

6



**Auditdienst Rijk**  
**Ministerie van Financiën**

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Belastingdienst

**Auditdienst Rijk**  
Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
www.rjksoverheid.nl

**Inlichtingen**

T   
F

@minfin.nl

Datum 25 januari 2016  
Betreft rapport Rationalisatie: match baseline met financiering

**Ons kenmerk**  
ADR/ 2016/92M  
**Uw brief (kenmerk)**

Geachte heer Rovers,

Bijgaand treft u ons rapport "Rationalisatie: match baseline met financiering" (kenmerk ADR/2016/92 M) aan. Het doel is inzicht te verschaffen in de onderbouwing van de haalbaarheid van de voorgenomen rationalisatie-activiteiten (de workload, zoals opgenomen in de baseline) in het licht van de -naar verwachting- beschikbare financiering van in totaal € 105 mln. Aanpak en voortgang van het onderzoek zijn in goed overleg met de gedelegeerd opdrachtgever, , afgestemd. Het rapport geeft de situatie per november 2015 weer en is op 14 januari 2016 gepresenteerd in het Dagelijks Bestuur van het programma Rationalisatie.

Met vriendelijke groet,



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

---

Rationalisatie: match baseline met financiering

---

## Colofon

Titel Rationalisatie: match baseline met financiering  
Uitgebracht aan  Belastingdienst  
Datum 14 januari 2016  
Kenmerk ADR/2016/92 M

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
2.1	Aanleiding opdracht en context	7
2.2	Leeswijzer rapport	8
<b>3</b>	<b>Doel en aanpak opdracht</b>	<b>9</b>
3.1	Doelstelling	9
3.2	Aanpak	9
<b>4</b>	<b>Resultaten onderzoek</b>	<b>11</b>
4.1	Kwantificering workload in baseline op portfolio-item niveau herleidbaar, onderbouwing kent (extra) onzekerheid	11
4.2	Uitgangspunten zijn bepaald op basis van bekende grondslagen en "best guess" waar nodig	11
4.3	Overige uitgangspunten zijn divers en dragen bij aan onzekerheid in kwantificering workload	12
4.4	Monitoring: regie vanuit programma aansluitend op reguliere IV voortbrengingslijn	13
<b>5</b>	<b>Risico's, aanbevelingen en aandachtspunten</b>	<b>14</b>
5.1	Risico's en aanbevelingen	14
5.2	Overige aandachtspunten	14
<b>6</b>	<b>Ondertekening</b>	<b>16</b>

# 1 Samenvatting

In opdracht van [ ] Belastingdienst, heeft de ADR onderzoek gedaan naar de match van de baseline Rationalisatie met het (voorgenomen) programmabudget Rationalisatie voor de jaren 2015 tot en met 2017, waarbij wij ons gericht hebben op het jaar 2015. Het doel van de opdrachtgever is via dit onderzoek een beter inzicht te krijgen in de onderbouwing van de haalbaarheid van de voorgenomen rationalisatie-activiteiten (de workload, zoals opgenomen in de baseline) in het licht van de – naar verwachting- beschikbare financiering van in totaal € 105 mln.

Daartoe hebben wij onderzocht:

1. welke kwantificering van de workload beschikbaar is, door wie deze kwantificering is opgesteld en door wie deze is vastgesteld;
2. op basis van welke uitgangspunten die kwantificering is opgesteld;
3. welke overige (kwalitatieve) aannames zijn gedaan bij het opstellen van de kwantificering van de workload;
4. in hoeverre intern BD monitoring plaats vindt van de voortgang van activiteiten en hoe op basis daarvan wordt bijgestuurd.

Op basis van ons onderzoek hebben wij op hoofdlijnen het volgende bevonden. Dit betreft de situatie per november 2015.

1. De kwantificering van de workload in de baseline is op portfolio-item niveau herleidbaar, maar de onderbouwing kent extra onzekerheid;
2. De uitgangspunten zijn bepaald op basis van bekende grondslagen en waar nodig op basis van "best guess".
3. Overige uitgangspunten (aannames) zijn divers en dragen bij aan onzekerheid in de kwantificering van de workload.
4. Monitoring: regie vanuit programma aansluitend op reguliere IV voortbrengingslijn.

