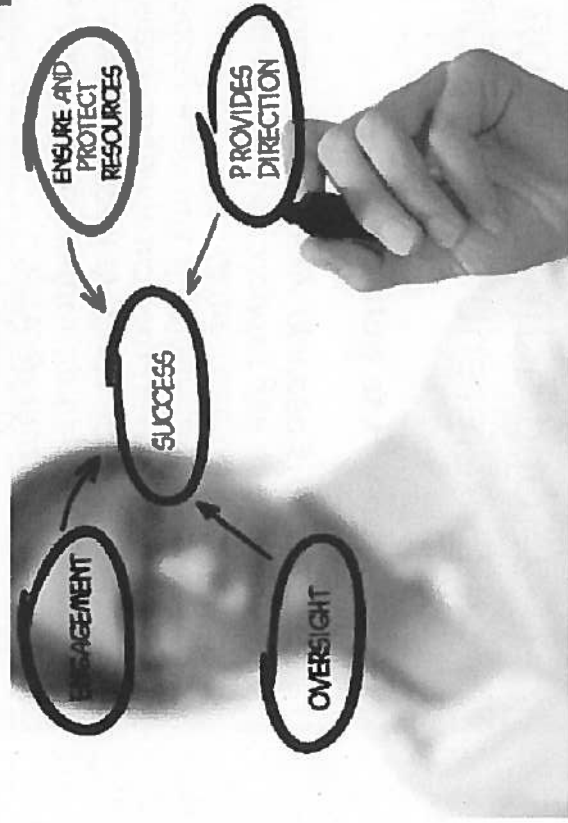




Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën



ADR/2015/1221, 1-10-2015

Presentatie tussentijdse bevindingen ADR onderzoek "Governance en planvorming Investeringsagenda Belastingdienst"

Aan DG Belastingdienst

Auditdienst Rijk



Inhoud:

- Overview opdracht ADR
- Samenvattende tussentijdse bevindingen ADR
- Tussentijdse bevindingen ADR

Verdiepingsbijlagen:

1. Tussentijdse bevindingen ADR
2. Opdrachten aan ADR
3. Referentiekader: ADR-werkmodel governance IA

Hoe dit rapport te gebruiken

- Het rapport is bedoeld voor de opdrachtgever van het onderzoek: de DG Belastingdienst
- Het rapport is een rapport van (tussentijdse) bevindingen zonder samenvattende conclusie of oordeel (geen assurance)
- Daarnaast is verspreiding van deze rapportage voorzien binnen:
 - de kring van toezichthouders, zoals FEZ, IRF en ARK;
 - de voor de controle wettelijke taak verantwoordelijke accountants binnen de ADR.
- Verspreiding van dit rapport aan derden kan alleen plaatsvinden door de opdrachtgever en na afstemming met de ADR.
- De vorm van dit rapport, een presentatie, is geschikt voor het doel van de opdrachtgever: het geïnformeerd worden over de governance en planvorming. Het rapport is niet geschikt als zelfstandig leesbaar product voor derden. Goede beeldvorming en betekenisgeving van inhoud en resultaten zijn slechts mogelijk met een mondelinge toelichting van de ADR.
Gebruik zonder deze toelichting kan leiden tot onjuiste conclusies.

Overview opdracht ADR

- Raamwerkopdracht 2015-2020:
 - Opdrachtgever: DB Belastingdienst
 - Kern zichtfunctie: pro-actief reageren, gericht op zowel interne beheersing van de investeringsagenda als verantwoording, tijdig terugkoppeling in dynamiek van IA

- Deelopdracht governance & planvorming:
 - Doel, onderzoeksvragen:
 - A. onderzoek match toezeggingen IA <> planvorming IA
 - B. onderzoek (voor onderkende KSF-en) waarborgen overkoepelende governance & planvorming
 - Verloop onderzoek:
 - procesmatig: constructieve en flexibele opstelling geïnterviewden
 - onderzoek ADR richt zich op ontwikkelde opzet, (nog) nauwelijks op functioneren van maatregelen en procedures binnen governance
 - Karakter rapportage:
 - Bevindingen ADR zijn in de vorm van tussenrapportage en analyse sterke punten en ontwikkelpunten bij verdere uitwerking
 - Verder onderzoek van uitwerking governance zal leiden tot meer en andere vragen

