

1 Leerzaam proces en meer inzicht

De eerste onderzoeksvraag luidt:

- hoe is het proces van totstandkoming van de notitie 'Uitkomsten portfolioproces' verlopen?
- welke 'checks and balances' zijn aanwezig geweest en hoe is omgegaan met bevindingen?

1.1 Geen consequente peildatum bij rapportage portfolioproces

De notitie 'Uitkomsten portfolioproces' is een resultaat van het proces van inventarisatie van vraag en aanbod van IV-capaciteit binnen de Belastingdienst. Een portfolioproces is een dynamisch proces dat continue doorloopt. De Belastingdienst wil elk kwartaal het portfolio inclusief de match vraag-aanbod gaan actualiseren. Voor het adequaat kunnen rapporteren over de match tussen vraag en aanbod op enig moment, is het hanteren van een peildatum gewenst. De Belastingdienst heeft op 7 december 2018 finaal besloten over het portfolio voor 2019. Deze datum zou een logische peildatum zijn voor de rapportage.

In de conceptversies van de notitie 'Uitkomsten portfolioproces' en in de communicatie naar de stakeholders is deze peildatum niet consequent gehanteerd. Hierdoor is het lastig om aansluitingen te maken. Ook in de totstandkoming van de notitie 'Uitkomsten portfolioproces' zelf speelde dit probleem van verschillende peildata. De conceptnotitie kende diverse aantallen IV-dagen die deels onderling niet aansloten en deels niet aansloten met andere bronnen. Wij hebben ervoor gekozen om te rapporteren naar de stand van zaken op de datum 7 december 2018, waarbij wij de besluiten van de portfolioraad van 7 december 2018 hebben meegenomen. Ons advies is om voortaan de gekozen peildatum consequent te hanteren voor verantwoording en rapportages over het portfolioproces.

1.2 Veel geleerd met doorlopen proces, verdere groei nodig

De totstandkoming van het portfolioproces in 2018 staat op hoofdlijnen in de bijlage van de notitie 'Uitkomsten portfolioproces' beschreven. De geïnterviewden hebben aangegeven het proces als leerzaam te hebben ervaren en vinden dat business en IV nader tot elkaar zijn gekomen.

Wij vinden onderstaande punten kenmerkend voor het doorlopen proces:

- Het proces staat onder regie van de directie IV & Databeheersing (IV&D), waaronder concernportfoliomanagement is gepositioneerd;
- De 'business is meer in the lead', de ketens hebben de verantwoordelijkheid voor de vraagkant en IV voor de aanbodkant. Het is de eerste keer dat voor alle ketens op deze wijze het portfolioproces is doorlopen. Daarvoor werd het portfolio voornamelijk vanuit het aanbod IV opgesteld;
- De ketensturing is na de start ultimo 2017 in de loop van 2018 in de volle breedte geïntroduceerd. De volwassenheid per keten verschilt, hetgeen zijn invloed heeft op hoe elke keten het portfoliomanagement vormgeeft. Bij de ene keten was bij het opstellen van de vraag ondersteuning vanuit IV&D van belang, terwijl een andere keten het portfolio vrij snel kon opleveren. Het niet-uniform opereren van de ketens ten aanzien van het portfolio is mede een oorzaak dat de initiële vraag niet uniform vastgelegd is (zie 2.4);
- De kaders die de ketens hebben meegekregen zijn deels tijdens het portfolioproces (verder) ontwikkeld;
- C&F heeft aangegeven dat het proces erg iteratief is ingestoken, dat te laat is gestart met het organiseren van het proces om te kunnen aansluiten op de jaarplancycclus van de Belastingdienst en dat het inzichtelijk maken van het aanbod de nodige bijsturingen door C&F heeft geleverd;

- Per keten is de vraag in beeld gebracht en geconfronteerd met het aanbod vanuit IV voor die keten. Knelpunten zijn daarna in werkconferenties besproken op niveau Directieteam Belastingdienst, waarna vraagpunten zijn uitgezocht en waar nodig bijgesteld. Finale besluitvorming over de prioritering heeft plaatsgevonden in de portfolioraad van 7 december 2018;
- Het informeren en betrekken van en inzicht geven aan de opdrachtgevers van de knelpunten en keuzemogelijkheden kan beter. De hoofddirectie FEZ wenst ook eerder inzicht in het portfolioproces en in de resultaten;
- Het nog niet op orde zijn van de managementinformatie binnen de Belastingdienst speelt ook bij dit portfolioproces, waardoor de gewenste informatie niet altijd a tempo beschikbaar is en er extra inspanning nodig is om de informatie op te leveren. Voorbeeld: een keten geeft aan dat ze voor een portfolio-item twee schattingen heeft ontvangen met een omvang die ver uit elkaar liggen. De keten is niet in staat te bepalen welke het meest reëel is;
- Het nog niet op orde zijn van concernbreed risicomanagement en risicomanagement per keten spelen ook bij dit portfolioproces, waardoor de kans aanwezig is dat niet alle risico's in beeld zijn en/of niet de gewenste beheersmaatregelen getroffen zijn.

1.3 Inzicht in het portfolio en het portfolioproces toegenomen

Alle geïnterviewden geven aan dat het goed is dat de Belastingdienst dit portfolioproces heeft doorlopen, wij onderschrijven dit. Het inzicht in zowel het portfolio van de gehele Belastingdienst als in het portfolioproces zelf is toegenomen. Ook zijn de vele raakvlakken tussen ketens voldoende inzichtelijk gemaakt. Hierdoor is de Belastingdienst beter in staat om op portfolio-niveau doorlopend afwegingen te maken en de gevolgen van te maken keuzes inzichtelijk te hebben. De geïnterviewden geven aan dat het van belang is om het proces voort te zetten en door te ontwikkelen (o.a. monitoring- en bijsturingprocessen). Wij adviseren dit ook, zie 5.1. De Belastingdienst is al bezig met deze doorontwikkeling.

1.4 Initiële vraag niet uniform vastgelegd

Door FZ en FEZ is gevraagd om inzicht in welke onderdelen er in de prioritering zijn afgevallen van de initiële vraag om tot de geprioriteerde portfolio te komen. Het is voor deze stakeholders handig hier inzicht in te verkrijgen, het vergroot het inzicht in de stapelingsproblematiek (zie ook 5.2). De Belastingdienst kan de initiële vraag niet goed weergeven door verschillende oorzaken:

- Sommige ketens hebben de afgevallen (laag geprioriteerde) vraag niet in het portfolio opgenomen, terwijl dat wel de bedoeling is, maar dan als niet-inpasbaar.
- De vraag naar IV van één van de afdelingen is pas in een later stadium opgenomen.

1.5 Meerdere checks and balances aanwezig

IV & Databeheersing (IV&D)

IV&D heeft ter vergroting van de eenduidigheid en uniformiteit van de ketenportfolio's een aantal kaders meegegeven aan de ketens. Een van de kaders vanuit IV&D is het prioriteringskader zoals in de notitie 'Uitkomsten portfolioproces' genoemd. Tijdens werkconferenties hebben de ketens presentaties gegeven over de gehanteerde prioritering en de op dat moment bekende ketenportfolio met onderliggende risico's. Door kritische discussies, nadere analyses en afstemmingen zijn de ketenportfolio's en de raakvlakken verder aangescherpt.

