



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport Opvolging aanbevelingen Gateway Schenk- en Erfbelasting

Definitief

Colofon

Titel	Opvolging aanbevelingen Gateway Schenk- en Erfbelasting
Uitgebracht aan	Dhr. mr. drs. S.W.H.F. Bruinsma, directeur concerndirectie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid Belastingdienst
Datum	5 september 2019
Kenmerk	2019-0000147806

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Inleiding—7

Aanleiding—7

Doel, onderzoeksvragen en aanpak—7

Leeswijzer—8

Managementsamenvatting—9

1 Getroffen maatregelen—13

- 1.1 Inrichting Topstructuur en Ketens—13
- 1.2 OGC Gateway Health check uitgevoerd in de keten—13
- 1.3 Erfboard en Schenkboard ingesteld—14
- 1.4 Verantwoordelijkheid IV-portfolio belegd bij de business—14
- 1.5 Portfoliomanager rol aan de business kant belegd—14
- 1.6 Verantwoordelijkheid voor domeinarchitectuur belegd bij de business—14
- 1.7 Er is een actuele domeinarchitectuur schenk- en erfbelasting opgesteld—15
- 1.8 Risicomanager in de Keten Schenk- en Erfbelasting aangesteld—15
- 1.9 Risicomanager draagt bij aan diverse rapportages in de keten—16
- 1.10 Ketenprogramma gestart om de informatievoorziening te verbeteren—17
- 1.11 Administratieve Organisatie Erfbelasting opgesteld en van Schenkbelasting en Voortbrenging IV onderhanden—17
- 1.12 Diverse sessies om de samenwerking te bevorderen—17
- 1.13 Continue aandacht voor rolvastheid en elkaar kunnen begrijpen—18
- 1.14 Besluit tot geen terugvaloptie voor schenk- en erfbelasting—18
- 1.15 Extra capaciteit in de voortbrenging—19
- 1.16 Agile werkwijze is gehandhaafd—19
- 1.17 Doorontwikkelen via de SAFe/Agile werkwijze—19
- 1.18 Agile volwassenheidsmeting uitgevoerd—19
- 1.19 Strakkere lijnen product manager – product owners—20
- 1.20 Meer aandacht aan business kant voor epics, features en roadmap—20
- 1.21 Componentteams vervangen door Featureteams—20
- 1.22 Scherpere keuzes automatisering versus handmatig—20
- 1.23 Medewerker specifiek ingezet voor bewaken en bevorderen softwarekwaliteit—21
- 1.24 Tester aangesteld voor doorontwikkelen van geautomatiseerd testen—21

2 Bevindingen over de mate waarin de aanbevelingen zijn opgevolgd—22

- 2.1 Betreffende aanbeveling 1.1: 'Draag zorg voor een groter samenverbindend vermogen'—22
 - 2.1.1 De samenwerking is verbeterd maar kan beter—22
 - 2.1.2 Rollen zijn duidelijker geworden, maar aandacht blijft gewenst—23
 - 2.1.3 Er is meer betrokkenheid van gebruikers—23
- 2.2 Betreffende aanbevelingen 1.2 en 4: ' Kies voor een eenduidige en op elkaar afgestemde inrichting- en sturingsmethodiek' en 'Herijk het programma op de aspecten (technische) systeemontwikkeling, wijze van organiseren en de Agile werkwijze'—24
 - 2.2.1 Een aangekondigd plan van herijking is niet opgesteld—24
 - 2.2.2 Geen actuele business case voor de ontwikkelingen schenk- en erfbelasting—25
 - 2.2.3 Verbeterde inzicht in de planning en in de voorspelbaarheid van leveren—25
 - 2.2.4 Meer rust en ruimte om de manier van (samen)werken door te ontwikkelen—25

2.2.5	Gedeeld beeld, over wat agile werken inhoudt, groeit—25
2.2.6	Business en IV nog niet helemaal op 1 lijn t.a.v. werkwijze—25
2.2.7	Vooruitgang in IV teamontwikkeling—25
2.2.8	Spanningsveld functionaliteit/kwaliteit—26
2.2.9	Onderscheid tussen het 'wat' en het 'hoe' niet eenduidig—26
2.2.10	Beperkte expliciete aandacht voor 'overkoepelende' kaders in features—26
2.3	Betreffende aanbeveling 1.3: 'Actualiseer de architectuurkaders voor OSA'—27
2.3.1	Er is een actuele domeinarchitectuur schenk- en erfbelasting—27
2.3.2	Systemen voldoen niet op alle punten aan de soll van de domeinarchitectuur—27
2.3.3	Afwijkingen op de domeinarchitectuur in werkpakketten ondergebracht—27
2.4	Betreffende aanbeveling 1.4: 'Geef het concept Architectural Runway mee in de ontwikkeling van het portfolioproses'—28
2.4.1	Portfoliobesluiten zijn een belastingdienstbrede aangelegenheid—28
2.4.2	Werkpakketten uit de domeinarchitectuur zijn te volgen in de portfolio—28
2.5	Betreffende aanbeveling 1.5: 'Stel richtlijnen op voor de keuze beproeven of modelleren'—29
2.5.1	Er zijn geen richtlijnen bekend over de keuze beproeven of modelleren—29
2.5.2	De voortbrenging van de Definitieve Aanslag Schenk 2017 is onderhanden—29
2.6	Betreffende aanbeveling 1.6: 'Ontwikkel het testproces verder door, zorg voor inzicht in risicoafdekking')—30
2.6.1	Definition of Done beperkt in eisen ten aanzien van het testproces—30
2.6.2	Er is geen uitwerking van de overkoepelende teststrategie—30
2.6.3	Er is weinig aandacht voor een product risicoanalyse in de ketentestplannen—30
2.6.4	Er is een actuele testset voor regressietesten—30
2.6.5	Regressietesten zijn geautomatiseerd—31
2.6.6	Geen afspraken over eenduidig documenteren van de testspecificaties—31
2.7	Betreffende aanbeveling 2: 'Herijk de huidige activiteiten van Agile ontwikkelen en systeemimplementatie van OSA en SEA'—32
2.7.1	Missie en visie van de keten S&E zijn opgenomen in de domeinarchitectuur—32
2.7.2	Administratieve Organisatie Erfbelasting opgesteld en van Schenkbelasting en Voortbrenging IV onderhanden—32
2.8	Betreffende aanbeveling 3: 'Onderzoek en realiseer op zo kort mogelijke termijn een fall back scenario zodat het primaire schenk- en erfproces geen hinder ondervindt'—33
2.8.1	Er is, in mei 2018, besloten niet in te zetten op een terugvaloptie.—33
2.9	Betreffende aanbeveling 5: 'Draag er zorg voor dat de politieke dynamiek niet verstorend werkt op de continuïteit van het primaire schenk- en erfproces'—33
2.9.1	De staatssecretaris beschouwt dit als zijn verantwoordelijkheid—33
3	Aanbevelingen—34
3.1	Ga door met doorontwikkelen organisatie en samenwerking—34
3.2	Documenteer de inrichting en werkwijzen van de voortbrengingsorganisatie—35
3.3	Voorkom, en waarborg het oplossen van, technische schuld—35
3.3.1	Neem het oplossen van de architectuurschuld expliciet mee in de business case—35
3.3.2	Voorkom het oplopen van de technische schuld—35
3.4	Maak testen beter controleerbaar; zorg voor inzicht in risicoafdekking—35
3.4.1	Stel een product risicoanalyse op als onderdeel van de teststrategie—35
3.4.2	Maak de teststrategie expliciet—35
3.4.3	Vul de Definitions of Done op testaspecten—35
4	Verantwoording onderzoek—36
4.1	Doelstelling onderzoek—36
4.2	Onderzoeksvragen—36
4.3	Afbakening en hoofdlijn aanpak—36
4.4	Gehanteerde Standaard—36
4.5	Verspreiding rapport—37

5	Ondertekening—38
	Bijlage(n)—39
	Bijlage 1 – Verklarende woordenlijst—40
	Bijlage 2 – Korte toelichting SAFe®—42
	Bijlage 3 – Lijst geïnterviewden (rollen)—44
	Bijlage 4 – Bestuurlijke reactie—45

Inleiding

Aanleiding

In 2014 is besloten het ondersteunende systeem voor de schenk- en erfbelasting (GRS) te gaan vervangen door twee nieuwe systemen die de aangifteverwerking en het gehele heffings- en inningsproces van de schenk- en erfbelasting ondersteunen (OSA en SEA). Er is toen, onder meer daartoe, gestart met het project Klantoptimalisatie schenk- en erfbelasting (KOS). Dit zou eind 2016 tot implementatie geleid moeten hebben. Vanaf belastingjaar 2017 zou de aangifteverwerking door OSA en SEA uitgevoerd moeten worden. Daarom is in 2014 de keuze gemaakt om GRS niet aan te passen voor belastingjaar 2017 en verder.

In de loop van het project bleek dat gemaakte plannings niet haalbaar waren. Dat leverde een groot probleem en risico op, omdat GRS geen vervanging heeft en aan GRS geen aanpassingen meer gedaan konden worden zodat het geen nieuwe belastingjaren kan ondersteunen.

Naar aanleiding van o.a. deze problematiek heeft de Senior Responsible Owner van het project KOS op 29 september 2017 een Gateway-review aangevraagd op het project. Deze 'Gateway-review KOS' is uitgevoerd van 22 tot en met 26 januari 2018. Uit die Gateway-review zijn vijf aanbevelingen voortgekomen. Een van die aanbevelingen was om 'een foto' te maken van de technische staat van SEA en OSA, bij voorkeur door de ADR'. Het, als deel-Invulling¹ van die aanbeveling uitgevoerde ADR onderzoek, leverde zes aanbevelingen op.

De staatssecretaris van Financiën heeft, in de beantwoording van Kamervragen, toegezegd een audit te laten uitvoeren op de opvolging van de aanbevelingen uit de Gateway-review. Met onderhavige audit wordt invulling gegeven aan die toezegging.

Doel, onderzoeksvragen en aanpak

Het doel van dit onderzoek is onafhankelijk inzicht te geven in de mate waarin de aanbevelingen uit de Gateway-review KOS en uit het opvolgend ADR onderzoek, door de Belastingdienst zijn opgevolgd. Dit betreft de volgende aanbevelingen.

- 1.1 *Draag zorg voor een groter samenbindend vermogen.*
- 1.2 *Kies voor een eenduidige en op elkaar afgestemde inrichting- en sturingsmethodiek.*
- 1.3 *Actualiseer de architectuurkaders voor OSA.*
- 1.4 *Geef het concept Architectural Runway mee in de ontwikkeling van het portfolioproces.*
- 1.5 *Stel richtlijnen op voor de keuze beproeven of modelleren.*
- 1.6 *Ontwikkel het testproces verder door, zorg voor inzicht in risicoafdekking.*
- 2 *Herijk de huidige activiteiten van agile ontwikkelen en systeemimplementatie van OSA en SEA.*
- 3 *Onderzoek en realiseer op zo kort mogelijke termijn een fall back scenario zodat het primaire schenk- en erfproces geen hinder ondervindt.*
- 4 *Herijk het programma op de aspecten (technische) systeemontwikkeling, wijze van organiseren en de agile werkwijze.*
- 5 *Draag er zorg voor dat de politieke dynamiek niet verstorend werkt op de continuïteit van het primaire schenk- en erfproces.*

¹ Het andere deel van de invulling van die aanbeveling bestond door een SIG onderzoek, uitgevoerd door de Software Improvement Group.

Ter invulling van de doelstelling hebben de volgende onderzoeksvragen in dit onderzoek centraal gestaan.

1. Met welke maatregelen heeft de Belastingdienst invulling willen geven aan de te onderzoeken aanbevelingen?
2. In hoeverre hebben deze maatregelen gedurende de periode 1 augustus 2018 t/m 31 december 2018 gewerkt?
3. In hoeverre zijn daarmee de te onderzoeken aanbevelingen opgevolgd?

Hierbij zijn de, door de staatssecretaris, reeds gedane mededelingen aan de Tweede Kamer over de opvolging van de Gateway aanbevelingen, meegenomen.

De objecten van onderzoek zijn de door het project KOS, ofwel de voortbrengingsorganisatie schenk- en erfbelasting, aangedragen maatregelen ter opvolging van de onderzochte aanbevelingen, geweest.

De onderzoeksactiviteiten hebben bestaan uit het houden van een 30-tal interviews, documentstudie en deelwaarnemingen in administraties gebruikt in het voortbrengingsproces.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 heeft betrekking op onderzoeksvragen 1 en 2. Hierin is weergegeven welke maatregelen de Belastingdienst heeft getroffen en uitgevoerd, als opvolging van de onderzochte aanbevelingen. Daaronder is ook begrepen de invulling van de maatregelen die de staatssecretaris aan de Kamer heeft meegedeeld te gaan nemen. De inhoudelijke kwaliteit van individuele maatregelen is niet onderzocht (*niet in scope opdracht*).

Hoofdstuk 2 betreft onderzoeksvraag 3; in hoeverre de onderzochte aanbevelingen zijn opgevolgd. Hierin presenteren wij de bevindingen betreffende de stand van zaken ten opzichte van de onderzochte aanbevelingen. Die stand van zaken kan het gevolg zijn van de genomen maatregelen (effecten), echter, oorzaak-gevolg relaties tussen maatregel en effect hebben wij niet onderzocht.