Samenvattende tussentijdse bevindingen ADR

A. Match toezeggingen IA <> planvorming IA:

- Relatie toezeggingen nog niet zichtbaar
- Planvorming nog "under construction":
 - Voor dit inzicht is ook de in ontwikkeling zijnde doelstellingenhiërarchie van belang. Richtinggevend kader voor de lange termijn wordt uitgewerkt in de vorm van een TOM ("Target Operating Model" of "Toekomstbestendig Orderings Model"), gepland voor eind 2015.

Risico's huidig volwassenheidsniveau planvorming:

- Niet behalen van toezeggingen
- Wanneer scope en impact van het TOM niet tijdig en in voldoende detail beschikbaar zijn, bestaat het risico dat onvoldoende richtinggevend kader bestaat ten behoeve van de sturing op de van toepassing zijnde verandergebieden.

Samenvattende tussentijdse bevindingen ADR

B. Overkoepelende governance

- Uitwerking van de maatregelen en procedures binnen governance nog incompleet:
 - Opzet nog "under construction"
 - Onderdelen hebben verschillende volwassenheidsniveau's
 - Opzet kent naast sterke uitgangspunten nog majeure ontwikkelpunten

Risico's huidig volwassenheidsniveau governance:

- Niet bereiken van de doelstellingen
- Bestuurlijke onduidelijkheden (witte vlekken en meervoudige sturing)

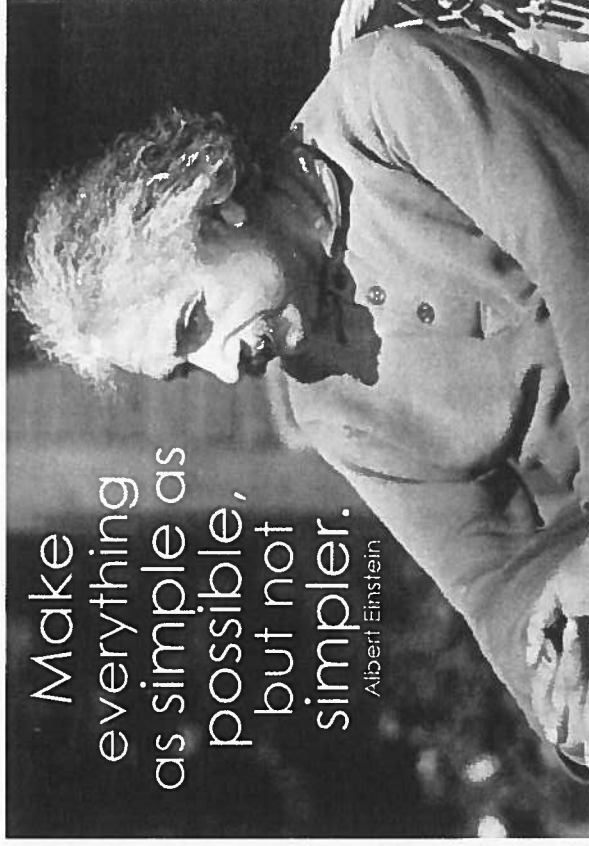
B. Overkoepelende governance

Rode draad sterke punten en ontwikkelpunten:

- Sterke punten:
 - ✓ **Breed draagvlak voor doel IA (waarom), discussie over inrichting (wat en hoe)**
De noodzaak tot verandering en het doel van de IA (Beter, Goedkoper, Meer in control) worden breed gedragen. Verschillen van inzicht bestaan v.w.b. de wijze van bereiken doel IA
 - ✓ **Commitment at the top**
Uitgedragen overtuiging door de direct bij de IA betrokken bestuurders dat het gaat lukken: er is een ontwikkelde visie vanuit Broedkamers, er is een RvB met centrale sturing, experts in Project Management Office (PMO)
- Ontwikkelpunten:
 - Het fragiele ICT-landschap**
 - Evenwichtige aandacht voor continuïteit en vernieuwing binnen een complexe structuur IV-keten en IV-keten accent
 - (ARK punt) Planvorming vervanging van legacysystemen
(NB: aanpak technische opschoning verouderde legacysystemen door programma Rationalisatie is voortvarend gestart en heeft haar eerste resultaten geboekt)
 - Personele component**
 - Het tijdig betrekken van key-players in de veranderingen
 - Het inrichten van SWITCH teneinde de personele doelstellingen van de IA binnen de familiecultuur van de Belastingdienst te realiseren
 - Data gedreven aanpak**
 - Het inrichten van verantwoordelijkheden databeheer
 - Het succesvol ontwikkelen en op grote schaal implementeren van de data gedreven aanpak zoals toegepast binnen de Broedkamers

Verdiepingsbijlagen:

1. Tussentijdse bevindingen ADR
2. Opdrachten aan ADR
3. Referentiekader: ADR-werkmodel governance IA



Bijlage 1: Tussentijdse bevindingen ADR

In scope overall governance Investeringsagenda

	Vasthouden	Ontwikkelen
<p>1. Stakeholder-management</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Breed aanwezig commitment / sense of urgency bij het "WAAROM" van de IA ✓ Uitgedragen overtuiging door de direct bij de IA betrokken bestuurders dat het gaat lukken 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Relatie toezeggingen 2^e Kamer en doelstellingen IA ("break down") nog niet zichtbaar, richting planvorming globaal bekend, Voor dit inzicht is ook de in ontwikkeling zijnde doelstellingshiërarchie van belang. <i>(NB: er loopt nog vraag van ADR v.w.b. stand van zaken en functie doelstellingshiërarchie)</i> ❑ Tijdig en breder mobiliseren key-players verandering ("HOE-vraag"; let op de "missing middle")
<p>2. Inrichting en besturing</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Commitment/elan RvB met brede en samenhangend besturing op fiscaal domein: er is een visie, experts in PMO ✓ Bewezen visie data gerichte aanpak vanuit broedkamers 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Ontwikkelen van samenhangend, inzichtelijk en werkbaar governance model voor de verschillende besturingmechanismen in de voortbrenging: <ul style="list-style-type: none"> ❑ verantwoordelijkheden m.b.t. Innovatie en Continuïteit, vanuit verschillende besturingsperspectieven (zowel de lijnorganisaties (<i>bedrijfsonderdelen</i>) als andere perspectieven (<i>zoals gehanteerd door bv. IA/PMO, Compartimenten Portfolio, Programma's/projecten</i>)) ❑ in detail afstemmen onderhanden "no regret" activiteiten
		<ul style="list-style-type: none"> ❑ Ontwikkelen data gedreven aanpak: <ul style="list-style-type: none"> ❑ Verantwoordelijkheden databeheer (m.n. onderscheid metagevens en transactiegegevens in relatie tot rollen binnen RvB: Chief Data Officer (CDO) en Chief Operations Officer (COO)) ❑ Inrichting Switch: <ul style="list-style-type: none"> > Het succesvol ontwikkelen en op grote schaal implementeren van de data gedreven aanpak zoals toegepast binnen de Broedkamers > Het inrichten van SWITCH teneinde de personele doelstellingen van de IA binnen de cultuur van de Belastingdienst te realiseren ❑ Aandacht noodzakelijke cultuurverandering teneinde beoogde centrale sturing voldoende effectief te laten zijn (<i>nog te weinig extern gericht, eilanddenken, weinig discipline</i>)