Het programma Rationalisatie voert regie op het rationaliseren van het ICT-landschap. De reguliere IV voortbrengingslijn voert het rationaliseren uit en is daar ook verantwoordelijk voor. In de regie van het programma ligt sterk de nadruk op de rationalisatie-activiteiten die via een afzonderlijke financiering van het zogeheten spoor 3 uit het rationalisatieplan lopen.

De keuze van de IM's van de bedrijfsonderdelen welke applicaties te rationaliseren is meestal op basis van de scores van APW-matrices en, waar die er niet zijn, expertschattingen gemaakt. De kwantificering is opgesteld en vastgesteld door de IM's. De programmamanager Rationalisatie geeft het uiteindelijke akkoord voor financiering uit het rationalisatiebudget.

De kwantificering en onderbouwing van die rationalisatie items (baseline) hebben de IM's veelal bepaald op dezelfde wijze als zij dat voor de reguliere portfolio-items doen. Dat betekent een kwantificering aan de hand van ervaringscijfers (uren per functiepunt). Met betrekking tot de refactorstraat waren deze echter niet voorhanden en voor de ICT infrastructuur is door CIE voornamelijk gewerkt met arbitrair bepaalde verdeelsleutels op portfolio-item niveau zonder nadere onderbouwing van bedragen.

De bedrijfsonderdelen hebben verschillende aannames gedaan bij het aandragen en kwantificeren van de te rationaliseren items. Deze betroffen onder meer de beschikbaarheid (t.z.t.) van bouwblokken, beschikbare bouwcapaciteit (m.n. JAVA) en de aanname dat een refactorfabriek kon worden gecontracteerd die al in 2015 resultaten zou opleveren. Ook zijn impliciete aannames gedaan en zijn aannames niet altijd vastgelegd. Diverse afhankelijkheden van belang voor het tijdig realiseren van rationalisatie-items zijn ons inziens daardoor niet optimaal inzichtelijk.

Op basis van ons onderzoek signaleren wij een risico op (extra, uit rationalisatie voortkomende) onzekerheid in de kwantificering van de workload doordat de huidige ervaringscijfers ('metrics') vanuit bestaande ontwikkelstraten niet of onvoldoende toepasbaar zijn op nieuw gekozen rationalisatiescenario's (zoals refactoring). Ook de (reguliere) inherente onzekerheid in de planning van (m.n.) projectmatig te realiseren systemen laat zich, waar onder het rationalisatiebudget gebracht, direct vertalen naar onzekerheid van de kwantificering van de workload en is daarmee een risico ten aanzien van de resultaten (tijdigheid en kosten) van Rationalisatie.

Verder zien wij het risico dat de Rationalisatiedoelstellingen niet optimaal gehaald worden doordat de afhankelijkheden van rationalisatie-items met andere (al dan niet rationalisatie) items niet goed inzichtelijk zijn.

*Wij adviseren:*

- *te stimuleren dat de betrokken bedrijfsonderdelen metrics opbouwen ten aanzien van het bouwen en testen met de nieuwe ontwikkelstraten/-methodieken en deze gaan hanteren;*
- *de kwaliteit van het inzicht in het beslag op het rationalisatiebudget te versterken door de ingediende claims door de bedrijfsonderdelen te laten onderbouwen op basis van die meest actuele metrics en daarbij een beargumenteerde bandbreedte ten aanzien van die onderbouwing te laten aangeven. Daarbij kan (het stimuleren van) het tussen, en binnen, bedrijfsonderdelen uitwisselen van best practices in deze een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van de kwantificering.*
- *de onderlinge afhankelijkheden beter in kaart te (laten) brengen en naar gelang de uitkomsten daarop acties te bepalen.*

Naast deze adviezen willen wij een aantal aandachtspunten meegeven die uit ons onderzoek naar voren komen. Op deze punten hebben wij niet (verder) onderzoek verricht (het is "bijvangst"), maar wij achten ze wel van zodanig belang dat ze de aandacht vanuit het programma Rationalisatie verdienen.