In hoofdstuk 3 geven wij enkele aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn op te vatten als de onderdelen van de onderzochte aanbevelingen waaraan (nog) niet volledig invulling is gegeven. Die 'gap' hebben wij afgeleid uit de bevindingen betreffende de stand van zaken.

Het onderzoek heeft (deels) een specialistisch karakter en daardoor zijn technische of specialistische termen in dit rapport niet helemaal te vermijden. Daarom is in bijlage 1 een verklarende woordenlijst opgenomen en in bijlage 2 een korte introductie van het, in de voortbrenging van schenk- en erfbelasting, gehanteerde SAFE/Agile raamwerk. Bijlage 3 geeft een overzicht van de in het kader van dit onderzoek geïnterviewde medewerkers (rollen). In bijlage 4 tenslotte vindt u de bestuurlijke reactie op dit onderzoeksrapport.

Managementsamenvatting

Het doel van dit onderzoek is onafhankelijk inzicht te geven in de mate waarin de Belastingdienst de aanbevelingen uit de Gateway-review KOS², van januari 2018, heeft opgevolgd. Dit is inclusief de aanbevelingen uit het ADR onderzoek dat direct is voortgekomen uit die Gateway³. Dit betreft de volgende tien aanbevelingen.

- 1.1 *Draag zorg voor een groter samenbindend vermogen.*
- 1.2 *Kies voor een eenduidige en op elkaar afgestemde inrichting- en sturingsmethodiek.*
- 1.3 *Actualiseer de architectuurkaders voor OSA.*
- 1.4 *Geef het concept Architectural Runway mee in de ontwikkeling van het portfolioproces.*
- 1.5 *Stel richtlijnen op voor de keuze beproeven of modelleren.*
- 1.6 *Ontwikkel het testproces verder door, zorg voor inzicht in risicoafdekking.*
- 2 *Herijk de huidige activiteiten van agile ontwikkelen en systeemimplementatie van OSA en SEA.*
- 3 *Onderzoek en realiseer op zo kort mogelijke termijn een fall back scenario zodat het primaire schenk- en erfproces geen hinder ondervindt.*
- 4 *Herijk het programma op de aspecten (technische) systeemontwikkeling, wijze van organiseren en de agile werkwijze.*
- 5 *Draag er zorg voor dat de politieke dynamiek niet verstorend werkt op de continuïteit van het primaire schenk- en erfproces.*

Wij hebben onderzocht met welke maatregelen de Belastingdienst invulling heeft willen geven aan die aanbevelingen en in welke mate (daarmee) die aanbevelingen zijn opgevolgd.

Wij hebben bevonden dat de Belastingdienst, op hoofdlijnen, 24 maatregelen⁴ heeft doorgevoerd en uitgevoerd, waarmee beoogd is invulling te geven aan die aanbevelingen.

De opvolging van de aanbevelingen 1.1, 1.2, 2 en 4 is voor een deel niet eenduidig aan specifiek daartoe genomen maatregelen te relateren. De betreffende aanbevelingen zijn namelijk voor een groot deel ingevuld via continue uitvoering van het basisproces van de gekozen agile inrichting. Dat basisproces is een plan-do-check-act (PDCA) cyclus. Zowel de bouwteams afzonderlijk als de IV voortbrengingsorganisatie Schenk- en Erfbelasting als geheel, werken in opvolgende standaard PDCA cycli. Elke uitgevoerde cyclus omvat een terugblik op de afgelopen periode (van respectievelijk 2 weken en een kwartaal). In die terugblik kunnen te verbeteren zaken gesignaleerd worden, die vervolgens opgepakt kunnen worden. Zo is er sprake van het continue doorvoeren van verbeteringen. Van expliciet gedefinieerde maatregelen waarvan de uitvoering wordt vastgelegd, en daarmee de werking achteraf is te controleren (onderzoeksvraag 2), is daarbij nauwelijks sprake. De mate van opvolging van die aanbevelingen hebben wij met name gerefereerd aan de aangetroffen stand van zaken op de betreffende aspecten.

Twee van de aanbevelingen zijn door de Belastingdienst afgedaan zonder het nemen van maatregelen.

2 Gateway rapport 'Gateway reviewrapport: KOS', nummer 2018-RO-01

3 Onderzoeksrapport 'Voortbrenging OSA en SEA in relatie tot technische staat', d.d. 01-06-2018 met kenmerk 2018-0000094947

4 Zie de inhoudsopgave, hoofdstuk 1, voor een overzicht van die maatregelen

Ten aanzien van de aanbeveling over de terugvaloptie: *'Onderzoek en realiseer op zo kort mogelijke termijn een fall back scenario zodat het primaire schenk- en erfproces geen hinder ondervindt.'* heeft de Belastingdienst besloten geen terugvaloptie in te regelen. Dit mede omdat dit ten koste zou gaan van de bouw(capaciteit) voor de nieuwe systemen.

Over de aanbeveling *'Draag er zorg voor dat de politieke dynamiek niet verstorend werkt op de continuïteit van het primaire schenk- en erfproces'* heeft de staatssecretaris aangegeven dat hij dat zijn verantwoordelijkheid vindt. De Belastingdienst heeft geen (nieuwe) maatregelen genomen als invulling van die aanbeveling.

De aanbevelingen van de Gateway en de ADR zijn ons inziens in zoverre opgevolgd dat er een aantal punten resterend. Dit is vervat in de volgende aanbevelingen.

1. Ga door met het doorontwikkelen van de organisatie en samenwerking.
2. Expliciteer en documenteer de inrichting en werkwijzen van de voortbrengingsorganisatie.
3. Voorkom, en waarborg het oplossen van, technische schuld.
4. Maak het testen beter controleerbaar; zorg voor inzicht in risicoafdekking.

Voorzover niet anders vermeld zijn de aanbevelingen gebaseerd op de situatie van 15 maart 2019.

Ad 1: Ga door met het doorontwikkelen van de organisatie en samenwerking

Door de ontwikkelingen vanuit de, in december 2018 formeel vastgestelde, Topstructuur Belastingdienst en het daarbij inrichten van ketensturing is de sturing vanuit de business op de voortbrenging van de schenk- en erfbelasting, bij de Keten Schenk- en Erfbelasting komen te liggen. De stuurgroep KOS is daarmee vervallen. Sturing, beheersing, en de inrichting daarvan, op de business-IV lijn, zijn deels nog in ontwikkeling.

Eén van de getroffen maatregelen is het doorontwikkelen van de agile manier van werken. Als zodanig is dit geen nieuwe maatregel geweest. Immers ook tijdens de Gateway-review was het SAFe/Agile raamwerk het uitgangspunt voor de manier van werken. Dit raamwerk heeft als één van de basisbeginselen 'continue verbetering'. Via zich herhalende, aaneengesloten, plan-do-check-act cycli is dat in het proces ingericht. Deze cycli zijn ook bij de voortbrenging van de schenk- en erfbelasting ingericht en worden uitgevoerd. Daarbij is mede gestuurd vanuit de aanbevelingen van de Gateway. Ook doordat er iets meer rust en ruimte is gekomen in de voortbrenging is dit aspect daarin beter tot wasdom gekomen.

Specifiek voor de samenwerking zijn meerdere sessies geweest, zowel op ketenniveau als in het IV deel van de voortbrenging. Hierbij kwamen betrokkenen bij de voortbrenging van de schenk- en erfbelasting samen met onder meer als doelen elkaar beter te leren kennen en de rollen van eenieder duidelijker te krijgen.

Wij hebben met de betrokkenen geconstateerd dat er veel verbeterd is, maar er blijvende aandacht nodig is op bepaalde punten. Blijvende aandachtspunten zijn een goede aansluiting van (de sturing vanuit) de Keten Schenk- en Erfbelasting op de, op de situatie toegespitste, SAFe/Agile manier van werken en het, ook onder druk, kiezen en hanteren van stuurmiddelen en ingrepen die passen bij de gekozen uitgangspunten.

Een ander aandachtspunt, is de productiviteit in de voortbrenging. Deze ligt in relevante mate onder de normen die IV zelf heeft gesteld. Reële verhoging van de

productiviteit kan veel bijdragen, niet alleen aan de productie, maar ook aan de doorontwikkeling zelf.

Ad 2: Documenteer de inrichting en werkwijzen van de voortbrengingsorganisatie

Documenteer, in wisselwerking met het doorontwikkelen van de organisatie, expliciet wat de (beoogde) inrichting en werkwijzen (inclusief sturing, beheersing) van de voortbrengingsorganisatie zijn. Met voortbrengingsorganisatie bedoelen wij de hele lijn van Keten tot en met de bouwteams. Beschrijf daarin onder meer taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hanteer dit en draag het uit als zijnde de beschrijving (opzet) van de voortbrengingsorganisatie.

Met een dergelijke beschrijving kan o.a. voor iedereen duidelijk worden gemaakt hoe het SAFe/Agile model specifiek in deze omgeving wordt toegepast, of de organisatie op punten een specifieke, andere, invulling kent. Daarmee kunnen misvattingen en incidenteel onbegrip over (toekomstige) operationele keuzes worden voorkomen.

Ad 3: Voorkom, en waarborg het oplossen van, technische schuld

In het verleden zijn in de nieuwe systemen voor de schenk- en erfbelasting afwijkingen op de (soll) architectuur geaccepteerd. Dit doordat bijvoorbeeld benodigde bouwblokken niet tijdig beschikbaar waren en de benodigde functionaliteiten onder hoge tijdsdruk opgeleverd moesten worden.

Die afwijkingen zijn in beeld en er zijn, in de recent opgeleverde domeinarchitectuur, werkpakketten gedefinieerd om die afwijkingen op te lossen. In de roadmap is de uitvoering van deze werkpakketten relatief ver weg in de tijd gepland.

Wij zien hierbij als risico dat die werkpakketten, bijvoorbeeld als gevolg van druk op het leveren van functionaliteit en belastingdienstbrede prioriteringen van IV-ontwikkelingen, mogelijk niet zullen worden opgelost (bulldozer effect). Dit kan bijdragen aan nieuwe legacy-problematiek.

Wij bevelen aan in de nog te ontwikkelen herijkte business case schenk- en erfbelasting ('KOS') het oplossen van de afwijkingen in de architectuur expliciet mee te nemen. Dit teneinde de benodigde middelen daartoe te waarborgen.

Wij bevelen aan scherp te bewaken dat zo weinig mogelijk (nieuwe) afwijkingen op de gewenste architectuur en kwaliteit ontstaan door, o.a., de architecten dicht op de business, bouwteams, analisten en ontwerpers te laten opereren en die van het belang daarvan te (blijven) overtuigen.

Ad 4: Maak het testen beter controleerbaar; zorg voor inzicht in risicoafdekking

Het testen is na het uitbrengen van de Gateway- en de ADR-aanbevelingen verder doorontwikkeld. Een specifiek te noemen maatregel is het aanstellen van een tester die zich bezighoudt met het verder ontwikkelen van regressietesten en geautomatiseerd testen. Een aantal punten uit de aanbeveling is nog niet opgelost. Zo ontbreekt een uitgewerkte, overkoepelende, teststrategie en is er weinig aandacht voor een productrisicoanalyse in de ketentestplannen. Ook zijn er geen afspraken over het eenduidig documenteren van de testspecificaties.

Wij bevelen aan de teststrategie expliciet uit te werken waardoor iedereen eenzelfde beeld hiervan heeft en de uitgangspunten mee kan nemen bij het opzetten en uitvoeren van de verschillende testsoorten. Als onderdeel van de teststrategie bevelen wij aan een productrisicoanalyse op te stellen.

Tevens bevelen wij aan de Definitions of Done op projectniveau nader aan te vullen met eisen ten aanzien van de uitvoering van de soorten testen en de vastlegging van de specificaties en uitkomsten.

Tezamen moet dit zorgen voor inzicht in de risicoafdekking van het testen waardoor het testen beter controleerbaar is.

1 Getroffen maatregelen

In dit hoofdstuk vindt u de maatregelen die de Belastingdienst getroffen en uitgevoerd heeft in de context van⁵ de aanbevelingen van de Gateway en de ADR waar dit onderzoek betrekking op heeft.

Hoofdstuk 1 betreft de onderzoeksvragen 1 en 2:

1. Met welke maatregelen heeft de Belastingdienst invulling willen geven aan de te onderzoeken aanbevelingen?
2. In hoeverre hebben deze maatregelen gedurende de periode 1 augustus 2018 t/m 31 december 2018 gewerkt?

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de inhoudelijke kwaliteit van de individuele maatregelen zoals opgesomd in dit hoofdstuk (*niet in scope opdracht*).

Tijdens het onderzoek is ons gebleken dat veel van de maatregelen bestonden uit eenmalige acties of (structurele) aanpassingen die vanaf een bepaalde datum zijn doorgevoerd. Van repeterende maatregelen waarvan de uitvoering controleerbaar is vastgelegd, en aldus de werking over een periode kan worden vastgesteld (onderzoeksvraag 2), is maar in enkele gevallen sprake.

1.1 Inrichting Topstructuur en Ketens

(Bij aanbevelingen: 1.2, 2 en 4)

De voortbrengingsorganisatie verwijst mede naar de inrichting van de topstructuur van de Belastingdienst en de daarbij behorende ketensturing als zijnde een bijdrage aan de opvolging van de aanbevelingen van de Gateway. Met het vaststellen van het organisatiebesluit en het mandaatbesluit van 5 december 2018 is de topstructuur van de Belastingdienst geformaliseerd.