De Belastingdienst is voornemens om de doorontwikkeling van het proces- en IV-landschap de komende jaren 'onder architectuur' te laten plaatsvinden. Dat is van belang gezien:

- a. de noodzaak om complexe delen van het IV-landschap te vernieuwen;

- b. de afhankelijkheden die daarbij bestaan tussen domeinen;
- c. de schaarste in de portfolioruimte.

Alle ketens hebben de opdracht gekregen om hiertoe in eerste instantie eind 2018 en bijgesteld tot voor de zomer 2019 de domeinarchitecturen te actualiseren. Voor een groot aantal ketens ligt er al een door de concernarchitectuurboard goedgekeurde domeinarchitectuur. Na vaststelling hiervan door het Directieteam Belastingdienst zijn de architecten in staat om te toetsen of de portfolio's in lijn zijn met de domeinarchitecturen.

IV&D wil in 2019 architectuurcontrol als kader hanteren en integreren in het bredere besluitvormingsproces over projecten en budgetvrijgave, teneinde te borgen dat projectvoorstellen zonder goedgekeurde architectuur niet in uitvoering worden genomen (tenzij daartoe expliciet bestuurlijk is besloten).

De kaders van IV&D zijn deels tijdens het proces aangescherpt op basis van bevindingen en opmerkingen en vormen daarmee een bijgestelde basis voor het volgende portfolioproces.

Control en Financiën (C&F)

C&F is vanaf het begin van het portfolioproces betrokken bij zowel de vraagkant als de aanbodkant. C&F heeft een aantal keren tussentijdse bevindingen gerapporteerd. Bevindingen hebben geleid tot nadere analyses en acties bij de ketens en IV. C&F heeft per keten appreciaties opgesteld bij (een deel van) de stukken die op de werkconferenties aan de orde zijn gekomen. Deze appreciaties hebben in de meeste gevallen tot enige aanpassingen geleid.

C&F heeft voor beheer en onderhoud per keten de delta tussen de raming voor 2019 en de realisatiegegevens 2018 onderzocht en heeft een aantal ketens een analyse laten uitvoeren op de sterk gestegen of gedaalde post beheer en onderhoud. Deze analyses hebben tot bijstellingen geleid.

C&F heeft een appreciatie (control-notitie) opgesteld bij de notitie 'Stapeling' waarbij met name de proceskant is belicht. De betrokkenheid van C&F is door geïnterviewden als nuttig ervaren.

Hoofddirectie Financieel Economische Zaken (FEZ)

FEZ wil voor haar beoordeling van de notities 'Uitkomsten portfolioproces' en 'Stapeling' gebruik gaan maken van de 1^e lijnscontrole van de Belastingdienst en de appreciatie van C&F. FEZ was als deelnemer aanwezig bij de werkconferenties. FEZ heeft commentaar gegeven op een conceptnotitie 'Stapeling'.

Directoraat-generaal Fiscale Zaken (FZ)

FZ heeft een wetgevingskalender opgesteld voor de directie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (UHB) van de Belastingdienst. FZ heeft bijlage 8 (uitvoeringstoetsoverzicht) van de notitie 'Uitkomsten portfolioproces' beoordeeld op volledigheid en juistheid. Deze input van FZ is meegenomen in het vervolgtraject. Ook FZ was als deelnemer aanwezig bij de werkconferenties. FZ heeft commentaar gegeven op een conceptnotitie 'Stapeling'.

Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (UHB)

UHB heeft een inventarisatie uitgevoerd van alle relevante wet- en regelgeving en uitvoeringstoetsen. Daarnaast heeft zij een check uitgevoerd of alle relevante wet- en regelgeving en uitvoeringstoetsen juist en volledig in de zonnepijlers van de ketens zijn opgenomen. De door UHB geconstateerde afwijkingen zijn uitgezocht en waar nodig zijn aanpassingen doorgevoerd.

Diverse partijen

Voor de beoordeling van projecten in het bestedingsplan Vernieuwing hebben IV&D, C&F, UHB en Bureau Investeringsagenda een toetsingskader ontwikkeld. Dit wordt gebruikt om de Portfolioraad/DT te adviseren over de slaagkans en risico's van projecten. Het toetsingskader helpt de kaderstellende directies om tot een advies te komen. De kaderstellende directies willen dit toetsingskader Belastingdienstbreed gaan gebruiken.

2 Onderbouwing Vraag

Het eerste deel van de tweede onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre is de vraag zoals opgenomen in het portfolio onderbouwd met onderliggende documentatie uit bronsystemen of andere documentatie?

2.1 Inventariseren vraag met centraal opgesteld prioriteringskader

Per keten is de totale vraag naar IV geïnventariseerd, waarbij 2019 logischerwijs nauwkeuriger in beeld is dan latere jaren. Uit de confrontatie tussen het aanbod van IV-dagen en de vraag, blijkt dat het aanbod kleiner is dan de vraag. De vraag naar IV is vervolgens met behulp van een centraal opgesteld prioriteringskader door de ketens nauwkeuriger vastgesteld en verder geprioriteerd. Het prioriteringskader geeft voorrang aan:

- Het borgen van de continuïteit/beheer en onderhoud inclusief jaaraanpassingen;
- Wetgevende trajecten waarop positieve uitvoeringstoetsen zijn afgegeven (m.n. Belastingplan 2019);
- De vijf projecten Beheerst vernieuwen uit de aprilbrief.

Besloten is om alle portfolio-items die nog niet in voldoende mate gekwantificeerd (smart) zijn, niet in het portfolio 2019 mee te nemen. Dit betreft bijvoorbeeld de migratie van Enterprise Data Warehouse (EDW), zoals toegelicht op blz. 15 van de notitie 'Uitkomsten portfolioproces'. Maar ook het verbeteren van de managementinformatie vanuit het programma Managementinformatie en Risicomanagement valt hieronder, voor zover er voor die verbetering IV-capaciteit nodig is. IV-capaciteit voor managementinformatie bij vernieuwing en/of modernisering hoort standaard te worden meegenomen in het betreffende portfolio-item. Voor de keten 'Gegevens' zijn veel (circa de helft) portfolio-items vanwege het niet-smart zijn niet in het portfolio 2019 opgenomen.

Dit betekent dat niet in het –geprioriteerde- portfolio is opgenomen:

- wet- en regelgeving waar nog geen vastgestelde uitvoeringstoetsen van zijn (zie bijlage 8 van de notitie 'Uitkomsten portfolioproces');
- alle portfolio-items die nog niet in voldoende mate gekwantificeerd zijn.

Een aantal van deze portfolio-items zal naar verwachting zeker in 2019 IV-dagen gaan vergen. Dit is dan alleen mogelijk door andere onderdelen van het portfolio niet uit te voeren of uit te stellen. De meeste items die niet in het portfolio 2019 terecht zijn gekomen zijn verschoven naar latere jaren, zodat de vraag naar IV-capaciteit in komende jaren verder oploopt.

Gekwantificeerde Modernisering IV en vernieuwing voor zover dit niet binnen de match van vraag en aanbod in de betreffende keten in 2019 geregeld kan worden staan wel in het portfolio (niet-inpasbaar), maar zijn echter niet in de planning 2019 opgenomen.