- Voor de legacy-problematiek gaat er, binnen de Investeringsagenda, een apart programma "Monitoring en sturing legacy-aanpak" komen. De relatie en afbakening van het programma Rationalisatie met dit programma dient helder te zijn ter voorkoming van meervoudige sturing danwel het ontstaan van witte vlekken. Ook de hygiënefactoren (randvoorwaardelijke zaken als Life Cycle Management en architectuurcontrol) verdienen de nodige aandacht.
- Strakkere ketenbrede prioritering en sturing op rationalisatie is vaak genoemd als verbeterpunt om zo te zorgen dat bv. hele ontwikkelstraten of platformen uitgefaseerd kunnen worden.
- Personele consequenties CIE (en CAO) in relatie met het overgaan van bestaande processen, ontwikkelstraten en platformen naar nieuwe. Hierdoor is capaciteit voor het nieuwe nodig terwijl die ook nog ingezet moet worden op het oude. In de omstandigheid waarin er geen

budgetruimte is en/of geen marktmogelijkheden om tegelijkertijd (schaarse) capaciteit op het nieuwe aan te trekken of te ontwikkelen zonder de oude afdoende af te bouwen levert dit een knelpunt.

- De beschikbare testcapaciteit bij zowel CAO als de IM's kan een knelpunt worden als de refactorstraat op volle toeren gaat leveren. Onvoldoende testcapaciteit levert het risico op vertragingen en/of op onvoldoende zekerheid over de kwaliteit van de in productie te nemen systemen uit de refactorfabriek. Op dit moment bestaat er nog geen ervaring met de opgeleverde kwaliteit uit de refactorstraat en zullen er veelal situatie-afhankelijk en in samenhang met uitgevoerde SIG-toetsen (regressie) testen moeten worden opgezet en uitgevoerd.

## 2 Inleiding

### 2.1 Aanleiding opdracht en context

[ ] Belastingdienst (BD) en de opdrachtgever) heeft aan de Auditdienst Rijk (ADR) opdracht verstrekt voor een onderzoek naar het programma Rationalisatie. Voor het onderzoek match baselline met financiering is [ ] de gedelegeerd opdrachtgever.

Doel en taak van het programma Rationalisatie zijn in onderstaand overzicht weergegeven:

<b>Rationalisatie spoor 1 en 2</b> <ul style="list-style-type: none"><li>&gt; Realisatie via de lijn</li><li>&gt; Programma Rationalisatie betrokken via spoor 4 (borging) en op aanvraag van individuele programma's/projecten</li><li>&gt; In dit spoor vallen bv. de grote ontwikkelingen via roadmap Dienstverlening, de roadmap Inning, de roadmap Gegevens en de aanpak IH/ABS.</li></ul>	<b>Rationalisatie spoor 3:</b> <i>Periode 2015 t/m 2017:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>&gt; Realisatie via de lijn, programma in regierol</li><li>&gt; Budget gealloceerd 3 jaar * € 35 mln.</li><li>&gt; Check door programma op resultaten rationalisatie en budgetuitnutting</li></ul>
<b>Rationalisatie spoor 4: borging resultaten rationalisatie via verbetering portfolio, architectuur en lifecyclemanagement</b>	
<b>Voor de situatie met ingang van 2018:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>&gt; moet de opgelopen achterstand weggewerkt zijn en structureel zijn belegd dat geen nieuwe achterstanden kunnen ontstaan</li><li>&gt; moet de borging van resultaten via spoor 4 zijn geïnternaliseerd binnen de IV-Keten</li><li>&gt; is de verhouding van onderhoud/ vernieuwing omgebogen van 85-15 naar circa 70-30</li></ul>	

In de baseline is, op basis van de opgestelde APW-matrices, vastgelegd wat de workload is voor het programma Rationalisatie dat gefinancierd moet worden uit het budget van 3 jaar maal € 35 mln. is € 105 mln. in totaal.