In het startdocument van de Keten Schenk- en Erfbelasting (juli 2017) is aangegeven dat de IV-voortbrenging in de scope van de keten valt. Diverse aan de IV-voortbrenging gerelateerde zaken worden behandeld in de ketentafel of het ketenbureau.

Naar mededeling van de ketenmanager, tevens business owner in de context van de IV-voortbrenging schenk- en erfbelasting, zijn de taken van de stuurgroep KOS in 2018 overgenomen door de keten, en is daarmee de stuurgroep KOS opgeheven.

1.2 OGC Gateway Health check uitgevoerd in de keten

(Bij aanbevelingen: 1.2, 2 en 4)

Van 15 oktober 2018 t/m 19 oktober 2018 is een zogenoemde OGC Gateway™ Health Check bij de Belastingdienst Keten Schenk- en Erfbelasting uitgevoerd door Bureau Gateway. *(Let wel: dit is dus een ander Gateway onderzoek dan het Gateway onderzoek waar onderhavig rapport een follow-up op is).*

De intentie van een OGC Gateway Health Check wordt in het rapport van die check als volgt omschreven.

⁵ Niet alle gerapporteerde maatregelen zijn genomen op basis van de aanbevelingen. Wij rapporteren ook die maatregelen of ontwikkelingen die een andere trigger hebben, maar o.i. wel bijdragen aan de invulling van de aanbevelingen.

'Tijdens de OGC Gateway Health Check wordt bij een organisatie of (delen van) keten/netwerk van organisaties bekeken in hoeverre de opzet en inrichting van de verschillende onderdelen en/of de organisatie/ketennetwerk als geheel optimaal is vormgegeven en functioneert (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking)'.... 'Dit betekent dat de focus bij de OGC Gateway Health Check op zowel effectiviteit als doelmatigheid ligt. Hierbij wordt effectiviteit gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel bereikt. Doelmatigheid wordt gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel met een optimale balans van kosten, inzet van middelen en inspanning realiseert.'

De eindconclusie uit deze health check voor de Keten Schenk- en Erfbelasting is 'oranje/groen'. De betekenis van deze score is volgens het rapport: 'De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als bijna optimaal ervaren. Door middel van geringe aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Dit betreft geen fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten kan wenselijk zijn om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.'

1.3 Erfboard en Schenkboard ingesteld

(Bij aanbevelingen: 1.1, 1.2, 2 en 4)

Sinds ongeveer december 2018 is er een Erfboard en een Schenkboard in werking. Deelnemers aan de boards zijn de productmanager, de release train engineer, de product owners, de procesarchitect, de portfoliomanager, de implementatiemanager, de domeinarchitect en een vertegenwoordiger van CAP. Doel is elkaar (beter) op de hoogte te houden van wat er speelt, het bespreken en prioriteren van nieuwe impulsen, gebruikerswensen etc. en het bewaken van de afgesproken Freeze.

Zo nodig legt een board een onderhanden kwestie voor aan het Bureau KetenOndersteuning (BKO) dat elke maandagochtend in Zwolle bijeenkomt. BKO is de benaming voor de groep medewerkers die de ketenmanager ondersteunen om zijn rol waar te kunnen maken. Bij de BKO zitten onder anderen de risicomanager, de ketenmanager en de plv. directeur uitvoering schenk- en erfbelasting.

1.4 Verantwoordelijkheid IV-portfolio belegd bij de business

(Bij aanbevelingen: 1.4)

Naar ons is meegedeeld is medio 2018 de verantwoordelijkheid voor het IV-portfolio overgegaan van IV naar de ketens. Een vastlegging van een besluit daartoe hebben wij niet aangetroffen.

1.5 Portfoliomanager rol aan de business kant belegd

(Bij aanbevelingen: 1.4)

Sinds 1 januari 2019 is de rol van portfoliomanager aan de business kant bij een medewerker belegd. Hij is verantwoordelijk voor het portfolio van de vraagkant. Voor de IV kant (aanbod) is de rol belegd bij de (medewerker die ook de rol heeft van) release train engineer.

De portfoliomanager van de business maakt deel uit van het ketenbureau schenk- en erfbelasting, dat de opdrachtgever is voor IV.

1.6 Verantwoordelijkheid voor domeinarchitectuur belegd bij de business

(Bij aanbevelingen: 1.3)

De verantwoordelijkheid voor de domeinarchitectuur is medio 2018 overgegaan naar de business. De domeinarchitect, voorheen zijn rol vervullend binnen IV, is

overgegaan naar de Keten Schenk- en Erfbelasting (door concerndirectie IV&D 'uitgeleend' aan de keten).

In juli 2018 is in het DT Belastingdienst de afspraak bekrachtigd dat voor ieder domein een domeinarchitectuur wordt opgesteld. De verantwoordelijk directeur, tevens ketenvoorzitter, is eigenaar van die domeinarchitectuur en stuurt erop dat deze tijdig wordt opgeleverd en voldoet aan de eisen. De concerndirectie IV&D toetst of invulling wordt gegeven aan de overeengekomen kaders en afspraken.

1.7 Er is een actuele domeinarchitectuur schenk- en erfbelasting opgesteld (Bij aanbevelingen: 1.3)

In het tweede halfjaar 2018 is een nieuwe domeinarchitectuur (in documentvorm) schenk- en erfbelasting opgemaakt. Deze is ook vastgelegd in de zogenaamde architectuurrepository. De getoetste domeinarchitectuur is in wezen een gecompriëerde momentopname uit die repository.

Op 18 december 2018 is de 'Domeinarchitectuur 2019' door de toetsingscommissie van de Concern Architectuur Board getoetst. De commissie heeft positief geadviseerd op deze domeinarchitectuur. De insteek van de toetsing is te toetsen of de domeinarchitectuur voldoet aan de "Richtlijn domeinarchitectuur" zoals vastgesteld in het Directieteam Belastingdienst (DT BD) van 5 juli 2018. De verantwoordelijk directeur dient vervolgens de domeinarchitectuur aan het DT BD aan te bieden ter bekrachtiging. De domeinarchitectuur is medio februari 2019 vastgesteld door de ketentafel. Het DT BD heeft op 28 maart 2019 de Domeinarchitectuur Schenk- en Erfbelasting vastgesteld.

1.8 Risicomanager in de Keten Schenk- en Erfbelasting aangesteld (Bij aanbevelingen: 1.2, 2 en 4)

In kamerstuk 31066-395 d.d. 31-01-2018 is als maatregel aangekondigd dat er een risicomanager in het project KOS wordt aangesteld.

In dat kamerstuk wordt vermeld: 'er wordt een risicomanager ingesteld in het project (*d.i. KOS*), die volledig beschikbaar is om tijdig problemen te constateren, risico's op vertragingen tijdig te signaleren en effecten daarvan weg te nemen en de verbinding naar de uitvoering te borgen'.

Er is een risicomanager aangesteld bij de directie Particulieren die is toegevoegd aan de Keten Schenk- en Erfbelasting. Deze is op 19 maart 2018 met zijn werkzaamheden gestart en vervult sindsdien die rol.

In de opdrachtbeschrijving, zoals ontvangen van de risicomanager, is beschreven dat zijn hoofdtaken in volgorde van prioritering zijn:

1. het tijdig constateren van problemen in het voortbrenging- of primaire proces en het formuleren van bijbehorende beheersmaatregelen en het verbeteren van de informatievoorziening;
2. het opzetten van een toekomstvast risicomanagementsysteem;
3. het inrichten bedrijfsvoering op de keten S&E.

In kamerstuk 31066-422 d.d. 12-07-2018 wordt, met betrekking tot de maatregel 'Het instellen van een risicomanager in het project; die volledig beschikbaar is om tijdig problemen te constateren, risico's op vertragingen tijdig te signaleren en effecten daarvan weg te nemen en de verbinding naar de uitvoering te borgen', het volgende gerapporteerd.

'De implementatie van deze maatregel is niet goed tot uitvoering gebracht. De risicomanager is in deeltijd gestart per maart 2018. Naast de nieuwe werkzaamheden moest de risicomanager zijn andere werkzaamheden binnen de

Belastingdienst afbouwen. De risico's zijn operationeel in kaart gebracht maar de rapportage hierover was onvoldoende. De risicomanager is inmiddels fulltime beschikbaar (voor inzet op de drie hoofdtaken zoals opgenomen in de opdrachtschrijving, zie vorige alinea). Het management en de risicomanager hebben inmiddels specifieke afspraken gemaakt over de wijze van rapporteren, inclusief het rapporteren aan de departementale en politieke leiding.'

De risicomanager geeft hierover zelf aan dat hij op 19 maart 2018 daadwerkelijk als zodanig is gestart en dat de planning van activiteiten vanaf april 2018 is geweest (full time). Van start tot 1 juli 2018 heeft hij, daarnaast, zijn taken van zijn voormalige functie afgebouwd.

1.9 **Risicomanager draagt bij aan diverse rapportages in de keten** (Bij aanbevelingen: 1.2, 2 en 4)

In kamerstuk 31066-395 d.d. 31-01-2018 is vermeld: 'In samenspraak met alle betrokkenen rapporteert de risicomanager maandelijks direct aan de resultaatverantwoordelijk landelijke directeur over de geboekte voortgang en het behalen van de doelstellingen alsmede noodzakelijke verbeteringen.'

De risicomanager geeft aan dat dit, na een periode van mondelinge rapportage, vanaf juli 2018 is ingevuld via (zijn bijdrage aan) de wekrapportages aan de landelijk directeur Particulieren en maandrapportages aan de staatssecretaris. Die bijdrage aan de rapportages bestaat uit, zoals hij aangeeft, naast de inhoudelijke review, het kritisch blijven doorvragen (op risico, maatregelen, monitoren) en dit ketenbreed in verbinding met elkaar te brengen. Met als doel het borgen dat de maatregelen in samenhang binnen de keten worden opgepakt. De wekrapportages leverde hij aan en besprak hij met de landelijk directeur Particulieren.

Die wekrapportages, hadden voor een groot deel als onderwerp de behandeling van de (achterstanden in de) voorraden aangiften in het primaire proces. Ook werd daarin aandacht besteed aan IV voortbrenging (tijdige levering van IV functionaliteit). Ze zijn met ingang van 2019 stopgezet. Nu zijn ze geïntegreerd in de standaard rapportage- en controlcyclus, aldus de risicomanager. *Wij hebben geen onderzoek gedaan naar die 'standaard rapportage- en controlcyclus' (buiten scope onderzoek).*

In het kamerstuk 31066-422 d.d. 12-07-2018 wordt, met betrekking tot de maatregel 'het instellen van een risicomanager' vermeld dat het management en de risicomanager inmiddels specifieke afspraken hebben gemaakt over de wijze van rapporteren, inclusief het rapporteren aan de departementale en politieke leiding.

De bedoelde afspraken zijn gemaakt met de landelijk directeur Particulieren en zijn vastgelegd in een opdracht.

In die opdracht (een niet anders gedateerd document dan '2018', zonder metagegevens) is het volgende opgenomen t.a.v. rapportage.

- De plv. directeur productie en ketenmanager S&E zijn verantwoordelijk voor de rapportages over de voortgang van de aanslagoplegging schenk- en erfbelasting. Over deze rapportages voert de risicomanager de review op de risicoanalyse uit en voegt deze toe aan de rapportage.
- Het kernteam waarin de risicomanager zit rapporteert maandelijks d.m.v. plan-do-check-act-principe direct aan de resultaatverantwoordelijk landelijke directeur over de geboekte voortgang en het behalen van de doelstellingen alsmede noodzakelijke verbeteringen.

Uit een door ons uitgevoerde deelwaarneming in de weekrapportages over de periode augustus t/m december 2018 constateren wij dat in sommige weekrapportages wel een risico- en issueparagraaf en een controlappreciatie zit en in sommige niet. Uit de weekrapportages zelf kunnen wij niet opmaken wie welke bijdrage daaraan geleverd heeft. De weekrapportages bevatten geen meta-informatie over auteur, reviewers, van wie en aan wie gericht.

1.10 Ketenprogramma gestart om de informatievoorziening te verbeteren (Bij aanbevelingen: 1.2, 2 en 4)

In kamerstuk 31066-426 d.d. 05-09-2018 is het volgende aangegeven. 'In de Keten Schenk- en Erfbelasting zijn verder afspraken gemaakt om de monitoring op de risico's en maatregelen gezamenlijk vanuit de voortbrenging en productie op te nemen in één rapportage schenk- en erfbelasting. De huidige interne maandrapportage voorziet meer in een stand van zaken op voortgang/stand van zaken op het productie- en voortgangsproces.'

De risicomanager geeft aan dat hij hiertoe een programma heeft opgezet voor verbetering van de informatievoorziening binnen de Keten Schenk- en Erfbelasting. Dit is het programma 'Keten Programma Informatievoorziening: Keten S&E'. Het programmaplan van 14-12-2018 is op 20-12-2018 door de landelijk directeur Particulieren ter kennisneming aangeboden aan het Directieteam Belastingdienst (hamerstuk).

Het doel van het programma, zoals aangegeven in het programmaplan, is om eind 2019 een duurzaam werkende informatievoorziening op de keten S&E gerealiseerd te hebben. Daaronder is mede begrepen dat de rapportagestructuur (aangesloten op de jaarcyclus) is ingericht en het risicobeheer is geïntegreerd. De informatievoorziening moet inzicht geven in de actuele stand van de succesfactoren voor de keten: harde factoren als aantallen, achterstanden en kwaliteit; randvoorwaardelijke en organisatorische factoren zoals ICT, aanwezig personeel, onderlinge dialoog, vertrouwen en een samenwerkingsgerichte aanpak.

