



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

OGC Gateway™

Gateway Reviewrapport: KOS



Programmatitel: KOS
Gateway nummer: 2018-RO-01
Versienummer: 1.0

Gateway Review 0 – Strategie en bereik

Versie nummer: 1.0

Datum van oplevering aan SRO: 26 januari 2018

Organisatie: Ministerie van Financiën, Belastingdienst

Gateway Review periode: 22 t/m 26 januari 2018

Context

In 2014 is besloten GRS te gaan vervangen door KOS. Er is toen met het programma gestart en dit zou eind 2016 tot implementatie geleid moeten hebben. In 2014 is de IV-afdeling gestart om de ondersteuning op GRS af te bouwen. In 2017 zou alles in KOS moeten zitten. GRS zou per 1-1-2018 leeg moeten zijn en uitgefaseerd, het zou alleen nog gebruikt worden als archief.

In het verleden heeft de Belastingdienst haar programma's en projecten vooral ingericht volgens de watervalmethode. Voor dit programma heeft men gekozen voor de Agile werkwijze. Dit omdat met deze methode de IT kort-cyclischer ontwikkeld kon worden, samen met de business. Vanaf het begin is de business bij het programma betrokken geweest.

In de zomer van 2016 kwamen de eerste signalen dat het lastig zou worden om de planning te halen. Er is een herplanning opgesteld, waarbij het systeem op 1 juli 2017 opgeleverd zou worden. In het voorjaar 2017 is herpland naar 1 december 2017. In september is duidelijk geworden dat dit wederom niet gehaald zou worden. Onlangs is de planning bijgesteld naar eind 2019. Dit levert een groot probleem en risico op omdat GRS geen vervanging heeft en de uitfasering al gestart is.

De SRO, die sinds september 2017 dit programma onder zijn beheer heeft gekregen, vraagt zich af hoe dit heeft kunnen gebeuren.

Daarnaast vraagt hij zich af hoe de Belastingdienst ervoor kan zorgen dat Agile werken echt gaat werken.

Het Reviewteam dankt de geïnterviewden voor de open wijze waarop de gesprekken konden worden gevoerd. De organisatie van de interviews, onder andere door gebruik te maken van videoconferentie verliep bijzonder prettig. De ondersteuning tijdens de gateway was goed verzorgd.

Vraagstelling:

De Gateway Review heeft tot doel een collegiaal oordeel van onafhankelijk deskundigen te verkrijgen in hoeverre de gekozen aanpak voor de vervanging van GRS en de gekozen Agile manier van werken bij de Belastingdienst succesvol is.

De aandachtspunten die hierbij aan de orde kunnen komen:

- De wijze waarop Agile principes worden toegepast bij de vervanging van GRS en binnen de Belastingdienst in het algemeen.
- De relatie tussen de directie schenk- en erfbelasting en de IV-organisatie.
- De communicatie met de belangrijkste stakeholders.

Tijdens de Gateway Review zullen alle aspecten van het Klavertje 4 (inhoud, proces, relatie en cultuur) in ogenschouw worden genomen.

Leeswijzer

In de volgende paragraaf wordt de eindconclusie door het Gateway Reviewteam in de vorm van een Gateway Delivery Confidence uitspraak gepresenteerd. De toegekende statuskleur wordt hier nader toegelicht.

Aansluitend worden de aanbevelingen die bedoeld zijn om de slaagkans van het programma te vergroten weergegeven. Per aanbeveling wordt de urgentie aangegeven. In de laatste paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit de Gateway Review beschreven. Deze dienen voor beeldvorming en tevens als onderbouwing voor de aanbevelingen. Het rapport wordt afgesloten met een bijlagen, namelijk:

Bijlage A: een volledige opsomming van de doeleinden van een Gateway Review 0.