In 2015 heeft de Belastingdienst de Investeringsagenda gepresenteerd als opvolger van de Brede agenda. De legacy-problematiek is ondergebracht bij de Investeringsagenda. In het memo "Aanpak ernstige onvolkomenheid Algemene Rekenkamer" aan het Audit Committee van 14-10-2015 is het volgende gemeld.

- "Dit memo geeft de samenhang weer en wordt als uitgangspunt genomen voor de aanpak van de legacy-problematiek, die wordt uitgewerkt in een 'Programma monitoring en sturing legacy-aanpak', gereed eerste helft december 2015. Met dit programma wordt ook aandacht gegeven aan de onvolkomenheid 'Integraal inzicht in beheer en onderhoud IT' en aan de aandachtspunten 'Meerjaren investerings-begroting', 'Mijlpalenplanning verbeterprogramma IT' en 'Inverdieneffecten Rationalisatie'."



- *"Rationalisatie is een al lopende activiteit (budget van 3 x 35 mld euro voor de jaren 2015 tot en met 2017). De aanpak is extern gevalideerd (Gartner). De doelstellingen van het programma Rationalisatie worden grotendeels in de lijnorganisatie gerealiseerd. Ze hebben betrekking op infrastructuur en ontwikkelomgeving en op een groot aantal systemen in het landschap van de primaire processen. De Investeringsagenda geeft het al lopende programma Rationalisatie een impuls. Het tilt het op naar een activiteit die als hoofddoelstelling heeft dat het ICT-voorzieningspakket aan het einde van de IA-periode volgens een voor andere assets 'gewoon' patroon van een lifecycle wordt aangeschaft/ontwikkeld, onderhouden, beheerd/afgestoten en vervangen. Het wordt daarmee een regulier, gecontroleerd proces. Het huidige achterstallige onderhoud is niet 'gewoon' en maakte het programma rationalisatie noodzakelijk. In de toekomst moet zich dat niet herhalen."*

## 2.2 Leeswijzer rapport

In dit hoofdstuk staat de aanleiding voor het onderzoek en enige uitleg over het programma Rationalisatie. In het volgende hoofdstuk staan doel, beoogde resultaten en aanpak van het onderzoek.

In hoofdstuk 4 volgen de resultaten van het onderzoek met betrekking tot de onderzoeksvragen en in hoofdstuk 5 staan de door ons gesignaleerde risico's met onze aanbevelingen en enkele aandachtspunten. Het rapport geeft de situatie per november 2015 weer.

## 3 Doel en aanpak opdracht

### 3.1 Doelstelling

Deze opdracht is uitgevoerd in opdracht van  Belastingdienst. Het onderzoek van de ADR richt zich op de match van de baseline met het (voorgenomen) programmabudget Rationalisatie voor de jaren 2015 tot en met 2017, waarbij wij ons gericht hebben op het jaar 2015 (stand van zaken per november 2015).

Opdrachtgever wenst hiermee een beter inzicht te krijgen in de onderbouwing van de haalbaarheid van de voorgenomen rationalisatie-activiteiten (de workload voor het programma, zoals opgenomen in de baseline) in het licht van de –naar verwachting- beschikbare financiering van in totaal € 105 mln.

Dit inzicht geven wij door onderzoek (in de periode juni/november 2015) naar de onderbouwing, gericht op de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

1. welke kwantificering (in dagen capaciteit, budget) is beschikbaar van de workload zoals die in de baseline is vastgelegd, door wie is deze kwantificering opgesteld en door wie is deze kwantificering vastgesteld?  
(Zie paragraaf 4.1)
2. op basis van welke uitgangspunten is de kwantificering (in dagen capaciteit, budget) opgesteld waar het gaat om ervaringscijfers vergelijkbare omgevingen, productiviteitscijfers (zoals uren per functiepunt), gehanteerde tarieven en cetera?  
(Zie paragraaf 4.2)
3. welke overige (kwalitatieve) aannames zijn gedaan bij het opstellen van de kwantificering van de workload, zoals de beschikbaarheid van bouwblokken en de beschikbaarheid van specialistische kennis?  
(Zie paragraaf 4.3)
4. In hoeverre vindt intern BD monitoring plaats van de voortgang van activiteiten (in tijd en budget, maar ook in juistheid van gedane aannames) en hoe wordt op basis hiervan bijgestuurd?  
(Zie paragraaf 4.4)