Bijlage 1: Tussentijdse bevindingen ADR

In scope overall governance Investeringsagenda

	Vasthouden	Ontwikkelen
3. Planning	<p>✓ Voortrollende planningssystematiek (3 maand, 3 kwartaal, 3 jaar) biedt in opzet binnen de organische aanpak focus voor de korte als langere termijn</p>	<p><input type="checkbox"/> De scope en de impact van het TOM dienen tijdig en in voldoende detail beschikbaar te zijn opdat het TOM als richtinggevend kader kan fungeren ten behoeve van de sturing op de van toepassing zijnde verandergebieden. Hierdoor kunnen lopende en nieuwe projecten voldoende aansluiten op het TOM (<i>inhoudelijke relaties/verbanden plannings/roadmaps niveau's IA, Compartimenten, Programma's gerelateerd aan TOM</i>)</p>
4. Bestuurlijke informatie		<p><input type="checkbox"/> Ontwikkelen registratie- en verantwoordings-systematiek in relatie tot het drietal financieringsbronnen jaarplancyclus, Rationalisatie en business case IA</p>
5. Risico- en issuemanagement		<p><input type="checkbox"/> Risico- en issuemanagement verder te ontwikkelen (fragmentarisch, inventariserend)</p>

Bijlage 1: Tussentijdse bevindingen ADR

Randvoorwaardelijk van belang doelen IA

	Vasthouden	Ontwikkelen
A. "Huis op orde"	<ul style="list-style-type: none"> ✓ aanpak technische opschoning verouderde legacysystemen door programma Rationalisatie is voortvarend gestart en heeft haar eerste resultaten geboekt ✓ Besloten inrichting "éénduidige administratie": integraal portfoliomanagement veranderactiviteiten 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Aanpak legacy op functioneel vlak in lijn doelstellingen IA nog in ontwikkeling: <ul style="list-style-type: none"> ❑ plan van belang voor wegnemen "ernstig" bij onvolkomenheid ARK ❑ relatie IV en IV-accent nog uitwerken ❑ Beheersing van de aanvankelijke toename complexiteit ICT-landschap door toevoeging functionaliteit (innovaties vanuit IV-accent): o.a. beslag op resources (mensen, middelen) en toename interfaces ❑ Belastingdienstbrede bedrijfsvoering nog in ontwikkeling (w.o. Gegevensmanagement, Lifecyclemanagement) en niet aangepast op nieuwe structuur
B. Lessons learned	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cultuur/solidariteit als kurk ✓ Hergebruik ervaringen herinrichting Belastingen (incl. OR) ✓ Zelfkritisch vermogen, organiseren van tegenkracht 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Cultuur/solidariteit als valkuil ❑ Simplificeren van problemen, "the devil is in the detail"

Bijlage 2: opdrachten aan ADR

- **Opdrachtgever: DG Belastingdienst**
 - Doelen: ondersteuning van zowel de interne beheersing van de investeringsagenda als de externe verantwoording
 - Afstemming met FEZ en IRF

- **Overkoepelende opdracht 2015-2020:**
 - Zijlichtfunctie, kern:
 - Vanuit onafhankelijke deskundigenrol onderzoeken van de beheersing en het risicomanagement van de investeringsagenda
 - Vaste gesprekscyclus (gedelegeerd) opdrachtgever, klein kernteam
 - A tempo kennisname van (concepten van) kerndocumentatie
 - Informatie-uitwisseling v.v. andere ADR-onderzoeken
 - Paraplu-afspraken m.b.t. deelopdrachten
 - "producten" vanuit zijlichtfunctie in ieder geval:
 - Gevraagd en ongevraagd a tempo signaleren van risico's etc.
 - Informeren (veelal via deelopdrachten) van AC, afstemming (via BD) met FEZ, IRF, ARK
 - Info voorziening wettelijke taak ADR
 - Marginale toets (concept) halfjaarrapportages aan 2^e Kamer

- **Eerste deelopdracht:**
 - "Governance en planvorming Investeringsagenda"
 - Rapportage in AC van 23/9 via memo, rapportage ook bestemd voor FEZ, IRF, ARK

➤ Uitwerking deelopdracht "Governance en planvorming Investeringsagenda"

➤ Doelstelling vlg. 2.1 Plan van aanpak:

Doelstelling en onderzoeksvragen

Opdrachtgever wil met de deelopdracht aan de ADR de kwaliteit van de in september 2015 te presenteren planvorming Investeringsagenda onafhankelijk laten onderzoeken.