Daarnaast is in het huidige portfolio geen rekening gehouden met mogelijke tegenvallers, wat eveneens kan leiden tot vertraging met een oplopende vraag als gevolg in latere jaren.

2.2 Vraag ingedeeld naar categorieën

De Belastingdienst heeft het portfolio per keten ingedeeld naar de categorieën: 1. Continuïteit/beheer en onderhoud, 2. Nieuwe wet- en regelgeving, 3. MIV, 4. Vernieuwing en 5. Afhankelijkheden.

Het uitvoeren van projecten en programma's is lang niet altijd zwart/wit in één categorie in te delen. Zo kan een wetgevingstraject gecombineerd worden met het

verminderen van de technische schuld en/of jaaraanpassingen. Voor die portfolio-items, die wij meer diepgaand hebben onderzocht, de ketens 'Loonheffingen' en 'Gegevens', hebben wij de bevinding dat projecten zijn ingedeeld in de ons meest logisch lijkende categorie.

In bijlage 3 van de notitie 'Uitkomsten portfolioproces' zijn van elke keten zogenaamde zonnepijlers opgenomen. In de zonnepijlers is van elke keten voor de periode tot en met 2023 de vraag (portfolio-items) naar IV-capaciteit weergegeven, uitgesplitst over de hiervoor genoemde categorieën. In de zonnepijler zijn de vastgestelde uitvoeringstoetsen bij door de Kamer goedgekeurde wetgeving gekleurd weergegeven. De uitvoeringstoetsen met een andere status zijn wit weergegeven. Kleinere of repeterende uitvoeringstoetsstrategieën zijn voor het behoud van overzicht en leesbaarheid opgenomen onder 'Jaaraanpassingen' en derhalve niet zelfstandig in de zonnepijlers zichtbaar, echter wel in het portfolio opgenomen voor zover geprioriteerd.

2.3 Beheer en onderhoud: aandacht voor mogelijke verlaging kosten

De onderbouwing van beheer en onderhoud is veelal gebaseerd op een combinatie van realisatiegegevens van voorgaande jaren en expertschattingen. Deze expertschattingen zijn mede gebaseerd op een berekening van benodigde functiepunten. Deze methode van functiepuntenanalyse is een veel gebruikte methode. Er bestaan weinig andere mogelijkheden voor een nauwkeurige onderbouwing. Per functiepunt geldt per ontwikkeljaar een norm aantal uren. De IV-organisatie monitort de realisatie van de gerealiseerde functiepunten (zie ook 3.4). Wij hebben geen nader onderzoek gedaan naar de berekeningen voor de benodigde functiepunten.

C&F heeft per keten de delta tussen de raming voor 2019 en de realisatiegegevens 2018 onderzocht en heeft een aantal ketens een analyse laten uitvoeren op de sterk gestegen of gedaalde post beheer en onderhoud. Deze analyses hebben tot aanpassingen geleid. Uit de activiteiten van C&F en de door de IV-organisatie uitgevraagde specificaties van beheer en onderhoud in samenhang met de gehouden interviews leiden wij af dat in elk geval de ketens 'Gegevens', 'Inning en Betalingsverkeer', 'Loonheffingen' en 'Toeslagen' zijn nagegaan of de uren voor beheer en onderhoud verlaagd kunnen worden.

Beheer en onderhoud zijn te verlagen door in te zetten op modernisering van het IV-landschap. Zo heeft de keten 'Inkomensheffing' (IH) voor jaaraanpassingen 2019 het aantal IV-dagen begroot op ruim 17.000 op een totale begroting van ruim 28.000 dagen. Dit hoge aantal benodigde dagen voor jaaraanpassingen wordt veroorzaakt door de gehanteerde bouwtechniek, waarbij de belangrijkste applicatie elk jaar opnieuw gebouwd moet worden. Verder maakt men bij de bouw van de applicatie gebruik van een ontwikkeljaar, die technisch verouderd is en naar verwachting op middellange termijn (2026) 'end of life' is. Dat betekent dat er sprake is van technische schuld. Een investering in een vervangende applicatie is op termijn vanwege het 'end of life' zijn van de gehanteerde ontwikkeljaar noodzakelijk, waarbij tevens een efficiëncyslag gerealiseerd kan worden. De keten 'Inkomensheffing' zou vervanging vanuit kostenooipunt wel eerder willen oppakken, maar heeft hier onvoldoende capaciteit voor. Dit komt omdat in het portfolio prioriteit is gegeven aan continuïteit en wetgeving boven modernisering (zie ook 2.5) en het aantal beschikbare IV-dagen beperkt is.

2.4 Wet- en regelgeving: uitvoeringstoetsen in beeld echter niet alle opgenomen in het portfolio 2019

In het portfolio 2019 (peildatum 7 december 2018) staan volgens de Belastingdienst alleen uren gepland voor wet- en regelgeving waarvoor er een vastgestelde uitvoeringstoets is en de wetgeving door de Kamer is aangenomen. Daarnaast dienen alle uitvoeringstoetsen in de zonnepijlers te zijn opgenomen. Dit dient in

overeenstemming te zijn met het door UHB opgestelde overzicht (bijlage 8 van de notitie 'Uitkomsten portfolioproces').

Een uitvoeringstoets kent een schatting van de benodigde IV-capaciteit in een vroeg stadium waardoor deze schattingen relatief zacht zijn. Deze schattingen kennen een grote bandbreedte. In dit stadium van het proces en gezien de relatief beperkte tijd voor een uitvoeringstoets zijn deze zachte schattingen het hoogst haalbaar.

De Belastingdienst probeert sinds de introductie van de uitvoeringstoetsen nieuwe stijl de totaliteit van de vraag en de samenhang met andere uitvoeringstoetsen mee te wegen. Daarvoor was de kans groter dat er ja werd gezegd tegen sec wetsvoorstel A en ja tegen sec wetsvoorstel B, maar dat beide voorstellen samen tot een nee had moeten leiden. Stapeling binnen uitvoeringstoetsen meenemen is overigens gezien de complexiteit nog een ontwikkeltraject. Het is ingewikkeld door de complexiteit van het IV-landschap, de vele raakvlakken tussen ketens en tussen applicaties, de diverse overgangsrechten en uitzonderingen van sommige wet- en regelgeving en de beperkt beschikbare tijd voor de uitvoering van een uitvoeringstoets.

Wij hebben voor de ketens 'Loonheffingen' en 'Gegevens' onderzocht of voor elk portfolio-item wet- en regelgeving met uren in 2019 een uitvoeringstoets is vastgesteld en of alle uitvoeringstoetsen in de zonnwijzer zijn opgenomen. Wij zijn er daarbij van uitgegaan dat bijlage 8 van de notitie 'Uitkomsten portfolioproces' alle uitvoeringstoetsen juist weergeeft daar deze is afgestemd tussen DGFZ en Belastingdienst.