1.11 Administratieve Organisatie Erfbelasting opgesteld en van Schenkbelasting en Voortbrenging IV onderhanden (Bij aanbevelingen: 1.2, 2 en 4)

Er is de afgelopen tijd gewerkt aan de beschrijving van de Administratieve Organisatie erfbelasting en er wordt gewerkt aan de beschrijving van de Administratieve Organisatie schenkbelasting én, naar mededeling van 19 april 2019 van de ketencoördinator, de Administratieve Organisatie op de voortbrengingsprocessen van IV. De Administratieve Organisatie dient als uitgangspunt voor het in kaart brengen van procesrisico's, application controls, omgevingsrisico's, IC's, maar ook voor het vaststellen van meetpunten voor de bestuurlijke informatie. In het concept verslag van de ketentafel van 20-12-2018 werd daarover o.a. gemeld: 'De procesbeschrijving erfbelasting is bijna af. Dat wordt het fundament. Daarna zal meteen gestart worden met de procesbeschrijving Schenk'.

1.12 Diverse sessies om de samenwerking te bevorderen (Bij aanbeveling: 1.1, 1.2, 2 en 4)

Er zijn in het tweede halfjaar 2018 en recenter, diverse sessies georganiseerd mede om (aspecten van) de samenwerking te bevorderen. Enkele voorbeelden die geïnterviewden aandragen zijn:

- Op 29-10-2018 is een samenwerkingsessie gehouden, gefaciliteerd door 2 Agile coaches. Deze was een vervolg op een sessie in het 3^e kwartaal 2017, waarin deelnemers hun eigen beeld van hun rol geschetst hebben.

- De deelnemers van de sessie waren medewerkers in de lijn business – IV van de schenk- en erfbelasting en enkele beleidsmedewerkers.
- Op 04-07-2018 is een sessie ‘Kick-off van de Keten Schenk- en Erfbelasting’, gehouden met daarin aandacht voor gewenste manier van samenwerken in de keten (‘samenwerkingscan’/‘ketenscan’). Deelnemers waren, naar ons is meegedeeld, de ketentafel en de tactische laag van de Keten Schenk- en Erfbelasting (dus niet de IV teams).
 - Management game. Tijdens een middag en avond is met betrokken spelers een rollenspel gespeeld (september 2018).
 - Sessie met de DG over de gap tussen vraag en aanbod IV (7 november 2018).
 - Sessie op 3 december 2018 voor de featureteams en alle raakvlakken om elkaar beter te leren kennen.
 - Een teamuitje.
 - Maandagsessies: elke maandag komt bureau ketenondersteuning bij elkaar om elkaar op de hoogte te houden. Volgens geïnterviewden helpt dat ook om de rollen duidelijk(er) te krijgen.
 - Roadshow: Ketenmanager (business owner) en plv. directeur schenk- en erfbelasting lichten, op locatie, de ontwikkelingen schenk- en erfbelasting (systemen) toe (o.a. februari 2019).

1.13 Continue aandacht voor rolvastheid en elkaar kunnen begrijpen (Bij aanbevelingen: 1.1)

Voor de volgende ‘potentiële maatregelen’ en ‘bevindingen’ uit de Gateway geeft IBS/S&E aan dat deze ‘continue aandacht’ moeten hebben in bijvoorbeeld gesprekken, sessies etc.:

- elkaar aanspreken op rolvastheid, zowel horizontaal als verticaal;
- elkaars taal spreken, communiceer op een manier die voor de ontvanger is te begrijpen.

Of en in welke mate, die aandacht in de onderzoeksperiode is gegeven is voor ons niet goed vast te stellen. Effecten van maatregelen in zijn algemeenheid komen in hoofdstuk 2 aan de orde.

1.14 Besluit tot geen terugvaloptie voor schenk- en erfbelasting (Bij aanbeveling 3)

In kamerstuk 31066-395 d.d. 31-01-2018 is vermeld dat ‘de Belastingdienst gaat kijken naar een terugvaloptie voor de nieuwe systemen, voor het geval dat in het project zich meer tegenvallers voordoen’. Daarbij wordt een voorbehoud gegeven: ‘Mocht de foto van de ADR leiden tot het beeld dat de nieuwe systemen ook technisch niet brengen wat de Belastingdienst verwacht, dan kan een terugvaloptie in beeld komen.’

In kamerstuk 31066-422 d.d. 12-07-2018 wordt daarover vermeld dat onderzoek naar de terugvaloptie beëindigd is en niet terug zal worden gegaan naar het oude systeem. Dit op basis van de, door de staatssecretaris als positief beoordeelde, uitkomsten van bovenbedoeld ADR-onderzoek inclusief het onderzoek naar de softwarekwaliteit (SIG-metingen) OSA en SEA. In kamerstuk 31066-408 d.d. 11-06-2018 is dat nogmaals vermeld.

1.15 **Extra capaciteit in de voortbrenging**

(Bij aanbevelingen: 1.2, 2 en 4)

De maatregel 'Er komt extra capaciteit in de voortbrenging' is aangekondigd in kamerstuk 31066-395 d.d. 31-01-2018.

Op 16 maart 2018 werkten, zoals vermeld in kamerstuk 31066-395, 45 fte aan de IV-producten. Per mei/juni 2018 is een extra bouwteam schenkbelasting geworven dat bestaat uit 6 fte. De medewerkers zijn stapsgewijs ingestroomd per mei en juni (kamerstuk 31066-422 d.d. 12-07-2018).

Blijkens een overzicht van de developmentmanager IV is het aantal fte bij de IV-voortbrenging van de schenk- en erfbelasting van 01-06-2018 tot 01-01-2019 gegroeid van 42 fte naar 61 fte (20 instroom, 1 uitstroom).

1.16 **Agile werkwijze is gehandhaafd**

(Bij aanbevelingen: 1.2, 2 en 4)

In kamerstuk 31066-398 d.d. 30-03-2019, geeft de staatssecretaris, als antwoord op een vraag van een kamerlid daarover, aan dat hij geen voorstander is van het verlaten van de agile werkwijze voor de voortbrenging van de schenk- en erfbelasting.

In de voortbrenging van de schenk- en erfbelasting is de agile werkwijze als werkwijze gehandhaafd en verder doorontwikkeld. Als uitgangspunten zijn daarbij het SAFe/Agile framework en de principes van het Agile Manifesto genomen.

1.17 **Doorontwikkelen via de SAFe/Agile werkwijze**

(Bij aanbevelingen: 1.2, 2 en 4)

IBS/S&E hanteert als uitgangspunt voor de (verdere) organisatieontwikkeling het Agile Manifesto en het SAFe/Agile raamwerk. Dit houdt o.a. in dat het verbeteren van organisatie en werkwijze een vast onderdeel is van het proces ('PDCA-cycli'). Bijvoorbeeld in bijeenkomsten op team- en treinniveau (dit zijn alle teams) wordt teruggekeken op de voorbije periode, geëvalueerd en verbeteringen in gang gezet. Belangrijke (faciliterende) rollen zijn daarbij weggelegd voor de release train engineer (RTE) en de scrum-masters.

Als kapstok voor die doorontwikkeling hanteert de RTE het implementatieplan. In dat plan worden onder meer (uitgangspunten voor) de volgende zaken geadresseerd: missie, visie, strategie, structuur, resources (HRM), architectuur, product/proces/softwarekwaliteit, risico- en issue management, leiderschap en teamontwikkeling, verandermanagement, prestatie-indicatoren.

Het agile werken is op zich geen verandering ten opzichte van januari 2018 (de situatie waarin de in dit onderzoek op te volgen aanbevelingen zijn gedaan), echter doordat er wat meer rust (minder onrust) is rondom de voortbrenging van de schenk- en erfbelasting kan, en wordt, er meer aandacht geschonken aan de doorontwikkeling van het agile werken. Aldus wordt aangegeven door betrokkenen.

1.18 **Agile volwassenheidsmeting uitgevoerd**

(Bij aanbevelingen: 1.2, 2 en 4)

In april 2018 is er een agile volwassenheidsmeting uitgevoerd bij IBS/S&E. In het rapport is aangegeven dat daar ook de business bij betrokken is. Ook is aangegeven dat het een beperkte meting is geweest. Er is blijkens het rapport een beperkt aantal medewerkers om input gevraagd.

1.19 Strakkere lijnen product manager – product owners

(Bij aanbevelingen: 1.1, 1.2, 2 en 4)

Eén van de potentiële maatregelen uit de Gateway was het herontwerpen van de projectorganisatie. De ketenmanager geeft aan dat dit geleid heeft tot een aantal zaken, waaronder het vormen van strakkere lijnen met de product owners.

Achtergrond hierbij, volgens de product manager is dat het nemen van besluiten niet te laag in de organisatie neergelegd moet worden; de impact van besluiten moet wel overzien kunnen worden. De product manager prioriteert namens de business. Product owners en product manager stemmen zeer frequent met elkaar af.

1.20 Meer aandacht aan business kant voor epics, features en roadmap

(Bij aanbevelingen: 1.2, 2 en 4)

De verantwoordelijkheid voor de domeinarchitectuur en de portfolio is medio 2018 bij de business komen te liggen. De domeinarchitect en de portfoliomanager zijn overgegaan naar de business (keten).

Er is een recente domeinarchitectuur schenk- en erfbelasting (zie: 1.7). De domeinarchitectuur bevat de werkpakketten die de roadmap vormen. Die werkpakketten zijn zogenaamde 'epics'.

De roadmap wordt nader uitgewerkt in kwartaalplanningen (4-Q, 6-Q, 8-Q). In die planningen is aangegeven welke features (delen van epics) in welk increment (Q, kwartaal) gebouwd moeten gaan worden. Aangegeven wordt dat in de roadmap aan de ene goed gekeken wordt naar de noodzaak om functionaliteiten/processen volledig te automatiseren en aan de andere kant in de roadmap noodgedwongen keuzes gemaakt worden i.v.m. het tijdig realiseren van functionaliteiten zodat er bijvoorbeeld tijdig definitieve aanslagen opgelegd kunnen worden.

De business is betrokken bij het opstellen van features. In de voortbrenging wordt een sjabloon voor de featurebeschrijvingen gehanteerd. Dit is een hulpmiddel om de juiste aandacht aan aspecten van features te geven.

1.21 Componentteams vervangen door Featureteams

(Bij aanbevelingen: 1.1, 1.2, 2 en 4)

In het derde kwartaal 2018 zijn de voormalige (2) componentteams erf omgevormd naar zogenaamde featureteams. Ook de schenk teams zijn featureteams.

Er waren vorig jaar twee componentteams erf. Een componentteam maakte ofwel de gebruikerskant van het systeem (front-end, 'kantoor') ofwel het deel voor de massale verwerking (back-end). Dat leverde, naar zeggen, veel gedoe op om de prioriteiten van de twee teams op elkaar af te stemmen.

Een featureteam levert één eindproduct (front- en backend), gesplitst in processen. Daarmee wordt beoogd dat minder afstemming nodig is tussen verschillende teams voor het realiseren van een eindproduct

1.22 Scherpere keuzes automatisering versus handmatig

(Bij aanbevelingen: 1.2, 2 en 4)

De voortbrengingsorganisatie en het ketenbureau zijn, in het proces van het uitwerken van de features, de vraag van de business nader gaan analyseren met

als doel de opdrachten voor IV kleiner te maken. Daartoe zijn de initiële user stories bekeken op: wat kan de business er van oppakken en wat moet IV (dan nog) doen (business wilde oorspronkelijk 100% automatisering). Hierdoor werden de opdrachten voor IV kleiner. Deze actie van “kleiner maken” wordt nu standaard gebruikt.

1.23 Medewerker specifiek ingezet voor bewaken en bevorderen softwarekwaliteit

(Bij aanbeveling 1.2)

Sinds de zomer 2018 is een medewerker vrijgemaakt om de softwarekwaliteit van OSA en SEA te bewaken en te bevorderen.

Onder andere aan de hand van dagelijkse metingen van de softwarekwaliteit ('SIG-metingen') en de issues (verbetervoorstellen) die daar uit voortkomen worden de teams geholpen met het verbeteren van de softwarekwaliteit.

1.24 Tester aangesteld voor doorontwikkelen van geautomatiseerd testen

(Bij aanbevelingen: 1.6)

In september 2018 is een tester in het system team ingestroomd die zich sindsdien specifiek volledig bezighoudt met het (doorontwikkelen van) regressietesten en geautomatiseerd testen.

2 Bevindingen over de mate waarin de aanbevelingen zijn opgevolgd

In dit hoofdstuk vindt u de bevindingen met betrekking tot de mate waarin de aanbevelingen zijn opgevolgd (onderzoeksvraag 3).

Wij hebben geen direct onderzoek gedaan naar oorzakelijke verbanden tussen maatregelen (hoofdstuk 1) en effecten (de in dit hoofdstuk weergegeven ‘stand van zaken’) (*onderzoekstechnisch onmogelijk en daarom niet in scope opdracht*). Ook hebben wij geen onderzoek gedaan naar de inhoudelijke kwaliteit van de individuele maatregelen zoals opgesomd in hoofdstuk 1 (*niet in scope opdracht*).

Op basis van dit onderzoek kunnen wij geen uitspraken doen over de inhoudelijke kwaliteit van die individuele maatregelen. U vindt in dit hoofdstuk dan ook geen directe bevindingen over (de kwaliteit van) individuele maatregelen zoals opgesomd in hoofdstuk 1.

