



Auditdienst Rijk

Inlichtingen

T

@minfin.nl

Kenmerk:

ADR/2016/90M

Datum

26 januari 2016

Auteur

Bijlagen:

Aan

Aan: Leden Auditcomité Financiën
Via: secretaris AC

memo

Reactie ADR op Programma
"Regie Modernisering IV-landschap"

1. Inleiding

In het Auditcomité (AC) van 14 oktober 2015 is de legacyproblematiek van de Belastingdienst ter sprake geweest aan de hand van het memo van de Belastingdienst: "Aanpak ernstige onvolkomenheid Algemene Rekenkamer" van 8 oktober 2015. De ADR heeft met haar notitie van 8 oktober hierop ten behoeve van het AC een reactie gegeven.

Inmiddels is de planvorming door de Belastingdienst verder ontwikkeld en vastgelegd in het programmaplan van het programma "Regie Modernisering IV-landschap". De meest actuele conceptversie van 10 december 2015 is door de Belastingdienst aan het AC aangeboden ter behandeling in de vergadering van 4 februari a.s. met in samenhang daarmee de eerste resultaatsrapportage ("Resultaat-rapportage programma Regie Modernisering IV-landschap, Overzicht van resultaten per medio november 2015, concept 0.91 van november 2015). De ADR is gevraagd dit programmaplan met resultaatsrapportage van een "oplegger" te voorzien. Met dit memo willen wij in de gevraagde oplegger voorzien in de vorm van een reactie op het programmaplan met resultaatsrapportage.

Wij hebben hiertoe de notities van de Belastingdienst onderzocht vanuit ons bestaande beeld op basis van met name de onderzoeken Investeringsagenda en het programma Rationalisatie. Wij hebben geen aanvullend onderzoek verricht op bijvoorbeeld de inhoudelijke juistheid van de resultaatsrapportage.

Hierna treft u allereerst ons beeld aan (2). Daarna gaan wij, zoals ook aangegeven in ons memo van 8 oktober, in op enkele eerder genoemde aandachtspunten voor de inrichting van het programma (3). Wij sluiten af met aandachtspunten voor de resultaatsrapportage (4).

2. Beeld

Ons beeld is dat het programmaplan "Regie Modernisering IV-landschap" in opzet een doorontwikkeling is van de eerdere planvorming en op dit moment als basis kan dienen voor de noodzakelijke verdere uitwerking en implementatie van het programma. In dit verband willen wij erop wijzen dat:

- een belangrijke stap is gezet door van "wegnemen legacyproblematiek" in samenhang met de Investeringsagenda een pad te kiezen naar fundamentele modernisering van het IV-landschap. Deze modernisering is meer dan een relatief eenvoudige 1:1 vervanging van bestaande systemen, daar er sprake is van een paradigmashift (afstappen van middelgerichte end-to-end ontwikkelde processen en systemen en kiezen voor klantgerichte end-to-end-processen);

- activiteiten in dit kader al langer lopen, de eerste resultaten zijn geboekt en dit programma met name toeziet op samenhang. De huidige versie van het TOM vraagt nader ontwerp en uitwerking van een datagedreven basisarchitectuur om als richtinggevend kader voor de modernisering van het IV-landschap te kunnen fungeren. Daarnaast richt het TOM zich op het fiscale domein, terwijl modernisering van het IV-landschap zich ook richt op Douane en FIOD.

3. Aandachtspunten inrichting programma modernisering IV-landschap

In ons memo van 8 oktober 2015 hebben wij als aandachtspunten benoemd: governance, relatie met in ontwikkeling zijnde TOM en de aandacht voor randvoorwaardelijke zaken. Gerelateerd aan het onderwerp governance en de nu gekozen indeling van een viertal veranderlijnen binnen het programma, hebben wij momenteel de volgende aandachtspunten:

- *Governance algemeen*
De governance van het regievoerend programma is in opzet op hoofdlijn goed ingevuld, de governance van onderliggende voortbrengingsmechanismes behoeft meer uitwerking

Programma

Met het programma 'regie modernisering IV-landschap' wordt - in een langjarig traject - regie gevoerd op de omvorming van de huidige systemen voor de massale processen naar een toekomstvast 'slank' systemenlandschap. De activiteiten zijn voor een groot deel al langere tijd gaande en leiden ook tot resultaten. Het programma, dat ingericht wordt per 1 januari 2016, zorgt aanvullend voor samenhang en overzicht. Er is een programmadirecteur aangewezen.