Wij hebben hierbij de volgende opmerkingen:

- Voor de keten 'Loonheffingen' is aangegeven dat twee uitvoeringstoetsen voor EU-zaken (te weten WagwEU en EESSI) nog onderhanden zijn. Deze Europese regelgeving was er al voordat het nieuwe proces van uitvoeringstoetsing begon. Voor de volledigheid heeft de Belastingdienst gezegd deze uitvoeringstoetsen alsnog op te stellen. Deze portfolio-items staan in het portfolio 2019 en zijn wit gekleurd in de zonnwijzer daar zij nog geen vastgestelde uitvoeringstoets hebben;
- Voor de keten 'Loonheffingen' zijn de portfolio-items DBA ZZP en Quotumregeling in de zonnwijzer opgenomen, maar zij staan voor nul uren in het portfolio. Aangegeven is dat zij zijn opgenomen in 2019 daar er een gerede kans is dat er uren in 2019 besteed moeten worden. Op deze wijze geven de zonnwijzers wel inzicht in welke zaken op de keten afkomen, maar niet in welke zaken de keten in 2019 gaat oppakken. Indien deze items prioriteit moeten krijgen, dan zal dit ten koste gaan van andere items.

2.5 Modernisering IV-landschap (MIV) onder druk en onderbouwing veelal gebaseerd op expertschattingen

De onderbouwing van werkpakketten van MIV is veelal gebaseerd op expertschattingen. MIV maakt bij de planning onder andere gebruik van de bestaande domeinarchitecturen van de ketens. Daarnaast werkt de Belastingdienst ook bij MIV met schatten en monitoren van functiepunten en meten van softwarekwaliteit.

Er is een bestedingsplan MIV waarin extra financiering is geregeld naast een deel regulier budget dat aan modernisering wordt besteed. Het bestedingsplan is door de Inspectie voor de Rijksfinanciën goedgekeurd.

Bij de keten 'Loonheffingen' zijn bijna alle voorgestelde MIV-werkpakketten voor 2019 doorgeschoven naar latere jaren daar er geen ruimte is in het portfolio 2019. Alleen een post voor opstellen architectuur WerkGeversAdministratie is nog opgenomen. Hierdoor komt MIV-geoordekt budget vrij die door andere ketens in 2019 voor MIV-werkpakketten benut kan worden. De doelstelling van het programma MIV qua besteding geld aan modernisering wordt hierdoor wel behaald, echter bij een andere keten dan oorspronkelijk gepland. Het kan hierdoor voorkomen dat een minder urgent MIV-werkpakket voorrang krijgt. De technische schuld bij de keten 'Loonheffingen' neemt hierdoor niet af en in latere jaren zal

binnen de keten 'Loonheffingen' extra aan modernisering gewerkt moeten worden om de ontstane achterstand in te halen. Dit is nodig om de continuïteit op langere termijn te kunnen borgen en om de kosten van beheer en onderhoud voor de keten 'Loonheffingen' omlaag te kunnen brengen. Doordat continuïteit en wetgeving prioriteit hebben boven modernisering en er nieuwe prioritering nodig zal zijn is er gereede kans dat modernisering alsnog in de knel komt en niet tot de gewenste resultaten zal leiden. Dit ondanks dat een kader is gezet om modernisering zodat een keten niet eigenstandig kan beslissen om modernisering (deels) te laten vallen, hier is een besluit van de portfolioraad voor nodig.

Bij de keten 'Inning en Betalingsverkeer' is veel modernisering in het portfolio opgenomen. Dit komt omdat uitfaseren Enterprise Tax Management (ETM) is opgenomen voor 14.000 IV-dagen. In de 21e halfjaarsrapportage Belastingdienst is aangegeven waarom deze uitfasering prioriteit heeft gekregen in het portfolio. Verder is daar aangegeven dat daardoor de stroomlijning van de invorderingsregelgeving voor belastingen en toeslagen in de tijd gaat schuiven.

2.6 Vernieuwing onder druk

Het bestedingsplan Vernieuwing bestaat uit budget voor de toenmalige afdelingen IV-accent, Data-Analyse en Implementatie Ondersteuning (samen € 110 miljoen) en budget voor projecten (€ 30 miljoen). Het budget van de afdelingen IV-accent, Data-Analyse en Implementatie Ondersteuning zit aan de aanbodkant. Volgens de door IV&D opgestelde samenvatting voor de portfolioraad van 7 december 2018 is € 20 miljoen aan vernieuwingsprojecten opgenomen in het portfolio. Aangegeven is dat het budget aanwezig is, maar dat het verkrijgen van de (juiste) IV-capaciteit het probleem is gezien de wervingsopgave en de onderbezetting. Ook hier speelt net als bij modernisering dat omdat continuïteit en wetgeving prioriteit hebben boven vernieuwing, er een nieuwe prioritering nodig zal zijn. Hierdoor ontstaat een gereede kans dat ondanks de aanwezigheid van benodigd budget, vernieuwing niet uitgevoerd kan worden.

Voor de projecten dient voorafgaand aan de voortbrenging een businesscase te worden opgesteld. Voor de lopende projecten is deze businesscase veelal opgesteld in de periode van de (Herijking) Investeringsagenda (tot eind 2017). C&F en FEZ hebben voor deze projecten controlwerkzaamheden uitgevoerd.

De reguliere Planning & Control cyclus voorziet in periodieke rapportages over het bestedingsplan Vernieuwing aan FEZ. Nieuwe trajecten worden door C&F getoetst op basis van een met FEZ afgestemd kader.

Het niet tijdig realiseren van vernieuwingstrajecten heeft veelal impact op burgers of bedrijven of op medewerkers (geen gebruikersgemak en/of geen fte-reductie mogelijk).

2.7 Raakvlakken en afhankelijkheden tussen ketens inzichtelijk gemaakt

De Belastingdienst heeft de raakvlakken tussen de ketens geïnventariseerd. Voor elk raakvlak/afhankelijkheid zijn een "Lead" keten en een of meerdere "Follow" ketens benoemd. Wij hebben niet de geïnventariseerde raakvlakken in detail onderzocht, de voor de hand liggende raakvlakken zien wij in de matrix in elk geval benoemd. Op dit niveau heeft C&F hier ook naar gekeken.

Naast de afhankelijkheden tussen ketens zoals gevisualiseerd in de bijlage raakvlakkenmatrix van de notitie 'Uitkomsten portfolioproces' is ook sprake van andere afhankelijkheden, dit is inherent aan het portfolioproces. Zo heeft de Belastingdienst laten weten aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) dat realisatie van de modernisering van de Werkgeversadministratie (Wga) randvoorwaardelijk is voor het kunnen realiseren van de werkzaamheden voor het wetsvoorstel Premiedifferentiatie WW. In de domeinarchitectuur Loonheffingen is beschreven dat Wga de wendbaarheid van de keten sterk beperkt en dat daardoor nieuwe wet- en regelgeving niet kan worden gerealiseerd.

3 Onderbouwing Aanbod

Het tweede deel van de tweede onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre is het aanbod zoals opgenomen in het portfolio onderbouwd met documentatie uit bronsystemen of andere documentatie?

3.1 Aansluiting diverse fte-aantallen lastig te maken

In de notitie 'Uitkomsten portfolioprocess' is toegelicht dat de geprognostiseerde bezetting ultimo 2018 (geschat op 2.220 fte direct eigen personeel en 634 fte inhuur) als uitgangspunt is genomen voor de bepaling van het aanbod 2019. Daarbovenop heeft de portfolioraad op 7 december 2018 goedkeuring gegeven aan het gaan werven van 64 fte extra. De Belastingdienst gaat uit van een normatief aantal productieve dagen per jaar per medewerker.