Voorzover niet anders vermeld is dit gebaseerd op de stand van zaken op 15 maart 2019.

2.1 Betreffende aanbeveling 1.1: ‘Draag zorg voor een groter samenverbindend vermogen’

In deze paragraaf zijn de bevindingen in relatie tot onderstaande aanbeveling weergegeven. Hier zijn ook de aspecten duidelijkheid rollen, en betrokkenheid gebruikers onder begrepen⁶.

Draag zorg voor een groter samenbindend vermogen.

Draag zorg voor een groter samenbindend vermogen tussen business en IV door in een intensievere communicatie tussen beiden meer aandacht te besteden aan gemaakte keuzes en met elkaar af te stemmen wat de impact hiervan is voor zowel business als IV. Draag deze keuzes gezamenlijk uit. Indien nieuwe maatregelen worden genomen adviseren wij maatregelen te nemen die binnen die gemaakte keuzes passen.

Doel aanbeveling: Het ontwikkelen van een beter wederzijds begrip tussen business en IV (business, gebruikers, ontwikkelteams); ‘De neuzen dezelfde kant op’.

2.1.1 De samenwerking is verbeterd maar kan beter

De meerderheid van de geïnterviewden geeft aan dat de samenwerking in de voortbrenging het afgelopen jaar is verbeterd. Dit zowel in de IV-organisatie (in teams, tussen teams) als op de lijn business – IV. Aspecten die hierbij genoemd worden zijn duidelijke rollen, beter de belangen van elkaar weten, meer begrip voor elkaar. Door betere contacten is er ook meer vertrouwen ontstaan.

Het naar elkaar wijzen (tussen business en IV), een ‘wij’, ‘zij’ houding is volgens geïnterviewden veel minder geworden. De business neemt IV beter mee in het krachtenveld waarin ze opereert. Er wordt meer uitleg gegeven als er eens in een lopende planning (sprint, increment) ingegrepen wordt. Dat ingrijpen komt overigens volgens geïnterviewden niet vaak voor.

⁶ Deze aspecten zijn in het referentiekader, bijlage in de opdrachtbevestiging, gepositioneerd bij aanbeveling 1.2

Er wordt door enkele geïnterviewden aangegeven dat er nog sprake is van een hiërarchische houding in de lijn business-IV, die niet aansluit bij hun beleving over hoe het zou moeten zijn. Zij geven ook aan dat deze wel verbetert.

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de samenwerking weliswaar gegroeid is, maar altijd (nog) beter kan.

2.1.2 *Rollen zijn duidelijker geworden, maar aandacht blijft gewenst*

Een meerderheid van de geïnterviewden geeft aan dat de rollen in de context van de voortbrenging voor hen duidelijk zijn.

Een deel van de geïnterviewden (6 van de 30, met name medewerkers uit bouwteams) geeft aan dat ze niet alle rollen helemaal duidelijk vindt. Met name wordt daarbij gerefereerd aan de rol van de product owners, vooral bij de ontwikkeling van OSA. Daarover wordt aangegeven dat deze in de knel lijken te zitten tussen wat ze mogen en wat ze willen ('in de mangel tussen business en IV'). De product owners zelf, geven een dergelijk signaal overigens niet.

Samengevat is de samenwerking in de context van rollen flink verbeterd, maar kent ze nog wel aandachtspunten. Het is dus van belang daar aandacht aan te blijven schenken. Op de meeste aspecten van rolduidelijkheid en rolinvulling waar verbetering op worden gemeld, worden ook tegengeluiden gehoord.

2.1.3 *Er is meer betrokkenheid van gebruikers*

Eindgebruikers zijn het afgelopen jaar steeds beter betrokken geraakt. Zo is er betrokkenheid van gebruikers bij de refinement sessies, de PI-events en de demo's. Er zijn nu ook aangewezen gebruikers met wie tijdens het ontwikkelen door het bouwteam kan worden geschakeld/afgestemd. Per feature is er een gebruiker aanspreekpunt. Dit wordt tijdens het PI-event geregeld. Gebruikers komen naar de ontwikkelaars (ter plaatse) en vice versa.

2.2

Betreffende aanbevelingen 1.2 en 4: 'Kies voor een eenduidige en op elkaar afgestemde inrichting- en sturingsmethodiek' en 'Herijk het programma op de aspecten (technische) systeemontwikkeling, wijze van organiseren en de Agile werkwijze'

In deze paragraaf zijn de bevindingen in relatie tot onderstaande aanbevelingen weergegeven. Deze zijn samengevoegd vanwege de grote overlap tussen deze aanbevelingen.

(1.2) Kies voor een eenduidige en op elkaar afgestemde inrichting- en sturingsmethodiek.

Overweeg of de ontstane mengvorm 'projectorganisatie-SAFE', het samenstel van rollen, gremia en stuur- en beheersmaatregelen binnen de ontwikkelorganisatie OSA/SEA het meest doeltreffende is om een optimale invulling te geven aan de ontwikkeling van OSA en SEA. Kies voor een eenduidige en op elkaar afgestemde inrichting- en sturingsmethodiek. Neem alleen aanvullende (sturings- en beheersings)maatregelen die passen in de gemaakte keuze.

Doel aanbeveling: Een doeltreffende en door medewerkers begrepen inrichting en uitvoering van de projectsturing en –beheersing (projectorganisatie).

(4) Herijk het programma op de aspecten (technische) systeemontwikkeling, wijze van organiseren en de Agile werkwijze.

Potentiële maatregelen volgens Gateway:

1. het herontwerpen van de projectorganisatie KOS (met inbegrip van rolbeschrijvingen, overlegstructuren en rapportages) en het bemensen op basis van competenties en ervaring;

Ten aanzien van de sturing en beheersing:

2. de uitvoering instrumenten geven om daadwerkelijk op de IV te kunnen sturen (o.a. geld, verantwoordelijkheid en rapportage);
3. uitwerken van de driehoek eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer;
4. vertaal de uitwerking van de driehoek door naar de interne besturing en verantwoording binnen de Belastingdienst;
5. ontwikkelen van meer fact-based rapportages, zowel voortgang, huidige situatie als trends.

Het aspect samenwerken, dat de Gateway had gevat onder aanbeveling 4 is vervat onder aanbeveling 1.1.

2.2.1

Een aangekondigd plan van herijking is niet opgesteld

Als antwoord op een vraag door de vaste commissie voor Financiën aan de staatssecretaris van Financiën, naar aanleiding van de brief van 31 januari 2018 inzake nadere toedracht vertraging schenk- en erfbelasting (kamerstuk 31 066, nr. 395) heeft de staatssecretaris geantwoord: 'Het plan van herijking wordt opgesteld naar aanleiding van de bevindingen van de ADR.'

Dit antwoord is neergelegd in kamerstuk 31066-398 d.d. 30-03-2018. De bevindingen van de ADR waaraan gerefereerd wordt, betreffen de bevindingen uit het rapport 'Voortbrenging OSA en SEA in relatie tot technische staat', uitgebracht op 01-06-2018.

Wij hebben geen plan van herijking aangetroffen. De ketenmanager S&E geeft hierover aan, dat, op basis van de onderzoeken van de ADR en SIG, geen aanleiding gezien is voor herijking van de plannings- en projectaanpak.

Daarbij geeft hij aan dat er wel stappen zijn gezet (*onderwerp van dit rapport*).

2.2.2 *Geen actuele business case voor de ontwikkelingen schenk- en erfbelasting*
Er is al lange tijd geen actuele business case voor de ontwikkelingen schenk- en erfbelasting. De meest recente business case KOS dateert uit 2014. De ketenmanager geeft aan te verwachten dat in mei 2019 een nieuwe business case kan worden opgeleverd en dat een externe partij gezocht wordt deze op te stellen.

In maandrapportages KOS (o.a. die van 12-2018) wordt in de controlview gemeld dat de business case niet aansluit bij de roadmaps schenk- en erfbelasting en de meerjarenplanningen.

Zoals ook aan de Kamer aangegeven in de brief van de staatssecretaris van 29 maart 2018 (kamerstuk 31066-398)⁷ zullen de kosten van de ontwikkeling, dus ook in een herijkte business case, relevant hoger uit gaan vallen dan de kosten volgens de business case uit 2014.

2.2.3 *Verbeterde inzicht in de planning en in de voorspelbaarheid van leveren*
Door het opstellen van de domeinarchitectuur, roadmap en de 4Q en 6Q planningen is er beter inzicht in de planningen: wat moet in welk increment geleverd worden. Dat levert duidelijkheid op.

De voorspelbaarheid van leveren is verbeterd. Er wordt per PI-periode nagenoeg opgeleverd wat in de PI-planningen wordt afgesproken. Leveren wat gepland is, is overigens niet per se gelijk aan leveren wat initieel gewenst is: vraag en aanbod worden echter beter op elkaar afgestemd richting reële planningen.

2.2.4 *Meer rust en ruimte om de manier van (samen)werken door te ontwikkelen*
Veel van de geïnterviewden, vooral in de aansturende/ faciliterende lijn, geven aan dat er nu meer rust en ruimte is. Daardoor kan er beter doorontwikkeld worden richting de gewenste SAFe/Agile werkwijze en de aansluiting op de keten.

2.2.5 *Gedeeld beeld, over wat agile werken inhoudt, groeit*
Door onderling veel over de werkwijze te spreken groeit het gezamenlijke beeld over het agile werken. De RTE geeft aan dat "er een gedeeld beeld is, dat breed wordt gedragen over hoe het agile werken eruit zou moeten zien".

2.2.6 *Business en IV nog niet helemaal op 1 lijn t.a.v. werkwijze*
Aan de IV kant, met name de bouwteams, komt nog bij een relevant deel van de geïnterviewden een perceptie voor dat de aanpak (sturing, acties) van de business niet strookt met (hun beleving over) de agile wijze van werken. Voorbeelden hiervan zijn uitspraken dat de business in contractafspraken denkt, niet voldoende een agile mindset heeft, een hiërarchische houding heeft en dat de roadmap 'waterval-achtig' wordt opgezet. De werelden van business en IV kunnen nog beter naar elkaar groeien.

2.2.7 *Vooruitgang in IV teamontwikkeling*
Door geïnterviewden wordt aangegeven dat de IV-teams zich ontwikkelen in de werkwijze en medewerkers elkaar beter weten te vinden. Er is het laatste jaar meer structuur en cadans in gekomen. Er is meer overleg, de teamleden spreken elkaar meer aan en de teams werken beter en sneller. Vooruitgang in teamontwikkeling zou, naar verwachting, kunnen leiden tot verbeterde productiviteit in de voortbrenging. De vooruitgang blijkt echter nog niet uit de productiviteitscijfers van de IV voortbrenging.

De productiviteit van de teams schenk- en erfbelasting is (nog) relevant lager dan de normen die IBS (Integratie Business Services) hanteert.

⁷ Kamerstuk 31066-398, antwoorden op de vragen 4, 25, 26, 40 en 41

Voor het verhogen van de productiviteit(cijfers) van de IV voortbrenging zijn, in november 2018, diverse aandachtspunten/acties geformuleerd door de RTE, scrum-masters en resource manager. Die acties hebben deels betrekking op administratieve zaken, niet leidende tot meer productie, deels op verbeteringen die zouden kunnen leiden tot meer productie.

De tijdsdruk op de teams is nog steeds hoog. Er zit nog nagenoeg geen rek in de roadmap en de daarop gebouwde plannings. Die plannings zijn, naar ons is meegedeeld, gebaseerd op de echte productiviteit. Reële (in tegenstelling tot administratieve) stijging van de productiviteit kan dus de druk wat gaan verzachten.

2.2.8 *Spanningsveld functionaliteit/kwaliteit*

Door de tijdsdruk op het leveren van functionaliteit staat de kwaliteit, in termen van voldoen aan de soll-architectuur en het niet-opbouwen dan wel het wegwerken van technische schuld, onder druk. De ruimte die in beginsel in sprints is ingecalculeerd voor het verbeteren van (software)kwaliteit komt wel eens in de knel.

2.2.9 *Onderscheid tussen het 'wat' en het 'hoe' niet eenduidig*

Vanuit het SAFe/Agile raamwerk gezien is in de voortbrenging het 'wat' de verantwoordelijkheid van de aansturende (verticale) lijn en het 'hoe' de verantwoordelijkheid van de bouwlagen. Het onderscheid tussen 'wat' en 'hoe' is in de voortbrengingsorganisatie schenk- en erfbelasting niet expliciet gedefinieerd. Uit interviews maken wij op dat niet iedereen hetzelfde beeld heeft bij het bedoelde onderscheid.

Het op elkaar aansluiten van de sturing vanuit de keten op het SAFe/agile werken kan leiden tot een vereiste of gewenste inrichting van de voortbrengingsorganisatie (als geheel) die, naar de beleving van sommige betrokkenen, niet geheel strookt met de eigen (normatieve) beelden daarover. Het niet expliciet maken van die keuzes in de inrichting en sturing heeft het risico in zich dat over de organisatie-inrichting en de werking daarvan onduidelijkheden blijven bestaan of (opnieuw) ontstaan.

Wij zien bij geïnterviewden kenmerkende verschillen tussen, en overeenkomsten binnen, verschillende 'lijnen' in de voortbrenging, met betrekking tot bijvoorbeeld waar bepaalde verantwoordelijkheden zouden moeten liggen en welke vrijheidsgraden een bouwteam zich mag aanmeten. Die verschillen zijn o.i. deels terug te voeren op het onderscheid tussen het 'wat' en het 'hoe' en het niet expliciet uitgewerkt zijn van de specifieke inrichting (in ruime zin) van de voortbrengingsorganisatie.