### 3.2 Aanpak

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

Voor dit onderzoek hebben wij onder andere gebruik gemaakt van:

- de ICT-ontwikkelkalender, de brief van de Staatssecretaris van mei 2014;
- documentatie betreffende het programma Rationalisatie zoals programmaplan, APW-matrices en rapportages van de controller van het programma;
- interviews met betrokkenen;
- de beschikbare documentatie van de portfolio items die ten laste van het budget Rationalisatie worden gebracht, met name waar het gaat om doel en aard van het portfolio item (in het licht van de Rationalisatiedoelstellingen) en de onderbouwing van de voor het bereiken van het beoogde doel benodigde capaciteit.



## 4 Resultaten onderzoek

### 4.1 Kwantificering workload in baseline op portfolio-item niveau herleidbaar, onderbouwing kent (extra) onzekerheid

De eerste onderzoeksvraag luidt: "Welke kwantificering (in dagen capaciteit, budget) is beschikbaar van de workload zoals die in de baseline is vastgelegd, door wie is deze kwantificering opgesteld en door wie is deze kwantificering vastgesteld?"

Hierbij hebben wij de volgende bevindingen.

- De keuze van de IM's welke applicaties te rationaliseren is meestal op basis van de scores van APW-matrices en waar die er niet zijn expertschattingen gemaakt. Hierbij heeft een lagere score op technische waarde hogere prioriteit gekregen. Applicaties op burning platformen hebben in de APW-matrices een heel lage waarde en die applicaties hebben daardoor grote kans voor rationalisatie in aanmerking te komen.
- De kwantificering is opgesteld en vastgesteld door de IM's, hetgeen meestal in afstemming met het bedrijfsonderdeel Centrum voor Applicatie-ontwikkeling en Onderhoud (CAO) is gegaan. Het uiteindelijke akkoord op wat vanuit het rationalisatiebudget gefinancierd gaat worden is genomen door de programmamanager Rationalisatie, waarbij hij aangeeft daarbij op rationalisatie aspecten te checken.
- De afdelingen Informatiemanagement (IM) hebben veelal dezelfde wijze van kwantificering gehanteerd als voor andere portfolio-items. Voor sommige items is er een gedetailleerde onderbouwing, voor andere items is het een initiële globale schatting. Voor reeds lopende trajecten is er meestal een meer gedetailleerde onderbouwing dan voor trajecten die in 2015 opgestart worden.
- Voor wat betreft het Centrum voor Infrastructuur en Exploitatie (CIE) is vaak wel helder dat items (deels) onder Rationalisatie vallen, maar er is voor 2015 weinig onderbouwing van bedragen ontvangen. Er is voor een groot deel gewerkt met arbitrair bepaalde verdeelsleutels op portfolio-itemniveau en is zonder nadere onderbouwing een gedeelte van het rationalisatiebudget als bijdrage in de nieuwe infrastructuur aangemerkt.
- Voor CAO loopt de kwantificering voor "eigen" werkzaamheden conform het reguliere proces. Voor de refactorfabriek is begin 2015 een ruwe inschatting gemaakt die niet op metrics / kengetallen gebaseerd kon zijn.

### 4.2 Uitgangspunten zijn bepaald op basis van bekende grondslagen en "best guess" waar nodig

De tweede onderzoeksvraag luidt: "Op basis van welke uitgangspunten is de kwantificering (in dagen capaciteit, budget) opgesteld waar het gaat om ervaringscijfers vergelijkbare omgevingen, productiviteitscijfers (zoals uren per functiepunt), gehanteerde tarieven etcetera?"

Hierbij hebben wij de volgende bevindingen.