Uit onderliggende documenten, die we hebben ontvangen, maken wij op dat de geprognostiseerde bezetting van 2.220 fte hoger is dan de werkelijke bezetting ultimo 2018 en dat de inhuur die meegenomen moet worden voor de bepaling van het aanbod niet 634 fte maar 609 fte is.

Hierdoor lijkt het aanbod van 370.000 dagen ultimo 2018 (exclusief Datacenterservices en Datafundament & Analyse (DF&A) welke voor de berekening van het aanbod niet worden meegenomen), zoals geschetst op pagina 9 van de notitie 'Uitkomsten portfolioprocess', te hoog weergegeven. Er is sprake van een forse wervingsinspanning: het verschil tussen geprognostiseerde en werkelijke bezetting ultimo 2018, de 64 fte extra en vervanging van medewerkers in verband met verwachte uitstroom in 2019.

Op basis van de door de Belastingdienst aangeleverde (geactualiseerde) bezettingsoverzicht (P-view) per ultimo januari 2019 volgt dat het beschikbare aanbod circa 376.000 IV-dagen bedraagt. Het portfolio 2019 sluit op ca 378.000 IV-dagen. In hoeverre het aanbod en vraag binnen de ketens voldoende op elkaar aansluiten hebben wij niet vastgesteld, daar ons onderzoek zich gericht heeft op peildatum 7 december 2018 en de Belastingdienst geen informatie per keten had aangeleverd.

Het is van belang dat de Belastingdienst vaststelt dat bij de confrontatie per keten is uitgegaan van de juiste bezetting ultimo 2018 inclusief een reële inschatting van de IV-dagen als gevolg van de maximaal beheerste opschaling bij de ketens waar dit noodzakelijk is. Hierbij rekening houdend met geleidelijke instroom, inwerken, opleiding etc.

3.2 Opschaling aanbod (ook business-capaciteit nodig) is mogelijk een optie

De portfolioraad heeft op 7 december 2018 besloten tot een beheerste opschaling van 64 fte's. De ketens hebben ook in beeld gebracht wat volgens hen de maximaal beheerste opschaling is voor de jaren 2018-2022, zie bijlage 1 van de notitie 'Uitkomsten portfolioprocess'. In de notitie is aangegeven: *"Er is daarbij uitgegaan van een beheerste groei, dat wil zeggen dat rekening is gehouden met factoren die het groeipotentieel begrenzen. Marktaanbod van ICT-personeel en inhuur, regelgeving rondom inhuur vanuit het buitenland) en het absorptievermogen en de maximale span of control voor de afdeling vormen hierin beperkende factoren. Bij het bepalen van de mogelijkheden voor beheerste groei is niet gekeken naar de (on)mogelijkheden van financiering van die groei"*.

De Belastingdienst heeft geconcludeerd dat werven van IV-personeel topprioriteit moet houden om zodoende de bezetting op peil te houden. De huidige arbeidsmarkt kent schaarste, zeker op het IV-vlak en de verwachte uitstroom is aan de hoge kant.

Een nog grotere opschaling dan de 64 fte's lijkt op papier een optie om de mismatch tussen vraag en aanbod te verkleinen. In de praktijk moet dan wel een aantal voorwaarden ingevuld zijn aan de IV-kant zoals:

- Verhoogde wervingscapaciteit gericht op specifieke capabilities;
- Begeleiding van nieuwe medewerkers;
- Huisvesting en bijbehorende zaken voor extra agile teams;
- Formatiekader en budget.

Daarnaast is het noodzakelijk dat de opschaling aan de IV-kant in balans is en blijft met de opschaling aan de business-kant. Dit betekent voorwaarden als:

- Voldoende business-capaciteit met de juiste competenties voor deelname aan en aansturing van de extra agile teams;
- Voldoende absorptievermogen aan de business-kant;
- Voldoende werk waar de agile teams mee aan de slag kunnen (een portfolio-item eist eerst meer uitwerking alvorens een agile team er mee bezig kan).

Wij adviseren de Belastingdienst om volop met de werving van IV-personeel door te gaan en om op basis van informatie over de eerste 4 maanden van 2019 aangaande de hiervoor genoemde voorwaarden voor zowel IV als business te bepalen wat de (on)mogelijkheden zijn van verdere opschaling per keten. Wij adviseren om de benodigde capaciteit, de werkelijke bezetting en de werkelijke opschaling per keten aan zowel IV- als business-kant doorlopend te monitoren zodat tijdig noodzakelijke bijsturingen in gang kunnen worden gezet.

3.3 Invulling businessrollen door medewerkers IV

Bij de keten 'Gegevens' wordt een aantal businessrollen ingevuld door medewerkers van IV. Volgens planning zijn hiervoor ongeveer 900 IV dagen mee gemoeid. Wij hebben vernomen dat de invulling van businessrollen door IV-medewerkers ook bij andere ketens voorkomt. Dit fenomeen is binnen de Belastingdienst bestuurlijk onderwerp van gesprek om te verkennen welke IV-inzet feitelijk bij/vanuit de business zou moeten plaatsvinden en of overheveling van medewerkers zou moeten plaatsvinden.

3.4 Aandacht aanwezig voor verbeteren productiviteit en kwaliteit aanbod

De IV-organisatie werkt al een aantal jaren met functiepuntanalyse om onder andere de productiviteit van de IV-voortbrenging te kunnen meten en waar mogelijk te verbeteren. De IV-organisatie stelt elk jaar een notitie 'Jaar- en benchmarkanalyses' op, de laatste gaat over 2017. De notitie over 2018 wordt eind april 2019 opgeleverd. Uit de notitie over 2017 is af te leiden dat de productiviteit van de IV-voortbrenging Belastingdienst de laatste jaren is verbeterd. Er lijkt echter in vergelijking met benchmarks een verdere verbetering van de productiviteit mogelijk. Voor beheeractiviteiten scoort de Belastingdienst vergelijkbaar met de benchmarks. De verbetermogelijkheden liggen onder meer op het vlak van verdere automatisering van het voortbrengingsproces zoals meer geautomatiseerd testen en het geven van extra aandacht aan trajecten waar de methode Agile net start om zo de te verwachten tijdelijke achteruitgang van de productiviteit zo veel mogelijk te beperken.

Naast de productiviteit is er aandacht voor de softwarekwaliteit. Codekwaliteit van software wordt gemeten door de Software Improvement Group (SIG). Betere codekwaliteit leidt tot betere aanpasbaarheid, onderhoudbaarheid etc. en daarmee tot lagere kosten.

4 Aannames, prioriteringskader en consequenties

4.1 Gehanteerde aannames niet altijd zichtbaar gemaakt, toegelicht en/of onderbouwd

Het derde deel van de tweede onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre zijn de gehanteerde relevante aannames zichtbaar gemaakt, toegelicht en waar mogelijk onderbouwd?

De volgende aannames zijn volgens ons het meest relevant:

Aanbod

- a. De gehanteerde productiviteit per medewerker wordt gerealiseerd;
- b. De verwachte beheerste opschaling wordt gerealiseerd;
- c. De business capaciteit is geen knelpunt;
- d. Uitbesteding van IV-werkzaamheden is geen optie.