In ons memo van 8 oktober j.l. hebben wij de keuze ondersteund voor een te benoemen functionaris met mandaat om voldoende kracht en samenhang in de sturing van de planvorming aanpak legacy te kunnen geven. Inmiddels is een programmadirecteur benoemd die, als lid van het regieteam IV, voldoende mandaat heeft om regievoering en monitoring in te kunnen vullen. Wij blijven de kern van het programma zien in *regievoering op samenhang en monitoring op voortgang*. De daadwerkelijke voortbrenging is onderdeel van bestaande programma's, projecten, lijnorganisaties die daarin gefaciliteerd worden door zowel de bestaande IV-Keten als de nieuw in te richten voortbrenging via het onderdeel IV-Accent. Onduidelijkheden in deze complexe structuren hebben inherent het risico van meervoudige sturing danwel het ontstaan van witte vlekken. Het programma dient de governance van dit complexe geheel in samenhang verder vorm te gaan geven. Wij zien op dit moment dat op verschillende gebieden qua proces goede stappen worden gezet om de integraliteit in governance 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. Nadere uitwerking vindt volgens planning plaats ruim voor het AC van maart a.s.. In die fase zullen wij, na aanvullend onderzoek, met een meer inhoudelijke reactie komen.

- *Focus op einddoel en migratiepad: datagedreven basisarchitectuur gerelateerd aan TOM nog te ontwikkelen, verbeteractiviteiten zijn gestart, samenhang vraagt aandacht*

Het beoogde toekomstige ontwerp van het IV-landschap (SOLL) betreft een datagedreven basisarchitectuur en zal haar bron moeten vinden in het TOM. In onze reactie op het TOM (ADR/2016/91M) is toegelicht dat de huidige versie van het TOM nader ontwerp en uitwerking vraagt van die datagedreven basisarchitectuur. Het programma Overzicht en inzicht (veranderlijn 3, zie hierna) richt zich momenteel vooral op de feitelijke situatie (IST) wat betreft (de relaties tussen) de lagen product/dienst, proces, applicatie en infrastructuur.

De migratie van IST naar SOLL zal gaan lopen via de IA-verandergebieden, waarbij de gebieden 1 tot en met 4 zich vooral richten op innovaties en verandergebied 5 op modernisering van het IV-landschap. Deze innovatie en modernisering kan niet los worden gezien van regulier onderhoud en beheer van de bestaande transactiesystemen. Belastingdienst boekt vooruitgang in het doorontwikkelen van de hiervoor benodigde instrumenten als:

- (IA-verandergebieden 1 tot en met 4) de BI en tooling voor de Investeringsagenda door PMO (noodzakelijke professionalisering van werkwijze PMO, waaronder portfoliomanagement Investeringsagenda), van TOM en de doelstellingenhiërarchie (noodzakelijke concretisering van visie), en
- (Belastingdienstbreed waaronder IA-verandergebied 5 en continuïteit) de inrichting van de eenduidige administratie op het gebied van portfoliomanagement en de recent gegeven opdracht voor professionalisering van datamanagement.

Genoemde instrumenten kennen verschillende volwassenheidsstadia, terwijl we in de realisatie nog beperkte samenhang zien.

- *Veranderlijn 1: Vereenvoudiging en Vernieuwing IA*
Modernisering IV-landschap moet een geïntegreerde aanpak worden vanuit zowel de verandergebieden als continuïteit

Vereenvoudiging & Vernieuwing IA

Modernisering applicaties voor transactie verwerking, afstoten functionaliteit overgenomen door de IA-verandergebieden 1 t/m 4.

Wij zijn van mening dat integraliteit in governance en planvorming, zowel besturingstechnisch als meer instrumenteel, een voorwaarde is om te voldoen aan de veranderdoelstellingen vanuit de IA en om de continuïteit inclusief modernisering IT-landschap te waarborgen.

Wij verwachten dat met een zich gaandeweg breder en meer in detail te ontwikkelen totaalvisie (i.c. TOM) inzichtelijk gewerkt gaat worden aan de realisatie van die totaalvisie. Dit zal kunnen lopen via veranderportefeuilles (verandergebieden IA en continuïteit gecoördineerd) in de gekozen 3M/3Q/3Y-plansystematiek.

De huidige versie van het TOM vraagt nader ontwerp en uitwerking van de datagedreven basisarchitectuur om als kader voor de modernisering van het IV-Landschap te kunnen fungeren.