2.2.10 *Beperkte expliciete aandacht voor 'overkoepelende' kaders in features*

In de voortbrenging van OSA en SEA wordt voor de featurebeschrijvingen, als hulpmiddel, een sjabloon gebruikt. Hierin is niet aangegeven aan welke (inhoudelijke) kaders features moeten voldoen (denk aan kaders voor informatiebeveiliging, de domeinarchitectuur, ICT-architectuur, aansluitvoorwaarden, etc.). In enkele ontvangen uitgewerkte featurebeschrijvingen zien we daar beperkte en wisselende, aandacht voor.

2.3 Betreffende aanbeveling 1.3: 'Actualiseer de architectuurkaders voor OSA'

In deze paragraaf zijn de bevindingen in relatie tot de volgende aanbeveling weergegeven.

Actualiseer de architectuurkaders voor OSA.

Actualiseer parallel aan de doorontwikkeling van OSA (gericht op de continuïteit van de kasstroom) de architectuurkaders voor OSA (gericht op de realisatie van toekomstvaste ondersteuning van de bedrijfsprocessen van schenkelbelasting), om daarna een besluit te nemen over het vervolg.

Doel aanbeveling: Het (meer) in lijn brengen van de architectuur van OSA en de voortbrenging.

2.3.1 *Er is een actuele domeinarchitectuur schenk- en erfbelasting*

In het tweede halfjaar 2018 is een nieuwe domeinarchitectuur (in documentvorm) schenk- en erfbelasting opgemaakt. Deze is ook vastgelegd in de zogenaamde architectuurrepository, waar de domeinarchitectuur in wordt onderhouden. De getoetste, goedgekeurde, domeinarchitectuur is in wezen een gecompriëerde momentopname uit die architectuurrepository.

2.3.2 *Systemen voldoen niet op alle punten aan de soll van de domeinarchitectuur*

In de domeinarchitectuur is beschreven dat in de afgelopen jaren een aantal architectuurafwijkingen in OSA en SEA zijn ontstaan door het nog niet beschikbaar zijn voor de Keten Schenk- en Erfbelasting van de beoogde voorzieningen/diensten bij andere domeinen en door gebrek aan tijd/capaciteit.

De afwijkingen zijn in de Domeinarchitectuur globaal beschreven.

2.3.3 *Afwijkingen op de domeinarchitectuur in werkpakketten ondergebracht*

De domeinarchitectuur bevat naast een beeld van de IST-situatie en de SOLL-situatie ook een onderdeel Transitie. Daarin zijn werkpakketten, op globaal niveau, benoemd die de weg van IST naar SOLL invullen. Die werkpakketten maken onderdeel uit van de roadmap. De werkpakketten die moeten zorgdragen dat de architectuurafwijkingen worden opgelost, staan in de planning ver naar achter in de tijd.

Wij zien hierbij als risico dat die werkpakketten, bijvoorbeeld als gevolg van druk op het leveren van functionaliteit en prioriteringen belastingdienstbreed (op IV-gebied), mogelijk niet zullen worden opgelost (bulldozer-effect). Dit kan bijdragen aan het ontstaan van nieuwe legacy-problematiek.

2.4 Betreffende aanbeveling 1.4: 'Geef het concept Architectural Runway mee in de ontwikkeling van het portfolioproces'

In deze paragraaf zijn de bevindingen in relatie tot de volgende aanbeveling weergegeven.

Geef het concept Architectural Runway mee in de ontwikkeling van het portfolioproces.

Geef, in de ontwikkeling van het Belastingdienstbrede (integrale) portfolioproces, het concept van de Architectural Runway uit het Scaled Agile Framework mee.

Doel aanbeveling: Het beter (gaan) laten functioneren van het concept 'architectural runway' als instrument binnen belastingdienst-breed portfoliomanagement. Waardoor het risico afneemt dat generieke componenten die (ook) door OSA en SEA gebruikt moeten worden niet tijdig en juist beschikbaar zijn.

2.4.1 *Portfoliobesluiten zijn een belastingdienstbrede aangelegenheid*

Het besluit over uitvoering van portfolio-items wordt door het directieteam Belastingdienst genomen, na behandeling van voorstellen in de portfolioraad. Aan de portfolioraad nemen, onder voorzitterschap van de DG Belastingdienst, de directeuren van de directies deel (o.a. de algemeen directeur Particulieren en de algemeen directeur IV). Input voor de portfolioraad komt uit de portfolioboard, waarin de ketenvoorzitters vertegenwoordigd zijn. Hierin worden voorstellen geformuleerd voor de verdeling van de IV-capaciteit over de ketens heen. De ketenmanager schenk- en erfbelasting is lid van de portfolioboard. *Wij hebben geen onderzoek gedaan naar (de ontwikkelingen van) het Belastingdienstbrede portfolioproces. Deze paragraaf is hier opgenomen om aan te geven dat de keten Schenk- en Erfbelasting niet alle besluiten in de context van de Architectural Runway zelfstandig kan nemen.*

2.4.2 *Werkpakketten uit de domeinarchitectuur zijn te volgen in de portfolio*

De domeinarchitect geeft aan dat alle werkpakketten, dus niet alleen SEA en OSA, die in de domeinarchitectuur zijn opgenomen input zijn voor het portfolioproces van de keten. Werkpakketten van andere domeinen waar de schenk- en erfbelasting raakvlakken of afhankelijkheden mee heeft, zijn ook opgenomen in de domeinarchitectuur schenk- en erfbelasting. Er vindt afstemming plaats tussen de verschillende kennisgebieden en belanghebbenden. Werkpakketten uit de domeinarchitectuur gaan 1 op 1, traceerbaar genummerd vanuit de domeinarchitectuur, het portfolioproces in. Het belastingdienstbrede portfolioproces dient er (vervolgens) voor zorg te dragen dat de bouwblokken, als ze in de domeinarchitectuur worden voorgeschreven, tijdig klaar staan/inzetbaar zijn zodat deze gebruikt kunnen worden (in SAFe®: Architectural Runway). Dit moet op belastingdienstbreedniveau geregeld worden, anders levert dit problemen op bij de, tijdige en juiste, realisatie van systemen.

2.5 Betreffende aanbeveling 1.5: 'Stel richtlijnen op voor de keuze beproeven of modelleren'

In deze paragraaf zijn de bevindingen in relatie tot de volgende aanbeveling weergegeven.

Stel richtlijnen op voor de keuze beproeven of modelleren.

Maak bij onzekere specificaties helder voor welke zaken modelleren de voorkeur verdient boven beproeven en handel daar vervolgens naar. Specifiek vragen wij aandacht om te bekijken of het datamodel OSA toereikend is voor het opleggen van DA's en om zo nodig het datamodel aan te passen.

Doel aanbeveling: Het (beter) ondersteunen van te maken keuzes tussen modelleren en beproeven.

2.5.1 *Er zijn geen richtlijnen bekend over de keuze beproeven of modelleren*

Wij hebben geen richtlijnen aangetroffen voor het ondersteunen van de keuze beproeven of modelleren. Geïnterviewde ontwikkelaars geven aan dat dergelijke richtlijnen niet aanwezig zijn. De behoefte daaraan wordt door diezelfde geïnterviewden niet gevoeld.

2.5.2 *De voortbrenging van de Definitieve Aanslag Schenk 2017 is onderhanden*

De aanbeveling om te bekijken of het datamodel OSA toereikend is voor het opleggen van DA's en om zo nodig het datamodel aan te passen, is gedaan toen de DA Schenk 2017 nog niet onderhanden was. De aanbeveling had tot doel te voorkomen dat het datamodel niet geschikt zou blijken voor de data-verwerking van de Definitieve Aanslag Schenk 2017. Aangezien de voortbrenging van de Definitieve Aanslag Schenk 2017 nu onderhanden is, zal de geschiktheid van het datamodel in het bouwproces blijken. De aanbeveling met betrekking tot het datamodel, achten wij, op dit punt gekomen, achterhaald.

2.6 Betreffende aanbeveling 1.6: 'Ontwikkel het testproces verder door, zorg voor inzicht in risicoafdekking')

In deze paragraaf zijn de bevindingen in relatie tot de volgende aanbeveling weergegeven.

Ontwikkel het testproces verder door, zorg voor inzicht in risicoafdekking.

Doel aanbeveling: Inzicht in risicoafdekking van testen (controleerbaarheid) en optimaliseren testproces.

Het doorontwikkelen van het testproces dient o.i. de volgende punten te omvatten.

- i. optimaliseer (de functie van) de Definitions of Done in relatie tot testen;
- ii. maak de overall teststrategie expliciet, zodat iedereen een zelfde beeld ervan heeft, de sprintteststrategie en testaanpak daar op kunnen aansluiten en inzicht geven in de wijze waarop, en de mate waarin, risico's worden afgedekt;
- iii. maak daarbij de risico's en de dekking daarvan vanuit de testsoorten expliciet;
- iv. OSA: ontwikkel een testset voor regressietesten;
- v. ontwikkel het geautomatiseerd regressietesten (verder door);
- vi. maak heldere, voor iedereen duidelijke, afspraken over het documenteren van testspecificaties (plaats, diepgang etc.) (maak de afspraken helder via bijvoorbeeld de DoD).

2.6.1 *Definition of Done beperkt in eisen ten aanzien van het testproces*

De ontwikkelteams hanteren de Definition of Done (DoD) zoals deze beschreven staat in de centrale omgeving. In relatie tot testen beschrijft de DoD van OSA dat minimaal 80% van de code getest moet zijn, de testrapportage bijgewerkt is en er geen blokkerende bevindingen meer zijn.

In de DoD's is geen nadere uitwerking in testsoorten (integratietest, regressietest, gebruikers acceptatietest) opgenomen. Ook is in de DoD niets opgenomen over de diepgang waaraan de vastlegging van de testspecificaties en testrapportages moet voldoen.

2.6.2 *Er is geen uitwerking van de overkoepelende teststrategie*

Voor het uitvoeren van de ketentesten stelt de testmanager een overkoepelend ketentestplan op. Daarin is de aanpak van de uitvoering van de ketentesten beschreven met verwijzingen naar onderliggende documentatie. In dit document zijn de onderdelen voor de testaanpak en teststrategie summier opgenomen. De verschillende onderwerpen zijn o.i. echter onvoldoende uitgewerkt om als teststrategie te kunnen dienen. Het ontbreken van een dergelijke uitwerking is nadelig voor het gedeelde beeld van de teststrategie en de controleerbaarheid van het testen.

2.6.3 *Er is weinig aandacht voor een product risicoanalyse in de ketentestplannen*

In de ketentestplannen die we ontvangen hebben, ontbrak de product risicoanalyse/risico prioriteiten analyse, omdat deze nog niet waren opgesteld. Praktische risico's ten aanzien van de uitvoering van testen (beschikbaarheid testomgeving, testers, enz.) zijn wel opgenomen in het ketentestplan. De risico's en de dekking van de verschillende testsoorten zijn niet nader uitgewerkt in de ketentestplannen.

2.6.4 *Er is een actuele testset voor regressietesten*

Vanaf september 2018 heeft het system team voor schenkbelasting testsets ontwikkeld voor het uitvoeren van de regressietesten. Na de oplevering van

nieuwe functionaliteiten werkt het system team deze testset bij waardoor de regressietest altijd met een actuele testset uitgevoerd kan worden.

2.6.5 Regressietesten zijn geautomatiseerd

Vanaf september 2018 voert het system team de regressietesten voor zowel schenk- als erfbelasting geautomatiseerd uit. Voor ieder testgeval is documentatie beschikbaar (uitgangspunt voor het testgeval, het invoeren van de testgegevens en de verwachte uitkomst). Met behulp van de tool Robot Framework start de tester de regressietest die deze geautomatiseerd verwerkt en per testgeval rapporteert of de uitkomst gelijk is aan de verwachting.

Testers geven aan dat de volgende stap "continuous testing" zal zijn waarbij de regressietestset dagelijks geautomatiseerd wordt uitgevoerd.

2.6.6 Geen afspraken over eenduidig documenteren van de testspecificaties

Voor erfbelasting worden de testspecificaties voor iedere user story in Excel bijgehouden. Daarin staat, naast de omschrijving van het testgeval (reden test, verwachte uitkomst, prioriteit, test ok/nok), een mogelijke verwijzing naar de registratie van de foutmelding. Deze vastlegging is ontstaan uit best practice en is voor alle testers terug te vinden in de tool Confluence. De teams van schenkelasting hanteren een andere werkwijze door de testspecificaties in de testtool zelf vast te leggen.

2.7 Betreffende aanbeveling 2: 'Herijk de huidige activiteiten van Agile ontwikkelen en systeemimplementatie van OSA en SEA'

In deze paragraaf zijn de bevindingen in relatie tot de volgende aanbeveling weergegeven.

Herijk de huidige activiteiten van Agile ontwikkelen en systeemimplementatie van OSA en SEA.

Potentiële maatregelen hierbij volgens Gateway:

1. het formuleren van een integrale en gedeelde toekomstvisie op de schenk- en erfbelasting en op basis hiervan verder uitwerken, valideren en vaststellen van de processen zodat deze als vertrekpunt voor digitalisering kunnen worden genomen;
2. het uitwerken van referentiemodellen en referentiearchitecturen op het gebied van processen, IT en bedrijfsvoering.

Zie ook de bevindingen t.a.v. architectuur, zie: 2.3.

