

memo

Reactie ADR op TOM

1. Inleiding

Wij zijn gevraagd een reactie te geven bij de notitie Toekomstbestendig OrderingsModel (TOM), zoals dat door de Belastingdienst aan de leden van het Auditcommissie (AC) is verstrekt ter behandeling op 4 februari a.s.

Onze reactie is gevormd vanuit onze opdracht van de DG Belastingdienst tot het doen van onderzoek naar de Investeringsagenda, in het bijzonder het onderzoek naar "Governance en planvorming Investeringsagenda". Wij hebben geen aanvullend onderzoek verricht. Voorts is onze reactie opgesteld vanuit onze perceptie op aard en doel van het TOM in het kader van de Investeringsagenda en de voorgenomen modernisering van het IV-landschap. Om die reden gaan wij eerst in op die kaderstelling (2) en komen daarna met een aantal aandachtspunten inzake het ontwikkelde TOM en de verdere doorontwikkeling daarvan (3).

2. Kaderstelling aard en functie van een TOM

Rond juni 2015 is de Raad van Bestuur van de Belastingdienst tot de conclusie gekomen dat het voor de beoogde fundamentele herinrichting (ook wel aangeduid als paradigmashift) van het fiscaal domein (Belastingen en Toeslagen) nodig is om de toekomstige structuur van het fiscaal domein (organisatie, processen, cultuur, systemen) opnieuw vorm te geven. In de organisatiekunde/informatica wordt een dergelijk toekomstbeeld wel aangeduid als doelarchitectuur, blueprint of "Target Operating Model" (TOM). De term "TOM" is dus een bekende Engelstalige term uit internationale literatuur en praktijk, door de Belastingdienst is dit vertaald als "Toekomstbestendig Orderingsmodel".

Inhoudelijk gezien lichten we het volgende kort toe op het TOM.

De huidige opzet van de Belastingdienst (fiscaal domein) is vooral een middelgerichte organisatie, waarin wetten en belastingmiddelen bepalend zijn geweest voor de huidige middelgerichte -silogewijze- inrichting van zowel processen als systemen. De Belastingdienst wil toegroeien naar een werkwijze ("operating model") waarin burgers en bedrijven centraal staan. Om die reden is de ontwikkeling van het TOM in aanvang het meest direct gekoppeld aan verandergebied 1 "Interactie met burgers en bedrijven".

Andere fundamentele wijzigingen bevinden zich op het vlak van gegevensmanagement (gegevens staan centraal en niet langer de middelgeoriënteerde processen en functies) en het van daaruit met behulp van data-analyse (verandergebied 3) verder ontwikkelen van informatiegericht toezicht en inning (verandergebied 2).

Wij achten een TOM in de betekenis van een overkoepelend, richtinggevend kader of doelarchitectuur een basisvoorwaarde om te komen tot een fundamentele herinrichting van de Belastingdienst teneinde de doelstellingen van de Investeringsagenda te kunnen behalen. Eerder hebben wij aangegeven dat het TOM in de gekozen voortschrijdende 3M/3Q/3Y-plansystematiek voldoende tijdig op voldoende detailniveau beschikbaar moet zijn om de beoogde samenhangende sturing op resultaten vorm te geven.

3. Aandachtspunten ontwikkelde TOM en de doorontwikkeling

Onze aandachtspunten met betrekking tot de nu ontwikkelde versie van het TOM en de komende doorontwikkeling daarvan raken vooral de integraliteit van het TOM. De nu ontwikkelde versie van het TOM is, volgens verkregen toelichting vanuit de Belastingdienst, voldoende breed en in voldoende detail neergezet om een doelarchitectuur te verkrijgen op het niveau van hoofdprocesindeling en de organisatiestructuur. Deze organisatiestructuur moest als eerste stap scherp genoeg zijn uitgewerkt teneinde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (TBV's) van de onderkende gebieden in het TOM¹ concreet genoeg te kunnen duiden om managementbenoemingen te gaan doen en te benoemen managers concreet opdracht te gaan geven tot het ontwikkelen van instel- en inrichtingsplannen.