In onze reactie op het TOM (ADR/2016/91M d.d. xx januari 2016) gaan wij inhoudelijk nader in op het TOM als richtinggevend kader voor een samenhangende modernisering van het IV-landschap.

- *Veranderlijn 2: Programma Rationalisatie*
Het programma Rationalisatie heeft inmiddels haar eerste resultaten geboekt, maar heeft met name op het terrein van refactoren minder bereikt dan gepland.

Programma Rationalisatie

Wegwerken van achterstallig onderhoud, inrichten van LCM voor alle producten, vergroten ruimte voor vernieuwing.

Het programma Rationalisatie voert regie op het rationaliseren van het ICT-landschap. De reguliere IV voortbrengingslijn voert het rationaliseren uit en is daar ook verantwoordelijk voor. Het betreft hier vooral het oplossen van achterstallig onderhoud. Er is voor 3 jaar extra financiering toegekend aan dit programma. In 2015 zijn de eerste resultaten geboekt. Door diverse omstandigheden loopt het programma met name op het terrein van refactoren achter op planning, men hoopt in 2016 en 2017 die achterstand deels goed te maken.

In 2016 zullen vanuit het programma Modernisering IV-landschap de applicaties opnieuw beoordeeld worden op hun functionele en technische waarde vanuit de doelen van de Investeringsagenda.

- *Veranderlijn 3: Programma Overzicht en inzicht*
De ontwikkelde "architectuur repository" kan de basis bieden voor het noodzakelijke voortdurende actuele inzicht in producten, processen, applicaties en infrastructuur

Verbeterde Informatie (overzicht & Inzicht)

Voortdurend up to date overzicht en inzicht in het applicatie landschap, infrastructuur en benodigde acties.

De "architectuur repository" vanuit het programma Overzicht en inzicht is een recent gerealiseerde belangrijke randvoorwaarde om te komen tot een planmatige, samenhangende modernisering van het IV-landschap. De "architectuur repository" heeft als doel het bieden van inzicht in (de relaties tussen) de lagen product/dienst, proces, applicatie en infrastructuur. De 'architectuur repository' is ook nodig om integraal lifecyclemanagement te kunnen gaan inrichten. De nadruk ligt nu vooral op de vastlegging en het actueel houden van de IST-situatie van de applicatielaag.

- *Veranderlijn 4: Verbeteractiviteiten IV-Processen*
Randvoorwaardelijke zaken in het op orde krijgen en houden van het IV-landschap moeten scherp worden belegd

Verbeteractiviteiten IV-Processen

Verhogen release frequentie, verbeteren testbaarheid, structureel laag aantal problemen en damages etc.

In onze reactie van oktober j.l. hebben wij aangegeven het eens te zijn met het expliciet benoemen van de randvoorwaardelijke zaken in het op orde krijgen en houden van het IV-landschap. Met name voor deze randvoorwaardelijke zaken hebben wij het gevaar gesignaleerd dat het eigenaarschap voor de realisatie ervan onvoldoende scherp wordt belegd. Wij hebben het toen als taak van het programma "Monitoring en sturing legacy-aanpak" gezien om –vanuit de legacyproblematiek gezien- eisen te stellen aan deze randvoorwaardelijke zaken en daarop te monitoren. In het programmaplan is aangegeven "Een vierde veranderlijn wordt niet binnen de regie van het programma gebracht, maar wordt wel vanuit het programma gevolgd. Het zijn de verbeteractiviteiten in de IV-processen, ook deze dragen indirect bij aan de modernisering van het landschap.". Wij zien momenteel als risico dat het genoemde "volgen" onvoldoende kan blijken te zijn voor een effectieve monitoring en (bij-)sturing. Wij zullen daar in de verdere uitwerking aandacht aan geven. Wij menen ook dat het belang van deze verbeteractiviteiten, zeker bij de gekozen voortbrenging door een tweetal voortbrengingsorganisaties (IV en IV-Accent), verder gaat dan de genoemde indirecte bijdrage. Het vormen in onze ogen randvoorwaarden voor het borgen van een gemoderniseerd IV-landschap voor de toekomst.

4. Aandachtspunten resultaatsrapportage

Het betreft hier een eerste proeve van een resultaatsrapportage van het programma modernisering IV-landschap, dat recent is ontstaan vanuit een samenvoeging van andere programma's en activiteiten. Daarnaast zal de programmadirecteur periodiek een voortgangsrapportage opleveren. De resultaatsrapportage is op onderdelen voor verbetering vatbaar, wij zullen dit met de opstellers gaan doornemen.