2.7.1 *Missie en visie van de keten S&E zijn opgenomen in de domeinarchitectuur*

De missie en visie van de keten S&E zijn opgenomen in de Domeinarchitectuur. Ze zijn afkomstig uit het Jaarplan S&E 2019 (aldus aangegeven in de domeinarchitectuur). Ook zijn de (verander)doelstellingen schenk- en erfbelasting opgenomen in de domeinarchitectuur (document) in een niet verder toegelichte figuur.

2.7.2 *Administratieve Organisatie Erfbelasting opgesteld en van Schenkbelasting en Voortbrenging IV onderhanden*

Er is de afgelopen tijd gewerkt aan de aan Administratieve Organisatie erfbelasting en er wordt gewerkt aan de Administratieve Organisatie schenkbelasting. Zie: 1.11. Naar mededeling van de ketencoördinator Schenk- en Erfbelasting, van 19 april 2019, is ook de Administratieve Organisatie Voortbrenging IV onderhanden.

2.8 **Betreffende aanbeveling 3: 'Onderzoek en realiseer op zo kort mogelijke termijn een fall back scenario zodat het primaire schenk- en erfproces geen hinder ondervindt'**

In deze paragraaf zijn de bevindingen in relatie tot de volgende aanbeveling weergegeven.

Onderzoek en realiseer op zo kort mogelijke termijn een fall back scenario zodat het primaire schenk- en erfproces geen hinder ondervindt.

Potentiële maatregel volgens Gateway: het revitaliseren van GRS zodat per 1 april 2018 een ondersteunend systeem voor de uitvoering bij de drie kantoren beschikbaar is.

2.8.1 *Er is, in mei 2018, besloten niet in te zetten op een terugvaloptie.*

In zijn bestuurlijke reactie van 25 mei 2018 op het ADR-onderzoeksrapport 'Voortbrenging OSA en SEA in relatie tot technische staat' geeft de DG aan dat hij 'niet terug zal gaan naar het oude GRS-systeem en de ingezette lijn zal voortzetten'.

Dit is ook gedeeld met de Kamer in kamerstuk 31066-408 d.d. 11-06-2018.

2.9 **Betreffende aanbeveling 5: 'Draag er zorg voor dat de politieke dynamiek niet verstrend werkt op de continuïteit van het primaire schenk- en erfproces'**

In deze paragraaf zijn de bevindingen in relatie tot de volgende aanbeveling weergegeven.

Draag er zorg voor dat de politieke dynamiek niet verstrend werkt op de continuïteit van het primaire schenk- en erfproces.

2.9.1 *De staatssecretaris beschouwt dit als zijn verantwoordelijkheid*

Binnen de voortbrenging schenk- en erfbelasting hebben wij geen nieuwe maatregelen aangetroffen naar aanleiding van deze aanbeveling.

De staatssecretaris heeft aan de Kamer meegedeeld dat hij dit als zijn verantwoordelijkheid beschouwt en dat hij de komende jaren terughoudend zal zijn bij nieuwe fiscale maatregelen op het gebied van de schenk- en erfbelasting om te zorgen dat de politieke dynamiek niet verstrend werkt op de continuïteit van het primaire proces van de schenk- en erfbelasting. Daarbij zijn goede uitvoeringstoetsen ondersteunend. (Kamerstuk 31066-395 d.d. 31-01-2018)

3 Aanbevelingen

In dit onderzoek is een follow-up uitgevoerd op de volgende aanbevelingen.

- 1.1 *Draag zorg voor een groter samenbindend vermogen.*
- 1.2 *Kies voor een eenduidige en op elkaar afgestemde inrichting- en sturingsmethodiek.*
- 1.3 *Actualiseer de architectuurkaders voor OSA.*
- 1.4 *Geef het concept Architectural Runway mee in de ontwikkeling van het portfolioproces.*
- 1.5 *Stel richtlijnen op voor de keuze beproeven of modelleren.*
- 1.6 *Ontwikkel het testproces verder door, zorg voor inzicht in risicoafdekking.*
- 2 *Herijk de huidige activiteiten van agile ontwikkelen en systeemimplementatie van OSA en SEA.*
- 3 *Onderzoek en realiseer op zo kort mogelijke termijn een fall back scenario zodat het primaire schenk- en erfproces geen hinder ondervindt.*
- 4 *Herijk het programma op de aspecten (technische) systeemontwikkeling, wijze van organiseren en de agile werkwijze.*
- 5 *Draag er zorg voor dat de politieke dynamiek niet verstorend werkt op de continuïteit van het primaire schenk- en erfproces.*

Wij hebben voor die follow-up geïnventariseerd met welke maatregelen de Belastingdienst invulling heeft willen geven aan die aanbevelingen. Ook de maatregelen die de staatssecretaris aan de Kamer had toegezegd in de context van de voortbrenging van de Schenk- en Erfbelasting, zijn daarbij meegenomen. Dit is opgenomen in hoofdstuk 1. Vervolgens hebben wij onderzocht wat de stand van zaken was betreffende (de kwaliteit van de) voortbrenging Schenk- en Erfbelasting binnen de strekking van de op te volgen aanbevelingen. Dit is opgenomen in hoofdstuk 2.

Wij hebben geen direct onderzoek gedaan naar oorzakelijke verbanden tussen maatregelen en effecten (voornoemde 'stand van zaken') (*onderzoekstechnisch onmogelijk en daarom niet in scope opdracht*). Ook hebben wij geen onderzoek gedaan naar de inhoudelijke kwaliteit van de individuele maatregelen zoals opgesomd in hoofdstuk 1 (*niet in scope opdracht*).

Op basis van dit onderzoek kunnen wij geen uitspraken doen over de inhoudelijke kwaliteit van die individuele maatregelen. U vindt hier dan ook geen aanbevelingen met betrekking tot de (kwaliteit van) individuele maatregelen zoals opgesomd in hoofdstuk 1.

De bovenstaande, onderzochte, aanbevelingen van de Gateway en de ADR zijn ons inziens in zoverre opgevolgd dat daaruit de onderstaande aanbevelingen resteren.

Voorzover niet anders vermeld zijn de aanbevelingen gebaseerd op de stand van zaken van 15 maart 2019.

3.1 Ga door met doorontwikkelen organisatie en samenwerking

Wij bevelen aan op de ingeslagen weg door te gaan met het ontwikkelen van de organisatie van de voortbrenging. Wij bevelen aan daarbij permanent de vinger aan de pols te houden van de kwaliteit van de samenwerking en die, waar nodig en mogelijk, te versterken. Blijvende aandachtspunten daarbij zijn een goede aansluiting van (de sturing vanuit) de Keten Schenk- en Erfbelasting op de

SAFe/Agile manier van werken (vice versa) en het, ook onder druk, in de gehele voortbrengingsorganisatie, kiezen en hanteren van stuurmiddelen en ingrepen die passen bij de gekozen uitgangspunten.

3.2 Documenteer de inrichting en werkwijzen van de voortbrengingsorganisatie

Documenteer, in wisselwerking met het doorontwikkelen van de organisatie, expliciet wat de (beoogde) inrichting en werkwijzen (inclusief sturing, beheersing) van de voortbrengingsorganisatie zijn. Met voortbrengingsorganisatie bedoelen wij de hele lijn van Keten tot en met de bouwteams. Beschrijf daarin onder meer taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hanteer dit en draag het uit als zijnde de beschrijving (opzet) van de voortbrengingsorganisatie.

Met een dergelijke beschrijving kan o.a. voor iedereen duidelijk worden gemaakt hoe het SAFe/Agile model specifiek in deze omgeving wordt toegepast, of de organisatie op punten een specifieke, andere, invulling kent. Daarmee kunnen misvattingen en incidenteel onbegrip over (toekomstige) operationele keuzes worden voorkomen.

Neem in het (sjabloon voor) de featurebeschrijvingen op aan welke (inhoudelijke) kaders de features moeten voldoen. (Wij beschouwen dit als onderdeel van het wat, niet als onderdeel van het hoe).

3.3 Voorkom, en waarborg het oplossen van, technische schuld

3.3.1 *Neem het oplossen van de architectuurschuld⁸ expliciet mee in de business case*

Wij bevelen aan in de nog te ontwikkelen herijkte business case schenk- en erfbelasting ('KOS') het oplossen van de afwijkingen van de systemen op de soll-architectuur, expliciet mee te nemen. Dit teneinde de benodigde middelen daartoe te waarborgen.

3.3.2 *Voorkom het oplopen van de technische schuld*

Wij bevelen aan scherp te bewaken dat zo weinig mogelijk (nieuwe) afwijkingen op de gewenste architectuur en kwaliteit ontstaan door, o.a., de architect(en) dicht op de business, bouwteams, analisten en ontwerpers te laten opereren en die van het belang daarvan te (blijven) overtuigen.

3.4 Maak testen beter controleerbaar; zorg voor inzicht in risicoafdekking

3.4.1 *Stel een product risicoanalyse op als onderdeel van de teststrategie*

Wij bevelen aan om een product risicoanalyse op te stellen als onderdeel van de overkoepelende teststrategie.

3.4.2 *Maak de teststrategie expliciet*

Wij bevelen aan de teststrategie expliciet uit te werken waardoor iedereen eenzelfde beeld hiervan heeft en de uitgangspunten mee kan nemen bij het opzetten en uitvoeren van de verschillende testsoorten.

3.4.3 *Vul de Definitions of Done op testaspecten*

Wij bevelen aan de Definitions of Done op projectniveau nader aan te vullen met eisen ten aanzien van de uitvoering van de soorten testen en de vastlegging van de specificaties en uitkomsten.

⁸ Wij gebruiken hier de term 'architectuurschuld' als een bepaalde vorm van 'technische schuld'. Met architectuurschuld bedoelen wij hier afwijkingen van de IT systemen op de soll-architectuur.

4 Verantwoording onderzoek

Deze opdracht is door de Auditdienst Rijk (ADR) uitgevoerd in opdracht van dhr. Erik Bruinsma, directeur concerndirectie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (UHB) bij het directoraat-generaal Belastingdienst van het ministerie van Financiën.

Het onderzoek (veldwerk) is uitgevoerd in de periode december 2018 tot en met 15 maart 2019.

4.1 Doelstelling onderzoek

Het doel van dit onderzoek is onafhankelijk inzicht te geven in de mate waarin (of en hoe) de aanbevelingen:

- a. nummers 2 tot en met 5 uit de Gateway-review KOS, en
- b. van de ADR uit het onderzoek 'Voortbrenging OSA en SEA in relatie tot de technische staat', als nadere invulling van aanbeveling nummer 1 uit de Gateway-review,

door de Belastingdienst zijn opgevolgd.

Dit als invulling van de toezegging van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer om hiertoe door de ADR een onderzoek uit te laten voeren.

4.2 Onderzoeksvragen

Ter invulling van de doelstelling hebben de volgende onderzoeksvragen in dit onderzoek centraal gestaan.

1. Met welke maatregelen heeft de Belastingdienst invulling willen geven aan de te onderzoeken aanbevelingen?
2. In hoeverre hebben deze maatregelen gedurende de periode 1 augustus 2018 t/m 31 december 2018 gewerkt?
3. In hoeverre zijn daarmee de te onderzoeken aanbevelingen opgevolgd?

De beantwoording is in de vorm van bevindingen per onderzochte aanbeveling en/of per maatregel.

4.3 Afbakening en hoofdlijn aanpak

Objecten van onderzoek zijn de door het project KOS, ofwel de voortbrengingsorganisatie schenk- en erfbelasting, aangedragen maatregelen ter opvolging van de aanbevelingen als genoemd in paragraaf 4.1 Doelstelling onderzoek.

Dit voor zover van toepassing binnen het project KOS en/of bij de gebruikersorganisatie Schenk- en erfbelasting (uitvoering primair proces).

De onderzoeksactiviteiten hebben bestaan uit het houden van een 30-tal interviews, documentstudie en deelwaarnemingen in administraties gebruikt in het voortbrengingsproces.

4.4 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.

4.5

Verspreiding rapport

De opdrachtgever, dhr. mr. drs. S.W.F.H. Bruinsma, directeur conerndirectie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid Belastingdienst, 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.