Gateway Delivery Confidence uitspraak

Status: **Rood**

Een Gateway Review is een collegiale reflectie die wordt uitgevoerd op verzoek van de eigenaar van een programma/project. Het is een voor de eigenaar persoonlijk uitgebracht collegiaal advies voorafgaand aan belangrijk besluit of start van een volgende fase. Hierbij wordt, rekening houdend met de actuele situatie, bekeken in hoeverre het voorgenomen besluit realistisch en realiseerbaar is en wordt een beperkt aantal aanbevelingen gedaan om de slaagkans te vergroten.

De Belastingdienst is in 2014 gestart met het vervangen van GRS door KOS. Uit de documentatie en de gesprekken blijkt dat de voortgang in de afgelopen jaren niet conform planning is verlopen, meerdere keren is aangepast, meerdere deadlines niet zijn gehaald. Meerdere malen is gevraagd naar een definitieve planning en realisatiedatum. Op dit moment ligt deze vraag weer voor.






Aan het Gateway Reviewteam is gevraagd om een collegiale toetsing uit te voeren. Primaire aandacht van de Review is besteed aan de gekozen aanpak voor de vervanging van GRS alsook de wijze waarop de Agile manier van werken bij KOS is ingevuld.

Op basis van de documentatie en de gehouden gesprekken met betrokkenen en stakeholders is het Reviewteam van mening dat een succesvolle realisatie en implementatie van KOS op dit moment onhaalbaar lijkt, aangezien er een groot aantal fundamentele problemen is. Daar komt nog bij dat er binnen het programma als ook binnen de Belastingdienst, geen eenduidig beeld is wat agile werken inhoudt. Evenmin over de wijze waarop Agile principes moeten worden gehanteerd.

Op basis hiervan concludeert het Reviewteam dat herstructurering van het programma noodzakelijk is en dat de levensvatbaarheid van het digitaliseringsprogramma moet worden heroverwogen.

Bovenal is het Reviewteam de mening toegedaan dat het voortijdig uitfasen van het bestaande ondersteunende systeem voor schenk en erfbelasting (GRS) in combinatie met de beperkte voortgang in de ontwikkeling van de digitalisering van het schenk- en erfproces (OSA en SEA) een groot risico vormt voor de continuïteit van het primaire proces. Vandaar dat het Review team voorstelt om de huidige activiteiten van Agile ontwikkelen en systeemimplementatie van OSA en SEA te herijken en om op zo kort mogelijke termijn een fall back scenario te onderzoeken en te realiseren zodat het primaire schenk- en erfproces geen hinder ondervindt. Dit om tenminste aan de eisen voor uitvoering van wet en regelgeving schenk en erfbelasting te kunnen voldoen.

Bij de bepaling van de Status van de Gateway Delivery Confidence uitspraak dienen de volgende definities gebruikt te worden.

Kleur	Toelichting status
	Groen Een geslaagde implementatie van het programma/project (binnen de tijds-, begrotings- en kwaliteitseisen) is zeer waarschijnlijk; er zijn in dit stadium geen grote problemen die de uitvoering ernstig lijken te bedreigen.
	OranjeGroen Een geslaagde implementatie lijkt zeer waarschijnlijk, maar er zal voortdurend voor moeten worden gewaakt dat risico's niet omslaan in grote problemen die de implementatie bedreigen.
	Oranje Een geslaagde implementatie lijkt waarschijnlijk, maar er zijn reeds aanzienlijke problemen waar het management aandacht aan moet besteden. Deze problemen lijken in dit stadium oplosbaar, als ze nu worden aangepakt hoeft de begroting en/of deadline niet te worden overschreden.
	OranjeRood Een geslaagde implementatie van het programma/project is onzeker. In meerdere essentiële opzichten zijn er grote risico's of problemen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat deze worden aangepakt en om vast te stellen of het haalbaar is om ze op te lossen.
	Rood Een geslaagde implementatie van het programma/project lijkt onhaalbaar. Er zijn grote problemen (met de project/programmadefinitie, tijdsplanning, begroting of te leveren opbrengsten) die in dit stadium niet beheersbaar of oplosbaar lijken. Het kan nodig zijn het programma/project te herstructureren en/of de algehele levensvatbaarheid opnieuw te beoordelen.

Aanbevelingen Gateway Reviewteam

Het Reviewteam doet de volgende aanbevelingen met bijbehorende urgentie volgens onderstaande definities.

Nr.	Aanbeveling	Urgentie
1.	Laat door een externe partij (bij voorkeur ADR) een foto maken van de technische staat van SEA en OSA.	Kritiek (Doe onmiddellijk)
2.	Herijk de huidige activiteiten van Agile ontwikkelen en systeemimplementatie van OSA en SEA.	Kritiek (Doe onmiddellijk)
3.	Onderzoek en realiseer op zo kort mogelijke termijn een fall back scenario zodat het primaire schenk- en erfproces geen hinder ondervindt.	Kritiek (Doe onmiddellijk)
4.	Herijk het programma op de aspecten (technische)systeemontwikkeling, wijze van organiseren en de Agile werkwijze.	Kritiek (Doe onmiddellijk)
5.	Draag er zorg voor dat de politieke dynamiek niet verstorend werkt op de continuïteit van het primaire schenk- en erfproces.	Kritiek (Doe onmiddellijk)

Toelichting Urgentie

Urgentie	Toelichting urgentie
Kritiek (Doe onmiddellijk)	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten is het van het grootste belang dat het programma onmiddellijk actie onderneemt.
Essentieel (Doe binnenkort)	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten dient het programma/project binnenkort actie te nemen. [N.B. Het Gateway Reviewteam dient zo mogelijk de essentiële aanbevelingen te relateren aan projectmijlpalen, bepaalde besluiten en/of een bepaald punt of periode in de tijd bijvoorbeeld binnen drie maanden.]
Aanbevolen	Het programma/project kan zijn voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling. [N.B. Het <u>review</u> team dient zo mogelijk deze aanbevelingen te relateren aan projectmijlpalen, bepaalde besluiten en/of een bepaald punt of periode in de tijd bijvoorbeeld binnen drie maanden.]

Bevindingen en aanbevelingen

Bij de uitvoering van de Gateway Review heeft het Reviewteam de hoofdvraag en de deelaspecten als leidraad gebruikt. Daarnaast heeft zij op verzoek van de SRO eveneens oog gehouden voor eventuele andere aspecten die relevant zijn voor de realisatie van de digitale ondersteuning van de schenk- en erfprocessen.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van het Gateway Reviewteam beknopt weergegeven. Hierbij wordt eerst ingegaan op de geconstateerde situatie. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van een aantal mogelijke verbeter maatregelen, waarna de vijf belangrijkste aanbevelingen met daarin interventievoorstellen voor de korte termijn zijn opgenomen.

A. Geconstateerde situatie

Uit de gesprekken die het Reviewteam tijdens de Reviewweek heeft gevoerd, wordt duidelijk dat alle geïnterviewden zeer betrokken en loyaal zijn bij de Belastingdienst en KOS in het bijzonder. Zonder uitzondering werkt iedereen vol energie en enthousiasme mee aan de beoogde verandering. Daarnaast zijn ze openhartig over de stand van zaken. Dit ook om het Reviewteam te helpen tot een zo goed en transparant mogelijk beeld te komen. Het Reviewteam is hiervan onder de indruk.

De bevindingen zijn in twee delen te duiden: factoren die direct aan het project KOS gerelateerd zijn en omgevingsfactoren die van invloed zijn op het succes van het project

Project KOS gerelateerd

Tijdens de gesprekken blijkt dat de in gang gezette vernieuwing meerdere labels kent, zoals 'vervanging van GRS' en 'project KOS' die regelmatig als synoniemen worden gebruikt. Uit de documentatie en de gesprekken blijken beide labels niet als synoniem opgevat te mogen worden. GRS was/is de digitale ondersteuning voor de medewerkers van de kantoren bij de uitvoering van de schenk- en erfprocessen. Het proces KOS heeft echter tot doel een aantal processtappen te digitaliseren en de werkwijze binnen de drie kantoren te uniformeren en standaardiseren. Binnen het project KOS wordt dan ook gewerkt aan twee digitaliseringssystemen: SEA (digitalisering van het erfproces) en OSA (digitalisering van het erfproces). KOS is

daarmee dus meer dan de vervanging van het GRS. Niet alle betrokkenen lijken zich dit te realiseren.

Uit de Gateway Review blijkt dat voor de digitalisering van beide processen het noodzakelijk is om de huidige inrichting van de processen te herzien of aan te passen. Het Reviewteam constateert echter dat de beschrijvingen van de processen niet eenduidig en voldoende geconcretiseerd zijn. Daarnaast blijken de functionaliteiten van de systemen op een (te) hoog niveau te zijn gedefinieerd. Hierdoor is niet duidelijk welke functionaliteiten in de nieuw te bouwen systemen (SEA en OSA) geïmplementeerd moeten worden. Het ontbreken van het gewenste detailniveau resulteert in continue discussie over de gewenste werking van het systeem. Desondanks is in december 2016 is bewust gekozen voor een oplevering van een beperkte erf- en minimale schenkvariant.

Uit de gesprekken komt een beeld naar voren dat de opgeleverde technische componenten niet voldoen aan de eisen van toekomstvastheid, structureel betaalbaar en het voorkomen van desinvesteringen. In meerdere gesprekken is geuit dat veel opgeleverd componenten niet aan de professionele kwaliteitseisen voldoen of dat ze worden gekenmerkt door "houtje touwtje". Dit lijkt enerzijds het gevolg te zijn door de tijdsdruk waaronder de componenten moesten worden opgeleverd, de te beperkte voorbereidingstijd, het ontbreken van voldoende referentiemodellen en het niet (kunnen of willen) houden aan architectuur of ontwerp criteria. Hierdoor heeft het Reviewteam de indruk gekregen dat, naast een beperkte functionaliteit ook de kwaliteit van de beschikbare producten te wensen over laat.

Uit de gesprekken blijkt wel dat maatregelen zijn genomen om de beschrijving van de functionaliteiten (in de toekomst) meer te concretiseren. Zo zijn bijvoorbeeld PI ingericht en worden features gedefinieerd als input voor het opstellen van user stories. Ook deze uitwerking heeft nog niet het gewenste effect.

Binnen het project wordt de gebruikelijke OTAP-procedure gevolgd. Uit de Gateway Review blijkt dat de acceptatie-omgeving niet voldoende gelijk is aan de productie-omgeving. Hierdoor is live-gang iedere keer een risicovolle actie. Dit is een des te groter probleem aangezien a) implementatie onder grote (politieke) tijdsdruk plaatsvindt en b) er geen fall back systeem beschikbaar is.

De Gateway Review heeft het beeld opgeleverd dat het ontbreekt aan een transparante, eenduidige, eenvoudige projectorganisatie,

die past bij een agile manier van werken. Geïnterviewden geven aan niet helder te hebben wie waarvoor verantwoordelijk is, wat hun eigen verantwoordelijkheid is en hoe de sturing op het programma geregeld is. Het Reviewteam constateert hiernaast dat er een veelheid aan rollen en overlegstructuren bestaat zonder dat duidelijk is wat de meerwaarde daarvan is. Tevens komt het beeld naar voren dat medewerkers binnen de projectorganisatie, met de beste bedoelingen een grote vrijheid in rolopvatting, -invulling en -naleving hebben.

Voor de ontwikkeling van KOS is gekozen voor een Agile aanpak. Hierbij is een continu samenspel tussen business, ontwikkelaars en beheerders noodzakelijk. De huidige inrichting van de Belastingdienst heeft tot gevolg dat de business op drie plekken vertegenwoordigd is (beleid, IM en de uitvoering/gebruikers). Het Reviewteam heeft de indruk gekregen dat de gebruikers op de uitvoerende kantoren onvoldoende bij de ontwikkeling van de systemen worden betrokken waardoor de bruikbaarheid voor de eindgebruiker niet voldoende is gewaarborgd.

Het Reviewteam signaleert dat de organisatie nog midden in een gewenningsproces rondom het Agile werken staat. Beelden variëren van "we zien wel waar we uitkomen" tot "we hebben het doel waarop we koersen scherp in beeld". Grosso modo begint bij de IV organisatie Agile te groeien van een methode naar een benadering terwijl voor de business het nog niet veel meer is dan een techniek. Naar de mening van het Reviewteam maakt de Belastingdienst onvoldoende gebruik van ervaring met Agile werken bij andere organisaties (ook binnen de Rijksoverheid) die al verder gevorderd zijn met de implementatie van Agile werken.

Omgevingsfactoren

Naast de bevindingen omtrent de inrichting en het functioneren van het project KOS, zijn er factoren in de context en omgeving van het project die de slaagkans en de werkwijze van het project beïnvloeden. De belangrijkste omgevingsfactoren worden in deze paragraaf kort toegelicht.

Het eerste aspect betreft de inrichting en werking van de driehoek Eigenaar-Opdrachtgever- Opdrachtnemer die nog in ontwikkeling is. In combinatie met bestuurlijke drukte en politiek druk leidt dit tot voortdurende ingrepen op het programma KOS welke leiden tot productieverlies.

Daarnaast wordt de beheersing van het programma bemoeilijkt door onduidelijkheid in rol-, taak- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen IV en tussen IV en business. Dit heeft ook zijn weerslag op de rolverdeling, rolneming en rolvulling ten aanzien van KOS.

Er is onlangs een ketenmodel (met ketenmanagers) ingevoerd. Uit de interviews komt naar voren dat er nog onvoldoende duidelijkheid is hoe dit model in de praktijk moet functioneren. Zeker ten aanzien van de vervulling van de eigenaarsrol door de business en de afstemming tussen de verschillende ketens blijkt dit op het moment van de Gateway Review tot onduidelijkheid of suboptimale afstemming te leiden.

Het Reviewteam constateert dat op papier de business in de lead is bij het programma KOS. In de praktijk wordt het programma in belangrijke mate gedreven vanuit de IV organisatie (als budgethouder) waardoor de nadruk meer ligt op kosten en doelmatigheid en minder op het optimaal ondersteunen van het primaire proces.

Het Reviewteam stelt vast dat tot dusver bij vertraging in het programma de oplossing steeds is gezocht in een aanvulling op het budget, terwijl dit niet het onderliggend probleem oplost.

Het Reviewteam constateert een hoge mate van loyaliteit en betrokkenheid bij de geïnterviewden. Hiermee worden veel operationele problemen opgelost. De keerzijde hiervan is dat het niet gebruikelijk is om elkaar aan te spreken op gedrag en resultaat en om tegen elkaar 'nee' te zeggen.

Het Reviewteam verneemt uit de gesprekken dat rapportages, onderzoeken en escalaties te weinig leiden tot adequate en concrete maatregelen. Oorzaken zijn dat rapporten qua niveau en taal niet altijd aansluiten bij de informatiebehoefte van de ontvanger, dat het in rapportages regelmatig ontbreekt aan feitelijke onderbouwing en dat regelmatig de 'can do'-houding wordt aangenomen waarmee de urgentie van de boodschap wordt ondermijnd.

Ten slotte

Op basis van de bovenstaande bevindingen heeft het Reviewteam het beeld gekregen dat een nieuw, passend en bruikbaar systeem voor de uitvoering van de schenk- en erf-processen ontbreekt en op korte termijn niet beschikbaar komt, terwijl het oude systeem (GRS) niet meer beschikbaar wordt gesteld. Op basis daarvan komt het Reviewteam tot de conclusie dat de continuïteit van going concern (en daarmee het voldoen aan wet- en regelgeving) in gevaar is en niet geborgd kan worden.

Daarnaast constateert het Reviewteam dat de huidige cultuur en werkwijze het Agile werken niet optimaal mogelijk maakt.

B. Mogelijke maatregelen

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van potentiële maatregelen die getroffen zouden kunnen worden. Vervolgens worden de belangrijkste maatregelen voor de korte termijn in de vorm van aanbevelingen verwoord.

Project

Maatregelen ten aanzien van het project KOS:

- (1) het revitaliseren van GRS zodat per 1 april 2018 een ondersteunend systeem voor de uitvoering bij de drie kantoren beschikbaar is;
- (2) het herontwerpen van de projectorganisatie KOS (met inbegrip van rolbeschrijvingen, overlegstructuren en rapportages) en het bemensen op basis van competenties en ervaring;
- (3) het door een externe partij laten onderzoeken van de huidige technische staat van SEA en OSA, waarbij met name gekeken wordt naar toekomstvastheid, structurele betaalbaarheid en onderhoudbaarheid;
- (4) het formuleren van een integrale en gedeelde toekomstvisie op de schenk- en erfbelasting en op basis hiervan verder uitwerken, valideren en vaststellen van de processen zodat deze als vertrekpunt voor digitalisering kunnen worden genomen;
- (5) het uitwerken van referentiemodellen en referentiearchitecturen op het gebied van processen, IT en bedrijfsvoering;

Sturing en beheersing

Maatregelen ten aanzien van de sturing en beheersing:

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

Culturele aspecten bij Agile werken

Maatregelen ten aanzien van culturele aspecten:

- (1) vertonen van faciliterend leiderschap (zichtbaar zijn, vragen stellen, complimenteren en verbindend);
- (2) sturen op en communiceren van het beoogde doel, met onderweg incrementele tussenresultaten;
- (3) elkaar aanspreken op rolvastheid, zowel horizontaal als verticaal;
- (4) elkaars taal spreken, communiceer op een manier die voor de ontvanger is te begrijpen;
- (5) accepteren van onzekerheden en dit meenemen in verwachtingenmanagement bij alle actoren en stakeholders;

C. Aanbevelingen en korte termijn en interventies

Op basis van het beeld dat het Reviewteam heeft verkregen, is het Reviewteam van mening dat in eerste instantie 5 korte termijn interventies noodzakelijk zijn. Deze zijn in de onderstaande aanbevelingen verwoord.

1. Laat door een externe partij (bij voorkeur ADR) een foto maken van de technische staat van SEA en OSA.
2. Herijk de huidige activiteiten van Agile ontwikkelen en systeemimplementatie van OSA en SEA.

3. Onderzoek en realiseer op zo kort mogelijke termijn een fall back scenario zodat het primaire schenk- en erfproces geen hinder ondervindt.
4. Herijk het programma op de aspecten (technische) systeemontwikkeling, wijze van organiseren en de Agile werkwijze.
5. Draag er zorg voor dat de politieke dynamiek niet verstorend werkt op de continuïteit van het primaire schenk- en erfproces.

De volgende Gateway Review is wenselijk c.q. te verwachten nadat het plan van de herijking is opgesteld.

BIJLAGE A

Doelen Gateway Review 0: Strategie en bereik

Tijdens de OGC Gateway Review 0 kan in elke fase van een programma getoetst worden in hoeverre een programma op koers ligt, waarbij de bestaansgrond voor het programma en de planning als uitgangspunt worden genomen. Daarnaast toetst het Reviewteam de aanpak, de beoogde resultaten en de voortgang van de trajecten die onderdeel van het programma uitmaken (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de overige OGC Gateway Reviews is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de manager nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de OGC Gateway Review 0 ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid. In dit type Gateway kunnen onder andere de volgende vragen aan bod komen:

- Is duidelijk welke resultaten er gehaald worden en waarom dat nú moet?
- Past de verandering binnen de strategische koers van de organisatie(s)?
- Is er vertrouwen dat de programma-aanpak tot succes gaat leiden?
- Is er aansluiting met andere programma's en projecten?
- Zijn de belanghebbenden in beeld en is hun steun verzekerd?
- Is er een realistische planning en effectieve controle van de voortgang?
- Is er een passende sturing voor de huidige programmafase?
- Zijn de benodigde financiële en andere bronnen beschikbaar?
- Beschikt het programmateam over de juiste kennis en ervaring?
- Wat is er nog nodig om de volgende fase in te kunnen gaan?