In het TOM is terecht benoemd dat veel zaken met ingang van 2016 nadere uitwerking behoeven, zoals de uitvoering van de operationele processen, de governance van data en systemen, de nieuw op te zetten managementinformatie structuur volgens de lijnen van de De Jong en het ontwerpen van de doelenhierarchy. Gekozen is voor het, vanaf januari 2016, in meer detail uitwerken van de diverse bedrijfsonderdelen (zowel segmenten als overkoepelende organisatieonderdelen) en het beproeven, door middel van pilots, van de werking van het TOM. Daarna kan worden besloten tot -stapsgewijze- inrichting en besturing van de organisatie volgens het TOM. Aangegeven is dat *"ten aanzien van die meerjarig te onderkennen stappen moet in ieder geval worden gedacht aan het aanwijzen van end-to-end verantwoordelijken, het doorontwikkelen van de besturing (doelenhierarchy en intersecties), het doorontwikkelen van de organisatie inrichting en het doorontwikkelen van toezicht en interactie (en de interactie-backoffice). Dit volledige proces van inrichting volgens de TOM zal naar verwachting een periode van meer dan 3 jaar in beslag nemen."*

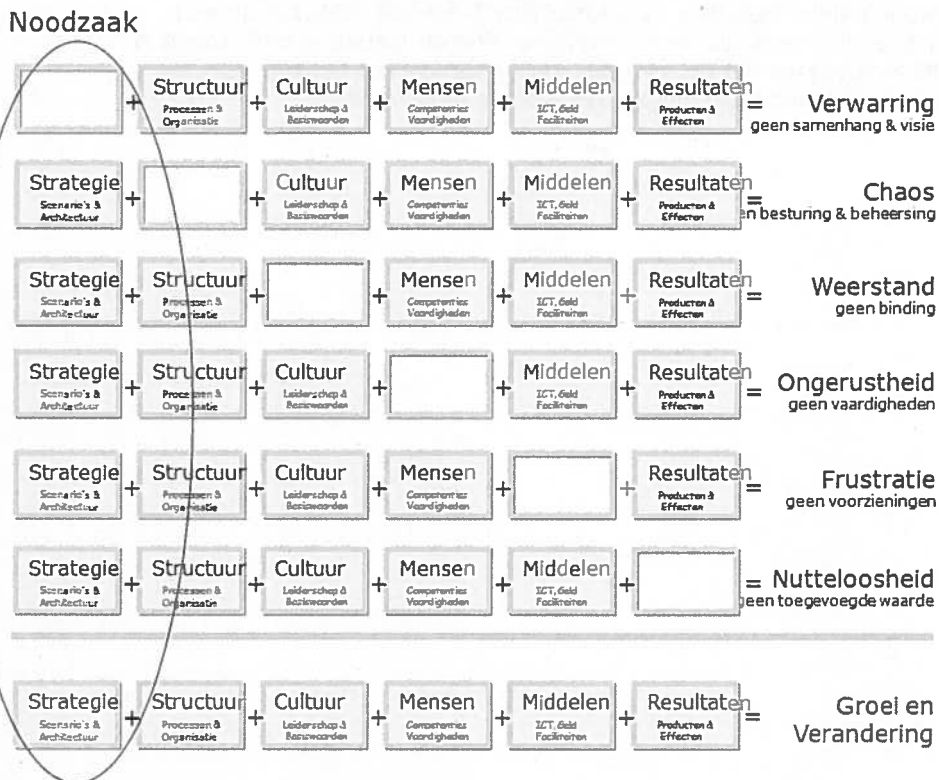
Ten aanzien van deze doorontwikkeling zien wij de volgende aandachtspunten:

- *TOM als stuurinstrument van verandertrajecten (lopend, op te starten)*
Wij zien op dit moment dat de Belastingdienst (fiscaal domein) qua proces op verschillende gebieden goede stappen zet om de integraliteit in governance op basis van de hoofdlijn van het TOM verder vorm te kunnen geven. Besturingstechnisch vormen de inrichting van de Programboard Implementatie Primaire Processen (PIPP, voor het gehele fiscale domein) en de voorliggende eerste besluitvorming over (het proces van) de noodzakelijke herschikking van de geïnventariseerde groslijst projecten (> 400) goede stappen om te kunnen komen tot de beoogde ontwikkeling van integrale besturing conform het TOM. De verwachting is uitgesproken dat uiterlijk binnen 3 maanden bekend is of en hoe bestaande projecten doorgaan in relatie tot het TOM. De relatie met meerdere bestaande governancestructuren (zoals een programboard Inning) moet nog nader worden ingevuld teneinde het risico van dubbele sturing danwel witte vlekken in besturing te beheersen. Het PIPP heeft recent aan PMO een opdracht verstrekt tot het in kaart brengen van governancestructuren.

¹ Gebieden zijn respectievelijk de doelgroepsegmentering (horizontaal) en de overkoepelende functies (vertikaal, onder te verdelen naar ondersteunende primair proces functies en centrale functies als bedrijfsvoering en IV).

- *Scope van het TOM verdient verbreding en verdieping*
 In praktijk en literatuur zijn meerdere modellen in omloop om de integraliteit van een doelarchitectuur te kunnen duiden. In de planvorming rondom de "overkoepelende randvoorwaardelijke opdrachten" zien wij meerdere initiatieven tot verdieping. In de nabije toekomst zullen wij deze initiatieven volgen. Op dit moment kunnen wij nog onvoldoende doorzien hoe volgens een methodische aanpak de integraliteit van de doorontwikkeling geborgd gaat worden. Ter illustratie: in de communicatie met Belastingdienst gebruiken wij het volgende model (Bron: T. Knoster, TASH Conference Washington D.C., 1991) om de aspecten van het TOM beter te kunnen duiden:

Bouwstenen



- *Huidige versie van het TOM vraagt nader ontwerp en uitwerking datagedreven basisarchitectuur voor modernisering IV-landschap*
 Het voornemen bestaat om, binnen de kaders van het overall TOM, ten behoeve van de modernisering IV-landschap een verdieping aan te brengen voor het IV-landschap. Zoals hiervoor onder 2 aangegeven, bestaat het huidige IV-landschap overwegend uit middelgerichte transactiesystemen (de "silo's") waarbij -noodgedwongen- de transactiedata uit de vele legacysystemen met een specifieke technologie wordt verzameld ten behoeve van de toepassing van innovatieve functionaliteiten vanuit de verandergebieden 1 tot en met 4. De beschreven paradigmashift naar datagedreven transactieverwerking vereist een fundamenteel andere benadering van applicaties: centrale datacollectie, -archivering en -ontsluiting vormt de ruggegraat van de beoogde nieuwe architectuur. De basisarchitectuur voor deze paradigmashift moet nog ontworpen worden en moet explicieter worden benoemd in de plannen.

- *Keuze generieke versus specifieke voorzieningen vergt nog nadere uitwerking*
De logische structuurkeuze in het TOM voor de hoofdstructuur van doelgroepsegmentering (horizontale end-to-end verantwoordelijkheid voor klantprocessen) en de overkoepelende functies (verticaal, onder te verdelen naar ondersteunende primair proces functies en centrale functies als bedrijfsvoering en IV) brengt een structuur met zich mee met vraagstukken op het gebied van de raakvlakken tussen verticale en horizontale functies:
 - segmenten met ondersteunende functies binnen het fiscaal domein;
 - segmenten en ondersteunende functies met centrale functies die ook voor Douane en FIOD werkzaam zijn.

Bepaald moet worden op welke gebieden de segmenten autonomie hebben: waar moet gebruik gemaakt worden van generieke voorzieningen en waar zijn redundante gelijksoortige voorzieningen toegestaan. Daarnaast is de verantwoordelijkheidsstelling ('accountability') voor die raakvlakken een belangrijk punt voor de verdere uitwerking. Wat dit laatste betreft, wordt in het TOM aangegeven dat de -nieuwe- mechanismen van het zogenoemde 'intersection management' in Q1 2016 worden uitgewerkt.