Vraag

- e. De initiële vraag is volledig ook voor wat betreft de raakvlakken en bevat alleen noodzakelijke portfolio-items;
- f. In de geprioriteerde vraag zijn alleen vastgestelde uitvoeringstoetsen meegenomen;
- g. In de geprioriteerde vraag zijn alleen voldoende te kwantificeren portfolio-items opgenomen;
- h. De tot het aanbod teruggebrachte vraag matcht met het aanbod, niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief en niet alleen in totaal maar ook in perioden.

In de risicoparagraaf van de notitie 'Uitkomsten portfolioproces' besteedt de Belastingdienst aandacht aan de aannames a, b en e. Daarnaast is er in andere delen van de notitie aandacht voor de aannames c, f en h. Deze aannames zijn toegelicht, maar niet altijd even goed onderbouwd. Voor d hebben wij voor de keten 'Inning en Betalingsverkeer' een onderbouwing gezien. Voor wat betreft g is in onderliggend materiaal per keten bekend wat er niet is opgenomen, maar dit blijkt niet uit de notitie 'Uitkomsten portfolioproces' zelf.

4.2 Prioriteringskader is toegepast met paar goede uitzonderingen

Het vierde deel van de tweede onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre is tussen projecten binnen een keten en tussen ketens onderling geprioriteerd conform het prioriteringskader?

Voor de ketens die wij diepgaander hebben onderzocht is gebleken dat zij het prioriteringskader hebben toegepast. De keten 'Loonheffingen' heeft het afronden van rationalisatie hoger geprioriteerd dan volgens het prioriteringskader nodig zou zijn. De reden hiervoor is dat het niet afronden van deze projecten het vernietigen van investeringen betekent en ertoe leidt dat de technische schuld niet zal dalen. Ook de keten 'Gegevens' heeft gekozen voor afmaken waaraan begonnen is. Wij zijn van mening dat dit een goede reden is. Wij hebben vernomen dat de Belastingdienst deze lijn gaat inbedden in het prioriteringskader.

Bij de keten 'Interactie' is afgeweken van het prioriteringskader. Hier heeft de portfolioraad beslist welke vernieuwingen op bestaande portalen mogen doorgaan. Voor de overige ketens zien wij dat het prioriteringskader is toegepast en dat daardoor modernisering IV-landschap en vernieuwing minder in het portfolio voor 2019 zijn opgenomen.

4.3 Consequenties, issues en risico's

Het vijfde deel van de tweede onderzoeksvraag luidt:
In hoeverre zijn de in de notitie 'Uitkomsten portfolioproses' benoemde mogelijke consequenties, issues en risico's concreet, toegelicht en waar mogelijk onderbouwd?

4.3.1 *Door raakvlakken vaak ook effecten bij andere ketens*

Wij zien in de notitie 'Uitkomsten portfolioproses' dat de Belastingdienst een aantal maatregelen heeft benoemd om of de vraag te verminderen of het aanbod te vergroten.
Voor een aantal ketens hebben de ketenvoorzitters aangegeven dat voor hun keten ingrijpende maatregelen niet nodig zijn, omdat de mismatch tussen vraag en aanbod niet onoverkomelijk groot is en de doorlopende afstemming tussen vraag en aanbod 'business as usual' is.
Indien opdrachtgevers en Belastingdienst voor bepaalde ketens ingrijpende bijsturingmaatregelen gaan overwegen dan moeten zij samen in beeld brengen wat dat gaat betekenen, zowel voor de politiek, de burgers en bedrijven en het oplossen van de stapelingsproblematiek. Daarbij dienen de effecten voor alle ketens in samenhang bekeken te worden. Een keten heeft bijna altijd raakvlakken met andere ketens.

4.3.2 *De ketens 'Loonheffingen' en 'Gegevens' hebben geen ruimte om legacy-problematiek aan te pakken*

Wij merken op dat er enerzijds gewerkt wordt aan het oplossen van de legacy-problematiek onder regie van het programma Modernisering IV-landschap, maar dat anderzijds in bepaalde ketens de legacy-problematiek toeneemt. Dit betreft onder meer de ketens 'Loonheffingen' en 'Gegevens'. Binnen 'Loonheffingen' is door de grote hoeveelheid wetgeving er nagenoeg geen ruimte voor modernisering. Ook de keten 'Gegevens' heeft nagenoeg geen ruimte voor modernisering. Deze ruimte zal toch gevonden moeten worden daar anders het risico op continuïteitsproblemen toeneemt en de wendbaarheid van de systemen afneemt. Het nog verder uitbreiden van de capaciteit bij de ketens 'Loonheffingen' en 'Gegevens' (boven de maximaal beheerste opschaling) is op korte termijn geen optie vanwege de span of control en de te weinig voorhanden zijnde inhoudelijke kennis in de teams. Voor de langere termijn kan verdere opschaling een optie zijn indien de verwachting is dat de ketens ook op langere termijn veel werk op zich blijven zien afkomen. Voor de kortere termijn zijn dringend andere maatregelen nodig om ruimte te creëren voor modernisering.

4.3.3 *Onzekerheid IV capaciteit voor implementatie AVG*

De business heeft niet bij alle ketens concreet aangegeven aan de IV-organisatie welke werkzaamheden voor het invoeren van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) door IV nog uitgevoerd moeten worden. Daardoor is geen/bepaalde capaciteit voor AVG-maatregelen gereserveerd in het portfolio. Begin 2019 heeft de Belastingdienst besloten rekening te gaan houden met de aanpassing als gevolg van de AVG voor wat betreft het BurgerService-nummer (BSN) bij de keten 'Omzetbelasting'. Dit moet nog wel in het portfolio worden ingepast, hiervoor zal herprioritering nodig zijn. Voor de keten 'Inkomensheffing' zijn de aanpassingen als gevolg van de AVG in releases in het eerste kwartaal 2019 gepland zodat deze keten volgens eigen verwachting eind mei 2019 AVG-proof is.

4.3.4 *Er is nog geen regulier risicomanagementproces*

De Belastingdienst is bezig met het ontwikkelen van een regulier risicomanagementproces. Dit is nog niet geïmplementeerd. De risico's van de stapeling zijn vanuit de ketens aangedragen en zijn daarna aan het hoger managementniveau kenbaar gemaakt.

5 Aanbevelingen en/of vervolgstappen

5.1 Ontwikkel het portfolioproces door

Het is van belang om het portfolioproces door te ontwikkelen met o.a. de monitoring van het portfolio en de bijsturing. Daarbij is het gewenst om aandacht te geven aan de volgende zaken:

- Zorg dat bij verantwoording en rapportering over vraag en aanbod van dezelfde peildatum wordt uitgegaan;
- Betrek de stakeholders (met name opdrachtgevers en FEZ) bij het hele proces, zodat zij van begin tot eind inbreng vanuit hun specifieke rollen kunnen geven;
- Behoud de rol van C&F, zoals in 2018 uitgevoerd, bij het proces;
- Wees bij uitvoeringstoetsen nog meer attent op mogelijke stapeling.

Wij onderschrijven het aanpassen van het prioriteringskader op het punt van "Maak af waaraan is begonnen, zodat de investering gaat renderen". Zorg daarbij voor kleine stappen, zodat er meerdere beslismomenten zijn van doorgaan of niet.

5.2 Inzicht in wat niet in het actieve portfolio zit is ook waardevol

De Belastingdienst heeft de onvoldoende gekwantificeerde zaken niet opgenomen in het portfolio. Daarnaast zijn alleen de vastgestelde uitvoeringstoetsen opgenomen in het portfolio (behalve een aantal uit de periode voordat met de uitvoeringstoetsen nieuwe stijl is gestart). Voorts zijn modernisering en vernieuwing (gedeeltelijk) afgevallen als er geen ruimte bleek na prioritering voor continuïteit en wetgeving. Dit heeft de Belastingdienst gedaan om de prioritering scherp te krijgen, alleen zaken die echt moeten en voldoende concreet zijn om echt te kunnen voortbrengen zijn zo opgenomen. De niet-geprioriteerde portfolio-items betreffen veelal wel zaken die van belang zijn, het gaat bij voorbeeld om de modernisering van de keten 'Loonheffingen' en om vernieuwingen die van belang zijn om fte-reductie te realiseren dan wel relevante functionaliteit voor burgers en bedrijven. Voor de opdrachtgevers is het wenselijk om ook inzicht te verkrijgen in de portfolio-items die niet uitgevoerd kunnen worden, dit vergroot het inzicht in de stapelingsproblematiek.

Voor het vergroten van het inzicht in de stapelingsproblematiek is ons advies dat de Belastingdienst een totaaloverzicht opstelt vergelijkbaar met bijlage 9 van de notitie 'Uitkomsten portfolioproces'. Per keten dient dit overzicht inzicht te verschaffen in de initiële vraag, de niet-geprioriteerde portfolio-items, de mate van aanwezigheid van technische schuld, de planning en de realisatie daarvan.

5.3 Ketens 'Loonheffingen' en 'Gegevens' hebben meer ruimte nodig voor modernisering

Het is ons duidelijk geworden dat voor de ketens 'Loonheffingen' en 'Gegevens' er sprake is van stapelingsproblematiek. In de domeinarchitectuur van 'Loonheffingen' staat aangegeven dat in het verleden er sprake was van steeds weinig nieuwe wet- en regelgeving, dat er nu sprake is van veel wet- en regelgeving en dat het IV-landschap veel technische schuld omvat. Voor 2019 zijn in het portfolio nagenoeg alleen items opgenomen voor continuïteit en wetgeving. Dit betekent dat modernisering, die hard nodig is, naar achteren schuift. Dit kan tot problemen met de continuïteit van de primaire processen en daarmee van de dienstverlening aan burgers en bedrijven op langere termijn gaan leiden. Wij adviseren om samen met de opdrachtgevers van de keten 'Loonheffingen' na te gaan hoe meer ruimte/capaciteit te creëren voor modernisering. Voor de keten 'Gegevens' is de

oorspronkelijke vraag circa 2x zo groot als het aanbod. De keten 'Gegevens' komt ook niet toe aan de noodzakelijke modernisering. Ook hier is het nodig om ruimte/capaciteit te creëren.

Indien de opdrachtgevers en de Belastingdienst ingrijpende bijsturingmaatregelen gaan overwegen dan moeten zij samen in beeld brengen wat dat gaat betekenen, zowel voor de politiek, de burgers en bedrijven en het oplossen van de stapelingsproblematiek. Daarbij dienen de effecten voor alle ketens in samenhang bekeken te worden. Een keten heeft bijna altijd raakvlakken met andere ketens.

5.4 Besparing mogelijk op beheer en onderhoud bij keten 'Inkomensheffing'

Bij de keten 'Inkomensheffing' is voor jaaraanpassingen 2019 het aantal IV-dagen begroot op ruim 17.000 op een totale begroting van ruim 28.000 dagen. Dit hoge aantal benodigde dagen voor jaaraanpassingen wordt veroorzaakt door de gehanteerde bouwtechniek, waarbij de belangrijkste applicatie elk jaar opnieuw gebouwd moet worden. Verder maakt men bij de bouw van de applicatie gebruik van een ontwikkeltaal, die technisch verouderd is en naar verwachting op middellange termijn (2026) 'end of life' is. Hierdoor is er sprake van technische schuld. Een investering in een vervangende applicatie is op termijn vanwege het 'end of life' zijn van de gehanteerde ontwikkeltaal noodzakelijk, waarbij tevens een efficiëncyslag gerealiseerd kan worden. Deze besparing kan nu niet gerealiseerd worden daar er geen capaciteit aanwezig is voor de vervanging van de applicatie (modernisering).

5.5 Opschaling aanbod (ook business-capaciteit nodig) is mogelijk een optie

Wij adviseren de Belastingdienst om volop met de werving van IV-personeel door te gaan en om op basis van informatie over de eerste 4 maanden van 2019 aangaande de hieronder genoemde voorwaarden voor zowel IV als business te bepalen wat de (on)mogelijkheden zijn van verdere opschaling. Voor de actualisatie van het portfolio adviseren wij om te blijven uitgaan van het aanbod zonder verdere opschaling, daar verdere opschaling te veel onzekerheden in zich heeft, met name gezien de krapte op de arbeidsmarkt. Het is hierbij noodzaak de benodigde en de aanwezige business-capaciteit ook goed in beeld te hebben.

Voorwaarden IV:

- Verhoogde wervingscapaciteit gericht op specifieke capabilities;
- Begeleiding van nieuwe medewerkers;
- Huisvesting en bijbehorende zaken voor extra agile teams;
- Formatiekader en budget.

Voorwaarden business:

- Voldoende business-capaciteit met de juiste competenties voor deelname aan en aansturing van de extra agile teams;
- Voldoende absorptievermogen aan de business-kant;
- Voldoende werk waar de agile teams mee aan de slag kunnen (een portfolio-item eist eerst meer uitwerking alvorens een agile team er mee bezig kan).

5.6 Andere punten inzake onderbouwingen

5.6.1 Verhogen productiviteit IV

Wij hebben de verwachting dat de productiviteit van IV-organisatie kan stijgen door een grotere inzet van automatisering van de IV-processen, bijvoorbeeld waar mogelijk door meer inzet van bouwblokken en geautomatiseerd testen. Om dit te realiseren is echter een beroep nodig op hetzelfde IV-aanbod. Dit blijkt ook uit de notitie 'Jaar- en benchmarkanalyses over 2017' (zie ook 3.4).

5.6.2 *Nagaan benodigde IV capaciteit voor implementatie AVG*

De business heeft niet concreet aangegeven aan de IV-organisatie welke werkzaamheden voor het invoeren van de AVG door IV nog uitgevoerd moeten worden. Daardoor is geen/bepaalde capaciteit voor AVG-maatregelen gereserveerd in het portfolio. Wij adviseren om nogmaals na te gaan of en zo ja, welke IV-capaciteit nodig is om te kunnen voldoen aan de AVG.

5.7 **Twijfels over vervolgonderzoek hardheid expertschattingen**

In de komende 'Doorlichting ICT' zoals genoemd in de notitie 'Uitkomsten portfolioproses' zal er naar verwachting aandacht zijn voor de kosten van beheer en onderhoud, voor kosten MIV, voor bouwblokken en geautomatiseerd testen. Wij betwijfelen of een vervolgonderzoek naar de hardheid van de expertschattingen zinvol is. Functiepuntanalyses en SIG-metingen zijn gerenommeerde methoden. Wij denken dat een vervolgonderzoek vooral de bekende zaken naar voren zal brengen zoals jaaraanpassingen keten 'Inkomensheffing', meer geautomatiseerd testen etcetera. Vandaar dat wij daar nu geen vervolgonderzoek voor benoemen.