- Bij Toeslagen gaat het grotendeels om pure rationalisatie van het oude Toeslagensysteem. Nieuwe functionaliteit is bewust niet toegestaan. De haalbaarheid van de trajecten is afgestemd met CAO. Verdere uitgangspunten zoals uren per functiepunt als bij andere portfolio-items;

- Bij Douane zijn dezelfde uitgangspunten gehanteerd als voor andere portfolio-items;
- Bij IM Belastingen (IMB) is deels gebruik gemaakt van functiepunten in de voorfase (FPAi). Bij rebuiltrajecten is er naast rationalisatie ook sprake van nieuwe functionaliteit;
- Bij Centrale Administratie (CA) betreft het voor een groot deel al bestaande rationalisatietrajecten (zoals Poort). Hier zijn door CA en CAO opgestelde kwantificeringen van aanwezig gebaseerd op ervaringscijfers per functiepunt;
- Bij CIE is het platformallocatiebeleid het leidende uitgangspunt;
- CAO hanteert voor de bestaande ontwikkelstraten uren per functiepunt conform het reguliere proces. Per ontwikkelstraat zijn er ervaringscijfers ten aanzien van het aantal benodigde uren per functiepunt. Per uur geldt een vast tarief.
- Voor de refactorfabriek waren geen ervaringscijfers beschikbaar; de kosten per functiepunt van het ingehuurde externe bedrijf voor .NET zijn als tarief gehanteerd.

#### 4.3 Overige uitgangspunten zijn divers en dragen bij aan onzekerheid in kwantificering workload

De derde onderzoeksvraag luidt: "Welke overige (kwalitatieve) aannames zijn gedaan bij het opstellen van de kwantificering van de workload, zoals de beschikbaarheid van bouwblokken en de beschikbaarheid van specialistische kennis?"

Hierbij hebben wij de volgende bevindingen, waarbij wij opmerken dat voor onderstaande aannames geldt dat zij niet altijd bij het opstellen van de kwantificering als zodanig zijn vastgelegd. Sommige aannames waren impliciet of hun belang bleek pas later. De juistheid van aannames en de gevolgen daarvan hebben wij niet expliciet onderzocht.

- Bij Toeslagen is uitgegaan van het opschalen van .NET kennis bij CAO. Ander uitgangspunt is dat eerst de werkvoorraden in de oude systemen door de business opgeruimd moeten worden. Verder is als uitgangspunt gehanteerd dat de burger er geen hinder van mag ondervinden. En deels is er een afhankelijkheid van bouwblokken.
- Bij Douane, CA en Toeslagen was er een afhankelijkheid van bouwblokken benoemd<sup>1</sup>.
- Bij IMB is de aanname dat er voldoende capaciteit bij CAO aanwezig is voor Java.
- Bij CA is soms aangenomen dat er geen afhankelijkheden met anderen zouden zijn, die er later wel bleken te zijn.
- Bij CIE is het tijdig voldoende kennis en ervaring in huis hebben/houden een issue (strategisch HR-vraagstuk).
- CAO heeft zogenaamde vliegwielen ontwikkeld, welke applicaties zijn handig om samen aan te pakken. Daarnaast heeft CAO aanvankelijk aangenomen dat er een refactorleverancier te contracteren zou zijn, die al in 2015 hoeveelheid zou kunnen draaien. Dit blijkt achteraf gezien een te optimistische aanname te zijn geweest.

<sup>1</sup> Bij de eafstemming van het concept van dit rapport geeft de programmamanager aan dat het bouwblokken issue inmiddels is geadresseerd, er richtlijnen aanwezig zijn waarop een andere insteek is afgesproken.

#### 4.4 Monitoring: regie vanuit programma aansluitend op reguliere IV voortbrengingslijn

De vierde onderzoeksvraag luidt: "In hoeverre vindt intern BD monitoring plaats van de voortgang van activiteiten (in tijd en budget, maar ook in juistheid van gedane aannames) en hoe wordt op basis hiervan bijgestuurd?"

Hierbij hebben wij de volgende bevindingen.