5 Ondertekening

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Apeldoorn, 5 september 2019

drs. J.S. Witvoet RE EMIA RO

Auditmanager
Auditdienst Rijk

Bijlage(n)

Bijlage 1 – Verklarende woordenlijst

Aanduiding	Omschrijving
Acceptatietest	Testsoort; Door de toekomstige gebruiker(s) en beheerder(s) in een zoveel mogelijk als-ware-het-productie omgeving uitgevoerde test, die moet aantonen dat het ontwikkelde systeem aan de functionele en kwalitatieve eisen voldoet.
Agile	(in deze context) 'Wendbaar, flexibel, lenig'. Gedachtegoed, principes, verwoord in het Agile Manifesto ('Manifesto for Agile softwaredevelopment'), met uitgangspunten voor de wijze waarop software ontwikkeld kan worden.
Architectural Runway	Concept gehanteerd in SAFe. Het bestaat uit de bestaande code, componenten, en technische infrastructuur die benodigd is om de aankomende features zonder te veel herontwerp en vertraging te kunnen implementeren.
Architectuur (rijksstelsel)	De architectuur van het Rijk is gelaagd opgebouwd, van grof naar fijn en onderverdeeld naar de functionele domeinen rijksbreed, besturingsfuncties, primaire functies, onafhankelijke functies en ondersteunende functies. De gelaagde architectuur bestaat uit: <ul style="list-style-type: none"> • Referentie Architectuur met richtinggevende afspraken voor organisaties om doelen te realiseren alsmede afspraken over meerdere organisaties heen met het doel de samenwerking (bijvoorbeeld in een keten) mogelijk te maken en te bevorderen. • Enterprise Architectuur met de kaders voor alle domein- of aspect-architecturen die gelden voor de gehele organisatie. • Domeinarchitectuur ook wel genoemd aspect-architectuur is gericht op bepaalde onderdelen, bijvoorbeeld een bedrijfsfunctie of hoofdproces van een organisatie.
Backlog	(Registratie van de) werkvoorraad, opgedeeld in eenheden en op volgorde van de prioriteit. Eenheden zijn bijvoorbeeld features (program backlog) of user stories (team backlog).
Domein-architectuur	Zie: Architectuur (rijksstelsel)
Enterprise-architectuur	Zie: Architectuur (rijksstelsel)
Feature	Beschrijving van gewenste functionaliteit op een bepaald abstractieniveau (zie ook de toelichting in bijlage 2). De program backlog bestaat uit geprioriteerde features.
Gateway-review	Een Gateway Review is een bestuurlijk instrument binnen de rijksoverheid, bestaande uit een toetsing van een programma, project of organisatie op verzoek van een bestuurlijk verantwoordelijke.

Aanduiding	Omschrijving
GRS	Het oude ondersteunende systeem voor de erf- en schenkbelasting. Wordt vervangen door OSA en SEA.
IBS	Integratie Business Services, onderdeel van de Belastingdienst IV organisatie.
Integratietest	Testsoort; toont aan dat een logische groep units aan de in de technische specificaties gestelde eisen voldoet (unitintegratietest) of toont aan dat (sub)systeeminterface afspraken zijn nagekomen, correct zijn geïnterpreteerd en correct zijn geïmplementeerd (systeemintegratietest)
IV	InformatieVoorziening. Hier gebruikt als aanduiding van de ICT (applicaties, systemen) voortbrengingsorganisatie.
Ketentest	Testsoort; test waarbij een keten van systemen van begin input tot eind output wordt getest. Ook wel aangeduid met end-to-end of systeemintegratietest.
OSA	Het nieuwe ICT systeem voor de schenkbelasting
PMT	Program Management Team
Referentie-architectuur	Zie: Architectuur (rijksstelsel)
Regressietest	Testsoort; test die erop is gericht om te controleren dat alle ongewijzigde onderdelen van een systeem nog correct functioneren na het doorvoeren van een wijziging.
Release	Versie van een softwareproduct dat als geheel in productie wordt genomen.
SAFe®	Het Scaled Agile Framework; een raamwerk voor het inrichten van een organisatie en processen voor het op grote schaal op agile manier ontwikkelen van IT systemen.
Scrum	Een op de agile principes gebaseerde methode voor (o.a.) softwareontwikkeling.
SEA	Het nieuwe ICT systeem voor de erfbelasting
SIG	Software Improvement Group
SIG-meting	Een door het SIG geleverde beoordeling van de softwarekwaliteit. De meting heeft betrekking op de technische kwaliteit (onderhoudbaarheid) van software.
Sprint	Een herhalende iteratie van een vaste lengte (in geval OSA en SEA, 2 weken) waarin agile teams (in beginsel) werkende software opleveren.
System Team	Een ondersteunend team binnen de voortbrenging schenk- en erfbelasting.
S&E	Schenk- en Erfbelasting
Technische schuld	Afwijkingen op (technische) kwaliteitseisen. Daaronder begrepen: afwijkingen van de gewenste architectuur.
User Story	Korte beschrijving van een deel functionaliteit geschreven in gebruikerstaal.

Bijlage 2 – Korte toelichting SAFe®

Het Scaled Agile Framework (SAFe®) is een veelgebruikt raamwerk voor het inrichten van (IT) organisaties die op grote schaal op agile wijze software ontwikkelen. SAFe® is gebouwd op de ideeën uit Systeemdenken, Agile ontwikkelen en LEAN productontwikkeling. Het is volgens de makers opgebouwd uit verzamelde best-practices uit de software ontwikkelwereld. Het betreft het ontwikkelen van IT volgens een 'continuous development' inrichting oftewel ontwikkelen in een lijnorganisatie. Het is als zodanig geen model voor het inrichten van een (tijdelijke) projectorganisatie. Wat niet betekent dat het daarbij niet gebruikt kan worden.

Het Raamwerk omvat meerdere organisatielagen en is schaalbaar al naar gelang de omvang van de IT-organisatie. Daartoe bestaan verschillende configuraties: Full SAFe, Large Solution SAFe, Portfolio SAFe, Essential SAFe. Op de volgende pagina vindt u een plaat van de configuratie 'portfolio SAFe'.

Het zo lang mogelijk open houden van ontwerpopties, in plaats van vroeg in het ontwikkelproces dé optie kiezen en daar aan vast houden, is één van de inrichtingsuitgangspunten van het raamwerk. Een belangrijk verschil met de traditionele wijze van software ontwikkelen (de waterval methode) is dat wijzigingen (in prioriteiten, eisen etc.) 'omarmd' worden.

Van boven naar beneden in het raamwerk worden de te ontwikkelen producten steeds concreter en in kleinere eenheden opgedeeld en beschreven. Van globaal naar specifiek. Beschrijvingen moeten nét voldoende zijn voor het niveau waarop ze gebruikt worden. Meer is verspilling. Bovenin zijn het zogenaamde 'epics': een (beschrijving van een) initiatief voor een te realiseren product, service of systeem. Een epic wordt opgedeeld in meerdere features; een opleverbaar deel, klein genoeg om door een zogenaamde Agile release train (trein: een aantal samenwerkende teams) in één program increment (een vast aantal sprints) opgeleverd te worden. Een feature is weer opgedeeld in stories; een klein stukje functionaliteit dat door een team in één sprint kan worden opgeleverd.

Teams in een trein sprinten samen, in dezelfde cadans, en zijn met elkaar gesynchroniseerd. De daarvoor benodigde afstemmingen en coördinatie gebeuren in gezamenlijke bijeenkomsten ('events') op teamniveau (de scrum-events) en op treinniveau. Individuen en interacties zijn belangrijker dan processen en hulpmiddelen is één van de daar onderliggende principes van agile ontwikkelen. De verzameling events, op team of op treinniveau, vormen, in het klein en in het groot, Plan-Do-Check-Adjust⁹ (PDCA) cycli.

Kenmerkend voor het geheel is dat er wordt uitgegaan van min of meer vaststaande capaciteit en dat het werk van onderaf door de teams door de pijplijn wordt 'getrokken' (pull in plaats van push).

Voor meer informatie over dit framework verwijzen wij naar de website www.scaledagileframework.com. Voor elk onderdeel uit het framework is daar een uitgebreide toelichting te vinden.

⁹ Het Raamwerk gebruikt de term 'Adjust', ook gebruikelijk is de term 'Act'

Bijlage 3 – Lijst geïnterviewden (rollen)

	Rol (in context onderzoek)
1	Procesarchitect S&E
2	Scrummaster van systemteam, tevens testmanager Schenkbelasting
3	tester / testmanager system team voor Erfbelasting
4	Agile Coach
5	Gebruiker, Schenkbelasting
6	Ontwikkelaar Erfbelasting (featureteam)
7	Productowner Erfbelasting
8	Ontwikkelaar Schenkbelasting (featureteam)
9	Tester Schenkbelasting (system team)
10	Ketenmanager, Business Owner S&E
11	Tester Schenkbelasting (featureteam)
12	Tester Erfbelasting (featureteam)
13	Gebruiker betrokken bij testen Schenkbelasting
14	Gebruiker, medewerker toezicht binnen/schenk- en erfbelasting.
15	Product Owner Schenkbelasting
16	Tester Erf (featureteam)
17	Value stream manager S&E (opdrachtnemer IV)
18	Scrummaster Schenkbelasting
19	Release train engineer/manager S&E
20	Gebruiker betrokken bij Schenkbelasting
21	Risicomanager S&E
22	Tester Schenkbelasting (featureteam)
23	Agile coach
24	Product Manager S&E
25	ICT architect S&E
26	Scrummaster Erf
27	1 ^e lijns controller IBS - Schenk- en Erfbelasting
28	Gebruiker betrokken bij Erfbelasting
29	Domeinarchitect schenk- en erfbelasting.

Bijlage 4 – Bestuurlijke reactie



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Auditdienst Rijk
de heer A.J.M. Kerkvliet
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

**Directoraat-generaal
Belastingdienst
Cluster Uitvoeringsbeleid**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Simone Wolters

T 070-342 7601

F 070-3427907

s.wolters@minfin.nl

www.minfin.nl

Ons kenmerk

2019-0000112010

Uw brief (kenmerk)

Datum 5 juli 2019
Betreft Onderzoeksrapport opvolging aanbevelingen Gateway
Schenk- en Erfbelasting

Geachte heer Kerkvliet,

De Auditdienst Rijk heeft op mijn verzoek een onderzoek uitgevoerd naar de opvolging van de aanbevelingen uit de Gateway-review KOS en uit het opvolgend ADR onderzoek. Mijn algemene reactie op het onderzoeksrapport en een meer specifieke reactie op de daarin opgenomen aanbevelingen volgen hieronder.

Algemeen

Ik ben de directeur van de ADR erkentelijk voor het gedegen onderzoek dat heeft plaatsgevonden. De processen schenk- en erfbelasting stonden de afgelopen periode sterk in de belangstelling. Ik vind het daarom belangrijk om een jaar na het eerste onderzoek naar de opvolging aanbevelingen Gateway Schenk- en Erfbelasting opnieuw kritisch te laten kijken naar de wijze waarop de aanbevelingen worden en zijn geïmplementeerd. Ik ben van mening dat er stappen in de goede richting zijn gezet binnen de processen van de schenk- en erfbelasting. Een groot aantal verbeteracties is ingezet om de aanbevelingen van de ADR op te volgen. Desalniettemin word ik graag scherp gehouden door mijn omgeving of deze mening gegrond is. Ik blijf volgen wat de keten schenk- en erfbelasting doet om de aanbevelingen te implementeren. Duidelijk is dat dit een proces is dat meerdere jaren vergt. In het afgelopen jaar zijn veel stappen gezet en is een begin gemaakt met de ontwikkelpunten die de ADR heeft geadviseerd.

Verbeterpunten/aanbevelingen

Ik neem alle aanbevelingen over en ga hierna in op de specifieke aanbevelingen die door de ADR zijn gedaan.

1. Ga door met het doorontwikkelen van de organisatie en samenwerking.
2. Expliciteer en documenteer de inrichting en werkwijzen van de voortbrengingsorganisatie.
3. Voorkom, en waarborg het oplossen van, technische schuld.
4. Maak het testen beter controleerbaar; zorg voor inzicht in risicoafdekking.

1 Ga door met doorontwikkelen organisatie en samenwerking

De doorontwikkeling van de organisatie en samenwerking zijn zowel op concernniveau als in de afzonderlijke ketens een continu aandachtspunt. De



ketenmanager is nauw betrokken bij de ICT-ontwikkeling in de keten en bij de SAFe/Agile manier van werken samen met de directie IV is de ketenmanager verantwoordelijk voor de doorontwikkeling van de SAFE/AGILE wijze van werken en voor het optimaliseren van de ketensamenwerking. Minimaal 1x per kwartaal vindt evaluatie plaats.

Cluster Uitvoeringsbeleid

Ons kenmerk
2019-0000112010

2 Documenteer de inrichting en werkwijzen van de voortbrengingsorganisatie

De administratieve organisatie (AO) van de IV van de S&E keten wordt op dit moment uitgewerkt. In deze AO worden de inrichting en werkwijze van de IV S&E keten beschreven. Verder is de werkwijze rond het portfolioproses beschreven in de voorschriften van de directie IV&D.

Daarnaast wordt apart beschreven hoe het SAFe/Agile model specifiek in deze omgeving wordt toegepast en of de organisatie op punten een specifieke, andere, invulling kent.

Tevens zal in het (sjabloon voor) de featurebeschrijvingen aangegeven worden aan welke (inhoudelijke) kaders de features moeten voldoen.

3 Voorkom, en waarborg het oplossen van, technische schuld

De aanbeveling: 'voorkom en waarborg het oplossen van technische schuld' wordt herkend. Het voorkomen van nieuwe technische schuld is een belastingdienstbreed aandachtspunt. In de voortbrengingsteams S&E van IV is hiervoor expliciet capaciteit vrijgemaakt. Bestaande technische schuld wordt planmatig weggewerkt en opgenomen in de 6Q planningen. Daarmee is het wegwerken ervan verankerd in het portfolio proces.

4 Maak testen beter controleerbaar; zorg voor inzicht in risicoafdekking

Inmiddels is de teststrategie (ook wel testplan genoemd) vastgesteld. Tevens maken de testers nu deel uit van het Featureteam, waardoor ze dichter op de operatie zitten en de testen beter kunnen volgen. Verder is de testcapaciteit uitgebreid met 2 FTE.

4.1 Stel een product risicoanalyse op als onderdeel van de teststrategie

De ADR beveelt aan om een product risicoanalyse op te stellen als onderdeel van de overkoepelende teststrategie. De Belastingdienst onderzoekt op korte termijn of dit mogelijk is en zal als dit het geval is deze aanbeveling overnemen.

Hoogachtend,

de Directeur-Generaal Belastingdienst,


prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek

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