Wel mogelijk is een vervolgonderzoek naar de benodigde en de aanwezige business-capaciteit en zaken die hiermee verband houden.

6 Verantwoording onderzoek

6.1 Werkzaamheden en afbakening

Object van onderzoek is de definitieve notitie 'Uitkomsten portfolioproses' en onderliggend materiaal. Wij onderzoeken de volgende elementen:

- De vraagkant, waarbij wij alle ketens (behalve Douane, FIOD, IT voor IV en Bedrijfsvoering) in scope hebben. Wij onderzoeken de ketens op hoofdlijnen en een tweetal ketens (te weten 'Loonheffingen' en 'Gegevens') onderzoeken wij diepgaand. Wij onderzoeken 'Loonheffingen' daar Belastingdienst aangeeft dat hier veel stapelingsproblematiek speelt en wij onderzoeken 'Gegevens' daar bij deze keten veel raakvlakken voorkomen.
- De aanbodkant, waarbij het gehele aanbod in scope is. Wij onderzoeken het aanbod voor alle ketens op hoofdlijnen en voor een tweetal ketens ('Loonheffingen' en 'Gegevens') onderzoeken wij het aanbod diepgaand.
- De gemaakte keuzes en de consequenties, issues en risico's van die keuzes.

Wij richten ons op de onderbouwing van de informatie voor 2019 en onderzoeken niet zelf de inhoud, dat wil zeggen dat de aangedragen wet- en regelgeving, uitgevoerde functiepunthanalyses, uitgebrachte uitvoeringstoetsen en dergelijke voor ons een gegeven zijn.

Wij richten ons op de situatie van 7 december 2018, toen de portfolioraad heeft besloten over het portfolio 2019.

Wij merken op dat de notitie 'Uitkomsten portfolioproses' gaat over de IV-vraag en het IV-aanbod en niet over de vraag naar en het aanbod van businesscapaciteit, die ook benodigd is om de IV-vraag te kunnen realiseren. Verder vallen de capaciteit van het datacenter en van DF&A niet binnen het portfolio.

Ons onderzoek werd bemoeilijkt doordat tijdens ons onderzoek meerdere nieuwe versies van de notitie 'Uitkomsten portfolioproses' zijn gemaakt en het verkrijgen van de achterliggende informatie bij de Belastingdienst soms moeilijk verliep.

Wij hebben interviews gehouden en documenten onderzocht en geanalyseerd. Van de interviews zijn concept-verslagen opgesteld die voor hoor- en wederhoor zijn teruggelegd bij de geïnterviewden.

6.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

Wij hanteren als referentiekader voor de onderzoeksvraag algemene governance kaders. Voor deelvraag 1 is het referentiekader de vooraf vastgestelde definities, kaders (inclusief architectuureisen) en uitgangspunten. Voor de eerste 2 delen van deelvraag 2 is ons referentiekader dat de te onderzoeken informatie een onderbouwing kent en consistent is met de onderliggende stukken. Voor het derde deel van deelvraag 2 is het referentiekader dat aannames zichtbaar zijn gemaakt en zijn toegelicht, het volgen van het proces van portfoliomanagement en het prioriteringskader en de recent uitgevoerde risico-analyses van de Belastingdienst en van het kerndepartement en ons eigen kennisbeeld van de Belastingdienst.

6.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, dhr. prof. dr. J.J.M.Uijlenbroek, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

7 Ondertekening

Den Haag 21 maart 2011

Aardienst Rijk

Bijlage: Managementreactie

Managementreactie n.a.v. Onderzoeksrapport onderbouwing notitie uitkomsten portfolioproces

Aan de ADR als onafhankelijke partij heb ik gevraagd onderzoek te doen naar de feitelijke onderbouwing van de stukken die in het kader van het ICT-portfolioproces van de Belastingdienst zijn opgesteld.

Ik realiseer mij dat de uitvoering van de opdracht is bemoeilijkt door de 'schuivende panelen', die het gevolg zijn van de diverse besprekingen binnen het kerndepartement. Waar aanvankelijk sprake was van (achtereenvolgende versies van) een stapelingsnotitie als voorwerp van onderzoek¹, is dit gewijzigd in een onderzoek van de door de directeur IV&D aan mij aangeboden notitie "Uitkomsten portfolioproces". Ik ben de ADR erkentelijk voor de getoonde flexibiliteit.

Het proces

De belangrijkste bevindingen zijn neergelegd in het hoofdstuk 'Centrale boodschap'. Een aantal daarvan heeft betrekking op het portfolioproces. De ADR onderschrijft dat het portfolioproces heeft geleid tot meer inzicht in zowel het portfolio zelf als in het portfolioproces, waardoor de Belastingdienst beter in staat is om op portfolioniveau doorlopend afwegingen te maken en de gevolgen van te maken keuzes inzichtelijk te hebben. De Belastingdienst zet in op het doorontwikkelen van dit proces en op het verlengen van de periode waarop vooruit gekeken wordt (van 6Q naar 10Q naar 20Q). Tegelijkertijd erken ik dat het proces zoals dat in het najaar van 2018 is doorlopen kinderziektes heeft gekend; de ADR noemt er enkele. Ik begrijp dat de dynamiek van het proces en het iteratieve karakter ervan het werk van de ADR er niet gemakkelijker op heeft gemaakt. Vaak waren ketenmanagers al weer veel verder in hun uitwerking op het moment dat ze met de ADR in gesprek gingen en was 'tijdreizen' naar de besluitvorming in de Portfolioraad van 7 december 2018 niet meer mogelijk. De aanbevelingen van de ADR kunnen helpen om het proces naar de toekomst toe beter te laten verlopen. Zowel de conclusies ten aanzien van het proces als de daaruit voortvloeiende aanbevelingen voor het toekomstige proces zoals opgenomen in hoofdstuk 5 kan ik onderschrijven. De aanbevelingen zullen bij de doorontwikkeling van het portfolioproces onder leiding van de directeur IV&D worden meegenomen.

De inhoud

Ten aanzien van de inhoud van de notitie onderschrijft het rapport de gesignaleerde risico's bij de ketens Loonheffingen en Gegevens, de noodzaak om aandacht te besteden aan de raakvlakken en de oplopende IV-vraag in de komende jaren. Daarmee wordt de noodzaak onderstreept om met de eigenaar en de opdrachtgever in gesprek te gaan over het portfolio 2020 en verder. De gesprekken daarover zijn binnen het kerndepartement gaande.

Bij het onderzoek heeft de ADR veel aandacht besteed aan de onderbouwing van de vraag aan de hand van ervaringscijfers en expertschattingen. Ik constateer dat de ADR erkent dat hierbij gebruik is gemaakt van gangbare methoden en dat een nauwkeuriger schattingsmethodiek niet echt voorhanden is. Dit laat onverlet dat de Belastingdienst blijft zoeken naar mogelijkheden om de beheer- en onderhoudslast te verminderen.

Ook ten aanzien van de inhoud kan ik de conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksrapport onderschrijven. De aanbevelingen zullen in de komende maanden worden betrokken bij de gesprekken binnen het kerndepartement en bij de volgende versies van het portfolio.

Hoogachtend,

¹ Deze notitie is niet verder gekomen dan versie 0.92.

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00