- **Regierol van het programma**  
Het programma draagt uit dat zij met betrekking tot de realisatie van de Rationalisatie-doelstellingen faciliteert en regisseert. De lijnorganisaties voeren de feitelijke rationalisatie-activiteiten uit en zijn daar ook verantwoordelijk voor. Eén van de faciliterende zaken is het financieren van rationalisatie. Het programma is medeverantwoordelijk voor het behalen van de doelen en mag daar ook op aangesproken worden.
- **Kwaliteit projectrapportages wordt als divers ervaren**  
Een inhoudelijke goede berichtgeving over voortgang/realisatie van rationalisatie-projecten in de reguliere IV-voortbrengingslijn is van groot belang. In de loop van 2015 is het centrale proces van monitoring op gang gekomen vanuit het programma Rationalisatie. In de centrale monitoring vanuit het programma baseert de programmaleiding zich primair op de projectrapportages zoals die binnen de bedrijfsonderdelen worden opgesteld. De kwaliteit van die rapportages wordt als divers ervaren.
- **Deelprogramma Rationalisatie bij CAO monitort voortgang**  
Binnen CAO is een apart (deel-)programma ingericht voor de rationalisatie-activiteiten. Vanuit dit (deel-)programma monitort CAO alle rationalisatie-activiteiten (spoor 1 en spoor 3), stuurt waar nodig bij en rapporteert hier maandelijks uitgebreid over.
- **Monitoring CIE:**
  - In oktober is het integraal plan gepresenteerd in het DB. Dat integraal plan beoogt de rationalisatie-activiteiten van CIE en CAO op elkaar af te stemmen. Dit plan is op bestuurlijk niveau afgestemd tussen CIE en CAO.
  - CIE wil met ingang van 2016 de maandrapportages verbeterd hebben opdat duidelijker is wat de stand van zaken is van de opbouw van doelplatformen en de afbouw van burning platformen.
- **Monitoring IM's:**
  - Monitoring en bijsturing vinden veelal op dezelfde wijze plaats als voor andere projecten.
  - De voortgang is onderwerp in de maandrapportages van de IM's.
  - Toeslagen heeft de BMI-dagen bijgesteld op basis van de ontwerpen, hierdoor is er een nauwkeuriger schatting ontstaan dan bij de eerste planning. Ook is er flink bijgestuurd waardoor activiteiten van 2015 naar 2016 zijn geschoven.
  - Vervanging DB-leden bij ziekte is niet altijd geregeld, risico is dat monitoring en bijsturing onvoldoende plaatsvinden.
- **Het programma Rationalisatie had als uitgangspunt dat alleen BMI-dagen (bouwdagen, veelal dagen CAO) gefinancierd werden. Het niet financieren van BMO-dagen (ontwerpdagen, veelal dagen van IM) heeft tot vertragingen geleid. Dit is reden geweest voor de programmamanager Rationalisatie om deels BMO-dagen te gaan financieren, namelijk de externe BMO-dagen.**

## 5 Risico's, aanbevelingen en aandachtspunten

### 5.1 Risico's en aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksresultaten zoals weergegeven in hoofdstuk 4 signaleren wij een risico op (extra) onzekerheid in de kwantificering van de workload doordat de huidige ervaringscijfers/ kengetallen ('metrics') niet of onvoldoende toepasbaar zijn op de nieuwe ontwikkelstraten. Ook de inherente onzekerheid in de planning van (m.n.) projectmatig te realiseren systemen, onder het rationalisatiebudget, heeft zijn doorwerking in de onzekerheid van de kwantificering van de workload en is daarmee een risico ten aanzien van de resultaten (tijdigheid en kosten) van Rationalisatie.

*Wij adviseren te stimuleren dat de betrokken bedrijfsonderdelen metrics opbouwen ten aanzien van het testen en bouwen met de nieuwe ontwikkelstraten/-methodieken.*

*Verder adviseren wij de ten laste van het rationalisatiebudget ingediende claims, door het indienende bedrijfsonderdeel te laten onderbouwen op basis van de meest actuele metrics en daarbij een beargumenteerde bandbreedte te laten aangeven ten aanzien van die onderbouwing.*

*Daarbij kan (het stimuleren van) het tussen, en binnen, bedrijfsonderdelen uitwisselen van best practices in deze een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van de kwantificering.*

CIE heeft toegezegd voor 2016 en verder te zorgen voor een betere onderbouwing van hoeveel rationalisatiebudget nodig is voor de rationalisatieplannen. Wij vinden dit een goede toezegging.

