

Make iT Work

Focus op executie

Doorlichting Directie IV

De Belastingdienst

31 oktober 2019



Building a better
working world

Managementsamenvatting

Voor u ligt het resultaat van de Doorlichting IV Belastingdienst (“Doorlichting Directie IV” of “de Doorlichting”), uitgevoerd door EY Advisory Netherlands LLP (“EY Advisory”) in de periode juni-oktober 2019.

De Belastingdienst is een organisatie die elke werkdag circa 600.000 unieke berichten verstuurt en circa 1 miljard euro heft en int. De Belastingdienst is daarmee voor de Nederlandse samenleving van groot belang: Het is de kransslagader van de maatschappij die goed moet functioneren voor de financiering van publieke taken, maar óók om de belastingmoraal op hoog niveau te houden.

De Informatievoorziening (IV) die dit mogelijk maakt, is met deze functie onlosmakelijk verbonden en vormt een integraal onderdeel van primaire processen als heffen, innen en uitkeren. IV is het geheel van geautomatiseerde hulpmiddelen waarmee bedrijfsinformatie wordt opgeslagen, verwerkt en beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van de bedrijfsprocessen van de organisatie.

Met circa drieduizend interne medewerkers en circa achthonderd externen geeft Directie IV vorm aan de dagelijkse operatie van de IV voor de Belastingdienst. Hieronder vallen ‘het leveren van IV-diensten’, ‘het beheer en onderhoud van IV-applicaties en infrastructuur’ en ‘het voortbrengen van nieuwe IV-applicaties’.

Het doel van de Doorlichting is te voorzien in de vraag van de Staatssecretaris van Financiën “inzichten te verkrijgen die bijdragen aan structurele verbetering van de kwaliteit van Directie IV”.¹ Deze vraag komt voort uit een in 2018 uitgevoerde analyse op het applicatielandschap en de totale projectportefeuille van de Belastingdienst waaruit onder meer bleek dat de algemene wendbaarheid van Directie IV te laag was evenals de voorspelbaarheid van de voortgang van projecten. Hierdoor zou het risico ontstaan dat (politieke) toezeggingen en verrichtingen niet zouden kunnen worden nagekomen. Ook werd vastgesteld dat het beschikbare reguliere budget vrijwel uitsluitend noodzakelijk was voor continuïteit, beheer en onderhoud waardoor te weinig ruimte zou bestaan voor vernieuwing.

Namens de Directeur-Generaal van de Belastingdienst fungeert de plaatsvervangend Directeur-Generaal als formeel opdrachtgever voor de Doorlichting IV.

Het resultaat van de Doorlichting omvat enerzijds ‘inzichten in hoe de Belastingdienst zich verhoudt tot wat marktconform is’, anderzijds ‘concrete en toepasbare aanbevelingen, inclusief mogelijkheden om beter te presteren gegeven de huidige middelen’. De inzichten die bijdragen aan structurele verbetering van de kwaliteit van Directie IV zijn verkregen door de beantwoording van vier hoofdvragen zoals opgesteld in samenspraak met de opdrachtgever, te weten:

- A. In welke mate is Directie IV in staat om aan de doelstellingen van de Belastingdienst bij te dragen?
- B. In welke mate is Directie IV qua besturing en beheersing in control en efficiënt/effectief?
- C. In welke mate beschikt Directie IV over de juiste personele middelen?
- D. In welke mate is Directie IV kostenefficiënt?

De basis voor beantwoording van deze vier hoofdvragen ligt in de beantwoording van dertien sub-onderzoeksvragen.²

De Doorlichting richt zich in lijn met de opdrachtformulering van de Belastingdienst uitsluitend op Directie IV en daarmee op de *aanbodzijde* van de informatievoorziening van de Belastingdienst. Daarnaast maakt een technische analyse van het IV-landschap van applicaties en infrastructuur (en hun architectuur) *geen* deel uit van de Doorlichting.

De opdrachtformulering heeft als kern van het onderzoek een analyse van ‘Opzet en Bestaan’. Dit betekent dat Directie IV primair is beoordeeld op de aangetoonde inrichting van de organisatie en secundair op de *Werking* volgens deze inrichting op een geselecteerd aantal onderdelen.³

¹ 184.02 Kamerbrief-uitkomsten-ict-portfolio-belastingdienst-mei 2019.pdf

² De sub-onderzoeksvragen luiden:

1. Is Directie IV voldoende volwassen in termen van inrichting/opzet en de mate waarin zij opereert volgens deze opzet?
2. In hoeverre beschikt Directie IV over effectieve sturing en verantwoording op de ICT-doelstellingen?
3. Is Directie IV aantoonbaar in control?
4. In welke mate is de interactie tussen Directie IV en andere onderdelen van het primaire proces effectief en efficiënt?
5. Hoe kijkt u naar de wijze waarop Directie IV aansluit op de ketensturing?
6. Doe een onderbouwde uitspraak, geef risico's en mitigerende maatregelen ten aanzien van de huidige positionering van IT voor IV, MIV en de CTO.
7. Doe een onderbouwde uitspraak over de processen: architectuur, portfolio en LCM.
8. Doe een onderbouwde uitspraak over het proces van management van de voortbrenging en de voortbrenging zelf.
9. Hoe is de invulling van de rollen: architectuur – ontwerp – bouw – test – management?
10. Is het proces strategische personeelsplanning, inclusief het tijdig beschikbaar hebben van bemensing en borgen van deskundigheid, effectief ingericht?
11. Wat zijn de competenties van het management (Basis-30) en wat is het sentiment van de organisatie?
12. In welke mate zijn de totale kosten van de Directie IV in overeenstemming met de geleverde prestatie in termen van ICT-functionaliteit?
13. Wat is een gezonde financiële verhouding tussen ‘beheer + onderhoud’ versus vernieuwing en tussen directe en indirecte kosten?

³ De begrippen Opzet, Bestaan en Werking zijn aangeduid met een hoofdletter indien wordt verwezen naar de aanpak of de Opzet, het Bestaan of de werking van het onderzochte

De Doorlichting IV is uitgevoerd op basis van een analyse van ruim 1350 documenten, meer dan 100 interviews en diverse werkbijeenkomsten en validatiesessies met management en medewerkers binnen en buiten Directie IV. Daarnaast heeft een enquête onder de eigen medewerkers van Directie IV tot actueel inzicht in het sentiment binnen de organisatie geleid.

Directie IV is een organisatie in transitie (zie onder meer ook de volgende paragraaf). Om praktische redenen zijn de analyses in het kader van de Doorlichting daarom uitgevoerd op basis van een 'foto' van de situatie op de peildatum 1 mei 2019. Waar mogelijk hebben de onderzoekers belangrijke ontwikkelingen tussen de peildatum en de oplevering van deze rapportage expliciet benoemd.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen hanteren de onderzoekers het volgende beoordelingskader:

Beoordeling	Analyse
'Voldoende'	Kernonderdelen van Opzet en Bestaan (en Werking op onderdelen) zijn aangetoond/voldoende bevonden.
'Deels voldoende'	Kernonderdelen van Opzet en Bestaan (en Werking op onderdelen) zijn gedeeltelijk aangetoond/voldoende bevonden.
'Onvoldoende'	Kernonderdelen van Opzet en Bestaan (en Werking op onderdelen) zijn niet/nauwelijks aangetoond/voldoende bevonden.

Context

De omgeving waarin Directie IV als één van de grootste IV-organisaties van Nederland opereert, is divers, politiek dynamisch en complex. Daarnaast werkt Directie IV met een IT-landschap dat technologisch veelomvattend en deels verouderd is. Oog voor de context waarin Directie IV opereert, is dan ook van belang voor een goede duiding van de analyses en bevindingen en om de onderzoeksresultaten in perspectief te plaatsen.

Wijzigingen in de besturing en processen van de Belastingdienst doen een beroep op de verandervaardigheid en het aanpassingsvermogen van Directie IV. In de afgelopen jaren is er op gestuurd om de samenwerking tussen Directie IV en de verschillende organisatieonderdelen van de Belastingdienst te versterken, onder meer via de implementatie van ketensturing. Sinds 2019 is Directie IV ingericht conform het organisatiemodel van de Topstructuur⁴ en wordt er gesproken over 'één Directie IV'. Hoewel er duidelijk progressie is geboekt in de transformatie naar 'één IV', bevindt deze zich nog in de optimalisatiefase. Iedere verandering heeft tijd nodig om oude patronen te doen verdwijnen en een organisatie in staat te stellen om te groeien naar een hoger prestatieniveau.

De Opzet-, Bestaan- en Werkingsprestatie van Directie IV wordt beïnvloed door de context waarin Directie IV opereert. Het analyseren van deze context valt echter buiten de scope van de Doorlichting. Desalniettemin zijn tijdens het onderzoek de volgende voor Directie IV externe factoren naar voren gekomen die van invloed zijn op de prestaties van Directie IV:

- ▶ Er is krapte op de arbeidsmarkt wat de opbouw van het personeelsbestand bemoeilijkt.
- ▶ Wisselende financiële kaders en 'tijdelijk geld' bemoeilijken capacity-building binnen Directie IV.
- ▶ Ketens zijn nog niet allemaal op het ambitieniveau qua ICT-kennis, inrichting van belangrijke rollen en een kwalitatief goede formulering van de 'vraag' (behoeften en functionele specificaties).
- ▶ Cultuuruitdagingen die voor de gehele Belastingdienst en het ministerie van Financiën gelden, gelden ook voor Directie IV.⁵
- ▶ Directie IV is 'murw' door en veel tijd kwijt aan, de grote hoeveelheid externe onderzoeken en formaliteiten.

⁴ Uitwerking van het organisatiemodel van de Belastingdienst.

⁵ ADR rapport Ongeschreven regels

Beantwoording hoofdvragen Doorlichting IV

A. In welke mate is Directie IV in staat om aan de doelstellingen van de Belastingdienst bij te dragen?

Directie IV boekt progressie in het realiseren van verbeteringen en laat een stijgende lijn zien, maar is per peildatum (1 mei 2019) nog onvoldoende tot deels voldoende in staat om op voorspelbare en beheerste wijze aan de realisatie van de doelstellingen van de Belastingdienst bij te dragen.

Directie IV heeft sinds de invoering van de Topstructuur in 2017 progressie geboekt in het:

- ▶ Organiseren van de organisatie als één IV
- ▶ Realiseren van aansluiting op het primaire proces via de ketens en portfolioستuring
- ▶ Werken volgens de kaders van architectuur
- ▶ Verkrijgen van inzicht in het applicatielandschap
- ▶ Implementeren van agile werkmethoden

Directie IV besteedt voldoende aandacht aan 'het plannen', maar het vermogen om deze plannen te realiseren is onvoldoende. Het gaat bij het laatste om de progressie op de realisatie van strategische doelen binnen de gestelde (financiële) kaders. De leiding van Directie IV hanteert nog te weinig vastomlijnde executiekaders om keuzes te maken, focus te houden en vooruitgang te boeken. Er is onvoldoende aantoonbare en structurele 'Do, Check en Act' op de belangrijkste doelen van Directie IV.

De onderzoekers hebben verder vastgesteld dat belangrijke processen (voor zover de verantwoordelijkheid van Directie IV) deels voldoende zijn qua Opzet en Bestaan. Het proces van architectuur is in Opzet voldoende, maar in Bestaan *deels* voldoende. Het proces van portfolio is zowel in Opzet als Bestaan voldoende (in de Werking echter deels voldoende) en het proces van Life Cycle Management (LCM) is zowel in Opzet als Bestaan onvoldoende. De onderzoekers concluderen verder dat de processen 'management van de 'voortbrenging' en de voortbrenging zelf qua Opzet, Bestaan en Werking voorsnog *deels* voldoende scoren. Voor LCM, agile werkmethoden en integrale capaciteitsplanning ontbreken bijvoorbeeld geformaliseerde uniforme processen.

Het is positief is dat Directie IV op een aantal terreinen verbeteracties heeft gedefinieerd en/of in gang heeft gezet. Zo is Directie IV op belangrijke onderdelen bezig met nieuwe projecten omtrent het verbeteren van strategie, processen en interne beheersing en bestaat binnen Directie IV een gedegen beeld over waar de efficiëntie kan worden verbeterd. Wel achten de onderzoekers de verander- en verbetermethodiek van Directie IV nog onvoldoende passend bij de veelomvattende, complexe managementuitdagingen. Het tempo van verandering en verbetering is tot dusver namelijk laag, bijvoorbeeld doordat de organisatie lang over de planning- en onderzoeksfase doet. Doordat Directie IV 'beheerst veranderen' nastreeft, bestaat het risico van (nog) meer beleidsanalyses gericht op de lange termijn in plaats van meer resultaatgerichtheid op de korte termijn.

B. In welke mate is Directie IV qua besturing en beheersing in control en efficiënt/effectief?

Directie IV haalt marktconforme service levels, maar is per peildatum (1 mei 2019) qua besturing en beheersing onvoldoende aantoonbaar in control.

Directie IV levert goede prestaties op het gebied van continuïteit. Zo worden grotendeels marktconforme IV-diensten geleverd en wordt qua continuïteit een hoog operationeel service level behaald. Wel ontstaan in toenemende mate proces- en budgetrisico's. Het hoge niveau van dienstverlening qua continuïteit wordt namelijk geborgd door snelle interventies en korte termijn sturing en realisatie. Deze werkwijze is nog onvoldoende proactief en onvoldoende op de lange termijn georiënteerd, bijvoorbeeld t.a.v. de capaciteitsplanning van de infrastructuur.

De onderzoekers stellen vast dat Directie IV beschikt over onvoldoende effectieve sturing en verantwoording op de ICT-doelstellingen. Ten eerste zijn de doelstellingen van Directie IV onvoldoende specifiek en meetbaar gemaakt waardoor sturen wordt bemoeilijkt. Ten tweede is er onvoldoende gedegen, reguliere management- en stuurinformatie beschikbaar met eenduidige relatie tussen kosten, prestaties, gerealiseerde uren en personeel (allocatie, kennis en ontwikkeling). Ten slotte heeft de management- en stuurinformatie een aanzienlijke foutenmarge en/of is onvolledig. De samenhang tussen data is nog niet (volledig) in kaart gebracht of doordat administraties niet gekoppeld zijn met bronsystemen.

Directie IV is onvoldoende aantoonbaar in control omdat risicomanagement nog in ontwikkeling is en de risico's nog niet volledig zijn doorvertaald naar maatregelen. De bestaande 'controls' zijn nog niet gestandaardiseerd en hun onderlinge samenhang is niet geborgd door het ontbreken van een uniform control framework. 'Onvoldoende aantoonbaar in control' houdt ook verband met de hiervoor benoemde tekortkomingen in management- en stuurinformatie.

Er lopen acties om de opvolging van bevindingen uit onderzoeken en audits te verbeteren en Directie IV heeft stappen gezet richting de gewenste volwassenheid. Zo werkt de afdeling Interne Beheersing (InB) binnen Directie IV aan verbetering van het risicomanagement terwijl vanuit het programma 'Procesbeschrijvingen en Informatievoorziening IV' een start is gemaakt met het in kaart brengen/actualiseren van de beschrijvingen van IV-processen (voortbrenging en levering).

C. In welke mate beschikt Directie IV over de juiste personele middelen?

Directie IV is per peildatum (1 mei 2019) onvoldoende in staat om de juiste personele middelen te realiseren. De huidige werkmethoden (processen en systemen) voor werving/instroom/doorstroom kennen namelijk een te lage effectiviteit om de toekomstige beschikbaarheid van een populatie met de juiste competenties te garanderen zonder steeds meer afhankelijk te worden van (relatief dure) externe inhuur.

Directie IV beschikt over gemotiveerde en betrokken medewerkers met veel IV-kennis. Een survey onder de interne medewerkers van Directie IV laat zien dat medewerkers gematigd positief staan ten opzichte van (het werken bij) IV. Uit het competentieonderzoek van het hoger management van Directie IV (Basis-30) blijkt verder dat het management een voor de uitvoeringstaak relevante achtergrond heeft in informatievoorziening, met daarnaast ruime leidinggevende- en/of verandermanagementervaring. Toch is er versterking en vernieuwing nodig, gegeven de veeleisende en steeds complexer wordende taakstelling.

Directie IV is onvoldoende in staat om in de volle breedte en op alle niveaus van de organisatie de juiste personele middelen te realiseren. De onderzoekers zijn van mening dat dit door Directie IV onvoldoende geadresseerd wordt in het HR-beleid waarin ook onvoldoende aandacht is voor het zijn of worden van 'een aantrekkelijke werkgever'. Een risico dat hiermee samenhangt is dat een te beperkt(e) instroom/behoud van geschikte eigen medewerkers moet worden gecompenseerd door (dure) externe inhuur zoals door de onderzoekers ook op de peildatum werd geconstateerd.

In termen van 'plannen' is met de Opzet van het meerjaren personeelplan (MPP) en tactisch personeelplan (TPP) een goede stap gemaakt. Echter de Opzet en Bestaan van de plannen zijn slechts *deels* voldoende. Het onderliggende proces van strategische personeelsplanning is nog onvoldoende effectief omdat er te weinig HR-data (aantallen, type, competenties, opleiding, carrièrewensen et cetera) aanwezig is om detailinzicht te verkrijgen in de bestaande en benodigde personele middelen. Zo was tijdens de Doorlichting niet vast te stellen hoe per peildatum de invulling was van de rollen architectuur, ontwerp, bouw, test en management. Als de aanwezige competenties niet bekend zijn, kan ook niet worden bepaald welke competenties moeten worden aangetrokken. De processen en systemen voor instroom/doorstroom/uitstroom zijn onvoldoende effectief om de beschikbaarheid van een populatie met de juiste competenties nu en in de toekomst te kunnen garanderen.

Ten slotte is het beleid rondom gebruik van externen niet marktconform: externen worden niet gebruikt als flexibele schil maar als middel om capaciteit in te vullen. Mede debet hieraan is het bestaan van tijdelijke financiële kaders waardoor bij tijd en wijle geen vaste contracten kunnen worden aangeboden. Dat betekent dat het merendeel van de externen als het ware 'gewoon' in dienst is, zonder resultaatsverplichting. Externen worden (structureel) ingezet op belangrijke posities in de voortbrenging. Dit leidt tot hogere kosten en kan het kennisbehoud binnen de organisatie en de doorstroom van eigen (leidinggevend) talent belemmeren.

D. In welke mate is Directie IV kostenefficiënt?

Directie IV levert een marktconforme prestatie in termen van dienstverlening van de continuïteit (levering) en de voortbrenging, maar zij hanteert hiervoor een hoger kostenniveau dan de markt. De verhouding directe en indirecte kosten is wel voldoende gezond.

De onderzoekers hebben de dienstverlening en de kostenefficiëntie van Directie IV getoetst op marktconformiteit. Daarbij is gekeken naar diensten van vergelijkbare samenstelling, omvang en complexiteit waarbij zoveel mogelijk rekening is gehouden met de unieke aard en rol van de Belastingdienst/Directie IV. Op basis van deze analyse concluderen de onderzoekers ten eerste dat de geleverde dienstenniveaus en dienstenopbouw voldoende marktconform zijn en ten tweede dat de totale kosten van Directie IV voor de geleverde prestatie in termen van ICT-functionaliteit (levering en voortbrenging) circa 10% hoger dan het marktconforme niveau. De component levering is hierbij voldoende marktconform maar de kostenefficiëntie van de component voortbrenging (het ontwikkelen, beheren, onderhouden en vernieuwen van IV functionaliteiten) loopt circa 30% achter op de markt.

Hieruit kan echter niet worden geconcludeerd dat een evenredige financiële besparing kan worden gerealiseerd of zou moeten worden nagestreefd. Ten eerste is de marktconformiteitstoets een indicatie. Ten tweede is door hiaten in de management- en stuurinformatie van Directie IV geen eenduidige relatie te leggen tussen kosten en prestatie. Hierdoor is het moeilijk vast te stellen waardoor de achterstand kan worden verklaard en of en hoe snel een besparing in geld zonder ongewenste neveneffecten zou kunnen worden gerealiseerd.

Om de 'root cause analyses' die hiervoor nodig zijn te kunnen uitvoeren, is niet zozeer eenmalig vervolgonderzoek nodig maar zal Directie IV de huishouding van data en management- en stuurinformatie eerst structureel op orde moeten brengen. Ten derde bestaat er per peildatum vanuit de business 'overvraag' ten opzichte van de bestaande capaciteit binnen Directie IV waardoor het meer voor de hand ligt te streven naar verhoging van de productiviteit dan naar verlaging van de kosten.

Conclusies van de onderzoeksvragen en aanbevelingen voor structurele verbetering

Directie IV opereert in een dynamische en complexe omgeving. Door de politiek geïnitieerde wetswijzigingen zijn voor de Belastingdienst een constante factor, belastingplichtigen verwachten een telkens betere interactie, technologie ontwikkelt zich in hoog tempo en de arbeidsmarkt verandert snel. Directie IV speelt in op dergelijke ontwikkelingen en boekt op diverse terreinen resultaten en progressie:

- ▶ De levering (de continuïteit van de IV-dienstverlening) is qua dienstenniveau en qua kostenefficiëntie voldoende marktconform. Directie IV kent aan continuïteit in de levering de hoogste prioriteit toe en in de Werking levert zij daar ook naar.
- ▶ Directie IV heeft de afgelopen jaren belangrijke verbeteringen gerealiseerd, bijvoorbeeld in het kader van de implementatie van de Topstructuur. De verbinding tussen Directie IV en de business is via ketensturing (met bijbehorend portfolio- en architectuurmanagement) aanzienlijk verbeterd.
- ▶ Directie IV heeft in 2016 de transformatie naar agile werken ingezet, hier zijn sindsdien ook grote stappen in gezet. De overgang naar agile werken is een veelomvattende verandering die ook bij andere grote organisaties meerdere jaren bestrijkt. Het kost tijd om nieuwe samenwerkingsvormen en werkmethoden ingeregeld te krijgen.
- ▶ De onderzoekers hebben tijdens het onderzoek geconstateerd dat Directie IV over een zekere informele kracht en weerbaarheid beschikt die zich bijvoorbeeld uit in een grote bekwaamheid om urgente crisissituaties op te lossen. Hoewel dit minder duidelijk naar voren komt in een analyse van Opzet en Bestaan, is dit een niet te onderschatten kracht van de organisatie.

De Doorlichting richt zich in scope met name op de voortbrenging, daar waar de uitdaging ligt en minder op bovengenoemde sterke punten.

De Doorlichting laat op kernonderdelen zien dat Directie IV onvoldoende tot deels voldoende scoort met als belangrijkste conclusies dat Directie IV:

- ▶ Onvoldoende tot deels voldoende doelmatig en voorspelbaar acteert omdat het aan een goed kader voor executie ontbreekt, er onvoldoende gedegen management- en stuurinformatie beschikbaar is en er onvoldoende inzicht bestaat in de samenhang tussen kosten, prestaties, gerealiseerde uren en personeel.
- ▶ Ondanks de progressie van afgelopen twee jaar nog niet 'aantoonbaar In control' blijkt, mede doordat risicomangement nog onvoldoende volwassen is.
- ▶ Onvoldoende in staat is om de vereiste personele middelen op te bouwen. Bij gelijkblijvend beleid worden knelpunten in behoud/werving van geschikt personeel groter, óók door het gebrek aan gedetailleerd inzicht in de beschikbare competenties. Een risico dat hiermee samenhangt is dat een te beperkt(e) instroom/behoud van geschikte eigen medewerkers moet worden gecompenseerd door (dure) externe inhuur.
- ▶ Grotendeels marktconform is qua kostenefficiëntie en dienstenniveau in de levering maar qua kostenefficiëntie van de voortbrenging achterblijft bij organisaties van vergelijkbare complexiteit.

Verbetering begint bij zelfkennis en het kunnen initiëren van nieuwe duurzame verbeteringen. De onderzoekers constateren dat Directie IV wel beschikt over inzicht op een aantal knelpunten en zelf belangrijke verbeteracties heeft geïnitieerd (deels na de peildatum van de Doorlichting - mei 2019) en een stijgende lijn laat zien.

De wereld waarin Directie IV opereert, vraagt snelheid en flexibiliteit. De belangrijkste conclusies van de Doorlichting geven het beeld dat Directie IV per peildatum onvoldoende tot deels voldoende in staat is om de haar opgelegde doelstellingen tijdig te realiseren. Dit moet worden opgevat als een 'call to action', een aanzet tot echte verandering. Er breekt voor Directie IV een nieuwe fase aan waarin de verbetering versneld moet worden vanwege toegenomen urgentie. Dit is omschreven als: "Make it Work". Het fors verhogen van het tempo van realisatie is van groot belang om niet verder verwijderd te raken van het realiseren van de vereiste doelstellingen. De context waarin Directie IV opereert is medebepalend voor haar functioneren en de geleverde prestaties. Directie IV heeft genoeg te verbeteren, maar is daarbij deels ook afhankelijk van ondersteuning binnen de Belastingdienst. Het is positief dat het management van Directie IV kan terugvallen op medewerkers met brede en diepe IV-kennis en grote loyaliteit en betrokkenheid om de verbeteringen samen uit te voeren.

Basis op orde

De bovenstaande samenvatting van de belangrijkste conclusies uit de Doorlichting toont aan dat Directie IV eerst de basis op orde moet krijgen. Het implementeren van uniforme stuurprocessen met de bijbehorende procesdiscipline heeft prioriteit wat eveneens geldt voor het versterken van het vermogen van het management om efficiëntie/productiviteitsverbeteringen daadwerkelijk te realiseren. Dit gaat niet zonder betere methoden en management- en stuurinformatie: beter administreren van kosten, kosten relateren aan prestaties, het juist bijhouden van gewerkte uren, strakkere toewijzing van personeel, werken met kleinere en zelfsturende teams, voortdurend werken aan procesoptimalisatie, onafhankelijk worden van extern personeel op sleutelposities, et cetera.

Voortbouwen op de fundamenten die al zijn gelegd

De afgelopen jaren zijn binnen de Belastingdienst belangrijke veranderingen doorgevoerd. Concreet gaat het bijvoorbeeld om de implementatie van de checks & balances vanuit de Topstructuur, het verhogen van het inzicht in het applicatielandschap en de inrichting van de ketens. Voor zover onderzocht binnen de scope van de Doorlichting, zijn de onderzoekers van mening dat deze veranderingen een noodzakelijke stap in de goede richting zijn en dat hier op moet worden voortgebouwd. Koersvastheid is het devies. De onderzoekers zien dan ook geen heil in verandering van de organisatiestructuur, hier is geen fundamentele aanleiding voor en er valt nog veel winst te behalen wanneer Directie IV, binnen de huidige structuren, de processen *écht* onder te knie krijgt en verder verfijnt.

Transformeer versneld met 'basis op orde' en 'focus op executie'

De inzichten voor de gewenste structurele verbetering zijn samengevat in het volgende voorstel voor een lange termijn ambitie: "Transformeer *versneld* naar een Directie IV met de *basis op orde* en de *focus op executie*".

Versneld moet hierbij niet geïnterpreteerd worden als gehaast of kort door de bocht. Het gaat om het echt op orde krijgen van de basis en het gefocust realiseren van de juiste plannen. Versnelde transformatie betekent óók 'uit de impasse komen van te veel willen en te weinig bereiken'. Alleen op deze manier wordt een duurzame basis gelegd om in de toekomst op wendbare, voorspelbare en beheerste wijze vernieuwingen in belastingwetgeving te kunnen realiseren.

In het licht van deze ambitie zijn vanuit de Doorlichting zes aanbevelingen geformuleerd alsmede twee randvoorwaarden bepaald voor realisatie van deze aanbevelingen:

I) Professionaliseer en versterk de bedrijfsvoering en vergroot de focus

1. Stel een fulltime MT-lid Bedrijfsvoering aan onder meer met als taak het verbeteren van management- en stuurinformatie, kostensturing en strategische personeelsplanning.
2. Stel een fulltime CTO aan, eveneens als MT-lid en met een functionele sturingslijn naar de CIO.
3. Zet integraal capaciteitsmanagement op als separate afdeling onder algemeen directeur IV. De taak van deze nieuwe afdeling is ook om de toegevoegde waarde van Directie IV in het leveren van ICT-diensten aan meerdere ketens meetbaar te maken en hierin verbetering aan te jagen.
4. Finaliseer lange termijn visie en strategie voor Directie IV.
5. Leg stapsgewijs geselecteerde taken bij externe leveranciers met resultaatsverplichting.

II) Stop met incident-gedreven management en vereenvoudig de organisatie

6. Stop met portefeuilles; heralloceer portefeuilles aan CTO en directeur Bedrijfsvoering.
7. Stuur als managementteam Directie IV/Basis-30 uitsluitend op de realisatie van kerntaken (vastgelegd in Jaarcontract en KPI's).
8. Versnel de aansluiting/uniformering van de aansturing van agile werkprocessen vanuit de hogere managementlagen.
9. Maak veranderingen en incidentele uitdagingen zoveel mogelijk beheersbaar via de reguliere managementprocessen (in plaats van via ad hoc organisatievormen en managementprocessen).
10. Repareer afstemmingsproblematiek tussen Integratie Business Services (IBS) en Standard Transactie Services (STS) en Generieke Business Services (GBS).
11. Onderzoek en kies uit twee opties: fuseer GBS en STS tot één afdeling of kies voor twee afdelingen met twee directeurs en twee managementteams.
12. Onderzoek reductie van indirecte taken en functies.
13. Versnel de prioriteitsstelling van werkpakketten uit domeinarchitectuur IT voor IV.

III) Verbeter de werking en productiviteit van (agile) werkprocessen

14. Versnel de definitie en organisatiebrede implementatie van een uniform procesmodel inclusief LCM-proces, capaciteitsmanagementproces en strategisch personeelsplanningsproces. Voorzie hierbij de processen van KPI's en workflow tools
15. Zorg voor uniforme agile werkprocessen en voortbrengingsmethodieken en focus op consistent gebruik.
16. Verklein het aantal mensen in projectteams naar maximaal 6 FTE (met een driemaandelijkse delivery cyclus).
17. Leg verbinding tussen processen en kosten: vergroot daarom het eigenaarschap van de productiviteitsverbetering in de lijn onder meer door het hanteren van (dezelfde) KPI's voor productiviteit voor alle managers, het introduceren van continu verbetermanagement en het introduceren van financiële sturing op project- en afdelingsniveau (inclusief voor- en nacalculatie).
18. Voer een root cause en Pareto analyse uit op de productiviteit en bijbehorende voortbrengingskosten en implementeer de hieruit voortvloeiende verbeteringen.

IV) Investeer in de kracht van de ketens

19. Continueer de verbeteringslag van het (tijdig) specificeren van business behoeften en functionele/technische specificaties en hanteer daarbij nog strikter het 'perfect start principe': alleen starten met applicatie-ontwikkeling als aan duidelijke voorwaarden is voldaan.
20. Investeer verder in de constructieve dialoog en samenwerking tussen de business en Directie IV onder meer door het verbeteren en delen van informatie (inzicht in planning, kosten, prioriteiten) en het aan beide kanten bemensen van het raakvlak door de meest geschikte en getalenteerde fulltime medewerkers.
21. Onderzoek hoe de levering beter kan aansluiten op ketens en integraal onderdeel wordt van het portfoliomanagementproces.
22. Onderzoek of de verantwoordelijkheid voor technische schuld nog meer bij de ketens kan worden belegd.

V) Bouw (verder) aan resultaatgerichte cultuur

23. Investeer (door training, coaching, juiste persoon op de juiste plaats) in de 'executiekraft' van de Basis-30 van Directie IV en de gehele organisatie.
24. Versterk en bouw aan de cultuur met behulp van (een versnelling) van het huidige cultuurprogramma gericht op resultaatsverantwoordelijkheid en eigenaarschap (zeg wat je doet en doe wat je zegt), fouten maken mag, elkaar aanspreken ook.
25. Verbeter 'feedback' en introduceer 'consequentiemanagement' waarbij een open en eerlijke dialoog centraal staat en er consequenties verbonden zijn aan het (bij herhaling) niet bereiken van afgesproken resultaat of juist aan het boven verwachting presteren.

VI) Bouw inzet van externen af en versterk de eigen medewerker-populatie

26. Verbeter de arbeidsmarktpropositie, met name voor directe functies in de voortbrenging.
27. Vul sleutelposities op inhoudelijke expertise, managementsturing en leiderschap in met intern/eigen personeel in plaats van tijdelijke externen.
28. Realiseer de omzetting van externen naar interne rollen.

A) Interne randvoorwaarde: professionaliseer de management- en stuurinformatie

Verbetering van management- en stuurinformatie zou moeten vallen onder regie van de nieuwe directeur Bedrijfsvoering.

- i. Ontwerp/verscherp management- en stuurinformatie vanuit een duidelijke definitie van sturingsvisie en KPI's en start een traject om de sturingsvisie te implementeren.
- ii. Effectueer de recent genomen maatregelen van DG-BD, ad-IV en hd-C&F, bijvoorbeeld ten aanzien van het meenemen van de financiële consequenties van portfoliobesluiten in het portfolioproces en het maken van een plan van aanpak voor de verbetering/verbinding tussen operatie en financiën binnen de IV.
- iii. Investeer in markconforme systemen voor workflow- en performance management ondersteuning. De systemen zijn niet noodzakelijkerwijs een doorontwikkeling van de bestaande infrastructuur.

B) Externe randvoorwaarde: professionaliseer de vraagzijde en investeer in capacity-building

- iv. Professionaliseer de vraagzijde. Breng de ketens op een hoger niveau wat betreft IV-kennis, procesvolwassenheid en 'good sponsorship', bijvoorbeeld door het versterken van kennis van IV-voortbrenging en -levering en het verbeteren van de invulling van sleutelfuncties (met name Product Owner) aan businesszijde.
- v. Creëer betere voorwaarden voor capacity-building. Onderzoek daartoe de mogelijkheid van stabielere financiële kaders en meer eenduidige financiering (vanuit één bron) en ondersteun de resultaten van het waardepropositie-onderzoek op de aantrekkelijkheid als werkgever.

Ten slotte

Directie IV staat volop in de belangstelling en heeft continu te maken met externe onderzoeken. Directie IV besteedt veel tijd aan externe verantwoording en heeft tevens te maken met veel externe onderzoeken die begeleiding en opvolging vragen. Beide aspecten kunnen ten koste gaan van de focus en het op orde krijgen van de basis.

De medewerkers ervaren meer eigenaarschap als ze, in plaats van top-down vanuit een extern onderzoek, ook *zél*f worden betrokken bij de formulering van een ambitie en de detailformulering van verbeteracties. In plaats van 'een door anderen uitgewerkt plan voorgelegd te krijgen' kan aan de organisatie de vraag worden voorgelegd: Wat is jullie plan? Als het plan niet goed is, dan weet men vaak al voldoende. "Een goede slager is immers goed in het keuren van zijn eigen vlees." Management en medewerkers van Directie IV verdienen het mandaat en het vertrouwen om de in de Doorlichting voorgestelde prioriteiten eigen te maken en te realiseren.

Directie IV is een organisatieonderdeel in transformatie, heeft verschillende verbeterinitiatieven in uitvoering en is hiermee op de goede weg. Wel moet de 'kloksnelheid' omhoog. Uit de Doorlichting blijkt dat Directie IV op belangrijke terreinen nog niet de voldoende scoort, die nodig zijn om tijdig en op voorspelbare wijze de haar opgelegde doelstellingen te behalen. Directie IV moet niet alleen goede plannen ontwikkelen, maar deze ook binnen de gestelde tijdslijnen realiseren. De resultaatgerichtheid moet worden verbeterd. Directie IV moet minder incident-gedreven functioneren, maar processen structureel beheersen. In de voortbrenging moet de marktconformiteit worden vergroot. De omgeving van Directie IV kan haar helpen te verbeteren door ook de randvoorwaarden te scheppen die realisatie van verbetering mede mogelijk maken.

De toekomst biedt grote opgaven en uitdagingen voor Directie IV en zij kan hierbij terugvallen op medewerkers met brede en diepe IV-kennis en grote loyaliteit en betrokkenheid om de verbeteringen samen uit te voeren. De eerste fundamenten zijn gelegd, de volgende stap is "Make iT work met focus op executie".



Bela

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
Voorwoord	13
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding van de Doorlichting	15
1.2 Omschrijving van de opdracht	15
1.3 Onderzoeksaanpak	16
1.4 Reikwijdte van de opdracht	20
1.5 Leeswijzer	21
2 Context waarin Directie IV opereert	22
2.1 Directie IV speelt een sleutelrol binnen de Belastingdienst	22
2.2 Verandering voor Directie IV is een constante	22
2.3 IT is nooit 'af'	24
2.4 De krapte op de arbeidsmarkt neemt toe	24
3 Volwassenheid en effectiviteit van het management en de organisatie	26
3.1 Directie IV is deels voldoende volwassen in termen van inrichting/opzet en de mate waarin de organisatie werkt volgens de formeel vastgestelde opzet	27
3.2 Directie IV beschikt over onvoldoende effectieve sturing en verantwoording op de ICT-doelstellingen	33
3.3 Directie IV is onvoldoende aantoonbaar in control	36
3.4 De interactie tussen Directie IV en andere onderdelen van het primaire proces is deels voldoende effectief en efficiënt	40
3.5 Directie IV sluit voldoende aan op de ketensturing, versnelling van lopende verbeteringen is wenselijk	44
3.6 De huidige positionering van IT voor IV, MIV en de CTO kent een beperkt aantal risico's die via specifieke acties kunnen worden gemitigeerd	48
4 Volwassenheid en effectiviteit van processen en procedures	52
4.1 De processen portfolio, architectuur en LCM zijn deels voldoende in Opzet en Bestaan	52
4.2 De processen van management van de voortbrenging en de voortbrenging zelf zijn in Opzet en Bestaan deels voldoende	60
5 Mate van beschikbaarheid van de juiste competenties	69
5.1 De invulling van de rollen architectuur, ontwerp, bouw, test, management is onvoldoende	70
5.2 Het proces strategische personeelsplanning is onvoldoende effectief ingericht	72
5.3 De Basis-30 heeft relevante ervaring en competenties en het sentiment van de organisatie is positief	84
6 Prestatie van de voortbrenging	87
6.1 De totale kosten van Directie IV zijn qua levering voldoende en qua voortbrenging onvoldoende marktconform	89
6.2 De verhouding tussen directe en indirecte kosten is voldoende gezond, die voor 'beheer en onderhoud' versus vernieuwing is onvoldoende gezond	93
7 Conclusies en aanbevelingen	95
7.1 Beantwoording van de hoofdvragen	95
7.2 Aanbevelingen - Inzichten voor structurele verbeteringen	99
7.3 Ten slotte	109
Bijlagen	112

Voorwoord

De Belastingdienst is een organisatie die elke werkdag circa 600.000 unieke berichten verstuurt en euro 1 miljard euro int. De Belastingdienst is daarmee voor de Nederlandse samenleving van groot belang: Het is de kransslagader van onze maatschappij die goed moet functioneren voor de financiering van publieke taken, maar óók om de belastingmoraal op hoog niveau te houden.

De Informatievoorziening (IV) die dit mogelijk maakt, is met deze functie onlosmakelijk verbonden en een integraal onderdeel van primaire processen als Heffen, Innén en Uitkeren. IV is het geheel van geautomatiseerde hulpmiddelen waarmee bedrijfsinformatie wordt opgeslagen, verwerkt en beschikbaar gesteld ten behoeve van de ondersteuning van de (primaire) bedrijfsprocessen van een organisatie.

Met circa drieduizend interne medewerkers en circa achthonderd externen geeft Directie IV vorm aan de dagelijkse operatie van de IV voor de Belastingdienst. Hieronder vallen 'het leveren van IV-diensten', 'het beheer en onderhoud van IV-applicaties en infrastructuur' en 'het voortbrengen van nieuwe IV-applicaties'.

Voor u ligt het resultaat van de Doorlichting IV Belastingdienst ("Doorlichting Directie IV" of "de Doorlichting"), uitgevoerd door EY Advisory Netherlands LLP ("EY Advisory") in de periode juni-oktober 2019. Het doel van de Doorlichting is te voorzien in de vraag van de Staatssecretaris van Financiën om "inzichten te verkrijgen die bijdragen aan structurele verbetering van de kwaliteit van Directie IV".⁶ Namens de Directeur-Generaal van de Belastingdienst fungeert de plaatsvervangend Directeur-Generaal als formeel opdrachtgever.

Om de uitkomsten van de Doorlichting goed te doorgronden is begrip van de vraagstelling en scope van het onderzoek van belang. Daarnaast hechten de onderzoekers er belang aan om in dit voorwoord enkele kernaspecten van de aanpak te benoemen om daarmee nadere duiding te geven over de bevindingen van het onderzoek en de handelingsperspectieven die hieruit voortvloeien.

Vraagstelling en scope van de Doorlichting

Inzichten die bijdragen aan structurele verbetering van de kwaliteit van Directie IV worden verkregen door de beantwoording van vier hoofdvragen:

- A. In welke mate is Directie IV in staat om aan de doelstellingen van de Belastingdienst bij te dragen?
- B. In welke mate is Directie IV qua besturing en beheersing in control en efficiënt/effectief?
- C. In welke mate beschikt Directie IV over de juiste personele middelen?
- D. In welke mate is Directie IV kostenefficiënt?

Een technische analyse van het IV-Landschap van applicaties en infrastructuur (en hun architectuur), is *geen* onderdeel van de Doorlichting. Daarnaast zijn twee andere afbakeningen van belang:

1. De Doorlichting heeft zich in lijn met de opdrachtformulering van de Belastingdienst uitsluitend gericht op *Directie IV*. Daarmee beperkt de Doorlichting zich tot de *aanbodzijde* van de informatievoorziening van de Belastingdienst. De aanbodzijde is verantwoordelijk voor de totstandbrenging, het beheer en het onderhoud van digitale producten en diensten. Een analyse van de *vraagzijde* valt dus buiten de scope. Daarnaast valt ook de kaderstelling (bijvoorbeeld op het gebied van gemeenschappelijke architectuur, standaarden, technieken en methoden) buiten de scope van de Doorlichting omdat de concerndirectie Informatievoorziening en Databeheersing (IV&D) hiervoor verantwoordelijk is. De scope van de Doorlichting houdt in dat de bevindingen niet het totale IV-vraagstuk van de Belastingdienst omvatten waar immers ook de vraagzijde en de kaderstelling deel van uitmaken.
2. De opdrachtformulering van de Belastingdienst verzocht de kern van het onderzoek te laten bestaan uit een 'Opzet en Bestaan analyse'. Dit betekent dat Directie IV primair is beoordeeld op de aangetoonde inrichting van de organisatie en secundair op de Werking van deze inrichting op een beperkt aantal onderdelen. Opzet en Bestaan zijn weliswaar essentiële voorwaarden voor een effectieve en efficiënte prestatie maar ze bieden geen volledige verklaring voor de resultaten van de organisatie. Het gaat namelijk ook om de kwaliteit van de aangetoonde inrichting en hoe deze in de praktijk werkt.

Kernaspecten van de aanpak van de Doorlichting

De Doorlichting is uitgevoerd op basis van een aanzienlijke documentanalyse, alsmede een groot aantal interviews en werkbijeenkomsten met management en medewerkers binnen en buiten Directie IV. Daarnaast heeft een

enquête onder de medewerkers geleid tot een actueel inzicht in het sentiment binnen de organisatie. De peildatum op basis waarvan analyses zijn uitgevoerd is 1 mei 2019.

De onderzoekers hebben gedurende de Doorlichting geconstateerd dat management- en stuurinformatie op een aantal voor de Doorlichting relevante onderwerpen gebrekkig is of geheel ontbreekt. Bepaalde analyses, bijvoorbeeld ten aanzien van de kostenefficiëntie, zijn daardoor noodgedwongen 'top-down' uitgevoerd en niet 'bottom-up.' De onderzoekers benadrukken dat de uitkomsten van dergelijke analyses daardoor niet minder bruikbaar zijn. Ze bieden echter niet in alle gevallen inzichten op het normaliter gewenste detailniveau. Om 'root cause analyses' te kunnen uitvoeren en hiermee de oorzaken van bepaalde bevindingen te achterhalen als basis voor verbetermaatregelen moet Directie IV eerst de huishouding van data en management- en stuurinformatie beter op orde krijgen.

Tot slot

De Doorlichting biedt inzichten die bijdragen aan structurele verbetering van de kwaliteit van Directie IV. Het betreft hier enerzijds concrete en toepasbare aanbevelingen, inclusief mogelijkheden om beter te presteren gegeven de huidige middelen en anderzijds inzichten in hoe Directie IV zich verhoudt tot wat marktconform is rekening houdend met de unieke rol en processen van de Belastingdienst.

De kracht van de Doorlichting zit in de breedte van de onderwerpen en het integrale perspectief waarmee Directie IV is doorgelicht. De breedte van de Doorlichting stelde de onderzoekers in staat een complementaire set van aanbevelingen voor verbetering te definiëren.

EY Advisory Netherlands LLP
Amsterdam

31 oktober 2019

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van de Doorlichting

De Belastingdienst is sterk in ontwikkeling en staat voor een omvangrijke en complexe veranderopgave. Men werkt dagelijks aan het realiseren van een toekomstbestendige organisatie waar modernisering van de interactie met burgers en bedrijven, informatiegericht toezicht en data-analyse centraal staan. Begin 2018 is een analyse op het applicatielandschap en de totale projectportefeuille van de Belastingdienst uitgevoerd. Kern van de resultaten was⁷:

- ▶ “Continuïteit is op dit moment geborgd, maar op termijn ontstaan risico’s gelet op de technische kwaliteit van het applicatielandschap zoals deze is vastgesteld per domein en voor alle applicaties. Ook de personele capaciteit heeft effect op continuïteit. Voor de continuïteit op lange termijn zijn inrichtings- en architectuurkeuzes in nabije toekomst bepalend.”
- ▶ “Het beschikbare reguliere budget is vrijwel uitsluitend noodzakelijk voor continuïteit, beheer en onderhoud. De beoogde marktconforme verhouding van 70%-30% (continuïteit – vernieuwing), wordt nu niet bereikt.”
- ▶ “Voorspelbaarheid en inzicht in de voortgang van projecten is te laag, tegenvallers kunnen daardoor leiden tot het niet nakomen van (politieke) toezeggingen en verrichtingen.”
- ▶ De wendbaarheid als geheel is te laag, gelet op de omvangrijke vraag naar vernieuwing vanuit wetgeving, handhaving, verbeteren interactie met burgers en bedrijven, verbeteren van onze interne processen (efficiëntie) en noodzakelijke technische vernieuwing.”

Hierop volgend heeft de Staatsecretaris van Financiën eind september 2018 een doorlichting van de IV-organisatie⁸ van de Belastingdienst aan de Tweede Kamer toegezegd.

1.2 Omschrijving van de opdracht

Het doel van de Doorlichting is het bieden van inzichten die bijdragen aan structurele verbeteringen van de kwaliteit van Directie IV. Het betreft hier concrete en toepasbare aanbevelingen, inclusief mogelijkheden om beter te presteren gegeven de huidige middelen en randvoorwaarden voor realisatie. De inzichten die bijdragen aan structurele verbetering van de kwaliteit van Directie IV worden verkregen door de beantwoording van vier hoofdvragen zoals opgesteld in samenspraak met opdrachtgever⁹, te weten:

- A. In welke mate is Directie IV in staat om aan de doelstellingen van de Belastingdienst bij te dragen?
- B. In welke mate is Directie IV qua besturing en beheersing in control en efficiënt/effectief?
- C. In welke mate beschikt Directie IV over de juiste personele middelen?
- D. In welke mate is Directie IV kostenefficiënt?

Deze vier hoofdvragen zijn doorvertaald in dertien sub-onderzoeksvragen, te weten:

1. Is Directie IV voldoende volwassen in termen van inrichting/opzet en de mate waarin zij opereert volgens deze opzet?
2. In hoeverre beschikt Directie IV over effectieve sturing en verantwoording op de ICT-doelstellingen?
3. Is Directie IV aantoonbaar in control?
4. In welke mate is de interactie tussen Directie IV en andere onderdelen van het primaire proces effectief en efficiënt?
5. Hoe kijkt u naar de wijze waarop Directie IV aansluit op de ketensturing?
6. Doe een onderbouwde uitspraak, geef risico’s en mitigerende maatregelen ten aanzien van de huidige positionering van IT voor IV¹⁰, MIV¹¹ en de CTO¹².
7. Doe een onderbouwde uitspraak over de processen: architectuur, portfolio en LCM.
8. Doe een onderbouwde uitspraak over het proces van management van de voortbrenging en de voortbrenging zelf.
9. Hoe is de invulling van de rollen: architectuur – ontwerp – bouw – test – management?
10. Is het proces strategische personeelsplanning, inclusief het tijdig beschikbaar hebben van bemensing en borgen van deskundigheid, effectief ingericht?
11. Wat zijn de competenties van het management (Basis-30) en wat is het sentiment van de organisatie?

7 RFP IV Bijlage A Specificatie van de opdracht

8 In de Doorlichting wordt altijd gesproken over Directie IV als synoniem voor IV-organisatie

9 In de bijlage A, wordt aangegeven dat tijdens het onderzoek vraag C is toegevoegd en vraag B is aangescherpt.

10 De keten IT voor IV

11 Project Modernisering IV

12 Chief Technology Officer

12. In welke mate zijn de totale kosten van Directie IV in overeenstemming met de geleverde prestatie in termen van ICT-functionaliteit?
13. Wat is een gezonde financiële verhouding tussen ‘beheer en onderhoud’ versus vernieuwing en tussen directe en indirecte kosten?

De synthese van de onderzoeksvragen biedt inzichten die bijdragen aan een structurele verbetering van de kwaliteit van Directie IV, alsmede aan het bijbehorende proces van voortbrenging en prestatieverbetering binnen het bestaande budget. Daarbij worden ook randvoorwaarden voor realisatie van deze verbeteringen geschetst.

1.3 Onderzoeksaanpak

De onderzoekers hebben een onderzoeksaanpak opgezet die past bij de vraagstelling zoals verwoord in de specificatie van de opdracht. De inzichten die bijdragen aan structurele verbetering van de kwaliteit van Directie IV zijn verkregen door de beantwoording van de vier hoofdvragen zoals opgesteld in samenspraak met de opdrachtgever.

Deze onderzoeksaanpak wordt hieronder toegelicht en verder gedetailleerd in bijlage A. De opdrachtgever voor de Doorlichting is plaatsvervangend Directeur-Generaal namens de Directeur-Generaal Belastingdienst van het Ministerie van Financiën. De opdracht is uitgevoerd door EY Advisory Netherlands LLP (“EY Advisory”).

1.3.1 Toetsing conform Opzet, Bestaan en Werking

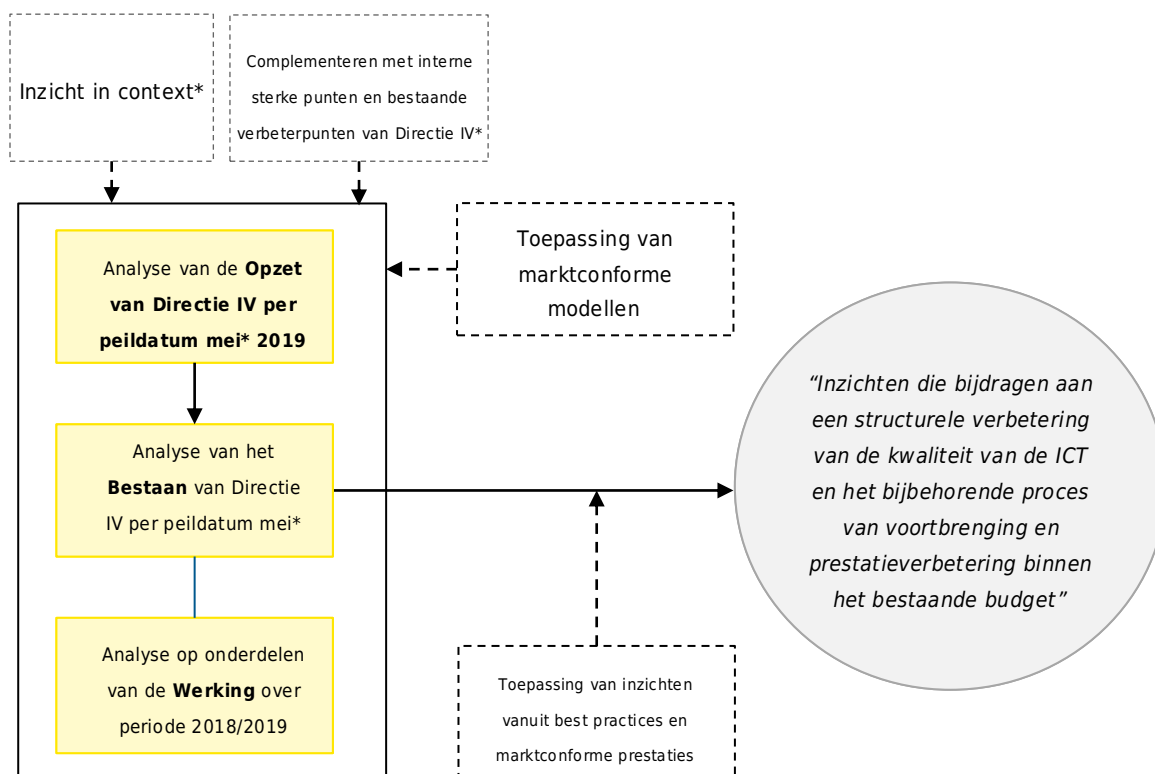
Conform de onderzoeksvragen en scope is de Doorlichting gebaseerd op het principe van toetsing aan Opzet en Bestaan. Bij Opzet gaat het om de formele aantoonbaarheid (verifieerbaar en toetsbaar) in de vorm van processen, structuren, organisatievormen en beleidsdocumenten. Bestaan gaat om het daadwerkelijk bestaan volgens de gedefinieerde Opzet per peildatum van het onderzoek.¹³

Voor de Doorlichting is, in overleg met de opdrachtgever, 1 mei 2019 gekozen als peildatum. ‘Werking’ is binnen de Doorlichting beperkt onderzocht; op kostenefficiëntie in zijn geheel, middels deelwaarnemingen op geselecteerde onderdelen en voor het sentiment van de organisatie onder alle medewerkers van Directie IV via een survey. Voor de analyse van kosten is de periode 2018 als analyseperiode genomen (een volledig jaar).

Deze onderzoeksaanpak, weergegeven in Figuur 1-1 (volgende pagina), wordt aangevuld met de volgende vier aspecten:

- ▶ ‘Inzicht in de context’ wordt gegeven om de resultaten van de Doorlichting (die zich uitsluitend richt op Directie IV) goed passend te maken binnen de interne en externe ontwikkelingen van Directie IV. Dit onderdeel wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 2 van dit rapport.
- ▶ Het ‘complementeren met interne sterke punten en bestaande verbeterpunten van Directie IV’ borgt een gebalanceerd beeld tussen enerzijds aspecten die op orde zijn en anderzijds aspecten die verbetering behoeven. Daarnaast zijn verbeterprogramma’s ook weergegeven, zodat deze onderdeel blijven van de inzichten voor verbetering.
- ▶ Het onderzoek geeft op onderdelen een externe toetsing met ‘marktconforme modellen’.
- ▶ Het onderzoek geeft op onderdelen een externe toetsing met ‘best practices’ en ‘marktconforme prestaties’.

¹³ De begrippen Opzet, Bestaan en Werking zijn aangeduid met een hoofdletter indien wordt verwezen naar de aanpak of de Opzet, het Bestaan of de werking van het onderzochte



* Toegevoegd vanaf 5 september, besluit stuurgroep

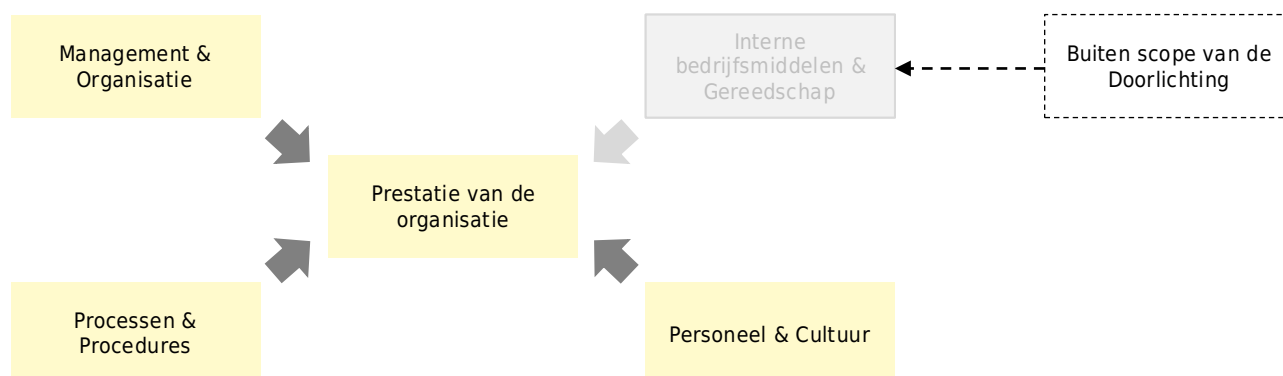
Figuur 1-1 Onderzoeksaanpak Doorlichting IV

1.3.2 Gehanteerde toetsingskaders

Deze Doorlichting beoogt een integraal perspectief te bieden op Directie IV. Hierin ligt ook de kracht: een brede analyse met verbinding tussen de verschillende perspectieven volgens het Klaverbladmodel.

Het Klaverbladmodel als begeleidend kader

Het Klaverbladmodel wordt in de beantwoording van de dertien sub-onderzoeksvragen als begeleidend kader toegepast. Het Klaverbladmodel schetst de vier inrichtingselementen die een organisatie met elkaar in evenwicht moet brengen om de gewenste resultaten (lees: prestatie van de organisatie) op korte en lange termijn te realiseren, zie Figuur 1-2: management en organisatie, interne bedrijfsmiddelen & gereedschap, processen & procedures en personeel & cultuur. Het inrichtingselement 'Interne bedrijfsmiddelen & Gereedschap' is in grijs afgebeeld, dit onderdeel valt buiten de scope van de Doorlichting.

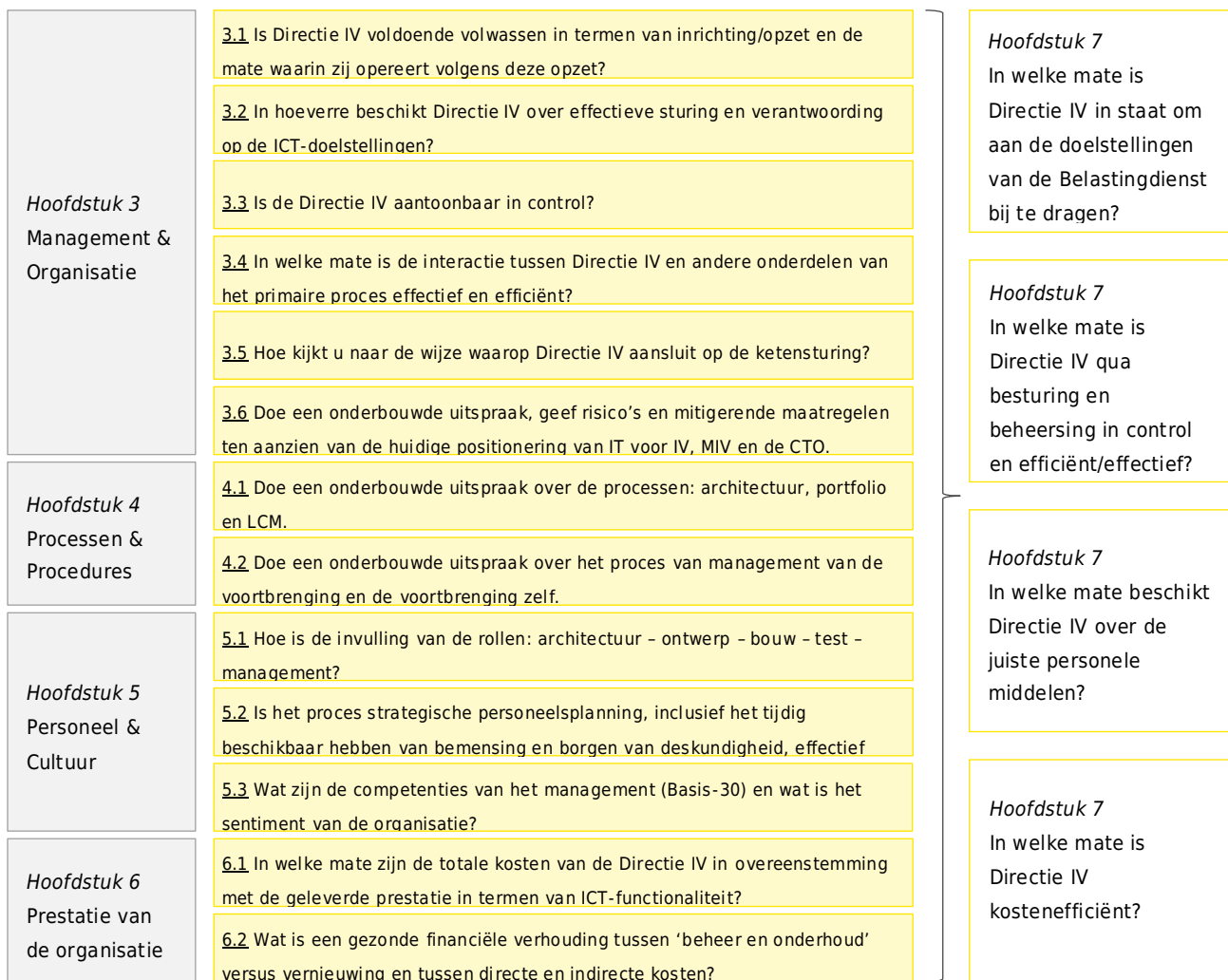


Figuur 1-2 Het Klaverbladmodel als begeleidend kader

Rubricering van de onderzoeksvragen

De dertien sub-onderzoeksvragen zijn verdeeld over de verschillende inrichtingselementen van het Klaverbladmodel (zie figuur 1-3). De hoofdstukken die antwoord geven op de onderzoeksvragen, respectievelijk hoofdstuk 3 tot en met 6, starten ieder met het relevante inrichtingselement, namelijk:

- ▶ Hoofdstuk 3 – Management & Organisatie
- ▶ Hoofdstuk 4 – Processen & Procedures
- ▶ Hoofdstuk 5 – Personeel & Cultuur
- ▶ Hoofdstuk 6 – Prestatie van de organisatie



Figuur 1-3 Rubricering van de onderzoeksvragen naar de verschillende onderdelen van het Klaverbladmodel

Toepassen van een synthese

De beantwoording van de vier hoofdvragen ontstaat uit een synthese van de beantwoording van de dertien onderzoeksvragen. Deze synthese bestaat uit een combinatie van samenvatten, inductief en deductief redeneren en de rode draad vinden in het totaalplaatje van de (deel-)bevindingen. In de originele vragenstructuur bestaan tussen diverse onderdelen en deelvragen dwarsverbanden en onderlinge afhankelijkheden. Waar nodig worden deze verbanden en afhankelijkheden in de synthese geadresseerd.

Toepassen van de beoordeling

De onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van de volgende drie type beoordelingen, te weten 'voldoende', 'deels voldoende' en 'onvoldoende':

Beoordeling	Analyse
<i>Voldoende</i>	Kernonderdelen van Opzet en Bestaan (en op onderdelen Werking) zijn aangetoond.
<i>Deels voldoende</i>	Kernonderdelen van Opzet en Bestaan (en op onderdelen Werking) zijn slechts gedeeltelijk aangetoond.
<i>Onvoldoende</i>	Kernonderdelen van Opzet en Bestaan (en op onderdelen Werking) zijn niet of nauwelijks aangetoond.

Tabel 1-1 Beoordelingskader

De beoordeling van Opzet, Bestaan en Werking gebeurt aan de hand van de volgende analyse-vragen:

Onderdeel	Analyse
<i>Opzet</i>	▶ Wat is het ontwerpplan? ▶ Wat zijn de doelstellingen? ▶ Is gegeven de doelstelling het plan volledig? ▶ Op onderdelen vergelijking met marktconforme modellen (COBIT5, planning- en executiekader, Strategic Workforce Model, Safe, eCF, Constructive cost model)
<i>Bestaan</i>	▶ Zijn de waarom, wat, hoe, wie en wanneer vastgelegd en aantoonbaar? ▶ Is de PDCA-cyclus ingericht? ▶ Ontbreken er aspecten zoals gedefinieerd in de Opzet? ▶ Wat zijn hoge risico's? ▶ Op onderdelen vergelijking met marktconforme modellen (COBIT5, planning- en executiekader, Strategic Workforce Model)
<i>Werking</i>	▶ Werkt het volgens de Opzet in de zin dat de doelstellingen worden gehaald? ▶ Wat is de gepercipieerde Werking van betrokkenen (door middel van deelwaarneming en survey)?

Tabel 1-2 Criteria Opzet, Bestaan en Werking

1.3.3 Toegepaste methodes van onderzoek

In de Doorlichting zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd (zie tabel op de volgende pagina). De onderzoekers hebben ruim 1350 door de Belastingdienst ter beschikking gestelde documenten geanalyseerd om te toetsen op het onderdeel Opzet, Bestaan en Werking. Daarnaast is onderzoek gedaan naar Bestaan door middel van diepte- en duidingsinterviews en werksessies en is op onderdelen de gepercipieerde Werking bepaald door middel van deelwaarnemingen en een survey onder alle interne medewerkers van Directie IV en een competentie-onderzoek onder het management (Basis-30) van Directie IV.

Methodiek	Aantallen
<i>Deskresearch</i>	1350+ rapportages, beleidsnotities, systeemuitdraaien, et cetera
<i>Diepte-interviews</i>	100+ interviews met medewerkers van Directie IV
<i>Duidings-gesprekken</i>	20 gesprekken met bestuurders/leidinggevendenden buiten Directie IV
<i>Werksessies</i>	2 werksessies omtrent begrip Werking Directie IV 2 validatiesessies omtrent kosten- en productiviteitanalyse
<i>Deelwaarneming</i>	Deelwaarneming bestaande uit een steekproef van een twaalfstal grote projecten (> euro 5M)
<i>Survey</i>	1 survey onder medewerkers van Directie IV met in totaal 1218 respondenten (41% response rate)
<i>Competentie onderzoek</i>	27 interviews met leden van de Basis-30

Tabel 1-3 Toegepaste methodes van onderzoek

In het kader van de informatieverzameling voor de Doorlichting hebben de onderzoekers het volgende geconstateerd:

- ▶ Het beheer van management- en stuurinformatie is complex en versnipperd, 1.350+ rapportages is ver boven de marktnorm.
- ▶ Diverse rapportages worden niet geautomatiseerd gegenereerd, maar handmatig met hoog risico op fouten en inconsistenties.
- ▶ Met de huidige (financiële) management- en stuurinformatie is geen duidelijke relatie te leggen tussen kosten en prestaties.
- ▶ Met de huidige (HR-) management- en stuurinformatie is geen detailinzicht te verkrijgen in bestaande en benodigde competenties.

De onderzoekers hebben gedurende de Doorlichting geconstateerd dat management- en stuurinformatie op een aantal onderwerpen binnen de scope van de Doorlichting gebrekkig is of geheel ontbreekt. Bepaalde analyses, bijvoorbeeld ten aanzien van de kostenefficiëntie, zijn daardoor noodgedwongen 'top-down' uitgevoerd en niet 'bottom-up.' Hierdoor was het niet mogelijk om detail-analyses te doen op de gerealiseerde Werking in de voortbrenging (hoofdstuk 4.2), op de beschikbare competenties (hoofdstuk 5.1 en 5.2) en op de relatie kosten en prestatie (hoofdstuk 6). De onderzoekers benadrukken dat de uitkomsten van dergelijke analyses die in dit rapport worden gepresenteerd niet minder bruikbaar zijn, ze bieden echter niet in alle gevallen inzichten op het normaliter gewenste detailniveau. Om 'root cause analyses' te kunnen uitvoeren om de oorzaken van bepaalde bevindingen te achterhalen en daarop verbetermaatregelen te definiëren, zal Directie IV eerst de huishouding van data en management- en stuurinformatie beter op orde moeten brengen.

1.4 Reikwijdte van de opdracht

De reikwijdte van het onderzoek wordt naast de hierboven beschreven onderzoeksmethode bepaald door de volgende aspecten:

- ▶ De Doorlichting heeft Directie IV als onderwerp van studie en beperkt zich tot de aanbodzijde van de informatievoorziening van de Belastingdienst. De aanbodzijde is verantwoordelijk voor de totstandbrenging, het beheer en het onderhoud van digitale producten en diensten. Er is dus geen rekening is gehouden met de impact van andere onderdelen van de Belastingdienst waaronder de vraagzijde of andere externe factoren.
- ▶ De kern van het onderzoek is een analyse op basis van 'Opzet en Bestaan'. Dit betekent dat Directie IV is beoordeeld op de aantoonbare inrichting van de organisatie. Dit is weliswaar een essentiële voorwaarde voor een effectieve en efficiënte prestatie maar biedt geen volledige verklaring voor de resultaten van de organisatie. Het gaat namelijk ook om de kwaliteit van de aangetoonde inrichting en hoe deze in de praktijk werkt.
- ▶ De peildatum op basis waarvan analyses zijn uitgevoerd is 1 mei 2019. Hierdoor hebben de onderzoekers geen rekening gehouden met ontwikkelingen tussen de peildatum van 1 mei en 31 oktober 2019 (de opleverdatum van het onderzoek). Waar dit wel is gebeurd, is het expliciet aangegeven.
- ▶ Opzet en Bestaan bieden geen volledige verklaring voor wat er feitelijk gebeurt in organisaties. Het gaat ook om de kwaliteit van de Werking, zoals bijvoorbeeld de wijze waarop beleidsmatige keuzes worden gemaakt, de kwaliteit van de dagelijkse uitvoering en de wijze waarop men samenwerkt.

- ▶ De gevolgde onderzoeksmethode doet geen uitspraak over de geschiktheid of inhoudelijke kwaliteit van Opzet, Bestaan en Werking anders dan een toetsing aan best practices uit de markt en marktconforme modellen.
- ▶ De inrichting conform de 'Topstructuur Belastingdienst' is een gegeven en daarmee geen onderwerp van onderzoek in de Doorlichting.
- ▶ Deze Doorlichting omvat geen inhoudelijke review van domeinarchitecturen en het is geen technische doorlichting van het IV-landschap.
- ▶ Het financiële stelsel is een gegeven.
- ▶ De concerndirectie IV&D is geen onderwerp van het onderzoek.
- ▶ Het onderzoek doet alleen op hoofdlijnen uitspraak over de veranderkracht van de Belastingdienst en het vermogen om de gegeven structurele inzichten ook daadwerkelijk te kunnen implementeren.

1.5 Leeswijzer

De indeling van het rapport is als volgt:

Hoofdstuk 2: schetst de context van Directie IV

Hoofdstuk 3: inrichtingselement 'Management & Organisatie' en geeft antwoord op de onderzoeksvragen:

1. *Is Directie IV voldoende volwassen in termen van inrichting/opzet en de mate waarin zij opereert volgens deze opzet?*
2. *In hoeverre beschikt Directie IV over effectieve sturing en verantwoording op de ICT-doelstellingen?*
3. *Is Directie IV aantoonbaar in control?*
4. *In welke mate is de interactie tussen Directie IV en andere onderdelen van het primaire proces effectief en efficiënt?*
5. *Hoe kijkt u naar de wijze waarop Directie IV aansluit op de ketensturing?*
6. *Doe een onderbouwde uitspraak, geef risico's en mitigerende maatregelen ten aanzien van de huidige positionering van IT voor IV, MIV en de CTO.*

Hoofdstuk 4: inrichtingselement 'Processen & Procedures' en geeft antwoord op de onderzoeksvragen:

7. *Doe een onderbouwde uitspraak over de processen: architectuur, portfolio en LCM.*
8. *Doe een onderbouwde uitspraak over het proces van management van de voortbrenging en de voortbrenging zelf.*

Hoofdstuk 5: inrichtingselement 'Personeel & Cultuur' en geeft antwoord op de onderzoeksvragen:

9. *Hoe is de invulling van de rollen: architectuur - ontwerp - bouw - test - management?*
10. *Is het proces strategische personeelsplanning, inclusief het tijdig beschikbaar hebben van bemensing en borgen van deskundigheid, effectief ingericht?*
11. *Wat zijn de competenties van het management (Basis-30) en wat is het sentiment van de organisatie?*

Hoofdstuk 6: inrichtingselement 'Prestatie van de organisatie' en geeft antwoord op de onderzoeksvragen:

12. *In welke mate zijn de totale kosten van Directie IV in overeenstemming met de geleverde prestatie in termen van ICT-functionaliteit?*
13. *Wat is een gezonde financiële verhouding tussen 'beheer en onderhoud' versus vernieuwing en tussen directe en indirecte kosten?*

Hoofdstuk 7: in dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vier hoofdvragen van de Doorlichting. Vervolgens worden de structurele inzichten ter verbetering van Directie IV gepresenteerd aangevuld met randvoorwaarden voor realisatie.

2 Context waarin Directie IV opereert

De prestatie van Directie IV wordt mede bepaald door de context waarin zij opereert. De omgeving van Directie IV, als één van de grootste IV-organisaties van Nederland, is divers, politiek dynamisch en kent een grote hoeveelheid stakeholders. Daarnaast werkt Directie IV met een IT-landschap dat technologisch veelomvattend en deels verouderd is. Oog voor de context is van belang voor goede duiding van de analyses en bevindingen, het plaatst de onderzoeksresultaten in het juiste perspectief. Dit hoofdstuk biedt een globaal overzicht van factoren die van invloed zijn op het functioneren van Directie IV.

2.1 Directie IV speelt een sleutelrol binnen de Belastingdienst

Directie IV ligt onder een vergrootglas

Een goed functionerende Belastingdienst is van vitaal maatschappelijk belang. Een organisatie die elke werkdag ca. 1 miljard euro int en zo'n 600.000 berichten verstuurt, is per definitie uniek. De informatievoorziening die dit mogelijk maken is hier onlosmakelijk mee verbonden. IV speelt een sleutelrol in alle processen van de Belastingdienst. De gevolgen van fouten of incidenten voor burgers en bedrijven zijn vaak groot.

De afgelopen jaren worden de IV-voorzieningen met enige regelmaat geduid als de 'achilleshiel' van de Belastingdienst. Zowel binnen als buiten de politiek bestaat twijfel over de continuïteit van IV-voorzieningen en de wendbaarheid die benodigd is om goed in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen (risico's en kansen).

Het functioneren van Directie IV staat niet op zichzelf, ook andere onderdelen binnen de Belastingdienst zijn van invloed daarop

De bijdrage van Directie IV aan de realisatie van doelstellingen van de Belastingdienst is deels afhankelijk van andere onderdelen binnen de Belastingdienst, alsook van de omgeving waarin de Belastingdienst op haar beurt weer opereert. Voorbeelden hiervan zijn:

- ▶ **De dynamiek van de vraagkant:** Sinds de invoering van ketensturing acteert Directie IV op grond van de vraag geformuleerd vanuit de business (onder de kaders van de concerndirectie IV&D). De frequentie van verzoeken, de tijd die Directie IV heeft om aan de wensen van de business te voldoen en de mate waarin de wensen tussentijds veranderen, zijn van invloed op de kwaliteit en snelheid waarmee Directie IV levert.
- ▶ **De kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van processen als 'portfoliomanagement' en 'architectuur':** Vragen vanuit de business worden gekanaliseerd en geprioriteerd vanuit het portfolioproses. De kaders waarbinnen aan oplossingen wordt gewerkt, zijn voor een belangrijk deel gedictieerd vanuit de concern- en domeinarchitectuur. De effectiviteit van genoemde processen valt gedeeltelijk buiten de verantwoordelijkheid van Directie IV, maar is wel van invloed op de planning en kwaliteit van de voortbrenging.
- ▶ **Service levels van andere organisatieonderdelen, met name HR (SSO O&P)¹⁴:** talent is schaars, zeker in de IT-sector. Directie IV is de komende jaren afhankelijk van de instroom, het behoud en de ontwikkeling van een hooggekwalficeerde medewerkerspopulatie. De HR-functie en met name ondersteuning van SSO O&P spelen hierin een sleutelrol.

De lat ligt onverminderd hoog

Directie IV heeft een stevige uitvoerings- en veranderagenda en een grote hoeveelheid stakeholders. Er wordt een hoog prestatieniveau vereist: zo moet bijvoorbeeld 100% rechtmatigheid worden nagestreefd en moeten doorgaans verschillende systemen gelijktijdig operationeel zijn.

2.2 Verandering voor Directie IV is een constante

Een organisatie met de maatschappelijke betekenis van de Belastingdienst is altijd in beweging om in te spelen op veranderingen in haar omgeving. Dit geldt óók voor Directie IV. Ook nu doen veranderingen in de besturing en processen van de Belastingdienst¹⁵ een beroep op de verandervaardigheid en het aanpassingsvermogen van Directie IV.

¹⁴ Shared Service Operations Organisatie & Personeel

¹⁵ Bijvoorbeeld voortvloeiend uit de implementatie van de Topstructuur

Er is in de afgelopen jaren flink gestuurd om de samenwerking tussen Directie IV en verschillende organisatie-onderdelen te versterken, bijvoorbeeld via de implementatie van ketensturing. Sinds 2019 is Directie IV ingericht conform het organisatiemodel van de Topstructuur en wordt gesproken over 'één IV'. Hoewel er duidelijke progressie is geboekt in deze transformatie, bevindt deze zich nog in de optimalisatiefase. Daarbij geldt dat iedere verandering tijd nodig heeft om oude patronen te doen verdwijnen en als organisatie te groeien naar een hoger prestatieniveau.

2.3 IT is nooit 'af'

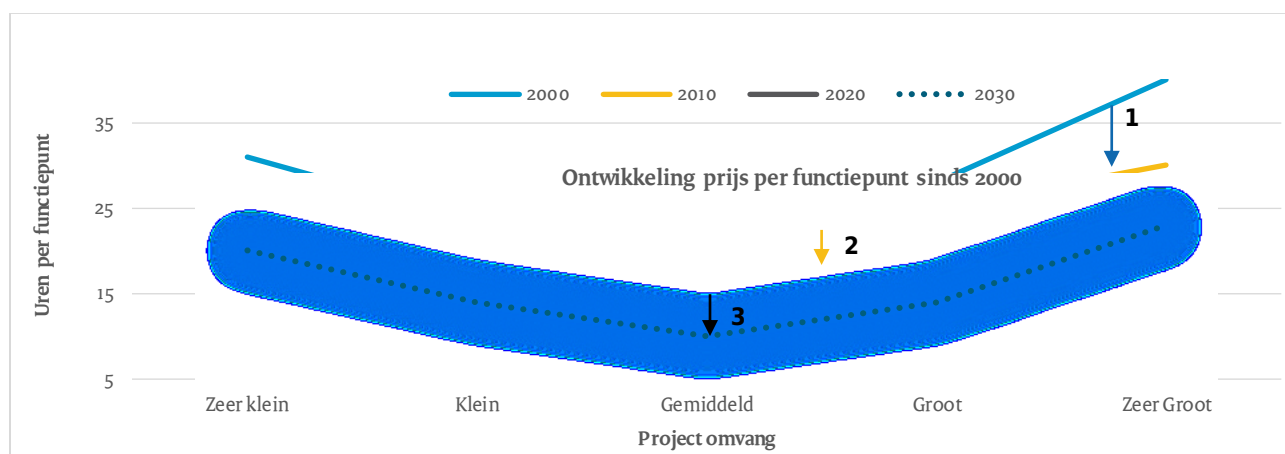
De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in nieuwe informatievoorziening. Toch is het IT-landschap zeer complex en is nog veel progressie te boeken in het reduceren van de technische schuld.

Ondertussen blijft IT technologie constant in beweging. Steker nog, technologie ontwikkelt zich sneller dan ooit. De Belastingdienst maakt op allerlei manieren gebruik van nieuwe technologische mogelijkheden, getuige bijvoorbeeld de toename in het gebruik van Bouwblokken, Normalized Systems en Data Analytics. Dergelijke innovaties betekenen een verschuiving van de werklast voor de Belastingdienst en, wellicht belangrijker, deze innovaties zorgen er mede voor dat de verwachte vereenvoudiging van het naleven van belastingregels behaald kan worden.

Informatievoorziening is dan ook nooit af en daarom heeft Directie IV de afgelopen jaren gewerkt aan een breed scala van verbeteringen van de IV-voorzieningen. Het kunnen inspelen op nieuwe digitale technologieën (zoals 'robotisering', 'Big Data', 'Low Code' en kunstmatige intelligentie) en uitdagingen (zoals informatiebeveiliging en compliance) vraagt om een naar buiten gerichte blik. Een IV-organisatie moet lerend vermogen bezitten om continu naar een volgend niveau te groeien. Goed presterende IV-organisaties zijn zich er van bewust dat ze in een permanente staat van verandering verkeren en zijn daar op ingericht.

Continue adoptie van nieuwe werkmethoden en technologie is noodzakelijk om marktconform te blijven. De figuur hieronder illustreert dat veranderingen in technologie (afbouw verouderde/legacy talen en systemen) en werkmethoden (van waterval naar agile/DevOps) leiden tot een hogere productiviteit (weergegeven in uren per functiepunt¹⁶). De transitie van waterval naar agile werken is vanaf 2016 ook bij de Belastingdienst ingezet.

Intussen staan we aan de vooravond van de derde golf, waarin het ontwikkelproces met behulp van nieuwe technologieën verder wordt geautomatiseerd, zodat efficiëntie van het voortbrengingsproces (in uren/kosten per functiepunt) opnieuw structureel zal toenemen.



Figuur 2-1 Ontwikkeling prijs per functiepunt (globaal gemiddelde onafhankelijk van ontwikkeltaal en type bedrijf/sector). Drie drijfveren van productiviteitsverbetering: 1) Afbouw in verouderde minder efficiënte talen, 2) agile en DevOps werken in kleinere teams, 3) Robotisering en kunstmatige intelligentie. (Bron: QA Services)

De Belastingdienst staat voor de opgave om in deze golf mee te gaan. Snel afscheid nemen van verouderde omgevingen is complex: de omvang van de gebouwde functionaliteiten, gecombineerd met de efficiëntie en betrouwbaarheid waarmee deze omgevingen draaien, is simpelweg te groot om in één keer te vervangen. Onderzoeken laten zien dat de herbouw van alle systemen circa 900 mensjaar zou beslaan, los van activiteiten als specificeren, testen en migreren.

2.4 De krapte op de arbeidsmarkt neemt toe

¹⁶ Productiviteit in termen van uren per functiepunt heeft een optimum bij gemiddelde project omvang. Dit principe is over de jaren gelijk gebleven, wel wordt de teamgrootte kleiner (max 6 fte is huidige best practice).

Directie IV heeft per peildatum (1 mei 2019) een gemiddelde leeftijd van het personeelsbestand van 49,7 jaar die 25% hoger ligt dan het marktgemiddelde. Ook het gemiddeld aantal dienstjaren is aanzienlijk hoger (17,8 jaar) in vergelijking met het marktgemiddelde (9,3 jaar). Directie IV staat de komende jaren voor de uitdaging haar personeelsbestand van nieuwe impulsen te voorzien.

Een krappe arbeidsmarkt zorgt zeker in de IV-sector voor een 'war on talent.' De wereld digitaliseert in hoge mate en de vraag naar talent blijft onverminderd hoog. Het verouderde IT-landschap van de Belastingdienst zorgt voor een extra uitdaging: voor bepaalde systemen die binnen de Belastingdienst een belangrijke rol spelen (als COBOL en Cool:Gen) zijn er in Nederland nauwelijks nog gekwalificeerde programmeurs te vinden, waardoor deze intern moeten worden opgeleid.

De markt biedt bovendien steeds hogere beloningen voor hooggekwalificeerd IT-personeel. De afstand tussen gangbare beloningsniveaus en wat de Belastingdienst kan bieden neemt toe. Dit heeft als gevolg dat de relatieve aantrekkelijkheid van de Belastingdienst als werkgever afneemt. Een benchmark toont qua beloningen voor specialistische profielen een kloof van 10 - 25% tussen de Belastingdienst en de markt. Ook andere factoren zijn een flinke uitdaging voor Directie IV in het aantrekken van gekwalificeerd en talentvol personeel:

- ▶ Het carrièrepad voor jonge medewerkers is vergeleken met andere organisaties (bijvoorbeeld IT-dienstverleners) vlak.
- ▶ Het verouderende systeemlandschap ('legacy') maakt Directie IV een minder aantrekkelijke werkgever (jonge medewerkers willen niet in 'oude talen' werken).
- ▶ IV is qua industrie en bijbehorende arbeidsmarkt volledig internationaal geworden in al haar aspecten. Zeker de jonge talenten zien internationaal werken met een diverse werkomgeving als een vereiste.

Daartegenover kent het werken voor Directie IV een aantal voordelen: goede secundaire arbeidsvoorwaarden, een aantrekkelijke balans werk-privé, een grote organisatie met uitdagende projecten inclusief innovaties op een deel van het portfolio en maatschappelijk betekenisvol werk.

3 Volwassenheid en effectiviteit van het management en de organisatie

Introductie en onderzoeksvragen

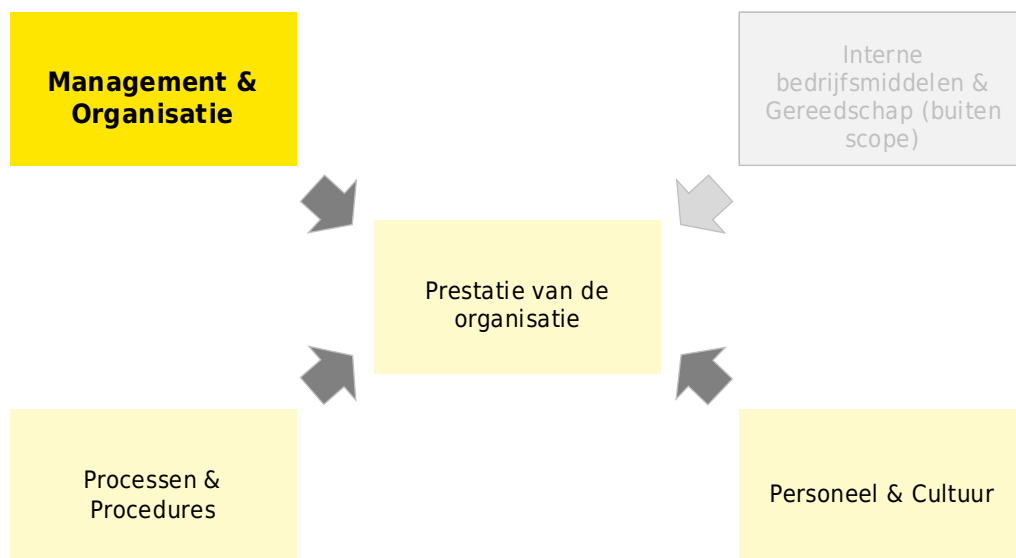
Het takenpakket van Directie IV is breed en als één van de grootste IV-organisaties van Nederland, voert zij vrijwel alle taken grotendeels intern uit. Tevens heeft Directie IV te maken met nieuwe technologieën, ontwikkelingen in voortbrengingsmethoden en een continue stroom van nieuwe wet- en regelgeving. Deze drie aspecten leggen de lat voor Directie IV continu hoger. Directie IV heeft daarnaast te maken met een grote diversiteit binnen ketens waarvoor zij werkt. Er zijn verschillen qua IT-landschap en verschillen in de focus op vernieuwing en het afbouwen van technische schuld. Ook worden binnen verschillende ketens uiteenlopende methodes van voortbrenging gebruikt. De verschillende ketens vragen daarom vanuit Directie IV om een verschillende aansturing.

Om de volwassenheid en effectiviteit van deze brede en complexe taakopdracht te kunnen beoordelen zijn meerdere invalshoeken nodig. Dit hoofdstuk kijkt naar de inrichting van Management & Organisatie in termen van Opzet en Bestaan (zie figuur hieronder). Dit is randvoorwaardelijk voor een volwassen en effectieve bijdrage van Directie IV aan het realiseren van de strategische doelen. Het maakt dat prestaties uiteindelijk geen toeval zijn, maar het resultaat van doelbewust en gecontroleerd handelen. Het gaat hierbij om plannen, implementeren, managen en beheersen (ofwel Plan, Do, Check en Act).

Volwassen en effectieve organisaties zijn dan ook in staat de aan hen gevraagde/opgelegde doelstellingen te realiseren conform de gekozen Opzet van Management & Organisatie, waarbij zij een hoge prestatie-volwassenheid laten zien:

- ▶ Sterk inzicht in de prestaties en een robuust strategisch plan voor de toekomst
- ▶ Realiseren van de doelstellingen van de organisatie, zowel op de korte termijn als de lange termijn
- ▶ Hoge mate van voorspelbaarheid en sterk proactief handelen in de volle breedte
- ▶ Streven naar constante en aantoonbare verbetering in prestaties over tijd

De beste organisaties gaan zelfs verder dan bovenstaande opsomming, zij realiseren geregeld meer dan de gedefinieerde doelstellingen. Ze bepalen de norm en leggen met nieuwe innovaties en initiatieven de lat steeds hoger.



Figuur 3-1 Klaverblad - Management & Organisatie

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen met betrekking tot het onderdeel Management & Organisatie van Directie IV behandeld:

1. Is Directie IV voldoende volwassen in termen van inrichting/opzet en de mate waarin zij opereert volgens deze opzet?
2. In hoeverre beschikt Directie IV over effectieve sturing en verantwoording op de ICT-doelstellingen?
3. Is Directie IV aantoonbaar in control?
4. In welke mate is de interactie tussen Directie IV en andere onderdelen van het primaire proces effectief en efficiënt?
5. Hoe kijkt u naar de wijze waarop Directie IV aansluit op de ketensturing?
6. Doe een onderbouwde uitspraak, geef risico's en mitigerende maatregelen ten aanzien van de huidige positionering van IT voor IV, MIV en de CTO.

3.1 Directie IV is deels voldoende volwassen in termen van inrichting/opzet en de mate waarin de organisatie werkt volgens de formeel vastgestelde opzet

3.1.1 Samenvatting onderzoeksvraag en uitkomst

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvraag: "is Directie IV voldoende volwassen in termen van inrichting/opzet en de mate waarin zij opereert volgens deze opzet?"

Beantwoording van deze vraag geeft inzicht in de mate waarin Directie IV in staat is om aan de doelstellingen van de Belastingdienst bij te dragen. De onderzoekers zijn hiervoor uitgegaan van:

1. De doelstellingen uit het Jaarcontract 2019 Directie IV
2. De doelstellingen die de aanleiding vormen van de Doorlichting: de continuïteit op lange termijn, verhogen van de wendbaarheid, meer inzicht in voortgang, meer voorspelbaarheid en een andere verhouding continuïteit versus vernieuwing¹⁷,
3. De doelstellingen die zijn beschreven in de concernarchitectuur en alle domeinarchitecturen.

De onderzoekers hebben de vraag beantwoord aan de hand van een analyse van het plannings- en executiekader van waaruit (het management van) Directie IV opereert en de doelstellingen voor Directie IV realiseert. De aspecten waarop het plannings- en executiekader is beoordeeld zijn afgebeeld in tabel hieronder.¹⁸

Onderdelen planningskader	Onderdelen executiekader
Keuze voor positionering en te leveren producten en diensten	Executiesystematiek (Plan, Do, Check, Act) op de strategische en uitvoeringsdoelstellingen
Strategisch plan (incl. toetsing aan externe factoren)	Externe toetsing systematiek (klant en markt)
Uitvoeringsplan (incl. hoe beschikbare middelen worden ingezet)	Verandersystematiek
Organisatie inrichtingsplan: governance, structuur, besturing, processen, procedures en beheersing	Verbetersystematiek

Tabel 3-1 Standaard elementen in een plannings- en toetsingskader

De onderzoekers concluderen dat Directie IV deels volwassen is in termen van Opzet en de mate waarin de organisatie bestaat volgens de formeel vastgestelde Opzet. Op basis van een analyse aan de hand van bovenstaand raamwerk constateren de onderzoekers het volgende:

- ▶ Het gehanteerde planningskader van Directie IV is in Opzet en Bestaan voldoende.
- ▶ Het gehanteerde executiekader van Directie IV is qua Opzet en Bestaan onvoldoende.
- ▶ De verander- en verbetersystematiek zijn onvoldoende passend bij de uitdagingen van Directie IV

¹⁷ RFP IV - Bijlage A Specificatie van de opdracht
¹⁸ EY raamwerk voor strategie executie

Naast deze drie constatering, hebben de onderzoekers geconstateerd dat Directie IV beschikt over inzicht op een aantal benodigde verbeteringen en meerdere verbeterinitiatieven heeft gedefinieerd en/of in gang gezet. Zo is Directie IV op belangrijke onderdelen bezig met nieuwe projecten omtrent het verbeteren van: strategie, processen en interne beheersing en bestaat binnen Directie IV een gedegen beeld over waar in efficiëntie verbeterd kan worden (o.b.v. interne benchmark 2016, 2017, 2018).

3.1.2 Het planningskader is in Opzet en Bestaan voldoende

De onderzoekers constateren dat Directie IV per peildatum op kernonderdelen van het planningskader voldoende is in Opzet en Bestaan. Directie IV heeft substantiële progressie geboekt op de implementatie van de Topstructuur. Dit geldt voor bijvoorbeeld de aansluiting van Directie IV op de ketens, het organiseren van 'één IV', het opzetten van een organisatie met vier managementlagen met een vaste span-of-control, het werken volgens de kaders van architectuur en portfolio, een procesinrichting rondom het verkrijgen van inzicht in het applicatielandschap en ten slotte kortcyclisch/agile werken. Samenvattend kan gesteld worden dat de organisatorische verbinding tussen IV-vraag en IV-aanbod in de basis grondig(er) is verankerd (zie tabel hieronder).

Planningskader	Opzet Directie IV
Keuze voor positionering en te leveren producten en diensten	▶ Domeinarchitectuur IT voor IV ▶ Uitgangspunten Governance Directie IV
Strategisch plan (incl. toetsing aan externe factoren)	▶ Jaarplan 2019 ▶ Domeinarchitectuur IT voor IV (versie sep. 2019) ▶ Meerjarenplan (MJP) 2018 - 2023 ▶ Meerjaren Personeelsplan (MPP) 2019 ▶ Budgetbrieven 2019
Uitvoeringsplan (incl. hoe beschikbare middelen worden ingezet)	▶ Jaarplan 2019 ▶ Opzet van afdelingsplannen IBS, STS, GBS, DCS, InB, BDO ▶ Tactisch Personeels Plan (TPP) per afdeling ▶ Kaders voor belangrijke werkmethode (bijvoorbeeld exploitatie handboeken) ▶ Operationeel: keuzes en besluiten van managementteams van Directie IV en onderdelen
Organisatie inrichtingsplan: governance, structuur, besturing, processen, procedures en beheersing	▶ Uitgangspunten Governance Directie IV ▶ Organisatiebesluit, onderdeelplannen en contourennota ▶ Planning & control cyclus inclusief de rapportages voor externe verantwoording ▶ Opzet integraal risicomanagement (incl. risicoregisters) ▶ Kaders vanuit IV&D: werken volgens architectuur en portfolio

Tabel 3-2 Geconstateerde Opzet Directie IV voor standaard elementen van een planningskader

De onderzoekers constateren dat op verschillende onderdelen het planningskader nog wel in ontwikkeling is en daarmee nog niet overal volledig. Deze bevindingen zijn geclusterd op de onderdelen 'strategie en governance' en 'integraliteit en synergie'.

Strategie en governance in ontwikkeling

De missie, visie en strategie dateren uit 2016.¹⁹ Directie IV heeft dit verder vormgegeven door een nieuwe governance-opzet (mei 2019), de domeinarchitectuur IT voor IV (versie juli 2019) en met een globale beschrijving in het Jaarcontract 2019.

De volgende onderdelen zijn nog onvoldoende volledig:

- ▶ Qua governance is in de domeinarchitectuur IT voor IV een eerste aanzet voor een 'organisatie-capability model' beschreven. Dit model mist nog een gedetailleerde uitwerking en een directe link met vereiste toekomstige competenties.

- ▶ De organisatiebesluiten en governance-uitgangspunten van Directie beschrijven voldoende de taken en rollen van afdelingen en de organisatie bestaat ook volgens deze Opzet. De bijbehorende beschrijving van rollen en verantwoordelijken per functie ontbreekt nog.
- ▶ De managementsturing (vier lagen) is geïmplementeerd binnen Directie IV en grotendeels is er een effectieve sturing tussen ‘het management’ en de operatie. Echter, de sturing is nog niet in de volle breedte aanwezig. Het gaat hier primair om het formuleren van een eenduidige en moderne managementverbinding tussen het kortcyclisch/agile werken (bottom-up, klantgericht, stapsgewijs, zelfsturend) in de operatie en de gewenste sturing van een agile organisatie vanuit de leidinggevendenden (anders dan de traditionele hiërarchische top-down structuur).²⁰
- ▶ De bestaande procesbeschrijvingen zijn gefragmenteerd en/of grotendeels gedateerd. Directie IV is per zomer 2019 gestart met een programma (programma ‘procesbeschrijvingen en informatievoorziening van de IV-processen op orde’) om deze omissie te adresseren.²¹
- ▶ De gehanteerde KPI’s om te rapporteren op de doelstellingen van Directie IV zijn op onderdelen nog niet voldoende SMART en onvoldoende gecascadeerd in de organisatie. Cascadering stopt nu namelijk bij de afdelingsplannen, met uitzondering van doelstellingen voor financiën, continuïteit, HR en reductie technische schuld. De strategische doelen wendbaarheid, efficiëntie, voorspelbaarheid zijn hierdoor op een te hoog abstractieniveau opgehangen en niet gekoppeld aan afdelings-, team en individuele doelen.
- ▶ De gehanteerde managementrapportages²² zijn opvallend weinig consistent over een periode van 1,5 jaar en wisselen daarbij sterk van inhoud en structuur.

Integraliteit en synergie zijn onvoldoende op orde

De integraliteit tussen de verschillende onderdelen (IBS, STS, GBS en DCS) is nog onvoldoende geborgd. De kerndocumenten voor de inrichting/opzet, zoals eerder genoemd in dit hoofdstuk, bouwen onvoldoende op elkaar voort (verwijzen onvoldoende naar elkaar), zodat de kracht van ‘eenheid’ onbenut blijft. Enkele voorbeelden zijn:

- ▶ De domeinarchitectuur IT voor IV²³ bevat een nieuwe governance beschrijving, maar verwijst niet naar het reeds vastgestelde totale Governance document voor Directie IV.
- ▶ Het programma voor het opzetten van procesbeschrijvingen “Procesbeschrijvingen en informatievoorziening van de IV-processen op orde” (start zomer 2019) verwijst niet direct naar het IT4IT capability-model uit de vastgestelde domeinarchitectuur IT voor IV.
- ▶ Het valt de onderzoekers op dat er in interviews nog weinig wordt gerefereerd naar formele kerndocumenten, het ‘verplichtend’ karakter van deze formele kerndocumenten vergt verdere communicatie/overtuigingskracht.

Tevens is er in de lijn weinig gerichte sturing op het creëren van synergie binnen Directie IV. Zo ontbreekt het aan een integrale capaciteitsplanning:

- ▶ Capaciteitsplanning en -optimalisatie (over alle denkbare tijdshorizons) zijn onderbelicht als activiteit/proces (en nu diffuus belegd).
- ▶ Er wordt onvoldoende vanuit integraliteit beoordeeld, maar meestal op subonderdelen (bijvoorbeeld het jaar en benchmarkonderzoek naar de voortbrenging en projectrapportages). Hierdoor is er te weinig focus op het leren van wat er fout is gegaan en op onderlinge samenwerking in het gezamenlijk bereiken van het totale eindresultaat. Niemand heeft hierdoor het totaaloverzicht.

Portefeuilles zijn als sturingsmiddel onvoldoende geschikt in de huidige situatie

Portefeuilles²⁴ worden binnen Directie IV gezien als extra ondersteuning op een aantal thema’s, naast de vaste drie sturingsprincipes: lijnsturing (hiërarchisch), ketensturing en sturing in de driehoek “kaderstelling – uitvoering – ondersteuning”. De leden van het MT IV treden op als portefeuillehouder wat betekent dat zij naast de aansturing van de eigen afdeling ook verantwoordelijk zijn voor de aansturing van één of meerdere portefeuilles.

²⁰ Deze nieuwe wijze van management van agile operaties is een uitdaging van veel IV-organisaties die een transitie uitvoeren van traditioneel waternival naar agile. Leidende IV-organisaties noemen 5 jaar als de periode van transitie

²¹ Plan van Aanpak Programma Procesbeschrijvingen en Informatievoorziening IV 1.0

²² DG Rapportage, Viermaandsrapportage, Tweemaandsrapportage, Budgetrapportage, Prestatiedialoog, “Rapportagebundel”, Grote projectenrapportage, Rapportage over MIV

²³ Hiermee wordt bedoeld de domeinarchitectuur van de keten IT voor IV. Titel is Domeinarchitectuur IV. Om verwarring te voorkomen dat deze domeinarchitectuur over de gehele scope van de Belastingdienst gaat wordt in dit rapport de naam domeinarchitectuur IT voor IV gebruikt.

²⁴ Niet te verwarren met portfoliomanagement

Het uitgangspunt van Directie IV voor portefeuilles is hierbij als volgt: *“Om als één IV te kunnen sturen en werken, zijn portefeuilles ingericht met als doel IV-brede zaken besluitbaar te maken voor het MT IV. Portefeuilles ondersteunen Directie IV in haar taak om als één IV te acteren, dragen bij aan interne samenwerking en eenduidigheid in uitvoering”*.²⁵

Binnen de portefeuilles wordt onder leiding van een portefeuillehouder op basis van werkgroepen aan de uitvoering van een aantal functionele onderwerpen gewerkt. Deze onderwerpen zijn:

- ▶ Doorontwikkeling IV
- ▶ Architectuur & Technologie
- ▶ HR
- ▶ Financiën
- ▶ Planning & Control
- ▶ Portfoliomanagement
- ▶ Security & Control
- ▶ Facility & Huisvesting
- ▶ Bedrijfsvoering
- ▶ Communicatie
- ▶ Inkoop

De onderzoekers delen de geformuleerde ambities van portefeuilles, maar zien in de werking verschillende obstakels:

- ▶ De MT-leden hebben niet genoeg tijd om organisatie-breed deze belangrijke onderwerpen (deels interne bedrijfsvoering) aan te sturen.
- ▶ Er is geen mandaat in de ‘Check & Act’ van de PDCA cyclus. Het verantwoordelijk MT-lid kan dat in de eigen afdeling nog wel inrichten, maar dit loopt bij andere afdelingen vaak spaak.
- ▶ Betrokken medewerkers voeren werkzaamheden voor de portefeuille uit naast hun reguliere functie. Dit komt de efficiëntie en effectiviteit niet ten goede omdat in een poging de werklast te beperken er veel medewerkers worden ingezet, wat weer resulteert in veel tijd aan coördinatie en overleg.
- ▶ Vanuit een best practices perspectief is sturing met portefeuilles in de ogen van de onderzoekers meer geschikt om een organisatie te faciliteren die al jaren intensief samenwerkt met multidimensionale matrixsturing.²⁶ Het is minder geschikt voor een organisatie als Directie IV die nog in transitie zit.²⁷

Om deze redenen achten de onderzoekers de portefeuilles onvoldoende geschikt als additionele stuur- en coördinatiemethode binnen Directie IV.

3.1.3 Het executiekader is qua Opzet en Bestaan onvoldoende

De onderzoekers constateren dat voor Directie IV per peildatum het ontwikkelde executiekader qua Opzet en Bestaan onvoldoende is. Er zijn elementen in Opzet en Bestaan aanwezig (zie tabel op de volgende pagina) maar deze zijn in de uitwerking onvoldoende volledig, nog in ontwikkeling en onvoldoende toegerust voor de veeleisende management-taak van Directie IV.

De onderzoekers baseren deze constatering op basis van analyse van de verslagen van MT-vergaderingen van Directie IV en de vier onderliggende afdelingen, voortgangsrapportages, globale voortgang van bestaande verbeterinitiatieven en voortgang op de strategische thema's in combinatie met informatie opgehaald uit de interviews. Het beeld wat hier uit naar voren komt is dat het leiderschap van Directie IV (managementteam en Basis-30) in de huidige context onvoldoende in staat is om vanuit een vaststaand kader keuzes te maken, te focussen op hoofdzaken en progressie te boeken op de belangrijkste terreinen.

²⁵ Bron: Uitgangspunten Governance Directie IV mei 2019

²⁶ Bij matrix sturing is sprake van meerdere leidinggevendende die vanuit een hiërarchisch of functioneel perspectief sturen.

²⁷ Huidige organisatievorm is officieel per 1 januari 2019. Er is in augustus 2019 reeds het besluit genomen om binnen MT IV financiële deskundigheid te versterken in een vrije/onafhankelijke adviesrol, dit is in september uitgewerkt in de vorm van aparte directeur voor Bedrijfsvoering

Executiekader Opzet Directie IV	
Executie systematiek: Do, Check, Act op de strategische en uitvoeringsdoelstellingen	▶ Planning & control rapportages ▶ MT- en afdelingsvergaderingen ▶ Integraal management uitgangspunt
Verandersystematiek	▶ Uitgangspunt: beheerst veranderen ▶ Een veranderstrategie beschreven in september 2016 (stap voor stap, kortcyclisch, participatieve strategie) ▶ Vier type veranderlijnen vanuit de domeinarchitectuur IT voor IV (maart 2019)
Verbetersystematiek	▶ Uitvoeren en acties n.a.v. interne en externe onderzoeken (eigenaar MT IV of Interne Beheersing) ▶ Verbeteringen in de voortbrenging op teamniveau (standaard in de agile manier van werken)

Tabel 3-3 Geconstateerde Opzet Directie IV voor de standaard elementen van een executiekader

Er is onvoldoende aantoonbare en gestructureerde executiesturing

Ten opzichte van het planningskader is er onvoldoende sprake van aantoonbare en structurele Do, Check en Act op de belangrijkste doelen van Directie IV. Dit is gebaseerd op de volgende observaties uit de deskresearch en interviews:

- ▶ De 'wat' en 'waarom' zijn beschreven, maar de 'hoe', 'wie' en 'wanneer' ontbreken grotendeels.
- ▶ Bij het formuleren van activiteiten wordt vaak aangegeven dat een proces, keten of competentie verantwoordelijk is en niet een afdeling, team of persoon. Het is derhalve onduidelijk wie de eigenaar en actiehouder is.
- ▶ Er wordt te weinig gebruik gemaakt van prognoses en scenario's op de belangrijkste KPI's van Directie IV.

Er wordt daarnaast door het MT IV en de MT's van de vier afdelingen onvoldoende (aantoonbaar en structureel) gestuurd op de executie en realisatie van de belangrijkste doelen. Dit is bepaald aan de hand van een analyse van de managementverslagen en verdere duiding uit de interviews:

- ▶ De onderzoekers constateren weinig besluiten voor (her-)prioritering, aanbrengen van focus, stopzetten van activiteiten, samenhang aanbrengen, correctief management of proactief ingrijpen.
- ▶ De strategische thema's komen te weinig aan bod in MT-vergaderingen en er ontbreekt grotendeels een opvolging van de belangrijkste thema's en/of doelstellingen (uitzonderingen zijn HR, doelstellingen uit het jaarcontract en continuïteit). De onderzoekers constateren dat de agenda-items geregeld veranderen en er onvoldoende wordt geacteerd vanuit een vaststaand kader. De agenda van het MT IV wordt in de regel bepaald door vragen vanuit de operaties van de organisatie of vanuit externe triggers.
- ▶ Op de MT-agenda's treffen de onderzoekers voor het management van de voortbrenging weinig vastgelegde besluiten aan op technisch inhoudelijke keuzes en prestaties in verhouding tot de middelen (capaciteits-optimalisatie).
- ▶ Besluitvorming heeft vaak de vorm: 'verder onderzoek', 'meer samenwerking' of 'bespreking op volgende vergadering' (in plaats van: 'dit is de probleem-eigenaar, die gaat dat realiseren, per die datum').

3.1.4 De verander- en verbetersystematiek zijn onvoldoende passend bij de uitdagingen van Directie IV

Directie IV heeft een brede, complexe en diverse taakopdracht waarbij het primaire doel voor Management & Organisatie bestaat uit het kiezen, implementeren, managen en beheersen van een inrichting die een juiste balans biedt tussen enerzijds het streven naar eenheid & consistentie en anderzijds het bieden van ruimte aan diversiteit & specialisatie. Dit vergt het hanteren van een effectieve verander- en verbetersystematiek gecombineerd met solide besturing en leiderschap bedreven in het realiseren van doelstellingen en veranderingen.

Directie IV hanteert het principe van beheerst veranderen, gedreven vanuit de Belastingdienst-brede strategie. Directie IV is hiermee in staat geweest om een aantal belangrijke dossiers, waar veel externe druk op zit, solide door te voeren. Een voorbeeld hiervan is de nieuwe organisatie-inrichting voor Directie IV met de bijbehorende organisatiebesluiten.

Het tempo van veranderingen is echter te laag doordat de organisatie lang in de planning- en onderzoeksfase blijft hangen. Het beheerst veranderen lijkt te vaak uit te monden in meer analyses voor beleid op lange termijn in plaats

van: “dit gaan we komende zes maanden realiseren”. Er is dan ook behoefte aan meer sturing en daadkracht van het leiderschap.

De onderzoekers constateren dat er binnen Directie IV vaak terug wordt gekeken in plaats van vooruit en primair naar de interne organisatie en weinig naar buiten. Er wordt gesproken in problemen in plaats van oplossingen, vaak wordt gewezen op externe oorzaken en er wordt veel tijd gestoken in formaliteiten en coördinatie. Als verbeterssystematiek wordt vaak gebruik gemaakt van het opzetten van projectteams met experts die een opdracht krijgen vanuit het management om een verbetering voor te stellen met daarbij veel oog voor draagvlak en coördinatie. Echter, de makers van het verbeteringsvoorstel zijn niet altijd de eigenaars van het probleem, wat de overdracht van plan naar uitvoering bemoeilijkt.

Daarnaast zien de onderzoekers de volgende uitdagingen bij de realisatie van verbeterprojecten:

- ▶ Directie IV zet vaak grote verbeterteams in om draagvlak te creëren en recht te doen aan de grootte en diversiteit van Directie IV. Hierdoor gaat veel tijd en energie zitten in coördinatie en overleg. Kleinere teams, met meer mandaat en de mogelijkheid om te experimenteren op kleine schaal kan een overweging zijn.
- ▶ Er zijn veel projecten, initiatieven, (externe) onderzoeken waarbij regelmatig een beroep wordt gedaan op dezelfde medewerkers (experts en/of sterkhouders) die daardoor geregeld een knelpunt zijn.
- ▶ Te veel projecten is ook een uitdaging voor de Basis-30, die daardoor in de begeleiding van projecten geen eigenaarschap kan nemen en zich beperkt tot het procesmatig begeleiden van teams.
- ▶ Het ontbreekt projectteams aan stuur- en procesdata die snel beschikbaar is en/of een representatief beeld geeft. Hierdoor moet per initiatief opnieuw naar informatie worden gezocht.
- ▶ Er wordt in analyses regelmatig geen ‘vierkantsvergelijking’, dat wil zeggen geen link met het totaal, gemaakt. Het gaat hier met name om kosten-, efficiëntie- en HR -analyses. Hierdoor verliest een analyse zeggingskracht op het geheel.

Opvallend voor Directie IV is de constatering dat er weinig wordt gewerkt met root cause analyses die de basis vormen voor een verbeterinitiatief.²⁸ Medewerkers van Directie IV lijken deze manier van denken/opereren niet gewend te zijn, men is er zich niet bewust van. Het gevolg van het ontbreken van een solide root cause analyse is onduidelijkheid over wat echt moet worden verbeterd, wie de probleemeigenaar is en wanneer de oplossing klaar moet zijn.

3.1.5 Op onderdelen heeft Directie IV voldoende inzicht in benodigde verbeteringen

Organisaties met een hoge prestatievolwassenheid hebben een sterk inzicht in het ‘waarom’ van de prestaties en een robuust strategisch plan voor de toekomst. Zelfkennis, gebaseerd op diepe inzichten en feiten welke breed gedragen zijn in de organisatie, is een belangrijke voorwaarde voor het succesvol realiseren van strategische doelstellingen.

De onderzoekers constateren dat Directie IV beschikt over inzicht op een aantal benodigde verbeteringen en dat daar ook verbeteracties op uitstaan, namelijk:

- ▶ Directie IV is op belangrijke onderdelen bezig met nieuwe projecten omtrent het verbeteren van strategie, processen en interne beheersing (incl. risicomanagement).
- ▶ Binnen Directie IV bestaat een gedegen beeld over waar het kernproces verbeterd kan worden (o.b.v. interne benchmark 2016, 2017, 2018).
- ▶ Het top-10 risicolog van Directie IV geeft een overzicht van een aantal belangrijke uitdagingen en verbeterpunten.
- ▶ Binnen Directie IV bestaat een beeld voor verbetering in de methodes van voortbrenging.
- ▶ Er is binnen de afdelingen STS en GBS een toekomstperspectief geschetst voor een nieuwe effectievere organisatievorm.

De onderzoekers willen in dit verband er op wijzen dat organisaties zelf ook de verantwoordelijkheid moeten nemen en krijgen, om met regelmaat een eigen interne doorlichting uit te voeren. Het kunnen leveren van een kwalitatief hoogstaande interne doorlichting van ‘de stand van zaken’ is in de markt één van de belangrijkste beoordelingscriteria voor managementteams.

²⁸ Uitzondering hierop zijn agile werkende voortbrengingsteams die met standaard agile tools (SaFe) werken aan continue verbetering van het product en de werkwijzen.

3.2 Directie IV beschikt over onvoldoende effectieve sturing en verantwoording op de ICT-doelstellingen

3.2.1 Samenvatting onderzoeksvraag en uitkomst

Sinds enkele jaren wordt gesignaleerd dat de informatievoorziening binnen de Belastingdienst verbetering behoeft. Het 'Jaarplan 2019 Belastingdienst' benoemt het inzicht dat verbetering noodzakelijk is en formuleert de ambitie om deze verbetering te realiseren. De onderzoekers van de Doorlichting hebben geconstateerd dat de eerste stappen naar verbetering ook gezet worden.

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvraag: "in hoeverre beschikt Directie IV over effectieve sturing en verantwoording op de ICT-doelstellingen?"

De onderzoekers concluderen dat Directie IV nog onvoldoende beschikt over een effectieve sturing en verantwoording op de ICT-doelstellingen. Op basis van een analyse van de doelstellingen waarop wordt gestuurd, alsmede de informatie op basis waarvan sturing en verantwoording plaatsvindt, constateren de onderzoekers drie zaken:

1. De doelstellingen van Directie IV zijn onvoldoende specifiek en meetbaar gemaakt, waardoor sturen wordt bemoeilijkt.
2. Er is onvoldoende gedegen management- en stuurinformatie beschikbaar en er is onvoldoende inzicht in de samenhang tussen kosten, prestaties, gerealiseerde uren en personeel (allocatie, kennis en ontwikkeling). De interne systemen leveren informatie die onjuist en/of onvolledige is, bijvoorbeeld doordat administraties (nog) niet op orde zijn en de samenhang tussen data nog niet (volledig) in kaart is gebracht. Zowel de kaderstellingen als de onderliggende systemen laten verschillende beelden zien die niet consistent zijn en daardoor elk een eigen waarheid vertegenwoordigen.
3. Er is beperkte beschikbaarheid van stuurinformatie in de lijn (dat wil zeggen bedrijfsprocessen, meetpunten, kritische prestatie-indicatoren) en hierop gebaseerde rapportage. Doordat processen nog niet voldoende zijn ingericht en onvolwassen zijn, vinden informatievoorziening en verantwoording in veel gevallen ad hoc plaats door informatie uit verschillende bronnen (soms handmatig) te combineren op grond van externe triggers (bijvoorbeeld eenmalige verzoeken vanuit audits en doorlichtingen).

Naast deze constatering zijn ook de kwaliteit en volwassenheid van het risicomanagement van invloed op de effectiviteit van de sturing en verantwoording op de ICT-doelstellingen. De onderzoekers hebben geconstateerd dat risicomanagement binnen Directie IV nog onvoldoende volwassen is. Deze constatering is uitgewerkt in hoofdstuk 3.3.

3.2.2 De doelstellingen van Directie IV zijn onvoldoende specifiek en meetbaar gemaakt waardoor sturen wordt bemoeilijkt

Doelstellingen dienen uitdagend te zijn, maar wel zo geformuleerd dat deze concreet gemaakt kunnen worden en dat een relatie gelegd kan worden met meetbare Kritische Prestatie-Indicatoren (KPI's). Het 'Jaarcontract Directie IV 2019' beschrijft drie hoofddoelstellingen voor Directie IV:²⁹

- ▶ "Een adaptieve en wendbare organisatie te zijn voor burgers en bedrijven met duurzaam inzetbare professionele medewerkers"
- ▶ "De continuïteit (nu en in de toekomst) te waarborgen"
- ▶ "Een voorspelbare en transparante organisatie te zijn"

Directie IV onderkent daarnaast de volgende drie doelen die zijn afgeleid uit het 'Jaarplan 2019 Belastingdienst' en die ten grondslag liggen aan de strategie van beheerst vernieuwen:

- ▶ "Een kwantitatief en kwalitatief voldoende personeelsbestand"
- ▶ "De ICT op orde"
- ▶ "Adequate sturing en beheersing"

Opmerkelijk is hier met name de vertaalslag van het doel om de 'ICT op orde te hebben' (wat de onderzoekers als een brede doelstelling interpreteren) naar 'het waarborgen van de continuïteit'. Deze 'versmalling' draagt mogelijk bij aan het feit dat men binnen Directie IV bijzonder veel aandacht besteedt aan continuïteit en dat beschikbaarheidscijfers en -rapportages op dit vlak dan ook beschikbaar zijn. De onderzoekers erkennen het belang van continuïteit, maar zien dit wel als een fundament dat een organisatie in de basis op orde dient te hebben. Alleen dan ontstaat een situatie waarin ook andere IT-processen (zoals user management en change management) kunnen worden beheerst.

De onderzoekers constateren dat de doelstellingen van Directie IV moeilijk meetbaar zijn en niet zijn vertaald in meetbare subdoelen. Het geheel voldoet zo niet aan de 'SMART' criteria.³⁰ Doordat doelstellingen niet SMART gemaakt zijn, is het moeilijk om meetpunten te identificeren en de management- en stuurinformatievoorziening hierop in te richten. Daardoor is het niet altijd duidelijk waar de Belastingdienst en Directie IV staan ten opzichte van de geformuleerde doelstellingen, noch wie actie dient te ondernemen in geval er indicaties zijn dat de doelwaarden van KPI's niet gehaald worden³¹.

De vertaling van de doelstellingen naar kritische prestatie-indicatoren (KPI's) is nog niet volledig. In de 'viermaandsrapportage' (VMR)³² wordt wel op dertien KPI's gerapporteerd. Deze KPI's geven een goed beeld, maar dekken niet alle strategische doelstellingen af. Vanuit het bestaande verbeterprogramma 'Procesbeschrijvingen en Informatievoorziening IV' zullen 'meetpunten' in kaart gebracht worden. Meetpunten lenen zich voor het genereren van KPI's. Per peildatum hebben de onderzoekers de benodigde KPI's en de relatie met de doelstellingen niet kunnen identificeren.

3.2.3 Er is onvoldoende gedegen management- en stuurinformatie

In termen van beschikbaarheid, actualiteit, juistheid en volledigheid is de management- en stuurinformatie die aanwezig is binnen Directie IV onvoldoende voor effectieve sturing en verantwoording. Ondanks de overvloed aan data binnen Directie IV is het door gebrek aan consistentie moeilijk om vanuit deze data een inzichtelijk integraal beeld te krijgen en ontbreekt eenduidige management- en stuurinformatie.³³ Er is bovendien geen eenduidig inzicht in de samenhang tussen kosten, prestaties, gerealiseerde uren en personeel (allocatie, kennis en ontwikkeling). Zowel de kaderstellingen als de onderliggende systemen laten verschillende beelden zien die niet consistent zijn en daardoor elk een eigen waarheid vertegenwoordigen.

Een belangrijke oorzaak voor het ontbreken van management- en stuurinformatie ligt in de onderliggende systemen en in de afwezigheid van heldere procesbeschrijvingen. Door vele recente wijzigingen in de organisatiestructuur maar óók door gebrek aan managementaandacht, zijn de beschikbare procesbeschrijvingen niet meer representatief.³⁴ Zonder accurate procesbeschrijvingen is er dus ook geen aantoonbare 'Opzet' als basis voor het bepalen van de informatie waarop gestuurd moet worden.

Vanuit de interviews is gebleken dat IV-onderdelen geen afgestemde budgetten toebedeeld krijgen. Hiermee blijft verantwoording vanuit die onderdelen dan ook achterwege en is er geen prikkel ingericht om binnen het budget te blijven en op zoek te gaan naar de meest efficiënte besteding van gelden en zullen budget-gerelateerde problemen met name een issue zijn voor het MT IV.

Voor effectieve sturing en verantwoording dient de management- en stuurinformatievoorziening op orde worden gebracht. Dit is als zodanig ook erkend door de Belastingdienst: in de managementreactie op het 'Rapport continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder' wordt door de Directeur-Generaal Belastingdienst aangegeven dat het "ontwikkelen van managementinformatie grote prioriteit heeft".

De onderzoekers constateren dat reeds initiatieven zijn opgestart, bijvoorbeeld het 'Programma procesbeschrijvingen en informatievoorziening op orde' en het Belastingdienst-brede programma MI/RM. Ook wordt over de huidige situatie ten aanzien van de management- en stuurinformatie en de plannen om deze te verbeteren, transparant naar buiten gerapporteerd middels het 'Jaarplan 2019 Belastingdienst'.³⁵ Of de voorgestelde plannen inhoudelijk voldoende zijn, is in het kader van dit onderzoek niet beoordeeld.

30 SMART staat voor 'Specifiek', 'Meetbaar', 'Acceptabel', 'Realistisch' en 'Tijdsgebonden'

31 Zie ook 'Management Informatie Belastingdienst'

32 IV-organisatie – 1e Viermaandsrapportage 2019 De dertien kpi's omvatten: Alle ICT-services beschikbaar conform SLA; Budget; Bezetting t.o.v. formatie; Werving; IV-aanbod voor portfolio; Voortgang IT voor IV-portfolio; Rechtmatigheid contracten; Licentiemanagement; Borgen minimale vereisten onderhoudsplannen in besloten portfolio; Ziekteverzuim; Meldingsfrequentie; Personeelsgesprekken; Investeren in leren en ontwikkelen.

33 'Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder'

34 Plan van Aanpak Programma Procesbeschrijvingen en Informatievoorziening IV

35 Jaarplan 2019 Belastingdienst

Wel zien de onderzoekers vijf verbeterpunten:

1. Het beschreven, geïmplementeerd en bekend zijn van fundamentele processen (zoals bijvoorbeeld IT-beheer³⁶, capaciteitsmanagement, risicomanagement, prestaties, tijdschrijven en financiële en personele administratie).
2. Eenduidigheid van definities die Belastingdienst-breed toegepast worden.
3. Een systeeminrichting die er in voorziet dat management- en stuurinformatie snel en efficiënt kan worden opgevraagd.
4. Een (waar nodig opgeschoond) datalandschap op basis van eenduidige, Belastingdienst-brede definities.
5. Regelmatige/continue en geautomatiseerde (niet-handmatige) verzameling/verwerking van data/stuurinformatie.

3.2.4 Er is onvoldoende informatievoorziening vanuit de natuurlijke lijn, informatievergaring verloopt daardoor te vaak ad hoc

De Belastingdienst en Directie IV hebben geregeld te maken met toetsingen door interne en externe partijen. Informatie voor het uitvoeren van dergelijke toetsingen is niet altijd voorhanden en dient per keer geproduceerd te worden. Er is beperkte informatievoorziening vanuit de natuurlijke lijn, waardoor informatievergaring te vaak ad hoc verloopt. Bij het verzamelen van de informatie en documentatie voor de Doorlichting hebben de onderzoekers deze constatering ook gedaan.

De gebrekkige informatievoorziening en de diverse onderzoeken en audits, in combinatie met de grote verscheidenheid aan programma's en projecten, leggen grote druk op de reguliere bedrijfsvoering. Er ontstaat hierdoor een vicieuze cirkel: het gebrek aan informatievoorziening vanuit de (primaire) bedrijfsprocessen leidt tot een gebrek aan vertrouwen, dat vervolgens leidt tot additionele onderzoeken die op hun beurt de druk op de informatievoorziening verder vergroten, et cetera.



Figuur 3-2 Vicieuze cirkel waarin informatievoorziening Directie zich bevindt

³⁶ Dit vereist dat een betrouwbare CMDB beschikbaar is

3.3 Directie IV is onvoldoende aantoonbaar in control

3.3.1 Samenvatting onderzoeksvraag en uitkomst

Een organisatie is 'in control' wanneer het totaal van risico's waaraan de organisatie staat blootgesteld (risicoprofiel dan wel risico-exposure), binnen haar risicobereidheid ('risk appetite') valt.³⁷ Met de risicobereidheid legt de organisatie vast welk risiconiveau zij bereid is te accepteren respectievelijk welk niveau niet acceptabel wordt geacht gegeven de organisatiedoelstellingen. Onacceptabele risico's dienen zoveel mogelijk via maatregelen ('controls') gemitigeerd te worden.

In control zijn en zeker *aantoonbaar* in control zijn, begint met een solide fundament. Dit fundament bestaat uit geïntegreerd risicomanagement, goed beschreven bedrijfs- en IT-processen die ingeregeld zijn binnen de organisatie en een degelijk 'control framework'. De effectiviteit van de controls binnen dit framework moet periodiek getoetst worden, waarbij ook de kwaliteit van het framework als geheel beoordeeld moet worden. Met andere woorden: dekt de bestaande set aan maatregelen de geïdentificeerde risico's nog voldoende af?

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvraag: "is Directie IV aantoonbaar in control?"

De onderzoekers concluderen dat Directie IV, ondanks een aantal verbeterinitiatieven dat in gang is of wordt gezet, per peildatum onvoldoende aantoonbaar in control is. Op basis van een analyse van de wijze waarop het risicomanagement binnen Directie IV vorm en inhoud krijgt, constateren de onderzoekers vier zaken:

1. Risicomanagement is nog onvoldoende volwassen en risico's zijn nog niet vertaald naar risico-mitigerende maatregelen.
2. Het 'In Control Statement' (ICS) van Directie IV dekt de risico's deels voldoende af.
3. De bestaande controls zijn niet gestandaardiseerd en de onderlinge samenhang is door het ontbreken van een uniform control framework niet geborgd.
4. De kaderstelling is onvoldoende en definities zijn onvoldoende eenduidig.

Directie IV kan alleen in control zijn als ieder van de IV-onderdelen in control is.³⁸ Directie IV heeft daarbij inzage nodig in de status van de maatregelen en controls met betrekking tot de risico's die het verwezenlijken van de doelstellingen bedreigen. Ook moet Directie IV kunnen beschikken over de juiste management- en stuurinformatie om realisatie van haar doelstellingen te kunnen volgen. 'Aantoonbaar' houdt in deze dus ook verband met de tekortkomingen ten aanzien van de informatievoorziening die in het voorgaande zijn toegelicht.

Er lopen acties om de opvolging van bevindingen vanuit onderzoeken en audits te verbeteren. Ten aanzien van het fundament constateren de onderzoekers dat Directie IV in 2019 dan ook belangrijke stappen heeft gezet:

1. Met de introductie van de afdeling Interne Beheersing (InB) binnen Directie IV is een aanzet gemaakt met het verbeteren van het risicomanagement.
2. Vanuit het programma 'Procesbeschrijvingen en Informatievoorziening IV'³⁹ is een start gemaakt met het in kaart brengen en/of actualiseren van de beschrijvingen van IV-processen (voortbrenging en levering) die niet langer actueel waren⁴⁰.
3. In de domeinarchitectuur IT voor IV worden processen beschreven die noodzakelijk zijn voor Directie IV.⁴¹
4. De eerste stappen zijn gezet om, met ingang van 2020, Directie IV-breed (en niet alleen voor DCS zoals nu het geval is) een zogeheten 'In Control Statement' af te kunnen geven.
5. Er worden door de afdeling Interne Beheersing onderzoeken uitgevoerd naar de kwaliteit van processen en controls.

³⁷ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) - Rapport COSO 2004. Aanvullend aan COSO hanteert Directie IV ook COBIT5 als framework.

³⁸ In het MTIV verslag 20190401 is in verband met het In Control Statement voor het IV onderdeel DCS aangemerkt dat deze ten dele niet in control is.

³⁹ Plan van Aanpak Programma Procesbeschrijvingen en Informatievoorziening IV

⁴⁰ Het programma 'Procesbeschrijvingen en Informatievoorziening IV' zal zich echter richten op de keten Schenk en Erfbelasting en de laatste stap in het plan brengt ons in december 2019. Kritische kanttekeningen hierbij zijn de keuze voor de keten, welke gevoed lijkt te worden door een incident (vraag van staatssecretaris aan de Tweede Kamer) alsmede de doorlooptijd van het gehele programma waarbinnen alle ketens behandeld te dienen worden.

⁴¹ DA IV

3.3.2 Risicomanagement is nog onvoldoende volwassen en risico's zijn nog niet consistent vertaald in beheersmaatregelen

Conform de 'Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst versie 2017' (hierna: BIR 2017⁴²) is risicomanagement *"het inzichtelijk en systematisch inventariseren, beoordelen en - door het treffen van maatregelen - beheersbaar maken van risico's en kansen, die het bereiken van de doelstellingen van de organisatie bedreigen dan wel bevorderen, op een zodanige wijze dat verantwoording kan worden afgelegd over de gemaakte keuzes"*.⁴³ Adequaat risicomanagement betekent 'vanuit de belangrijkste strategische doelstellingen van een organisatie risico's in kaart brengen' en daarop 'mitigerend acteren'.

In control start met het identificeren en registreren van alle risico's die het behalen van de gestelde doelen in de weg kunnen staan. Na het in kaart brengen van de risico's dienen deze te worden gewogen. Risico's die niet geaccepteerd worden, dienen te worden gemitigeerd door maatregelen, conform onder andere de BIR2017 die stelt dat lijnmanagement verantwoordelijk is voor het treffen van de beheersmaatregelen op basis van het risicomanagement.⁴⁴ Deze beheersmaatregelen worden vervolgens geformaliseerd in controls.

Tot voor kort was er binnen de Belastingdienst en daarmee ook binnen Directie IV, sprake van een versnipperde (decentrale) risicomanagementaanpak.⁴⁵ Belastingdienst-breed is begin 2019 het programma MI/RM gestart dat gericht is op het beter inzichtelijk krijgen van managementinformatie en op het versterken van risicomanagement.⁴⁶

Eind 2018 zijn binnen Directie IV de eerste stappen gezet richting *integraal* risicomanagement. Deze proactieve aanzet heeft ertoe geleid dat risicomanagement op de agenda is komen te staan en dat risico-denken versterkt is binnen Directie IV. Gecoördineerd vanuit de afdeling Interne Beheersing (InB) is elk van de IV-onderdelen in 2019 gestart met het identificeren van de risico's en registratie hiervan in de risicoregisters. Per peildatum beschikten DCS, GBS en IBS over een risicoregister. Het plan is dat tweemaal per jaar voor ieder onderdeel binnen Directie IV een inventarisatie moet plaatsvinden met behulp van de CRSA methode. Daarnaast wordt binnen InB een template ontwikkeld waarmee binnen heel Directie IV, in plaats van per team of afdeling, de risico's kunnen worden geïnventariseerd. Uiteindelijk dient het risicomanagement vanuit Directie IV te worden gekoppeld aan dat van de business/ketens, opdat gesproken werkelijk kan worden van 'integraal risicomanagement'.

Ondanks de eerste stappen die Directie IV richting integraal risicomanagement heeft gezet, constateren de onderzoekers dat de ondernomen acties nog naar binnen gericht zijn. Zo zijn bijvoorbeeld de risico's die opgesomd werden in het rapport 'Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder'⁴⁷ niet, deels of met een afwijkende classificatie in de risicoregisters opgenomen. Dat is inconsistent en tevens zorgwekkend, omdat de van buitenaf geïdentificeerde risico's door Directie IV niet geadresseerd en erkend worden, terwijl ze mogelijk het behalen van de doelstellingen wél in de weg kunnen staan. Door van buitenaf benoemde risico's niet of niet voldoende te erkennen, blijven maatregelen om ze te monitoren en beheersen achterwege. Onderstaand enkele voorbeelden van risico's uit het rapport 'Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder':⁴⁸

- ▶ "Risicomanagement, het onderkennen en monitoren van breed gedragen geaggregeerde risico's en beheersmaatregelen gericht op het mitigeren van de risico's".
- ▶ "Management- en stuurinformatie, het toespitsen van [deze informatie] op specifieke wensen van de 'klant' of het doel; door de enorme hoeveelheid aan beschikbare bestuurlijke informatie ziet men spreekwoordelijk 'door de bomen het bos niet meer'".
- ▶ "Bestuurlijke informatievoorziening, het (door-)ontwikkelen van sturingsinformatie, zoals de toerekening van uitgaven aan financieringsbronnen, het toerekenen van wijzigingen in belastingopbrengsten aan oorzaken en het onderbouwen van knelpunten in personele capaciteit".

Rapportage over risico's is voorzien via de maandelijkse Budgetrapportage, Tweemaandsrapportage en Viermaandsrapportage. De Viermaandsrapportage bevat een bijlage met een risico-overzicht en ook in de maandelijkse Budgetrapportage worden risico's benoemd.

3.3.3 Het In Control Statement van Directie IV dekt de risico's deels voldoende af

⁴² Begin 2019 vervangen door de Baseline Informatie Beveiliging Overheid (BIO) met dezelfde strekking

⁴³ BIR2017, De Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) is van toepassing op de Belastingdienst en daarmee ook de IV-organisatie. Deze baseline is gebaseerd op ISO27001 en ISO27002 standaarden en beschrijft onder andere de eisen voor de procesinrichting. Primair dient de BIR het doel dat informatiesystemen waarin informatie wordt uitgewisseld binnen en tussen bedrijfsonderdelen zijn voorzien van het juiste beveiligingsniveau (CIA; confidentiality, integrity en availability). Op dit moment voldoet de Belastingdienst niet aan de BIR. De 114 Controls (of beheersmaatregelen) die de ISO standaard voorschrijft en die door de BIR één op één zijn overgenomen, zijn door de Belastingdienst niet geïmplementeerd.

⁴⁴ BIR2017

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld het Jaarplan 2019 Belastingdienst

⁴⁶ Het Belastingdienst-brede programma voor risicomanagement (vanuit Control & Financiën) is begin 2019 opgestart. Het plan van aanpak van dit programma hanteert een doorlooptijd van vier jaar.

⁴⁷ 'Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder'

⁴⁸ 'Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder'

In een 'In Control Statement' (ICS) legt het bestuur van een organisatie verantwoording af over de kwaliteit van de interne beheersing, door een uitspraak te doen over de (beheers-)maatregelen die gericht zijn op het deels of volledig mitigeren van de (gevolgen van) risico's. In het ICS verklaart het MT IV dat de kwaliteit van de voortgebrachte producten voldoet aan de vooraf gestelde ambitie.

Het ICS beperkt zich tot het onderdeel DCS en tot de zogeheten 'IT General Controls' (ITGC). 'Application Controls', waaronder configuratie in de systemen en functiescheiding binnen de systemen (SoD), worden niet meegenomen. Directie IV weet op dit moment niet bij wie deze controls belegd zijn en wie de periodieke toetsing ervan uitvoert.⁴⁹ Belastingdienst-breed wordt gewerkt aan een bredere 'in control verklaring'. Hiervoor wordt vanuit C&F een roadmap opgesteld.

Het ICS is samengesteld vanuit de resultaten van self-assessments en eerder verrichte onderzoeken. Monitoring van controls door de tweede lijn⁵⁰ vindt binnen Directie IV niet plaats. Dit betekent dat controls die niet geraakt worden door de eerder benoemde onderzoeken, niet getoetst worden en hierover in het ICS geen uitspraak kan worden gedaan. In geval beoordeling plaats vindt op basis van zelftoetsing dient ervoor gewaakt te worden dat dit niet ten koste gaat van de objectiviteit.

Door de afdeling Interne Beheersing wordt een overzicht gemaakt van alle bevindingen uit eerdere audits. Doordat dit inzicht per peildatum nog niet volledig is, zijn mogelijke gebreken in de controls niet meegenomen in het bestaande ICS. Een andere kanttekening bij het ICS van Directie IV over 2019 is dat de Werking van controls niet is vastgesteld. De uitgevoerde onderzoeken komen immers niet verder dan het vaststellen van Opzet, hooguit Bestaan.

3.3.4 De bestaande controls zijn niet gestandaardiseerd en de onderlinge samenhang is niet geborgd door het ontbreken van een uniform control framework

Een intern control framework draagt bij aan het beoordelen en het verbeteren van de interne beheersing (systemen). Het zorgt bovendien voor standaardisatie van controls en de borging van de onderlinge samenhang. Op basis van de verkregen documentatie en de uitgevoerde interviews concluderen de onderzoekers dat control frameworks binnen Directie IV (nog) niet voorhanden zijn, mogelijk doordat Directie IV en de afdeling Interne Beheersing pas kort bestaan. Portfoliomanagement is het eerste terrein waarop een control framework wordt ontwikkeld, echter, dat moet in de planning & control cyclus nog verder worden ingeregeld. Door het ontbreken van een uniform control framework zijn de bestaande controls nog niet gestandaardiseerd, is de onderlinge samenhang niet geborgd en wordt de centrale monitoring van controls bemoeilijkt.

3.3.5 De kaderstelling is onvoldoende en definities zijn onvoldoende eenduidig

Volgens de Topstructuur komt kaderstelling vanuit de concerndirecties Informatievoorziening en Databeheersing (IV&D) en Control en Financiën (C&F). Er is daarmee een splitsing gemaakt tussen beleid, control en uitvoering.

Directie IV werkt binnen budgettaire-, personele-, technologische- en beleidskaders. Een belangrijk financieel kader wordt gevormd door de Budgetbrief; personele kaders bestaan in de vorm van het MPP en TPP; technologische kaders vanuit de concernarchitectuur en beleidskaders onder meer vanuit door de concerndirecties gedefinieerde processen en procedures.

Een organisatie die net een ingrijpende organisatorische wijziging heeft doorgemaakt en nog volwassen moet worden, heeft tijdig kaders nodig die eenduidig en stabiel zijn. De onderzoekers constateren dat Directie IV nog in afwachting is van aanvullende kaders, bijvoorbeeld ten aanzien van risicomanagement en (de eisen aan) het intern control framework. Het is positief dat Directie IV kaders die ontbreken zelf opstelt, zoals ten aanzien van de toepassing van COBIT5, het opzetten van een raamwerk voor risicomanagement en het In Control Statement.

Ook een gebrek aan eenduidige definities draagt niet bij aan het aantoonbaar in control zijn. Gedurende het onderzoek zijn afwijkende definities op een aantal terreinen aan de oppervlakte gekomen.⁵¹ Het naast elkaar bestaan van verschillende definities vermindert ook de kwaliteit van de management- en stuurinformatie. Zo bestaat er tot op heden onduidelijkheid over de definitie van het begrip 'Bestaan'.⁵² Op basis van interviews binnen Directie IV is vastgesteld dat hiervoor een nauwer begrip wordt gehanteerd dan wat volgens best practices gebruikelijk is. Dit heeft tot gevolg dat waar binnen Directie IV van Bestaan wordt gesproken, dit door externen wordt gepercipieerd als niet verder komend dan Opzet. Daardoor veronderstelt Directie IV dat 'Bestaan' is vastgesteld, terwijl men dit op basis van best practices niet kan concluderen.

⁴⁹ Bron: interviews

⁵⁰ De tweede lijn is de risk management en compliance organisatie binnen het 'three lines of defense' model, waarbij de eerste lijn gevormd wordt door de control uitvoerders en de derde lijn door de ADR.

⁵¹ 'Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder'

⁵² Bron: interviews

3.3.6 Er lopen acties om de opvolging van bevindingen en acties uit onderzoeken en audits te verbeteren

Een positieve ontwikkeling is dat Directie IV zichzelf regelmatig onderwerpt aan toetsing en daarbij wordt gesteund door de interne Directie IV afdeling Interne Beheersing. Deze toetsing heeft in 2019 geleid tot onder andere een foto van mogelijke aandachtspunten op het gebied van beheersing, een self-assessment op basis van COBIT5 en een appreciatie op het In Control Statement van IV-onderdeel DCS. Naar aanleiding van de toetsing wil de afdeling DCS eveneens proactief de (ITIL) processen laten auditen om zo een beeld te krijgen van de interne beheersing.⁵³

Daarnaast wordt middels de pijler 'omgevingsmanagement' binnen de afdeling Interne Beheersing ook getracht de grote hoeveelheid audits en onderzoeken te stroomlijnen. Zo wordt informatie die aangeleverd moet worden voor deze onderzoeken nu beter opgeslagen en gedeeld. Ook is men bezig met het samenstellen van een centraal register waarin alle bevindingen uit de audits en onderzoeken worden vastgelegd. Opvallend vanuit het huidige dashboard van openstaande audit- en onderzoeksbevindingen is dat circa de helft van de bevindingen van vóór 2019 dateert en enkelen zelfs te herleiden zijn tot 2013. Of deze oudere bevindingen nog openstaan omdat deze niet gemonitord werden, hebben de onderzoekers niet kunnen vaststellen.

3.4 De interactie tussen Directie IV en andere onderdelen van het primaire proces is deels voldoende effectief en efficiënt

3.4.1 Samenvatting onderzoeksvraag en uitkomst

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvraag: “in welke mate is de interactie tussen Directie IV en andere onderdelen van het primaire proces effectief en efficiënt?”

In de beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt achtereenvolgens ingegaan op de interactie tussen Directie IV en conserndirectie Informatievoorziening en Databeheersing (IV&D), Control en Financiën (C&F) en de Shared Service Organisatie (SSO) Organisatie en Personeel (O&P). De onderzoekers hebben de interactie primair geanalyseerd vanuit het perspectief van Directie IV en verbetering van de interactie die door Directie IV zelf kan worden gerealiseerd. In hoofdstuk 3.5 wordt ingegaan op de wijze waarop Directie IV aansluit op de ketensturing wat de facto de aansluiting van Directie IV op het primaire proces bepaalt.

De onderzoekers concluderen dat de interactie tussen Directie IV en andere onderdelen van het primaire proces deels voldoende effectief en efficiënt is. Op basis van een analyse van Opzet, Bestaan en Werking van de interactie tussen Directie IV en IV&D, C&F en SSO O&P constateren de onderzoekers drie zaken:

1. De interactie tussen Directie IV en IV&D is voldoende efficiënt maar slechts deels voldoende effectief.
2. De interactie tussen Directie IV en C&F is onvoldoende efficiënt en effectief.
3. De interactie tussen Directie IV en SSO O&P is voldoende efficiënt, maar slechts deels voldoende effectief.

Sinds de introductie van de Topstructuur zijn diverse initiatieven in gang gezet om de aansluiting te verbeteren. De Belastingdienst zal er baat bij hebben als verbetering van de interactie wordt versneld.

3.4.2 De interactie tussen Directie IV en IV&D is voldoende efficiënt maar slechts deels voldoende effectief

De Opzet van de interactie tussen Directie IV en IV&D is voldoende helder, de interactie Bestaat ook voldoende volgens deze Opzet

Het in de Topstructuur gemaakte onderscheid tussen kaderstelling en uitvoering is voor IV doorgevoerd in een conserndirectie IV&D en een Directie IV gericht op voortbrenging en levering: “De Belastingdienst is een omvangrijke IV gedreven organisatie, waarbij het werken op basis van gemeenschappelijke architectuur, standaarden, technieken en methoden van groot belang is voor de bestuur- en beheersbaarheid. Hiervoor dienen onder andere kaders te worden gesteld en onderhouden [...]. De conserndirectie IV- en Databeheersing (IV&D) is hiervoor centraal verantwoordelijk voor de gehele Belastingdienst”.⁵⁴

Centraal in de interactie met (onder meer) Directie IV staat het zogenaamde ‘Driehoeksoverleg IV&D’⁵⁵. Deelnemers aan het overleg zijn (algemeen) directeuren van de andere concern directies, DF&A, IV en ketens (primaire proces).. Het doel van het overleg is het verzorgen van verbinding tussen betrokken spelers op het gebied van informatievoorziening en data, met name over nieuw beleid en over casuïstiek uit de uitvoeringspraktijk. Het overleg vindt maandelijks plaats en heeft een vaste agenda.⁵⁶

Op basis van de interviews en documentanalyse hebben de onderzoekers geconstateerd dat de interactie en rolverdeling ook conform de hierboven beschreven Opzet bestaat.

⁵⁴ Topstructuur Belastingdienst (versie 1.1), Ministerie van Financiën, 6 juni 2017

⁵⁵ Topstructuur Belastingdienst (versie 1.1), Ministerie van Financiën, 6 juni 2017

⁵⁶ Topstructuur Belastingdienst (versie 1.1), Ministerie van Financiën, 6 juni 2017 en memo ‘Werkwijze – stukkenstroom driehoeksoverleg IV&D’ (versie mei 2019).

De interactie tussen Directie IV en IV&D is voldoende efficiënt maar slechts deels voldoende effectief

De interactie tussen Directie IV en IV&D is gegeven de duidelijke overlegstructuur in Opzet efficiënt. In de praktijk blijkt er naast het driehoeksoverleg IV&D óók behoefte te bestaan aan aanvullende afstemming die daarom wordt ingeregeld via gemeenschappelijke MT-overleggen. Deze afstemmingen hebben geen formele status en geen vaste agenda. De besproken onderwerpen zijn vaak operationeel van aard.⁵⁷

De interactie tussen Directie IV en IV&D kan aan effectiviteit winnen als ook de *Werking* effectiever wordt ingeregeld. Medewerkers van Directie IV en IV&D weten elkaar steeds beter te vinden, onder meer doordat mensen vanuit Directie IV naar IV&D zijn overgegaan en vice versa. Per saldo constateren de onderzoekers dat de interactie tussen Directie IV en IV&D nog niet op alle punten effectief is.

- ▶ De onderzoekers hebben bijvoorbeeld vastgesteld dat Directie IV per peildatum de door IV&D bepaalde kaders van het architectuurproces niet geheel naleeft. Conform de opzet van het proces van architectuur dat volgt uit de door IV&D bepaalde kaders is aanwezigheid van een solutionarchitectuur namelijk een voorwaarde voor budgetvrijgave.⁵⁸ Uit een onderzoek door IV&D medio 2019 naar projecten in scope van de DT projecten rapportage⁵⁹ bleek dat Directie IV de architectuurkaders niet geheel volgt en dat solutionarchitecturen niet altijd zijn opgesteld. Er is een coulancregeling ingevoerd voor projecten die gestart zijn vóór 1 januari 2019 en zullen worden afgerond vóór 1 januari 2020 en voor projecten van GKT/BBK.⁶⁰ Alle andere projecten zullen met terugwerkende kracht alsnog een solutionarchitectuur moeten opstellen en laten toetsen conform de afgesproken architectuur governance.⁶¹
- ▶ Directie IV is verantwoordelijk voor naleving van de kaders vanuit IV&D. De onderzoekers veronderstellen dat Directie IV aan IV&D inzicht dient te bieden in de mate waarin het aan de gestelde kaders voldoet en/of hoe men eventueel stuurt op verbetering van de naleving. IV&D geeft aan niet altijd de toegang te hebben tot personen en informatie binnen Directie IV die nodig zijn om adequaat toezicht te houden op de naleving van de gestelde kaders.⁶² Hierdoor bestaat het risico dat de controle op de naleving van de door IV&D gestelde kaders ontbreekt, wat tot onnodige risico's kan leiden.

3.4-3 De interactie tussen Directie IV en C&F is onvoldoende efficiënt en effectief

De Opzet van de interactie tussen Directie IV en C&F is voldoende helder, de interactie Bestaat ook voldoende volgens deze Opzet

Het onderdeel C&F signaleert en adviseert Directie IV gevraagd en ongevraagd, voert regie op de Planning & Control (P&C)-cyclus, stelt eisen, toetst 'Control Frameworks' voor het beheer van de organisatie [...] en verzorgt hiërarchische aansturing van controllers, die zijn toegevoegd aan de MT's van de dienstonderdelen ('DO Controllers')⁶³.

Via portefeuilles beoogt het MT IV sinds eind 2017 sturing te geven aan IV-brede onderwerpen en wordt de samenhang en gezamenlijkheid in de manier van werken geborgd. Voor de portefeuilles planning & control respectievelijk financiën geldt het volgende:

- ▶ "De portefeuille planning & control kenmerkt zich door integraliteit, zowel in de P&C kalender als in de rapportages. P&C heeft betrekking op alle bedrijfsvoering aspecten. In de uitwerking van de portefeuille P&C worden de producten/rapportages gekoppeld aan de bestuurlijke verantwoordelijkheden. Vanuit de gedachte van aanspreekbaarheid is het van belang alle interne verantwoordingsrapportages in één portefeuille te beleggen".⁶⁴
- ▶ "Het doel van de portefeuille financiën is het inrichten, onderhouden en bewaken van een vanuit financieel en bedrijfsmatig perspectief effectieve en doelmatige informatievoorziening, ter ondersteuning en uitvoering van de bedrijfsprocessen van de IV-organisatie. De rollen 'DO controller', 'portefeuillehouder Financiën' en 'portefeuillehouder P&C' zijn ingevuld".⁶⁵

Het document 'Uitgangspunten Governance Directie IV' definieert de rol van C&F nader: *"Voor alle rapportages binnen de Belastingdienst stelt C&F een appreciatie op. De appreciatie moet het standpunt van C&F duidelijk maken en aandacht schenken op welke wijze een directie zich verder kan ontwikkelen."*⁶⁶

57 Bron: interviews

58 Notitie Architectuurgovernance in de Topstructuur d.d. 21 januari 2019 v1.01

59 IV&D heeft alleen de projecten in scope van de projectenrapportage geanalyseerd. De verwachting is daarom dat voor nog meer projecten een SA ontbreekt

60 Notitie Beleid verplichting solutionarchitectuur en coulancregeling 2019 d.d. 12 augustus 2019 v1.0

61 Zie Hoofdstuk 4 voor nadere toelichting op de betekenis van de solutionarchitecturen en het onderzoek waarnaar hier wordt gerefereerd

62 Bron: interviews

63 Topstructuur Belastingdienst

64 Uitgangspunten Governance Directie IV

65 Idem

66 Uitgangspunten Governance Directie IV

Het planning & control-proces bevat een expliciete, gedetailleerde P&C jaarkalender die onder meer de volgende zaken omvat:

- ▶ DG Rapportage (maandelijks): bespreken voortgang op de KPI's uit het jaarcontract IV.
- ▶ Viermaandsrapportage/VMR (viermaandelijks): bespreken realisatie van de doelstellingen uit het jaarcontract IV.
- ▶ Tweemaandsrapportage/TMR (tweemaandelijks): deze rapportage is ontstaan om de DG van de Belastingdienst inzicht te bieden in de realisatie en beheersing van de toegekende budgetten.
- ▶ Budgetrapportage (maandelijks): afleggen (financiële) verantwoording over de uitnutting van het toegekende IV-budget.
- ▶ Budgetbrief (viermaandelijks): (bij-)stellen financiële kaders voor de dienstonderdelen.

De interactie tussen Directie IV en C&F is onvoldoende efficiënt en effectief

De P&C kalender vormt een goede basis voor efficiënte en effectieve interactie tussen Directie IV en C&F. De efficiëntie en effectiviteit van de interactie lijden echter onder het gebrek aan effectieve sturing en verantwoording op de ICT-doelstellingen en het niet aantoonbaar in control zijn van Directie IV (zie hiervoor).

Het niet voldoende specifiek en meetbaar zijn van doelstellingen, het ontbreken van samenhangend inzicht in kosten, prestaties, gerealiseerde uren en personeel en het onvolwassen risicomanagement bieden C&F beperkte grond voor uitvoering van de controletaken en de dialoog met Directie IV.

Historisch gezien waren financiële KPI's niet de belangrijkste doelstellingen waarop de Belastingdienst en Directie IV gevraagd werden te sturen.⁶⁷ Een meerjarenplanning ontbreekt en het is ongebruikelijk om op basis van heldere voor- en nacalculaties van (deel-)projecten of werkpakketten zicht te krijgen op de oorzaken van overschrijdingen.

Een recent voorbeeld illustreert dat Directie IV in belangrijke gevallen bovendien te snel voorbij gaat aan financiële kaders, te laat de interactie zoekt met C&F en financiële problematiek dan wel rapporteert maar niet besluitvormend, dat wil zeggen niet voorzien van een handelingsperspectief/verbeterplan als basis voor corrigerende maatregelen. In het derde kwartaal 2019 kwam namelijk pas laat aan de oppervlakte dat door Directie IV externe inhuurverplichtingen waren aangegaan die fors hoger bleken te zijn dan de budgettaire kaders toelieten.

- ▶ “Dit bleek mogelijk doordat er in het portfolioproces geen koppeling wordt gemaakt tussen de portfolio-besluiten over de inzet van de IV-resources en de ermee gemoeide budgetten [...]; er onvoldoende [integraal] zicht is op de verplichtingen, [...] en er geen integrale sturing heeft plaatsgevonden door het MT IV op portfolio en jaarcontract met financieel kader”.⁶⁸

Het opstellen van de rapportages (bijvoorbeeld de viermaandsrapportage) kent een lange doorlooptijd, doordat de cijfers worden verrijkt met analyse en reflectie vanuit Directie IV. C&F loopt (via de DO controller) in het proces mee, maar heeft beperkte tijd voor de eigen appreciatie nadat de rapportage in de definitieve vorm is opgeleverd. Ook hierdoor wordt de basis voor effectieve interactie die bijdraagt aan financial control en business control beperkt.

Naar aanleiding van de situatie ‘overschrijding externe inhuur IV’ heeft de Belastingdienst een aantal verbeterinitiatieven voorzien dat de basis voor de interactie tussen Directie IV en C&F kan helpen verbeteren. Zo worden de financiële consequenties van portfoliobesluiten standaard meegenomen in het portfolioproces en zullen tussentijdse portfoliobesluiten kunnen leiden tot herallocatie van financiële middelen. Directie IV werkt aan een plan van aanpak voor de verbetering/verbinding tussen de operatie en financiën binnen Directie IV⁶⁹. Daarbij wordt meegenomen dat financiële deskundigheid in het MT IV moet worden geborgd (in een vrije/onafhankelijke adviesrol).⁷⁰

⁶⁷ Bron: interviews

⁶⁸ Conceptverslag (TMR) bespreking structurele beheersmaatregelen naar aanleiding van het tekort op externe inhuur IV, 12 augustus 2019

⁶⁹ Dit plan zou worden opgeleverd in september 2019 maar was begin oktober 2019 nog niet bij C&F bekend.

⁷⁰ Conceptverslag (TMR) bespreking structurele beheersmaatregelen naar aanleiding van het tekort op externe inhuur IV, 12 augustus 2019

Om de basis voor de interactie tussen Directie IV en C&F te verbeteren, is meer nodig dan de verbeteringen die voortvloeien uit de kwestie overschrijding inhuur alleen. Directie IV moet meer doen aan financiële planning, sturing en beheersing en C&F tijdig informeren of om hulp vragen als het buiten de financiële kaders dreigt te treden. De onderzoekers vinden bovendien de sturing via portefeuilles financiën en planning & control (en ook op andere terreinen, zie elders in dit rapport) ontoereikend en niet-geschikt als sturingsmiddel, bijvoorbeeld door gebrek aan tijd, mandaat, focus en expertise en de complexe coördinatie. De rol is moeilijk te combineren met een zware MT/lijnverantwoordelijkheid zoals nu wordt gedaan.⁷¹

3.4.4 De interactie tussen Directie IV en SSO O&P is voldoende efficiënt maar deels voldoende effectief

De Opzet van de interactie tussen Directie IV en SSO O&P is voldoende en de interactie bestaat deels voldoende volgens deze Opzet

De Opzet in de wisselwerking tussen Directie IV en SSO O&P is op hoofdlijnen beschreven in de Topstructuur, waarin is vastgelegd dat ieder onderdeel van de Belastingdienst via het SSO O&P advies dient in te winnen rondom personele vraagstukken.

In praktijk bevinden de samenwerking en interactie tussen Directie IV en SSO O&P zich in de opstartfase. Dat wil zeggen dat:

- ▶ De portefeuillehouder HR binnen MT IV is benoemd.
- ▶ De HR Board (een gremium van de portefeuille HR) de schakel vormt tussen Directie IV, SSO O&P en de verschillende onderdelen binnen Directie IV. De HR board is in 2018 opgericht en houdt zich bezig met strategisch en tactische HR-vraagstukken. Op operationeel niveau liggen de verantwoordelijkheden bij SSO O&P en bij de lijnmanagers in de onderdelen.
- ▶ Er een lange termijn personeelsplanning is opgesteld voor Directie IV, zowel strategisch (MPP) als tactisch (TPP).

Directie IV hanteert op het gebied van organisatie en personeel vooralsnog eigen werkmethoden en laat geregeld na bij SSO O&P advies in te winnen rondom personele vraagstukken. De opzet vanuit de Topstructuur wordt dus niet altijd gevolgd. Directie IV doet ad hoc en 'op afroep' een beroep op SSO O&P. Er wordt hierdoor nog te weinig gebruik gemaakt van de binnen SSO O&P beschikbare expertise.

De interactie tussen Directie IV en SSO O&P is slechts deels voldoende effectief

Er is nog geen sprake van een goed geolied samenwerkingsverband tussen Directie IV en SSO O&P. Directie IV geeft aan dat SSO O&P nog niet in alle behoeften kan voorzien en dat men daarom bepaalde zaken nog zelfstandig oppakt. Op termijn zullen deze taken wel worden overgebracht naar het SSO, conform de afgesproken kaders.⁷² Het plan van aanpak dat vanuit de portefeuille HR is opgesteld, geeft aan dat het SSO O&P nog niet voldoende kwaliteit kan garanderen in de ondersteuning van Directie IV.⁷³

De samenwerking op basis van agile werken is nog niet optimaal, met name vanwege onderbezetting van SSO O&P.⁷⁴ Daarbij dient men zowel aan de kant van Directie IV als van SSO O&P nog te leren hoe aan agile samenwerking vorm en inhoud kan worden gegeven. De management- en stuurinformatie op het gebied van HR wordt verschaft door SSO Financieel en Managementinformatie (F&MI) en is nog niet in alle opzichten optimaal voor Directie IV.⁷⁵

⁷¹ Dit werd onder meer signaleerd in de prestatiedialoog maart/april 2019

⁷² Bron: interviews

⁷³ Portefeuille HR O&P versie 1.0 d.d. 28-05-2018 ("Zolang het SSO O&P nog niet op orde is en de kwaliteit van dienstverlening richting IV nog niet gegarandeerd kan worden, kunnen tussentijdse multidisciplinaire samenwerkingsvormen bestaan".)

⁷⁴ Bron: interviews

⁷⁵ Bron: interviews

3.5 Directie IV sluit voldoende aan op de ketensturing, versnelling van lopende verbeteringen is wenselijk

3.5.1 Samenvatting onderzoeksvraag en uitkomst

Vanaf de kick-off van ketensturing in 2017⁷⁶ maakt de Belastingdienst werk van een meer integrale benadering van business-ontwikkelingen en de vertaling daarvan in oplossingen. Samenwerking staat in ketensturing centraal: vanuit het integrale perspectief van deelnemers aan een keten wordt gekeken naar het functioneren en verbeteren ervan.⁷⁷

Volgens de Topstructuur: *“Werkt Directie IV voor de gehele Belastingdienst en heeft [ze] als doel de Belastingdienst optimaal te ondersteunen. Daartoe werkt Directie IV en ‘de business’ samen op basis van functionele gelijkwaardigheid. In onderling overleg wordt de prioriteitstelling vastgesteld. Hierbij schuift de eindverantwoordelijkheid steeds meer richting business.”*⁷⁸

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvraag: “hoe kijkt u naar de wijze waarop Directie IV aansluit op de ketensturing?”

De onderzoekers concluderen dat Directie IV voldoende aansluit op de ketensturing maar dat optimalisaties en versnelling van lopende initiatieven ter verbetering wenselijk zijn. Op basis van een analyse van Opzet, Bestaan en Werking van (de aansluiting van Directie IV op ketensturing, constateren de onderzoekers twee zaken:

1. De Opzet van de aansluiting van Directie IV op ketensturing is voldoende helder, de aansluiting bestaat ook voldoende volgens deze Opzet. Zowel vanuit de business als vanuit Directie IV worden binnen én tussen ketens processen verder gestroomlijnd.
2. Optimalisatie en versnelling van lopende initiatieven ter verbetering van de aansluiting van Directie IV op ketensturing zijn op twee vlakken nodig. Ten eerste schiet de volwassenheid van de dialoog met de business nog tekort, met name ten aanzien van behoeften en specificaties van wat moet worden voortgebracht. Ten tweede vereist ‘samenwerking op basis van ‘functionele gelijkwaardigheid’ dat Directie IV de ketens meer inzicht biedt ten aanzien van planning, voortgang, inhoud en budget.

3.5.2 De Opzet van de aansluiting van Directie op ketensturing is voldoende helder, de aansluiting Bestaat ook voldoende volgens deze Opzet

Tussen de startconferentie van de ketens (september 2017) en de peildatum van dit onderzoek zijn ketens op wisselende snelheden ingericht en operationeel geraakt. In het algemeen geldt dat ketensturing binnen de Belastingdienst nog in ontwikkeling is en verschillende ketens verschillende ‘volwassenheidsniveaus’ kennen. Gegeven de complexiteit van het introduceren van ketensturing binnen de Belastingdienst is dit niet verwonderlijk.

Daarnaast is er een belangrijk onderscheid tussen ‘middelenketens’ (bijvoorbeeld Schenk- en Erfbelasting, Omzetbelasting en Loonheffing) en ‘generieke ketens’ (bijvoorbeeld ‘Gegevens’ en ‘Interactie’). Vanuit ketenperspectief kennen vooral de generieke ketens de nodige uitdagingen qua raakvlakmanagement, zij zitten doorgaans met zowel Directie IV aan tafel als gelijktijdig met één van de middelenketens.

De aansluiting van Directie IV op ketensturing is organisatorisch ingeregeld. Zowel vanuit de business als vanuit Directie IV worden binnen én tussen ketens processen verder gestroomlijnd. Zo bieden bijvoorbeeld de domeinarchitecturen, het portfolioproces en de zogenaamde ‘zonnewijzer’ (de expliciete toewijzing van IV-capaciteit per keten) een steeds stabielere basis voor de planning en uitvoering.

De rolverdeling tussen de business en Directie IV is gedefinieerd in de Topstructuur⁷⁹. Uitgangspunten voor het ketenproces en de wisselwerking tussen de business en Directie IV zijn op hoofdlijnen uitgewerkt⁸⁰, maar nog niet in detail. In een ketenmodel op basis van functionele gelijkwaardigheid, waarvan het succes staat of valt met goede samenwerking, moet het ‘dichtregelen’ en verdelen van taken en verantwoordelijkheden op microniveau ook geen doel op zich zijn. Voor de ketens waarvoor een ketenbestuur en/of ketentafel zijn geformeerd en ingeregeld, is duidelijk gedefinieerd wie daarin vanuit Directie IV zitting nemen.⁸¹ In ketenbesturen zijn MT-leden van Directie IV vertegenwoordigd, in ketentafels afdelingshoofden.

Om de aansluiting tussen middelenketens en Directie IV te borgen, is binnen Directie IV het onderdeel Integratie Business Services (IBS) ingericht. IBS is opgebouwd uit multidisciplinaire teams die herkenbare IV-producten voor

76 00.19 - Verslag-startconferentie-ketens-8-september-2017

77 Spelregels ketensturing Belastingdienst (Versie 7 september 2017)

78 Topstructuur Belastingdienst (versie 1.1), Ministerie van Financiën, 6 juni 2017

79 En ook benoemd in Uitgangspunten Governance Directie IV 1.0, MTIV 13-05-2019

80 Onder meer in de Contourennota IV-organisatie (Versie 1.0)

81 Zie bijvoorbeeld bestand ‘Deelname vanuit Directie IV aan ketenbestuur en ketentafels’ (versie mei 2019)

de business van de Belastingdienst ontwerpen, ontwikkelen, vernieuwen en beheren. IBS is verantwoordelijk voor de integratie van deelproducten tot een compleet werkende IV-oplossing. De teams werken samen met en sluiten aan bij de inrichting van de business (ketens) en bewegen mee met de ontwikkeling daarvan.⁸²

Het opdrachtgeverschap voor de voorzieningen die GBS levert, ligt bij GBS als eigenaar. Deze kanaliseert klantvragen vanuit de verschillende business onderdelen tot één generieke klantvraag richting GBS. Prioritering van het werk vindt aan de betreffende ketentafels in de business plaats.⁸³

Ten aanzien van Opzet en Bestaan, geldt de conclusie dat ketensturing vanuit het perspectief van Directie IV conform de Opzet is geoperationaliseerd.

3.5.3 Optimalisaties en versnelling van lopende initiatieven ter verbetering van de aansluiting van Directie IV op ketensturing zijn nodig

De onderzoekers benadrukken dat het succesvol realiseren van ketensturing en het verbeteren van de samenwerking tussen de Business en Directie IV een gedeelde verantwoordelijkheid is. In lijn met de onderzoeksopdracht behandelen de onderzoekers observaties ten aanzien van (mogelijke verbetering van) de Werking, echter primair vanuit Directie IV. Specifiek constateren de onderzoekers qua Werking van de aansluiting op de ketensturing door Directie IV en binnen haar reikwijdte twee aspecten die nog niet goed genoeg zijn ingeregeld en verder kunnen worden verbeterd, te weten:

1. De volwassenheid van de dialoog met de business schiet tekort, met name ten aanzien van behoeften en specificaties van wat moet worden voortgebracht.
2. Samenwerking op basis van 'functionele gelijkwaardigheid' vereist dat Directie IV de ketens meer inzicht biedt ten aanzien van planning, voortgang, inhoud en budget.

Binnen de ketens is IT-kennis te beperkt aanwezig.⁸⁴ Dit is één van de redenen dat de voortbrenging nog niet voldoende vraaggestuurd is. Het gebrek aan kennis van informatievoorziening aan de businesszijde van de Belastingdienst wordt gecompenseerd door inzet van advies en ondersteuning aan de business door Directie IV. Complexe technische vraagstukken en/of vraagstukken met een lang tijdpad, bijvoorbeeld op het gebied van capaciteit en Life Cycle Management, krijgen nog onvoldoende aandacht aan de businesszijde. De business kan namelijk niet goed beoordelen waar zij ja of nee tegen zegt.

In lijn met lopende verbeteringen die (ook) vanuit Directie IV worden uitgevoerd, concluderen de onderzoekers dat de interactie tussen Directie IV en de business aan efficiëntie en effectiviteit wint als de aansluiting van Directie IV op ketensturing (sneller) wordt verbeterd.

De volwassenheid van de dialoog met de business, met name ten aanzien van behoeften en specificaties van wat moet worden voortgebracht, schiet tekort

In de geest van de Topstructuur verschuift de eindverantwoordelijkheid voor de bepaling van prioriteiten (geleidelijk) naar de business.⁸⁵ Het is begrijpelijk dat Directie IV, en ook de Business, gewend moeten raken aan deze nieuwe realiteit.

Het verbeteren van de samenwerking tussen de business en Directie IV is een gedeelde verantwoordelijkheid. Het is van groot belang dat ook de medewerkers aan de businesszijde zich inspannen om 'de taal van IV' te leren en dat de Belastingdienst investeert in bijscholing op dit gebied.⁸⁶ Tegelijkertijd zal Directie IV minder compenserend gedrag moeten vertonen in de vorm van het inzetten van adviseurs, specialisten en ondersteuning om de Business te helpen door Business taken op zicht te nemen. Hierdoor ontstaat namelijk al snel een houding van 'een stap naar achteren' aan de businesszijde, met als gevolg dat men onvoldoende leert.

Er bestaat in sommige andere gevallen juist een risico dat Directie IV zich te snel terugtrekt in de rol van 'aannemer', dat wil zeggen al voordat de business voldoende kennis van IT heeft opgebouwd.⁸⁷ Dit kan leiden tot een 'u vraagt wij draaien' mentaliteit, waarin binnen Directie IV een te geringe (mede-)verantwoordelijkheid wordt genomen voor de volledige voortbrengingsketen, dat wil zeggen vanaf het helder gespecificeerd krijgen van de juiste specificaties tot en met de realisatie van oplossingen.

⁸² Contourennota IV-organisatie (Versie 1.0), 10 november 2017.

⁸³ Contourennota IV-organisatie (Versie 1.0), 10 november 2017

⁸⁴ Aangegeven in diverse interviews met ketenmanagement en Directie IV.

⁸⁵ Topstructuur Belastingdienst (versie 1.1), Ministerie van Financiën, 6 juni 2017

⁸⁶ Bron: interviews

⁸⁷ Bron: interviews

Andersom bestaat het risico dat de business (daardoor) Directie IV beschouwt als leverancier die slechts de gecontracteerde afspraken heeft uit te voeren, in plaats van als businesspartner die in de volle breedte meedenkt over oplossingen.⁸⁸

De eerdere herpositionering van de Informatie Management (IM) functie (van de business naar Directie IV) en de inrichting van IBS betekent dat Directie IV (nog steeds) een belangrijke rol heeft in het vertalen van de business vraag/behoeften naar te realiseren oplossingen (functionele en technische specificaties, EPIC's).

Het komt echter nog voor dat Directie IV de voortbrenging in gang zet op basis van onvoldoende robuuste/stabiele functionele specificaties vanuit de Business dan wel op basis van een onvoldoende helder gedefinieerd Minimal Viable Product (MVP).⁸⁹ Er is ook niet altijd voldoende IV-capaciteit voor het (helpen) beschrijven/beoordelen van features en specificaties.⁹⁰ In latere stadia bestaat dan het risico dat werk opnieuw moet worden uitgevoerd. Uit extern onderzoek bleek dat de IT-kosten aan de hoge kant zijn doordat veel functionele kennis nodig is "omdat de business de vraag niet goed articuleert".⁹¹ Er wordt ten opzichte van marktreferenties minder tijd besteed aan functioneel ontwerp en meer aan bouw en test, typerend voor organisaties waarin de discipline om goed te specificeren voor verbetering vatbaar is. Niet volledig heldere specificaties leiden tot lagere productiviteit.⁹²

Samenwerking op basis van 'functionele gelijkwaardigheid' vereist dat Directie IV de ketens meer inzicht biedt ten aanzien van planning, voortgang, inhoud en budget

Effectief en efficiënt samenwerken in de geest van de Topstructuur vergt intensieve afstemming en coördinatie in de ketens. Als een oplossing niet op tijd wordt gerealiseerd, wordt de keten daarop aangesproken. Onderling vertrouwen is een voorwaarde voor goede samenwerking en als basis voor dat vertrouwen is het van belang dat Directie IV voldoende inzicht deelt in alle aspecten van de 'Plan-Do-Check-Act' cyclus. Met andere woorden: het voorkomen van verrassingen door te zeggen wat men doet en te doen wat men zegt.

Sinds de startconferentie voor ketensturing in 2017 is de samenwerking verbeterd. Met de introductie en optimalisatie van het portfolioproses is de beschikbare capaciteit per domein/keten transparant geworden. Er is echter nog werk te doen en verrassingen komen nog altijd voor.

In het kader van dit onderzoek is onder meer een aantal ketenvoorzitters en ketenmanagers geïnterviewd. In het algemeen geven ketenvoorzitters aan vanuit het reguliere management maar ook vanuit bijvoorbeeld de DT projecten rapportage, zo nodig aangevuld met informele contacten, voldoende zicht te hebben op de voortbrenging.⁹³

Met name ketenmanagers, die verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse gang van zaken binnen de keten, geven aan onvoldoende zicht te hebben op de voortbrenging binnen Directie IV om ketensturing adequaat te kunnen invullen. Business Intelligence (BI) over de keten heen ontbreekt, terwijl hier grote behoefte aan is.⁹⁴ ketenmanagers geven aan behoefte te hebben aan inzicht in:

1. De planning/voortgang van de voortbrenging.
2. De aard van wat wordt voortgebracht en eventuele afwijkingen ten opzichte van eerder afgesproken specificaties.
3. De financiële kant van de voortbrenging, bijvoorbeeld de uitnutting van budgetten.

Directie IV biedt de ketens geen volledig inzicht in de planning/voortgang en prestaties van de voortbrenging

Directie IV geeft het wel aan als tussen- en eindproducten niet op tijd gereed zijn/worden opgeleverd, maar er zijn geen gedetailleerde, reguliere voortgangsrapportages. De voortgangsrapportages die er zijn (zoals het EPIC Progress Report voor status/voortgang lopende projecten/vernieuwingen) zijn wel vanuit standaard Bouwblokken opgebouwd, maar zijn niet gestandaardiseerd.⁹⁵ Rapportages zijn primair lijn-gedreven in plaats van keten-gedreven. De informatie vanuit Directie IV richting de keten wordt door een aantal ketens als gebrekkig ervaren.

Buiten de opzet van de Topstructuur roept een aantal ketens nieuwe gremia in het leven om meer zicht en grip te krijgen op de voortbrenging.

88 Bron: interviews

89 Bron: interviews

90 Bron: interviews

91 Bron: interviews

92 Belastingdienst, Directie Informatievoorziening: Portefeuille Portfolio / IT-Control Rapport Jaar- en Benchmarkanalyses 2018, Versie 1.0 d.d. 23 april 2019

93 Bron: interviews

94 Bron: interviews

95 Bron: interviews

Binnen de keten Loonheffing is bijvoorbeeld de zogenaamde 'Uitvoeringstafel' opgericht waarin business en Directie IV één keer per maand de realisatie bespreken. Binnen de keten Omzetbelasting komt bijvoorbeeld tweewekelijks de zogenaamde 'Realisatietafel' bijeen.

Directie IV biedt de ketens geen volledig inzicht in eventuele afwijkingen ten opzichte van eerder afgesproken specificaties

Ketens geven aan onzeker te zijn over de mate waarin Directie IV zich bij de voortbrenging houdt aan de oorspronkelijke uitgangspunten en afspraken. Hoewel de ketens verbetering zien, komen in een laat stadium van de voortbrenging nog verrassingen voor, wat het vertrouwen tussen business en Directie IV schaadt.

Ten eerste komt het voor dat tijdens de voortbrenging keuzes worden gemaakt die niet in lijn zijn met de domeinarchitectuur, terwijl de business daarover niet tijdig wordt geïnformeerd.⁹⁶ Ten tweede verdwijnen in het Program Increment (PI) proces soms features die in het portfolioproces wel waren opgenomen. Ten derde werkt Directie IV aan zaken voordat daar goede afstemming met de keten over heeft plaatsgevonden. Tot slot komt het voor dat, tegen de wens van de business, puntoplossingen in plaats van structurele oplossingen worden gerealiseerd.⁹⁷

Directie IV biedt de ketens geen volledig inzicht in de gemaakte (werkelijke) kosten versus gerealiseerde prestaties

Naast informatie over wat wordt voortgebracht en wanneer dit wordt opgeleverd, geeft de business aan baat te hebben bij inzicht in de gemaakte (werkelijke) kosten en gerealiseerde prestaties.

Zo hebben de ketens beperkt zicht op de verantwoording die Directie IV aflegt over de uitnutting van budgetten en de wijze waarop dit plaatsvindt. De keten heeft er geen zicht op waaraan de beschikbare uren worden besteed. Het zou de transparantie ten goede komen als ketenvoorzitters/Ketenmanagers een afschrift ontvangen van de dialoog hierover tussen Directie IV en C&F.⁹⁸ Ook wordt geen informatie gedeeld op basis waarvan voor- en nacalculaties van (deel-) projecten kunnen worden gedaan. Mede hierdoor is het zicht op de oorzaken van grote overschrijdingen beperkt.⁹⁹

⁹⁶ Bron: interviews

⁹⁷ Bron: interviews

⁹⁸ Bron: interviews

⁹⁹ Bron: interviews

3.6 De huidige positionering van IT voor IV, MIV en de CTO kent een beperkt aantal risico's die via specifieke acties kunnen worden gemitigeerd

3.6.1 Samenvatting onderzoeksvraag en uitkomst

Voor IT voor IV, MIV en de CTO is Directie IV zijn eigen opdrachtgever. Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvraag: "doe een onderbouwde uitspraak, geef risico's en mitigerende maatregelen ten aanzien van de huidige positionering van IT voor IV, MIV en de CTO."

De onderzoekers concluderen dat de huidige positionering van IT voor IV, MIV en CTO een beperkt aantal risico's kent dat via specifieke acties kan worden gemitigeerd. Op basis van een analyse van Opzet, Bestaan en Werking constateren de onderzoekers drie zaken:

1. De risico's van 'eigen opdrachtgeverschap' van IT voor IV zijn voldoende gemitigeerd maar er zijn andere risico's voor in de plaats gekomen.
2. De risico's van 'eigen opdrachtgeverschap' MIV zijn beperkt.
3. De risico's van de positionering van de CTO rol kunnen worden gemitigeerd door een andere invulling van deze rol.

3.6.2 De risico's van 'eigen opdrachtgeverschap' van IT voor IV zijn voldoende gemitigeerd, voor andere risico's zijn aanvullende maatregelen gewenst

*"De keten IT voor IV gaat over het ontwikkelen, onderhouden en exploiteren van IV-middelen die nodig zijn voor het ontwikkelen, onderhouden en exploiteren van oplossingen voor de (klant-)ketens".*¹⁰⁰ De scope van IT voor IV omvat ontwikkelstraten, Bouwblokken, hostingplatformen en IT-hulpmiddelen.¹⁰¹ Hiervoor is de domeinarchitectuur IT voor IV opgesteld."

De keten IT voor IV volgt het begrippenkader en de besturingsuitgangspunten die ook aan de basis liggen van andere ketens.¹⁰² Zoals ook bij de reguliere businessketens, is het ketenbestuur gedefinieerd als het besluitvormende overleg en coördinatiemiddel waarin alle ketenpartners op het hoogste strategische niveau vertegenwoordigd zijn. Het ketenbestuur bestaat uit:

- ▶ Algemeen directeur IV als ketenvoorzitter IT voor IV
- ▶ Directeuren IV (IBS, STS-GBS en DCS)
- ▶ Ketenmanager IT voor IV
- ▶ (Algemeen) directeuren Ketens proces,
- ▶ Directeur C&F en IV&D
- ▶ Manager portefeuille Architectuur & Technologie

Het ketenbestuur komt drie keer per jaar bijeen. Samenwerkingsafspraken worden vastgelegd in het ketenjaarplan.

De ketentafel is binnen de inrichting van de ketens het overleg op tactisch niveau. Hierin komen het lijnmanagement van de betrokken organisatieonderdelen en ketenmanagers samen die verantwoordelijk zijn voor de prioritering van de activiteiten gericht op het behalen van de ketendoelstellingen. Aan de ketentafel wordt deelgenomen door:

- ▶ Ketenmanager IT voor IV
- ▶ Ketenmanagers middel- en generieke ketens
- ▶ Afdelingshoofden IV (IBS, GBS, STS en DCS), C&F, IV&D
- ▶ Eerstelijns control keten IT voor IV
- ▶ Manager portefeuille Architectuur & Technologie

De ketentafel komt elke zes weken bijeen.¹⁰³ Aan de ketentafel wordt onder meer besluitvorming over de prioritering van het portfolio van de keten IT voor IV voorbereid. Zowel via het ketenbestuur als de ketentafel is de business nu aangesloten op de keten IT voor IV en daarmee ook beter verbonden met de run en change van Directie IV.

¹⁰⁰ ketentafel IT voor IV BD breed (16 mei 2019),

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² Memo Inrichting IT voor IV ketenmanagement (29 juni 2018)

¹⁰³ ketentafel IT voor IV BD breed (16 mei 2019)

De keten IT voor IV is in oktober 2018 gestart met een interne focus (te weten, Directie IV). In april 2019 is de keten omgevormd tot een reguliere keten conform de ketendefinities. De vier hoofddoelstellingen die voor de keten zijn vastgelegd in het jaarplan 2019 illustreren dit:¹⁰⁴

1. “Keteninrichting gereed en werkend (scope IT voor IV bepaald en geaccordeerd; processen en administraties bepaald en ingericht (Opzet, Bestaan en Werking); processen en werkwijze helder; besturing geregeld; verantwoording (rapportages) ingericht”.
2. “Ketenscope-issues afgehandeld en vastgesteld in ketenbestuur”.
3. “Portfolio eenduidig vastgelegd in portfolio administratie (onderscheid generiek/specifiek; onderscheid continuïteit/vernieuwing/innovatie; investeringen en resources (dagen) per IT-dienst/middel; administratie ingericht conform standaards en richtlijnen portfolio-administratie; portfolio (beter) te relateren aan de DA-IV)”.
4. “Diensten keten IT voor IV beschreven en vastgesteld (DA-IV)”.

Voor de sleutelrol van ketenmanager IT voor IV bestaat per peildatum een vacature. De rol wordt ad interim vervuld door de manager Architectuur & Technologie. De bestuurlijke positionering van de ketenmanager en het ketenbureau is bij Bureau Directeursondersteuning (BDO). De keten valt onder verantwoordelijkheid van de ketenvoorzitter (algemeen directeur IV).

Er is een goedgekeurde domeinarchitectuur voor de keten IT voor IV die bestaat naast de roadmap van de portefeuille Doorontwikkeling en het programmaboekje Modernisering IV. De kaderstellende domeinarchitectuur van Directie IV gaat verder dan alleen IT voor IV en benoemt de twee waardeketens (en daarmee ‘werkelijkheden’) van Directie IV:¹⁰⁵

1. “(De waardeketen voor het) ontwikkelen en onderhouden van applicaties (voor andere ketens)”.
2. “De tooling/instrumenten (IV-middelen) die daarvoor door Directie IV kunnen worden gebruikt (ontwikkelstraten, Bouwblokken, hostingplatforms, tooling en repository)”.

De onderzoekers constateren dat de domeinarchitectuur IT voor IV een breed inzicht bevat in wat er moet gebeuren, maar dat een heldere prioriteitstelling vooralsnog ontbreekt. De prioriteitsstelling zal moeten worden verduidelijkt om sturing op de realisatie mogelijk te maken.

De ophanging van de keten IT voor IV onder Directie IV kan het risico inhouden dat Directie IV in te grote isolatie keuzes maakt ten aanzien van de informatievoorziening van de Belastingdienst. De onderzoekers onderschrijven het beeld dat tot begin 2019 met name medewerkers met IT-kennis de onderwerpen binnen de reikwijdte van de keten IT voor IV overzagen waardoor dit risico mogelijk heeft bestaan. Inmiddels participeren nu ook de businessketens in het ketenbestuur en de ketentafel van Directie IV en zijn de risico’s van ‘eigen opdrachtgeverschap’ aldus beperkt.

Een goedgekeurde domeinarchitectuur (die in toekomstige iteraties nog wel verder moet worden ontwikkeld en gedetailleerd) en het feit dat de prioriteitsstelling IT voor IV nu op het hoogste niveau via het portfolioproces wordt vastgesteld, dragen ook bij aan beperking van het risico van ‘eigen opdrachtgeverschap’ omdat het portfolio dat nodig is om ICT te bouwen en te beheren, inclusief Life Cycle Management, onderdeel van het reguliere portfolioproces is geworden.

De dialoog tussen Directie IV en de business over het gebruik van de infrastructuur is hierdoor beter te voeren, bijvoorbeeld doordat architectuurkeuzes vooraf financieel en bespreekbaar (kunnen) worden gemaakt.¹⁰⁶ De kosten van IT voor IV worden weliswaar niet doorbelast, wel wordt inzichtelijk gemaakt wat de kosten zijn, om zo het kostenbewustzijn te verhogen (met behulp van Kubus de Jong) en inzage te geven welke kosten waardoor veroorzaakt worden (bijvoorbeeld in termen van ‘de integrale kosten van één aanslag’).¹⁰⁷

De keerzijde van het meebeslissen van de ketens over IT voor IV is dat het de governance meer complex maakt. Het aantal partijen dat zich over beleidskeuzes buigt, neemt immers toe. Soms blijft de afweging tussen het algemeen belang (van informatievoorziening) en het eigen (keten-)belang voor dilemma’s zorgen, bijvoorbeeld als het belang op korte termijn van individuele ketens niet overeenkomt met het belang op lange termijn van IT voor IV.¹⁰⁸

104 Keten ‘IT voor IV’ Jaarplan (Februari 2019)

105 Bron: interviews

106 Bron: interviews

107 Bron: interviews

108 Bron: interviews

Tegelijkertijd beschikken de businessketens in de regel niet over de zéér specifieke IV-kennis en ervaring om goede afwegingen en beleidskeuzes ten aanzien van IT voor IV te maken. De reikwijdte van beleidskeuzes ten aanzien van IT voor IV overstijgt zelfs nog de reikwijdte bij beleidskeuzes van ‘reguliere’ businessketens. Het risico dat onduidelijke of verkeerde keuzes worden gemaakt bij IT voor IV, is daardoor groter.

IT voor IV moet volledig in lijn met de concernarchitectuur worden ingericht. Een risico is dat ruimte ontstaat tussen de concernarchitectuur en de inrichting van IT voor IV. Enerzijds kan dit komen doordat verschillende belanghebbenden een rol spelen bij het bepalen ervan, anderzijds doordat de organisatie en dus ook de keten IT voor IV nog worden ingeregeld waardoor ook de domeinarchitectuur IT voor IV nog in ontwikkeling is.

Een laatste risico voor de keten IT voor IV is dat de Portfolioraad met name beslist over de allocatie van inzet (mensuren of functiepunten om te ontwikkelen) terwijl C&F verantwoordelijk is voor de voorbereiding van de besluitvorming over budget (geld om investeringen te doen, bijvoorbeeld in hardware, licenties of externe applicaties). Besluiten over inzet en investeringen hangen vaak samen, maar worden nog niet in goede samenhang genomen.¹⁰⁹ Dit risico vindt haar oorsprong niet zozeer in de positionering van de keten IT voor IV, maar eerder in de governance van vraagstukken rondom resource-allocatie binnen de Belastingdienst en Directie IV.

De onderzoekers stellen vast dat een aantal aanvullende maatregelen gewenst is om de risico’s die (nog) bestaan rondom IT voor IV te mitigeren. Bijvoorbeeld het verbeteren van kennis van Informatievoorziening in de business, het (voor de business) beter toegankelijk en ‘besluitbaar’ maken van belangrijke beleidsafwegingen en het versterken van de positionering van de CTO. In hoofdstuk 7 wordt hierop dieper ingegaan.

3.6.3 De risico’s van de huidige positionering van MIV zijn beperkt

In 2015 is het programma Rationalisatie gestart. In het verlengde hiervan is het project ‘Modernisering IV’ (MIV) begin 2017 in gang gezet. MIV wordt gefinancierd uit de Investeringsagenda en heeft een vastgesteld budget om modernisering binnen de domeinen te ondersteunen. MIV heeft voor de jaren 2019 t/m 2022 een bestedingsplan ter grootte van euro 105M.

Aan de verschillende domeinen is gevraagd wat de prioriteiten t/m 2022 zijn. Binnen MIV is op basis van deze lijst de prioriteitstelling t/m 2022 vastgesteld, wat heeft geleid tot een goedkeuring van het bestedingsplan in 2018. Per 1 januari 2019 is dit budget beschikbaar gemaakt en verdeeld als euro 30-30-30-15M voor de jaren 2019 t/m 2022.

Als domeinen besluiten MIV op enig moment geen prioriteit te geven, vloeit het budget terug naar het project. Het is belangrijk om dit budget wel te gebruiken voor het betreffende jaar, anders vervalt het. Het budget wordt dan indien mogelijk aan een ander werkpakket besteed dat bijdraagt aan de MIV doelstellingen.

MIV heeft een regiefunctie. De verantwoordelijkheid voor de voortschrijdende zes kwartalen (6Q) planning MIV ligt nu bij de keteneigenaren. MIV mag door de ketens niet meer ‘weggeprioriteerd’ worden, tenzij het naar de Portfolioraad wordt geëscaleerd. MIV zorgt voor funding van bepaalde initiatieven (beschikbaar maken, vrijgeven, gebruik monitoren) en kan die funding terughalen als het niet (conform afgesproken bestemming) wordt aangewend (voorbeeld: Loonheffing vanwege prioriteiten rond wetgeving).¹¹⁰ De coördinatie en administratie zijn geregeld door een projectmanager die rapporteert aan de algemeen directeur IV.

De onderzoekers achten de risico’s van de huidige positionering van MIV beperkt. MIV is integraal onderdeel van elke business keten (inclusief financiële middelen) en de verantwoordelijkheid voor de 6Q planning MIV is bij de keteneigenaren belegd waarbij de Portfolioraad wordt betrokken in geval van herprioritering van activiteiten. Hierdoor zijn er voldoende ‘checks & balances’ en ook zijn de rapportages over projecten en hun voortgang voldoende helder. Randvoorwaardelijk voor een effectieve werking is dat binnen de business voldoende ICT-kennis opgebouwd wordt om de juiste beleidskeuzes te maken. Alleen als voldoende kennis aanwezig is kan de business de juiste prioriteiten stellen en keuzes maken tussen modernisering (bijvoorbeeld om onderhoudslasten te verlagen) en procesvernieuwing.

¹⁰⁹ Bron: interviews

¹¹⁰ Bron: interviews

3.6.4 De risico's van de positionering van de CTO rol kunnen worden gemitigeerd door een andere invulling van deze rol

De Topstructuur schrijft voor dat *“binnen de organisatie van de Belastingdienst de algemeen directeur Informatievoorziening de rol van Chief Technology Officer (CTO) vervult, waarbij hij verantwoordelijk is voor het doen van voorstellen voor de inzet van (nieuwe) technologie”*.¹¹¹ De algemeen directeur IV heeft de ‘externe’ CTO rol gedelegeerd aan de directeur DCS en de ‘interne’ CTO rol aan de directeur STS-GBS (ondersteund door manager A&T.)

CIO-taken zijn, in lijn met de departementale CIO-inrichting, belegd bij Directie IV&D.¹¹² Er is op dit moment geen formele CIO-CTO lijn, met als gevolg dat informele lijnen worden gevolgd voor afstemming.¹¹³

De positionering van de CIO en CTO van de Belastingdienst kunnen niet los worden gezien van het Rijksbrede krachtenveld dat ook wordt gevolgd door de departementale CIO-inrichting van het Ministerie van Financiën. In deze opzet is de vraagzijde leidend, vertegenwoordigd door de CIO van het Rijk en de CIO's van de departementen.

De aanbodzijde, vertegenwoordigd door de CTO van het Rijk en de CTO Raad¹¹⁴, heeft een (gevraagd en ongevraagd) adviserende functie. Het staat de Belastingdienst vrij de CTO rol de in samenspraak tussen Directie IV&D en Directie IV in te vullen.¹¹⁵

Voor de positionering en invulling van CIO/CTO rollen bestaat nog geen algemeen geldende ‘best practice’. Voor een organisatie waarin technologie een sleutelrol speelt, vinden de onderzoekers de huidige statuur, invulling en betekenis van de CTO-rol binnen Directie IV echter betrekkelijk ‘dun’. Zo houdt het verdelen van de CTO-rol over twee personen (die ook zware lijnmanagementtaken hebben) het risico in dat de rol niet de aandacht krijgt die het verdient en aan belang inboet.

De onderzoekers zijn van mening dat het aanstellen van een ervaren full time CTO aanbeveling verdient en recht zou doen aan het belang van technologie voor de Belastingdienst. Deze aanbeveling is verder toegelicht en uitgewerkt in Hoofdstuk 7.

¹¹¹ Topstructuur Belastingdienst (versie 1.1), Ministerie van Financiën, 6 juni 2017

¹¹² Idem,

¹¹³ Bron: interviews

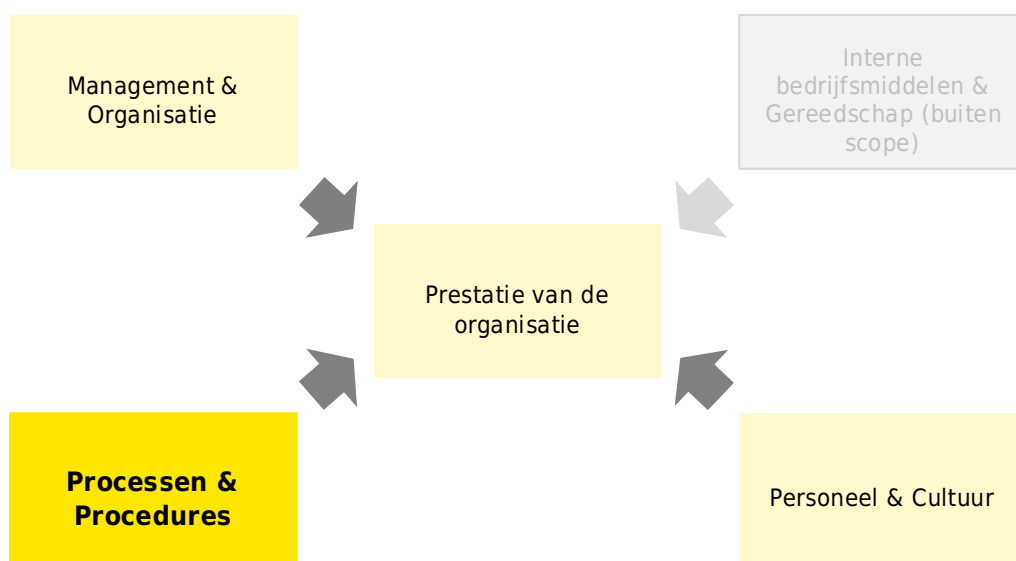
¹¹⁴ Een strategisch/tactisch aanbodoverleg waarin ook de CTO van de Belastingdienst zitting heeft

¹¹⁵ Notitie basisafspraken CIO stelsel, 14 juni 2018

4 Volwassenheid en effectiviteit van processen en procedures

Introductie en onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk staan de processen en procedures centraal die een directe link hebben met het primaire proces van Directie IV, zie figuur hieronder. Hoofdstuk 4.1 gaat in op de onderzoeksvraag: “doe een onderbouwde uitspraak over de processen architectuur, portfolio en LCM.” Hoofdstuk 4.2 gaat in op de onderzoeksvraag: “doe een onderbouwde uitspraak over het proces van management van de voortbrenging en de voortbrenging zelf”. De kern is een analyse op Opzet en Bestaan. Daarnaast zijn deelwaarnemingen gedaan op de Werking middels deskresearch, interviews en analyse van twaalf projecten.



Figuur 4-1 Klaverblad - Processen & Procedures

4.1 De processen portfolio, architectuur en LCM zijn deels voldoende in Opzet en Bestaan

4.1.1 Samenvatting onderzoeksvraag en uitkomst

Binnen de Belastingdienst wordt gestuurd aan de hand van architecturen. Als onderdeel van het portfolioproces wordt de vraag van de ketens geprioriteerd binnen de kaders van de beschikbare capaciteit van Directie IV. En binnen Life Cycle Management (LCM) wordt de gehele levenscyclus van applicaties en IV-infrastructuur bewaakt en geoptimaliseerd.

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvraag: “doe een onderbouwde uitspraak over de processen: architectuur, portfolio en LCM.”

In het onderzoek is geanalyseerd in welke mate de processen in Opzet en Bestaan zijn gedefinieerd:

- ▶ Is duidelijk wat het proces beoogt?
- ▶ In welk detailniveau zijn activiteiten van het proces beschreven?
- ▶ Is duidelijk wie wat doet en wanneer (rollen en verantwoordelijkheden)?
- ▶ Zijn interacties voldoende beschreven?
- ▶ Heeft Directie IV zich conform de Opzet ingericht?

De onderzoekers concluderen dat de processen deels voldoende zijn qua Opzet en Bestaan. Het proces van architectuur is in Opzet voldoende, maar in Bestaan deels voldoende. Het proces van portfolio is zowel in Opzet als Bestaan voldoende, in de Werking deels voldoende. Het proces van LCM is zowel in Opzet als Bestaan onvoldoende.

Tot de scope van dit onderzoek behoren enkel de procesonderdelen die binnen de verantwoordelijkheid van Directie IV vallen. De verantwoordelijkheid voor de procesonderdelen van architectuur, portfoliomanagement en LCM die bij respectievelijk de concerndirectie IV&D en de business/keten liggen vallen buiten de scope van dit onderzoek.

4.1.2 Het proces van architectuur is in Opzet voldoende aanwezig, maar in Bestaan slechts deels voldoende

Introductie en context

Architecturen geven richting aan IV binnen de Belastingdienst en schetsen kaders voor maakbare oplossingen binnen de verschillende ketens. Er zijn binnen de Belastingdienst verschillende type architecturen die worden gebruikt voor sturing, te weten:

- ▶ Concernarchitectuur
- ▶ Domeinarchitectuur
- ▶ Solutionarchitectuur

De concernarchitectuur en domeinarchitecturen geven inhoudelijk en procesmatig richting aan de ontwikkeling van het voortbrengingsproces. Het doel is om ervoor te zorgen dat het proces in lijn is én blijft met de strategische doestellingen van de Belastingdienst. De solutionarchitecturen geven richting aan de sturing van de realisatie binnen een keten of domein.

Er bestaat binnen de Belastingdienst een model van cascadering tussen de verschillende soorten architecturen: de concernarchitectuur schetst op concernniveau kaders waaraan de domeinarchitecturen moeten voldoen, die op hun beurt weer kaders schetsen op domeinniveau waar de solutionarchitecturen aan moeten voldoen.

De Opzet van het architectuurproces is binnen Directie IV voldoende aanwezig en conform de kaders van de concerndirectie IV&D. Het Bestaan van het proces van architectuur is binnen Directie IV deels voldoende. Belangrijkste reden hiervan is dat solutionarchitecturen, een belangrijk onderdeel van het proces van architectuur, nog niet altijd volledig worden opgesteld (in 2019 hebben tot ultimo augustus circa 25% van de projecten een geaccordeerde solutionarchitectuur).

Goede en vastgestelde domeinarchitecturen vormen voor de voortbrenging een startpunt voor het bepalen van de juiste ontwikkelrichting. Per peildatum blijkt uit andere onderzoeken en interne notities dat nog niet alle aspecten rondom domeinarchitecturen volledig zijn ingeregeld. Voor Directie IV is daarbij de beschrijving van raakvlakken/koppelingen tussen domeinen van belang, alsmede de relatie met de domeinarchitectuur IT voor IV. Er is wel sprake van stapsgewijze verbetering om het geheel naar een volgend niveau van volwassenheid te tillen voor wat betreft het werken onder architectuur. Dit wordt verder versterkt doordat concerndirectie IV&D is gestart met een externe toetsing op kwaliteit door een externe partij (aan de hand van het TOGAF-raamwerk).

Het proces van architectuur is in Opzet voldoende

De Opzet van het proces van architectuur binnen Directie IV is voldoende. Directie IV gaat voor de Opzet uit van het ontwerpplan van het proces van architectuur van de concerndirectie IV&D. De expliciete rol van Directie IV in het proces van architectuur kan uit dit ontwerpplan worden afgeleid. Hieronder vallen de volgende elementen:

- ▶ Directie IV heeft volledige verantwoordelijkheid voor het opstellen van de domeinarchitectuur voor de keten IT voor IV.
- ▶ Directie IV levert een belangrijke bijdrage aan de applicatie- en technologielaag van de domeinarchitectuur van de overige domeinen.
- ▶ Directie IV heeft volledige verantwoordelijkheid voor het opstellen van de solutionarchitectuur voor specifieke veranderingen.
- ▶ Directie IV heeft zitting in de Concernarchitectuurboard (CAB) om erop toe te zien dat de domein- en solutionarchitecturen de kaders van de concernarchitectuur volgen.
- ▶ Directie IV heeft zitting in de Domeinarchitectuurboard (DAB) om erop toe te zien dat de domein- en solutionarchitecturen de kaders van de concernarchitectuur volgen.

De onderzoekers concluderen dat Directie IV zich voldoende heeft ingericht conform de kaderstelling van het proces van architectuur zoals opgesteld door IV&D. Voor de bijdrage aan de domeinarchitecturen, het opstellen van de domeinarchitectuur IT voor IV en de zitting in de CAB en DAB is het Bestaan eveneens voldoende aangetoond:

- ▶ Bij het analyseren van de domeinarchitecturen¹¹⁶ kan worden geconcludeerd dat Directie IV een bijdrage heeft geleverd aan de domeinarchitecturen, zoals beoogd door de Opzet van het proces van architectuur. Voor alle domeinarchitecturen is een bijdrage geconstateerd vanuit Directie IV. Wel is vastgesteld dat nog niet binnen alle domeinen de applicatie- en technologielaag, alsmede de beoogde transitie op dit gebied in het betreffende domein voldoende gedetailleerd is uitgewerkt.
- ▶ De domeinarchitectuur van de keten IT voor IV is opgesteld, getoetst in de CAB en vastgesteld door het directieteam Belastingdienst. Voor de realisatie van de domeinarchitectuur van de keten IT voor IV is de portefeuille Architectuur & Technologie ingericht. Deze portefeuille coördineert de realisatie van de werkpakketten zoals gedefinieerd in de domeinarchitectuur.¹¹⁷
- ▶ De bemensing van de CAB is ingevuld door het hoofd Architectuur en de Lead Enterprise architect vanuit IV&D, de portefeuillehouder Architectuur vanuit Directie IV en de concern IT-Architect vanuit Directie IV, ondersteund door een secretaris. Middels analyse van de verslagen van de CAB¹¹⁸ en de ABB (de voorganger van de CAB) is gevalideerd dat Directie IV deze rollen conform Opzet invult.
- ▶ De bemensing van de DAB is ingevuld door enerzijds de ketenmanager en domeinarchitect van het betreffende domein en anderzijds een IT-architect, solutionarchitect en projectmanager vanuit Directie IV. Middels het aanbiedingsformulier van solutionarchitecturen¹¹⁹, die vanuit de DAB naar de CAB worden gestuurd, is gevalideerd dat Directie IV deze rollen conform Opzet invult.

Het proces van architectuur is in Bestaan deels voldoende

Binnen de Opzet van het proces van architectuur is het opstellen en laten accorderen van een solutionarchitectuur een voorwaarde voor budgetvrijgave.¹²⁰ De vereiste solutionarchitecturen worden echter nog niet in alle gevallen opgesteld. Vanaf januari 2019 zijn tot aan 22 augustus in totaal 21 solutionarchitecturen opgesteld en opgenomen in de administratie van de CAB.¹²¹ De concerndirectie IV&D heeft ter controle geanalyseerd in hoeverre projecten die opgenomen zijn in de DT 'projecten rapportage' beschikken over een solutionarchitectuur die is opgenomen in de administratie.¹²² Uit de analyse blijkt dat:

- ▶ 14 projecten beschikken over een solutionarchitectuur met akkoord van de CAB.
- ▶ 7 projecten een gedeeltelijk akkoord hebben van de CAB voor een solutionarchitectuur. Dit zijn meestal projecten die diverse wijzigingen omvatten, waarvan een deel wel en een deel niet is afgedekt door een solutionarchitectuur.
- ▶ 27 projecten nog geen geaccordeerde solutionarchitectuur hebben.
- ▶ 14 projecten, grotendeels van de ketens Generiek kantoor en toezicht (GKT) en Bezwaar, beroep en klachten (BBK), in het portfolio niet zijn afgebakend op een resultaat (het betreft veelal financiering van teams). Die portfolio-items kunnen niet eenduidig gekoppeld worden aan een solutionarchitectuur.

Alleen de projecten in scope van de DT projecten rapportage zijn meegenomen in bovenstaande analyse. De verwachting van de onderzoekers is daarom dat voor nog meer projecten een solutionarchitectuur ontbreekt. Vanuit IV&D is een coulanceregeling ingevoerd voor projecten die gestart zijn vóór 1 januari 2019 en zullen worden afgerond vóór 1 januari 2020, alsmede voor projecten van GKT/BBK.¹²³ Alle andere projecten zullen echter met terugwerkende kracht alsnog een solutionarchitectuur moeten opstellen en laten toetsen conform de afgesproken architectuur-governance.

¹¹⁶ Domeinarchitectuur gegevens v0.7, IT voor IV v1.0, Loonheffingen v0.9, Omzetbelasting v 2019-01, Schenk- en Erfbelasting v0.9, Toeslagen v1.0, Interactie v1.0

¹¹⁷ Jaarplan Architectuur & Technologie 2019

¹¹⁸ Verslag Concern Architectuurboard Belastingdienst 2019-06-13 CAB 1 Verslag 01, Verslag Concern Architectuurboard Belastingdienst 2019-06-27 CAB 1 Verslag v10, Verslag Toetsing Domeinarchitectuur Interactie, Ontvangen en Mededelen, Verslag Toetsing Domeinarchitectuur IV, Verslag Toetsing Domeinarchitectuur Omzetbelasting OB, Verslag Toetsing Domeinarchitectuur Schenk- en Erfbelasting, Verslag Toetsing Domeinarchitectuur Toeslagen

¹¹⁹ Oplossingsarchitectuur BSN uit Btw-identificatienummer v0.85, Noodscenario Roettax v0.94, Epic 5138 Kantoorbrieven, Toeslagen met bouwblok GDC v0.9, Epic 4991 Kinderopvangtoeslag app v0.9, Insourcen DigiPoort Handel en Transport v1.0

¹²⁰ Notitie Architectuurgovernance in de Topstructuur d.d. 21 januari 2019 v1.0

¹²¹ Overzicht behandelde producten vanaf 2019

¹²² Notitie Beleid verplichting solutionarchitectuur en coulanceregeling 2019 d.d. 12 augustus 2019 v1.0

¹²³ Notitie Beleid verplichting solutionarchitectuur en coulanceregeling 2019 d.d. 12 augustus 2019 v1.0

Qua Werking dient binnen het proces van solutionarchitectuur ook nog een stap gezet te worden. Op basis van deskresearch en interviews is geconstateerd dat solutionarchitecturen nog onvoldoende (gedetailleerde) afstemming en integraliteit kennen tussen de verschillende onderdelen binnen Directie IV.¹²⁴ Het risico hiervan is dat solutionarchitecturen in isolatie worden opgesteld, wat kan leiden tot suboptimale oplossingen.

4.1.3 Het proces van portfoliomanagement is in Opzet en Bestaan voldoende

Het doel van het proces van portfoliomanagement is het inventariseren en prioriteren van portfolio-items in de categorieën onderhoud, jaaraanpassingen, Uitvoeringstoetsen, modernisering IV en vernieuwing.

Het portfolio wordt door de ketens geprioriteerd binnen de kaders van de (voortbrengings-)capaciteit die Directie IV kan alloceren om in de vraag te voorzien. De uitkomst van het portfoliomanagementproces bepaalt dus waar Directie IV zich in de voortbrenging op richt.

Portfoliomanagement ligt grotendeels buiten Directie IV. Businessonderdelen en ketens zijn verantwoordelijk voor de vraagarticulatie en prioriteitstelling.¹²⁵ De reikwijdte van dit onderzoek omvat daarom alleen dat deel van het proces dat onder de verantwoordelijkheid van Directie IV valt: de aanbodzijde.¹²⁶ Alleen voor de keten IT voor IV is Directie IV óók verantwoordelijk voor de vraagzijde binnen het proces van portfolio. Dit vindt in samenspraak met de ketens plaats in het ketenbestuur en de ketentafel van IT voor IV.

De Opzet van het portfoliomanagementproces is benoemd in de memo 'Uitdagingen voor portfoliomanagement Belastingdienst'. In Opzet en Bestaan is het proces van portfoliomanagement voldoende, qua Werking is verbetering mogelijk.

Binnen Directie IV wordt het inzicht en overzicht van de aanbodzijde georganiseerd middels de portefeuille Portfoliomanagement.¹²⁷ Vanuit deze portefeuille wordt jaarlijks het aanbod vanuit de verschillende organisatie-onderdelen van Directie IV inzichtelijk gemaakt en gecommuniceerd richting de ketens. Op het gebied van Werking is verbetering mogelijk in de validatie van de aanbodcijfers (opdat aanbod niet afwijkt van de werkelijke bezetting) alsmede de administratie rondom het proces van portfoliomanagement.

Directie IV heeft zich in Opzet en Bestaan ingericht conform de opgezette portfoliomanagementkaders van IV&D

In het portfoliomanagementproces worden vraag en aanbod op elkaar afgestemd. De vraag wordt geformuleerd binnen de ketens. Directie IV is vanuit haar rol (en vanwege haar specifieke kennis) via de ketentafels hierbij betrokken. De ketens dienen hun vraag te prioriteren binnen de beschikbare aanbodcapaciteit en budget (na peildatum) vanuit Directie IV. Het resourcekader wordt (periodiek) door de Portfolioraad per keten vastgesteld op basis van vraag/capaciteit en budget.¹²⁸

Uit de Doorlichting blijkt dat Directie IV zich in Opzet en Bestaan voldoende heeft ingericht volgens de kaders van het proces van portfoliomanagement vanuit IV&D. Binnen Directie IV is de aanbodzijde georganiseerd vanuit de portefeuille Portfoliomanagement. Binnen de portefeuille is de 'Progress Board' ingericht, een gremium waarin met vertegenwoordigers uit alle IV-onderdelen overlegd wordt gevoerd over de aanbodzijde van het portfolio.¹²⁹

De portefeuille Portfoliomanagement is verantwoordelijk voor het genereren van inzicht in de aanbodcijfers van Directie IV en de communicatie hiervan naar betreffende stakeholders.¹³⁰ Deze informatie maakt inzichtelijk hoeveel directe FTE vanuit Directie IV per keten beschikbaar zijn in het aankomende jaar, welk gedeelte van deze rollen wordt ingevuld door eigen personeel/externe inhuur en wat de kwalitatieve beschikbaarheid (competenties) is voor de verschillende ketens en afgestemde portfolio-items.¹³¹

Om binnen de keten IT voor IV integrale prioriteiten te kunnen stellen, schuiven alle businessvertegenwoordigers aan bij de ketentafel. Om inzicht te generen in het portfolio wordt binnen de keten IT voor IV gebruik gemaakt van een compartimentering en een nadere onderverdeling in categorieën.¹³²

124 Bron: interviews

125 Memo Uitdagingen voor portfoliomanagement Belastingdienst d.d. 14 november 2017 v1.0

126 Gelijktijdig met de 'Doorlichting IV' wordt binnen de Belastingdienst een integraal onderzoek uitgevoerd naar het portfoliomanagementproces. De resultaten van dit onderzoek worden naar verwachting eind 2019 gepresenteerd.

127 Bron: interviews

128 Bron: interviews

129 Bron: interviews

130 Bron: interviews

131 Taartpunten aanbod financieel 20181023

132 Bron: interviews

Het proces van portfoliomanagement heeft in Werking nog verbeterpunten

Gecommuniceerde aanbodcijfers wijken af van de werkelijke bezetting binnen Directie IV

Uit onderzoek van de ADR¹³³ bleek dat het aanbod van IV-dagen niet voldoende is om de volledige vraag vanuit de business te voorzien. Tegenover een vraag naar circa 379.000 IV-dagen (IBS, GBS en STS)¹³⁴ in 2019 staat een aanbod van circa 369.000 IV-dagen¹³⁵, een gat van ongeveer 10.000 dagen. De ADR constateerde tevens dat het aanbod van directe rollen 2.030 FTE (binnen IBS, GBS en STS) hoger was dan de werkelijke bezetting aan het begin van het jaar.

Op basis van een analyse in dit onderzoek blijkt dat het gat tussen het gecommuniceerde aanbod en de werkelijke bezetting circa 11.000 dagen bedraagt en het gat tussen het afgestemde portfolio en de werkelijke bezetting circa 21.000 dagen bedraagt. Op basis van deze bezetting kan theoretisch slechts circa 94% van het portfolio gerealiseerd worden. Dit tekort leidt in de praktijk vanaf het begin van het jaar tot achterstanden in de realisatie van het besloten portfolio. Onderstaande tabel maakt inzichtelijk wat de werkelijke bezetting¹³⁶ per januari 2019 was, vergeleken met het gecommuniceerde aanbod.¹³⁷

IV-aanbod (in directe rollen)	IV-aanbod	Bezetting januari '19	Vershil
FTE eigen personeel (exclusief DCS)	1.482	1.433	-49
FTE externe inhuur (exclusief DCS)	549	537	-12
Totaal FTE (exclusief DCS)	2.030	1.970	-60
IV-dagen eigen personeel (exclusief DCS)	259.317	250.713	-8.604
IV-dagen externe inhuur (exclusief DCS)	109.720	107.429	-2.291
Totaal IV-dagen (exclusief DCS)	369.037	358.142	-10.895

Tabel 4-1 Overzicht in verschillen tussen aanbod en werkelijke bezetting¹³⁸

Per peildatum was er geen directe koppeling tussen het vastgestelde aanbod en de budgettaire kaders

Het portfoliomanagementproces is gericht op het koppelen van vraag naar en aanbod van IV-capaciteit in termen van dagen en/of FTE. Er ontbrak op peildatum een directe koppeling tussen de financiële kaders voor de uitgaven personeel (zoals opgenomen in de Budgetbrieven) en de invulling van de aanbodzijde in het portfoliomanagementproces.

Mede hierdoor ontstond er medio 2019 een aanzienlijke overschrijding van het budget (geprognosticeerde overschrijding voor 2019 van ca. euro 38M) voor personele uitgaven. Om te kunnen voldoen aan de vraag vanuit de business, de kaders van het aanbod en het resourcekader is in 2019 een stevig beroep gedaan op de inhuur van extern personeel. Het procentuele aantal externen werkzaam binnen Directie IV bedraagt per ultimo juli 2019 bijna 32%.¹³⁹

In een nadere analyse naar de overschrijding van de budgettaire kaders voor externe inhuur¹⁴⁰ is door C&F geconstateerd dat de financiële impact te weinig prominent is gewogen tijdens de besluitvorming over het resourcekader in het DT en er onvoldoende op financiële aspecten is gestuurd.¹⁴¹ Sinds augustus wordt gewerkt aan een betere koppeling tussen het portfolio en financiën.

¹³³ Onderbouwing notitie Uitkomsten portfolioproces d.d. 21 maart 2019

¹³⁴ Gebaseerd op document Portfolio 2019, tabblad Portfolio 2019 detail dgn: gebudgetteerde dagen voor IV regulier en IV-accent

¹³⁵ Taartpunten aanbod financieel 20181023 taartpunten aanbod financieel, tabblad: personele uitgaven 2019 + Notitie Aansluiting aanbod IV ultimo 2018 uit de taartpunten met de budgetbrief d.d. 15-11-2018

¹³⁶ Uitdraai personeel 2018-2019, tabblad: bezetting 2019 gebaseerd op basis van de FTE bezetting in de maand januari 2019

¹³⁷ De berekening is gebaseerd op basis van de directe rollen zoals opgenomen in de uitdraai personeel voor het jaar 2019 en 175 productieve dagen (per FTE) voor eigen personeel en 200 productieve dagen (per FTE) voor externe inhuur.

¹³⁸ Getallen zijn afgerond

¹³⁹ Van de directe rollen binnen IBS, GBS en STS op basis van de personele bezetting.

¹⁴⁰ Verslag 'Overschrijding externe inhuur IV' d.d. 15 augustus 2019

¹⁴¹ Verslag 'Overschrijding externe inhuur IV' d.d. 15 augustus 2019

Verbeteringen mogelijk in de administratie die het portfoliomanagementproces ondersteunt

Binnen Directie IV is de aanbodzijde van het portfolio georganiseerd vanuit de portefeuille portfoliomanagement. De portefeuille is verantwoordelijk voor het delen van inzicht in de aanbodcijfers van Directie IV en de communicatie hiervan naar stakeholders.

De onderzoekers hebben geconstateerd dat verschillende typen administraties bestaan die betrekking hebben op het portfoliomanagementproces, waaronder:

- ▶ Rapportagebundel
- ▶ Uitnutting van het portfolio
- ▶ Overzichten in aanbod gespecificeerd per keten
- ▶ Raakvlakkenoverzicht
- ▶ Inzicht in IV-bestedingen

Deze administraties zijn op dit moment niet altijd eenduidig. Ook zijn er twijfels over de representativiteit en validiteit van de uitnuttingsrapportages en de onderliggende productiviteitscijfers:

- ▶ Er is in Opzet een mismatch in formulering van vraag en aanbod. Vanuit de business wordt de vraag richting Directie IV geformuleerd in IV-dagen, terwijl het aanbod vanuit Directie IV wordt geformuleerd in FTE. De vertaalslag die daardoor nodig is,¹⁴² is inefficiënt en brengt risico's op het maken van fouten met zich mee. Daarnaast is uit de FTE-overzichten die richting de ketens worden gecommuniceerd niet direct af te leiden of de vraag (in dagen) ingevuld kan worden.
- ▶ Per peildatum is er in Opzet geen standaardisatie over de verschillende organisatieonderdelen in de administratie voor projecten en kosten op het gebied van software, uitbestedingen en investeringen. IBS, STS en GBS IV-regulier, GBS IV-accent en DCS hebben ieder een andere Opzet van de administratie. Zo stuurt het portfolio van DCS niet op dagen, maar op het toegekende budget op investeringen en uitbestedingen en zijn de uitnuttingsadministraties van GBS niet geïntegreerd (onder meer omdat IV-accent te maken heeft met bestedingsplan vernieuwing). Er is hierdoor nog veel handwerk nodig om betreffende administraties 'op te rollen' naar het niveau van concernportfolio-items. Vanuit de portefeuille Portfoliomanagement is er een project geïnitieerd om te komen tot kaders- en richtlijnen die voor de hele projectenadministratie gelden.¹⁴³
- ▶ Uitnuttingsoverzichten zijn niet altijd valide vanwege onjuist geboekte uren. Voor de medewerkers gelden richtlijnen voor het schrijven van werktijd (richtlijnen TWR, tijdschrijven voor heel Directie IV). De onderzoekers constateren dat de gewerkte uren door medewerkers van Directie IV niet altijd op de juiste codes worden geschreven,¹⁴⁴ wat de juistheid en betrouwbaarheid van uitnuttingsoverzichten en productiviteitscijfers ondermijnt. Dit komt onder meer doordat geschreven dient te worden op verschillende geoormerkte budgetten.

4.1.4 Het proces van Life Cycle Management (LCM) is in Opzet en Bestaan onvoldoende

Binnen Life Cycle Management (LCM) wordt de gehele levenscyclus van applicaties en IV-infrastructuur bewaakt en geoptimaliseerd. LCM is onmisbaar voor de betrouwbaarheid en continuïteit van het technologie- en applicatielandschap van de Belastingdienst. In de uitvoering van LCM-activiteiten zit een flinke mate van interactie tussen Directie IV en de ketens. Directie IV adviseert de ketens over het belang van specifieke LCM-activiteiten, waarna de ketens beslissingen nemen over de relatieve prioriteit in het portfolio.

LCM is binnen de Belastingdienst relevant voor de volgende niveaus:

- ▶ Applicaties: het onderhoud van applicaties. Dit gaat om het uitfaseren/moderniseren van verouderde applicaties, de ketens zijn hier voor verantwoordelijk (op aangeven van Directie IV).
- ▶ IV-middelen: het onderhoud van IV-middelen die worden gebruikt bij de voortbrenging zoals ontwikkelstraten, Bouwblokken en hostingplatforms. De verantwoordelijkheid hiervan ligt bij de keten IT voor IV.
- ▶ Infrastructuur: het onderhouden en doorontwikkelen van hardware en software binnen de Belastingdienst, vaak getriggerd door externe leveranciers. De verantwoordelijkheid hiervan ligt bij DCS.

Het proces van LCM is momenteel in Opzet en Bestaan onvoldoende aanwezig. Door de onderzoekers is geconstateerd dat een end-to-end procesbeschrijving van LCM ontbreekt, dat onderhoudsplannen ontbreken, dat nog niet altijd voldoende prioriteit wordt toegekend aan LCM en dat de keten IT voor IV binnen het huidige investeringskader niet kan voldoen aan de HAFIR standaard.

¹⁴² Bron: interviews

¹⁴³ Notitie Voorstel stuurinformatie projecten en scenario eenduidige IV projectenadministratie d.d. 19-7-2019

¹⁴⁴ Bron: interviews, Productiviteit, onderhanden werk en kwaliteit, inclusief voortgang aanbevelingen jaar- en benchmarkanalyse 2018 - versie juni 2019

De Belastingdienst kent grote uitdagingen op het gebied van LCM. Dit wordt ook onderkend in de domeinarchitectuur IT voor IV, waarin het volgende staat opgenomen:

- ▶ “LCM moet effectiever worden ingericht en bestuurd”
- ▶ “Life Cycle Management of impactbepaling is op dit moment erg complex en duur, indien de installed base onbekend is. Soms worden licentie bepalingen onvoldoende gecontroleerd t.o.v. het gebruik, hetgeen kan leiden tot contractuele geschillen met leveranciers”
- ▶ “LCM is nog onvoldoende ingericht”

Er is in Opzet geen integraal proces gedefinieerd voor LCM

De volgende mechanismes zijn in Opzet binnen Directie IV aanwezig voor LCM:

- ▶ Technologiekader: beschrijft op toegankelijke wijze welke technologie beschikbaar is, wat de levenscyclus is voor de inzet van de technologie alsmede het inzetgebied daarvan. Keuzes met betrekking tot technologie worden daarmee omkaderd, besluitvorming wordt vereenvoudigd.
- ▶ TIME model Gartner: wordt gebruikt om de risico's van applicaties in kaart te brengen middels een uitdrukking in technische- en bedrijfswaarde. Uitdrukking via deze methode geeft op hoofdniveau de transitiestrategie van het applicatielandschap weer.
- ▶ Modernisering IV (MIV): project met voor twee derde deel geoormerkt budget met als doelstelling om de technische schuld terug te brengen (en hier maandelijks over te rapporteren).
- ▶ Infrastructurele Technische Afhankelijkheid (ITA): dit proces geeft inzicht in veranderingen in de IV-omgeving, beheerd door DCS. Bij impact op het landschap dient er actie te worden genomen door de betreffende afdelingen binnen Directie IV.
- ▶ ITAM: het proces rondom het beheeren en optimaliseren van aankoop, onderhoud en implementatie van hardware- en software-assets binnen de Belastingdienst.
- ▶ HAFIR: overheidsstandaard voor de levensduur van infrastructuur die wordt gebruikt voor LCM van Directie IV middelen door de keten IT voor IV.
- ▶ Software codekwaliteit: externe toetsing op het gebied van codekwaliteit. Betere kwaliteit leidt tot betere onderhoudbaarheid.

Zoals hiervoor beschreven, is er binnen de Belastingdienst geen end-to-end procesbeschrijving aanwezig voor het proces van LCM. Het gebrek aan een integraal formeel proces met gespecificeerde rollen, activiteiten en verantwoordelijkheden leidt tot een grote diversiteit in de manier waarop LCM activiteiten worden opgepakt binnen verschillende afdelingen. Dit heeft als risico dat activiteiten rondom LCM versnipperd raken door de organisatie, geen integraliteit ontstaat tussen de verschillende mechanismen, eigenaarschap ontbreekt, LCM-activiteiten ad hoc worden opgepakt en de monitoring daarvan en sturing en grip daarop ontbreekt.

Onderhoudsplannen zijn in Opzet niet aanwezig

Om de business te ondersteunen in het borgen van continuïteit van IV dient vanuit Directie IV onderhoudsplannen worden opgesteld. Hierin worden werkzaamheden opgenomen die nodig zijn om de technische waarde van applicaties en infrastructuur op peil te houden en incurante technologie uit te faseren. Onderhoudsplannen dienen als input voor het prioriteren van LCM binnen het portfolio en het reserveren van budget voor onderhoud. Onderhoudsplannen zou de ketens moeten voorzien van voldoende inzichten om ruimte te reserveren voor de noodzakelijke activiteiten op het gebied van onderhoud. De onderhoudsplannen vormen hiermee de verbindende schakel tussen LCM en het portfolio.

Er staat een KPI voor het gebruik van onderhoudsplannen in het Jaarcontract 2019 van Directie IV. Door het ontbreken van zulke onderhoudsplannen kan hier op dit moment echter niet over worden gerapporteerd. Deze KPI (nummer 9 in het Jaarcontract) gaat over het borgen van de volgende minimale vereisten:

- ▶ Aanwezigheid onderhoudsplannen per keten en uitvoering conform plannen: Norm ultimo 2019 = 100%.
- ▶ Minimale vereisten uit onderhoudsplannen komen terug in besloten portfolio. Norm omvang onderhoud t.o.v. totale portfolio = 80% (realisatie van geaccordeerde onderhoudsplannen/toegekende capaciteit in 6Q).

Op basis van desk research, interviews en de VMR kan worden geconcludeerd dat er niet volgens (actuele) onderhoudsplannen wordt gewerkt. Zo stelt de VMR dat onderhoudsplannen nog moeten worden opgesteld en pas worden verwerkt in de portfolio van de ketens vanaf kwartaalherijkingen 2020. Door het ontbreken van onderhoudsplannen vanuit Directie IV is per peildatum geen objectief kader aanwezig wat zorgt voor naleving van LCM.

De business is zich vaak onvoldoende bewust van de onderliggende technologische risico's en de impact die technische keuzes op de continuïteit en kosten hebben. Wanneer verkeerde keuzes worden gemaakt of zaken onverhoopt lang worden uitgesteld ontstaat het risico dat de versplintering binnen het landschap steeds groter wordt. Hierdoor kan het in de toekomst steeds lastiger worden om het landschap te onderhouden en te optimaliseren, wat impact zal hebben op de technische schuld.

LCM heeft nog onvoldoende prioriteit binnen ketens met hoge functionele vraag

De onderzoekers hebben LCM beschouwd vanuit het perspectief van Directie IV. De prioritering van het portfolio is echter de verantwoordelijkheid van de ketens (Directie IV ondersteunt hierin vanuit haar expertise). In de interviews is naar voren gekomen dat binnen enkele ketens onvoldoende prioriteit kan worden gegeven aan LCM vanwege een hoge functionele vraag volgend uit wetgevingseisen. Voor deze ketens is het lastig om binnen het portfolio voldoende prioriteit toe te kennen aan LCM.

Zo wordt binnen de keten Omzetbelasting beheer en onderhoud momenteel vaak uitgesteld opdat wetgevingstrajecten voorrang kunnen krijgen in de prioriteitstelling.¹⁴⁵ Ook voor de keten Schenk- en Erfbelasting ligt de focus met name op het bouwen van functionaliteit wat er toe leidt dat LCM naar de achtergrond schuift.¹⁴⁶ Door de ADR is eenzelfde dynamiek ook aangetoond voor de ketens Loonheffingen en Gegevens voor wat betreft modernisering: *“Wij merken op dat er enerzijds gewerkt wordt aan het oplossen van de legacy-problematiek onder regie van het programma Modernisering IV-landschap, maar dat anderzijds in bepaalde ketens de legacy-problematiek toeneemt. Dit betreft onder meer de ketens ‘Loonheffingen’ en ‘Gegevens’. Binnen ‘Loonheffingen’ is door de grote hoeveelheid wetgeving er nagenoeg geen ruimte voor modernisering. Ook de keten ‘Gegevens’ heeft nagenoeg geen ruimte voor modernisering. Deze ruimte zal toch gevonden moeten worden daar anders het risico op continuïteitsproblemen toeneemt en de wendbaarheid van de systemen afneemt.”*¹⁴⁷

Met het huidige investeringsbudget voor de keten IT voor IV kan niet al het LCM op IV-middelen worden uitgevoerd zoals voorgeschreven volgens de HAFIR-norm

De keten IT voor IV is verantwoordelijk voor het LCM op IV-middelen zoals gebruikt binnen Directie IV. De keten IT voor IV maakt hiervoor gebruik van de HAFIR-standaard, als norm voor de gebruiksduur van hardware en software. Binnen het huidige budget van euro 40M kan niet voor alle IV-middelen aan de HAFIR-norm worden voldaan (op basis van interne analyse Directie IV). Het totaal extra benodigde budget hiervoor bedroeg in 2019 euro 7,6M.¹⁴⁸

In het portfolio van de keten IT voor IV zijn items op het gebied van LCM uitgesteld. De risico's die in een interne analyse zijn beschreven,¹⁴⁹ kunnen op termijn grote impact hebben op de ondersteuning van de primaire processen van de Belastingdienst (verstoringen en uitval). Tevens zullen de onderhoudskosten op termijn alleen maar toenemen en doorgeschoven worden naar de toekomst (het zogenaamde 'bulldozer-effect').

145 Bron: interviews

146 Bron: interviews

147 Onderzoeksrapport – onderbouwing notitie uitkomsten portfolioproses

148 Notitie Bijlage 1: Investerings keten IT voor IV

149 Notitie Bijlage 1: Investerings keten IT voor IV

4.2 De processen van management van de voortbrenging en de voortbrenging zelf zijn in Opzet en Bestaan deels voldoende

4.2.1 Samenvatting onderzoeksvraag en uitkomst

Voortbrenging betreft de realisatie van vastgestelde portfolio-items die zijn geïnitieerd door een vraag vanuit de keten. Directie IV is als uitvoeringsorganisatie primair verantwoordelijk voor de vertaling van de klantvraag/functionele specificaties vanuit de Business naar een procesrelease (IT-oplossing). Het management van de voortbrenging betreft de sturing en coördinatie van het voortbrengingsproces (ontwerp, bouw, test en implementatie) om aldus vooraf vastgestelde doelstellingen te realiseren.

Conform de onderzoeksmethode van de Doorlichting is ten eerste gekeken naar Opzet en Bestaan van zowel het proces van management van de voortbrenging als de voortbrenging zelf. Vervolgens is door een deelwaarneming op twaalf grote projecten/portfolio-items (> euro 5M), zie Bijlage B voor de selectie, een toets op hoofdlijnen van de Werking voor beide processen gedaan.

De bevindingen zijn met betrekking tot 'het management van de voortbrenging' ingedeeld conform de PDCA-cyclus en met betrekking tot 'de voortbrenging zelf' conform de procesonderdelen ontwerp, bouw, test en implementatie. Het toetsingskader ter ondersteuning van de beantwoording van deze vraag is het COBIT5-model (zie Bijlage E).

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvraag: "doe een onderbouwde uitspraak over het proces van management van de voortbrenging en de voortbrenging zelf."¹⁵⁰

De onderzoekers concluderen dat per peildatum (19 mei 2019), qua Opzet en Bestaan, het proces van management van de voortbrenging onvoldoende is en het proces van voortbrenging deels voldoende. Uit de toets op Werking is naar voren gekomen dat een aantal verbeteringen benodigd is.

Bovenstaande conclusie is gebaseerd op de volgende constatering:

Management van de voortbrenging

1. Procesbeschrijvingen zijn onvoldoende gedetailleerd en niet centraal beschikbaar.
2. Raakvlakmanagement tussen IV-onderdelen is onvoldoende ingericht wat leidt tot knelpunten in de planning en coördinatie van activiteiten tussen de verschillende IV-onderdelen.
3. Rolbezetting binnen de ontwikkelteams is niet voldoende stabiel door wisseling in teams en wisselende resourcekaders.
4. Management- en stuurinformatie en rapportages om het proces van voortbrenging te monitoren is onvoldoende uniform en volledig om het proces van voortbrenging te begeleiden.
5. Directie IV is deels voldoende in staat om te sturen op kwaliteit, tijdigheid en budget.
6. Agile werken in het proces van voortbrenging is voldoende maar kan nog aan effectiviteit winnen.

Het proces van voortbrenging

1. Het aanleverproces van (functionele) specificaties vanuit de business verloopt niet optimaal, specificaties zijn niet in voldoende detail uitgewerkt of worden ad hoc gewijzigd.
2. Teams zijn nog niet voldoende in staat om aan de interne productiviteitsnormen te voldoen.
3. Binnen Directie IV bestaat, in vergelijking met de markt, nog een groot aandeel 'zeer grote' tot 'grote projecten' met een hoog aantal functiepunten (> 750), wat niet goed aansluit bij de agile inrichting.
4. Het proces van testen is, door gebrek aan automatisering, tijdrovender en foutgevoeliger dan nodig.
5. Het proces van acceptatie en oplevering is onderbelicht.

Bovenstaande bevindingen worden in dit hoofdstuk verder uitgewerkt.

¹⁵⁰ In dit onderdeel wordt consequent de term 'project' gebruikt. Hiermee wordt het geheel van activiteiten bedoeld dat nodig is om een doelstellingen te realiseren, de term kan ook gelezen worden als: een opdracht, een portfolio-item of een Epic.

4.2.2 Het proces van management van de voortbrenging is qua Opzet, Bestaan en Werking onvoldoende

De Opzet van het proces van management van de voortbrenging staat integraal beschreven in het Kaderdocument IV (d.d. 9 september 2013). Daarnaast zijn meer actuele beschrijvingen te vinden in de domeinarchitectuur IT voor IV.¹⁵¹

De onderzoekers constateren dat de aangetoonde procesbeschrijvingen voor het management van de voortbrenging niet in voldoende detail zijn uitgewerkt. Zo zijn bijvoorbeeld de raakvlakken (onderlinge afhankelijkheden tussen ketens en IV-onderdelen) en meetpunten (stappen in proces, gekoppeld aan een KPI) niet volledig inzichtelijk gemaakt. Daarnaast worden de actuele procesbeschrijvingen niet centraal beheerd en beschikbaar gesteld.¹⁵²

Directie IV is zich hiervan bewust, om helderheid te verschaffen en uniformiteit te bevorderen is Directie IV in juni 2019 gestart met het programma 'Procesbeschrijvingen en Informatievoorziening van de IV-processen op orde'. Doel van dit programma is het verbeteren van het proces van informatievoorziening voor hoger management om aldus meer inzicht te krijgen in en beter te kunnen sturen op, de voortbrenging.¹⁵³

De bevindingen met betrekking tot Bestaan en Werking van het management van de voortbrenging zijn gerubriceerd naar de onderdelen van de PDCA-cyclus, te weten:

- ▶ Plan: het in kaart brengen van de benodigde werkzaamheden, verschillende stakeholders (zowel intern als extern), benodigde IV-capaciteit en de financiële middelen om deze vervolgens in de tijd uit te zetten.
- ▶ Do: de dagelijkse coördinatie en aansturing van de werkzaamheden binnen de vooraf vastgestelde planning.
- ▶ Check: de controlerende activiteiten gedurende de voortbrenging, zoals het monitoren van de werkzaamheden (door middel van rapportage), het sturen op afgegeven signalen en het escaleren bij gebrek aan mandaat.
- ▶ Act: op continue verbetering, zoals de evaluatie van werkzaamheden en het doorvoeren van aanpassingen om herhaling van problemen te voorkomen.

Plan & Do

Raakvlakmanagement tussen IV-onderdelen is onvoldoende geborgd wat leidt tot knelpunten in de planning en coördinatie van activiteiten tussen de verschillende IV-onderdelen

Effectieve en efficiënte samenwerking tussen de verschillende IV-onderdelen is een randvoorwaarde voor het succesvol leveren van IT-diensten aan de ketens.¹⁵⁴ Derhalve zijn goede afspraken over samenwerking nodig om de voortbrenging over IV-onderdelen te optimaliseren.

Los van de verbeterprogramma's is uit de Doorlichting naar voren gekomen dat de voortbrenging nog geregeld lijdt onder knelpunten in de onderlinge samenwerking tussen de verschillende IV-onderdelen:

- ▶ Ten eerste is de wijze van samenwerking tussen de IV-onderdelen niet eenduidig afgesproken en geïmplementeerd.¹⁵⁵ IV-onderdelen maken op eigen initiatief afspraken met elkaar zonder voldoende oog te hebben voor uniformiteit.¹⁵⁶ Het gevolg hiervan is dat werk onvoldoende integraal gepland wordt met als risico dat planningsproblemen ontstaan en de productiviteit onder druk komt te staan. Een voorbeeld hiervan is dat afdelingen op elkaar moeten wachten in gevallen dat de financiering wel is geregeld maar er geen mensen, bouwblockteams of teststraten beschikbaar zijn omdat prioriteiten niet goed op elkaar aansluiten.¹⁵⁷
- ▶ Ten tweede is sturing vanuit Directie IV op een eenduidige toepassing van agile werken nog niet zo sterk dat dit een goede samenwerking tussen de afdelingen borgt.¹⁵⁸ Sommige ketens/afdelingen, bijvoorbeeld Toeslagen en Interactie, zijn verder met het inregelen van de agile werkmethode dan anderen.¹⁵⁹ Door verschillen in volwassenheid en doordat de invulling van sleutelrollen in het voortbrengingsproces verschilt, kunnen onderdelen elkaar moeilijker vinden op de raakvlakken. Daarnaast kan een verschil in volwassenheid zorgen voor suboptimale aansluiting van gezamenlijke voortbrengingsactiviteiten omdat afdelingen verschillende release-kalenders hanteren.¹⁶⁰
- ▶ Ten derde zijn de dienstencatalogi onvoldoende compleet, consistent en op elkaar afgestemd. De diensten zijn niet uniform beschreven noch in volledigheid opgenomen in de dienstencatalogus van Directie IV.¹⁶¹ Het

¹⁵¹ DA-IV v0.9, Plan van Aanpak Programma Procesbeschrijvingen en Informatievoorziening IV 1.0, Boekje_VTA

¹⁵² Plan van Aanpak Programma Procesbeschrijvingen en Informatievoorziening IV 1.0

¹⁵³ Plan van Aanpak Programma Procesbeschrijvingen en Informatievoorziening IV 1.0

¹⁵⁴ DA-IV v0.9

¹⁵⁵ DA-IV v0.9

¹⁵⁶ 1e VMR IV 2019 v1.1, Presentatie Stuurgroep VlenVIV, Bron: interviews

¹⁵⁷ Bron: interviews 1e VMR IV 2019 v1.1

¹⁵⁸ DA-IV v0.9

¹⁵⁹ Bron: interviews

¹⁶⁰ Presentatie Stuurgroep VlenVIV, Bron: interviews

¹⁶¹ DA-IV v0.9

ontbreken van een volledige en eenduidige dienstencatalogus maakt dat IV-onderdelen onvoldoende op de hoogte zijn van elkaars diensten wat de samenwerking niet ten goede komt.¹⁶²

Rolbezetting binnen de ontwikkelteams is niet voldoende stabiel door wisseling in teams en wisselende resourcekaders

Een stabiel team is één van de belangrijkste randvoorwaarden voor succesvol (agile) voortbrengen.¹⁶³ Uit de Doorlichting is gebleken dat het beschikbaar hebben van voldoende personele capaciteit binnen IV één van de voornaamste knelpunten is in de voortbrenging.¹⁶⁴

Ondanks een op voorhand duidelijk afgestemd(e) 6Q-planning/portfolio worden nog geregeld problemen ondervonden met de beschikbaarheid van IV-capaciteit.¹⁶⁵ Er vindt geregeld wisseling in samenstelling van teams plaats.¹⁶⁶ Bovendien zorgt de budgetcyclus voor wisselingen in resourcekaders, waardoor complete ontwikkelteams onverwachts moeten worden op- of afgeschaald.¹⁶⁷ Teamwisselingen verstoren in hoge mate het productieproces: projecten kunnen niet van start gaan door gebrek aan capaciteit en er ontstaat vertraging doordat tijd nodig is om nieuwe teams volledig 'up-and-running' te krijgen.¹⁶⁸

De voortbrenging is bovendien sterk afhankelijk van externe inhuur (zie ook hoofdstuk 5). Externen bezetten vaak sleutelposities, bijvoorbeeld als architect of lead developer. Het komt voor dat gehele (Java) ontwikkel- en testteams uit externen bestaan.¹⁶⁹ Het oplopen van personeelskosten kan leiden tot noodgedwongen afscheid van inhuur, waardoor de continuïteit van programma's en organisatieonderdelen die hiervan afhankelijk zijn onder druk komen te staan.¹⁷⁰

Check & Act

Management- en stuurinformatie en rapportages om het proces van voortbrenging te monitoren is onvoldoende uniform en volledig om het proces van voortbrenging te begeleiden

Goede sturing en beheersing van de voortbrengingsprocessen vereist samenhangende, volledige en transparante management- en stuurinformatie. Ten aanzien van management- en stuurinformatie en rapportage zijn op onderdelen goede initiatieven ontwikkeld, maar het ontbreekt binnen Directie IV per peildatum (1 mei 2019) aan een samenhangende (integrale) inrichting van management- en stuurinformatie.¹⁷¹

- ▶ Ten eerste ontbreken heldere kaders en richtlijnen en voortgangsrapportages per keten/IV-onderdeel verschillen sterk in toegepaste KPI's. Zowel de rapportages richting de lijn (verticaal) als ook de rapportages richting de keten (horizontaal) zijn niet voldoende uniform.¹⁷² Het gebruik van verschillende KPI's vertroebelt het inzicht in de voortgang binnen de organisatie, met het risico dat belemmeringen niet tijdig worden opgelost en dat (onnodige) vertraging wordt opgelopen.
- ▶ Ten tweede is er in Opzet vanuit de voortbrengingsteams geen formele rapportagelijijn ingericht. Op onderdelen is dit wel gewaarborgd door het werken met agile werkmethoden, echter het ontbreekt aan een uniform ingerichte en gestandaardiseerde rapportagestructuur.¹⁷³ De pluriforme inrichting van management- en stuurinformatie beperkt het overzicht waardoor het lijn en ketenmanagement de ontwikkelteams minder effectief kan sturen.
- ▶ Ten derde worden gerealiseerde uren niet accuraat geregistreerd. Agile werken betekent dat projectactiviteiten worden opgeknipt in kortcyclische iteraties (dat wil zeggen sprints) en niet de traditionele waterval-indeling volgen. Administratiesystemen zijn hier niet altijd op ingericht, waardoor activiteiten administratief niet altijd één-op-één aansluiten.

¹⁶² Bron: interviews, DA-IV v0.9

¹⁶³ Rapport agile verdragingsrisico's v1.0

¹⁶⁴ Bron: interviews, Projectenrapportage april 2019, Contourennota IV-organisatie, versie 1.0

¹⁶⁵ Projectenrapportage april 2019

¹⁶⁶ Bron: interviews, DA-IV v0.9

¹⁶⁷ Bron: interviews, projectrapportage april 2019

¹⁶⁸ 02-2019 Productiviteit, onderhanden werk en kwaliteit, projectenrapportage april 2019

¹⁶⁹ Bron: interviews

¹⁷⁰ Bron: interviews, Risicoregister MT IBS v20190725

¹⁷¹ Programmaplan Managementinformatie & Risicomanagement 1.0.pdf

¹⁷² Analyse voortgangsrapportages, Presentatie Stuurgroep VlenVIV, DA-IV v0.9, Bron: interviews

¹⁷³ DA-IV, Presentatie Stuurgroep VlenVIV

- ▶ Er moet dan op verschillende codes geschreven worden, wat kan leiden tot een foutieve administratie van geboekte uren¹⁷⁴ en verminderde validiteit van de voortgangsrapportages.¹⁷⁵ Directie IV is zich hiervan bewust en tracht middels het programma 'Harmonisering projectadministratie' de projectadministraties conform één-IV te herstructureren.
- ▶ Ten slotte wordt bij het rapporteren van de voortgang niet altijd een stabiele baseline (initiële planning) aangehouden. Projecten die de planning niet lijken te halen, liggen door het aanpassen van de initiële deadline weer op schema. Ook wordt in sommige gevallen bij projecten die 'rood' scoren (een indicatie dat ze buiten scope, planning of budget treden) aangegeven dat de ketenvoorzitter 'in control' is, terwijl conform richtlijnen de betreffende 'rode' score inherent is aan 'niet in control zijn'. Het niet correct invullen van voortgangsgegevens maakt dat rapportages minder betrouwbaar zijn en daardoor als stuurinstrument minder bruikbaar zijn. Bovendien wordt door het aanpassen van deadlines werk onbedoeld naar voren geschoven waardoor verdere opeenstapeling ontstaat.¹⁷⁶

Directie IV is deels voldoende in staat om te sturen op kwaliteit, tijdigheid en budget

Uit de Doorlichting is gebleken dat Directie IV op de onderdelen 'kwaliteit' en 'tijdigheid' gedeeltelijk in staat is om effectief te sturen, echter op 'budget' valt nog veel winst te behalen.

- ▶ Ten eerste heeft Directie IV een groeiend inzicht in en invloed op de kwalitatieve besluitvorming binnen ontwikkelteams, al kan de sturing in de lijn wel explicieter. De transitie naar agile werken maakt dat besluitvorming in toenemende mate op lagere niveaus in de organisatie is belegd. Deze werkwijze houdt de 'flow' van werkzaamheden beter op gang door snellere besluitvorming en een hogere mate van zelfstandigheid in de teams.¹⁷⁷ De keerzijde van deze ontwikkeling is wel dat het voor het management moeilijker wordt om scherp inzicht te verkrijgen in de inhoudelijke (kwalitatieve) keuzes die op team- en afdelingsniveau gemaakt worden. Het gevolg hiervan kan zijn dat inhoudelijke keuzes nog niet voldoende vanuit een integraal perspectief worden afgewogen wat tot suboptimale oplossingen kan leiden. Daarnaast wordt het voor Directie IV lastiger om actief te sturen op verandering en/of verbetering van inhoudelijke keuzes omdat de afstand te groot is om hier voldoende invloed op uit te oefenen.
- ▶ Er wordt, door Directie IV en de ketens¹⁷⁸, in toenemende mate op tijdigheid gestuurd. Wel is de aansturing op agile-werkwijzen nog divers en in ontwikkeling. Uit analyse van de projecten binnen scope van de Doorlichting is naar voren gekomen dat projectscores over opeenvolgende maanden ongewijzigd 'rood' of 'geel' scoren, ondanks dat mogelijke knelpunten zijn geïdentificeerd.¹⁷⁹ Het niet adequaat en tijdig kunnen sturen op gerapporteerde signalen vanuit de organisatie maakt dat problemen niet op tijd kunnen worden opgelost en knelpunten blijven voortbestaan.
- ▶ Ten slotte wordt door Directie IV niet of nauwelijks op 'on budget' gestuurd, integrale financiële sturing op projecten ontbreekt. Voorheen is er binnen Directie IV minder aandacht geweest voor financiële sturing dan voor sturing op tijd.¹⁸⁰ Mede daardoor constateren de onderzoekers dat voor de start van een project gedetailleerde businesscases en daarmee samenhangende voor- en nacalculaties niet gebruikelijk zijn. Het detailniveau van businesscases is beperkt en ze worden gedurende de voortbrenging zelden geactualiseerd. Door gebrek aan financiële sturing bestaat het risico dat kosteninefficiënties onvoldoende worden aangepakt en budgetten vaker onder- of overschreden worden.¹⁸¹

Agile werken in het proces van voortbrenging is voldoende maar kan nog aan effectiviteit winnen

De transitie van werken met traditionele methoden naar werken met agile werkmethoden is een grote verandering voor ontwikkelteams en de business. Bij de transitie naar agile werken is geen uniforme implementatiestrategie toegepast en heeft slechts beperkte centrale sturing in beperkte mate plaatsgevonden op de (wijze van) transformatie. Afdelingen hebben grotendeels op eigen initiatief de werkprocessen ingericht met daarbij gebruik makend van zowel agile als waterval processen/principes. Er bestaan verschillen in volwassenheid van de inrichting waardoor de inrichting niet voldoende uniform is.¹⁸² De onderzoekers hebben geconstateerd dat Directie IV de afgelopen jaren grote stappen heeft gezet in de transitie naar agile werken, maar dat op onderdelen nog winst te behalen valt.

- ▶ Ten eerste beschikt Directie IV over een personeelsbestand met een hoog senioriteitsgehalte (gemiddelde leeftijd ligt rond de 50 jaar) dat lang gewerkt heeft via de traditionele waterval methode. Hoewel men welwillend

174 Bron: interviews DA-IV v0.9

175 Projectenrapportage april 2019, pag. 3

176 Projectenrapportage april 2019, pag. 2-4

177 Agile Transitie strategie IV-organisatie, pag. 39

178 Het sturen op tijdigheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van zowel Directie IV als ook de keten.

179 Projectenrapportages april - mei - juni - juli 2019, Bron: interviews

180 Bron: interviews

181 Bron: interviews

182 Kaders en richtlijnen Starten-wijziggen-afsluiten projecten v1.0, DA-IV v0.9

is om agile te werken, is nog veel coaching nodig om de denk- en werkwijze in zijn volledigheid te adopteren. De omschakeling naar volledig agile werken kost daardoor tijd en energie en het maximale rendement wordt nog niet wordt behaald.¹⁸³

- ▶ Ten tweede is het hoger management van Directie IV nog onvoldoende meegegaan in de agile transitie. Hoger management kent een sterk hiërarchisch karakter, terwijl de werkvloer steeds meer agile werken wordt georganiseerd. Door de sterke behoefte aan resultaatsturing en tegelijkertijd de ontwikkeling naar dienend leiderschap is spanning ontstaan tussen agile werken en de verantwoording naar boven.¹⁸⁴ Teams voelen zich niet altijd voldoende ondersteund door hoger management in de agile werkmethode. Ondanks dat teams zelfsturend horen te zijn, wordt nog veel gewerkt met directieve planningen van maanden tot jaren, op basis van functiepunten en vastgestelde roadmaps.¹⁸⁵
- ▶ Ten slotte wordt de toepassing van het SAFe raamwerk meer als een doel op zich gezien dan als een middel om agile werken succesvol op te schalen. Uit onderzoek van de ondernemingsraad over de beleving van agile werken blijkt dat medewerkers over het algemeen tevreden zijn met de agile manier van werken, maar tegelijkertijd niet begrijpen waarom in sommige gevallen SAFe als leidend raamwerk wordt gekozen. Sommige opdrachten zijn namelijk dusdanig klein dat ze geen opschaling middels SAFe vereisen.¹⁸⁶ Het toepassen van SAFe in gevallen waar het niet nodig is, leidt al gauw tot onnodig veel afstemming wat weer ten koste gaat van de tijd voor realisatie.¹⁸⁷

4.2.3 Het proces van voortbrenging is qua Opzet, Bestaan en Werking deels voldoende

De bevindingen met betrekking tot de Werking van 'het proces van voortbrenging' zijn hierna gecategoriseerd naar de procesonderdelen: ontwerp, bouw, test en implementatie en vervolgens in detail nader uitgewerkt.

Ontwerp

Het aanleverproces van (functionele) specificaties vanuit de Business verloopt niet optimaal, specificaties zijn niet van voldoende detail of worden ad hoc gewijzigd

Specificatie is een kernactiviteit binnen de voortbrenging, omdat in deze fase, in samenwerking met de business, voor de ontwikkelteams wordt bepaald wat, waarom, tegen welke kwaliteit en op welk moment, moet worden gemaakt. De juistheid en tijdigheid van de specificaties heeft grote invloed op de productiviteit en time-to-market van de realisatie.¹⁸⁸

Uit analyse van de ontwerpfase is gebleken dat dit proces nog niet optimaal verloopt omdat specificaties niet in voldoende detail zijn uitgewerkt, ze gedurende de realisatie wijzigen en de rol van Product Owner, die geldt als spilfunctie tussen business en Directie IV, niet effectief wordt ingevuld.

- ▶ Ten eerste komt nog te vaak voor dat Directie IV de voortbrenging in gang zet op basis van specificaties die onvoldoende zijn uitgewerkt om direct door de ontwikkelteams te kunnen worden opgepakt. Het ontbreken van goede specificaties leidt tot vertraging omdat extra sprints nodig zijn om specificaties tijdens de bouw alsnog voldoende helder te krijgen.¹⁸⁹
- ▶ Ten tweede is het aanleverproces van specificaties onvoldoende stabiel. Herdefinitie van de vraag binnen de ontwikkelfase komt geregeld voor, waardoor ontwikkelteams terug naar de tekentafel moeten.¹⁹⁰ Het veelvuldig wijzigen van specificaties gedurende realisatie leidt er toe dat producten en diensten niet binnen de afgesproken kaders worden geleverd¹⁹¹ met als mogelijk gevolg dat andere portfolio-items (zoals Modernisering IV en vernieuwing) naar achteren moeten worden geschoven,¹⁹² op functionaliteit moeten worden beknot, ophoping plaatsvindt van niet afgerond werk¹⁹³ en het lastiger wordt om tot een duidelijke inschatting te komen van de werkvoorraad.¹⁹⁴
- ▶ Tot slot wordt de rol van Product Owner (PO) niet altijd goed ingevuld. Deze rol behoort te zijn belegd bij de business maar bevindt zich in een aantal gevallen nog binnen Directie IV. In het geval dat de Product Owner wél vanuit de business komt beschikt deze vaak niet over de IV-kennis die nodig is om de rol effectief te vervullen.¹⁹⁵

183 Bron: interviews, Rapport agile vertragingsrisico's v1.0, DA-IV v0.9

184 Bron: interviews, DA-IV v0.9

185 Bron: interviews, Rapport onderzoek beleving agile werken 1.0

186 Rapport onderzoek beleving agile werken 1.0

187 Bron: interviews

188 Start Verbetertraject Specification Pipeline v091 ps.pdf

189 Bron: interviews, Productiviteit, onderhanden werk en kwaliteit

190 Bron: interviews Productiviteit, onderhanden werk en kwaliteit

191 Bron: interviews, 02-2019 Productiviteit, onderhanden werk en kwaliteit

192 Bron: interviews

193 Bron: interviews

194 Bron: interviews

195 Bron: interviews

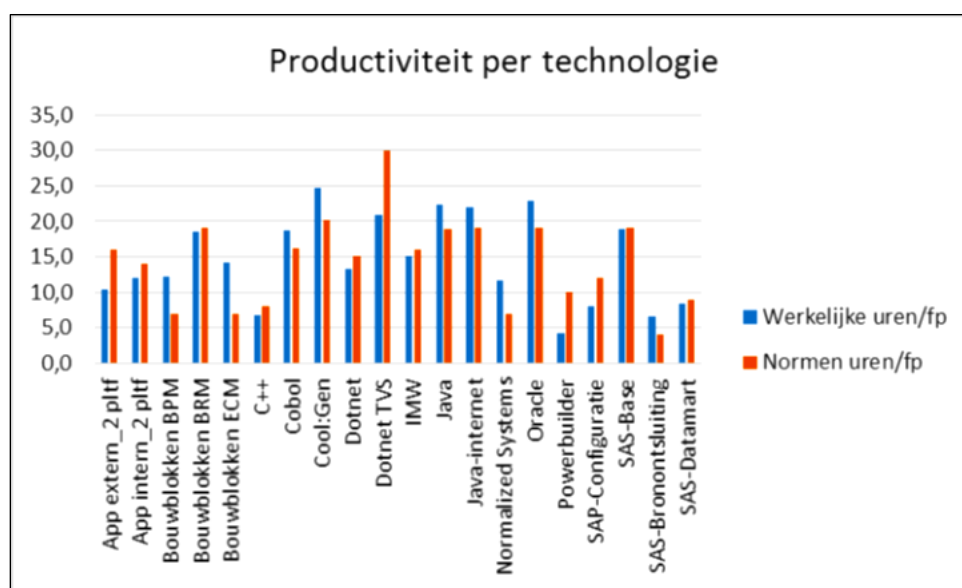
Een suboptimale invulling van deze belangrijke ‘spilfunctie’¹⁹⁶ kan leiden tot specificaties die niet voldoende gedetailleerd zijn uitgewerkt waardoor in de ontwerpfase extra vertraging wordt opgelopen.¹⁹⁷

Directie IV is zich bewust van de uitdagingen die zich voordoen in de ontwerpfase en heeft daarom initiatieven lopen ter verbetering. Zo richt het verbetertraject ‘Specification pipeline’ zich specifiek op het oplossen van de voornaamste knelpunten binnen het specificatieproces, zoals het gebrek aan detaillering, de ad hoc wijzigingen en de suboptimale invulling van de agile businessrollen.

Bouw

Teams zijn in het proces van voortbrenging nog niet voldoende in staat om aan de interne productiviteitsnormen te voldoen

Het verhogen van de productiviteit in de voortbrenging is een punt van aandacht binnen Directie IV.¹⁹⁸ Over het algemeen valt nog veel winst te behalen in de productiviteit van de ontwikkelteams. Het gemiddeld aantal uren per functiepunt per technologie ligt met 18 uren per functiepunt boven de door Directie IV vastgestelde productiviteitsnorm van 17,2. Met name de productiviteit van de Javateams scoort met 22 uren per functiepunt boven de norm. Naast de Javateams scoren ook de nieuwere specifieke bouwblokteams zoals BPM en NS, alsmede de oudere Cobol en Cool:GEN teams boven de norm (zie figuren hieronder).



Figuur 4-2 Gerealiseerde productiviteitsscores per ontwikkeltaal/technologie.¹⁹⁹ Gebaseerd op geschreven uren door medewerkers. Onderzoekers hebben twijfels bij de zeggingskracht van de cijfers omdat er geen directe relatie is tussen prestaties en geboekte uren en de geboekte uren niet eenduidig aan een fase in de voortbrenging kunnen worden gekoppeld.

De voornaamste redenen voor het overschrijden van de norm zijn:

- ▶ Specificaties zijn niet in voldoende detail uitgewerkt of worden ad hoc door de business gewijzigd.
- ▶ Ontwikkelteams, met name de specialistische bouwblokteams²⁰⁰, beschikken niet over voldoende werkvoorraad.
- ▶ Ontwikkelteams wisselen geregeld van samenstelling waardoor inwerktijd nodig is om weer volledig op gang te komen.
- ▶ Ontwikkelteams zijn veel tijd kwijt met het oplossen van incidenten en technische/productie issues.
- ▶ Ontwikkelteams zijn veel tijd kwijt met het afstemmen van de raakvlakken tussen de verschillende domeinen.²⁰¹

¹⁹⁶ Agile-rollen-v0.85, Rapport onderzoek beleving van agile werken 1.0

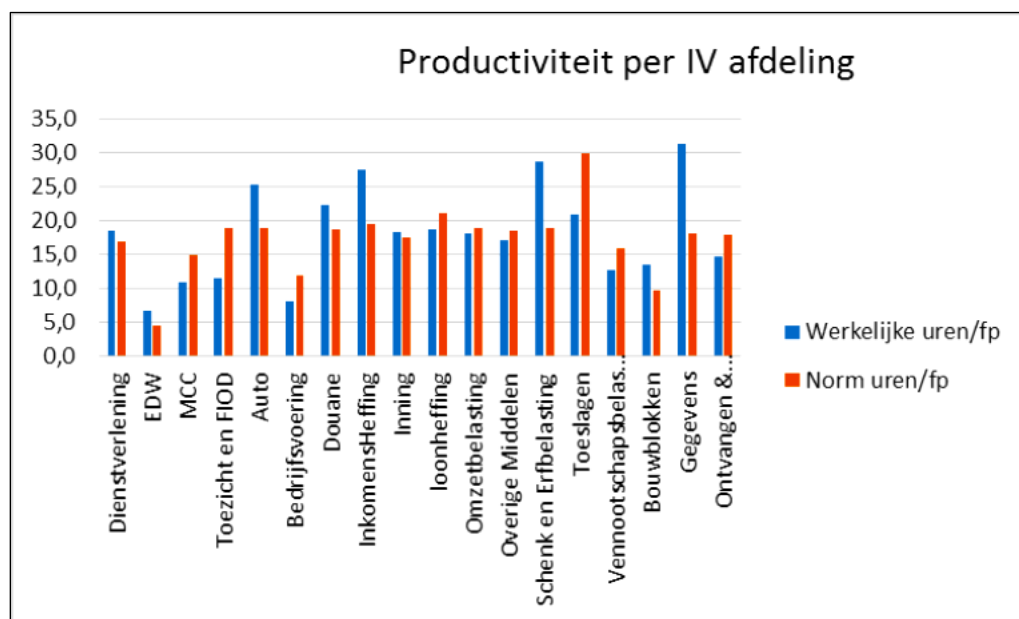
¹⁹⁷ Rapport onderzoek beleving van agile werken 1.0

¹⁹⁸ Bron: interviews

¹⁹⁹ DA-IV v0.9

²⁰⁰ Bron: interviews

²⁰¹ DA-IV v0.9, Productiviteit, onderhanden werk en kwaliteits (feb - apr - jun 2019), Bron: interviews



Figuur 4-3 Gerealiseerde productiviteitsscores per IV-afdeling.²⁰² Gebaseerd op geschreven uren door medewerkers. Onderzoekers hebben twijfels bij de zeggingskracht van de cijfers omdat er geen directe relatie is tussen prestaties en geboekte uren en de geboekte uren niet eenduidig aan een fase in de voortbrenging kunnen worden gekoppeld.

Daarnaast bestaan, mede door verschillen in gebruikte technologieën en volwassenheid van de werkprocessen, grote verschillen in productiviteit tussen de IV-afdelingen. Zo scoren bijvoorbeeld de afdelingen Inkomensheffing, Auto, Schenk- en Erfbelasting en Gegevens boven de normering, terwijl Toeslagen, Ontvangen & Mededelen en Toezicht en FIOD aanzienlijk lager scoren.²⁰³

De schatting van benodigde IV-capaciteit die wordt afgegeven aan de business, wordt mede gebaseerd op de normuren die zijn vastgesteld door Directie IV.²⁰⁴ Het niet behalen van deze normen maakt dat schattingen die vooraf zijn afgegeven minder betrouwbaar worden, dat belangrijke deadlines niet worden gehaald en dat kosten hoger uitvallen dan vooraf gepland.²⁰⁵

Binnen Directie IV bestaat, in vergelijking met de markt, nog een groot aandeel 'zeer grote' tot 'grote projecten', wat niet goed aansluit bij agile werken

Uit de Doorlichting is naar voren gekomen dat Directie IV nog veel werkt met grote projecten van een hoog aantal functiepunten (> 750 functiepunten). Dit in tegenstelling tot de markt waarvan de bulk van het werk bestaat uit kleine (100 tot 450 functiepunten) tot zeer kleine (minder dan 100 functiepunten) projecten.

Binnen het portfolio wordt steeds meer agile gewerkt en worden grote projecten in kleinere delen opgeknipt. Toch blijven bij de Belastingdienst nog te veel middelgrote en grote projecten over. Als wordt gekeken naar de afgelopen jaren dan is een duidelijke trend in de markt te zien richting steeds kleinere projecten. Vergelijkbare organisaties werken met zelfsturende teams van zes tot tien teamleden, die actief zijn in projecten van gemiddeld drie maanden die nauw aansluiten op de bedrijfsonderdelen. Deze trend van project-schaalverkleining is terug te zien in marktanalyses, waarin het merendeel van de projecten is aan te merken als 'klein' tot 'zeer klein'.

In tabel op de volgende pagina is het huidige marktgemiddelde en de gemiddelde omvang van de voortbrenging door Directie IV aangetoond, waarbij het aantal 'middel', 'grote' en 'zeer grote' projecten in de voortbrenging van Directie IV aanzienlijk hoger ligt dan de markt en het aantal 'kleine' en 'zeer kleine' projecten voor wat betreft de aantallen achterblijft.

202 DA-IV v0.9

203 DA-IV v0.9

204 DA-IV v0.9

205 Bron: interviews

Periode	Ze er (< 100 FP)	Klein Klein (100 - 450 FP)	Middel (450 - 750 FP)	Groot (750 - 1.000 FP)	Ze er groot (> 1.000 FP)
Marktgemiddelde over periode 2015 tot en met 2019	54%	39%	3%	1%	2%
Voortbrenging van Directie IV in 2019	45%	26%	11%	3%	15%
Vershil	-10%	-13%	+8%	+2%	+13%

Tabel 4-2 Gemiddelde projectgrootte markt en Directie IV in de voortbrenging voor 2019. De cijfers van Directie IV zijn gebaseerd op het portfolio 2019 en de daarin gehanteerde portfolio-items. Bron: Analyse QA services

Test

Het proces van testen is, door gebrek aan automatisering, tijdrovender en foutgevoeliger dan nodig

Testen is een geïntegreerd onderdeel van het voortbrengingsproces om inzicht te geven in de kwaliteit en risico's van nieuwe veranderingen en bij te dragen aan de beheersbaarheid en voorspelbaarheid van het voortbrengingsproces.²⁰⁶ Het testproces is binnen Directie IV ingericht conform TMap Next, wat gebaseerd is op een traditionele waterval inrichting.

Uit analyse van het testproces blijkt dat het testen niet optimaal verloopt en er ruimte is voor ontwikkeling.

- ▶ Er wordt nog te weinig gebruik gemaakt van geautomatiseerde testmethoden. Met name bij integratie- en ketentesten wordt door gebrek aan automatisering nog te vaak teruggevallen op handmatig testen.²⁰⁷ Het niet volledig kunnen doorvoeren van automatisering en het terugvallen op handmatige acties maakt dat het proces over het algemeen tijdrovender, foutgevoeliger en duurder is dan nodig.²⁰⁸
- ▶ Daarnaast zijn testomgevingen niet altijd op tijd beschikbaar en/of voldoende stabiel. Vanwege het gebrek aan budget komt het voor dat testcapaciteit niet altijd tijdig beschikbaar is, maar door gebrek aan communicatie en samenwerking tussen IV-onderdelen wordt hier in de planning onvoldoende rekening mee gehouden waardoor onverwachte vertraging ontstaat.²⁰⁹

Tot slot zijn er niet altijd voldoende testers beschikbaar om testaanvragen te verwerken. Er is een grote wervingsbehoefte, zo stonden er op 21 juli 2019²¹⁰ in totaal 48 test gerelateerde vacatures open.²¹¹ Het niet beschikbaar hebben van voldoende testers zorgt voor een verhoogde werkdruk en een vertraging in het proces.²¹²

Directie IV is zich bewust van de problematiek omtrent automatisering van werkprocessen, met name het proces van testen en heeft al initiatieven lopen om de automatiseringsgraad te verhogen. Zo is het programma 'Voortbrenging, provisioning, deployment' in het leven geroepen om verbeteringen door te voeren op het gebied van automatisering en orkestratie (coördinatie van verschillende stakeholders binnen het proces) van het test-proces.

Implementatie

Het proces van acceptatie en oplevering is onderbelicht

De processtappen van de voortbrenging zijn op hoofdlijnen in het Kaderdocument omschreven.²¹³ Vanwege de reorganisatie en de transitie naar agile werken zijn deze echter onvoldoende actueel.

- ▶ Door gebrek aan actuele, gedetailleerde kaders en richtlijnen is er niet genoeg aandacht voor het proces van acceptatie en oplevering. Projectplannen zijn niet voldoende inzichtelijk met betrekking tot het vooraf reserveren van tijd en geld voor het ontwikkelen van documentatie, (ontwikkeling van) trainingen en overdracht aan en ingebruikname door de eindgebruiker.
- ▶ Daarnaast zorgt de transitie van traditioneel naar agile werken voor minder afgebakende releases waardoor onduidelijkheden in de implementatiefase kunnen ontstaan. De ontwikkelteams hebben dan bijvoorbeeld

206 BD_Visie_op_Toetsen_&_Testen.pdf

207 Onderdeelsplan DCS_1.0def

208 Bron: interviews, DA IT voor IV v0.9, Onderdeelsplan DCS_1.0def

209 Bron: interviews, IBS Inkomensheffing voortgangsrapportage maart-april v1.0

210 zie document openstaande vacatures

211 Bron: interviews, Projectenrapportages april - juni

212 Bron: interviews

213 Kaderdocument

software eerder opgeleverd vóórdat het implementatieteam de procesvoorbereidingen voor implementatie heeft afgerond.²¹⁴

Door gebrek aan een duidelijk omkaderd en bestuurd implementatieproces loopt Directie IV het risico dat gedurende het proces de oplevering te vroeg plaatsvindt, nog teveel fouten bevat, niet de juiste specificaties kent of uitgesteld wordt door ad hoc wijzigingen gedurende de implementatie.

²¹⁴ Bron: interviews

5 Mate van beschikbaarheid van de juiste competenties

Introductie en onderzoeksvragen

De continue verandering, toenemende complexiteit en toenemende omvang van IV-omgevingen vragen om een flexibel, wendbaar en toekomstbestendig personeelsbestand. Daarnaast staat de huidige arbeidsmarkt op het gebied van IT enorm onder druk. Voor Directie IV is het voor de realisatie van een toekomstbestendig personeelsbestand van belang om een volwassen visie te hebben op personeelsplanning, werving en competentie management. Dit hoofdstuk gaat in op het personele en culturele element van het Klaverbladmodel, zie figuur hieronder.



Figuur 5-1 Klaverblad - Personeel & Cultuur

De beschikbaarheid van de juiste competenties is geanalyseerd aan de hand van de volgende drie onderzoeksvragen.

- ▶ Hoe is de invulling van de rollen architectuur – ontwerp – bouw – test – management in termen van:
 - ▶ De bestaande en de gewenste/benodigde aantallen?
 - ▶ Het huidige profiel wat betreft competenties en opleidingsniveau?
 - ▶ Het benodigde profiel wat betreft competenties en opleidingsniveau?
- ▶ Is het proces strategische personeelsplanning, inclusief het tijdig beschikbaar hebben van bemensing en borgen van deskundigheid, effectief ingericht?
- ▶ Wat zijn de competenties van het management (Basis-30) en wat is het sentiment van de organisatie?

Uit de analyse blijkt dat er nog verbetering benodigd is om de beschikbaarheid van de juiste competenties te waarborgen. De invulling van de rollen architectuur, ontwerp, bouw, test, management is onvoldoende en het proces van strategische personeelsplanning is onvoldoende effectief ingericht. Uit de competentie-analyse van het hoger management van Directie IV (Basis-30) blijkt dat zij een relevante achtergrond hebben. Uit de survey blijkt dat de medewerkers gematigd positief zijn ten opzichte van (het werken bij) IV.

5.1 De invulling van de rollen architectuur, ontwerp, bouw, test, management is onvoldoende

5.1.1 Samenvatting onderzoeksvraag en uitkomst

Het is van belang dat de vaardigheden van het huidige personeelsbestand en de toekomstige behoeften in kaart zijn gebracht, om te kunnen identificeren waar competenties missen dan wel ten overvloede aanwezig zijn. Deze inzichten kunnen als input gebruikt worden om met gerichte acties in te spelen op het vullen van gaten of het afstoten van overbodige competenties. Door de juiste competenties te identificeren en er op te sturen dat deze competenties worden ingevuld door huidig/toekomstig personeel, kan een toekomstbestendig personeelsbestand worden opgebouwd.

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvraag: “hoe is de invulling van de rollen architectuur – ontwerp – bouw – test – management in termen van:

- ▶ De bestaande en de gewenste/benodigde aantallen?
- ▶ Het huidige profiel wat betreft competenties en opleidingsniveau?
- ▶ Het benodigde profiel wat betreft competenties en opleidingsniveau?

Zoals aangegeven in het voorwoord ontbreekt binnen Directie IV op een aantal relevante onderwerp de management- en stuurinformatie. Door het ontbreken van de HR-data heeft geen analyse kunnen plaatsvinden op de kwalitatieve invulling van de rollen architectuur, ontwerp, bouw, test en management. Dit hoofdstuk gaat dan ook in op het inzicht van de invulling van deze specifieke rollen. Qua rollen is in Opzet onvoldoende uitgesplitst wat de bestaande, gewenste en benodigde aantallen voor Directie IV zijn. Ook is in Opzet onvoldoende in kaart gebracht wat het huidige profiel is voor wat betreft competenties en opleidingsniveau. Wel is een goede stap gemaakt op het gebied van het benodigde profiel middels de kwaliteitenprofielen.

5.1.2 De bestaande, gewenste en benodigde aantallen worden onvoldoende uitgesplitst per rol

Het is per peildatum (1 mei 2019) onvoldoende inzichtelijk hoe de rollen architectuur, ontwerp, bouw, test en management zijn ingevuld in termen van bestaande, gewenste en benodigde aantallen. Vanuit beschikbare informatie kan worden geconcludeerd dat overzichten daartoe te weinig detailniveau bevatten. Hierdoor is integrale monitoring en sturing op de invulling van deze rollen dan ook niet mogelijk. De realiteit leert dat afdelingshoofden hierdoor op basis van eigen inzicht in kaart brengen welke rollen geworven dienen te worden.²¹⁵

Bestaande aantallen

Op basis van management- en stuurinformatie (zoals personeelsbezetting²¹⁶) kan onvoldoende inzichtelijk worden gemaakt wat de huidige aantallen voor de rollen architectuur, ontwerp, bouw, test en management zijn. In de personeelsbezetting is per medewerker opgenomen wat het functieniveau is conform Functiegebouw Rijk en de exacte formatieplaats. Tevens zijn er binnen de organisatie maandelijkse bezettingsoverzichten beschikbaar in het zogenoemde P-view.²¹⁷ In deze overzichten is de volgende informatie opgenomen:

- ▶ Bezetting, uitgesplitst in directe en indirecte rollen over organisatieonderdelen en onderliggende afdelingen
- ▶ Directe rollen, uitgesplitst over eigen personeel en inhuur over organisatieonderdelen en onderliggende afdelingen
- ▶ Aantal FTE, verdeeld over de verschillende functiefamilies en functies conform het Functiegebouw Rijk

Er is echter onvoldoende informatie beschikbaar om medewerkers eenduidig toe te wijzen aan één van de specifiek uitgevraagde rollen.

Gewenste aantallen

Vanuit Directie IV is onvoldoende inzichtelijk wat de gewenste aantallen in termen van FTE zijn voor de specifieke rollen architectuur, ontwerp, bouw, test en management. De gewenste aantallen voor deze rollen worden in grote mate gedreven door de vraag naar IV-dagen vanuit de ketens. Zoals in het Tactisch Personeelsplan (TPP) is opgenomen, wordt de meerjarige vraag bepaald door het resourcekader, zoals vastgesteld door het DT. Dit kader houdt reeds rekening met de mogelijkheid vanuit Directie IV om beheerst op te schalen.

²¹⁵ Bron: interviews

²¹⁶ Uitdraai personeel 2018-2019

²¹⁷ 20190704 P-View (Plus) juni 2019

Voor de gewenste aantallen wordt geen specifiek onderscheid gemaakt in de verschillende rollen. Ook zijn geen aantallen bekend wat binnen de organisatie/teams de gewenste verhouding is tussen de rollen architectuur, ontwerp, bouw, test en management.

Benodigde aantallen

Vanuit Directie IV is onvoldoende inzichtelijk wat de benodigde aantallen in termen van FTE zijn voor de specifieke rollen architectuur, ontwerp, bouw, test en management.

Binnen Directie IV wordt de jaarlijkse uitstroom geprognoseerd en opgenomen in het Meerjaren Personeelsplan (MPP). De totale kwantitatieve omvang van de wervingsbehoefte is uitgesplitst per IV-onderdeel en opgenomen in het TPP IV en de TPP's van de verschillende organisatieonderdelen IBS²¹⁸, STS-GBS²¹⁹ en DCS²²⁰. De benodigde aantallen zijn enkel gespecificeerd op het geheel per organisatieonderdeel of afdeling.

In de wervingsbehoefte ontbreekt een vergelijking tussen de benodigde aantallen en de specifieke rollen architectuur, ontwerp, bouw, test en management. Het is daarmee niet mogelijk om, op het niveau van specifieke rollen, voor de lange termijn de personeelsplanning en kwantitatieve wervingsbehoefte te specificeren. Zodoende is ook niet te beoordelen of de benodigde aantallen goed zijn geïdentificeerd en hoe dit is doorvertaald in het uitzetten van vacatures.

5.1.3 Er is onvoldoende in kaart gebracht wat het huidige profiel van werknemers is wat betreft competenties en opleidingsniveau

Op basis van de beschikbare informatie binnen dit onderzoek is geconcludeerd dat Directie IV niet in kaart heeft hoe de rollen architectuur, ontwerp, bouw, test en management momenteel worden ingevuld voor wat betreft competenties en opleidingsniveau. Dit geldt overigens voor het gehele (huidige) personeelsbestand. Op dit moment zijn de medewerkers zelf verantwoordelijk voor het invullen van hun competenties en opleidingsniveau.

Vanuit de beschikbaar gestelde informatie²²¹ (een geaggregeerd en geanonimiseerd overzicht van opleidingsniveau) kan worden geconcludeerd dat van slechts 10% van alle medewerkers bekend is wat het opleidingsniveau is. Van deze 10% heeft ca. 45% een HBO/HBO+ opleidingsniveau.

Daarnaast is er geen overzicht van de actualiteit van opleidingen van medewerkers (wanneer deze zijn afgerond), noch de vakinhoudelijke kennis die beschikbaar is bij het bestaande personeel. Wat betreft competenties wordt er nergens vastgelegd welke competenties corresponderen met het individuele niveau van medewerkers. Het risico van het ontbreken van inzicht in het huidige personeelsbestand is dat er niet gericht gestuurd kan worden op het invullen van competenties die nu onvoldoende vertegenwoordigd zijn binnen de organisatie.

5.1.4 Het benodigde profiel qua competenties en opleidingsniveau is voldoende duidelijk

De Opzet en het Bestaan van benodigde competenties is compleet. Er dient nog wel een stap gemaakt te worden op het gebied van Werking. De competenties die benodigd zijn binnen Directie IV zijn geïdentificeerd met behulp van een combinatie van het Functiegebouw Rijk en e-CF competenties en gebundeld in de zogenoemde kwaliteitenprofielen.²²² Er zijn profielen onderscheiden voor onder andere de rollen architectuur, bouwen, ontwikkelen, testen en sturen. Voor al deze rollen is een mapping gemaakt op het Functiegebouw Rijk en e-CF competenties en per rol is inzichtelijk gemaakt wat de verwachte kennis en opleidingsniveau is en waar nodig is verdieping aangebracht.

In Opzet is de beschrijving van de kwaliteitenprofielen voor de verschillende rollen zeer uitgebreid te noemen. In de Werking zijn nog stappen te maken. De kwaliteitenprofielen worden namelijk nog onvoldoende toegepast, bijvoorbeeld bij het afzetten tegen het huidige personeelsbestand of voor de werving van nieuw personeel.²²³ Het risico daarvan is dat de medewerkers die invulling geven aan de betreffende rollen niet voldoen aan de vereiste competenties en dat bij de huidige medewerkers die deze rollen momenteel invullen niet inzichtelijk is gemaakt of er een verschil is ten opzicht van de vereiste competenties en zo ja, welke.

218 Tactisch Personeelsplan (TPP) Integratie Business Services (IBS) versie 0.9

219 Tactisch Personeelsplan (TPP) Generieke Business Services / Standaard Transactie Services versie 0.96

220 Tactisch Personeelsplan (TPP) Datacenter Services (DCS) versie 1.1

221 Z_WT_TM_0002 Opleidingsniveau.xlsx

222 Kwaliteitsraamwerk I(v) Deel I: Toelichting op de kwaliteitenprofielen IV, Kwaliteitsraamwerk I(v) Deel II: Kwaliteitenprofielen, Kwaliteitsraamwerk I(v) Deel III:

Kennistabellen per kwaliteitenprofiel

223 Bron: interviews

5.2 Het proces strategische personeelsplanning is onvoldoende effectief ingericht

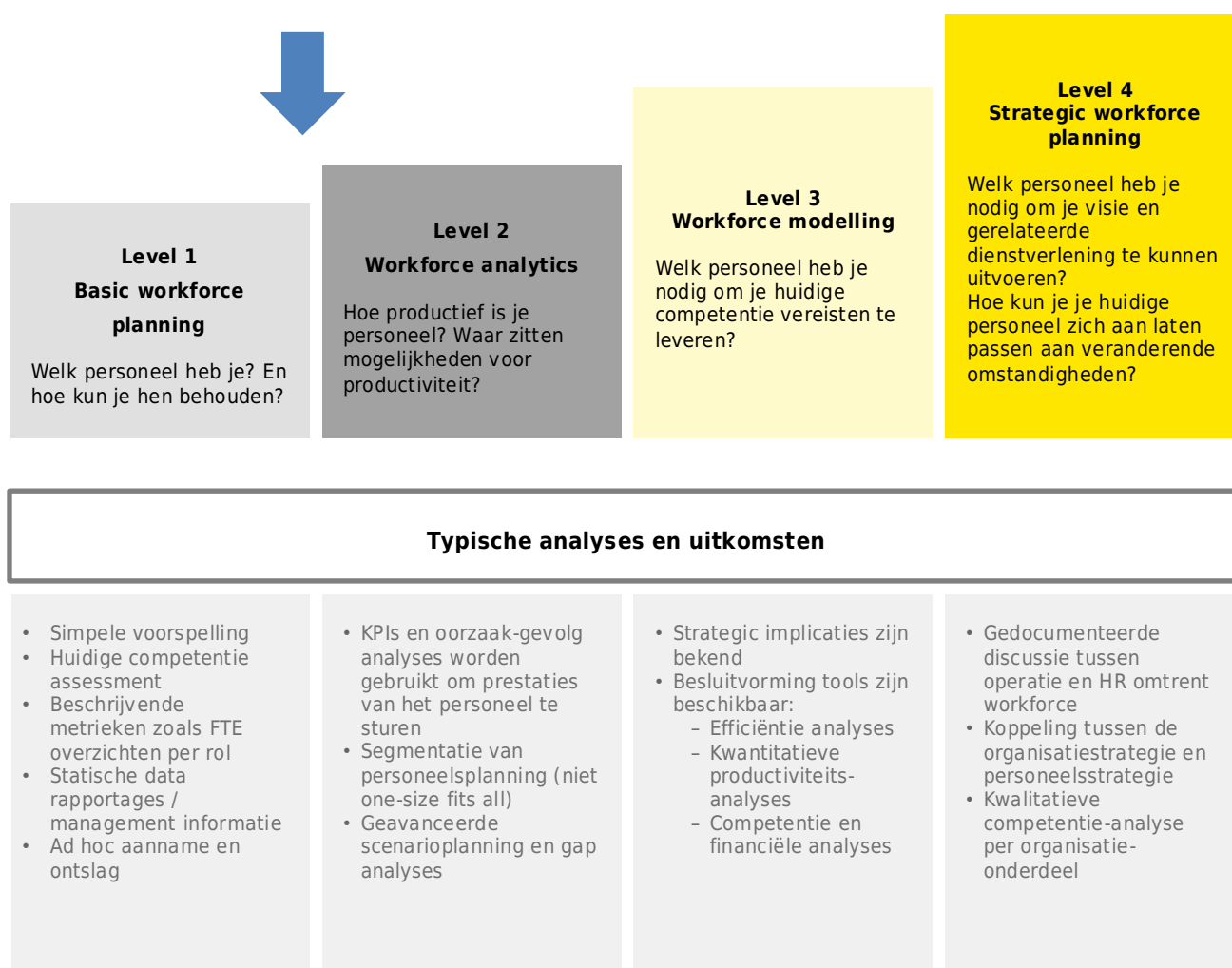
5.2.1 Samenvatting onderzoeksvraag en uitkomst

Het belang van effectieve strategische personeelsplanning is groot, zeker in de huidige arbeidsmarkt. Het proces van strategische personeelsplanning heeft als doel om op een proactieve manier de personele behoefte van de organisatie in kaart te brengen.

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvraag: "is het proces strategische personeelsplanning, inclusief het tijdig beschikbaar hebben van bemensing en borgen van deskundigheid, effectief ingericht?"

De analyse van de onderzoeksvraag is gebaseerd op het EY Strategic Workforce Planning Model en COBIT5. In de context van dit onderzoek is binnen het proces van strategische personeelsplanning onderzoek gedaan naar plannen, processen en de daaruit resulterende prestatie:

- ▶ Zijn de plannen van strategische personeelsplanning helder beschreven?
- ▶ Is binnen het proces van strategische personeelsplanning (instroom, doorstroom en uitstroom) helder wie wat wanneer doet?
- ▶ Levert de inrichting van strategische personeelsplanning de gewenste prestaties?



Figuur 5-2 EY Strategic Workforce Planning Model

Strategische personeelsplanning is per peildatum (1 mei 2019) onvoldoende effectief. Op basis van de analyse die volgt in dit hoofdstuk is geconcludeerd dat Directie IV zich op niveau 1 bevindt van het Strategic Workforce Planning Model, waarbij een aantal elementen van niveau 1 nog niet is ingericht:

- ▶ In termen van planvorming is met het MPP en TPP een goede stap gemaakt, de Opzet en Bestaan van de plannen zijn slechts deels voldoende.
- ▶ Processen zijn momenteel als onvoldoende aangemerkt, omdat deze niet gedetailleerd genoeg zijn uitgewerkt.
- ▶ De prestatie van Directie IV op het gebied van strategische personeelsplanning is ook aangemerkt als onvoldoende (de instroom van eigen personeel is minimaal en men is structureel afhankelijk van externen).

5.2.2 De plannen van het proces van strategische personeelsplanning zijn deels voldoende

Het MPP en TPP vormen de basis voor het proces van strategische personeelsplanning. Dit is een Opzet die kan werken. Alle directies binnen de Belastingdienst werken op basis van een Belastingdienst-breed format een MPP uit die oprolbaar is naar een MPP voor de gehele Belastingdienst. Het doel van het MPP voor Directie IV is een “meerjarige perspectief op relevante ontwikkelingen voor het personeelsbestand van de IV-uitvoering”.²²⁴ Er wordt ingezoomd op zowel externe als interne ontwikkelingen op het gebied van personeelsplanning. Strategische thema’s die worden beschreven zijn:

- ▶ Werving
- ▶ Employability van medewerkers
- ▶ Verandering van rollen
- ▶ Resultaatsturing
- ▶ Dienend leiderschap

Het MPP wordt drie keer per jaar herzien en, indien nodig, tussentijds bijgesteld. Dit aantal is gekoppeld aan de vier-maandelijke cyclus vanuit het MT IV. De eerste versie, opgesteld door medewerkers afkomstig uit lijnmanagement, HR-ondersteuning en het SSO O&P en geaccordeerd door het MT IV, dateert van 20 november 2018.

Het TPP is een afgeleide van het MPP. Het TPP-IV is een samengesteld document waarin de verschillende TPP’s van de onderdelen van Directie IV zijn geaggregeerd tot een overkoepelende versie voor Directie IV. In het TPP worden de belangrijkste aandachtspunten geschetst en wordt aldus de basis gelegd voor het wervings- en opleidingsplan.²²⁵ De afzonderlijke onderdelen zijn verantwoordelijk voor de formulering, uitvoering, monitoring en actualisering van hun eigen TPP. Elementen die in het TPP-IV worden besproken zijn:

- ▶ Meerjarige vraag
- ▶ Kwantitatieve wervingsbehoefte
- ▶ Wijze van sturing op wervingsopgave
- ▶ Verhouding eigen personeel en inhuur
- ▶ Vakontwikkeling binnen Directie IV

De constructie van een meerjarig perspectief in het MPP en een tactische doorvertaling in het TPP wordt op basis van de Opzet geschikt geacht om het proces van strategische personeelsplanning in te richten.

Het MPP en TPP zijn nog onvoldoende volwassen, op een aantal punten wordt nog onvoldoende geacteerd

Doorontwikkeling van het MPP en TPP is benodigd om het proces van strategische personeelsplanning effectiever te maken. De onderzoekers hebben geconstateerd dat de doelstellingen zoals gepresenteerd in het MPP en TPP, nog onvoldoende zijn gecascadeerd in de organisatie (bijvoorbeeld in doorvertaling naar concrete initiatieven). Daarnaast wordt er in het MPP en TPP nog onvoldoende aandacht besteed aan een aantal belangrijke onderwerpen.

²²⁴ MPP
²²⁵ Tactisch Personeelsplan IV

In het TPP-IV is reeds aangegeven dat de huidige versies de eerste zijn in de huidige vorm en dat er zodoende nog voldoende mogelijkheden zijn voor de doorontwikkeling.²²⁶

- ▶ Verbeteren en standaardiseren van bestuurlijke informatie als input voor het TPP
- ▶ Meer aandacht voor uitwisselbaarheid van personeel in het TPP
- ▶ Vertaling van TPP in een operationeel (jaar-)plan
- ▶ Uitwerking van thema's die worden beïnvloed door opschaling
- ▶ Eenduidige normen:
- ▶ Verhouding direct- en indirect personeel
- ▶ Vaststelling van de definitie direct- en indirect personeel
- ▶ De verhouding tussen eigen personeel en inhuur
- ▶ De verhouding tussen junior-mediior-senior
- ▶ Aandacht voor duurzame inzetbaarheid

Onvoldoende aandacht voor personeelsplanningsinstrumenten buiten de werving van personeel

In het MPP zijn beschrijvingen van de huidige organisatie en relevante trends voor de organisatie opgenomen. Daarnaast is de gewenste organisatie beschreven, zowel organisatorisch (bijvoorbeeld middels een agile samenwerking en communities of practice) als op het gebied van competenties (bijvoorbeeld ketensamenwerking en transparantie).

De activiteiten, die zijn beschreven om van de huidige naar de toekomstige organisatie te komen (MPP hoofdstuk 5), zijn met name gericht op werving en minder op andere elementen van personeelsplanning zoals doorstroom en competentie- en talent ontwikkeling.

Onvoldoende koppeling tussen MPP en TPP

In het MPP is een aantal strategische thema's benoemd dat dient te worden uitgewerkt in het TPP-IV en de TPP's van de organisatieonderdelen. Dit zijn thema's waaraan invulling moet worden gegeven om de doelen voor wat betreft strategische personeelsplanning te behalen. Deze thema's zijn:²²⁷

- ▶ Werving als topprioriteit
- ▶ Spanning tussen Directie IV en concernontwikkelingen
- ▶ Nieuwe en verschuivende rollen
- ▶ (Vak-)ontwikkeling
- ▶ Ander leiderschap door dezelfde leidinggevenden
- ▶ Kwetsbare doelgroep
- ▶ Huisvesting
- ▶ Inclusiviteit
- ▶ Beloning

Bij een vergelijking van deze thema's met het TPP IV kan worden geconcludeerd dat er onvoldoende aandacht wordt geschonken aan de doorvertaling van de strategische thema's zoals benoemd in het MPP. De huidige scope van het TPP IV is met name gericht op de kwantitatieve realisatie van personeelsplanning.

In de TPP's van de afzonderlijke organisatieonderdelen is wel aandacht voor de invulling van de strategische thema's, echter, dit is in de ogen van de onderzoekers niet van een voldoende gedetailleerd/concreet niveau. Zo wordt in het TPP van DCS vermeld dat de strategische thema's uit het MPP verder worden uitgediept in volgende versies²²⁸, besteedt het TPP van GBS-ST²²⁹ helemaal geen aandacht aan strategische thema's, terwijl binnen het TPP van IBS²³⁰ een aantal strategische thema's onderbelicht is (inclusiviteit en beloning en voor de andere thema's enkel de huidige situatie wordt beschreven).

Onvoldoende koppeling met domeinarchitectuur IT voor IV

Volgens de TPP IV worden TPP's van de onderdelen opgesteld aan de hand van een template waarin de belangrijkste thema's van het MPP staan verwoord:²³¹

- ▶ Personeelsplanning/capacity building
- ▶ Personeelsontwikkeling

²²⁶ Tactisch Personeelsplan IV

²²⁷ MPP

²²⁸ Tactisch Personeelsplan (TPP) Datacenter Services (DCS)

²²⁹ Tactisch Personeelsplan Generieke Business Services / Standaard Transactie Services

²³⁰ Tactisch Personeelsplan (TPP) Integratie Business Services (IBS)

²³¹ Tactisch Personeelsplan IV

► Koppeling met de domeinarchitectuur IT voor IV

In de huidige versies van het TPP-IV is nog geen link waar te nemen met de domeinarchitectuur IT voor IV aangezien ten tijden van uitwerking de domeinarchitectuur IT voor IV nog niet was vastgesteld (en de TPP's na vaststelling nog niet zijn bijgewerkt). In een nieuwe versie van het MPP²³² zoals vastgesteld in juli 2019 (dus na de peildatum 1 mei 2019) is wel een duidelijkere koppeling aanwezig met de domeinarchitectuur IT voor IV. Zo worden elementen als agile voortbrenging, continu verbeteren, oog voor de klant, leiderschap en ontwikkelingen in de domeinarchitectuur benoemd. Echter, er wordt niet in kaart gebracht hoe deze elementen zich verhouden tot het huidige personeelsbestand en wat voor impact dit bijvoorbeeld heeft op competentieontwikkeling.

Er is geen strategisch personeelsplan voor de samenstelling van afdelingen/teams binnen de organisatie

In Opzet bestaat geen plan voor de samenstelling van afdelingen/teams binnen Directie IV. Hierdoor kan niet effectief worden gestuurd op elementen binnen de samenstelling, zoals verhoudingsgetallen in specifieke rollen en opbouw in teams in termen van senioriteit.

Er is geen strategisch personeelsplan voor de inzet van extern personeel

Door de groei in vraag vanuit de business is in 2019 veelvuldig gebruik gemaakt van extern personeel. Binnen het MPP en TPP is in Opzet (in het Belastingdienst-brede template) geen strategisch plan voor de inzet van extern personeel. Zo is bijvoorbeeld niet beschreven wat een gezonde verhouding is tussen eigen personeel en extern personeel. Daarnaast is in Opzet geen plan beschreven over wanneer en op welke manier externen worden ingezet.

In de markt worden externen met name gebruikt als flexibele schil (zowel op basis van competenties als capaciteit) en werken zij steeds vaker op basis van een resultaatverplichting.

Resultaatsverplichtingen zijn gekoppeld aan eenduidig gedefinieerde prestaties. Hierdoor wordt de leverancier/opdrachtnemer verantwoordelijk voor de productiviteit. In het geval van de voortbrenging van Directie IV wordt extern personeel dan afgerekend op gerealiseerde functiepunten, of in enkele gevallen op basis van epics of een vooraf gedefinieerde scope (in de vorm van user-stories, specificaties of andere vorm van vereisten). Op basis hiervan wordt door leveranciers capaciteit aangeboden van een prijs per functiepunt of een vaste prijs voor een bepaalde scope. Sturing vindt dan plaats middels opgeleverde functionaliteiten over tijd in plaats van op basis van aanwezigheid en gerealiseerde uren.

Ook is in Opzet geen plan aanwezig welke rollen binnen Directie IV geschikt zijn voor invulling door externen. Vanuit best practices in de markt volgt in de tabel op de volgende pagina een overzicht welke rollen het best intern kunnen worden belegd en welke rollen ook door externen kunnen worden ingevuld.

Functie/rol	Omschrijving
<i>Afdelingshoofd/teamleider</i>	Intern: Betrokken bij management en strategievorming. Vervult de HR- en ontwikkelkant van mensen, neemt besluiten over inhuur.
<i>Lead architect, domein architect, IT- en Solutionarchitect</i>	Intern en extern: De architect geeft richting aan de gewenste oplossingsrichting. Kan zowel intern als extern worden ingevuld. Onafhankelijkheid moet wel geborgd zijn, dus de architect moet niet worden aangeleverd door een leverancier die ook oplossingen levert, dan wel meebouwt.
<i>Scrum master</i>	Intern: Essentieel voor agile voortbrenging. Neemt beslissingen over wie wat doet, hoe gebouwd wordt en evalueert met de business.
<i>Developer</i>	Intern en extern: Zowel intern als extern. Extern voornamelijk als flexibele schil en voor specialistische kennis. Te veel interne (lead) developers remmen innovatie en veranderingen in werkgedrag.
<i>Testers</i>	Intern en extern: Zowel technische als functionele testers kunnen door internen en externen worden ingevuld. Voorwaarde is om testscripts van externen door de Product Owner te laten aftekenen.
<i>Ontwerper</i>	Intern en extern: Kunnen zowel in- als extern zijn. Dit geldt zowel voor de technische ontwerpers als de functionele ontwerpers. Voorwaarde is dat de specificaties, epics, user stories en testscripts worden afgetekend door de Product Owner.
<i>Adviseurs</i>	Intern: Meestal intern. Voor specialistische kennis kan ook worden gebruik gemaakt van externen. Hierbij dienen internen betrokken te zijn om onafhankelijkheid en juistheid van adviezen te beoordelen.
<i>Security officer, security architect</i>	Intern: Integriteit benodigd. Kennis van toegangssystemen en uitvoering daarvan is dermate vertrouwelijk dat deze kennis niet extern mag liggen.
<i>Release train engineer</i>	Intern en extern: Kan zowel intern als extern zijn en is bij voorkeur een mix om voldoende kennis van buiten in te brengen.
<i>Business Owner (businessrol)</i>	Intern: Neemt beslissingen over portfolio, Life Cycle Management, strategie en business cases.
<i>Product Owner (businessrol)</i>	Intern: Neemt beslissingen over functionaliteiten, prioriteiten en verantwoordelijk voor functionele acceptatie. Deze rol is intern belegd bij de business en dient niet te worden ingevuld door Directie IV. Incidenteel kan er een 'onafhankelijk' iemand door de business ingehuurd worden.

Tabel 5-1: Invulling rollen door internen/externen, bron: QA Services

5.2.3 De Opzet van processen van strategische personeelsplanning is onvoldoende effectief ingericht

In het onderzoek is geconstateerd dat in Opzet geen gedetailleerde procesbeschrijving voor het proces van strategische personeelsplanning aanwezig is.

De uitwerking van het proces van strategische personeelsplanning is Belastingdienst-breed gedefinieerd. Binnen de dynamiek van de HR/wervingsfunctie van een grote en complexe organisatie als Directie IV is het noodzakelijk om op detailniveau te weten wat de exacte activiteiten zijn en wie daar de verantwoordelijkheid voor draagt. De governance is momenteel enkel op hoofdlijnen beschreven.

De portefeuille HR is verantwoordelijk voor de uitwerking binnen Directie IV (bijvoorbeeld uitwerking MPP en TPP). Als ondersteuning voor de portefeuille is de HR-board in het leven geroepen om strategische onderwerpen te bespreken en besluitvorming in het MT IV voor te bereiden.

Binnen de HR-Board zijn verschillende groepen betrokken die een link hebben met het proces van strategische personeelsplanning, te weten lijnmanagement, HR ondersteuning en SSO O&P.

- ▶ De HR-portefeuille is verantwoordelijk voor de integraliteit, samenhang en realisatie van HR-vraagstukken waar relevant voor Directie IV. De HR portefeuille levert een inhoudelijk bijdrage aan vraagstukken die niet kunnen worden belegd bij het SSO O&P en is verantwoordelijk voor de vraagarticulaties richting SSO O&P.²³³
- ▶ De HR-Board is ondersteunend aan de portefeuille HR en borgt in de samenwerking met SSO O&P dat HR-thema's, zoals relevant voor Directie IV, voldoende aandacht krijgen. Daarnaast verzorgt de HR-board de implementatie van HR-beleid binnen Directie IV.²³⁴ Deelnemers aan de HR-board zijn de portefeuillehouder HR, afgevaardigden van de IV-onderdelen IBS, STS-GBS en DCS, een strategisch adviseur van SSO O&P, een vertegenwoordiger vanuit BDO en een secretaris.²³⁵ Daarnaast is er een feature team van vijf á zes medewerkers geïdentificeerd als ondersteunend kernteam aan de HR-Board.²³⁶
- ▶ SSO O&P is een interne dienstverlener die end-to-end processen levert aan de gehele Belastingdienst op het gebied van personeel en organisatie. Daarnaast voorziet het SSO O&P in strategisch- en maatwerkadvies op verschillende gebieden.²³⁷
- ▶ Lijnmanagement heeft de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de realisatie van het MPP binnen Directie IV.

Concerndirectie O&P houdt zich op strategisch niveau bezig met de organisatieontwikkeling en personeelsbeleid voor de gehele Belastingdienst. De concerndirectie is onder meer verantwoordelijk voor de innovatie en strategie op belangrijke O&P thema's zoals integriteit, in-, door- en uitstroom van personeel en meerjarige personeelsplanning.²³⁸

Door de optuiging van bovengenoemde governance (gedeeltelijk opgelegd door de Topstructuur) ontstaat een hoge mate van complexiteit in het proces van strategische personeelsplanning. Bij een dergelijk complex speelveld is het van belang dat processen in voldoende detail zijn uitgewerkt zodat voldoende helder is wie wat en wanneer doet. Dat is per peildatum 1 mei 2019 niet het geval.

Het proces van instroom is deels voldoende

Marktcontext – schaarste op de IT-arbeidsmarkt

De huidige arbeidsmarkt is belangrijke context voor het proces van instroom. Het is algemeen bekend dat de huidige arbeidsmarkt zeer krap is, zeker op het gebied van IT. Dit maakt het voor Directie IV lastig om talentvol/gekwalificeerd personeel te werven. Op basis van een analyse van openstaande vacatures op een aantal grote vacaturesites kan worden geconstateerd dat er een grote vraag is naar medewerkers met specifieke IT-skills, zoals applicatie-ontwikkelaars, architecten en testers.

Door toenemende complexiteit in functies worden in de markt steeds hogere eisen gesteld aan personeel werkzaam in de IT-sector. Op basis van een analyse blijkt dat het gemiddelde opleidingsniveau en bijbehorende competenties zoals nu in de markt worden gevraagd, aanzienlijk hoger ligt dan de eisen zoals gedefinieerd in e-CF (zie Bijlage C).

Door de schaarste op de markt van deskundig IT-personeel zijn de salarissen in de afgelopen jaren gestegen. Voor een aantal relevante functies zijn salarisschalen zoals die gehanteerd worden binnen de Belastingdienst afgezet tegen salarissen die aangeboden worden in openstaande vacatures in de markt. Uit de analyse blijkt dat Directie IV voor specialistische functies aanzienlijk minder betaalt dan partijen in de markt (tabel op de volgende pagina²³⁹ en Bijlage C).

233 Uitgangspunten Governance Directie IV

234 PVA Portefeuille HR

235 PVA Portefeuille HR

236 PVA Portefeuille HR

237 Bron: interviews

238 Topstructuur Belastingdienst

239 Tabel voorziet in hoofdlijnen in een vergelijking op primaire arbeidsvoorwaarden (salaris). Verdiscontering van uren per week, vakantiedagen, et cetera. is hierin niet meegenomen

Functie	Salaris behorende senioriteit					
	Junior Markt laag	Markt hoog	Medior Markt laag	Markt hoog	Senior Markt laag	Markt hoog
Applicatiebeheerder	€ 2.378	€ 3.527	€ 2.830	€ 4.472	€ 3.007	€ 4.889
Applicatie-ontwikkelaar						
.Net	€ 2.014	€ 4.081	€ 2.882	€ 5.405	€ 4.298	€ 6.171
Java	€ 2.672	€ 4.118	€ 3.117	€ 5.126	€ 4.135	€ 5.816
Cobol	n/a	n/a	€ 2.756	€ 4.764	€ 3.101	€ 4.917
C++	€ 2.148	€ 3.791	€ 3.216	€ 5.113	€ 4.109	€ 7.030
Gemiddelde markt	€2.303	€3.879	€2.960	€4.976	€3.730	€5.765
Belastingdienst	€ 2.245	€ 2.956	€ 2.617	€ 4.106	€ 3.038	€ 4.669
Delta	€ 58	€ 923	€ 343	€ 870	€ 692	€ 1.096
	3%	24%	12%	17%	19%	19%

Tabel 5-2 Gemiddelde geboden salarissen op basis van vacatures in de markt in vergelijking met salarisbanden van de Belastingdienst (Analyse QA Services)

Het proces van instroom is uitgewerkt via het programma instroom

Directie IV heeft via het programma instroom²⁴⁰ een goede zet gedaan wat betreft de Opzet van het proces van instroom. Binnen het programma zijn de wervingsdoelstelling bepaald en vele wervingsinitiatieven opgezet om de instroom te verhogen, zoals bijvoorbeeld:

- ▶ Traineeships voor BPM, Java, .NET
- ▶ Duaal trajecten
- ▶ Selectiestraat om kandidaten sneller door het wervingsproces te loodsen

De activiteiten rondom het proces van instroom hebben een kort bestaan en zijn daarmee nog niet volledig volwassen. Een aantal observaties dat uit de Doorlichting naar voren is gekomen:

- ▶ Het proces van instroom is met name kwantitatief gedreven. Focus op de werving van specifieke competenties ontbreekt.
- ▶ Er zijn per peildatum (1 mei 2019) geen beschrijvingen van hoe het instroomproces dient te worden uitgevoerd binnen Directie IV, wat kan leiden tot inconsistentie in de uitvoering.
- ▶ De managementrapportages zijn pas kort beschikbaar (namelijk, sinds 31 maart 2019) en werden tot voor kort niet gebruikt om instroomactiviteiten (bij) te sturen.
- ▶ Vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de validiteit van de instroom- en uitstroomcijfers. Zo kan er geen vierkantstelling worden gemaakt op de bezettingcijfers en de instroom- en uitstroomcijfers per maand.²⁴¹
- ▶ De instroomrapportages bevatten geen cijfers over de kwaliteit van de instroom versus de uitstroom van medewerkers (opleidingsniveau en competenties) waardoor er onvoldoende zicht komt op waar gaten ontstaan in de kennis en competenties. Er is geen informatie opgenomen over de effectiviteit van de instroomactiviteiten, er wordt enkel gerapporteerd over de status van initiatieven.
- ▶ De unieke waardepropositie van werken bij Directie IV is nog onvoldoende uitgewerkt en wordt nog onvoldoende in de markt benut.²⁴² Unieke elementen voor Directie IV zijn:
 - ▶ Werken aan één van de grootste technische systemen van het land
 - ▶ Werken voor de publieke zaak
 - ▶ Goede secundaire arbeidsvoorwaarden
 - ▶ Werken voor een grote organisatie met veel kansen en doorgroeimogelijkheden
 - ▶ IT vernieuwing
 - ▶ Goede balans in werk en privé
 - ▶ Arbeidszekerheid
- ▶ Het proces van doorstroom is in Opzet onvoldoende uitgewerkt
- ▶ Het proces van doorstroom is in Opzet onvoldoende uitgewerkt. Het risico hiervan is dat medewerkers onvoldoende zicht hebben op doorgroeimogelijkheden.

²⁴⁰ Programmaplan instroom IV

²⁴¹ Rapportage Programma Instroom IV 9 mei 2019

²⁴² Bron: interviews

Voor het proces van doorstroom is zowel beleid²⁴³ als een processchema²⁴⁴ beschikbaar vanuit het niveau van de Belastingdienst. Dit is in Opzet echter onvoldoende gedetailleerd uitgewerkt. Het processchema beschrijft horizontale en verticale interne doorstroom op basis van de onderliggende sollicitatieprocedure (medewerkers vanuit de gehele Belastingdienst kunnen solliciteren op een interne vacature).

Er is enkel een generiek carrièrepad omschreven op basis van het Functiegebouw Rijk (junior-mediior-senior) en in één geval is een persoonlijk ontwikkelpad in de maak (agile pilot voor testers inkomensheffing). Doorstroom in functie wordt niet tot nauwelijks bevorderd middels functiespecifieke of afdelingspecifieke ontwikkel- en carrièrepaden.

In het MPP en TPP is onvoldoende aandacht voor het proces van doorstroom. In het MPP wordt aangestipt dat doorstroom binnen Directie IV een aandachtsgebied is, want *“meer doorstroming levert meer begrip en kennis op voor andere onderdelen”*. Er wordt echter niet ingegaan op de visie en aanpak rondom het proces van doorstroom in het MPP.

Daarnaast is er nog een aantal zaken waar Directie IV onvoldoende op acteert in het proces van doorstroom om medewerkers te ontwikkelen en daarmee deskundigheid te borgen:

- ▶ Er is geen proces hoe talent binnen Directie IV wordt geïdentificeerd en begeleid (bijvoorbeeld door middel van talentenprogramma's of young executive programma's).
- ▶ Binnen het SSO O&P is een loopbaanscan aanwezig waarin medewerkers worden begeleid in hun loopbaan. Vanuit de beschikbare informatie is niet vast te stellen of medewerkers van Directie IV daarin participeren.
- ▶ Er is nog onvoldoende aandacht voor het voeren van de personeelsgesprekken. Tot en met april bleef de realisatie van de personeelsgesprekken conform de drie soorten gesprekken uit de gesprekscyclus Rijk (plannen, evalueren en afronden) ver achter op de planning. Van de planningsgesprekken werd 16,3% uitgevoerd (target van 95%), van de evaluatiegesprekken werd 13,3% uitgevoerd (target van 28 %) en van de afrondingsgesprekken werd 12,6% uitgevoerd (target van 26%).²⁴⁵

Positief is dat in mei 2019 is een agile pilot is gestart met twee teams van IBS Inkomensheffing, bestaande uit 50 medewerkers. Het doel van de pilot is om de medewerkers te begeleiden in hun competentie-ontwikkeling middels het voeren van ontwikkelgesprekken, het ontwikkelen en uitproberen van een testspiegel (een handleiding voor ontwikkelgesprekken) en het samenstellen en aanbieden van een toolkit met relevante vak gerelateerde opleidingsmodules. De uitvoering en optimalisatie van deze pilot wordt uitgevoerd door de teams zelf, ondersteund door een agile team bestaande uit medewerkers van Directie IV en SSO O&P.²⁴⁶

Het proces van uitstroom is onvoldoende en er kan niet worden geacteerd op uitstroomredenen en competenties die de organisatie verlaten

Het proces van uitstroom is onvoldoende. Zowel het in kaart brengen van vertrekredenen als van competentieverlies is een belangrijk onderdeel van het managen van het proces van uitstroom. Het ontbreken hiervan heeft als risico dat er onvoldoende sturing is op het borgen van specifieke deskundigheid binnen Directie IV.

Directie IV heeft te maken met een lage uitstroom. Redenen voor uitstroom worden bijgehouden door het SSO F&MI en worden maandelijks gedeeld met MT IV. Van de 123 FTE die in 2019 uitstroonden (ultimo september) is van 73,5 FTE inzichtelijk wat de uitstroomredenen is.²⁴⁷ Momenteel wordt alleen voor de externe uitstroom (buiten de Belastingdienst) een uitstroomreden wordt gemonitord. Op basis van deze gegevens kan onvoldoende worden geïdentificeerd wat de reden van vertrek is en waar medewerkers precies naartoe gaan (bijvoorbeeld welke andere overheidsdienst de meeste oud IV-medewerkers ontvangt) en wat voor externe betrekking iemand krijgt (bijvoorbeeld zelfde functie elders, andere functie elders of zelfstandig). Dit maakt het lastig om te acteren op de uitstroomredenen.

²⁴³ Memo interne doorstroom IV

²⁴⁴ Processchema's doorstroom

²⁴⁵ IV-organisatie 1e viermaandsrapportage 2019

²⁴⁶ Bron: interviews

²⁴⁷ Rapportage programma instroom IV Week 40

Binnen het proces van uitstroom wordt bij een vertrek niet in kaart gebracht wat de specifieke competenties zijn die Directie IV verliest bij het vertrek van een bepaalde medewerker. Hierdoor is er geen integraal inzicht binnen Directie IV welke competenties bij vertrek opgevangen dienen te worden of wat de algemene trend is in het vertrek van bepaalde competenties. In de praktijk komt het er op neer dat een afdelingshoofd zelf analyseert welke competenties, kennis en niveau uitstroomt, wat vervolgens input is voor een op te stellen vacature.²⁴⁸

5.2.4 De prestatie van het proces van strategische personeelsplanning is onvoldoende, Directie IV is niet in staat om een duurzaam personeelsbestand op te bouwen

Het resultaat van instroom voor eigen personeel is onvoldoende

De plannen en processen binnen strategische personeelsplanning dienen zoals hiervoor beschreven nog flinke stappen te maken. Dit heeft tot gevolg dat de prestatie van het proces van strategische personeelsplanning momenteel ook nog onvoldoende is. De gemiddelde doorlooptijd van een vacature is op dit moment lang (vijfeneenhalve maand). Er is onvoldoende informatie beschikbaar om deze doorlooptijd te generaliseren omdat in één vacature meerdere posities zitten van verschillende senioriteitsniveaus. Bijvoorbeeld: binnen de vacature Java developer bevinden zich 40 posities met verschillende niveaus in senioriteit.

Uit de instroomrapportage van 14 oktober 2019 (na peildatum 1 mei 2019, maar het meest actuele beeld van de prestatie) blijkt dat het verschil in formatie en bezetting is afgenomen tot 54 (tegenover 188 in januari).²⁴⁹ Dit is echter met name het resultaat van een grote aanwas van extern personeel in september. Kijkend naar de instroom van eigen personeel in het jaar 2019 is dit minimaal te noemen (zie tabel hieronder).

Op basis van een overzicht van openstaande vacatures van 21 juli 2019²⁵⁰ (na peildatum, maar het meest actuele beeld) blijkt dat 64% van de vacatures is ingevuld. Van openstaande vacatures is slechts 14% ingevuld door de instroom van medewerkers die als eigen personeel in dienst komen.

Afdeling	Jan	Feb	Maart	April	Mei	Juni	Juli	Aug	Sept
Instroom	31	19	11	12	13	24	16	16	97
<i>Eigen personeel</i>	19	11	2	2	3	3	4	3	4
<i>Extern personeel</i>	12	8	9	10	10	21	12	13	93
Uitstroom	15	19	11	16	10	16	13	12	11
<i>Eigen personeel</i>	0	9	6	9	3	5	3	5	6
<i>Extern personeel</i>	15	10	5	7	7	11	10	7	5
Vershil formatie/bezetting	188	182	183	182	176	168	162	162	54

Tabel 5-3: Instroom en uitstroom Directie IV 2019

248 Bron: interviews

249 Rapportage programma instroom IV Week 40

250 Openstaande vacatures en posities IV 21-07-2019-0131380

Directie IV is door gebrek van instroom structureel afhankelijk van de inzet van extern personeel

Het gevolg van de lage instroom van eigen personeel is dat Directie IV op dit moment structureel afhankelijk is van de inzet van extern personeel.

Op basis van de bezetting per peildatum²⁵¹ blijkt dat een aantal specifieke functies in het personeelsbestand voor een groot gedeelte wordt ingevuld door extern personeel. Hierbij moet in acht worden genomen dat sommige afdelingen worden gefinancierd met behulp van tijdelijke financieringsbronnen (zoals GBS IV-accent). Tijdelijke financieringsbronnen kunnen niet worden gebruikt om mensen in dienst te nemen en moeten daardoor worden gebruikt om extern personeel in te huren.

De verhouding externen verschilt sterk per organisatieonderdeel. Zo wordt per peildatum binnen DCS 14% van de functies ingevuld door extern personeel, terwijl dit voor GBS 33% is. De ondersteunende afdelingen BDO en InB maken bijna geen gebruik van extern personeel.

De onderstaande overzichten zijn gebaseerd op de FTE-bezetting per peildatum. Uit analyse blijkt dat externe medewerkers voornamelijk directe rollen invullen en dat bepaalde afdelingen veel gebruik maken van externen voor specifieke directe rollen.

Afdeling	Aantal externen	Totaal	% externen
IBS	245	1.193	21%
Directe rollen	238	946	25%
Indirecte rollen	7	247	3%
GBS	238	731	33%
Directe rollen	224	564	40%
Indirecte rollen	14	167	9%
STS	154	629	24%
Directe rollen	152	567	27%
Indirecte rollen	2	62	3%
DCS	155	1.058	15%
Directe rollen	150	855	18%
Indirecte rollen	5	203	2%
Overig (InB, Belastingdienst en onjuist toebedeelde organisatieplaats)	1	40	3%
Totaal	793	3.651	22%

Tabel 5-4 Verdeling tussen het aandeel directe en indirecte rollen over de verschillende organisatieonderdelen

²⁵¹ De bezetting op 1 mei aldus Uitdraai personeel 2018-2019 tabblad: bezetting 2019. De functie van stagiair is niet meegenomen in de analyse

Afdeling	Aantal externen	Totaal	% externen
IBS	245	1.193	21%
Inning (direct)	71	179	40%
Schenk en Erfbelasting (direct)	29	62	47%
Bedrijfsvoering (direct)	28	91	31%
Overig afdelingen (direct)	110	614	18%
Indirecte rollen	7	247	3%
GBS	238	731	33%
Interactie (direct)	42	138	30%
IV-accent (direct)	150	284	53%
Overige afdelingen (direct)	32	142	23%
Indirecte rollen	14	167	9%
STS	154	629	24%
Bouwblokken (direct)	74	177	42%
Ontvangen en Mededelen (direct)	41	146	28%
Overige afdelingen (direct)	37	244	15%
Indirecte rollen	2	62	3%
DCS	155	1.058	15%
Overig (InB, Belastingdienst en onjuist toebedeelde organisatieplaats)	1	40	3%
Totaal	793	3.651	22%

Tabel 5-5 Aandeel externen voor specifieke afdelingen binnen de verschillende organisatieonderdelen

Met name technische functies, die direct gekoppeld zijn aan het proces van voortbrenging, worden voor een groot gedeelte door extern personeel ingevuld (in lijn met de best practice, maar in hoge verhoudingen). De rollen die gerelateerd zijn aan management en ambtelijke adviesfuncties worden vaker door eigen personeel ingevuld.

Functie	Aantal externen	Totaal	% externen
Applicatieontwikkelaar	246	715	34%
Expert IV	31	52	60%
Ontwerper	45	163	28%
Senior medewerker IV	115	225	51%
Systemengineer	103	437	24%
Test gerelateerde functies (tester, testregisseur, testcoördinator)	117	393	30%
IT-architect	25	92	27%
Projectmanager	13	83	16%
Opdrachtmanager	0	25	0%
Implementatie en communicatie	0	20	0%
Overig (andere functies)	98	1.446	7%
Totaal	793	3.651	22%

Tabel 5-6 Aandeel externen werkzaam in specifieke functies

Op basis van het vastgestelde portfolio en resourcekader is een behoefte aan groei in capaciteit vanuit Directie IV waar te nemen. Binnen Directie IV is daarom een analyse gedaan naar beheerste groei voor de verschillende afdelingen.²⁵²

Opmerkelijk is dat het totale budget voor personele uitgaven t/m 2024 jaarlijks afneemt²⁵³ (in 2024 is 78% van het budget voor personele uitgaven van 2019 beschikbaar). Deze afname wordt met name veroorzaakt door de daling van het budget voor de inhuur van extern personeel van ca. euro 103M naar ca. euro 25M (er zijn nog wel middelen beschikbaar op de aanvullende post, bijvoorbeeld voor vernieuwing, waardoor op middellange termijn tot met uiterlijk 2024 deze daling gemitigeerd kan worden). Directie IV dient de komende jaren de aantallen extern personeel dan ook stevig terug te dringen.

Budget uitgaven (bedragen x €1.000)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Personele uitgaven - Eigen personeel	245.575	253.242	248.240	246.927	247.102	246.927
Personele uitgaven - Inhuur externen	103.328	76.864	44.623	34.787	24.623	24.623
Personele uitgaven - overig personeel	0	0	0	0	0	0
Totaal	348.903	330.106	292.863	281.714	271.725	271.550

Tabel 5-7 Financieel kader personele uitgaven. Bron: Budgetbrief 2 2019

252 Concept aanbod én groeipotentieel IV voor Belastingdienst 2018 - 2022 v1.0
253 Budgettoekenning IV d.d. 13 juni 2019

5.3 De Basis-30 heeft relevante ervaring en competenties en het sentiment van de organisatie is positief

5.3.1 Samenvatting onderzoeksvraag en uitkomst

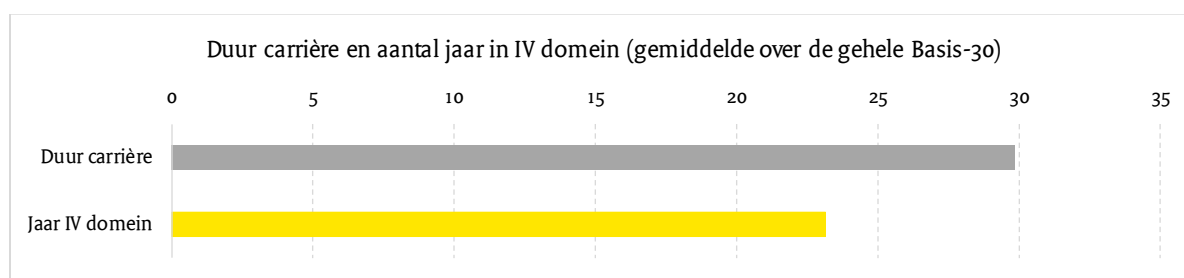
Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende onderzoeksvraag: “wat zijn de competenties van het management (Basis-30) en wat is het sentiment van de organisatie?”

De competenties van het management zijn beschouwd in individuele gesprekken²⁵⁴ met het gehele hoger management van Directie IV (Basis-30). Het sentiment is bepaald aan de hand van een survey die is uitgezet onder de (interne) medewerkers van Directie IV in de organisatie. Uit de interviews met de Basis-30 en de resultaten van de survey volgt een positief beeld ten opzichte van de competenties van het management en een gematigd positief beeld ten opzichte van het sentiment van de organisatie.

5.3.2 De Basis-30 heeft relevante ervaring en competenties

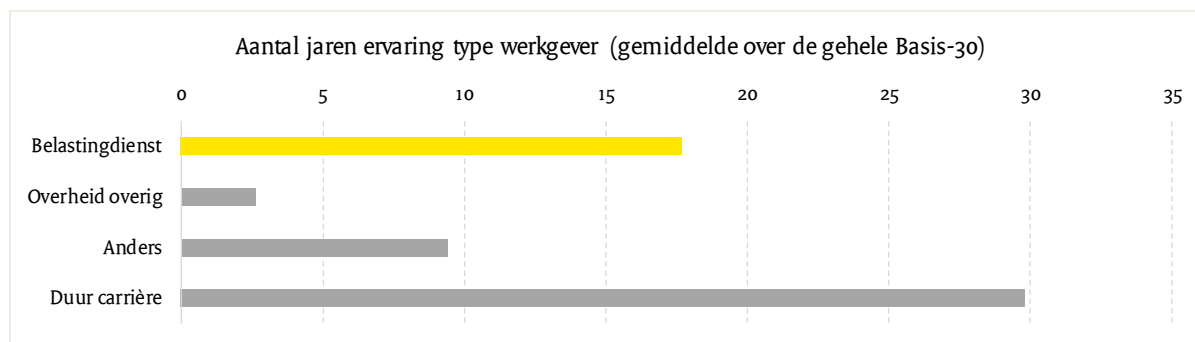
Een groot deel van het hoger management van Directie IV heeft een voor de uitvoeringstaak relevante achtergrond in IV en heeft daarnaast ruime leidinggevende ervaring en/of ervaring met verandermanagement, veelal opgedaan bij publieke uitvoeringsorganisaties en/of bij de Belastingdienst. Het team is divers in termen van opleiding, carrièrepad en ervaring over de verschillende disciplines en onderdelen van Directie IV heen.

De gemiddelde duur van de carrière van het hoger management bedraagt op dit moment circa 30 jaar. Van deze 30 jaar is men gemiddeld zo’n 23 jaar werkzaam binnen het IV-domein (binnen en buiten de Belastingdienst). Daarnaast heeft men ruime ervaring met het aansturen van teams en organisaties. Gemiddeld heeft de Basis-30 ongeveer 24 jaar ervaring met managementrollen (teamleider, projectleider, programmamanager, lijnmanager en directie).



Figuur 5-3 Gemiddelde duur carrière en gemiddelde duur werkzaam binnen het IV-domein in carrière

Opvallend is dat de Basis-30 voornamelijk is gevormd door dienstverbanden binnen de Belastingdienst of overige overheidsorganisaties. Van de gemiddelde duur van een carrière van 30 jaar is de Basis-30 zo’n 18 jaar werkzaam bij de Belastingdienst en zo’n 3 jaar bij overige overheidsinstanties. Gemiddeld heeft de Basis-30 zo’n 9 jaar ervaring in de andersoortige organisaties. Directie IV zou er baat bij hebben als in de toekomst meer aandacht is voor instroom in de Basis-30 vanuit de commerciële sector, IV-leveranciers en/of het internationale werkveld, om zo de externe blik en de aansluiting met marktinzichten te borgen.



Figuur 5-4 Gemiddelde duur werkzaam in type organisatie

²⁵⁴ Gesprekken zijn gevoerd op basis van een feitenanalyse. De onderzoekers hebben geen kwalitatieve analyse gedaan op het gebied van de competenties

5.3.3 Het sentiment vanuit de gehele organisatie is positief

In samenspraak met Directie IV is een survey uitgezet om het sentiment van de organisatie op een aantal thema's te peilen. De survey is enkel afgenomen onder intern personeel en ingevuld door een totaal van 1.218 medewerkers, een respons rate van 41%. De medewerkers is een totaal van 50 stellingen voorgelegd, verdeeld over 7 thema's die zijn gescoord op een 5-puntsschaal (1= helemaal oneens, 2= oneens, 3= neutraal, 4= eens en 5= helemaal eens). De thema's zijn:

1. Visie en strategie
2. Kwaliteit medewerkers
3. KPI's
4. Resultaatgerichtheid
5. Leiderschap
6. Randvoorwaarden
7. Context

Het beeld vanuit de organisatie is gematigd positief te noemen. De gemiddelde score op de stellingen op de verschillende thema's ligt allemaal tussen de 3 (neutraal) en 4 (eens) op een schaal van 1 t/m 5.

Thema's	Gemiddelde score
<i>Visie en strategie</i>	3,12
<i>Kwaliteit medewerkers</i>	3,82
<i>KPI's</i>	3,34
<i>Resultaatgerichtheid</i>	3,17
<i>Leiderschap</i>	3,41
<i>Randvoorwaarden</i>	3,29
<i>Context</i>	3,42

Tabel 5-8 Gemiddelde scores over de verschillende hoofdthema's

Uit de detailanalyse is een aantal interessante inzichten te behalen. Medewerkers van Directie IV hebben een positief beeld over hun kennis en vaardigheden, de doelstelling van het werk, eigenaarschap van hun collega's en de werkdruk die ze ervaren. Zie tabel hieronder voor een overzicht van de 5 best scorende stellingen in de survey.

Stellingen	Gemiddelde score
<i>Ik beschik over de juiste kennis en vaardigheden om mijn huidige baan op een goede manier uit te voeren</i>	4,21
<i>De doelstellingen van mijn werkzaamheden zijn voor mij helder</i>	3,99
<i>Ik ben tevreden over mijn balans tussen werk en privé</i>	3,93
<i>Mijn directe collega's nemen eigenaarschap voor het realiseren van hun werk</i>	3,92
<i>Ik kan gedurende het jaar de gemiddelde werkdruk goed hanteren</i>	3,90

Tabel 5-9 Top-5 stellingen met de hoogste score

De meeste winst is te behalen op het gebied van: evaluatiecriteria, toekomstvisie, werken volgens processen en procedures en het vergroten van executiekracht. Zie tabel hieronder voor een overzicht van de stellingen die een score hebben lager dan 3 (in totaal 11 van de 50).

Stellingen	Gemiddelde score
<i>De KPI's die gebruikt worden om mijn werk te evalueren en te monitoren zijn mij bekend</i>	2,63
<i>Het MT IV heeft een toekomstvisie gecommuniceerd die mij motiveert</i>	2,64
<i>De KPI's die gebruikt worden om mijn werk te evalueren en te monitoren zijn voor mij begrijpelijk</i>	2,66
<i>De structuur en de processen binnen IV stellen mij optimaal in staat mijn primaire rollen en taken te vervullen</i>	2,72
<i>Ik krijg duidelijke acties en besluiten vanuit het management van IV (lijnsturing) die richting geven aan de werkzaamheden die ik verricht</i>	2,78
<i>De door IV gehouden personeelsgesprekken zijn een effectieve manier om mijn prestatie en ontwikkeling te beoordelen en verder vorm te geven</i>	2,82
<i>In mijn werkprocessen is de afstemming die nodig is met stakeholders buiten mijn team/afdeling (bijvoorbeeld de business, andere afdelingen binnen IV) helder gedefinieerd</i>	2,85
<i>Belangrijke acties/besluiten worden helder vastgelegd</i>	2,87
<i>In mijn werkprocessen verloopt de afstemming met stakeholders buiten mijn team/afdeling (Bijvoorbeeld de business, andere afdelingen binnen IV) op een effectieve wijze</i>	2,88
<i>Rollen en verantwoordelijkheden omtrent de werkzaamheden die ik uitvoer zijn duidelijk gedefinieerd</i>	2,98
<i>Ik werk in praktijk volgens vaststaande en duidelijk gedefinieerde processen en procedures</i>	2,98

Tabel 5-10 Stellingen met een score lager dan 3

6 Prestatie van de voortbrenging

Introductie en onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk wordt onderzocht of de totale kosten van Directie IV in termen van ICT-functionaliteit in overeenstemming zijn met de geleverde prestaties. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de prestaties en de kosten van voortbrenging (specificeren, ontwikkelen en onderhouden en vernieuwen van IV-functionaliteiten) en levering (beheren en onderhouden van de infrastructuur ten behoeve van de IV-functionaliteiten). De prestaties zijn gemeten in de geleverde hoeveelheden, diensten en gerealiseerde projecten.



Figuur 6-1 Klaverblad - Prestatie van de organisatie

De onderzoeksvragen zijn:

- ▶ In welke mate zijn de totale kosten van Directie IV in overeenstemming met de geleverde prestatie in termen van ICT-functionaliteit?
- ▶ Wat is een gezonde verhouding tussen directe en indirecte kosten?
- ▶ Wat is een gezonde financiële verhouding tussen 'beheer en onderhoud' en vernieuwing?

Context van de financiële analyses

De onderzoeksvragen zijn geformuleerd in termen van *kosten*. Echter hanteert Directie IV in haar begrotings-systeem (kasstelsel) *uitgaven*. Voor de marktconformiteitstoets zijn de uitgaven van Directie IV daarom vertaald naar kosten, zodat kosten met elkaar worden vergeleken en niet uitgaven met kosten.

Het verschil tussen uitgaven en kosten ontstaat door de uitgaven aan infrastructuur te activeren (en af te schrijven over een aantal jaren). De hier gepresenteerde kosten en prestaties zijn gebaseerd op 2018,²⁵⁵ omdat 2019 een lopend boekjaar is en enkel voor 2018 de prestaties eenduidig zijn vastgesteld.

De kosten van Directie IV zijn op basis van beschikbare administraties en marktconforme definities van activiteiten toegewezen aan respectievelijk de voortbrenging en de levering. Kosten die niet toe te wijzen zijn aan voortbrenging of levering zijn beschouwd als indirecte kosten. Ten slotte zijn andere kosten zoals de materiële investeringen in infrastructuur buiten de afdeling DCS (verantwoord onder IV-accent) als overige kosten aangemerkt.

Directie IV levert in het kader van Overheidsdatacenters (ODC) diensten voor derden. De ontvangsten hiervan zijn niet meegenomen in deze analyse, omdat hier in cijfermatige zin geen eenduidige prestaties aan konden worden gekoppeld. Bij veel cijfers over kosten en aantallen van de Belastingdienst is eenduidigheid niet altijd vast te stellen.²⁵⁶ Om die reden hebben onderzoekers gekozen voor een conservatieve benadering waarbij is gekozen voor het hoogst opgegeven aantal. Indien verschillende bronnen verschillende inzichten op de aantallen gaven is gekozen voor de meest representatieve versie voor de Belastingdienst.

²⁵⁵ Voor het onderzochte jaar 2018 is er een verschil van ca. euro 40M dat ontstaat door diverse extra uitgaven (aan onder andere storage, de printstraat) en investeringen in het laatste kwartaal. Deze uitgaven zijn pas in 2019 in de kosten zichtbaar en zijn dan ook geen onderdeel van deze analyse.

²⁵⁶ Al het gehanteerde cijfermateriaal is in een drietal speciale sessies gevalideerd met de betrokkenen van de Belastingdienst.

De afgelopen jaren zijn de nodige stappen gezet met betrekking tot het verbeteren van inzicht in de uitgaven en prestaties. Zo is in 2018 integraal portfoliomanagement ingevoerd, is het budget vertaald naar de verschillende ketens, worden er jaarlijks benchmark analyses op de productiviteit van de voortbrenging uitgevoerd en is er een kostprijsmodel ontwikkeld voor de infrastructuurdiensten van DCS. Dit lijken evidente zaken, maar gegeven de administratieve systemen van de Belastingdienst zijn dit zeer complexe veranderingen. Directie IV opereert daarbij onder verschillende budgettaire kaders (o.a. personeel en materiële uitgaven) die vanuit verschillende bronnen worden gefinancierd. Dat maakt dat samenhangend sturen op de verschillende aspecten complex is.

Toetsingskader

Marktconformiteit heeft betrekking op kosten van een set van geleverde diensten met een vergelijkbare omvang en complexiteit. De marktconforme cijfers zijn gebaseerd op een vergelijking van IV- en ICT-diensten. Voor de IV-diensten is een vergelijking gemaakt op basis van het applicatieportfolio en de mix van ontwikkeltalen van de Belastingdienst, voor de levering van ICT-diensten is vergeleken met in West Europa geleverde diensten in de corporate markt, waarbij zowel overheden als niet overheden in de database zijn opgenomen. Daarbij is rekening gehouden met de inhoud van de dienstverlening, omvang en BTW (inclusief).

In de markt wordt er een onderscheid gemaakt tussen 'markt hoog' (prijzen aan de bovenkant van de markt) en 'markt laag' (prijzen aan de onderkant van de markt). Het verschil wordt primair bepaald door de mate van diversiteit en complexiteit van de organisatie.

Gegeven de diversiteit van het IV-landschap van de Belastingdienst, de complexiteit van de organisatie en de stappen die nog gezet moeten worden op het gebied van legacy, architectuur en professioneel opdrachtgeverschap is de Belastingdienst vergelijkbaar met 'markt hoog'. Hierna wordt in de vergelijking gesproken over de 'markt', zijnde de voor de Belastingdienst relevante 'markt hoog' cijfers (zie ook Bijlage C).

Hoe om te gaan met de bevindingen

De onderzoekers constateren dat Directie IV in kostenefficiëntie op het gebied van de voortbrenging achterloopt op de gehanteerde marktconforme benchmark. Hieruit kan echter niet zonder meer worden geconcludeerd dat een evenredige financiële besparing kan worden gerealiseerd of zou moeten worden nagestreefd.

- ▶ Ten eerste bestaat er per peildatum (1 mei 2019) vanuit de business meer vraag ten opzichte van de bestaande capaciteit binnen Directie IV, waardoor het eerder voor de hand ligt te streven naar verhoging van de productiviteit dan naar verlaging van de kosten.
- ▶ Ten tweede is de benchmark een indicatie gegeven de gehanteerde methode en heeft Directie IV unieke taken en eisen die kostenniveaus met zich meebrengen die bij marktpartijen niet van toepassing zijn.
- ▶ Ten derde is door hiaten in de beschikbare management- en stuurinformatie van Directie IV geen eenduidige relatie te leggen tussen kosten en prestatie. Hierdoor is het ook onvoldoende mogelijk om goed inzicht te krijgen, waardoor de achterstand qua efficiëntie kan worden verklaard en of en hoe snel een daadwerkelijke besparing in geld zonder negatieve bijeffecten zou kunnen worden gerealiseerd. Om de 'root cause analyses' die hiervoor nodig zijn te kunnen uitvoeren, is niet zozeer eenmalig vervolgonderzoek nodig maar zal Directie IV eerst de huishouding van data en management- en stuurinformatie structureel op orde moeten krijgen.

6.1 De totale kosten van Directie IV zijn qua levering voldoende en qua voortbrenging onvoldoende marktconform

6.1.1 Samenvatting onderzoeksvraag en uitkomst

Deze paragraaf beantwoordt de vraag: “in welke mate zijn de totale kosten van Directie IV in overeenstemming met de geleverde prestatie in termen van ICT-functionaliteit?”

Hierbij is het toetsingskader een marktconforme prestatietoets met kosten van IV-diensten met vergelijkbare complexiteit waarbij zoveel mogelijk rekening is gehouden met de unieke rol en aard van de Belastingdienst/Directie IV. Op basis van de marktconformiteitstoets constateren de onderzoekers het volgende:

1. De geleverde dienstenniveaus en dienstenopbouw zijn voldoende marktconform.
2. De totale kosten zijn, gegeven de geleverde prestaties, voldoende marktconform in levering en onvoldoende marktconform in voortbrenging.

6.1.2 De geleverde dienstenniveaus en dienstenopbouw zijn voldoende marktconform

Bij het toetsen van de marktconformiteit van de verschillende diensten is gekeken naar het dienstenniveau en de dienstopbouw. Het dienstenniveau gaat over de openings- en ondersteuningstijden waarbinnen de diensten worden geleverd. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in termen van ondersteuningsvensters (bijvoorbeeld: tijdens kantooruren) en de afgesproken reactietijden (bijvoorbeeld: een kritisch incident wordt binnen één uur opgelost).

Voor de dienstenopbouw is bekeken of dezelfde kostencomponenten onderdeel zijn van de dienst, dit om zoveel mogelijk appels met appels te vergelijken. Voor de dienstenopbouw van de levering van IV stellen onderzoekers vast dat de kosten voor huisvesting en stroom geen onderdeel zijn van de kosten van Directie IV. In de vergelijking zijn de kosten voor huisvesting en stroom dan ook niet meegenomen in de marktcijfers.

De overall conclusie is dat de geleverde dienstenniveaus en dienstenopbouw voldoende marktconform zijn (zie tabel hieronder). Alleen over het onderdeel applicatie advies kan geen uitspraak worden gedaan omdat hier geen dienst-beschrijving voor beschikbaar is.

Marktconformiteit		Dienstenniveau (ondersteuningstijden, oplostijden et cetera)	Diensten opbouw (wijze waarop de diensten zijn beschreven in catalogi)
Voortbrenging van IV	Applicatie advies	Marktconform	Geen formele beschrijving beschikbaar
	Applicatie specificatie	Marktconform	Marktconform
	Applicatie ontwikkeling	Marktconform	Marktconform
	Applicatie beheer	Marktconform	Marktconform
Totaal voortbrenging		Marktconform	Marktconform
Levering van IV		Marktconform	Marktconform

Tabel 6-1 Beoordeling onderzoekers marktconformiteit dienstenniveaus en opbouw van voortbrenging en levering van IV. Bron: QA Services analyse

De geleverde prestaties zijn gemeten en vastgesteld op basis van de geregistreerde omvang van voortgebrachte en geleverde producten, diensten en projecten. In geval er geen (marktconforme) producten en/of diensten geleverd geregistreerd of meetbaar zijn, zijn zoveel mogelijk alternatieve metrieke gehanteerd die indicatief zijn voor de omvang van de geleverde prestatie. Niet marktconforme activiteiten en/of activiteiten die specifiek zijn voor de Belastingdienst maken geen deel uit van de marktconformiteitsanalyse en worden in de analyse verondersteld marktconform te zijn.

6.1.3 De totale kosten zijn voldoende marktconform in levering en onvoldoende marktconform in voortbrenging, gegeven de geleverde prestaties

De totale kosten van Directie IV en de geleverde prestatie in termen van ICT-functionaliteit zijn nader geduid naar de voortbrenging en levering. Uit de vergelijking van de totale kosten met de marktconforme kosten ontstaat het beeld zoals gepresenteerd in de tabel hieronder. In deze tabel zijn de totale en de individuele kosten voor deelcategorieën van Directie IV ten opzichte van de markt weergegeven, waarbij de totale kosten volgens het prijsniveau markt 2018 als basisreferentienorm is gesteld op 100.²⁵⁷

De hoofdconclusies luiden:

- ▶ De totale kosten voor de voortbrenging en levering van IV voor de Belastingdienst zijn gedeeltelijk marktconform (~10% verschil).
- ▶ De directe en indirecte voortbrengingskosten zijn hoger dan de markt (respectievelijk ~30% verschil en ~12% verschil).
- ▶ De totale kosten voor de levering van IV zijn marktconform.

	Markt (2018)		Directie IV (2018)	
	Voortbrenging	Levering	Voortbrenging	Levering
Indirect Directie	0,2		0,2	
Indirect subtotalen	7,8	4,0	8,7	3,8
Indirect totaal	12,0		12,8	
Applicatie advies	3,1		41,3	
Applicatie specificatie	5,1			
Applicatie ontwikkeling	19,0			
Applicatie beheer	4,3			
DCS		37,4		37,2
BD-bescheiden		6,7		6,7
Overig (IV-accent)		12,4		12,4
Direct subtotalen	31,5	56,5	41,3	56,3
Direct totaal	88,0		97,5	
Directie IV totaal	100,0		110,3	

Tabel 6-2 Zij-aan-zij vergelijking totale relatieve kosten Markt 2018 vs. Directie IV 2018, (Basis referentienorm Totale kosten Markt 2018 = 100)

Bron Marktconforme cijfers: QA Services voor IV en ICT-diensten, Directie IV: Budgetbrieven in combinatie met Urenadministratie, Personeelsadministratie en Functiepunten databases. (Als gevolg van afrondingen kunnen berekeningsverschillen in de weergegeven cijfers optreden).

²⁵⁷ Ook voor de relatieve kostenniveaus in tabellen 6-3 en 6-4 worden de totale kosten volgens het prijsniveau Markt 2018 als basis referentienorm = 100 gehanteerd.

Kosten voor voortbrenging van IV zijn onvoldoende marktconform

Uit de analyse van de kosten van de voortbrenging van IV komt naar voren dat voor de geleverde prestaties de directe kosten substantieel hoger liggen (~30%) dan de marktconforme kosten (zie tabel 6-3). Onderzoekers kunnen op basis van de aangeleverde informatie het exacte verschil niet verklaren. De prestaties, kosten, personeels-gegevens en urenadministratie worden elk in verschillende systemen bijgehouden en zijn niet te koppelen aan de onderliggende activiteiten van voortbrenging (advies, specificatie, onderhoud en ontwikkeling, beheer).

Relatieve kosten voor directe voortbrengingsactiviteiten in 2018 ten opzichte van de basisreferentienorm 'Markt 2018 Directie IV Totaal' = 100; zie tabel 6.2				Markt	Directie IV
Direct	Applicatie advies			3,1	41,3
	Applicatie specificatie			5,1	
	Applicatie onderhoud en ontwikkeling	Plan		1,5	
		Ontwerp		3,7	
		Bouw		6,8	
		Implementatie		1,8	
		Test		5,2	
	Applicatie beheer			4,3	
Totaal direct				31,5	

Tabel 6-3 Relatieve directe kosten voor voortbrenging van IV Markt 2018 vs. Directie IV 2018

Bron Marktgegevens: QA Services IV diensten, Directie IV: Budgetbrieven 2018 in combinatie met de geboekte urenadministratie. (Als gevolg van afrondingen kunnen berekeningsverschillen in de weergegeven cijfers optreden).

De kosten van levering van IV is marktconform

De door DCS in 2018 gemaakte kosten (indirect, direct en Belastingdienst-bescheiden²⁵⁸) worden representatief geacht voor de door Directie IV gemaakte kosten voor de levering van IV. Vergelijking van de gemaakte kosten door Directie IV voor levering van IV in 2018 met de marktconforme kosten laat zien dat deze net iets lager zijn dan marktconform (zie tabel 6-4). De kosten in de tabel kunnen worden vergeleken met de indirecte kosten en de kosten voor DCS en Belastingdienst-bescheiden uit tabel 6-2.

Relatieve kosten voor levering van IV in 2018 ten opzichte van de basisreferentienorm 'Markt 2018 Directie IV Totaal' = 100; zie tabel 6-2	Markt	Directie IV
Werkplek	8,6	8,4
Hosting	6,1	7,4
Mainframe	7,4	6,6
Storage en Back-up	3,4	3,5
Telefonie Vast	1,3	1,2
Telefonie Mobiel	1,2	0,3
Belastingdienst-bescheiden (Print straat)	6,7	6,7
Belastingdienst-specifieke diensten	2,6	2,6
Overig	10,9	10,9
Totaal	48,0	47,6

Tabel 6-4 Relatieve totale kosten voor levering van IV Markt 2018 vs. Directie IV 2018,

Bron Marktgegevens: QA Services ICT-diensten Corporate Markt, Directie IV: Kostprijsmodel DCS. (Als gevolg van afrondingen kunnen berekeningsverschillen in de weergegeven cijfers optreden).

²⁵⁸ het printen, couverteren en verzenden van de blauwe enveloppen

Bij de inventarisatie en analyse van de verschillende dienstcomponenten voor levering van IV (werkplek, hosting, mainframe, et cetera) is geconstateerd dat het niet voor alle componenten mogelijk was een betrouwbare berekening te maken vanwege het ontbreken van een juist, volledig en actueel overzicht van de aantallen. Derhalve zijn gedetailleerde vergelijkingen dan ook niet mogelijk. Voor de dienstcomponenten waarvoor geen betrouwbare informatie beschikbaar was, zijn de marktconforme kosten gelijk gehouden aan de gerealiseerde kosten door Directie IV. Dit geldt tevens voor Belastingdienst-bescheiden en voor de overige Belastingdienst-specifieke dienstverlening die niet vergelijkbaar is met de markt.

Naast de activiteiten door DCS voor de levering van IV zijn er ook door IBS en STS-GBS kosten voor infrastructuur gemaakt. Dit betrof onder andere de aanschaf en inrichting van een nieuw data analyse platform en uitbreiding van de portaal servers. Van de kosten is een eenduidig beeld verschaft, van de prestaties kon geen eenduidig beeld worden verkregen. Hierdoor was het niet mogelijk een betrouwbare berekening van de marktconformiteit van de kosten te maken. Om wel een goede inschatting te kunnen maken van de indirecte kosten, zijn de kosten hiervoor aan de marktzijde gelijk gehouden aan de kosten van Directie IV.

Ten aanzien van de sturing op aantallen en capaciteit van de infrastructuur is vastgesteld dat deze incidenteel en gefragmenteerd plaatsvindt. Veel voorstellen²⁵⁹ die door DCS worden gedaan om aantallen versus capaciteit te optimaliseren, uit te faseren of te archiveren, krijgen geen gehoor of geen prioriteit bij de verschillende ketentafels. Er is tevens geen actuele rapportage van de gebruikte capaciteit beschikbaar.

Bijvoorbeeld: informatie omtrent de meest recente raadplegingsdatum van gegevens, de meest recente aanlogdatum op werkstations en de gebruikte verwerkingscapaciteit door applicaties zijn niet beschikbaar gesteld aan de onderzoekers, waardoor niet exact kan vastgesteld of er onder- of overcapaciteit aanwezig is.

²⁵⁹ Dit is in verschillende interviews met medewerkers van DCS aangegeven.

6.2 De verhouding tussen directe en indirecte kosten is voldoende gezond, die voor 'beheer en onderhoud' versus vernieuwing is onvoldoende gezond

6.2.1 Samenvatting onderzoeksvraag en uitkomst

Deze paragraaf beantwoordt de vraag: "wat is een gezonde financiële verhouding tussen directe en indirecte kosten en tussen 'beheer en onderhoud' versus vernieuwing?"

- ▶ De verhouding directe versus indirecte kosten normeert de mate waarin een organisatie in staat is om de nadruk te leggen op het kernproces en schaalvoordelen te behalen in de ondersteuning van dat kernproces.
- ▶ De verhouding 'beheer en onderhoud' versus vernieuwing normeert de mate waarin een organisatie in staat is om voldoende te investeren in vernieuwing en is daarmee een indicatie voor de gezondheid van het IV-landschap.

Binnen de Belastingdienst wordt op diverse plaatsen gewerkt met normstellingen. Veel daarvan zijn geen absolute normen, maar streefcijfers bedoeld om richting te geven aan de focuspunten van de IV-organisatie. Gevraagde verhoudingen zijn dus geen absolute normen, die bij onder- of overschrijding leiden tot een tekortschietende Directie IV. Wel zijn het streefcijfers die helpen om Directie IV de juiste focus te geven. Hiertoe moeten ze primair een plek krijgen in het portfoliomanagement en veel minder gezien worden als doelstelling van Directie IV.

De onderzoekers constateren het volgende:

1. Verhouding directe en indirecte kosten is voldoende gezond.
2. Verhouding 'beheer en onderhoud' versus vernieuwing is onvoldoende gezond.

6.2.2 Verhouding directe en indirecte kosten is voldoende gezond

De indirecte kosten kunnen worden uitgedrukt in een marktconform percentage van de directe kosten, waarbij er een verschil in verhouding bestaat tussen voortbrenging en levering van IV. De verhouding tussen directe- en indirecte kosten van Directie IV waren in 2018 nagenoeg marktconform (zie tabel 6-5).

Indirecte kosten voor besturing en beheersing als % van de directe kosten	Markt	Directie IV
Voortbrenging	24,7%	21,1%
Levering	7,0%	6,8%

Tabel 6-5 Zij-aan-zij vergelijking van indirecte leverings- en voortbrengingskosten voor besturing en beheersing als % van de uitgaven voor de markt en Directie IV in 2018

Bron Marktgegevens: QA Services Model Indirecte kosten voor ICT en IV, bron Directie IV Budgetbrieven 2018 in combinatie met de Personeelsadministratie

6.2.3 Verhouding 'beheer en onderhoud' versus vernieuwing is naar verwachting in 2019 nog onvoldoende gezond

Directie IV hanteert als interne streefnorm voor 'beheer en onderhoud' versus vernieuwing de verhouding 70%/30%. Dit moet per 2022 worden bereikt. De norm voor einde 2019 is 80%/20%.²⁶⁰

Als referentienorm is het gemiddelde 'Government IT Spending profile' van Gartner gebruikt (zie tabel 6-6). Dit is een verhouding die geldt als gezonde verhouding voor nationale overheden en dus ook voor de Belastingdienst.

Gartner IT Spending Profile categorieën	Government (nationale overheden)
Run (beheer + onderhoud)	73%
Change (vernieuwing)	27%
Totaal	100%

Tabel 6-6 Gemiddelde Gartner IT Spending Profile verhouding voor nationale overheden

260 Bron: MIV maand rapportages

Huidige prestatie

Per peildatum is er nog geen meting en/of voorspelling gedaan over de verwachte uitkomst voor 2019. In tabel 6-8 is de verwachting voor 2019 daarom gebaseerd op het meerjaren portfolioplan (MJP) 2018-2023.²⁶¹

Directie IV heeft per peildatum 1 mei 2019 geen middellange (6Q) en lange termijn voorspelling (2-5 jaar) voor deze verhouding.

Gartner IT Spending Profile	2019 MJP	Doel 2019	eind	Doel 2022	eind	Marktnorm
Beheer + onderhoud (run)	78%	80%	70%	73%		
Vernieuwing (Change)	22%	20%	30%	27%		
Totaal	100%	100%	100%	100%		

Tabel 6-7 Gartner IT Spending Profile verhouding voor Directie IV 2019-2022 gebaseerd op MJP 2018 - 2023

Bij de bepaling van deze getalsmatige verhouding is gebruik gemaakt van de een bestaande definitiekoppeling tussen portfolio werk categorieën en de Gartner IT Spending profile categorieën (zie tabel 6-8).

Begrippen conform onderzoeksvraag	Gartner IT Spending Profile categorieën	Portfolio werkcategorie Belastingdienst
Beheer + onderhoud	Run	1. Preventief en Correctief onderhoud 2a. Jaaraanpassingen
Vernieuwing	Change	2b. Nieuwe Wetgeving 3. Modernisering IV 4. Vernieuwing

Tabel 6-8 Toepassing van vertaling van Gartner IT Spending Profile categorieën op de portfolio-werkcategorieën, zoals binnen de Belastingdienst gehanteerd.²⁶²

²⁶¹ MJP 2018-2023; MEERJARENPORTFOLIO - DE TOTALE VRAAG; Peildatum: 9-7-2019

²⁶² Notitie Definitie onderhoud/beheer versus nieuw (mede in relatie tot instroom financiering InvesteringsAgenda), Programma-directeur Modernisering IVLandschap, Datum 23-03-2016

7 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk omvat de conclusies van de Doorlichting Directie IV in de vorm van antwoorden op de vier hoofdvragen. Daarnaast worden inzichten gepresenteerd die bijdragen aan een structurele verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van Directie IV inclusief de randvoorwaarden om deze verbeteringen te kunnen realiseren.

Context

Directie IV opereert in een dynamische en complexe omgeving. Door de politiek geïnitieerde wetswijzigingen zijn voor de Belastingdienst een constante factor, belastingplichtigen verwachten een telkens betere interactie, technologie ontwikkelt zich in hoog tempo en de arbeidsmarkt verandert snel. Directie IV speelt op dergelijke ontwikkelingen in en boekt op een aantal terreinen resultaten en progressie:

- ▶ De levering (de continuïteit van de IV dienstverlening) is qua dienstenniveau en qua kostenefficiëntie voldoende marktconform. Directie IV kent aan continuïteit in de levering de hoogste prioriteit toe en in de werking levert zij daar ook naar.
- ▶ Directie IV heeft de afgelopen jaren belangrijke verbeteringen gerealiseerd, bijvoorbeeld in het kader van de implementatie van de Topstructuur. De verbinding tussen Directie IV en de business is via ketensturing (met bijbehorend Portfolio- en Architectuurmanagement) aanzienlijk verbeterd.
- ▶ Directie IV heeft in 2016 de transformatie naar agile werken ingezet, hier zijn sindsdien ook grote stappen in gezet. De overgang naar agile werken is een veelomvattende verandering die ook bij andere grote organisaties meerdere jaren bestrijkt. Het kost tijd om nieuwe samenwerkingsvormen en werkmethoden ingeregeld te krijgen.
- ▶ Directie IV beschikt over een zekere informele kracht en weerbaarheid die zich bijvoorbeeld uit in een grote bekwaamheid om urgente crisissituaties op te lossen. Hoewel dit minder duidelijk naar voren komt in een analyse van opzet en bestaan, is dit een niet te onderschatten kracht van de organisatie.

De scope van de Doorlichting richt zich primair op de voortbrenging, waar ook de belangrijkste uitdaging ligt en minder op bovengenoemde sterke punten.

7.1 Beantwoording van de hoofdvragen

Dit hoofdstuk biedt een antwoord op de vier hoofdvragen van de Doorlichting:

- A. In welke mate is Directie IV in staat om aan de doelstellingen van de Belastingdienst bij te dragen?
- B. In welke mate is Directie IV qua besturing en beheersing in control en efficiënt/effectief?
- C. In welke mate beschikt Directie IV over de juiste personele middelen?
- D. In welke mate is Directie IV kostenefficiënt?

7.1.1 In welke mate is Directie IV in staat om aan de doelstellingen van de Belastingdienst bij te dragen?

Directie IV boekt progressie in het realiseren van verbeteringen, maar is per peildatum 1 mei 2019 nog onvoldoende tot deels voldoende in staat om op voorspelbare en beheerste wijze aan de realisatie van de doelstellingen van de Belastingdienst bij te dragen.

Directie IV heeft substantiële progressie geboekt in het realiseren van aansluiting op de business via de ketens, het realiseren van één Directie IV organisatie, het werken volgens de kaders van architectuur, het verkrijgen van inzicht in het applicatielandschap, het aansluiten op portfoliosturing en het implementeren van agile werkmethoden.

Desalniettemin opereert Directie IV nog onvoldoende tot deels voldoende op het geambieerde niveau om op een voorspelbare en beheerste wijze aan de realisatie van de doelstellingen van de Belastingdienst, zoals verwoord in het Jaarcontract 2019, bij te dragen. Zo is in 2019 onder meer de efficiëntie afgenomen,²⁶³ is er extra budget nodig voor het realiseren van de afgesproken portfolio's en materiële uitgaven en is het aanbod van *interne* FTE onvoldoende gerealiseerd (waardoor een groter beroep wordt gedaan op externe inhuur).

In termen van Opzet en Bestaan is Directie IV planmatig voldoende, maar in realisatievermogen en executiekracht nog onvoldoende. Het gaat hier om het realiseren van progressie op de realisatie van strategische doelen binnen de gestelde (financiële) kaders.²⁶⁴ De leiding van Directie IV hanteert nog te weinig geïmplementeerde vastomlijnde executiekaders die nodig zijn om keuzes te maken, focus te houden en progressie te boeken.

Ten opzichte van het planningskader is er onvoldoende sprake van aantoonbare en structurele 'Do, Check en Act' op de belangrijkste doelen van Directie IV. Door het MT IV en de MT's van de vier onderdelen wordt onvoldoende (aantoonbaar en structureel) gestuurd op de executie en realisatie van de belangrijkste strategische doelen. Directie IV beschikt daarbij onvoldoende over de methodieken, beheersprocessen en management- en stuurinformatie om de voortbrenging te verbeteren in termen van kwaliteit, tijdigheid en kosten. De onderzoekers constateren de volgende aandachtspunten:

- ▶ Er wordt voldoende op 'kwaliteit gestuurd en geacteerd, wel kan de lijnsturing op inhoud explicieter en meer aantoonbaar worden vastgelegd.
- ▶ Er wordt in toenemende mate op 'op tijd' gestuurd, wel is de wijze van aansturing op agile-werkwijzen nog divers en in ontwikkeling.
- ▶ Er wordt niet of nauwelijks op 'op budget' gestuurd: Integrale financiële sturing op projecten ontbreekt.

De onderzoekers hebben verder vastgesteld dat belangrijke processen Architectuur, Portfoliomanagement en Life Cycle Management (LCM), voor zover binnen de verantwoordelijkheid van Directie IV, deels voldoende zijn qua Opzet en Bestaan. Het proces van architectuur is in Opzet voldoende, maar in Bestaan deels voldoende. Het proces van portfolio is zowel in Opzet als Bestaan voldoende (in de Werking deels voldoende). Het proces van LCM is zowel in Opzet als Bestaan onvoldoende.

De onderzoekers concluderen verder dat het proces 'management van de voortbrenging' onvoldoende is qua Opzet, en Bestaan en het proces voortbrenging deels voldoende. Voor LCM, agile werkmethode en integrale capaciteitsplanning ontbreken bijvoorbeeld geformaliseerde processen als basis voor een uniforme werkwijze die aansluit op processystemen en workflow tools.

7.1.2 In welke mate is Directie IV qua besturing en beheersing in control en efficiënt/effectief?

Directie IV haalt marktconforme service levels in de levering, toch is zij qua besturing en beheersing onvoldoende aantoonbaar in control

Directie IV realiseert goede prestaties op het gebied van levering. Zo wordt grotendeels marktconforme IV-dienstverlening geleverd en worden hoge operationele service levels behaald. Echter, er ontstaan hierbij in toenemende mate proces- en budgetrisico's.²⁶⁵ Het hoge niveau van dienstverlening qua levering wordt namelijk deels geborgd door een op de korte termijn gerichte sturing (waartoe de organisatie ook goed in staat is). Proactieve sturing met een oriëntatie op de lange termijn is nog onvoldoende: er wordt nog weinig aandacht besteed aan bijvoorbeeld capaciteitsplanning, onderhoudsplanning en procesbeheersing.

Binnen de besturing en beheersing is verbetering gerealiseerd in Opzet en Bestaan voor wat betreft interne beheersing en risicomanagement. Ondanks deze verbeteringen is de effectiviteit van de besturing en beheersing per peildatum 1 mei 2019 nog onvoldoende. De onderzoekers constateren de volgende aandachtspunten:

- ▶ De management- en stuurinformatie is ontoereikend voor het verantwoorden van prestaties of om doeltreffend te kunnen sturen op het realiseren van prestaties, kostenbeheersing, corrigerende maatregelen en/of snelle proactieve afwegingen. De informatievoorziening levert informatie met een aanzienlijke foutenmarge en/of onvolledige informatie, bijvoorbeeld omdat de samenhang tussen data nog niet (volledig) in kaart is gebracht of doordat administraties niet gekoppeld zijn met bronsystemen. Er is dan ook onvoldoende inzicht in de samenhang tussen kosten, prestaties, gerealiseerde uren en personeel (allocatie, kennis en ontwikkeling) en geen noemenswaardige kostensturing op projectniveau (voor- en nacalculaties voor projecten/werkpakketten worden in de regel niet gemaakt).
- ▶ De belangrijkste strategische doelstellingen/KPI's zijn onvoldoende SMART en slechts gedeeltelijk doorvertaald ('gecascadeerd') naar lagere niveaus in de organisatie. Hierdoor ontbreekt de procesdiscipline om zicht te hebben en te houden op het behalen van de strategische doelstellingen.
- ▶ De sturingsrapportages voor externe verantwoording zijn in Opzet en Bestaan voldoende. De structuur van dataverzameling en datakwaliteit kan wel robuuster, zo is er op onderdelen geen directe relatie met bron-data

²⁶⁴ Op de belangrijkste strategische doelen 'wendbaarheid' en 'voorspelbaarheid' wordt niet gemeten en er wordt (dus ook) niet direct op gestuurd.

²⁶⁵ Door Directie IV onderkend en gerapporteerd

waardoor rapportages handmatig moeten worden gegenereerd wat de inefficiëntie vergroot en kans op fouten doet toenemen.

- ▶ Risicomanagement is nog in ontwikkeling en de risico's zijn nog niet volledig doorvertaald naar maatregelen. De bestaande controls zijn niet gestandaardiseerd en de onderlinge samenhang is niet geborgd door het ontbreken van een uniform control framework. Het taakeigenaarschap van risico-items bij het lijnmanagement kan worden verhelderd.
- ▶ De onderzoekers beoordelen de portefeuilles in Opzet als 'ontoereikend' sturingsmiddel voor de huidige uitdagingen van Directie IV (vereist hogere volwassenheid van de organisatie). Dit geldt met name voor de gebieden financiën, planning & control en HR.

7.1.3 In welke mate beschikt Directie IV over de juiste personele middelen?

Directie IV beschikt over gemotiveerde en betrokken medewerkers met veel IV-kennis. Toch is er versterking en vernieuwing nodig, gegeven de veeleisende en steeds complexer wordende taakstelling waarbij men bovendien minder afhankelijk dient te worden van relatief dure externe inhuur.

Directie IV is per peildatum 1 mei 2019 onvoldoende in staat om de juiste personele middelen te realiseren. De huidige werkmethoden (processen en systemen) voor werving/instroom/doorstroom kennen namelijk een te lage effectiviteit om de toekomstige beschikbaarheid van een populatie met de juiste competenties te garanderen zonder steeds meer afhankelijk te worden van (relatief dure) externe inhuur.

Directie IV beschikt over een medewerkersbestand met brede en diepe IV-kennis, met hoge loyaliteit en betrokkenheid. De survey onder alle medewerkers van Directie IV laat zien dat medewerkers gematigd positief staan ten opzichte van (het werken bij) Directie IV. Medewerkers zijn positief over de eigen competenties en de competenties van collega's en begrijpen in voldoende mate de doelstellingen van de eigen werkzaamheden. Wel geven medewerkers aan minder goed zicht te hebben op de criteria aan de hand waarvan de eigen (individuele) prestatie en ontwikkeling wordt afgemeten en minder waardering te hebben voor het formele beoordelingsproces.

Uit het competentieonderzoek van het hoger management van Directie IV (Basis-30)²⁶⁶ blijkt dat het management voor de uitvoeringstaak een relevante achtergrond heeft in IV, met daarnaast ruime leidinggevende ervaring en/of verandermanagement ervaring. Het team is divers in termen van opleiding, carrièrepad en ervaring over de verschillende IV-disciplines heen. Om de blik te kunnen verbreden zal Directie IV er baat bij hebben als in de toekomst meer instroom is vanuit de commerciële sector, IV-leveranciers en/of het internationale werkveld.

De onderzoekers constateren tevens de volgende aandachtspunten:

- ▶ Het proces van strategische personeelsplanning is nog onvoldoende effectief ingericht (basisniveau 1 op schaal 4).
- ▶ Directie IV beschikt over onvoldoende HR-data (aantallen, type, competenties, opleiding, carrière-wensen, et cetera.) om inzicht te verkrijgen in de bestaande en benodigde competenties en de juiste personele middelen.
- ▶ De gemiddelde leeftijd van de populatie is ca. 10 jaar hoger dan de markt en de gemiddelde beloning 15-20% lager. Bij gelijkblijvend beleid worden knelpunten in behoud/werving van geschikt personeel groter. De onderzoekers zijn van mening dat dit en het zijn van een aantrekkelijke werkgever door Directie IV onvoldoende geadresseerd wordt in het HR-beleid.
- ▶ Het huidige beleid rondom gebruik van externen is niet marktconform: externen worden niet gebruikt als flexibele schil maar als middel om capaciteit in te vullen. Dat betekent dat het merendeel van de externen als het ware 'gewoon' in dienst is. Een deel van de externen wordt ingezet op cruciale posities van het primaire proces van voortbrenging. Het overmatig gebruik van externen wordt mede gedreven door de tijdelijke financiële kaders waardoor geen vaste contracten kunnen worden aangeboden. Veelvuldig gebruik van externen leidt tot hogere kosten, kan het kennisbehoud binnen de organisatie belemmeren en ook de doorstroom van eigen (leidinggevend) talent.

²⁶⁶ Het competentie-onderzoek is een CV- feitenonderzoek, het doet geen uitspraak over de kwaliteit of diepte van de geconstateerde competenties en ervaring

7.1.4 In welke mate is Directie IV kostenefficiënt?

Directie IV levert een marktconforme prestatie in termen van dienstverlening van de levering en de voortbrenging, maar hanteert in de voortbrenging een hoger kostenniveau dan de markt.

De onderzoekers concluderen ten eerste dat de geleverde dienstenniveaus en dienstenopbouw voldoende marktconform zijn. Een tweede conclusie is dat de totale kosten van Directie IV voor de geleverde prestatie in termen van ICT-functionaliteit (levering en voortbrenging) circa 10% hoger dan het marktconforme niveau. De component levering is voldoende marktconform maar de kostenefficiëntie van de component voortbrenging (het ontwikkelen, beheren, onderhouden en vernieuwen van IV functionaliteiten) loopt circa 30% achter op de markt.

Hieruit kan niet zonder meer worden geconcludeerd dat een evenredige financiële besparing kan worden gerealiseerd of zou moeten worden nagestreefd. Ten eerste is de marktconformiteitstoets een indicatie. Ten tweede is door hiaten in de management- en stuurinformatie van Directie IV geen eenduidige relatie te leggen tussen kosten en prestatie. Hierdoor is het moeilijk vast te stellen waardoor de achterstand kan worden verklaard en of en hoe snel een besparing in geld zonder ongewenste neveneffecten zou kunnen worden gerealiseerd. Om de 'root cause analyses' die hiervoor nodig zijn te kunnen uitvoeren, is niet zozeer eenmalig vervolgonderzoek nodig maar zal Directie IV de huishouding van data en management- en stuurinformatie eerst structureel op orde moeten brengen. Ten derde bestaat er per peildatum (1 mei 2019) vanuit de business 'overvraag' ten opzichte van de bestaande capaciteit binnen Directie IV waardoor het meer voor de hand ligt te streven naar verhoging van de productiviteit dan naar verlaging van de kosten.

De onderzoekers zien de volgende (mogelijke) oorzaken voor het niet marktconform opereren qua voortbrenging:

- ▶ Een uniform procesmodel ontbreekt waardoor werkmethoden verschillen en meer afstemming nodig is om verwachtingen en activiteiten op elkaar te laten aansluiten.
- ▶ Het aanleverproces van functionele specificaties vanuit de business verloopt niet optimaal waardoor specificaties onvoldoende specifiek en/of stabiel. Werk wordt daardoor dubbel uitgevoerd en/of er wordt vermijdbare vertraging opgelopen.
- ▶ De aard en/of diversiteit van de gehanteerde ontwikkeltalen hebben een negatieve invloed op de productiviteit.
- ▶ Een instabiel financieel kader vermindert de efficiëntie van processen en leidt tot grotere inzet van (relatief dure) externen (zie hiervoor).
- ▶ De ontwikkelteams zijn onvoldoende stabiel. Wisselingen in de teamsamenstelling hebben (bijvoorbeeld door inwerktijd) een negatieve invloed op de productiviteit.
- ▶ Het proces van testen is door gebrek aan automatisering en beschikbare capaciteit tijdrovender en foutgevoeliger dan marktconform.
- ▶ Het proces van acceptatie en oplevering is in Opzet onvoldoende aanwezig waardoor implementaties vertraging kunnen oplopen.
- ▶ Het sturen op verbetering van efficiëntie en productiviteit wordt bemoeilijkt door gebrek aan management- en stuurinformatie (zie hiervoor).

In de voortbrenging en de levering is de verhouding directe en indirecte kosten voldoende gezond. De verhouding 'beheer en onderhoud' versus vernieuwing is voor 2019 deels voldoende: 78/22²⁶⁷ versus de marktnorm van 73/27. Directie IV hanteert zelf voor eind 2020 de doelstelling 70/30.

Conclusies van de onderzoeksvragen

De Doorlichting laat zien dat Directie IV op kernonderdelen onvoldoende tot deels voldoende scoort met als belangrijkste conclusies dat Directie IV:

- ▶ Onvoldoende tot deels voldoende doelmatig en voorspelbaar acteert omdat het aan een goed kader voor executie ontbreekt, er onvoldoende gedegen management- en stuurinformatie beschikbaar is en er onvoldoende inzicht bestaat in de samenhang tussen kosten, prestaties, gerealiseerde uren en personeel.
- ▶ Ondanks de progressie van afgelopen twee jaar nog niet 'aantoonbaar In control' blijkt, mede doordat risicomanagement nog onvoldoende volwassen is.
- ▶ Onvoldoende in staat is om de vereiste personele middelen op te bouwen. Bij gelijkblijvend beleid worden knelpunten in behoud/werving van geschikt personeel groter, óók door het gebrek aan gedetailleerd inzicht in de beschikbare competenties. Een risico dat hiermee samenhangt is dat een te beperkt(e) instroom/behoud van geschikte eigen medewerkers moet worden gecompenseerd door (dure) externe inhuur.
- ▶ Grotendeels marktconform is qua kostenefficiëntie en dienstenniveau in de levering maar qua kostenefficiëntie van de voortbrenging achterblijft bij organisaties van vergelijkbare complexiteit.

Verbetering begint bij zelfkennis en het kunnen initiëren van nieuwe duurzame verbeteringen. De onderzoekers constateren dat Directie IV beschikt over inzicht op een aantal knelpunten, zelf belangrijke verbeteracties heeft geïnitieerd (deels na de peildatum van de Doorlichting - mei 2019) en een stijgende lijn laat zien.

7.2 Aanbevelingen - Inzichten voor structurele verbeteringen

De wereld waarin Directie IV opereert, vraagt snelheid en flexibiliteit. De onderzoekers zijn van mening dat er een nieuwe fase is aangebroken waarbij, voortbouwend op wat al is gerealiseerd, versneld moet worden doorgepakt. Er is een drastische versnelling nodig om de basis op orde te krijgen en de focus te leggen op executie. Het slagen van deze nieuwe fase is cruciaal om de realisatie van korte en lange termijn doelstellingen voor Directie IV niet in gevaar te brengen en niet verder af te raken van een marktconform prestatieniveau. Alleen dan wordt een duurzame basis gelegd om in de toekomst op wendbare, voorspelbare en beheerste wijze vernieuwingen in belastingwetgeving te kunnen realiseren.

Hierbij dient 'versneld' zeker niet te worden opgevat als 'gehaast' of 'kort door de bocht'. Versnelde transformatie betekent 'uit de impasse komen van te veel willen doen en daarmee te weinig bereiken'.

De inzichten voor structurele verbetering zijn door de onderzoekers samengevat in een voorstel voor een lange termijn ambitie: *"Make it Work": Transformeer versneld naar een Directie IV met de Basis op orde en de Focus op executie*.

In het licht van deze ambitie zijn vanuit de Doorlichting zes aanbevelingen geformuleerd alsmede twee randvoorwaarden bepaald voor realisatie van deze aanbevelingen:



Figuur 7-1 Aanbevelingen en randvoorwaarden voor structurele verbetering

In de volgende paragrafen zijn deze aanbevelingen en randvoorwaarden uitgewerkt. Hierbij is ook een indicatieve prioriteitsstelling aangegeven:

- Prioriteit 1 acties dienen bij voorkeur zo snel mogelijk te worden opgestart en gerealiseerd omdat ze voor snelle resultaten kunnen zorgen of randvoorwaardelijk zijn om andere belangrijke activiteiten te laten slagen.
- Prioriteit 2 acties kunnen in 2020 starten, nadat prioriteit 1 items voldoende op gang zijn gebracht of zijn afgerond.
- Prioriteit 3 acties kunnen worden gestart wanneer prioriteit 1 items (grotendeels) zijn afgerond en er voldoende progressie is op prioriteit 2 acties.

Er kunnen kosten verbonden zijn aan de voorgestelde verbeteringen. De inzichten en bijbehorende activiteiten passen naar verwachting van de onderzoekers op hoofdlijnen binnen bestaande budgettaire kaders, in de zin dat het in de regel kosten/investeringen in de bedrijfsvoering betreft en geen kosten/investeringen in applicaties of infrastructuur.²⁶⁸ Deze laatste zouden van een andere orde grootte zijn.

7.2.1 Professionaliseer en versterk de bedrijfsvoering en vergroot de focus

De onderzoekers constateren de bedrijfsvoering moet worden versterkt en dat de focus dient te worden vergroot. Hieronder vallen de volgende inzichten:

1. Stel een fulltime MT-lid Bedrijfsvoering aan met als taak het verbeteren van management- en stuurinformatie, kostensturing en strategische personeelsplanning.
2. Stel een fulltime CTO aan, eveneens als MT-lid en met een functionele sturingslijn naar de CIO.
3. Zet integraal capaciteitsmanagement op als separate afdeling onder algemeen directeur IV. De taak van deze nieuwe afdeling is ook om de toegevoegde waarde van Directie IV in het leveren van ICT-diensten aan meerdere ketens meetbaar te maken en hierin verbetering aan te jagen.
4. Finaliseer lange termijn visie en strategie voor Directie IV.
5. Leg stapsgewijs geselecteerde taken bij externe leveranciers met resultaatsverplichting.

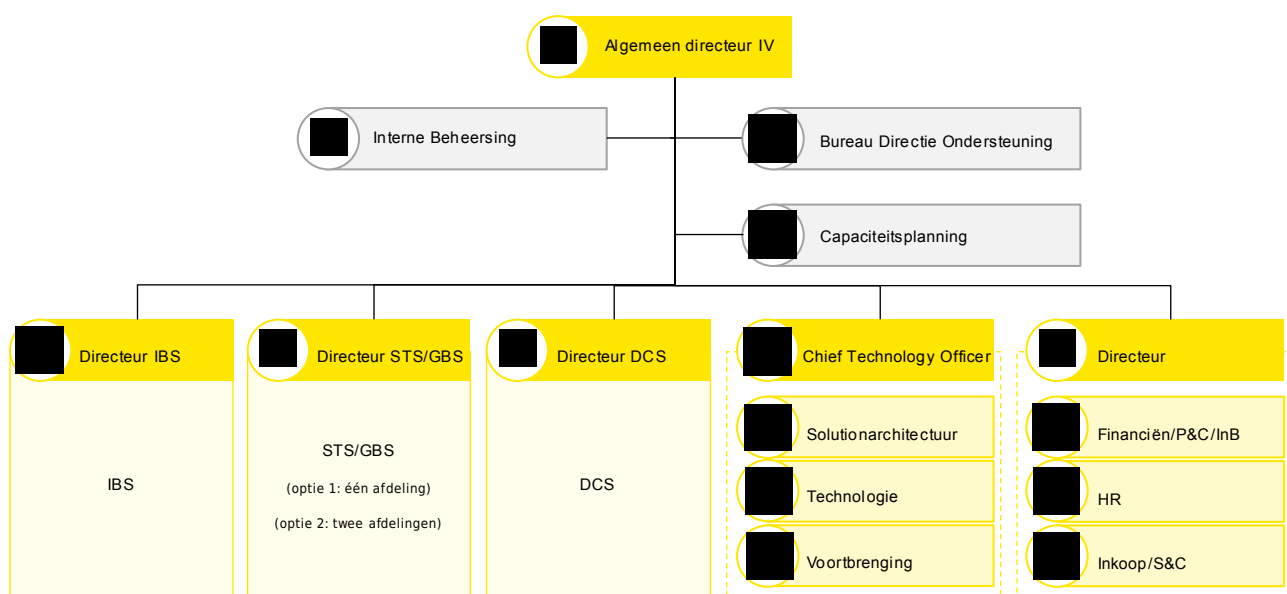
Inzichten	Toelichting	Prioriteit
1. Start met het aanstellen van een MT-lid Bedrijfsvoering met als taak het verbeteren van management- en stuurinformatie, kostensturing en strategische personeelsplanning ²⁶⁹ .	Start met het professionaliseren en verbeteren van management- en stuurinformatie, kostensturing en strategische personeelsplanning. Dit vereist een gefocuste, daadkrachtige managementinspanning. Deze taken rechtvaardigen daarom het toevoegen van een MT-lid Bedrijfsvoering met als opdracht deze professionaliseringsslag te realiseren.	1
2. Start met het aanstellen van een fulltime CTO, eveneens als MT-lid en met een functionele sturingslijn naar de CIO.	Stel een fulltime CTO aan, eveneens als MT-lid en met een functionele sturingslijn naar de CIO. Een adequate invulling van de CTO-rol helpt de organisatie om in te spelen op technologische ontwikkelingen en kan helpen het juiste aanbod te schetsen en te borgen binnen Directie IV. De CTO wordt onder meer eigenaar van de keten IT voor IV en stuurt drie teams aan: ▶ Technologieteam: zorgen voor diagnose en doorvertaling van externe technologische trends en ontwikkelingen die belangrijk zijn voor Directie IV. ▶ Architectuurteam: lead solutionarchitect die leiding geeft aan kernteam van solutionarchitecten. ▶ Voortbrengingsmethodiek-team: afdeling die uniforme werkmethode beschrijft, verbeteringen voorstelt en doelmatigheid aanjaagt. De aansturing van het architectuur en voortbrengingsteam is bij voorkeur decentraal en gericht op zoveel mogelijk verantwoordelijkheid beleggen in de operaties / bij de voortbrengingsteams (vermijd 'stafsturing'). Een optie is gebruik maken van typische agile organisatievormen als 'tribes' en 'gildes'	1
3. Start met het inrichten van integraal capaciteitsmanagement als separate afdeling onder de ad-IV.	Start met het inrichten van integraal capaciteitsmanagement. Deze afdeling valt onder de verantwoordelijkheid van de algemeen directeur Directie IV. Uit de analyse blijkt dat integraal capaciteitsmanagement voor medewerkers en materiële uitgaven versterking behoeft. Dit geldt voor zowel de korte tijdsperiodes (weekbasis) als de lange termijn (5-10 jaar). De taak van deze nieuwe afdeling is ook om de toegevoegde waarde van Directie IV in het leveren van ICT-diensten aan ketens meetbaar te maken en hierin verbetering aan te jagen.	2

²⁶⁸ Mogelijke uitzonderingen zijn de implicaties op personeelskosten van een andere verhouding intern versus extern en verbetering arbeidsmarkt propositie

²⁶⁹ Er is per september 2019 al besluitvorming gestart over het aanstellen van een directeur bedrijfsvoering

Inzichten	Toelichting	Prioriteit
4. Continueer /finaliseer de ontwikkeling van de lange termijn visie en strategie voor Directie IV.	Finaliseer de ontwikkeling van de lange termijn visie en strategie voor Directie IV. Deze dienen richting te geven en prioriteiten te duiden en het personeel te inspireren en te binden (Adresseer ook de resultaten van de laatste survey).	3
5. Start met het stapsgewijs alloceren van geselecteerde taken bij externe leveranciers op basis van resultaatverplichting.	Externen niet alleen inhuren als medewerkers op inspanningsverplichting, maar ook op basis van resultaatverplichting, maakt dat Directie IV tegen potentieel lagere kosten en met minder risico activiteiten kan realiseren.	3

De voorgestelde organisatorische wijzigingen zijn samengevat in het onderstaande organogram (figuur hieronder):²⁷⁰



Figuur 7-2 Concept organogram, ter illustratie van de voorgestelde organisatorische wijzigingen

7.2.2 Stop met incident-gedreven management en vereenvoudig de organisatie

Om de executiekracht van Directie IV te verhogen, zijn een hanteerbare managementtaak én een organisatie die eenvoudig, eenduidig en herkenbaar is nodig. De onderstaande inzichten dragen hieraan bij:

- Stop met portefeuilles; heralloceer portefeuilles aan CTO en directeur Bedrijfsvoering.
- Stuur als managementteam Directie IV/Basis-30 uitsluitend op de realisatie van kerntaken (vastgelegd in jaarcontract en KPI's).
- Versnel de aansluiting/uniformering van de aansturing van agile werkprocessen vanuit de hogere managementlagen.
- Maak veranderingen en incidentele uitdagingen zoveel mogelijk beheersbaar via de reguliere management+-processen (in plaats van via ad hoc organisatievormen en managementprocessen).
- Repareer afstemmingsproblematiek tussen Integratie Business Services (IBS) en Standaard Transactie Services (STS) en Generieke Business Services (GBS).
- Onderzoek en kies uit twee opties: fuseren GBS en STS tot één afdeling of kiezen voor twee afdelingen met twee directeuren en twee managementteams.
- Onderzoek reductie van indirecte taken en functies.
- Versnel de prioriteitsstelling van werkpakketten uit domeinarchitectuur IT voor IV.

²⁷⁰ Dit organigram is een eerste schets en uitsluitend bedoeld om de voorgestelde veranderingen visueel te maken middels een organigram. De uiteindelijke besluitvorming met bijbehorende formele processen is aan de Belastingdienst

Inzichten	Toelichting	Prioriteit
6. Stop met portefeuilles; her-allocer portefeuilles aan CTO en directeur Bedrijfsvoering.	Directie IV zou moeten stoppen met portefeuilles. De onderzoekers stellen de volgende herverdeling van de portefeuilles voor: ²⁷¹ - Directeur Bedrijfsvoering: Financiën, P&C, HR, huisvesting en faciliteiten, inkoop. - CTO: Architectuur & Technologie, portfoliomanagement, security & control.	1
7. Start met het als managementteam Directie IV / Basis-30 uitsluitend sturen op de realisatie van kerntaken.	Directie IV zou nadrukkelijker moeten sturen vanuit een vast raamwerk van strategische kerntaken (vastgelegd in jaarcontract en KPI's). MT en Basis-30 kunnen hierin het juiste voorbeeld geven. Hierbij hoort ook dat men zich alleen committeert aan zaken die ook kunnen worden waargemaakt. Er moeten geen nieuwe verbetermaatregelen (op papier) worden ontwikkeld/opgestapeld voordat geprioriteerde kerntaken zijn afgerond.	1
8. Continueer en versnel de aansluiting/uniformering van de aansturing van agile werkprocessen vanuit de hogere managementlagen.	In de aansturing van agile voortbrengingsprocessen wordt dikwijls nog teruggeslagen op traditionele top-down aansturing, terwijl agile juist staat voor bottom-up, klantgericht, stapsgewijs, zelfsturend. ²⁷² Directie IV moet de aansturing versneld passend maken bij agile werkprocessen. Dit vereist onder meer dat: - Er een eenduidig kader wordt gedefinieerd voor het kiezen van de juiste voortbrengingsmethode (waterval/agile) bij een bepaalde voortbrengingstaak. - Ketens/teams op hetzelfde volwassenheidsniveau worden gebracht qua agile werkmethoden. - Er eenduidige metriecken worden gedefinieerd voor de aansturing/bijsturing van agile versus waterval.	2
9. Stop met ad hoc organisatievormen om complexe en/of incidentele uitdagingen op te lossen.	De onderzoekers constateren dat wanneer Directie IV voor complexe veranderingen en/of incidentele uitdagingen staat, het geneigd is te kiezen voor tijdelijke ad hoc organisatievormen en managementprocessen zoals programmasturing, task-forces of stuurgroepen. Veranderingen en incidentele uitdagingen moeten beheersbaar worden gemaakt via de reguliere managementprocessen (i.p.v. via ad hoc organisatievormen en processen), alleen dan wordt de organisatie er steeds beter in.	2
10. Start met de reparatie van de afstemmingsproblematiek tussen IBS, STS en GBS.	De onderzoekers zijn in de interviews gewezen op afstemmingsproblematiek tussen IBS als 'interne gebruiker' van diensten van STS/GBS als 'interne leverancier'. Dit leidt in de dagelijkse operaties tot belemmeringen en vertragingen, bijvoorbeeld omdat men op elkaar moet wachten, oplossingen niet aansluiten en/of verantwoordelijkheden en afspraken onduidelijk zijn. De managers van betreffende afdelingen moeten issues expliciet adresseren, het MT IV en de onderdelenmanagers moeten het vereiste voorbeeldgedrag laten zien.	2
11. Continueer de loskoppeling van het huidige GBS en STS.	Per peildatum hebben GBS ²⁷³ en STS ²⁷⁴ één directeur als leidinggevende en één managementteam. Onderzoek en kies uit twee opties: 'fuseren GBS en STS tot één afdeling' ²⁷⁵ of 'kiezen voor twee afdelingen met twee directeurs en twee management teams'.	2
12. Start met een onderzoek naar de reductie van indirecte taken en functies.	In de vereenvoudiging van de organisatie en het verbeteren van de focus op kerntaken hoort ook het minimaliseren van indirecte taken en rollen. Hierdoor ontstaat een organisatie die continu verbetert en eerder de nadruk legt op het 'doen' en 'realiseren' dan op het plannen, overleggen en coördineren. ²⁷⁶ Het gaat bij deze actie primair om het verhogen van de focus op en capaciteit in het kernproces en niet om op zich zelf staande besparing op indirect personeel. Onderdeel van het onderzoek is ook het beoordelen van de huidige	3

271 Doorontwikkeling IV / Communicatie blijven bij algemeen directeur IV respectievelijk hoofd BDO

272 Bijvoorbeeld lijnmanagers die top-down informatie willen om te controleren op planning vs agile teams die zelf sturen en alleen willen worden geholpen met snelle heldere besluitvorming en prioriteitsbepaling.

273 GBS levert generieke eindvoorzieningen voor burgers en bedrijven alsmede voor medewerkers op het gebied van interactie, data en kantoorvoorzieningen

274 STS levert generieke deelproducten (onder meer o.b.v. Bouwblokken), alsmede bemane en onbemande ontwikkelstraten en technische tooling

275 Er bestaat een plan op hoofdlijnen voor één nieuwe volledig geïntegreerde afdeling. Zodra dit plan voldoende robuust is, zou de integratie tot één afdeling versneld moeten doorgevoerd.

276 Er zijn organisaties die vanuit een organisatie-ontwerpfilosofie functies die als primaire taak hebben coördineren, afstemmen, raakvlakmanagement, verbinden, et cetera tot een minimum te reduceren. De reden is dat deze functies vaak een alternatief worden voor het ontbreken van goede processen en eigenaarschap in de lijn. Daardoor blijft men in een vicieuze cirkel; er is meer coördinatie nodig, terwijl de processen zich niet verbeteren.

	adviestaken en in hoeverre deze marktconform zijn en voldoende waarde toevoegen. ²⁷⁷	
13. Continueer de prioriteitsstelling van de werkpakketten uit domeinarchitectuur IT voor IV en versnel deze.	Continueer de prioriteitsstelling van de werkpakketten en versnel deze. Directie IV heeft per september 2019 een nieuwe domeinarchitectuur IT voor IV opgeleverd. Hierin is een groot aantal werkpakketten benoemd waarin nog een prioriteitsstelling moet worden aangebracht. De werkpakketten met de hoogste prioriteit moeten (als eerste) worden gekoppeld aan eigenaars.	2

7.2.3 Verbeter de werking en productiviteit van (agile) werkprocessen

Onder het verbeteren van de werking en productiviteit van (agile) werkprocessen vallen de volgende inzichten:

14. Versnel de definitie en organisatie-brede implementatie van een uniform procesmodel inclusief LCM-proces, capaciteitsmanagementproces, strategisch personeelsplanningsproces.
15. Zorg voor uniforme agile werkprocessen en voortbrengingsmethodieken en focus op consistent gebruik.
16. Verklein het aantal mensen in projectteams naar maximaal 6 FTE (met een driemaandelijkse delivery cyclus).
17. Leg verbinding tussen processen en kosten: vergroot het eigenaarschap van de productiviteitsverbetering in de lijn onder meer door het hanteren van (dezelfde) KPI's voor productiviteit voor alle managers, het introduceren van continu verbetermanagement en het introduceren van financiële sturing op project- en afdelingsniveau (inclusief voor- en nacalculatie).
18. Voer een root cause en Pareto²⁷⁸ analyse uit op de productiviteit en bijbehorende voortbrengingskosten en implementeer de hieruit voortvloeiende verbeteringen.

²⁷⁷ Directie IV voert bijvoorbeeld nog ondersteunende architectuur taken uit die strikt genomen bij de concernarchitecten horen. Dit is verklaarbaar vanuit het perspectief dat de organisatie nog in ontwikkeling is, maar het is goed om een deadline af te spreken om de overdracht van activiteiten af te ronden.

²⁷⁸ Pareto analyse bepaalt de relatieve impact per root cause en rangschikt die op volgorde van impact. Een Pareto analyse laat zeer regelmatig zien dat er zeer veel factoren een rol spelen, maar dat een beperkt aantal het echte verschil maken (80/20 regel)

Inzichten	Toelichting	Prioriteit
14. Start en versnel de definitie en organisatie-brede implementatie van een uniform procesmodel.	Versnel de definitie en organisatie-brede implementatie van een uniform procesmodel: ▶ Definieer een LCM-proces, als deelproces van Portfoliomanagement, inclusief onderhoudsplanning. ▶ Zet een integraal capaciteitsmanagementproces op. ▶ Verhoog het volwassenheidsniveau van het strategische personeelsplanningsproces. Voorzie processen van KPI's en workflow tools.	2
15. Versnel de stroomlijning van agile werkprocessen binnen Directie IV.	Breng de volwassenheid van agile werkprocessen/voortbrengingsmethodieken binnen ketens op eenzelfde hoog, uniform niveau en zorg voor consistent gebruik. Hierdoor wordt onder meer de uitwisseling van kennis en medewerkers verbeterd en de aansturing vereenvoudigd (zie ook hiervoor).	3
16. Versnel de vermindering van het aantal mensen in projectteams.	Een belangrijke succesfactor in productieve voortbrenging is het verkleinen van de omvang van voortbrengingactiviteiten. Hierdoor kan makkelijker agile worden gewerkt, gaan de productiviteit en het slagingspercentage omhoog en zijn de risico's beter beheersbaar. Onderzoekers stellen voor te werken met ontwikkelteams van maximaal 6 FTE met een driemaandelijke delivery cyclus.	2
17. Start met de verhoging van het eigenaarschap van de productiviteitsverbetering in de lijn.	Het eigenaarschap voor productiviteit is een primaire taak voor ontwikkelteams en het management. Dit vereist onder andere het: ▶ Hanteren van (dezelfde) KPI's voor productiviteit voor alle managers. ▶ Introduceren van continu verbetermanagement. ▶ Het introduceren van financiële sturing op project- en afdelingsniveau (inclusief voor- en nacalculatie).	2
18. Start met het uitvoeren van een root cause en Pareto analyse op de productiviteit en bijbehorende voortbrengingskosten en implementeer de hieruit voortvloeiende verbeteringen.	Op het vlak van voortbrenging bleek uit de Doorlichting dat Directie IV een kostenniveau heeft dat 30% hoger is dan de gehanteerde marktnorm. Zodra de management- en stuurinformatie is verbeterd, kunnen mogelijke verbetermaatregelen worden onderzocht/geprioriteerd op basis van een root cause analyse en Pareto analyse. Te onderzoeken maatregelen: ▶ Reduceren omvang van teams (FTE), projecten(funcatiepunten) en lengte van release cycli (drie maanden). ▶ Reduceren afhankelijkheid/gebruik van dure externe krachten (meer intern en gebruik van externen als flexibele schil op basis van resultaatverplichting). ▶ Verlagen doorlooptijden voor goedkeuring van aanbodcapaciteit, solutionarchitectuur en portfoliowijzigingen. ▶ Uniformeren werkmethoden (en discipline op de implementatie, opvolging en verbetering) en verminderen formaliteiten binnen de voortbrengingsteams. ▶ Verbeteren testmethoden (geautomatiseerd testen, opsplitsen ketentesten, hogere beschikbaarheid testomgevingen en testers). ▶ Verbeteren proces van acceptatie, oplevering en implementatie. ▶ Verbeteren planning/coördinatie van activiteiten tussen de verschillende IV afdelingen/ketens. Bijvoorbeeld bij de toepassing van Bouwblokken. ▶ (Deels) Extern: Verbeteren kwaliteit van de functionele specificaties en het proces van vertaling van functionele specificaties naar technische specificaties. ▶ Extern: stabiliseren/uniformeren financiering, zodat Directie IV schommelingen niet hoeft op te vangen met extern personeel.	3

7.2.4 Investeer in de kracht van de ketens

De Belastingdienst en Directie IV hebben door de introductie van ketensturing progressie geboekt in het koppelen van de businessvraag met het IV-aanbod. Dit wordt gezien als succesfactor in het realiseren van de doelstellingen van de Belastingdienst. De onderzoekers stellen voor om de huidige werkwijze versneld verder te versterken en uit te bouwen. Hieronder vallen de volgende inzichten:

19. Continueer de verbeterslag van het (tijdig) specificeren van business behoeften en functionele/technische specificaties en hanteer daarbij nog strikter het 'perfect start principe'.
20. Investeer verder in de constructieve dialoog en samenwerking tussen de business en Directie IV, onder meer door het verbeteren en delen van informatie (inzicht in planning, kosten, prioriteiten) en het aan beide kanten bemensen van het raakvlak door de meest geschikte en getalenteerde fulltime medewerkers.
21. Onderzoek hoe de levering beter kan aansluiten op ketens en integraal onderdeel wordt van het portfoliomanagementproces.
22. Onderzoek of de verantwoordelijkheid voor technische schuld nog meer bij de ketens kan worden belegd.

Inzichten	Toelichting	Prioriteit
19. Continueer de verbeterslag van het (tijdig) specificeren van business behoeften en functionele/technische specificaties en hanteer nog strikter het 'perfect start principe'.	Continueer het huidige project en overweeg meer prioriteit en eigenaarschap van lijnmanagement (overweeg een meetbare KPI op dit proces). Hanteer nog strikter het 'perfect start principe': alleen starten met applicatieontwikkeling als aan duidelijke voorwaarden is voldaan:²⁷⁹ Alleen starten van voortbrenging bij expliciet akkoord op specificaties/MVP (door business owner en Product Owner) en solutionarchitectuur.	2
20. Continueer het investeren in de constructieve dialoog en samenwerking tussen de business en Directie IV.	De onderzoekers constateren veel diversiteit in de effectiviteit van de interface tussen Directie IV en de ketens. Ketens met een helder (planbaar) portfolio, vaste en ervaren teams, wederzijds begrip en inzicht in elkaars werkprocessen opereren op een hoger niveau. Deze actie betreft een investering in constructief leiderschap en het verbeteren en delen van informatie (inzicht in planning, voortbrenging, prioriteiten en kosten). Van beide kanten (vraag en aanbod) dient het raakvlak worden bemest door de meest geschikte en getalenteerde fulltime medewerkers en er moet snel(ler) worden bijgestuurd als het niet functioneert.	2
21. Start met het onderzoeken hoe de levering (run / DCS) beter kan aansluiten op ketens qua organisatie en processen en integraal onderdeel wordt van het portfoliomanagement-proces.	De onderzoekers hebben geconstateerd dat de levering in de besluitvorming op ketenniveau onderbelicht blijft (portfolio, architectuur, kosten, LCM). Hierdoor kan vertraging ontstaan, is de besluitvorming ten aanzien van materiële uitgaven suboptimaal en blijven de voordelen van moderne voortbrengingsmethoden als DevOps onbenut. Directie IV moet onderzoeken hoe de levering (run/DCS) beter kan aansluiten op ketens qua organisatie en processen en integraal onderdeel wordt van het portfoliomanagementproces.	3
22. Start met het onderzoeken of de verantwoordelijkheid voor technische schuld nog meer bij de ketens kan worden belegd.	Directie IV/de Belastingdienst moet de besluitvorming en eigenaarschap voor reduceren technische schuld (beheer, onderhoud, vernieuwing, continuïteit) nadrukkelijker in de keten leggen. Ook binnen andere organisaties met legacy (technische schuld) en/of vernieuwingsproblematiek is dit gebruikelijk. Hierdoor ontstaat eenduidig eigenaarschap en een meer integrale afweging die IV echt tot een kerntaak van de business maakt. Nb: een sterke CIO en CTO functie/sturing is vereist om de keten-overstijgende kaders te waarborgen.	3

²⁷⁹ Op onderdelen wordt het 'perfect start' al gehanteerd. Deze actie betreft echter ook 'leiderschap' en 'vasthoudendheid' dat wil zeggen dat het 'perfect start principe' strikt wordt nageleefd, ook al leidt dit tot initiële vertraging (anders verbetert de organisatie het nooit.)

7.2.5 Bouw (verder) aan resultaatgerichte cultuur

De versnelde transformatie naar een Directie IV met de basis op orde en de focus op executie vereist leiderschap en medewerkers die focussen op de kerntaak en daarin excelleren. Hieronder vallen de volgende inzichten:

23. Investeer (door training, coaching, juiste persoon op de juiste plaats) in de 'executiekraft' van de Basis-30 van Directie IV en de gehele organisatie.
24. Versterk en bouw aan de cultuur met behulp van (een versnelling) van het huidige cultuurprogramma gericht op resultaatsverantwoordelijkheid en eigenaarschap (zeg wat je doet en doe wat je zegt), fouten maken mag, elkaar aanspreken ook.
25. Verbeter 'feedback' en introduceer 'consequentiemangement' waarbij een open en eerlijke dialoog centraal staat en er consequenties verbonden zijn aan het (bij herhaling) niet bereiken van afgesproken resultaat of juist aan het boven verwachting presteren.

Inzichten	Toelichting	Prioriteit
23. Start met het investeren in 'executiekraft' van de Basis-30 van Directie IV en de gehele organisatie'.	▶ Investeer in de 'executiekraft' van de Basis-30 van Directie IV maar ook van andere medewerkers binnen de organisatie via training, coaching en het positioneren van de juiste persoon op de juiste plaats. ▶ Er moet een appél worden gedaan op de betrokkenheid en kracht van de gehele organisatie. Alle medewerkers van Directie IV spelen een rol bij het op orde krijgen van de basis en te focussen op executie. Dit zijn intensive en vaak lange verandertrajecten, waarbij ook bewust afscheid genomen moet worden van bepaalde aspecten (processen, cultuur, verworvenheden).	1
24. Continueer en versnel de ontwikkeling van de gewenste cultuur door de versnelling van huidige cultuurprogramma.	Versnel het huidige Leiderschaps- en cultuurprogramma, waaronder: ▶ Minder: terugkijken, alles zelf oplossen, mooier maken dan het is en de schuld buiten je zelf leggen. ▶ Meer: resultaatsverantwoordelijkheid en eigenaarschap (zeg wat je doet en doe wat je zegt), fouten maken mag, elkaar aanspreken ook.	2
25. Continueer en versnel het geven van eerlijke en heldere 'feedback' en introduceer 'consequentie-management'.	Directie IV is een organisatie met een concrete uitvoeringstaak waar service levels en voortbrenging op basis van 'on quality', 'on time' en 'on budget' het primaire doel zijn. ▶ Een succesfactor om binnen een dergelijk duidelijke taak te werken, is het hanteren van een managementproces waarbinnen eerlijke feedback centraal staat en er consequenties verbonden zijn aan het (bij herhaling) niet bereiken van afgesproken resultaat of juist aan het boven verwachting presteren (leren, coaching, meer training, promotie).²⁸⁰	2

²⁸⁰ Het niet goed inregelen van feedback en consequentiemanagement leidt regelmatig tot informele en niet-transparante 'consequenties', vriendjespolitiek en een cultuur waar men elkaar niet aanspreekt en root cause analyses niet worden gemaakt

7.2.6 Bouw inzet van externen af en versterk de eigen medewerker-populatie

De onderzoekers adviseren om externen meer in te zetten als flexibele schil en minder als alternatief voor het dichten van hiaten in het personeelsbestand. Onder het bereiken van dit doel vallen de volgende inzichten:

26. Verbeter de arbeidsmarktpropositie, met name voor directe functies in de voortbrenging.
27. Vul sleutelposities op inhoudelijke expertise, managementsturing en leiderschap in met intern/eigen personeel in plaats van tijdelijke externen.
28. Realiseer de omzetting van externen naar interne rollen.

Inzichten	Toelichting	Prioriteit
26. <u>Continueer en verbeter</u> de arbeidsmarktpropositie, met name voor directe functies in de voortbrenging.	Directie IV is onvoldoende in staat om directe rollen in de voortbrenging (de kern van de organisatie) in te vullen met intern personeel. Het gaat hier onder andere over de rollen: applicatie-ontwikkelaars, testers, IT-architecten, IV-experts. De onderzoekers adviseren om met een nieuwe blik te kijken naar verbetering van de totale arbeidsmarktpropositie. Onderzoekers adviseren de volgende acties: ▶ Evalueren technische sleutelposities op verhouding intern/extern, competenties, beloning, mandaat, et cetera. ▶ Onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar huidige 'aantrekkelijkheid' van de arbeidsmarktpropositie voor IV-professionals. Het verruimen van arbeidsvoorwaarden voor specifieke posities kan worden overwogen.	2
27. <u>Continueer en versnel</u> de invulling van sleutelposities met intern personeel in plaats van tijdelijke externen.	Sleutelposities moeten worden ingevuld met intern personeel in plaats van met tijdelijke externen zoals nu te vaak het geval is. Kernposities op inhoudelijke expertise, managementsturing en leiderschap zijn de voorbeeldrollen voor de rest van de organisatie en de plek voor het ontwikkelen van talent. Het invullen van deze posities met tijdelijk extern personeel gaat ten koste van het leer- en verandervermogen van de organisatie.	2
28. <u>Continueer en versnel</u> de omzetting van externen naar interne rollen.	Continueer het bestaande programma en realiseer door de nieuwe ophanging bij directeur Bedrijfsvoering. ²⁸¹	2

7.2.7 Interne randvoorwaarde: professionaliseer de management- en stuurinformatie

Een rode draad in de bevindingen van dit onderzoek is het ontbreken van tijdige, betrouwbare management- en stuurinformatie. Het professionaliseren van processen, procedures en systemen om deze informatie te verkrijgen is een randvoorwaarde voor de realisatie van veel van de hiervoor geschetste verbeteringen. Verbetering van management- en stuurinformatie zou moeten vallen onder regie van de nieuwe directeur Bedrijfsvoering en omvat de volgende inzichten:

- i. Ontwerp/verscherp management- en stuurinformatie vanuit een duidelijke definitie van sturingsvisie en KPI's en start een traject om de sturingsvisie te implementeren.
- ii. Effectueer de recent genomen maatregelen van DG-BD, ad-IV en hd C&F, bijvoorbeeld ten aanzien van het meenemen van de financiële consequenties van portfoliobesluiten in het portfolioprocès en het maken van een plan van aanpak voor de verbetering/verbinding tussen operatie en financiën binnen de IV.
- iii. Investeer in markconforme systemen voor workflow- en performancemanagement ondersteuning.

Inzichten	Toelichting	Prioriteit
-----------	-------------	------------

²⁸¹ Tijdelijke financiering is ook de oorzaak voor het gebruik van externen (bijvoorbeeld bij IV-accent). Het onderzoek heeft niet gekeken naar de mogelijkheid om hierin verandering aan te brengen.

i. Start met het ontwerpen/verscherpen van management- en stuurinformatie met bijbehorende sturingsvisie en KPI's en start een traject om de sturingsvisie te implementeren.	Specificeer de doelstellingen waarop de organisatie wil sturen (op basis van de kerntaak) in termen van stuurvariabelen en benoem SMART KPI's. Start vervolgens een implementatietraject om de sturingsvisie te implementeren en 'één versie van de werkelijkheid' te creëren. Het betreft hier het inrichten van een administratie voor financiën, personeel, urenverantwoording en prestaties zodat deze vier elementen per definitie verbonden zijn. Hierdoor ontstaat inzicht in de kosten en prestaties per project, afdeling en keten. Het vermindert de administratieve last van het ad hoc/handmatig moeten opleveren van inzichten. Het bevat ten minste de volgende onderdelen: ▶ Financieel: Verbinden prestatie en kosten, asset-management, rapportage, urenadministratie, et cetera. ▶ IV beheersing: Versterken betrouwbaarheid, volledigheid. Verder uitwerken Configuratie Management Database (CMDB). ▶ Strategisch personeelsmanagement: in kaart brengen aanwezige en benodigde competenties; meer expliciet adresseren/integreren feedback en beoordeling. ▶ Prestaties: verbinden informatie over voortgang, geboekte uren, procesdata, strategische KPI's en andere management- en stuurinformatie.	1
ii. Continueer en versnel de effectuering van de recent genomen maatregelen van DG-BD, ad-IV en hd C&F²⁸².	▶ De financiële consequenties van portfoliobesluiten moeten per direct standaard worden meegenomen in het portfolioproses. ▶ Tussentijdse portfoliobesluiten moeten kunnen leiden tot herallocatie van financiële middelen. ▶ Directie IV moet een plan van aanpak maken voor de verbetering/verbinding tussen operatie en financiën binnen de IV. ▶ Directie IV moet stand van zaken verplichtingenbeheer adresseren.	1
iii. Continueer en versnel de investering in markconforme systemen voor workflow- en performance management ondersteuning.	Directie IV zou moeten investeren in markconforme systemen voor workflow- en performance management ondersteuning. De systemen zijn niet noodzakelijkerwijs een doorontwikkeling van de bestaande infrastructuur: Er zijn de afgelopen jaren namelijk nieuwe tools ontwikkeld om kosten en prestatieverbanden inzichtelijk te maken die voldoen aan hedendaagse marktstandaarden. Deze tooling is in staat voortgang van de realisatie vanaf het strategisch niveau van portfolioplanning tot het niveau van daadwerkelijke uitvoering van projecten en changes te administreren.²⁸³ Het kan helpen invulling te geven aan het analyseren van root causes, het leren van fouten en het voorkomen van verschillen in sub-administraties.	2

7.2.8 Externe randvoorwaarde: professionaliseer de vraagzijde en investeer in capacity-building

De prestaties van Directie IV in termen van Opzet-, Bestaan- en Werking worden mede beïnvloed door de context waarin Directie IV opereert. Zonder veranderingen in de context waarin Directie IV opereert zullen niet alle verbeterinitiatieven het gewenste effect hebben. Het analyseren van deze context valt niet binnen de scope van het onderzoek. Desalniettemin is tijdens het onderzoek bijvoorbeeld naar voren gekomen dat de Belastingdienst er na de invoering van ketensturing belang bij heeft dat ook in de business kennis wordt opgebouwd van informatievoorziening en voortbrenging en levering daarvan. Invulling van externe randvoorwaarden omvat de volgende inzichten:

- iv. Professionaliseer de vraagzijde. Breng de ketens op een hoger niveau wat betreft IV-kennis, procesvolwassenheid en 'good sponsorship', bijvoorbeeld door het versterken van kennis van IV-voortbrenging en -levering en het verbeteren van de invulling van sleutelfuncties (met name Product Owner) aan business zijde.
- v. Creëer betere voorwaarden voor capacity-building. Onderzoek daartoe de mogelijkheid van stabielere financiële kaders en meer eenduidige financiering (vanuit één bron) en ondersteun de resultaten van het waardepropositie onderzoek op de aantrekkelijkheid als werkgever.

Het bepalen van de prioriteitstelling van deze externe randvoorwaarden valt buiten scope van dit onderzoek.

Inzichten	Toelichting
-----------	-------------

²⁸² Afspraken gemaakt in augustus 2019

²⁸³ Integraal betekent in deze context de optimale planning en inzet van resources, contracten, agile/scrum planning, urenregistraties en gerealiseerde prestaties

iv. <i>Professionaliseer vraagzijde.</i>	Breng de ketens op een hoger niveau qua IV-kennis, proces-volwassenheid en 'good sponsorship' door de volgende activiteiten: ▶ Versterk de kennis van IV-voortbrenging en -levering aan de vraagzijde en verbeter de invulling van sleutelfuncties (met name Product Owner) in de business. ▶ Institutionaliseer 'good sponsorship' van ketenvoorzitters. ▶ Onderzoek de mogelijkheid om het proces voor implementatie van applicaties (gebruiksnaam) te optimaliseren. ▶ Continueer het verbeteren van de snelheid, kwaliteit en daadkracht van het proces van architectuur (inclusief de domeinarchitecturen) en portfoliomanagement.
v. <i>Creëer betere voorwaarden voor capacity-building.</i>	▶ Onderzoek de wijze waarop financiële kaders kunnen worden gestabiliseerd en meer eenduidige financiering (vanuit één bron) kan worden gerealiseerd. ▶ Ondersteun de resultaten van het waardepropositie-onderzoek op de aantrekkelijkheid van de arbeidsmarktpropositie.

Prioriteit en doorlooptijd

De hiervoor gepresenteerde inzichten en randvoorwaarden kunnen niet allemaal tegelijk worden uitgevoerd en hebben niet dezelfde doorlooptijd. De onderzoekers schatten in dat het realiseren van alle aanbevelingen een doorlooptijd van 3 tot 5 jaar kent. Een snelle en goede start is het halve werk.

In onderstaande tabel zijn de prioriteit 1 inzichten samengevat. De hiermee gemoeide activiteiten worden bij voorkeur zo snel mogelijk opgestart omdat ze voor snelle resultaten kunnen zorgen en/of randvoorwaardelijk zijn om andere belangrijke activiteiten te laten slagen.

Prioriteit 1 Inzichten		
1.	Start met de professionalisering van bedrijfsvoering onder leiding van een extra MT-lid Bedrijfsvoering ²⁸⁴ .	Versterking in MT IV
2.	Start met het aanstellen van een fulltime CTO, eveneens als MT-lid en een functionele sturingslijn naar de CIO.	
6.	Stop met portefeuilles; heralloceer portefeuilles aan CTO en directeur Bedrijfsvoering.	
i.	Start met het ontwerp management- en stuurinformatie inclusief verscherping van de sturingsvisie en KPI's en start met de implementatie van deze visie.	Versterking in processen, procedures en tools
ii.	Continueer en versnel de recent genomen maatregelen van DG-BD, ad-IV en hd C&F ²⁸⁵	
7.	Start met het als managementteam Directie IV / Basis-30 uitsluitend sturen op de realisatie van kerntaken.	Versterking in competenties
23.	Start met het Investeren in 'executiekraft' binnen de Basis-30 van Directie IV en de gehele organisatie'	
26.	Verbeter de arbeidsmarktpropositie, met name voor directe functies, in de voortbrenging	

7.3 Ten slotte

Voortbouwen op een fundament

De afgelopen jaren zijn essentiële veranderingen doorgevoerd. Concreet gaat het bijvoorbeeld om de realisatie van de checks & balances vanuit de Topstructuur, de inrichting van Directie IV en de concerndirectie IV&D, het verhogen van inzicht in het applicatielandschap en de inrichting van de ketens.

De onderzoekers zijn van mening dat deze veranderingen een belangrijke stap in de goede richting zijn en dat hier op moet worden voortgebouwd. Koersvastheid is het devies. Dit betekent ook dat de Doorlichting geen structurele verbetering zoekt in andere organisatiestructuren. Hier is namelijk geen fundamentele aanleiding voor en er is veel winst te behalen wanneer Directie IV de huidige structuren en processen echt onder te knie krijgt en verder weet te verfijnen.

²⁸⁴ Er is per september 2019 al besluitvorming gestart over het aanstellen van een directeur bedrijfsvoering

²⁸⁵ Afspraken gemaakt in augustus 2019

Basis op orde

Een belangrijke constatering uit de Doorlichting is dat Directie IV op het gebied van de voortbrenging (zijnde het ontwikkelen, beheren, onderhouden en vernieuwen van IV-functionaliteiten) qua kostenefficiëntie achterloopt op de markt. Hieruit kan echter niet zonder meer worden geconcludeerd dat een evenredige financiële besparing dient te worden gerealiseerd of zou moeten worden nagestreefd.

Directie IV moet eerst de basis op orde krijgen. Het implementeren van uniforme stuurprocessen met de bijbehorende procesdiscipline heeft prioriteit wat eveneens geldt voor het versterken van het vermogen van het management om efficiëntie/productiviteitsverbeteringen daadwerkelijk te realiseren. Dit gaat niet zonder betere methoden en management- en stuurinformatie: beter administreren van kosten, kosten relateren aan prestaties, het juist bijhouden van gewerkte uren, strakkere toewijzing van personeel, werken met kleinere en zelfsturende teams, voortdurend werken aan procesoptimalisatie, onafhankelijk worden van extern personeel op sleutelposities, et cetera.

Extra capaciteit in menskracht toevoegen om meer te kunnen doen biedt geen echte oplossing. Meer doen, met de bestaande middelen, door de basis op orde brengen, levert meer op. Daarnaast wordt een appél gedaan op de betrokkenheid en kracht van de gehele organisatie. Alle medewerkers van Directie IV spelen een rol bij het op orde krijgen van de basis en te focussen op executie. Het behelst een stevig en intensief traject waarbij de cultuur geleidelijk verandert en bewust afscheid genomen moet worden van ingesleten werkprocessen, gewoontes en verworvenheden.

Tijd voor versnelling

Informatievoorziening is continu in beweging, maar de verandering voltrekt zich momenteel in een hoger tempo dan ooit tevoren. Er breekt een nieuwe fase aan waarbij, voortbouwend op wat al is gerealiseerd, versneld moet worden vanwege toegenomen urgentie. Er moet gezorgd worden dat het Werkt.

Het vergroten van het realisatietempo is essentieel: versnellen om de basis op orde te krijgen en de focus te leggen op executie en op het kunnen sturen en beheersen daarvan. Het slagen van deze nieuwe fase is cruciaal om niet verder verwijderd te raken van een marktconform prestatieniveau maar hier juist naartoe te bewegen.

De Doorlichting wijst uit dat er per peildatum (1 mei 2019), ondanks de vele reeds gerealiseerde verbeteringen, op meerdere vlakken verbeteringen nodig zijn. “Transformeer *versneld* naar een Directie IV met de *basis op orde* en de *focus op executie*” en kom uit de impasse van te veel te willen doen en daarmee te weinig bereiken. Alleen op deze manier wordt een duurzame basis gelegd om in de toekomst op wendbare, voorspelbare en beheerste wijze vernieuwingen in belastingwetgeving te kunnen realiseren.

Vertrouwen

Het verleden heeft getoond dat het planmatig realiseren van de gestelde doelen onder druk stond, onder meer door het gebrek aan management- en stuurinformatie en bestuurbaarheid. De extra onderzoeken waartoe dit leidt, gaan dikwijls ten koste van de tijd die nodig is voor het fundamenteel oplossen van problemen.

Om de gevraagde beweging te kunnen maken moet Directie IV het vertrouwen en mandaat krijgen om zich de in de Doorlichting voorgestelde prioriteiten eigen te maken en ze te realiseren. Vertrouwen gaat om het creëren van een context waarbinnen Directie IV de tijd, de aansturing en de middelen krijgt om zich volledig te richten op haar kerntaak, een overdaad aan onderzoeken past daar niet bij. In plaats van ‘een door anderen uitgewerkt plan voorgelegd te krijgen’ kan aan de organisatie de vraag worden voorgelegd: Wat is jullie plan? Als het plan niet goed is, dan weet men vaak al voldoende. “Een goede slager is immers goed in het keuren van zijn eigen vlees.”

De toekomst biedt grote opgaven en uitdagingen voor Directie IV en zij kan hierbij terugvallen op medewerkers met brede en diepe IV-kennis en grote loyaliteit en betrokkenheid om de verbeteringen samen uit te voeren. De eerste fundamenten zijn gelegd, de volgende stap is te zorgen dat het Werkt.



EY | Assurance | Tax | Transactions | Advisory

Over EY

EY is wereldwijd toonaangevend op de gebieden assurance, tax, transaction en advisory services. Met de inzichten en de hoogwaardige diensten die wij bieden, dragen wij bij aan het versterken van het vertrouwen in de kapitaalmarkten en economieën overal ter wereld. Wij brengen toonaangevende leiders voort, die door samen te werken onze beloften aan al onze stakeholders waarmaken. Daarmee spelen wij een cruciale rol bij het creëren van een beter functionerende wereld voor onze mensen, onze cliënten en de maatschappij.

De aanduiding 'EY' verwijst naar de wereldwijde organisatie en mogelijk naar een of meer lidfirma's van Ernst & Young Global Limited ('EYG'), die elk een afzonderlijke rechtspersoon zijn. EYG is een UK company limited by guarantee en verleent zelf geen diensten aan cliënten. Voor meer informatie over onze organisatie, kijk op www.ey.com/nl.

© 2019 EY Advisory Netherlands LLP.
Alle rechten voorbehouden.

ey.com/nl

A. Begrippen en afkortingen

Begrippenlijst

Onderstaande tabel weergeeft de uiteenzetting van frequent gebruikte begrippen in het rapport.

Begrip	Toelichting
<i>Agile</i>	Een manier van softwareontwikkeling die is gericht op het verhogen van de wendbaarheid, kwaliteit en voorspelbaarheid van oplevering. Algemene karakteristieken van deze ontwikkelmethoden zijn kortcyclische iteraties, directe communicatie met voorkeur voor persoonlijk contact i.p.v. geschreven verslaglegging, prototyping en de nadruk op een snelle oplevering van werkende software.
<i>Basis-30</i>	Het hogere management van Directie IV, bestaande uit directieleden en middelmanagement.
<i>Business</i>	Spreekterm voor de primaire bedrijfsvoering van de Belastingdienst.
<i>Concernarchitectuur</i>	De concernarchitectuur bevat principes en modellen die kaderstellend zijn voor de inrichting van het proces- en IT-landschap van de gehele Belastingdienst.
<i>Continuïteit</i>	De beschikbaarheid van de informatievoorziening van de Belastingdienst conform opgestelde afspraken (ook wel aangeduid als levering).
<i>Directie IV</i>	De Directie IV-organisatie, inclusief alle managementlagen, medewerkers en operaties.
<i>Domeinarchitectuur</i>	Een domeinarchitectuur beschrijft hoe het proces- en IT-landschap van een betreffend domein eruit ziet, welke verandering daarin noodzakelijk zijn en hoe het landschap beoogd wordt om zich in de komende jaren te ontwikkelen.
<i>Geoormerkt budget</i>	Gereserveerd budget voor een specifiek doeleinde.
<i>ICT</i>	Informatie- en communicatietechnologie richt zich op informatiesystemen, telecommunicatie en computers, waaronder het ontwikkelen en beheren van systemen, netwerken, databases en websites.
<i>In Control Statement (ICS)</i>	Een verklaring dat de hoogste leiding 'in control' is. 'In control' kan gedefinieerd worden als 'de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden, gericht op een effectieve en efficiënte realisatie van strategische en operationele doelstellingen alsmede het hierover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden'.
<i>Informatievoorziening (IV)</i>	Het geheel van geautomatiseerde hulpmiddelen waarmee bedrijfsinformatie wordt opgeslagen, verwerkt en beschikbaar gesteld ten behoeve van de ondersteuning van de (primaire) bedrijfsprocessen van een organisatie.
<i>Informatietechnologie (IT)</i>	Het geheel van toegepaste kennis om computersystemen en IT-toepassingen te ontwerpen, in te richten en het gebruik ervan te ondersteunen. Informatietechnologie omvat niet alleen techniek, maar ook zaken als architectuur van toepassingen en kennis van methoden en technieken met betrekking tot het ontwikkelen, beheren en gebruiken van informatiesystemen.
<i>IT-infrastructuur</i>	Een platform voor IT-toepassingen, bestaande uit computersystemen, ondersteunende programmatuur die nodig is om toepassingen te ontwikkelen, te beheren en te laten functioneren tijdens gebruik, zoals besturingssoftware, databasemanagementsystemen, ontwikkeltools en beheertools.

Begrip	Toelichting
<i>IT-oplossing/Applicatie</i>	De programma's en gegevens of de objecten van een informatiesysteem die een bepaald bedrijfsproces ondersteunen.
<i>KPI</i>	Key Performance Indicator (c.q. prestatie-indicatoren). Een adequate strategiedoelstelling wordt vertaald in prestatie-indicatoren, waarmee het realiseren van de beoogde doelstellingen kan worden gemonitord.
<i>Levering</i>	Productieactiviteiten, gebruikersondersteuning en exploitatieservices zoals uitgevoerd binnen DCS (wordt ook wel continuïteit genoemd).
<i>Management- en stuurinformatie</i>	Informatie die is bedoeld voor een manager of bestuurder om sturing te geven aan processen binnen de aandachtsgebieden waarvoor hij/zij verantwoordelijk is.
<i>Management van de voortbrenging</i>	Het management in de lijnsturing op het gebied van voortgang en kwaliteit van het proces van voortbrenging.
<i>Marktconform</i>	Normen en standaarden (zoals best-practices) zoals deze in de huidige markt door het merendeel van de markt gehanteerd worden.
<i>MT IV</i>	De het management team van Directie IV-organisatie
<i>Requirements</i>	De behoeften/gewenste kwaliteits- of gedragseisen aan een bepaald type software of systeem.
<i>Risicomanagement</i>	De periodieke uitvoering van een onderzoek naar de risico's die mensen, materiële- en immateriële eigendommen en activiteiten bedreigen en de formulering en implementering van een beleid waarmee deze risico's tegemoet getreden wordt.
<i>SAFe</i>	Het Scaled Agile Framework (SAFe) is een raamwerk dat organisaties helpt om met meerdere Scrum Teams tegelijkertijd veranderingen door te voeren.
<i>Solutionarchitectuur</i>	Beschrijving van de gewenste richting van een specifieke verandering. Synoniemen zijn oplossingsarchitectuur, globaal ontwerp, project start architectuur en minimum viable architecture.
<i>Technische schuld</i>	Een applicatie heeft een technische schuld als de technische waarde lager is dan 50% en/of op een incurante technologie draait. De technische waarde wordt vastgesteld met behulp van het TIME-model.
<i>Technische waarde</i>	Technische kwaliteit van een applicatie.
<i>TIME-model</i>	Model dat wordt gebruikt om de risico's van applicaties in kaart te brengen middels scoring van technische- en bedrijfswaarde. Scoring via deze methode geeft op hoofdniveau de transitiestrategie van het applicatielandschap weer.
<i>Topstructuur</i>	Uitwerking van het organisatiemodel van de Belastingdienst.
<i>Uitvoeringstoets (UT)</i>	Uitvoeringstoets geeft vanuit het perspectief van de Belastingdienst inzicht in de gevolgen van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving.
<i>Voortbrenging</i>	Het proces van de vertaling van een business-vraag naar een nieuwe inrichting van een bedrijfsproces, inclusief bijbehorende IT-services en de vertaling van hostingsbehoeften naar nieuwe/aangepaste hostingsomgevingen.

Afkortingenlijst

Onderstaande tabel weergeeft de gehanteerde afkortingen in het rapport.

Begrip	Toelichting	Begrip	Toelichting
BD	Belastingdienst	IV&D	Informatievoorziening en Databeheersing
BDO	Bureau Directeursondersteuning	KPI	Key Performance Indicator
BIR	Baseline Informatievoorziening Rijksdienst	LCM	Life Cycle Management
C&F	Control en Financiën	MPP	Meerjarig personeelsplan
CA	Concernarchitectuur	MT	Managementteam
CAB	Concernarchitectuurboard	MVP	Minimal Viable Product
CAP	Centrale Administratieve Processen	PDCA	Plan Do Check Act
CIO	Chief Information Officer	PI-Event	Program Increment Event
CTO	Chief Technology Officer	PO	Product Owner
DA	Domeinarchitectuur	SA	Solutionarchitectuur
DAB	Domeinarchitectuurboard	SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
DCS	Data Center Services	SoD	Segregation of Duties
DF&A	Datafundamenten en Analytics	SSO F&MI	Shared Service Operations Financieel- en Managementinformatie
GBS	Generiek Business Services	SSO O&P	Shared Service Operations Organisatie en Personeel
IBS	Integratie Business Services	STS	Standaard Transactie Services
IC	Interdepartementale Commissie	TMR	Tweemaandsrapportage
ICF	Internal Control Framework	TPP	Tactisch personeelsplan
ICS	In Control Statement	UT	Uitvoeringstoets
IV	Informatievoorziening	VMR	Viermaandsrapportage

B. Detailuitwerking onderzoekopzet

Aanpassing van de originele vraagstructuur

Tabel B-1 geeft de aanpassing van de vragenstructuur weer, gedurende de uitvoering van de opdracht. De inhoud van de vragen is ongewijzigd gebleven. Onderaan de tabel wordt extra toelichting gegeven.

Originele vraagstructuur volgens RFP	Aangepaste vraagstructuur Doorlichting EY	
1.1. Is Directie IV voldoende volwassen in termen van inrichting/Opzet en de mate waarin de organisatie werkt volgens de formeel vastgestelde opzet?	1. Is Directie IV voldoende volwassen in termen van inrichting/opzet en de mate waarin zij opereert volgens deze opzet?	Management & Organisatie
1.2. Hoe is de invulling van de rollen architectuur – ontwerp – bouw – test – management?	2. In hoeverre beschikt Directie IV over effectieve sturing en verantwoording op de ICT-doelstellingen?	
1.3. Doe een onderbouwde uitspraak over de processen: portfolio, architectuur, LCM en strategische personeelsplanning.	3. Is Directie IV aantoonbaar in control?	
1.4. Doe een onderbouwde uitspraak over het proces van management van de voortbrenging en de voortbrenging zelf.	4. In welke mate is de interactie tussen Directie IV en andere onderdelen van het primaire proces effectief en efficiënt?	
2.1 In welke mate zijn de totale kosten van Directie IV in overeenstemming met de geleverde prestatie in termen van ICT-functionaliteit?	5. Hoe kijkt u naar de wijze waarop Directie IV aansluit op de ketensturing?	
2.2 Wat is een gezonde financiële verhouding tussen beheer/onderhoud en vernieuwing en tussen directe en indirecte kosten?	6. Doe een onderbouwde uitspraak, geef risico's en mitigerende maatregelen ten aanzien van de huidige positionering van IT voor IV, MIV en de CTO.	
3.1 In welke mate is de interactie tussen Directie IV en andere onderdelen van het primaire proces effectief en efficiënt?	7. Doe een onderbouwde uitspraak over de processen: architectuur, portfolio en LCM.	Processen Procedures
3.2 Hoe kijkt u naar de wijze waarop Directie IV aansluit op de ketensturing?	8. Doe een onderbouwde uitspraak over het proces van management van de voortbrenging en de voortbrenging zelf.	
3.3 Doe een onderbouwde uitspraak, en geef de risico's en mitigerende maatregelen, ten aanzien van deze positionering voor IT voor IV, Modernisering IV en CTO.	9. Hoe is de invulling van de rollen: architectuur – ontwerp – bouw – test – management?	Personeel & Cultuur
3.4 Is de Directie IV aantoonbaar in control?	10. Is het proces strategische personeelsplanning, inclusief het tijdig beschikbaar hebben van bemensing en borgen van deskundigheid, effectief ingericht?	

3.5 In hoeverre beschikt Directie IV over effectieve sturing en verantwoording op de ICT-doelstellingen ²⁸⁶ ?	11. Wat zijn de competenties van het management (Basis-30) en wat is het sentiment van de organisatie?	Prestatie van de organisatie
3.6 Zijn de processen voor het tijdig beschikbaar hebben van de bemensing, respectievelijk het borgen van deskundigheid, effectief ingericht?	12. In welke mate zijn de totale kosten van Directie IV in overeenstemming met de geleverde prestatie in termen van ICT-functionaliteit?	
	13. Wat is een gezonde financiële verhouding tussen 'beheer en onderhoud' versus vernieuwing en tussen directe en indirecte kosten?	

Tabel B-1 Aanpassing van de subonderzoeksvragen structuur

Tabel B-1 illustreert de aanpassing van de originele vraagstructuur zoals opgesteld in de RFP²⁸⁷ door de opdrachtgever. De originele vraagstructuur bestaat uit een set van 12 verschillende onderzoeksvragen, gegroepeerd in drie hoofdonderwerpen, namelijk: organisatie en personele component, kostenefficiëntie en besturing en beheersing.

Gedurende het onderzoek is, in afstemming met de stuurgroep, de vragenstructuur aangepast aan de structuur van het Klaverbladmodel. De vragen zijn hierin onderverdeeld in de relevante inrichtingselementen management en organisatie (originele vragen 1, 11, 10, 7, 8 en 9), processen en procedures (originele vragen 3 en 4), personeel en cultuur (originele vragen 2 en 12, inclusief een additionele vraag) en prestatie van de organisatie (originele vragen 5 en 6).

Naast de herverdeling is ook een tweetal vragen aangepast en is één extra vraag toegevoegd binnen het inrichtingselement personeel en cultuur. De vragen 2 en 12 zijn aangepast, het onderdeel strategische personeelsplanning is bij 2 weggehaald en aan 12 toegevoegd. Aan personeel is, naast vraag 2 en 12, een nieuwe vraag toegevoegd. De nieuwe vraag richt zich specifiek op een analyse van de competenties van de Basis-30, wat in samenspraak met de opdrachtgever als extra onderzoeksonderdeel is toegevoegd.

Tabel B-2 illustreert de aanpassing van de originele hoofdvraagstructuur zoals opgesteld in de RFP²⁸⁸ door de opdrachtgever. Ook deze aanpassing is in overleg met de stuurgroep genomen en bevat geen inhoudelijke wijziging, maar een versterking van de vraagstructuur.

Originele vraagstructuur volgens uitvraag (RFP)
Hoofdvraag 1: In welke mate is Directie IV in staat om aan de doelstellingen van de Belastingdienst bij te dragen?
Hoofdvraag 2: In welke mate is Directie IV kostenefficiënt?
Hoofdvraag 3: Welke bevindingen kunnen worden gegeven ter verduidelijking en verbetering van de besturing en beheersing door Directie IV?

Aangepaste vraagstructuur Doorlichting EY
Hoofdvraag 1: In welke mate is Directie IV in staat om aan de doelstellingen van de Belastingdienst bij te dragen?
Hoofdvraag 2: In welke mate is Directie IV qua besturing en beheersing in control en efficiënt/effectief?
Hoofdvraag 3: In welke mate beschikt Directie IV over de juiste personele middelen?
Hoofdvraag 4: In welke mate is Directie IV kostenefficiënt?

Tabel B-2 Aanpassing van de hoofdvraagstructuur`

²⁸⁶ Terugdringen van de technische schuld, verhogen van de technische waarde en modernisering van het applicatie-landschap; vergroten van het aandeel vernieuwing; vergroten van de wendbaarheid ten aanzien van de business vraag

²⁸⁷ RFP IV – Bijlage A Specificatie van de opdracht

²⁸⁸ RFP IV – Bijlage A Specificatie van de opdracht

Binnen het onderzoek zijn hoofdvraag 1, 2 en 3 onderzocht en beantwoord door EY Advisory. Hoofdvraag 4 is onderzocht en beantwoord door partner QA services. Voor hoofdvraag 1, 2 en 3 zijn daarnaast de marktconforme marktdata aangeleverd door QA services.

Gehanteerde onderzoeksanpak per sub-onderzoeksvraag

Tabel B-3 biedt een overzicht van de gehanteerde marktconforme modellen, onderzoeksmethoden en benchmarks/best practices per sub-onderzoeksvraag.

#	Sub-onderzoeks vraag	Marktconform model	Onderzoeksmethode	Benchmarking/best practice
1	Is Directie IV voldoende volwassen in termen van inrichting/opzet en de mate waarin zij opereert volgens deze opzet?	- EY Management Framework - COBIT5	- Deskresearch - Interviews - Survey - Basis-30 gesprekken	Vergelijking met grote uitvoeringsorganisaties en financiële instellingen in Nederland
2	In hoeverre beschikt Directie IV over effectieve sturing en verantwoording op de ICT-doelstellingen?	COBIT5	- Deskresearch - Interviews	- EY Management Control Framework - Vergelijking met grote uitvoeringsorganisaties en financiële instellingen
3	Is Directie IV aantoonbaar in control?	COBIT5	- Deskresearch - Interviews	- EY Management Control Framework - Vergelijking met grote uitvoeringsorganisaties en financiële instellingen
4	In welke mate is de interactie tussen Directie IV en andere onderdelen van het primaire proces effectief en efficiënt?	n.v.t.	- Deskresearch - Interviews	Vergelijking met grote uitvoeringsorganisaties en financiële instellingen
5	Hoe kijkt u naar de wijze waarop Directie IV aansluit op de ketensturing?	n.v.t.	- Deskresearch - Interviews - Focus op 7 ketens	Vergelijking met grote uitvoeringsorganisaties en financiële instellingen
6	Doe een onderbouwde uitspraak, geef risico's en mitigerende maatregelen ten aanzien van de huidige positionering van IT voor IV, MIV en de CTO.	n.v.t.	- Deskresearch - Interviews	Vergelijking met grote uitvoeringsorganisaties en financiële instellingen
7	Doe een onderbouwde uitspraak over de processen: architectuur, portfolio en LCM.	COBIT5	- Deskresearch - Interviews	Vergelijking met grote uitvoeringsorganisaties en financiële instellingen
8	Doe een onderbouwde uitspraak over het proces van management van de voortbrenging en de voortbrenging zelf.	COBIT5	- Deskresearch - Interviews - Deelwaarneming op 12 grote projecten	Vergelijking met grote uitvoeringsorganisaties en financiële instellingen

9	Hoe is de invulling van de rollen: architectuur – ontwerp – bouw – test – management?		• Deskresearch • Kwantitatieve analyse • Interviews • Survey • Basis-30	• Arbeidsmarktanalyse • Vergelijking met grote uitvoeringsorganisaties en financiële instellingen • QSM / ISBSG databases
10	Is het proces strategische personeelsplanning, inclusief het tijdig beschikbaar hebben van bemensing en borgen van deskundigheid, effectief ingericht?	• Strategic Workforce Planning Model	• Deskresearch • Interviews • Survey	• Vergelijking met grote uitvoeringsorganisaties en financiële instellingen
11	Wat zijn de competenties van het management (Basis-30) en wat is het sentiment van de organisatie?	• n.v.t.	• Deskresearch • Survey • Basis-30 gesprekken	• n.v.t.
12	In welke mate zijn de totale kosten van Directie IV in overeenstemming met de geleverde prestatie in termen van ICT-functionaliiteit?	• Constructive Cost Model • Kostenreferentie-model	• Deskresearch • Kwantitatieve analyse • Interviews • Werksessie	• Eigen databases • Vergelijking met grote uitvoeringsorganisaties en financiële instellingen • Gartner
13	Wat is een gezonde financiële verhouding tussen ‘beheer en onderhoud’ versus vernieuwing en tussen directe en indirecte kosten?	• Constructive Cost Model • Kostenreferentie-model	• Deskresearch • Kwantitatieve analyse • Interviews • Werksessie	• Eigen databases • Vergelijking met grote uitvoeringsorganisaties en financiële instellingen • Gartner

Tabel B-3: Onderzoeksaanpak per vraag

Verdiepende analyse 12 'grote projecten'

Een onderdeel in de beantwoording van de vraag: "Doe een onderbouwde uitspraak over het management van de voortbrenging en de voortbrenging zelf", is een verdiepende analyse op een twaalfstal 'grote projecten' (> euro 5M).

De verdiepende analyse richt zich op de mate waarin de geconstateerde Opzet en Bestaan terug is te vinden in de Werking bij deze 12 projecten. Hierbij is ook aandacht gegeven voor de knelpunten die worden ervaren binnen het proces.

Tabel B-4 biedt een overzicht van de 12 projecten die geselecteerd zijn voor nader onderzoek, inclusief de omvang en het desbetreffende domein waartoe het project behoort.

#	Projectnaam	Omvang	Domein
1	AGB083 Wet Tegemoetk Lnkdom	5.250 IV-dagen	Loonheffing
2	IVA920 Gegevensontsluiting MIH	9.505 IV-dagen	Gegevens
3	GEG153 Modernisering	3.100 IV-dagen	Gegevens
4	I&I111 Kleine vernieuwing	15.000 IV-dagen	Interactie
5	I&I110 Modernisering	1.500 IV-dagen	Interactie
6	MIV001 Modernisering IV Fundament	1.000 IV-dagen	IT voor IV
7	SSCT001 Vernieuwing Bouwblokken	2.000 IV-dagen	IT voor IV
8	AGB117 OB BTW E-commerce	8.450 IV-dagen	Omzetbelasting
9	AGB005 Bedrijfsproces VAT Refund	500 IV-dagen	Omzetbelasting
10	Klantoptimalisatie Schenk- en Erfbelasting (KOS)	n.v.t.	Schenk- en Erfbelasting
11	TSL022 TVS Wetgeving	4.356 IV-dagen	Toeslagen
12	TSL026 Werkstroombesturing	1.447 IV-dagen	Toeslagen

Tabel B-4 Geselecteerde projecten voor nader onderzoek

Reikwijdte van de Doorlichting

De onderzoekers hebben samen met de opdrachtgever een selectie gemaakt van kernonderdelen waar de focus van het onderzoek zich opricht qua ketens, IV-onderdelen, processen, portefeuilles en externe partijen, zie tabel B-4.

Ketens	Onderdelen Directie IV	Processen Directie IV	Portefeuilles	Externe partijen
Loonheffing	Integratie Business Services	Architectuur	Doorontwikkeling IV	Informatie-voorziening en databeheersing (IV&D)
Gegevens	Standaard Transactie Services	Portfolio-management	Architectuur	Concerndirectie Organisatie & Personeel
Omzetbelasting	Generieke Business Services	Life Cycle Management	HR	Shared Services Organisatie Personeel
Toeslagen	Interne Beheersing	Strategische Personeelsplanning	Financiën	Concerndirectie Control & Financiën
Interactie	Data Center Services	Proces van voortbrenging	Planning en control	
IT voor IV	Bureau Directie Ondersteuning	Management van de voortbrenging	Portfolio-management	
Schenk- en Erfbelasting	Interne Beheersing			

Tabel B-4 Geselecteerde onderdelen voor de Doorlichting

C. Additionele analyses onderzoeksvragen

Mate van beschikbaarheid van de juiste competenties (H5)

In Hoofdstuk 5 is een aantal arbeidsmarktanalyses uitgevoerd. Hieronder volgen de detailoverzichten voor de vergelijking in opleidingseisen conform e-CF zoals uitgevraagd in de markt (paragraaf 5.2.4), het aantal openstaande vacatures voor een geselecteerde set van functies (paragraaf 5.3.7) en een overzicht van de geboden salarissen voor verschillende functies (paragraaf 5.3.7).

Vergelijking opleidingseisen e-CF en markt

Opleidingseisen conform e-CF				Opleidingseisen zoals gevraagd in vacatures			
Functie	Junior	Medior	Senior	Functie	Junior	Medior	Senior
Accountmanager	5	6	6	Accountmanager	5	6	6
Applicatiebeheerder	4	5	6	Applicatiebeheerder	5	6	6
.NET	4	5	6	.NET	5	6	6
Java	4	5	6	Java	5	6	6
Cobol	4	5	6	Cobol	5	6	6
C++	4	5	6	C++	5	6	6
Normalized System				Normalized System			
Python	4	5	6	Python			
Applicatie-ontwikkelaar				Applicatie-ontwikkelaar			
.NET	3	4	5	.NET	5	6	6
Java	3	4	5	Java	5	6	6
Cobol	3	4	5	Cobol	5	6	6
C++	3	4	5	C++	5	6	6
Normalized System				Normalized System			
Python	4	5	6	Python	6	6	7
Business analist	5	6	6	Business analist	6	6	6
Business Architect	5	6	7	Business Architect	5	6	7
Exploitatiespecialist	4	5	6	Exploitatiespecialist	5	6	7
Gegevensarchitect	5	6	6	Gegevensarchitect	5	6	6
Informatiemanager	5	6	7	Informatiemanager	6	7	8
IT-architect	5	6	6	IT-architect	6	7	8
IT-Ontwerper	4	5	5	IT-Ontwerper	5	5	6
Portfoliomedewerker	5	6	6	Portfoliomedewerker	5	6	6
Proces specialist	5	6		Proces specialist	5	6	
IT-Procesarchitect		5	6	IT-Procesarchitect		5	6
Product Owner	5	6	6	Product Owner	6	7	7
Projectmanager	5	6	6	Projectmanager	5	6	6
Regie Architect		6	7	Regie Architect		6	7
Service Manager	5	6	6	Service Manager	5	6	6
Testcoördinator	5	6	6	Testcoördinator	5	6	7
Tester	4	5	5	Tester	4	5	6
Gemiddelde	4,31	5,32	5,89	Gemiddelde	5,16	6,00	6,38
	MBO+	HBO+	WO+		HBO+	WO	WO+

Openstaande vacatures in de markt (geselecteerd aantal vacaturesites)

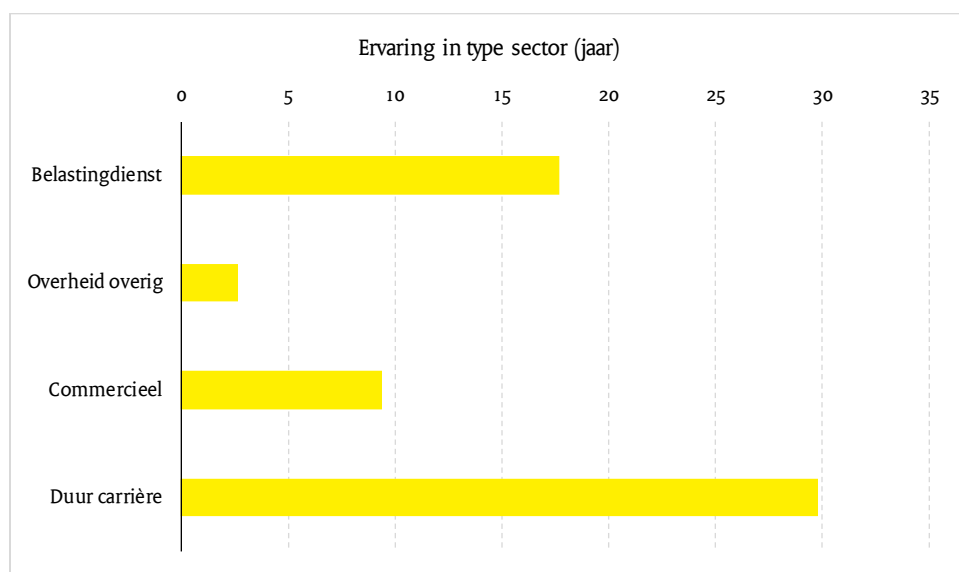
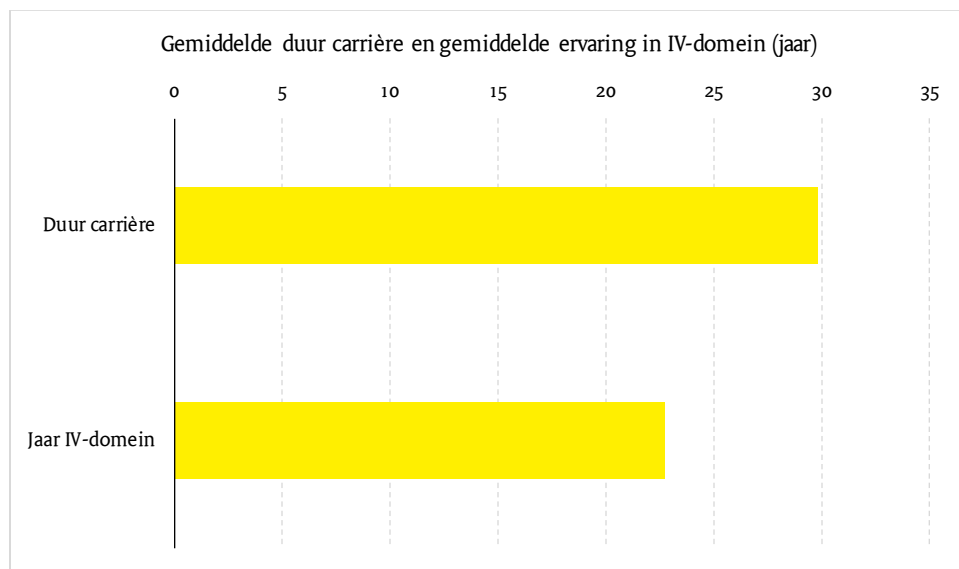
Functie	Aantal vacatures LinkedIn	Aantal vacatures Indeed	Aantal vacatures Inter-mediair	Aantal functies Nationale Vacature Bank	Aantal vacatures overig	Totaal
Accountmanager	7.668	688	706	64	304	9.430
Applicatiebeheerder						
.NET	1	2	1	10	0	14
Java	36	52	0	0	0	88
Cobol	1	1	1	0	0	3
C++	3	0	0	0	0	3
Normalized System	2	1	0	0	0	3
Python	0	0	0	0	0	0
Applicatieontwikkelaar						
.NET	3.344	3.949	26	388	47	7754
Java	7.844	2.772	18	236	70	10.940
Cobol	26	21	0	0	1	48
C++	3860	631	31	14	10	4546
Normalized System	0	1	0	0	0	1
Python	389	427	7	173	50	1.046
Business analyst	2.359	2.427	26	76	37	4.925
Business Architect	120	33	11	100	10	274
Exploitatiespecialist	490	584	16	210	18	1.318
Gegevensarchitect	75	25	7	20	22	149
Informatiemanager	13	42	6	2	1	64
IT-architect	967	866	226	243	97	2.399
IT-Ontwerper	32	42	0	4	1	79
Portfoliomedewerker	184	7	9	6	0	206
Proces specialist	74	52	0	0	0	126
IT-Procesarchitect	6	5	0	0	1	12
Product Owner	354	274	17	38	38	721
Projectmanager	7.094	4.787	26	122	54	12.083
Regie Architect	400	568	2	2	3	975
Service Manager	159	40	7	0	4	210
Testcoördinator	194	35	2	0	2	233
Tester	3.088	122	2	0	36	3.248

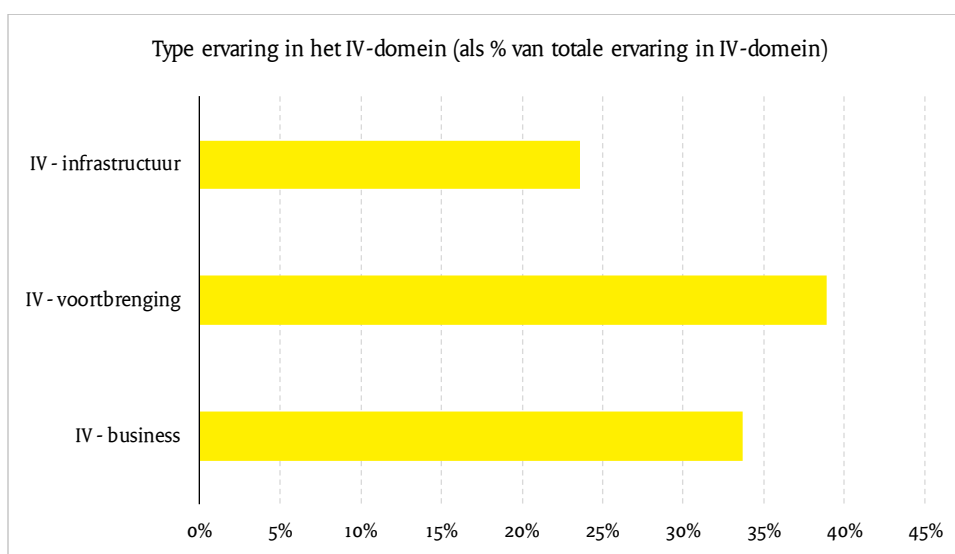
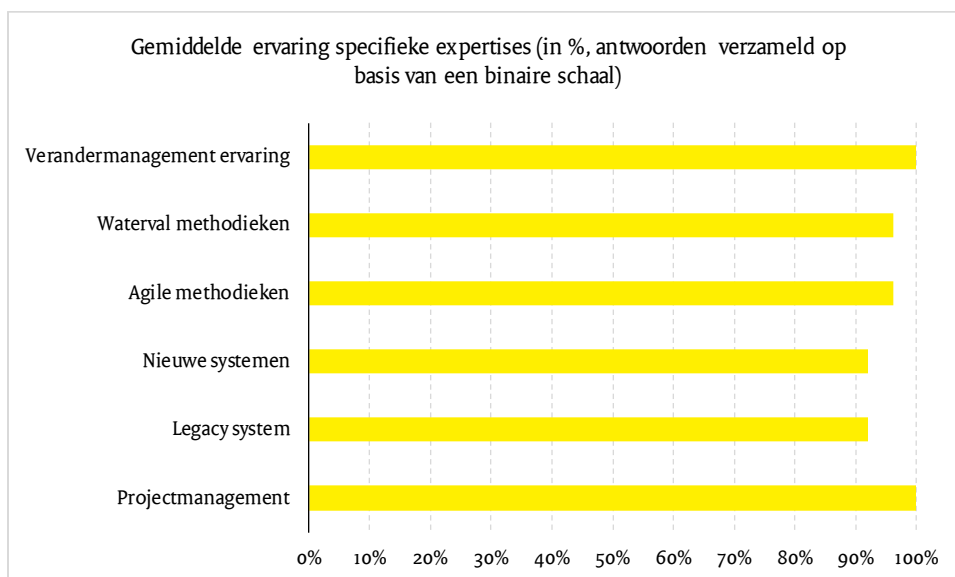
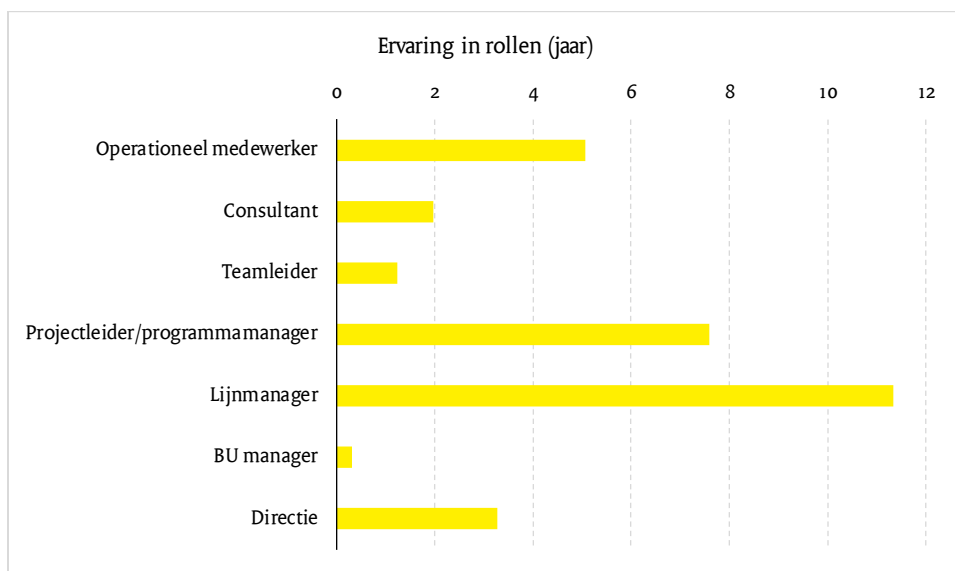
Geboden salarissen in openstaande vacatures in de markt

Functie	Junior Laag	Junior Hoog	Medior Hoog	Senior Laag	Senior Hoog
Accountmanager	€ 2.144	€ 2.783	€ 4.058	€ 3.214	€ 5.141
Applicatiebeheerder					
.NET	€ 2.076	€ 2.924	€ 4.811	€ 3.048	€ 4.927
Java	€ 2.151	€ 3.729	€ 4.600	€ 2.782	€ 5.157
Cobol	n/a	n/a	€ 5.819	n/a	n/a
C++	n/a	n/a	€ 4.373	n/a	n/a
Normalized System	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Python	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Applicatieontwikkelaar					
.NET	€ 2.100	€ 3.979	€ 5.167	€ 3.844	€ 5.826
Java	€ 2.448	€ 4.059	€ 5.026	€ 3.908	€ 6.498
Cobol	n/a	n/a	€ 6.417	€ 3.101	€ 4.917
C++	€ 2.163	€ 3.703	€ 5.179	€ 3.702	€ 6.506
Normalized System	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Python	€ 1.762	€ 3.150	€ 5.285	€ 3.766	€ 5.632
Business analyst	€ 2.295	€ 3.956	€ 5.211	€ 3.888	€ 6.271
Business Architect	€ 2.086	€ 4.914	€ 6.612	€ 8.016	€ 9.942
Exploitatiespecialist	€ 2.205	€ 3.122	€ 4.083	€ 3.261	€ 4.913
Gegevensarchitect	€ 2.396	€ 3.104	€ 6.977	€ 3.293	€ 4.707
Informatiemanager	n/a	n/a	€ 5.819	n/a	n/a
IT-architect	€ 2.315	€ 2.725	€ 6.481	€ 4.404	€ 7.163
IT-Ontwerper	€ 2.508	€ 3.859	€ 5.491	€ 3.584	€ 5.187
Portfoliomedewerker	n/a	n/a	€ 6.534	€ 4.471	€ 7.443
Proces specialist	€ 2.008	€ 2.767	€ 5.979	n/a	n/a
IT-Procesarchitect	n/a	n/a	€ 7.904	n/a	n/a
Product Owner	€ 2.662	€ 4.162	€ 5.810	€ 5.503	€ 7.575
Projectmanager	€ 2.142	€ 3.769	€ 6.175	€ 4.168	€ 6.487
Regie Architect	n/a	n/a	€ 6.187	€ 5.743	€ 8.780
Service Manager	€ 3.950	€ 4.292	€ 5.056	€ 3.919	€ 9.289
Testcoördinator	€ 1.379	€ 5.621	€ 5.598	€ 4.689	€ 6.811
Tester	€ 2.273	€ 3.501	€ 4.837	€ 4.090	€ 6.330

Detailresultaten competentietoets Basis-30

In het kader van de competentietoets volgt hier het complete (geaggregeerde) overzicht van de ervaring en competenties van de Basis-30. Resultaten zijn verzameld op basis van interviews met de gehele Basis-30 (27 medewerkers). Er is feitelijk gekeken naar de ervaring en competenties. Er is geen onderzoek gedaan naar de kwalitatieve invulling van rollen.





Detailresultaten survey

Hieronder volgt een gedetailleerde uitwerking van de surveyresultaten. In september 2019 is een survey uitgezet bij de werknemers van Directie IV om het sentiment vanuit de organisatie te toetsen. Met een respons - rate van 41% leverde dit 1218 volledig ingevulde en bruikbare enquêtes op.

Afdeling	Deelnemers
IBS	349
GBS	219
STS	178
DCS	391
Overig	81
Totaal	1241

De medewerkers zijn 50 stellingen voorgelegd op een totaal van 7 thema's die zij konden scoren op een schaal van 1 tot 5, met: 1= helemaal mee oneens, 2= mee oneens, 3= neutraal, 4= mee eens, 5= helemaal mee eens. De volgende thema's zijn onderzocht:

- ▶ Visie en strategie
- ▶ Kwaliteit medewerkers
- ▶ KPI's
- ▶ Resultaatgerichtheid
- ▶ Leiderschap
- ▶ Randvoorwaarden
- ▶ Context

Over het algemeen staan medewerkers gematigd positief ten opzichte van (het werken bij) Directie IV. Medewerkers zijn positief over de eigen competenties en de competenties van collega's. Ze begrijpen de doelstellingen van de eigen werkzaamheden die men in het algemeen ook als voldoende uitdagend ervaart. Ze geven aan minder goed zicht te hebben op de criteria aan de hand waarvan de eigen (individuele) prestatie en ontwikkeling worden afgemeten. Ze hebben een betrekkelijk lage waardering voor het formele beoordelingsproces/de evaluatie-gesprekken. In de onderstaande tabellen volgen gedetailleerde overzichten van de surveyresultaten.

Gemiddelde scores op de hoofdthema's

Thema's	Gemiddelde score
<i>Visie en strategie</i>	3,12
<i>Kwaliteit medewerkers</i>	3,82
<i>KPI's</i>	3,34
<i>Resultaatgerichtheid</i>	3,17
<i>Leiderschap</i>	3,41
<i>Randvoorwaarden</i>	3,29
<i>Context</i>	3,42

Top-5 hoogst scorende stellingen

Stellingen	Gemiddelde score
<i>Ik beschik over de juiste kennis en vaardigheden om mijn huidige baan op een goede manier uit te voeren</i>	4,21
<i>De doelstellingen van mijn werkzaamheden zijn voor mij helder</i>	3,99
<i>Ik ben tevreden over mijn balans tussen werk en privé</i>	3,93
<i>Mijn directe collega's nemen eigenaarschap voor het realiseren van hun werk</i>	3,92
<i>Ik kan gedurende het jaar de gemiddelde werkdruk goed hanteren</i>	3,90

Stellingen met een score lager dan 3

Stellingen	Gemiddelde score
<i>De KPI's die gebruikt worden om mijn werk te evalueren en te monitoren zijn mij bekend</i>	2,63
<i>Het MT IV heeft een toekomstvisie gecommuniceerd die mij motiveert</i>	2,64
<i>De KPI's die gebruikt worden om mijn werk te evalueren en te monitoren zijn voor mij begrijpelijk</i>	2,66
<i>De structuur en de processen binnen IV stellen mij optimaal in staat mijn primaire rollen en taken te vervullen</i>	2,72
<i>Ik krijg duidelijke acties en besluiten vanuit het management van IV (lijnsturing) die richting geven aan de werkzaamheden die ik verricht</i>	2,78
<i>De door IV gehouden personeelsgesprekken zijn een effectieve manier om mijn prestatie en ontwikkeling te beoordelen en verder vorm te geven</i>	2,82
<i>In mijn werkprocessen is de afstemming die nodig is met stakeholders buiten mijn team/afdeling (bijvoorbeeld de business, andere afdelingen binnen IV) helder gedefinieerd</i>	2,85
<i>Belangrijke acties/besluiten worden helder vastgelegd</i>	2,87
<i>In mijn werkprocessen verloopt de afstemming met stakeholders buiten mijn team/afdeling (Bijvoorbeeld de business, andere afdelingen binnen IV) op een effectieve wijze</i>	2,88
<i>Rollen en verantwoordelijkheden omtrent de werkzaamheden die ik uitvoer zijn duidelijk gedefinieerd</i>	2,98
<i>Ik werk in praktijk volgens vaststaande en duidelijk gedefinieerde processen en procedures</i>	2,98

Verschil in gemiddelde score tussen verschillende onderdelen

Thema's	Gem.	IBS [349]	GBS [219]	STS [178]	DCS [391]	Overig [81]
<i>Visie en strategie</i>	3,12	3,11	3,23	3,08	3,04	3,37
<i>Kwaliteit medewerkers</i>	3,82	3,76	3,86	3,85	3,83	3,86
<i>KPI's</i>	3,34	3,26	3,43	3,31	3,37	3,38
<i>Resultaatgerichtheid</i>	3,17	3,13	3,27	3,12	3,16	3,28
<i>Leiderschap</i>	3,41	3,29	3,62	3,33	3,38	3,60
<i>Randvoorwaarden</i>	3,29	3,27	3,40	3,21	3,28	3,30
<i>Context</i>	3,42	3,37	3,56	3,39	3,39	3,48

Verskil in gemiddelde score tussen aantal dienstjaren

Thema's	Gem.	0-4 [180]	5-8 [104]	9-15 [287]	16-24 [413]	25+ [234]
Visie en strategie	3,12	3,31	2,96	3,07	3,11	3,14
Kwaliteit medewerkers	3,82	3,85	3,71	3,84	3,84	3,79
KPI's	3,34	3,38	3,17	3,35	3,36	3,35
Resultaatgerichtheid	3,17	3,33	3,07	3,17	3,15	3,14
Leiderschap	3,41	3,60	3,43	3,38	3,42	3,25
Randvoorwaarden	3,29	3,42	3,22	3,29	3,26	3,27
Context	3,42	3,58	3,19	3,35	3,40	3,50

Gemiddelde score thema Visie en Strategie

Code	Stellingen Visie en Strategie	Score
V102	De (strategische) kern doelstellingen van IV zijn mij helder	3,30
V104	Ik heb een goed inzicht in hoe mijn baan bijdraagt aan de realisatie van de strategie/het behalen van de doelen van IV	3,51
V105	Het MT IV heeft een toekomstvisie gecommuniceerd die mij motiveert	2,64
V401	IV is een resultaatgerichte organisatie	3,04

Gemiddelde score thema Kwaliteit medewerkers

Code	Stellingen Kwaliteit medewerkers	Score
V201	Ik beschik over de juiste kennis en vaardigheden om mijn huidige baan op een goede manier uit te voeren	4,21
V204	Ik heb een goed beeld van de competenties die ik nodig heb om in IV de komende 5-10 jaar succesvol te zijn	3,44
V404	De mensen met wie ik werk zijn toegewijd aan het leveren van uitzonderlijke resultaten	3,89
V405	Mijn directe collega's nemen eigenaarschap voor het realiseren van hun werk	3,92
V408	In de teams waar ik deel van uitmaak is het normaal dat collega's elkaar er op aanspreken als iets niet goed gaat	3,63
V409	In de teams waar ik deel van uitmaak ervaar ik het als 'veilig' om fouten toe te geven	3,84

Gemiddelde score thema KPI's

Code	Stellingen KPI's	Score
V301	<i>De doelstellingen van mijn werkzaamheden zijn voor mij helder</i>	3,99
V302	<i>De doelstellingen van mijn werkzaamheden zijn voor mij voldoende uitdagend</i>	3,79
V3010	<i>De KPI's die gebruikt worden om mijn werk te evalueren en te monitoren zijn mij bekend</i>	2,63
V3011	<i>De KPI's die gebruikt worden om mijn werk te evalueren en te monitoren zijn voor mij begrijpelijk</i>	2,66
V3015	<i>Ik heb een goed beeld van de wijze waarop ik een positieve bijdrage kan leveren aan de productiviteit en efficiëntie van IV</i>	3,54
V402	<i>In de teams waar ik deel van uitmaak is prioriteitstelling van activiteiten goed ingericht en helder</i>	3,44

Gemiddelde score thema Resultaatgerichtheid

Code	Stellingen Resultaatgerichtheid	Score
V202	<i>Ik krijg voldoende 'on-the-job' coaching en feedback die ik nodig heb om mijn prestaties te verbeteren</i>	3,43
V203	<i>De door IV gehouden personeelsgespreken zijn een effectieve manier om mijn prestatie en ontwikkeling te beoordelen en verder vorm te geven</i>	2,82
V303	<i>Ik krijg duidelijke acties en besluiten vanuit het management van IV (lijnsturing) die richting geven aan de werkzaamheden die ik verricht</i>	2,78
V304	<i>Ik werk in praktijk volgens vaststaande en duidelijk gedefinieerde processen en procedures</i>	2,98
V3012	<i>Belangrijke acties/besluiten worden openlijk besproken</i>	3,29
V3013	<i>Belangrijke acties/besluiten worden helder vastgelegd</i>	2,87
V3014	<i>IV besteedt veel aandacht aan het continu verbeteren van haar werkzaamheden</i>	3,00
V403	<i>We vragen en gebruiken regelmatig feedback van onze interne 'klanten' om ons werk te verbeteren</i>	3,25
V406	<i>Tijdens teamvergaderingen worden de belangrijkste zaken openlijk besproken</i>	3,82
V407	<i>Ik word aangemoedigd om met nieuwe en betere manieren te komen om dingen te doen</i>	3,50

Gemiddelde score thema Leiderschap

Code	Stellingen Leiderschap	Score
V106	<i>Mijn directe leidinggevende(n) geven in woord en daad het goede voorbeeld</i>	3,47
V107	<i>Mijn directe leidinggevende(n) zijn toegewijd aan het leveren van uitzonderlijke resultaten</i>	3,42
V108	<i>Mijn directe leidinggevende(n) leggen de redenen achter belangrijke beslissingen goed uit</i>	3,36
V109	<i>Mijn directe leidinggevende(n) zijn oprecht op zoek naar suggesties en ideeën en reageren hier ook op</i>	3,58
V1010	<i>Mijn directe leidinggevende(n) hebben voldoende inhoudelijke kennis om mij effectief te begeleiden/ondersteunen in het werk dat ik uitvoer</i>	3,35
V1011	<i>Als werknemer van IV voel ik dat mijn bijdragen worden erkend en gewaardeerd</i>	3,26

Gemiddelde score thema Randvoorwaarden

Code	Stellingen Randvoorwaarden	Score
V205	<i>Ik krijg vaktechnische/vakinhoudelijke training die ik nodig heb om mijn werk binnen IV succesvol uit te voeren en door te groeien</i>	3,51
V206	<i>Ik krijg training in persoonlijke vaardigheden die ik nodig heb om binnen IV mijn werk succesvol uit te voeren en door te groeien</i>	3,25
V207	<i>Ik ervaar de flexibiliteit die ik nodig heb om mijn persoonlijke en professionele doelen te bereiken</i>	3,76
V208	<i>Ik kan gedurende het jaar de gemiddelde werkdruk goed hanteren</i>	3,90
V209	<i>Ik ben tevreden over mijn balans tussen werk en privé</i>	3,93
V2010	<i>Ik vind dat mijn arbeidsvoorwaarden in balans zijn met de inspanning die van mij verwacht wordt en het werk dat ik uitvoer</i>	3,32
V305	<i>Rollen en verantwoordelijkheden omtrent de werkzaamheden die ik uitvoer zijn duidelijk gedefinieerd</i>	2,98
V306	<i>De structuur en de processen binnen IV stellen mij optimaal in staat mijn primaire rollen en taken te vervullen</i>	2,71
V307	<i>IV stelt mij tijdig de middelen ter beschikking die ik nodig heb om mijn taken optimaal uit te voeren</i>	3,08
V308	<i>In mijn werkprocessen is de afstemming die nodig is met stakeholders buiten mijn team/afdeling (bijvoorbeeld de business, andere afdelingen binnen IV) helder gedefinieerd</i>	2,85
V309	<i>In mijn werkprocessen verloopt de afstemming met stakeholders buiten mijn team/afdeling (bijvoorbeeld de business, andere afdelingen binnen IV) op een effectieve wijze</i>	2,88

Gemiddelde score thema Context

Code	Stellingen Context	Score
V501	<i>Ik ben er trots op dat ik voor IV mag werken</i>	3,50
V502	<i>Ik denk zelden na over het zoeken naar een nieuwe baan bij een andere organisatie</i>	3,30
V503	<i>Ik zou er de voorkeur aan geven om bij IV te blijven, ook als er een vergelijkbare functie in een andere organisatie beschikbaar zou zijn</i>	3,38
V504	<i>Over het geheel genomen ben ik tevreden over IV als werkgever</i>	3,58
V505	<i>Ik zou IV als werkgever aan anderen aanbevelen</i>	3,34

D. Prestatie van de voortbrenging

In deze bijlage volgt een onderbouwing voor de in de Doorlichting gehanteerde marktconformiteitstoets (zie hoofdstuk 6).

Begrippenkader

Voor de duiding van het onderzoek is een eenduidig begrippenkader gehanteerd om zaken te kunnen vergelijken met de markt:

- ▶ **Uitgaven:** Personele en Materiële kasbudgetten en -prognoses volgens de budgetbrieven. Uitgaven worden niet vergeleken met de markt, omdat deze een sterk incidenteel karakter kunnen hebben.
- ▶ **Kosten:** Personele en materiële kosten, waarbij investeringen als afschrijvingen worden gerekend. Aan kosten kunnen prestaties toegekend worden welke vergeleken kunnen worden met de markt.
- ▶ **Voortbrengingskosten:** Directe en indirecte personele en materiële kosten verbonden aan de voortbrenging van IV
- ▶ **Leveringskosten:** Directe en indirecte personele en materiële kosten verbonden aan de levering van IV
- ▶ **Directe kosten:** Personele en materiële kosten voor primaire activiteiten bij de productie van voortbrenging en levering
- ▶ **Indirecte kosten:** Personele en materiële kosten voor activiteiten in besturing en beheersing van voortbrenging en levering

Totale kosten

In het vergelijken van Directie IV met de markt is onderscheid gemaakt tussen de totale kosten van voortbrenging van IV en levering van IV.

Voortbrenging van IV

Onder voortbrenging van IV is in dit onderzoek verstaan: applicatie advies-, specificatie-, onderhoud- & ontwikkeling- en beheeractiviteiten:

- ▶ De decompositie in deze specifieke activiteiten is toegepast, omdat er voor deze activiteiten marktconforme normeringen vast te stellen zijn, waarmee de prestaties van Directie IV vergeleken konden worden.
- ▶ Het betreft hier voornamelijk de hoofdactiviteiten van Directie IV-onderdelen: IBS, STS en GBS.

Levering van IV

Onder de levering van IV is in dit onderzoek verstaan: het technische beheer en de exploitatie van de ICT-Infrastructuren en -platformen (inclusief gebruikte software) waarop de voortbrenging van IV wordt gerealiseerd (ontwikkel- test - en acceptatie-omgevingen) en waarop de uiteindelijke IV-diensten aan (eind-)gebruikersorganisaties worden geleverd (productie-omgevingen):

- ▶ De levering van IV op de ICT-infrastructuren en -platformen is daarbij zo veel mogelijk ingedeeld naar marktconforme producten en diensten.
- ▶ Op grond daarvan is in samenhang met het kwaliteitsniveau van de producten en diensten (service levels, beveiligingsniveaus, technologiekeuzes e.d.) en de dimensionering van de producten en diensten (aantallen beschikbare en/of gebruikte ICT-componenten, gebruikers en changes) een vergelijking gemaakt.
- ▶ Het betreft hier voornamelijk de hoofdactiviteiten van het IV-onderdeel: DCS.

InB, BDO en IV-leiding

De kosten van de onderdelen InB, BDO en van de IV-leiding zijn in dit onderzoek op grond van het voorwaarden-scheppende en ondersteunende karakter van de uitgevoerde activiteiten als indirecte kosten voor de voortbrenging van IV en levering van IV beschouwd.

Kosten versus uitgaven/kas(-verplichtingen)stelsel versus baten-lastenstelsel

De Directie IV werkt volgens het kasstelsel met inputsturing op het kasbudget en gaat uit van uitgaven in plaats van kosten. Het verschil tussen uitgaven en ontvangsten versus kosten en baten is als volgt:

- ▶ Uitgaven en ontvangsten zijn in- en uitgaande kasstromen en worden verwerkt in de periode (kalenderjaar) waarin de uitgave of ontvangst daadwerkelijk plaatsvindt.
- ▶ Kosten en baten hebben betrekking op een resultaat in een bepaalde periode, waarin bepaalde uitgaven geactiveerd kunnen worden en meerjarig over verschillende perioden kunnen worden afgeschreven.

Directe en indirecte kosten

De totale kosten bestaan uit de optelling van de directe en indirecte kosten, in de betekenis:

- ▶ Directe kosten: kosten voor primaire productieactiviteiten voor de voortbrenging en levering van IV.
- ▶ Indirecte kosten: kosten voor activiteiten in besturing en beheersing van de voortbrenging en levering van IV.

Personele en materiële uitgaven en ontvangsten; Apparaat- en Programma-uitgaven en -ontvangsten

Deze onderverdeling in uitgaven (= kosten) en ontvangsten (= baten) zijn toegepast in de begroting en kasbudget-indeling/toedeling van Directie IV volgens het kasstelsel en vastgelegd in budgetbrieven.

- ▶ Waar het begrip 'uitgaven' wordt gebruikt in de context van het kasbudget, is in het onderzoek van 'kosten' uitgegaan en waar 'opbrengsten' wordt gebruikt, is in het onderzoek van 'baten' uitgegaan.
- ▶ Bij de beantwoording van de vraag inzake de 'totale kosten' zijn kosten in beschouwing genomen en worden de baten buiten beschouwing gelaten. Voor de baten is niet vastgesteld welke specifieke prestatie door Directie IV is geleverd, door wie binnen Directie IV deze prestatie is geleverd, wat deze prestatie Directie IV heeft gekost, of de baten in verhouding staan tot deze kosten en of en waar binnen Directie IV.
- ▶ In de analyses is waar mogelijk en waar relevant onderscheid gemaakt tussen personele- en materiële- kosten. Onderscheid tussen apparaat- of programma-kosten is in de onderzoekscontext niet relevant en is niet geanalyseerd.

Bronnen

Omdat er voor 2019 nog geen aantoonbare prestaties zijn vastgelegd heeft de feitelijke beantwoording van de vraag betrekking op basis van de gerealiseerde prestaties en uitgaven over 2018. Om te komen tot een zo juist, volledig en actueel mogelijke input voor de berekening van kosten voor de voortbrenging van IV en de levering van IV zijn o.a. de volgende belangrijke bronnen gebruikt, aangeleverd door de Belastingdienst:

- ▶ Kostprijsmodel DCS 2018: Voor de afdeling DCS is tot eind 2018 een kostprijsmodel bijgehouden dat alle uitgaven over 2018 door DCS heeft vastgelegd in een baten-lasten-weergave en een kasstelsel-weergave, gekoppeld aan de diensten die geleverd worden door DCS.
- ▶ Urenadministratie 2018 en 2019: de Urenadministratie over 2018 is geanalyseerd waarbij voor het identificeren van onderscheid tussen uren voor voortbrenging of levering gebruik is gemaakt van de volgende beoordelingscriteria: CPI- (Concern Portfolio Item), WBS- (Work Breakdown Structure), Netwerkplan-, activiteits-nummer en -naam, onderdeel en afdeling. Het onderscheid tussen indirecte en directe activiteiten is o.a. gebaseerd op tijdsoort en formatieplaats.
- ▶ Rapport Jaar- en Benchmarkanalyses 2018; Voor de bepaling van het relevante uurtarief, te gebruiken als multiplier om uit de aantallen geboekte voortbrengingsuren de kosten te berekenen is het in hoofdstuk 12 Productiviteit: 'Gemiddeld uurloon' gespecificeerde uurtarief voor 2018 genomen.
- ▶ Service Management, Asset Management en Configuratie Management rapportages en extracten; Gartner Benchmark 2013 en Metri Benchmark 2011.
- ▶ MJP 2018-2023 en Portfolio 2019.

'Geleverde prestaties en ICT-functionaliteit'

Periode

- ▶ Onderzoekperiode: 2018.

Voortbrenging van IV

De ICT-functionaliteit waarover de geleverde prestaties voor voortbrenging van IV kunnen worden uitgedrukt zijn de informatiesystemen, applicaties en gegevens waarvoor in 2018 applicatie advies-, specificatie-, onderhoud- en ontwikkeling- en beheeractiviteiten zijn verricht c.q. opgeleverd. De geleverde prestaties zijn uitgedrukt in het aantal functiepunten voor deze Informatiesystemen, applicaties en gegevens waarvoor applicatie advies, specificatie, onderhoud en ontwikkeling en beheer is verricht. Voor het vaststellen van de geleverde prestaties is op hoofdlijnen gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- ▶ Rapport Jaar- en Benchmarkanalyses 2018: voor de voortbrenging van IV is de representatieve geleverde prestatie uit te drukken in het aantal functiepunten waarvoor in betreffende periode applicatie advies-, specificatie-, onderhoud- en ontwikkeling- en beheeractiviteiten zijn verricht c.q. opgeleverd.
- ▶ Werkelijk bestede voortbrengingsuren SA: Voor de Douane en IV-accnt zijn in het Rapport Jaar- en Benchmarkanalyses 2018 geen functiepunt aantallen opgenomen over 2018. Voor de geleverde prestaties op het gebied van voortbrenging van IV is het aantal voortbrengingsuren als grondslag genomen.

Levering van IV

De ICT-functionaliteit waarover de geleverde prestaties voor levering van IV kunnen worden uitgedrukt zijn de ICT-Infrastructuurcomponenten en -diensten op gedefinieerd dienstniveau/service level die in 2018 zijn beheerd c.q. geleverd. De geleverde prestaties worden uitgedrukt in het aantal beheerde, onderhouden en gewijzigde ICT-componenten zoals: useraccounts, werkplekken, servers, et cetera. Voor het vaststellen van de geleverde prestaties is op hoofdlijnen gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- ▶ Service Management, Asset Management en Configuratie Management rapportages en extracten: voor de bepaling van de dimensionering van de ICT-infrastructuur als criterium voor de geleverde prestaties op het gebied van de levering van IV zijn diverse overzichten aangeleverd door product-owners, assetmanager. Configuratiemanager en de functioneel beheerder van de ICD Servicemanager. Als referentie is tevens gekeken naar gerapporteerde aantallen in de Gartner benchmark rapportage uit 2015 en de Metri-benchmark rapportage uit 2013.

Ter validatie is ook gebruik gemaakt van de Projectrapportages zoals die zijn te vinden op het Rijks ICT dashboard. Deze zijn gebruikt om de uitkomsten te valideren. Datzelfde geldt voor de uitgevoerde benchmarks op respectievelijk de voortbrenging (Jaar en Benchmark-analyse) en de DCS-diensten (Gartner benchmark rapportage uit 2015 en de Metri-benchmark rapportage uit 2013). Ook zijn de geschreven uren gevalideerd tegen de begrote aantallen dagen zoals vastgelegd in het MJP 2018-2023 en Portfolio 2019. De prestaties zijn vervolgens vergeleken met de markt, waarbij is gekeken naar de dienstverleningsniveaus, de aantallen en de dienstopbouw.

De IV van de Belastingdienst en de markt

Een 1-op-1 detailvergelijking van Directie IV met een of meer andere IT-/IV-organisaties is voor veel onderdelen niet zinvol. De Belastingdienst en daarmee Directie IV is uniek, er bestaan geen directe 'peers' met een vergelijkbaar uitgavenpatroon, vergelijkbare IV-toepassingen of identieke resource- en gebruikersaantallen. Andere belastingdiensten - ook in omliggende landen - werken nog veel meer met papier, waardoor ze inherent onvergelijkbaar zijn met een grotendeels geautomatiseerde organisatie. Uitvoeringsorganisaties in Nederland hebben overeenkomsten, maar minstens evenveel verschillen. En financiële organisaties zoals banken en verzekeraars kennen geheel andere processen en volumes en heel andere business doelstellingen.

Vergelijken heeft dan ook alleen zin op generiek vergelijkbare eenheden en waar mogelijk van corresponderende omvang en dimensionering, zoals bijvoorbeeld aantallen functiepunten per ontwikkelstraat, de kosten of uitgaven per server of kosten of uitgaven per werkplek. De marktvergelijkingen worden in dit onderzoek dan ook gedaan op deze generiek vergelijkbare eenheden.

Ten behoeve van de positionering van de Belastingdienst en Directie IV ten opzichte van markt wordt in het onderzoek gekeken naar de complexiteit van Belastingdienst en Directie IV. Deze is in algemene zin 'hoog'. Hieronder hebben de onderzoekers een aantal aspecten benoemd waarin deze hoge complexiteit tot uitdrukking komt en zijn weerslag vindt.

Applicatieadvies en –specificatie

Aan de businesszijde, in de ketens is nog onvoldoende kennis over hoe specificaties in de vorm van bijvoorbeeld: Epics en userstories moeten worden opgesteld. De business vraagt Directie IV om extra advies en ondersteuning bij het maken van dergelijke specificaties. Ook is er regelmatig behoefte aan een inschatting van de gevolgen en haalbaarheid van een majeure wetwijziging voor de IV systemen (Uitvoeringstoetsen).

Applicatieontwikkeling

Er worden jaarlijks ca. 50.000 functiepunten ontwikkeld. Deze functiepunten zijn verspreid over meer dan 220 concern portfolio items in 17 ketens. Daarbij zijn er een groot aantal generieke bouwstenen, die door verschillende ketens worden gebruikt. Aanpassingen in deze bouwstenen vragen afstemming over de verschillende ketens heen. Net zoals de impact op het applicatiebeheer heeft ook de grotere diversiteit aan ontwikkeltalen dan in de meeste organisaties zijn weerslag op de kennis en flexibiliteit van de applicatie-ontwikkelaars.

Applicatiebeheer

De Belastingdienst beheert ca. 400.000 functiepunten, welke vrijwel allemaal maatwerk zijn. Het beheer vindt plaats op informatiesystemen die zijn ontwikkeld op verschillende (versies van) ontwikkeltalen. Dit vraagt veel kennis en flexibiliteit van de applicatiebeheerders.

ICT-Infrastructuur

Het ICT-infrastructuurlandschap is een resultante van de complexiteit van het applicatie-ontwikkellandschap. Hierdoor moet een scala aan verschillende systemen en omgevingen beheerd worden, die in veel gevallen op maat zijn geconfigureerd.

Gegeven deze ‘hoge’ complexiteit is voor Directie IV het financieel ‘Markt Hoog’ niveau het meest relevante marktniveau om mee te vergelijken. Voor de haalbaarheid van een financieel ‘Markt Gemiddeld’ of ‘Markt Laag’ niveau geldt dat er een veel sterker gestandaardiseerde werkwijze van toepassing is, een organisatie die volwassener is aan zowel IT- als businesszijde en waar de focus ligt op continue verbetering.

De term ‘marktconform’ heeft betrekking op:

- ▶ Modellen, methoden en methodieken in de voortbrenging en levering van IV die door veel IT-/IV-organisaties worden gebruikt. De referenties hiervoor zijn IT-/IV-organisaties van vergelijkbare omvang en complexiteit in zowel de private als de publieke sector.
- ▶ Tarieven en prijzen voor standaard IT- en IV-diensten, zoals deze in de markt gerekend worden voor klanten met een vergelijkbare omvang en complexiteit in zowel de private als de publieke sector inclusief in voorkomende gevallen gecontracteerde uitbestede standaard IT- en IV-diensten.
- ▶ Kwantitatieve normstellingen en kentallen voor geleverde prestaties in de voortbrenging en levering van IV die door veel IT-/IV-organisaties worden gebruikt. De referenties hiervoor zijn IT-/IV-organisaties van vergelijkbare omvang en complexiteit in zowel de private als de publieke sector.

Voor de toepassing van Tarieven en prijzen voor standaard IT- en IV-diensten en Kwantitatieve normstellingen en kentallen voor geleverde prestaties in de voortbrenging en levering van IV geldt dat er in het onderzoek bij de marktvergelijking genormaliseerde referentiegegevens zijn toegepast. Dit houdt in dat in de analyse de 5% hoogste en 5% laagste cijfers buiten beschouwing zijn gelaten en vervolgens op basis van een normaalverdeling ‘markt-laag’ en ‘markt-hoog’ waarden worden berekend.

Totale kosten van de voortbrenging van IV

Marktconforme personele voortbrengingskosten Directie IV

Om een marktvergelijking mogelijk te maken is de voortbrenging door Directie IV in dit onderzoek onderverdeeld in de volgende separate directe voortbrengingsactiviteiten:

1. Applicatie adviesactiviteiten
2. Applicatie specificatie-activiteiten
3. Applicatie onderhoud- en ontwikkelingsactiviteiten, verder onderverdeeld naar de fasen:
 - a. Plan
 - b. Ontwerp
 - c. Bouw
 - d. Implementatie
 - e. Test
4. Applicatie beheeractiviteiten

Voor deze verschillende activiteiten zijn de voor de door Directie IV in 2018 gebruikte ontwikkeltalen²⁸⁹ en marktgemiddelde uren per functiepunt²⁹⁰ als normstelling genomen. Als grondslag voor de directe marktconforme voortbrengingskosten van IV voor het jaar 2018 geldt voor de activiteiten 1 tot en met 3 een omvang van 50.525 ontwikkelde functiepunten en voor activiteit 4: 397.720 beheerde functiepunten.

Het aantal ontwikkelde en beheerde functiepunten voor genoemde activiteiten is met het respectievelijke marktconforme kental voor betreffende activiteit en fase vermenigvuldigd om het jaarlijks totaal aantal marktconforme uren per activiteit en fase te berekenen.

Aanname

De 50.525 ontwikkelde functiepunten bevatten geen functiepunten voor applicaties van de keten Douane en voor IV-accent. Om het totaal aantal voortbrengingsuren voor 2018 compleet te maken wordt het aantal marktconforme voortbrengingsuren opgehoogd met de door Douane en IV-accent werkelijk bestede voortbrengingsuren in 2018. Voor deze uren is niet geanalyseerd of dit aantal in overeenstemming is met de voor de betreffende werklust geldende marktconforme aantal voortbrengingsuren, maar in de calculatie is aangenomen dat deze hoeveelheid voldoende representatief is.

Een totaaloverzicht van het bovenstaande is gepresenteerd in tabel D-1.

²⁸⁹ Conform specificatie in Jaar- en benchmarkanalyse 2018

²⁹⁰ Conform ISBSG Development and Enhancement Repository 2019 en ISBSG Maintenance and Support Data Suite 2019

Directe voortbrengingsactiviteiten		A	B	C = A * B	D	E = C + D
		Markt-conforme uren per functiepunt	Functie-punten per jaar	Markt-conforme voortbrenging excl. Douane en IV-accident (uren per jaar)	Voortbrenging Douane en IV-accident (uren per jaar)	Markt-conforme voortbrenging incl. Douane en IV-accident (uren per jaar)
Direct	Applicatie advies	4,40	50.525	222.000	-	222.000
	Applicatie specificatie	4,78	50.525	242.000	121.000	363.000
	Applicatie onderhoud en ontwikkeling	Plan	1,40	50.525	35.000	106.000
		Ontwerp	3,50	50.525	88.000	265.000
		Bouw	6,38	50.525	161.000	483.000
		Implementatie	1,70	50.525	43.000	129.000
		Test	4,90	50.525	124.000	372.000
	Applicatie beheer	0,77	397.720	306.000	-	306.000
Subtotaal direct				1.674.000	572.000	2.246.000

Tabel D-1: berekening van de directe marktconforme voortbrengingsuren per jaar in 2018. (Als gevolg van afronding kunnen berekeningsverschillen optreden).

Gebaseerd op de verhoudingen van indirecte kosten ten opzichte van de directe uren, geldt voor de voortbrenging van IV een actuele en relevante Markt Hoog normering voor Directie IV van 24,7%. Met de marktconforme directe personele voortbrengingsuren als grondslag zijn de marktconforme indirecte personele voortbrengingsuren berekend in tabel D-2.

Berekening marktconforme indirecte personele voortbrengingsuren	A	B	C = A * B
	Marktconforme directe personele voortbrengingsuren	Marktconforme 'markt-hoog' verhouding indirecte kosten in %	Marktconforme indirecte personele voortbrengingsuren
Voortbrenging - personeel	2.246.000	24,70%	554.800

Tabel D-2: Berekening van de marktconforme indirecte personele voortbrengingskosten.

Gerealiseerde personele voortbrengingskosten Directie IV

Voor de berekening van de gerealiseerde directe voortbrengingskosten is de urenadministratie (2018) geanalyseerd. Voor het identificeren van onderscheid tussen uren voor voortbrenging of levering is gebruik gemaakt van de volgende beoordelingscriteria: CPI- (Concern Portfolio Item), WBS- (Work Breakdown Structure), Netwerkplan, activiteit-nummer en -naam, onderdeel en afdeling. Het onderscheid tussen indirecte en directe activiteiten is gebaseerd op tijdsoort en formatieplaats.

De analyse van de urenadministratie over 2018 levert het volgende overzicht op, zie tabel D-3.

Analyseresultaten urenregistraties 2018	Uren		
	Direct	Indirect	Totaal
Voortbrenging	2.935.000	597.000	3.532.000
Levering	1.364.000	362.000	1.726.000
Totaal	4.299.000	959.000	5.258.000

Tabel D-3: Analyseresultaten van de urenregistraties 2018. (Als gevolg van afronding kunnen berekeningsverschillen optreden).

Samengevat kan het volgende overzicht worden opgesteld van de marktconforme en door Directie IV gerealiseerde directe en indirecte personele voortbrengingsuren voor 2018 (tabel D-5).

Zij-aan-zij vergelijking marktconforme en gerealiseerde directe en indirecte personele voortbrengingsuren in 2018	A	B	C = B - A
	Marktconforme personele voortbrengingskosten	Gerealiseerde personele voortbrengingskosten	Delta (Δ)
Voortbrenging - personeel - direct	2.246.000	2.935.000	689.000
Voortbrenging - personeel - indirect	554.800	597.000	42.200
Voortbrenging - personeel - totaal	2.800.800	3.532.000	731.200

Tabel D-5: Vergelijking marktconforme en gerealiseerde directe en indirecte personele voortbrengingsuren in 2018. (Als gevolg van afronding kunnen berekeningsverschillen optreden).

Totale kosten van levering van IV

Marktconforme leveringskosten Directie IV

De levering van IV is in dit onderzoek voor de marktconforme berekeningen onderverdeeld in de volgende marktconforme standaard dienstcategorieën:

- ▶ Werkplek:
- ▶ Werkplekdiensten waaronder werkplekdevice: laptop, desktop, tablet, monitors, portrepliator
- ▶ Digitale werkomgeving: user account, kantoorautomatisering, messaging, mail samenwerkingsruimte, files- en printservices
- ▶ Services desk: incident- en requestafhandeling
- ▶ Hosting: serverbeheer voor fysieke en virtuele servers op windows, linux en AIX platformen (incl. IPAS)
- ▶ Mainframe: mainframe verwerkings- en opslagcapaciteit
- ▶ Storage en Backup: opslagcapaciteit voor storage, back-up en archivering
- ▶ Telefonie Vast: vaste telefonie voorzieningen zoals IP telefonie, centrales, telefoonlijnen
- ▶ Telefonie Mobiel: mobiele telefonie en data, smartphones
- ▶ Middleware: beheer en onderhoud van middleware software
- ▶ Netwerken - LAN/WLAN: kantoornetwerken, LAN switches, WLAN controllers en Access Points
- ▶ Netwerken - WAN: Interlokale connectiviteit, dark fiber, datalijnen
- ▶ Database: beheer en onderhoud van databases en software
- ▶ Print: Multifunctionele en netwerkprinters
- ▶ Generiek: algemene generieke directe en indirecte diensten
- ▶ Overige: overige services die niet binnen de standaard dienstcategorieën vallen
- ▶ Belastingdienst-bescheiden: voor deze Belastingdienst-specifieke dienst wordt geen marktvergelijking gemaakt
- ▶ Belastingdienst-specifieke diensten: voor deze overige Belastingdienst-specifieke diensten wordt geen marktvergelijking gemaakt

Deze decompositie in standaard dienstencategorieën is gedaan om een marktvergelijking mogelijk te kunnen maken, waarin voor deze diensten gemiddelde marktconforme tarieven/prijzen kunnen worden toegepast voor de prestaties in de levering van IV in termen van geleverde/beheerde aantallen dienstelementen op gedefinieerd dienstenniveau per dienstcategorie. Voor betreffende dienstcategorieën gelden de volgende dienstelementen als cost-driver:

- ▶ Werkplek: werkplekdevice-aantal per type device; useraccount-aantal per type user; incident- en request-aantallen; aantal service-desk gebruikers
- ▶ Hosting: aantal fysieke en virtuele servers / hosts per platform: windows, linux, AIX; serverdimensionering in termen van aantallen (v)CPU en (v)RAM; aantallen Hyper converged IPAS omgevingen
- ▶ Mainframe: aantal MIPS of MSU's; aantal Tbyte DASD / Tape opslagcapaciteit
- ▶ Storage en Backup: aantal allocated en/of utilized Tbyte opslag en back-up capaciteit
- ▶ Telefonie Vast: aantal (IP) toestellen; aantal centrales; aantal lijnen/belminuten
- ▶ Telefonie Mobiel: aantal mobiele devices; aantal spraak- en data-abonnementen; omvang spraak- en databundels
- ▶ Middleware: aantal MW server en/of applicatie instances per omgeving
- ▶ Netwerken - LAN/WLAN; aantallen (actieve) LAN poorten, switches, routers, WLAN controllers, WLAN Access Points
- ▶ Netwerken - WAN: aantal locaties c.q. verbindingen van gespecificeerd type en bandbreedte
- ▶ Database: aantal DB server en/of applicatie instances per omgeving
- ▶ Print: aantallen MFP- en netwerkprinterdevices
- ▶ Generiek en Overige; kostenallocaties voor beveiliging, overige hard- en softwarebeheer e.d.

Ten behoeve van de bepaling van de omvang van de meest relevante cost-drivers en dienstenniveau per dienstcategorie zijn diverse gegevensbestanden en –rapportages over 2018 en 2019 uitgevraagd. Voor de bepaling van de samenstelling van de diensten en de dienstenniveaus (service levels) is de ICT-dienstencatalogus²⁹¹ en toelichtingen op de dienstenverlening²⁹² van DCS gebruikt. Daarnaast zijn standaard- en maatwerkrapportages²⁹³ van Directie IV voor configuratiemanagement en asset-management gebruikt.

De samenstelling van een aantal van de beschikbare gegevensbestanden heeft er in geresulteerd dat binnen de beschikbare tijd voor een deel van de dienstcategorieën er een voor de onderzoekers onvoldoende gedetailleerd juist, volledig en actueel kwantitatief beeld van de dimensionering van de dienstverlening gevormd kon worden om een betrouwbare berekening van de marktconforme kosten te kunnen maken.

Voor deze dienstcategorieën en voor de Belastingdienst-specifieke diensten zijn de marktconforme kosten gelijk gesteld aan de in 2018 feitelijk door Directie IV gerealiseerde kosten. (Zie voor berekening daarvan de volgende paragraaf). Dit geldt voor de volgende dienstcategorieën: Middleware, Database, Netwerken LAN/WLAN en WAN, printservices, Generiek, Overige, Belastingdienst-bescheiden en Belastingdienst-specifiek. Deze dienstcategorieën zijn samengevat in de overzichten in de verzamelcategorieën: Belastingdienst-bescheiden, Belastingdienst-specifiek en Overige diensten.

Voor de verschillende diensten is gewerkt met onderliggende tarieven die vermenigvuldigd zijn met de door de Belastingdienst opgegeven aantallen. Daarbij hebben onderzoekers een insteek gekozen, waarbij de hoogst opgegeven aantallen (beschikbare capaciteit) zijn gebruikt bij de berekening. Over de gebruikte capaciteit worden geen uitspraken gedaan, aangezien het inzicht in de vorm van rapportages en analyses bij de Belastingdienst ontbreekt.

Samengevat leidt de analyse van de beschikbare gegevens tot de marktconforme relatieve kosten voor levering van Directie IV zoals gepresenteerd in tabel D-6. Dit overzicht is exclusief marktconforme kosten voor levering van IV door GBS, STS en IBS, aangezien daarvoor geen gegevens beschikbaar zijn voor de vaststelling van geleverde prestaties.

Relatieve kosten voor levering van IV in 2018 ten opzichte van de basisreferentienorm 'Markt 2018 Directie IV Totaal' = 100; zie tabel 6.2	Markt
Werkplek	8,6
Hosting	6,1
Mainframe	7,4
Storage en Backup	3,4
Telefonie Vast	1,3
Telefonie Mobiel	1,2
Belastingdienst-bescheiden	6,7
Belastingdienst-specifieke diensten	2,6
Overige diensten	10,9
Totaal	48,0

Tabel D-6: Relatieve marktconforme kosten voor levering van IV door DCS in 2018 ten opzichte van de basisreferentienorm 'Markt 2018 Directie IV Totaal' = 100; zie tabel 6.2. (Als gevolg van afronding kunnen berekeningsverschillen optreden).

291 ICT Dienstencatalogus, Data Center Services, 2019 kwartaal 3 (PDF)

292 IV Organisatie-Factsheet SLA – 2018.1; IV Organisatie-SLA Dossier afspraken en procedures (DAP) – september 2018; IV Organisatie-SLA Mantelovereenkomst – september 2018; IV Organisatie-Toelichting bij het SLA – juli 2019

293 Export.xlsx – juli 2019; Export_2.xlsx – juli 2019; Assets tbv doorlichting 24062019; 168.01 doorlichting asset overzicht; 168.01 doorlichting top level ci; 162.04 Werkbestand Klanten_Q4; 174.03 Hardware dashboard 2018; 174.03 Hardware dashboard 2019; 174.02 SAM Praatplaat v1.0 2019 -01; 174.01 SACM Praatplaat v2.0 2019-9.

Gerealiseerde leveringskosten Directie IV

Voor de berekening van de gerealiseerde leveringskosten is het kostprijsmodel van DCS²⁹⁴ gehanteerd zoals deze voor 2018 in 'Cost-Perform'²⁹⁵ is gemodelleerd en gebruikt. Voor het bepalen van de kosten is de baten-lasten weergave van het kostprijsmodel gebruikt. Het kostprijsmodel DCS in 'Cost-Perform' bevat alle boekingsregels uit de comptabele financiële administratie over 2018. Hierbij zijn er aan iedere boekingsregel specifieke leveringsgerelateerde kenmerken²⁹⁶ toegevoegd die het mogelijk maken om allocaties van de boekingsregels op de marktconforme dienstcategorieën te kunnen maken.

De analyse van het kostprijsmodel DCS 2018, gecategoriseerd volgens de marktconforme dienstindeling en aggregatie zoals toegepast in vorige paragraaf, levert voor de gerealiseerde relatieve leveringskosten door Directie IV het overzicht op in de tabel D-7.

Relatieve kosten voor realisatie van levering van IV in 2018 ten opzichte van de basisreferentienorm 'Markt 2018 Directie IV Totaal' = 100; zie tabel 6-2	Directie IV
Werkplek	8,4
Hosting	7,4
Mainframe	6,6
Storage en Backup	3,5
Telefonie Vast	1,2
Telefonie Mobiel	0,3
Belastingdienst-bescheiden	6,7
Belastingdienst-specifiek	2,6
Overige diensten	10,9
Totaal	47,6

Tabel D-7: Gerealiseerde kosten voor levering van IV door DCS in 2018 (Als gevolg van afronding kunnen berekeningsverschillen optreden).

294 Kostprijsmodel DCS 2018: bestanden KPM DCS BL 2018 (Baten-Lasten-weergave) en KPM DSC MUB 2018 (Kasstelsel-weergave).

295 Activity-based Costing software gebruikt door DCS

296 Zoals referenties naar binnen DCS gedefinieerde kenmerken: infrastructuurdiensten, bouwstenen, productgroepen, kostensoorten en -typen, categorieën en subcategorieën.

Marktconformiteit leveringskosten Directie IV

Samengevat is een overzicht opgesteld van de marktconforme en door Directie IV gerealiseerde relatieve leveringskosten door DCS voor 2018 in tabel D-8.

Relatieve kosten voor realisatie van levering van IV in 2018 ten opzichte van de basisreferentienorm 'Markt 2018 Directie IV Totaal' = 100; zie tabel 6.2	A	B	C = B - A
	Markt	Directie IV	Delta (Δ)
Werkplek	8,6	8,4	-0,1
Hosting	6,1	7,4	1,3
Mainframe	7,4	6,6	-0,7
Storage en Backup	3,4	3,5	0,1
Telefonie Vast	1,3	1,2	-0,1
Telefonie Mobiel	1,2	0,3	-0,9
Belastingdienst-bescheiden	6,7	6,7	0,0
Belastingdienst-specifiek	2,6	2,6	0,0
Overige diensten	10,9	10,9	0,0
Totaal	48,0	47,6	-0,4

Tabel D-8: Overzicht van relatieve kosten voor levering van IV door DCS in 2018 (Als gevolg van afronding kunnen berekeningsverschillen optreden).

Geaggregeerd over het totaal zijn de kosten voor levering van IV door DCS in 2018 marktconform. Per dienstcategorie zijn er in individuele gevallen verschillen tussen markt en Directie IV zichtbaar. Deze verschillen middelen over het totaal van de dienstverlening uit. Het valt buiten de reikwijdte van het onderzoek om op individueel dienstcategorie-niveau een nadere detailanalyse uit te voeren.

Toelichting op Hoofdstuk 6: gezonde verhouding tussen directe en indirecte kosten

Inleiding

Onder 'gezonde verhouding' wordt in dit onderzoek een 'marktconforme verhouding' verstaan, waarbij met 'marktconform' wordt bedoeld 'zoals gemiddeld van toepassing bij vergelijkbare organisaties van vergelijkbare omvang en complexiteit'.

Vergelijkbare organisaties zijn IT-/IV-organisaties, die op generieke onderdelen vergelijkbaar zijn met Directie IV. In de onderbouwing van de marktconformiteit van de verhouding tussen directe en indirecte kosten is gedifferentieerd naar de aard van de werkzaamheden binnen de vergelijkbare organisaties, waarbij het onderscheid is gemaakt in voortbrenging van IV en levering van IV. Dit verschil vindt zijn oorsprong in het feit dat de grondslagen voor de marktconforme kentallen voor deze verhoudingen verschillend van samenstelling zijn. Bij voortbrenging van IV geldt als grondslag de totale kosten voor de inzet van directe personele middelen. Bij levering van IV geldt als grondslag de totale kosten voor de inzet van directe personele én materiële middelen.²⁹⁷

Begripsbepaling 'direct' en 'indirect'

Binnen de Belastingdienst is geen eenduidige, heldere en gedeelde opvatting van de begrippen 'direct' en 'indirect'. In algemene zin wordt de volgende definitie van directe en indirecte kosten gehanteerd:

- ▶ Directe kosten zijn de kosten voor materieel en personeel, die op grond van een 'directe relatie' eenvoudig en eenduidig herleidbaar zijn aan een object (product, dienst, klant, applicatie, ...).
- ▶ Indirecte kosten zijn alle overige kosten voor materieel en personeel, waarvoor een directe relatie niet bestaat of niet eenvoudig en eenduidig kan worden herleid en die bijvoorbeeld op basis van een verdeelsleutel aan een object kunnen worden toegewezen.

Deze algemene definitie is in de context van het onderzoek echter niet afdoende noch relevant, omdat binnen de voortbrenging van IV door Directie IV geen sprake is van een gestructureerde, complete en gedocumenteerde kostentoerekening van alle gemaakte kosten aan geleverde aantallen objecten (producten, diensten of applicaties e.d.)

- ▶ De termen 'direct' en 'indirect' binnen verschillende omgevingen, processen en administraties binnen de Belastingdienst met verschillende betekenissen en bedoelingen worden gehanteerd.
- ▶ De Directie IV een realistisch en passend handelingsperspectief verlangt voor de beïnvloeding van de omvang van de indirecte kosten in relatie tot de directe kosten en op grond daarvan een efficiënte en effectieve besturing en beheersing van het primaire proces van voortbrenging en levering van IV en dat niet op grond van deze interpretatie kan worden bereikt.

'Direct' en 'indirect' in de context van de besturing en beheersing van het primaire proces is de relevante toepassing van de begrippen. De berekening van de verhouding tussen de directe en indirecte kosten volgens deze begripstoepassing en de vergelijking daarvan met een gezonde marktconforme verhouding is geëigend om tot een realistisch en passend handelingsperspectief voor de Directie IV te komen.

- ▶ De verhouding tussen directe en indirecte kosten in deze context wordt primair gedomineerd door de aard en omvang van het (IT/IV) dienstenpakket dat in de directe sfeer wordt geleverd. Simpel gesteld, bepaalt de kwantitatieve dimensionering van het werkpakket en dus de kosten van de voortbrenging en de levering van IV, hoeveel indirecte kosten hieraan verbonden zijn.
- ▶ Voor de bepaling van de omvang van de indirecte kosten gelden marktconforme normeringen die indicatief zijn voor de verhouding tussen de indirecte kosten en de directe kosten van de levering en voortbrenging van IV, waarbij geldt dat er een duidelijk onderscheid te maken is in de benodigde indirecte kosten ten behoeve van levering van IV en voortbrenging van IV.
- ▶ Voor de levering van IV ligt de nadruk bij de besturing en beheersing van het primaire proces met name op service-level-management, servicemanagement, capaciteitsmanagement en leveranciers- en contract-management.
- ▶ Voor de voortbrenging van IV ligt de nadruk bij de besturing en beheersing van het primaire proces meer op: programmamanagement, architectuur, requirements management en LCM.
- ▶ Daarnaast zijn de algemene management- en bedrijfsvoering processen generiek van toepassing.

²⁹⁷ Materiële middelen zijn o.a. inclusief de kosten van investeringen, onderhoud en afschrijvingen van hardware en software en ingekochte diensten van derden.

Berekening verhouding 'direct' en 'indirect'

Om een onderscheid in directe en indirecte kosten maken zijn diverse financiële rapportages en overige (bron-) administraties geanalyseerd, namelijk het portfoliomanagement, urenregistraties, personele kosten en materiële kosten. Op grond van het portfolioproces is geen valide berekening te maken voor de verhouding van directe en indirecte kosten waarvoor een relevante vergelijking met een marktconforme verhouding kan worden gemaakt.

'Direct' en 'indirect' volgens de urenregistraties 2018:

- ▶ Iedere boekingsregel in de urenadministratie bevat kenmerken waaruit kan worden afgeleid of de betreffende geboekte uren betrekking hebben op voortbrenging van IV of levering van IV en die refereren naar directe of indirecte tijdsoorten en/of werkzaamheden.
- ▶ De in de urenadministratie gehanteerde directe en indirecte tijdsoorten hebben geen relatie met de definities en betekenis van de 'Directe IV dagen' en de aangeboden als 'Direct' aangemerkte FTE'n in de personele bezettingsoverzichten ten behoeve van het portfoliomanagementproces, noch met de definities en betekenis van directe en indirecte kosten zoals relevant voor het onderzoek.
- ▶ De indeling van personeel naar functiegroepen volgens het Functie Gebouw Rijk (FGR) bieden niet de juiste aanknopingspunten om de relevante directe en indirecte kosten te kunnen berekenen.
- ▶ Uit de naamgeving/beschrijving van de formatieplaatsen van het personeel kan wel een bruikbare indeling worden gemaakt naar directe en indirecte functies, rollen en activiteiten in de context van productie in het primaire proces van voortbrenging van IV en de besturing en beheersing daarvan.

Directe en indirecte personele kosten in voortbrenging van IV:

- ▶ Op grond van indeling van formatieplaatsen naar direct en indirect op grond van de door dit als zodanig aangemerkt personeel geschreven uren een splitsing in directe en indirecte tijdsbesteding voor voortbrenging van IV gemaakt.
- ▶ Om de geboekte directe en indirecte uren voor voortbrenging van IV naar directe en indirecte kosten om te rekenen worden de uren vermenigvuldigd met een uurtarief van € 72²⁹⁸ per uur.
- ▶ Op grond van indeling van de formatieplaatsen is een splitsing in directe en indirecte tijdsbesteding voor levering van IV gemaakt.
- ▶ Om de geboekte directe en indirecte uren voor voortbrenging van IV naar directe en indirecte kosten om te rekenen is geen gevalideerd uurtarief beschikbaar en zijn op basis van de verhouding tussen directe en indirecte uren naar rato de personele kosten in het kostprijsmodel DCS 2018 verdeeld naar een directe en indirect deel.

Directe en indirecte materiële kosten:

- ▶ De bepaling van de materiële indirecte kosten is gebaseerd op het kasoverzicht IV Organisatie ultimo oktober 2018. Hierin wordt de jaarprognose van de 'Materiële Uitgaven – overig' aangemerkt als indirect. Het bedrag in uitgaven wordt in de berekening als kosten beschouwd.
- ▶ De directe materiële kosten worden vervolgens afgeleid uit het verschil tussen de materiële kosten volgens het kostprijsmodel DCS 2018 (kasgeld-weergave) en het totaal volgens het kasoverzicht IV Organisatie ultimo oktober 2018.

In Tabel 6-2 in Hoofdstuk 6 waar is uitgerekend wat op grond van de berekeningswijzen zoals hierboven gespecificeerd, de verdeling tussen direct en indirect is voor voortbrenging van IV en levering van IV.

Toelichting op Hoofdstuk 6: verhouding, 'beheer en onderhoud' versus vernieuwing

Voor de beantwoording van deze vraag is gebruik gemaakt van het referentiemodel voor het 'IT Spending Profile' voor IT Services volgens Gartner in termen van: 'Run, Grow, Transform'²⁹⁹. Dit referentiemodel is een verdieping van het bekende en de veelgebruikte 'Run vs. Change' indeling van IT-services. Hierbij is de categorie 'Change' gedifferentieerd in: 'Grow' en 'Transform'. Voor de analyse in de Doorlichting zijn 'Grow' en 'Transform' gebundeld tot 'Change'.

298 Conform Portefeuille Portfolio bruikbaar / IT-Control; Rapport Jaar- en Benchmarkanalyses 2018; Versie 1.0 d.d. 23 april 2019; Hoofdstuk 12 Productiviteit: Gemiddeld uurloon

299 Run, Grow and Transform the Business IT Spending: Approaches to Categorization and Interpretation, Gartner, FOUNDATIONAL Refreshed: 10 November 2017 | Published: 27 June 2016 ID: G00308477

Ondanks dat deze indeling niet expliciet zo wordt benoemd, is deze indeling van IT in lijn met de indeling zoals beschreven in de notitie 'Definitie onderhoud/beheer versus nieuw'³⁰⁰ uit 2016. Deze notitie legt binnen de Belastingdienst de basis voor het gebruik en de toepassing van een indicator voor een passende verhouding tussen de gemaakte kosten voor ingezet personeel en materieel in het onderhoud/beheer en de vernieuwing van het IV-landschap en de ICT-infrastructuur. In de notitie worden de toen actuele verhouding (85% run en 15% change) en de destijds marktconform geachte streefwaarde (70% run en 30% change) beschreven.

Tevens wordt in de notitie voor het bepalen van de verhouding tussen beheer/onderhoud en vernieuwing verwezen naar de indeling van (voortbrengings-)activiteiten zoals gedefinieerd in het concernportfolio. In dit onderzoek wordt op basis van dezelfde grondslag een actuele indeling van concern portfolio werkcategoryen op de categorieën 'Run' en 'Change' toegepast.

Run en Change (Grow en Transform) categorie indeling

Gartner hanteert de volgende Run-, Grow- en Transform-categorieën en definities, waarbij Grow en Transform gebundeld worden tot 'Change':

1. **Run:** beheer, bediening, bewaking en Life Cycle Management van ICT-infrastructuur en beheer en instandhouding van IV functionaliteit. Dit is de categorie voortbrengings- en leveringsactiviteiten van IV als indicator voor de (financiële) omvang van ingezette middelen voor de continuering van de operatiën van het IV-landschap en de ICT-infrastructuur. Deze activiteiten worden ook wel 'business as usual', 'operations' of 'technisch beheer' genoemd. De gemaakte kosten in deze categorie zijn non-discretionair en dragen niet bij aan afzetvergroting voor het huidige IT Services portfolio of het bereiken van nieuwe organisatiedoelen of -diensten.
2. **Change = Grow + Transform:**
 - ▶ **Grow:** onderhoud en LCM van IV-architectuur en IV-functionaliteit. Dit is de categorie voortbrengings- en leveringsactiviteiten van IV als indicator voor de (financiële) omvang van ingezette middelen voor het ontwikkelen en verbeteren van het IV-landschap en de IT-Infrastructuur om bedrijfsgroei te kunnen accommoderen of kostenbesparingen te realiseren. De investeringen in deze categorie zijn veelal discretionair en dragen bij aan afzetvergroting of het verlagen van de kosten en differentiatie en uitbreiding van het huidige IT Services portfolio.
 - ▶ **Transform:** vernieuwing en verandering van IV-architectuur en IV-functionaliteit. Dit is de categorie voortbrengings- en leveringsactiviteiten van IV als indicator voor de (financiële) omvang van ingezette middelen gericht op het implementeren van nieuwe IT Services, waarmee de organisatie nieuwe markten, nieuwe klantsegmenten en nieuwe waardeproposities kan creëren. De investeringen in deze categorie zijn veelal discretionair van aard, beogen een vernieuwing en innovatie in de IT Services portfolio en de ontwikkelde IT services hebben een hoog faalrisico/uitvalpercentage.

Om deze indeling in de voor het concern portfolio voor Directie IV verantwoord en bruikbaar toe te passen, is de indeling 'onderhoud/beheer versus vernieuwing' gebruikt. De manier waarop deze indeling is opgeschreven impliceert een tweedeling in enerzijds: 'onderhoud/beheer' of 'beheer/onderhoud' als een categorie analoog aan het begrip 'run' en anderzijds 'nieuw' of 'vernieuwing' analoog aan het begrip 'Change'. Voor de toepassing van het actuele referentiemodel in Run- en Change-categorieën, worden deze Nederlandse begrippen als volgt gesplitst en gekoppeld aan deze categorieën volgens tabel D-9.

Terminologieën	Gartner IT Spending Profile categorieën	Toelichting in de context van de Belastingdienst
Beheer/onderhoud	Run	Beheer, bediening, bewaking en Life Cycle Management van ICT infrastructuur en beheer en instandhouding van IV functionaliteit.
Vernieuwing	Change	Onderhoud en Life Cycle Management van IV architectuur en IV functionaliteit. (Grow)
		(Fundamentele) vernieuwing en verandering van IV architectuur en IV functionaliteit. Fundamenteel is in deze context nieuwe wetgeving, digitale transformatie en nieuwe digitale (betaal) middelen. (Transform)

300 Notitie Definitie onderhoud/beheer versus nieuw (mede in relatie tot instroom financiering InvesteringsAgenda), Programma-directeur Modernisering IVLandschap, Datum 23-03-2016

Tabel D-9: Mapping van Belastingdienst terminologieën beheer, onderhoud en vernieuwing op Gartner IT Spending Profile categorieën Run en Change.

Vervolgens zijn de actuele concernportfolio-items³⁰¹ gealloceerd op deze IT Spending Profile categorieën:

Werkcategorie: 1. Preventief en correctief onderhoud

- ▶ Hieronder valt het aanbrengen van correcties en verbeteringen in applicaties om te voorkomen dat het bedrijfsproces stil valt dan wel tot onacceptabele maatschappelijke consequenties leidt.

Werkcategorie: 2a. Jaaraanpassingen

- ▶ Hieronder valt het aanbrengen van wijzigingen in services als gevolg van wetgeving aanpassingen, jaarovergang maatregelen en/of functioneel beheer.

Werkcategorie: 2b. Uitvoeringstoetsen (UT)

- ▶ Hieronder valt het aanbrengen van wijzigingen in services als gevolg van nieuwe wetgeving.

Werkcategorie: 3. Modernisering IV (MIV)

- ▶ Hieronder valt de realisatie van de vanuit het programma MIV geaccordeerde onderdelen van de integrale planning Modernisering IV.

Werkcategorie: 4. Vernieuwing

- ▶ Hieronder valt het realiseren van nieuwe functionele wensen op aanvraag van de uitvoerende dienst (prioritering hierbinnen door business) en geaccordeerd als onderdeel van de (H)IA en beheerst vernieuwen, dan wel met geormerkte financiering vanuit andere bron.

De toepassing van deze definities van de concern portfolio werkcategorieën en de definities van de Gartner IT Spending Profile categorieën leidt tot de voor dit onderzoek gebruikte allocatie (tabel D-10).

Concern Portfolio werkcategorie	Gartner IT spending Categorie
1 Preventief en correctief onderhoud	Run
2a Jaaraanpassingen	Run
2b Uitvoeringstoetsen (UT)	Change
3 Modernisering IV (MIV)	Change
4 Vernieuwing	Change

Tabel D-10: Allocatie van concern portfolio werkcategorieën op Gartner IT Spending Profile categorieën

In tabel D-11 is de toepassing en vertaling van Gartner IT Spending Profile run- en change-categorieën op de Belastingdienst terminologieën Beheer/onderhoud en vernieuwing en de op de concernportfolio werkcategorieën weergegeven.

Begrippen in het kader van het onderzoek	Portfolio werkcategorie Belastingdienst	Gartner IT Spending Profile categorieën
Beheer/onderhoud: beheer, bediening, bewaking en LCM van ICT-infrastructuur en beheer en instandhouding van IV functionaliteit	1. Preventief en correctief onderhoud 2a. Jaaraanpassingen	Run
Vernieuwing: onderhoud en LCM van IV architectuur en IV functionaliteit; (Fundamentele) vernieuwing en verandering van IV architectuur en IV functionaliteit. Fundamenteel is in deze context nieuwe wetgeving, digitale transformatie en nieuwe digitale (betaal) middelen	2b. Nieuwe Wetgeving 3. Modernisering IV 4. Vernieuwing	Change

Tabel D-11: Toepassing en vertaling van Gartner IT Spending Profile categorieën op de portfolio werkcategorieën en de begrippen in het kader van het onderzoek zoals binnen de Belastingdienst worden gehanteerd.

³⁰¹ Portfolio categorieën en definitie; Bevestigd door Regieteam d.d. 14 september 2017; Aanvullingen/wijzigingen per 110917; Versie: definitief

Opmerkingen en aandachtspunten bij het toepassen van categorie-indelingen en marktconforme kentallen

- ▶ Er bestaat niet één enkel uniform wereldwijd, industrie- en organisatie-onafhankelijke indeling en toepassing van de gebruikte categorieën. Afhankelijk van de bedoelde toepassing en het gebruik van de van deze verhouding afgeleide indicatoren voor een specifieke organisatie kunnen verschillende indelingen en allocaties worden onderbouwd en gebruikt.
- ▶ In individuele voortbrengings- en leveringsactiviteiten van IV is de veralgemeniseerde definitie van werkcategorieën niet van toepassing. Het is voor dit onderzoek niet haalbaar om voor alle individuele concern portfolio items een afzonderlijke analyse te maken om te beoordelen of er van een afwijking sprake is en hiervoor te corrigeren in de berekeningen.
- ▶ Bij de toepassing van marktconforme kentallen als norm voor de indicator van de gezonde verhouding voor Run en Change dient te worden gerealiseerd dat deze niet als statisch moet worden beschouwd. Afhankelijk van de wijzigingen in prioriteiten en/of doelstellingen van de Belastingdienst/Directie IV dient de normstelling voor de verhouding tussen de categorieën periodiek te worden heroverwogen en herijkt. Daarnaast kan door investeringsdynamiek de verhouding voor de verschillende categorieën sterk fluctueren.

E. Detailresultaten COBIT5 analyse

In de Doorlichting is COBIT5 gehanteerd als marktconform referentiemodel. COBIT5 is een wereldwijd erkend model gebruikt voor de optimalisatie, inrichting en doorlichting van IV-organisaties. Het IT Governance Framework zoals ontwikkeld in COBIT5 is doorvertaald in zogenaamde 'process-enablers' en gedetailleerde processen. Binnen dit onderzoek zijn de processen van COBIT5 gebruikt als raamwerk voor de toetsing van Opzet en Bestaan (deze analyse dient dan ook niet te worden opgevat als 'internal audit'). De onderzoeksvragen die voldoende overlap kennen met COBIT5 zijn vergeleken met de processen en activiteiten zoals beschreven in het model.

Een aantal onderzoeksvragen is niet geanalyseerd aan de hand van COBIT5 processen vanwege het specifieke karakter van de Belastingdienst of de desbetreffende onderzoeksvraag. Tabel E-1 geeft een overzicht van de onderzoeksvragen die zijn vergeleken met de COBIT5 processen. Vervolgens is een detailuitwerking opgenomen van de bevindingen op de verschillende processen, behorende tot een onderzoeksvraag. Bevindingen zijn gebaseerd op informatie in de vorm van aangeleverde documentatie, interviews en een 'deep-dive' op een twaalfstal grote projecten.

Onderzoeksvraag	COBIT5 processen
<i>Is Directie IV voldoende volwassen in termen van inrichting/opzet en de mate waarin zij opereert volgens deze opzet?</i>	▶ EDM01: Ensure Governance Framework Setting and Maintenance ▶ EDM04: Ensure Resource Optimization ▶ APO01: Manage the IT Management Framework ▶ APO02: Manage Strategy ▶ MEA01: Monitor, Evaluate and Assess Performance and Conformance
<i>In hoeverre beschikt Directie IV over effectieve sturing en verantwoording op de ICT-doelstellingen?</i>	▶ MEA01: Monitor, Evaluate and Assess Performance and Conformance
<i>Is Directie IV aantoonbaar in control?</i>	▶ EDM03: Ensure Risk Optimization ▶ APO06: Manage Budget and Costs ▶ APO12: Manage Risk
<i>Doe een onderbouwde uitspraak over de processen: architectuur, portfolio en LCM.</i>	▶ EDM04: Ensure Resource Optimization ▶ APO03: Manage Enterprise Architecture
<i>Doe een onderbouwde uitspraak over het proces van management van de voortbrenging en de voortbrenging zelf.</i>	▶ BAI01: Manage Programmes and Projects

Tabel E-1: overzicht koppeling onderzoeksvragen aan COBIT5 subprocessen

EDMo1: Ensure Governance Framework Setting and Maintenance

Sub-processen	Bevinding 1	Bevinding 2	Bevinding 3	Bevinding 4	Bevinding 5
<i>EDM01.01 Evaluate the governance system</i>	Er is een jaarplan, jaarcontract en governance opzet geconstateerd.	De governance van Directie IV is conform de Topstructuur van de Belastingdienst ingericht.	Het toekomstontwerp en de evaluatie van wat binnen de huidige governance wel/niet goed gaat is onvoldoende geborgd en aangetoond.		
<i>EDM01.02 Direct the governance system</i>	De governance principes zijn tot het niveau van M3 goed uitgewerkt. Daaronder is nog een stap te maken.	Structuren en beschrijving van verantwoordelijkheden is op hoofdlijnen aanwezig, maar op detailniveau nog niet specifiek genoeg.	Procesbeschrijvingen zijn nog niet voldoende volwassen.	De mandatering binnen Directie IV volgt de mandatering van de Belastingdienst.	Communicatie en rapportage is in Opzet nog niet uniform en gestructureerd en focust zich met name op down-top i.p.v. top-down.
<i>EDM01.03 Monitor the governance system</i>	Er is geregeld toetsing door externen en internen (Audit Dienst Rijksoverheid (ADR), Interne Beheersing (InB), Gartner).	Er is een groeiend overzicht via dashboards en rapportages.	De afdeling Interne Beheersing is opgezet, maar bevindt zich nog in de opstartfase.	Er is geen periodiek self-assessment van de governance door de verantwoordelijken van de governance.	

EDMo3: Ensure Risk Optimization

Sub-processen	Bevinding 1	Bevinding 2	Bevinding 3
<i>EDM03.01 Evaluate risk management</i>	Belastingdienstbreed is een programma gestart waarin een risicomanagement methodologie en beleid (waar bijvoorbeeld niveaus van tolerantie in zijn opgenomen) zijn uitgewerkt die binnen de gehele Belastingdienst gevolgd dienen te worden. Het programma bevindt zich nog in de opstartfase.	Binnen de Belastingdienst wordt gebruikt gemaakt van CRSA (Control Risk & Self Assessment) zodat risico's eenduidig geïnventariseerd en gecategoriseerd kunnen worden.	Risico's die worden geïdentificeerd focussen zich met name op de interne IV-organisatie. Zo zijn bijvoorbeeld risico's uit het rapport 'Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder' niet of via een andere classificatie opgenomen in de risico registers van Directie IV.
<i>EDM03.02 Direct risk management</i>	Op MT-niveau (ook voor de verschillende organisatieonderdelen) worden risico's geïdentificeerd en vastgelegd.	Op het niveau van voortbrengingsprojecten vindt risicomanagement versnipperd plaats en wordt niet altijd gewerkt vanuit root causes en correctieve acties. Dit duidt er op dat niet op elk niveau binnen de organisatie voldoende aandacht bestaat voor het managen van risico.	Coördinatie op risicomanagement wordt verricht vanuit de pijler Risicomanagement binnen de afdeling Interne Beheersing.
<i>EDM03.03 Monitor risk management</i>	Er zijn verschillende risico registers waargenomen die risico's binnen Directie IV in kaart brengen (MT IV, DCS, IBS, GBS IV- regulier en van een aantal projecten). De registers op MT-niveau volgen hetzelfde eenduidige template, er is echter geen uniforme implementatie van risicomanagement tussen de verschillende niveaus binnen de organisatie.	De risicoregisters bevatten voor de specifieke risico's oorzaak-gevolg relaties, zijn aan een eigenaar toegewezen, zijn gescoord op het niveau van kans en impact en hebben risico mitigerende maatregelen toegewezen gekregen. Er is geen mapping beschikbaar waar uit af te leiden is of risico's worden afgedekt door controls.	De risico's worden maandelijks van een update voorzien in risicoregisters.

EDMo4: Ensure Resource Optimization (HR – focus)

Sub-processen	Bevinding 1	Bevinding 2	Bevinding 3
<i>EDM04.01 Evaluate resource management</i>	Op het gebied van HR worden doelstellingen in kaart gebracht m.b.v. het MPP en TPP. Dit is echter gericht op het invullen van de kwantitatieve hiaten en minder op benodigde competenties en concrete initiatieven.	Resources zijn nu toebedeeld op ketenniveau. Het is onduidelijk of/hoe capaciteitsoptimalisatie op het gebied van competenties en synergie over de ketens heen verloopt.	Het resourcekader geeft de ruimte in het aantal resources per afdeling weer. Resourceallocatie vindt plaats binnen de taartpunten van de keten. Op midden- en lange termijn is onvoldoende sprake van capaciteitsoptimalisatie.
<i>EDM04.02 Direct resource management</i>	HR wordt aangestuurd vanuit een beschreven governance. Zo bestaat er de HR portefeuille, de HR-board, het SSO O&P en wordt er binnen de MT's van de onderdelen/afdelingen ook over HR overlegd.		
<i>EDM04.03 Monitor resource management</i>	Er is weinig integrale sturing en aandacht voor het verbeteren van kosten en efficiëntieniveaus van resource-allocatie.	Er is geconstateerd dat er overschrijdingen zijn op het budget voor personele middelen en dat hier weinig tot geen mitigerende acties voor worden geïdentificeerd.	

APO01: Manage the IT Management Framework

Sub-processen	Bevinding 1	Bevinding 2	Bevinding 3	Bevinding 4
<i>APO01.01 Define the organisational structure</i>	Binnen Directie IV is een organisatiestructuur aanwezig die aansluit bij de Topstructuur van de Belastingdienst. Governance wordt (naast Topstructuur) beschreven in meerdere plannen.	Directie IV bestaat uit verschillende organisatieonderdelen met ieder specifieke afdelingen.	Directie IV heeft zich ingericht conform het ketenmodel. Zo beschikt elke keten over een dedicated aanspreekpunt binnen Directie IV en eigen capaciteit. Additioneel aan de Topstructuur is de keten IT voor IV ingericht.	Portefeuilles zijn ingericht op specifieke deelgebieden en het Bestaan hiervan is aangetoond.
<i>APO01.02 Establish roles and responsibilities</i>	Rollen op de verschillende niveaus zijn bepaald in lijn met de Topstructuur. Functies/rollen zijn vastgelegd in het functiehuis. Specifieke verantwoordelijkheden zijn niet in detail uitgeschreven.	Alle belangrijke rollen zijn ingevuld. Alleen de rol van ketenmanager IT voor IV wordt nu waarnemend ingevuld.	Opzet van de rol van de verschillende portefeuilles, ondersteunende afdelingen en organisatieonderdelen ligt op hoofdlijnen vast.	Er is een stelsel gedefinieerd voor de rollen van CIO/CTO.
<i>APO01.03 Maintain the enablers of the management system</i>	In Opzet zijn verschillende control processen aangetoond in de domeinarchitectuur IT voor IV (incident management, problem management, risico management, et cetera).	De afdeling InB is recent opgericht. De afdeling is nog bezig met de inrichting van de governance en processen waardoor de huidige rol nog vrij beperkt is.	Enkele processen zijn achterhaald. Er is een programma gestart om procesbeschrijvingen te updaten.	Er is een dashboard met bevindingen vanuit audits.
<i>APO01.04 Communicate management objectives and direction</i>	Er zijn verschillende documenten waar doelstellingen van Directie IV en de onderliggende afdelingen en portefeuilles in zijn opgenomen.			
<i>APO01.05 Optimise the placement of the IT function</i>	De context voor de positionering van IV binnen de Belastingdienst vindt zijn oorsprong in de Topstructuur van de Belastingdienst.			
<i>APO01.06 Define information and system ownership</i>	Er is een informatiehuishouding ingericht waarin is vastgelegd op welke wijze informatieobjecten toegankelijk zijn voor (her)gebruik.	Er zijn verantwoordelijkheden toegekend in de archiefvorming binnen Directie IV.	Managementinformatie is niet altijd beschikbaar/compleet/valide	
<i>APO01.07 Manage continual improvement of processes</i>	Procesbeschrijvingen worden momenteel verbeterd via het programma procesbeschrijvingen en informatievoorziening. Het doel van dit programma is het updaten van de processen zoals gedefinieerd in het Kaderdocument (2013).			

APO01.08 Maintain compliance with policies and procedures	De afdeling InB is opgericht om te zorgen dat Directie IV conform beleid en procedures werkt.	Afdeling InB bevindt zich nog in de opstartfase.		
---	---	--	--	--

APO01: Manage Strategy

Sub-processen	Bevinding 1	Bevinding 2	Bevinding 3	Bevinding 4
APO02.01 Understand enterprise direction	In de domeinarchitectuur IT voor IV is het business model voor Directie IV opgenomen dat inzicht geeft in de belangrijkste keuzes en factoren die bepalen hoe Directie IV een bijdrage levert aan de strategie van de Belastingdienst.	De missie vanuit de Belastingdienst is doorvertaald in een missie voor Directie IV, te weten: "Adaptieve en wendbare organisatie, continuïteit waarborgen en voorspelbare en transparante organisatie."	Directie IV is betrokken bij het definiëren van de domeinarchitecturen van de verschillende businessdomeinen die in grote lijnen schetsen wat de richting van het specifieke domein is.	De belangrijkste stakeholders van Directie IV zijn in kaart gebracht en opgenomen in de domeinarchitectuur IT voor IV.
APO02.02 Assess the current environment, capabilities and performance	Er worden regelmatig volwassenheidstoetsen uitgevoerd door internen en externen. Het is vaak onduidelijk hoe vervolgens opvolging aan de bevindingen wordt gegeven.	In de domeinarchitectuur IT voor IV is een uitvoerig assessment uitgevoerd op de huidige situatie van Directie IV op verschillende deelgebieden.		
APO02.03 Define the target IT capabilities	Kernmiddelen die Directie IV gebruikt om diensten te kunnen leveren zijn gedefinieerd in de domeinarchitectuur IT voor IV.	Kernactiviteiten die binnen Directie IV worden uitgevoerd zijn in kaart gebracht.	In de domeinarchitectuur IT voor IV worden marktontwikkelingen in kaart gebracht. Hierin wordt in beperkte mate aangegeven wat het effect voor Directie IV is.	Vanuit de organisatieonderdelen zijn geen jaarplannen aanwezig en ontbreekt een visie op target IT capabilities.
APO02.04 Conduct a gap analysis	In de domeinarchitectuur IT voor IV zijn een aantal gaps geïdentificeerd (diensten, processen, systemen en middelen)			
APO02.05 Define the strategic plan and road map	Directie IV heeft een jaarcontract waarin jaardoelstellingen worden gedefinieerd.	Voor de verschillende organisatieonderdelen zijn onderdeelplannen geschreven. De onderdeelplannen gaan alleen in hoofdlijnen in op (strategische) doelstellingen en hoofdtaken	Er zijn in de domeinarchitectuur IT voor IV transitiewerkpakketten gedefinieerd die zijn afgeleid van veranderlijnen en veranderacties. Deze werkpakketten zijn doorvertaald, maar een investeringsinschatting, prioritering en planning ontbreken.	De werkpakketten en strategische initiatieven zoals opgenomen in domeinarchitectuur IT voor IV kennen een grote complexiteit.
APO02.06 Communicate the IT strategy and direction	In interne en externe communicatie wordt de strategie gecommuniceerd. Zo is bijvoorbeeld een glossy uitgebracht			

	waarin de strategie van Directie IV wordt gecommuniceerd: "IV werkt voor jou".			
--	--	--	--	--

APO03: Manage Enterprise Architecture

Sub-processen	Bevinding 1	Bevinding 2	Bevinding 3	Bevinding 4
APO03.01 Develop the enterprise architecture	De concernarchitectuur wordt binnen de Belastingdienst vastgesteld door concerndirectie IV&D en is derhalve buiten scope voor een analyse op Directie IV.			
APO03.02 Define reference architecture	De domeinarchitecturen worden vastgesteld door concerndirectie IV&D in samenspraak met de ketens en Directie IV. De analyse van dit proces valt grotendeels buiten scope van dit onderzoek.	Directie IV is verantwoordelijk voor de applicatie- en technologielaag in de domeinarchitecturen. Dit komt niet in alle domeinarchitecturen voldoende terug	Domeinarchitecturen worden getoetst op kwaliteit en nauwkeurig en hierin worden gaps aangegeven die in volgende versies dienen te worden opgelost	Voor de keten IT voor IV is een architectuur opgezet waarin verschillende lijnen (business, applicaties, technologie, organisatie) worden uiteengezet in huidige situatie en gewenste situatie
APO03.03 Select opportunities and solutions	De domeinarchitecturen worden vastgesteld door concerndirectie IV&D in samenspraak met de ketens en Directie IV. De analyse van dit proces valt grotendeels buiten scope van dit onderzoek.	In de domeinarchitecturen van de verschillende businessdomeinen wordt niet altijd voldoende in kaart gebracht hoe de gewenste situatie in de applicatie- en technologielaag bereikt kan worden.	Er zijn in de domeinarchitectuur IT voor IV transitiewerkpakketten gedefinieerd die zijn afgeleid van veranderlijnen en veranderacties. Deze werkpakketten zijn doorvertaald, maar een investeringsinschatting, prioritering en planning ontbreken.	
APO03.04 Define architecture implementation	De domeinarchitecturen worden vastgesteld door concerndirectie IV&D in samenspraak met de ketens en Directie IV. De analyse van dit proces valt grotendeels buiten scope van dit onderzoek.	De architecturen zijn onvoldoende concreet uitgewerkt in implementatieplannen.	De domeinarchitectuur IT voor IV is onvoldoende concreet uitgewerkt in implementatieplannen.	
APO03.05 Provide enterprise architecture services	De domeinarchitecturen van de verschillende domeinen wordt vastgesteld door concerndirectie IV&D in samenspraak met de ketens en Directie IV. De analyse van dit proces valt derhalve buiten scope van dit onderzoek.			

APOo6: Manage Budget and Costs

Sub-processen	Bevinding 1	Bevinding 2	Bevinding 3	Bevinding 4
<i>APO06.01 Manage finance and accounting</i>	Het managen van financiële budgetten wordt gedreven door de kaderstelling vanuit concerndirectie C&F.	Er is een portefeuille financiën opgericht om financiën in te richten, te onderhouden en te bewaken.	Op dit moment is Directie IV onder verscherpt toezicht geplaatst.	
<i>APO06.02 Prioritise resource allocation</i>	Binnen Directie IV wordt in besluitvorming niet/nauwelijks gebruik gemaakt van business cases.	Binnen Directie IV worden nog onvoldoende transparante afwegingen gemaakt in build/buy.	Binnen de keten IT voor IV worden investeringsplannen opgesteld.	In de meerjarenraming worden investeringen uiteengezet en onderbouwd
<i>APO06.03 Create and maintain budgets</i>	Budgettoekenning wordt door C&F verzorgd, periodiek herzien en met Directie IV gecommuniceerd.	Directie IV maakt een meerjarenraming waarin het onderbouwt wat het benodigde budget is (uitgesplitst over verschillende onderdelen).		
<i>APO06.04 Model and allocate costs</i>	<i>Buiten scope van dit onderzoek.</i>			
<i>APO06.05 Manage costs</i>	Directie IV rapporteert op kosten in de financiële rapportage IV.	Er wordt binnen Directie IV zelden gebruik gemaakt van benefit identificatie voor projecten.	Directe en indirecte kosten worden binnen Directie IV onvoldoende duidelijk opgesplitst.	Richting de keten wordt niet/nauwelijks gerapporteerd op de kosten binnen het proces van voortbrenging.

APO12: Manage Risk

Sub-processen	Bevinding 1	Bevinding 2	Bevinding 3	Bevinding 4
<i>APO12.01 Collect data</i>	Risico's worden verzameld in de verschillende risicoregisters (op basis van CRSA) die worden opgesteld en worden geclusterd op categorie (bedrijfsproces, beveiliging, continuïteit, personeel, strategie/doelstellingen). Er wordt nog geen onderscheid gemaakt tussen operationele, tactische en strategische risico's.	Risico's worden beschreven aan de hand van risico-oorzaak, risico-gebeurtenis en risico-gevolg.	Operationele risico's worden met de methoden IRAM, BIA, PIA en RI&E in kaart gebracht.	
<i>APO12.02 Analyse risk</i>	Risico's worden ingeschaald aan de hand van kans en impact en krijgen op basis daarvan een totaalscore. Vanuit de scores wordt een risicoprofiel (hoog, midden en laag toegekend).	De risicoscores zijn alleen t.o.v. van elkaar gedefinieerd. Er is geen objectieve maat beschikbaar die bepaalt wat de risicoscore is.	Mitigerende acties zijn opgenomen in het risicoregister. Niet in alle gevallen wordt de mitigerende actie doorberekend (residueel risico).	Verschillende risico's worden vastgesteld in de MT's van de verschillende afdelingen.
<i>APO12.03 Maintain risk profile</i>	Per organisatieonderdeel is een risicoregister aanwezig waarin de verschillende risico's (met risico profiel en mitigerende acties) zijn opgenomen.			
<i>APO12.04 Articulate risk</i>	De verantwoordelijkheid van risicomanagement ligt binnen de MT's van de verschillende organisatieonderdelen. Zij stellen de verschillende risico's vast en zijn eigenaar van mitigerende acties.	Het is onduidelijk in welke mate bevindingen vanuit (externe) audits terugkomen in het risicoregister.		
<i>APO12.05 Define a risk management action portfolio</i>	Per risico zijn mitigerende acties toegekend die worden gemonitord en maandelijks van een update worden voorzien.	Er is geen mapping beschikbaar waar uit af te leiden is of risico's worden afgedekt door controls.		
<i>APO12.06 Respond to risk</i>	Processen voor incident en problem management zijn ingericht.			

BAI01: Manage Programmes and Projects (focus op voortbrengingsprojecten) (1/2)

Sub-processen	Bevinding 1	Bevinding 2	Bevinding 3
<i>BAI01.01. Maintain a standard approach for programme and project management</i>	Er is geen gestandaardiseerde manier waarop projectmanagement (anders dan de classificatie agile, waterval of hybride) wordt gevoerd. Er bestaan verschillen tussen- en binnen verschillende organisatieonderdelen.	Er wordt steeds vaker op een agile wijze gewerkt in projecten. Directie IV heeft echter geen gestandaardiseerde agile werkwijze gedefinieerd.	Door het ontbreken van een gestandaardiseerde projectmanagement-aanpak, ontbreken standaardzaken als: scope, resources, risico, kosten, kwaliteit, planning, stakeholder betrokkenheid, integratie en benefit-realisatie.
<i>BAI01.02. Initiate a programme</i>	<i>Focus van de analyse van dit proces ligt op voortbrenging en hierdoor zijn programma's buiten scope.</i>		
<i>BAI01.03. Manage stakeholder engagement</i>	Binnen het proces van voortbrenging is geen formele rapportagelijijn richting de keten waargenomen (er wordt alleen via de lijn gerapporteerd).	In de lijn bestaat geen gestandaardiseerde en uniforme manier van rapportage op de voortgang. Rapportages binnen verschillende onderdelen verschillen in zowel inhoud als structuur.	
<i>BAI01.04. Develop and maintain the programme plan</i>	<i>Focus van de analyse van dit proces ligt op voortbrenging en hierdoor zijn programma's buiten scope.</i>		
<i>BAI01.05. Launch and execute the programme</i>	<i>Focus van de analyse van dit proces ligt op voortbrenging en hierdoor zijn programma's buiten scope.</i>		
<i>BAI01.06. Monitor, control and report the programme outcomes</i>	<i>Focus van de analyse van dit proces ligt op voortbrenging en hierdoor zijn programma's buiten scope.</i>		
<i>BAI01.07. Start up and initiate projects within a programme</i>	Er bestaat een document (na peildatum) dat kaders en richtlijnen over het starten, wijzigen en afsluiten van projecten, epics of portfolio-items beschrijft.	Voortbrengingsprojecten dienen te worden voorzien van een solutionarchitectuur die met relevante stakeholders afgestemd moet zijn.	Nog niet alle voortbrengingsprojecten zijn voorzien van een solutionarchitectuur zoals vereist vanuit de kaders van IV&D.
<i>BAI01.08. Plan project</i>	Er zijn diverse projectplannen waargenomen waar doelstellingen worden uitgewerkt.	Vaak ontbreekt in projectplannen een concrete detailuitwerking naar benefits, kosten en planning.	
<i>BAI01.09. Manage programme and project quality</i>	In Opzet is in het kader (na peildatum) voor starten, wijzigen en afsluiten van projecten opgenomen wie welke documenten moet waarborgen.		
<i>BAI01.10. Manage programme and project risk</i>	In Opzet en Bestaan is voor meerdere voortbrengingsprojecten aangetoond dat risico's	Risicomanagement is op projectniveau niet gestandaardiseerd, derhalve bestaat	

	in kaart worden gebracht en toegewezen aan eigenaren.	pluriformiteit in de inrichting (zowel qua inhoud als qua structuur).	
--	---	---	--

BAI01: Manage Programmes and Projects (focus op voortbrengingsprojecten) (2/2)

Sub-processen	Bevinding 1	Bevinding 2	Bevinding 3
<i>BAI1.011. Monitor and control projects</i>	In Opzet is geen eenduidige beschrijving aanwezig van metriecken die worden gebruikt voor het monitoren van projecten.	Binnen voortbrengingsprojecten die agile werken, wordt gebruik gemaakt van dagelijkse review sessies en impediments.	Het gebruik van tooling voor verschillende voortbrengingsprojecten is aangetoond. Teams en management gebruiken deze tool om op de hoogte te blijven van de projectstatus.
<i>BAI01.12. Manage project resources and work packages</i>	In agile werken conformeren teams zich aan werkpakketen binnen het betreffende tijds kader van een PI-increment.		
<i>BAI01.13. Close a project or iteration</i>	Er is een document (na peildatum) dat kaders en richtlijnen over het starten, wijzigen en afsluiten van projecten, epics of portfolio-items beschrijft.	In Opzet is een kader aanwezig dat wanneer een project is geïmplementeerd dit wordt afgesloten met een evaluatie-rapportage: ▶ Behaalde projectresultaat ▶ De status van implementatie van dit resultaat ▶ De eigenaren van eventuele nazorgpunten van de implementatie ▶ De behaalde baten en de overdracht van formele verantwoordelijkheid voor batenrealisatie aan de lijn ▶ De lessons learned en geformuleerde verbeterpunten Dit is vanuit de ontvangen documentatie niet aangetoond qua Bestaan.	Binnen agile werken wordt gebruik gemaakt van retrospectives om de iteraties te evalueren en te gebruiken voor toekomstige verbeteringen.
<i>BAI01.14. Close a programme</i>	Focus van de analyse van dit proces ligt op voortbrenging en hierdoor zijn programma's buiten scope.		

BAI01: Monitor, Evaluate and Assess Performance and Conformance

Sub-processen	Bevinding 1	Bevinding 2	Bevinding 3	Bevinding 4
<i>MEA01.01. Establish a monitoring approach</i>	Er is een P&C kalender vastgesteld met daarin de belangrijkste rapportages, waaronder: ▶ Maandelijks DG rapportage ▶ Viermaandsrapportage ▶ Tweemaands-rapportage ▶ Budgetrapportage ▶ Prestatiedialoog ▶ Rapportagebundel ▶ Risicolog Daarnaast wordt er op belangrijke doelstellingen gerapporteerd: technische schuld, wendbaarheid en de verhouding vernieuwing/continuïteit.	Er is een normenkader voor de productiviteit en de project- en software kwaliteit voor de gehele IV-keten	Er is geen gestandaardiseerde aanpak van monitoring waargenomen tussen de ketens en Directie IV.	Rapportages zijn eerder ingericht voor verantwoording (naar boven) dan voor de sturing van processen
<i>MEA01.2. Set performance and conformance targets</i>	Binnen Directie IV zijn voor de gehele organisatie KPI's en targets vastgesteld op verschillende onderwerpen (Jaarcontract).	Voor het proces van voortbrenging zijn diverse normen vastgesteld voor de verschillende talen die gebruikt worden binnen Directie IV.	Een belangrijke KPI 'wendbaarheid' is niet SMART gedefinieerd en niet objectief te meten.	Voortgangsrapportages verschillen per organisatieonderdeel, per KPI/Metriek. Er bestaat geen minimale uniforme definitie.
<i>MEA01.3. Collect and process performance and conformance data</i>	Data wordt vanuit verschillende organisatieonderdelen, afdelingen en teams geaggregeerd om te kunnen rapporteren. Rapportages zoals vermeld in de P&C kalender zijn aangetoond.	Voor de management-rapportages wordt gebruik gemaakt van standaard templates (zoals DG rapportage, rapportage MIV, et cetera).	Op een aantal KPI's zoals afgesproken in het jaarcontract ('borgen minimale vereisten onderhoudsplannen' en 'meldingsfrequentie') kan niet worden gerapporteerd.	
<i>MEA01.4. Analyse and report performance</i>	Voor sommige KPI's is het onduidelijk waarom ze als 'on track' worden weergegeven. (bijvoorbeeld KPI DG rapportage Personeelsgesprekken). Wanneer scores worden geëxtrapoleerd over het gehele jaar is de score onder de norm.	In het proces van voortbrenging wordt gebruik gemaakt van externe benchmarking (Gartner) en wordt intern tweemaandelijks gerapporteerd op productiviteit.	Er wordt onvoldoende gestuurd op het identificeren van root causes en daaraan gelinkte correctieve acties inclusief eigenaarschap	
<i>MEA01.5. Ensure the implementation of corrective actions</i>	Er is weinig tot geen monitoring en sturing op het implementeren van correctieve acties.			