Doel van dit onderzoek is het leveren van informatie aan de opdrachtgever en het Auditcomité die kan worden gebruikt bij bespreking, besluitvorming en verdere ontwikkeling van de governance en de planvorming.

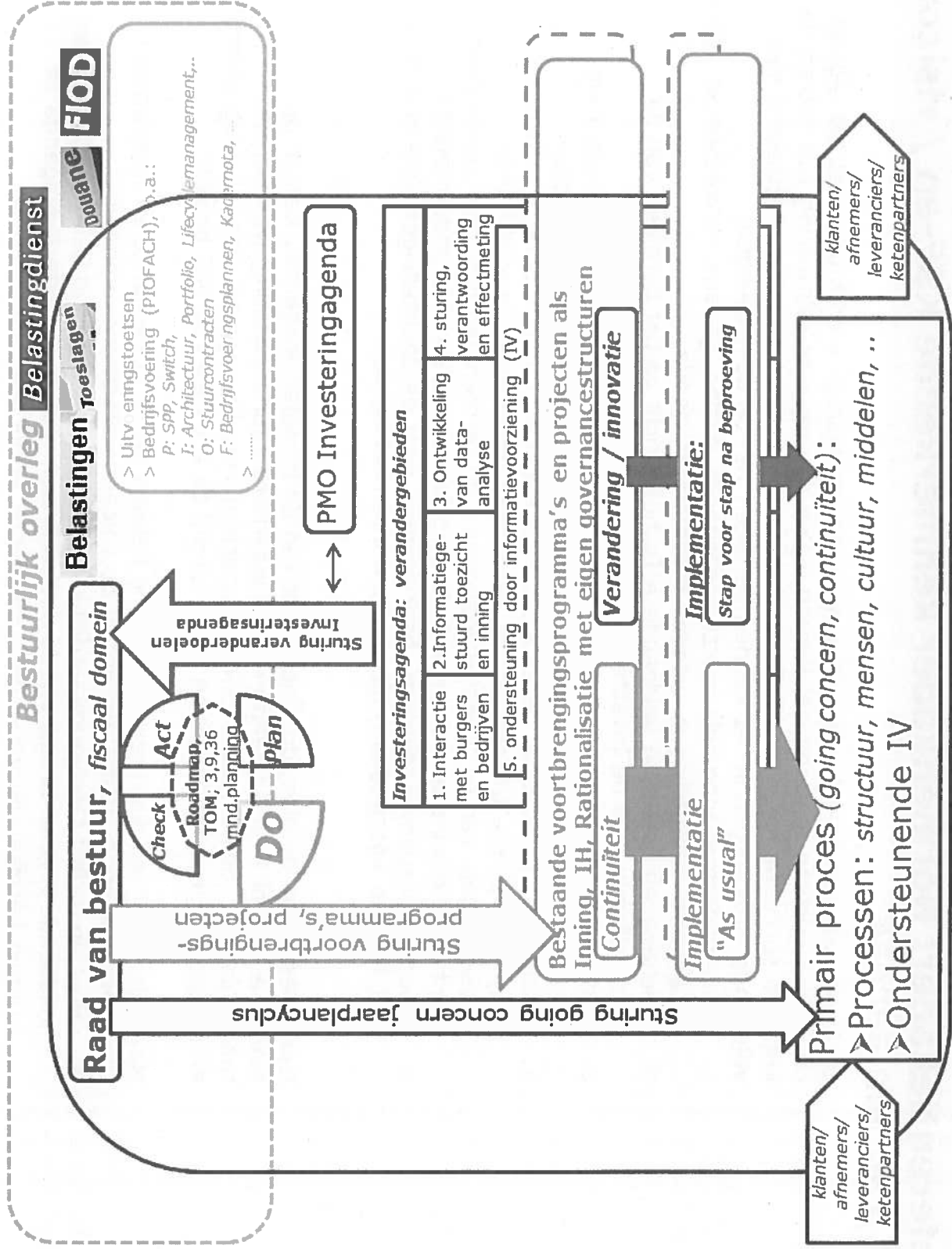
Om die reden is ADR gevraagd met betrekking tot de "Governance en planvorming Investeringsagenda", zoals die in september 2015 beschikbaar komt, te onderzoeken in hoeverre voor de onderkende onderdelen binnen de overkoepelende governance met betrekking tot de Investeringsagenda is geborgd dat:

- de meer gedetailleerde planvorming aansluit op de doelstellingen en toezeggingen zoals die in mei 2015 in hoofdlijn zijn gepresenteerd?
- maatregelen en procedures binnen de governance van de Belastingdienst op de Investeringsagenda ertoe bijdragen dat de uitgewerkte planvorming ook gerealiseerd kan worden?

- Gezien status van governance/planvorming karakter van tussenrapportage, onderzoek loopt door t/m de ontwikkeling van het TOM
- Uitgevoerde werkzaamheden tot dusver:
 - Interviews key-spelers (25 gesprekken)
 - Dossieronderzoek voor zover concepten beschikbaar
 - Iteratief onderzoeksproces: onderzoek <> bevindingen <> terugkoppeling
 - Kaderstelling op basis van eigen referentiekader
- Niet in onderzoek: Governance Minfin, Business case IA (= review Oliver Wyman)
- **NB:** onderzoek betreft overkoepelende governance, daarnaast andere onderzoeken ADR en onderzoeken derden van belang, alsmede moeilijk beheersbare externe factoren bepalend voor succes (bv. succes SWITCH, aantrekken IT-ers, wetgeving).

Bijlage 3:

Referentiekader: ADR-werkmodel governance IA



Referentiekader: Normenkader kenmerkende KSF-en / risicofactoren

Uit plan van aanpak:

Op basis van voorgaande uitgangspunten en ons huidige werkmodel met betrekking tot de in te richten governance, komen wij op de volgende rubricering wat betreft de kritische succesfactoren (KSF) die ons inziens in hoofdlijn bepalen of sprake is van voldoende waarborgen in het kunnen bereiken van de doelstellingen:

1. Stakeholdermanagement: match toegezegde doelen, gedane verwachtingen met detaillering doelstellingen volgens Investeringsagenda
2. Inrichting en besturing voldoende effectief gericht op het bereiken van de doelstellingen van de Investeringsagenda
3. Planning: match detaillering doelstellingen volgens Investeringsagenda met concrete maatregelen binnen o.a. reguliere programma's en projecten
4. Bestuurlijke informatie: de aangeleverde kwaliteit van bestuurlijke informatie door programma's/projecten, de verdeling daarvan en de match met doelstellingen van de Investeringsagenda (in termen van tijd, geld en kwaliteit) dient de besturing en verantwoording voldoende effectieve ondersteunen.
5. Risico- en issuemanagement: bedreigingen voor de doelstellingen (die zich al of niet hebben voorgedaan) dienen te worden beheerst.

Gerelateerd aan de plan, do, check, act van de Investeringsagenda, betreft de planfase vooral 1 en 3 (waarin ook de waarborg voor aansluiting met gedane toezeggingen); de do-fase is zeker vooralsnog veelal belegd bij staande programma's en projecten; de check betreft 4 en 5, terwijl de act-fase vooral 2 betreft.

Naast deze KSF-en die direct betrekking hebben op de governance en planvorming Investeringsagenda, onderkennen wij de volgende algemene aspecten:

- A. "Huis op orde": randvoorwaardelijk dient de bedrijfsvoering Belastingdienst van voldoende niveau te zijn om de doelstellingen van de Investeringsagenda te kunnen bereiken en vervolgens -blijvend- te borgen.
- B. Lessons learned door Belastingdienst v.w.b. investeringsagenda, zowel positief benaderd vanuit het verleden / vergelijkbare situaties (waarom kan het gaan lukken?) als negatief (waarom zou het niet kunnen gaan lukken?)