CAO heeft toegezegd de eerste producten van de refactorstraat vroegtijdig extra op kwaliteit te toetsen. Wij vinden dit een goede toezegging.

Verder zien wij het risico dat de Rationalisatiedoelstellingen niet optimaal gehaald worden doordat de afhankelijkheden van rationalisatie-items met andere (al dan niet rationalisatie) items niet goed inzichtelijk zijn.

*Wij adviseren u de onderlinge afhankelijkheden beter in kaart te (laten) brengen en naar gelang de uitkomsten daarop uw acties te bepalen.*

### 5.2 Overige aandachtspunten

Tijdens ons onderzoek hebben wij een aantal zaken aangetroffen die wij niet (verder) hebben onderzocht, maar die wij toch dermate van belang vinden dat ze ons inziens de aandacht vanuit het programma rationalisatie verdienen. Dit zijn de volgende.

- Scope programma in relatie tot Investeringsagenda  
Voor de legacy-problematiek gaat er een apart programma "Monitoring en sturing legacy-aanpak" komen binnen de Investeringsagenda. De relatie en afbakening met het programma Rationalisatie dient helder te zijn ter voorkoming van meervoudige sturing danwel het ontstaan van witte

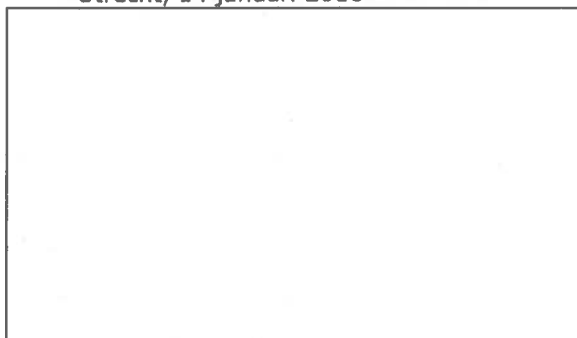
vlekken. Verder verdienen de hygiënefactoren (randvoorwaardelijke zaken als Life Cycle Management en architectuurcontrol) de nodige aandacht. In de interviews is onder meer het ontbreken van een centrale configuration management data base (CMDB) als issue benoemd.

- **Ketenbrede prioritering en sturing**  
Het meer ketenbreed prioriteren en sturen op wat te rationaliseren is een wens/noodzaak bij veel geïnterviewden. Hierdoor kan beter gezorgd worden dat bv. hele ontwikkelstraten of platformen uitgefaseerd kunnen worden.
- **Personele consequenties CIE (en CAO)**  
Na rationalisatie zijn er minder mensen maar met andere (zwaardere) competenties nodig bij CIE (en CAO). Dit komt onder meer het automatiseren van relatief eenvoudige werkzaamheden. Ook het uitfasen van ontwikkelstraten en infrastructuur onder (gedeeltelijke) overstap naar nieuwe ontwikkelstraten en infrastructuur leidt tot een verschuiving in benodigde kennis en kunde. Tijdens rationalisatie is echter zowel de oude als de nieuwe kennis en kunde nodig. Onder de restricties van het HRM beleid / -budget kan Rationalisatie en met name vertraging daarin tot gevolg hebben dat dat HRM beleid in een klem loopt: geen geld voor het aannemen of ontwikkelen van medewerkers richting nieuw doordat het budget nog volop moet worden ingezet op de oude kennis en kunde.
- **Testcapaciteit**  
De testcapaciteit zowel bij CAO als bij de IM's gaat wellicht een issue worden bij de refactorfabriek. Het eventueel, bijvoorbeeld door gebrek aan capaciteit, in productie zetten van grote hoeveelheden functionaliteit, zonder deze voldoende getest te hebben, brengt grote risico's op verstoringen met zich mee.  
CAO heeft aangegeven de eerste producten uit de refactorfabriek grondig te beoordelen op kwaliteit.



## 6 Ondertekening

Utrecht, 14 januari 2016



---

**Auditdienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag

