

Vergaderjaar 2007–2008

31 333

ICT-project huur- en zorgtoeslag

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

Deel I Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reactie	5	2.3.2	Juistheid	25
		2.3.3	Kosten	26
1 Over dit onderzoek	7	2.3.4	Kwaliteit van het ICT-systeem	27
1.1 Aanleiding	7			
1.2 Context	7	3	Politieke druk	28
1.3 Probleemstelling en opzet onderzoek	8			
		4	Werkwijze projectorganisatie	29
2 Conclusies en aanbevelingen	9	4.1	Dakpansgewijze werkwijze	29
2.1 Politieke druk	9	4.2	Versiebeheer	29
2.2 Werkwijze projectorganisatie	10	4.3	Omvang teams	30
2.3 Technische complexiteit	11	4.4	Samenloop met andere ICT-projecten	30
		4.5	Verloop projectleiders	31
3 Reactie staatssecretaris van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer	15	4.6	Aansturing van het project	31
3.1 Reactie staatssecretaris van Financiën	15	4.7	Betrokkenheid leiding	31
3.1.1 Kanttekening van de staatssecretaris	15	5	Technische complexiteit	32
3.1.2 Aanbevelingen	15	5.1	Vooronderzoeken	32
3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	16	5.2	Uitzonderingen en bijzonderheden	33
		5.3	Muteren	33
Overzicht van conclusies, aanbevelingen en reacties	17	5.4	Sturingsinformatie over het geautomatiseerd proces	35
Deel II Onderzoeksbevindingen	19	5.5	ICT-infrastructuur van de Belastingdienst	35
		5.6	Terugvalscenario's	37
1 Inleiding	21	5.7	Ontwerp van het systeem	37
		5.8	Testen	37
2 Achtergrondinformatie	22	Bijlage 1	Onderzoeksaanpak	39
2.1 Programma Toeslagen	22			
2.2 Proces huur- en zorgtoeslag	23			
2.3 Resultaten ICT-project huur- en zorgtoeslag	25		Literatuur	41
2.3.1 Tijdigheid	25			

**DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIE**

1 OVER DIT ONDERZOEK

Op 1 januari 2006 trad de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) in werking. In deze wet is geregeld dat de Belastingdienst verantwoordelijk is voor de uitvoering van de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag. De Belastingdienst heeft voor deze nieuwe taken ICT-systemen gebouwd. Van mei tot augustus 2007 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar het ICT-project huur- en zorgtoeslag.

Dit onderzoek heeft geleid tot een aantal conclusies en aanbevelingen, deze presenteren we in deel I van dit rapport. Daaraan voorafgaand lichten we kort de aanleiding, de context en de vraagstelling van het onderzoek toe. In deel II van dit rapport gaan wij dieper in op de onderzoeksbevindingen. We geven daar ook een uitgebreide beschrijving van het proces van de huur- en zorgtoeslag.

1.1 Aanleiding

De aanleiding voor het onderzoek is het relatief grote aantal klachten dat de Belastingdienst en de Nationale Ombudsman in 2006 heeft ontvangen over de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag: ongeveer 11 000. Ook de onrechtmatigheden die de Algemene Rekenkamer aantrof bij de Belastingdienst gaven aanleiding tot onderzoek. Over 2005 merkten wij 16% van de uitgaven voor de huurtoeslag en 5% voor de zorgtoeslag aan als onrechtmatig (Algemene Rekenkamer, 2006). In 2006 had de Belastingdienst de onrechtmatigheden teruggebracht tot 4,5% voor de huurtoeslag en 3,5% voor de zorgtoeslag (Algemene Rekenkamer, 2007a).

1.2 Context

We hebben ons specifiek op de huur- en zorgtoeslag gericht vanwege het maatschappelijke en financiële belang. In 2006 hebben ongeveer zes miljoen Nederlanders in totaal ongeveer € 4,6 miljard aan huur- en zorgtoeslag ontvangen. Ongeveer 0,2 miljoen mensen hebben in 2006 voor ongeveer € 0,9 miljard aan kinderopvangtoeslag ontvangen. Voor de kinderopvangtoeslag is een apart ICT-systeem ontwikkeld. Daar hebben wij geen onderzoek naar gedaan.

Kosten ICT-project

Het ICT-systeem voor de huur- en zorgtoeslag is ontworpen en gebouwd tussen eind 2003 en medio 2007. Eind 2003 heeft de Belastingdienst de totale kosten voor het ICT-project huur- en zorgtoeslag begroot op € 38 miljoen. Begin 2004 is er een nadere raming gemaakt, omdat er toen meer informatie beschikbaar was. Deze tweede raming week niet af van de oorspronkelijke begroting. Een extern adviesbureau vond de begroting in 2004 aan de hoge kant. De werkelijke kosten voor het project bedragen echter meer dan twee keer zo veel als begroot: € 78 miljoen tot en met 2006.

Kwaliteit van het ICT-systeem

Het grootste deel van het ICT-systeem voor de huur- en zorgtoeslag is eind 2005 opgeleverd. Op 8 juni 2007 (Belastingdienst, 2007a) heeft de Belastingdienst besloten om het systeem per 1 januari 2009 te vervangen. Het systeem is volgens de Belastingdienst onvoldoende stabiel en dat zou alleen tegen zeer hoge kosten verholpen kunnen worden. Het systeem blijkt door de instabiliteit niet goed om te kunnen gaan met grote

aantallen mutaties (verhuizing, geboorte, overlijden). Dat leidt tot onjuiste of te late voorschotten.

Tijdigheid en juistheid voorschotten

De Belastingdienst heeft het merendeel van de zes miljoen aanvragen voor huur- en zorgtoeslag in 2006 op tijd verwerkt tot een voorschot. Ongeveer 1% van de aanvragers (± 50 000 mensen) heeft de zorg- of huurtoeslag niet op tijd ontvangen, wat mede heeft geleid tot het grote aantal klachten.

Omdat de Belastingdienst de gegevens op het aanvraagformulier niet kon verwerken, hebben veel mensen een onjuist bedrag gekregen. Van de mensen die hun voorschot wel op tijd ontvingen, hebben ongeveer 170 000 mensen in eerste instantie een te hoog bedrag gekregen en hebben 290 000 mensen een te laag bedrag ontvangen. Zowel de te hoge als de te lage voorschotten hebben wij in het *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën (IXB)* (Algemene Rekenkamer, 2007a) aangemerkt als onrechtmatig.

1.3 Probleemstelling en opzet onderzoek

Het doel van het onderzoek is om een bijdrage te leveren aan een betere beheersing van ICT-projecten bij de Belastingdienst en bij de rijksoverheid. We hebben onderzocht wat de oorzaken zijn van wat goed en wat fout is gegaan binnen het ICT-project huur- en zorgtoeslag en welke lessen daaruit te trekken zijn. Om antwoord te krijgen op deze vragen hebben we documentatie over het ICT-project huur- en zorgtoeslag onderzocht en 27 personen geïnterviewd die bij het project betrokken waren. Om een zo volledig mogelijk beeld van de succes- en faalfactoren van het project te krijgen, hebben we bij de interviews gebruikgemaakt van de lijst met aandachtspunten van de Standish Group International Inc. (Standish Group, 1999). Deze lijst is tot stand gekomen op basis van periodiek vergelijkend onderzoek naar vele honderden ICT-projecten over de hele wereld (zie bijlage 1 van deel II).

De onderzoeksperiode liep van het eerste haalbaarheidsonderzoek dat door de Belastingdienst eind 2003 is uitgevoerd tot en met het uitbetalen van de eerste voorschotten in december 2005 en januari 2006.

Verzoekonderzoek «Lessen uit ICT-projecten bij de overheid»

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek heeft de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer verzocht een onderzoek in te stellen naar de omvang van de verspilling bij ICT-projecten door de rijksoverheid en de achterliggende oorzaken hiervan. Dit verzoekonderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel, *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*, is op 29 november 2007 gepubliceerd (Algemene Rekenkamer 2007b). Dat rapport beschrijft lessen van eerder door ons gepubliceerde onderzoeken. De lessen uit het ICT-project huur- en zorgtoeslag zijn niet in het verzoekonderzoek opgenomen, omdat dit onderzoek toen nog niet was afgerond. In het tweede deel van het verzoekonderzoek zullen wij een aantal ICT-projecten, waaronder het ICT-project huur- en zorgtoeslag, nader onderzoeken. Dit tweede deel wordt naar verwachting in juni 2008 gepubliceerd.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het overgrote deel van de zes miljoen mensen die in 2006 huur- en/of zorgtoeslag hebben aangevraagd, heeft op tijd een eerste voorschot gekregen. Dat is echter gepaard gegaan met grote maatschappelijke kosten: ongeveer 11 000 klachten en een ICT-systeem dat twee keer zo duur is als begroot. Daarnaast was het ICT-systeem volgens de Belastingdienst dermate instabiel dat zij binnen anderhalf jaar na oplevering heeft besloten het te vervangen.

In deel I van ons verzoekonderzoek naar ICT-projecten bij de overheid concluderen wij dat ICT-projecten vaak te complex worden, door de combinatie van politieke, organisatorische en technische factoren (Algemene Rekenkamer 2007b). Ook het ICT-project huur- en zorgtoeslag bleek in de praktijk complexer dan voorzien. De ambities voor het toeslagenproject waren hoog en niet in evenwicht met de beschikbare tijd, mensen en middelen. De Belastingdienst heeft de opdracht geaccepteerd om in twee jaar tijd een ICT-systeem te ontwerpen en te bouwen dat in enkele weken tijd zes miljoen aanvragen moest kunnen verwerken. De Belastingdienst had te weinig mensen beschikbaar die dergelijke complexe projecten konden uitvoeren, omdat de Belastingdienst al was begonnen met twee andere grote ICT-systemen. Daarnaast was de tijd beperkt. Door politieke druk op de tijdige uitvoering kon de Belastingdienst zich geen uitstel veroorloven. De tijdsdruk heeft geleid tot een inefficiënte werkwijze.

Hieronder gaan we dieper in op de oorzaken van wat fout is gegaan. We bespreken achtereenvolgens de politieke druk, de werkwijze van de projectorganisatie en de technische complexiteit. In de bijlage achter in deel I staat een overzicht van onze conclusies en aanbevelingen en de reactie van de staatssecretaris van Financiën.

2.1 Politieke druk

De Belastingdienst is eind 2003 begonnen met het ontwerpen en bouwen van het ICT-systeem voor de huur- en zorgtoeslag. Volledige politieke besluitvorming had toen nog niet plaatsgevonden. Als de Belastingdienst had gewacht op de behandeling in de Tweede Kamer van de kaderwet voor de huur- en zorgtoeslag in september 2004, was de kans op tijdige oplevering erg klein geweest.

De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer in het voorjaar van 2004 laten weten dat de Belastingdienst per 1 januari de huur- en zorgtoeslag zou kunnen uitvoeren. Op dat moment was er nog niet voldoende detailinformatie beschikbaar om goed te kunnen vaststellen of het ICT-project haalbaar was in de tijd en binnen de begroting. Daarna is er voor de zorgtoeslag geen tussentijds evaluatiemoment geweest om de haalbaarheid te beoordelen. De politieke druk om per 1 januari 2006 de eerste voorschotten voor de zorgtoeslag uit te betalen was zo groot, dat uitstel niet goed mogelijk was. Op die datum ging namelijk het nieuwe zorgstelsel in. De stelselwijziging van de ziektekostenverzekeringen was een van de speerpunten van het vorige kabinet. Bij de huurtoeslag is wel tussentijds naar de haalbaarheid gekeken. Op 19 april 2005 hebben de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de staatssecretaris van Financiën besloten dat het verantwoord was om de uitvoering van de huursubsidie over te dragen aan de Belastingdienst.

Aanbevelingen

Wij bevelen de staatssecretaris van Financiën aan bij toekomstige ICT-projecten uiterlijk voordat hij een go/no-go-beslissing neemt een integraal detailontwerp op te stellen en dat detailontwerp door te laten rekenen voor de planning en begroting. Verder bevelen we de staatssecretaris aan meer gefaseerd te werk te gaan en per fase voldoende tijd in te ruimen om de haalbaarheid van het project te kunnen beoordelen. We doen daarbij de aanbeveling om eventuele aanpassingen aan de planning en de begroting te laten beoordelen door een onafhankelijke instantie en hierover bij de go/no-go-beslissing te rapporteren aan de Tweede Kamer.

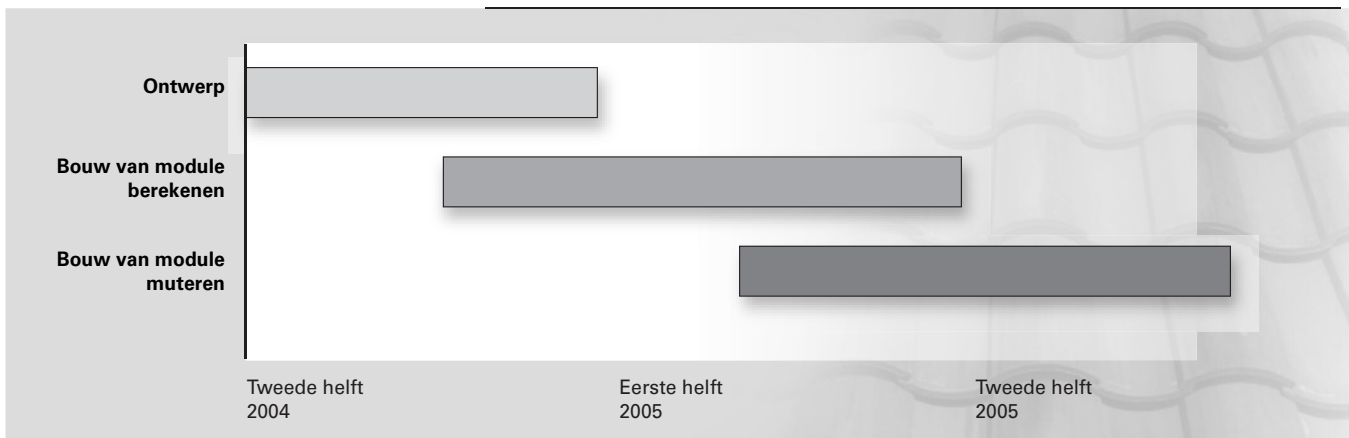
2.2 Werkwijze projectorganisatie

De complexiteit van de projectorganisatie en daarmee het risico op een inefficiënte werkwijze nam toe onder invloed van de relatief korte doorlooptijd van het ICT-project. Door de politieke druk was de doorlooptijd kort. De grootste organisatorische knelpunten waren de zogenoemde «dakpansgewijze» werkwijze, de bemensing van het project, de sturing en het versiebeheer. Dat de Belastingdienst nog zo veel voor elkaar heeft gekregen in de beperkte tijd, is mede te danken aan de betrokkenheid van de leiding.

Dakpansgewijs werken

Vanwege de tijdsdruk moest de Belastingdienst «dakpansgewijs» werken. Dat betekent: beginnen met de volgende fase (bijvoorbeeld bouwen) terwijl de voorafgaande fase (bijvoorbeeld ontwerpen) nog niet is afgerond, zie figuur 1. Deze manier van werken vergrootte het risico op fouten. Fouten die ontdekt werden in de ontwerpfase leidden ook tot aanpassingen in de bouwphase. De dakpansgewijze werkwijze zorgde ook voor problemen in het versiebeheer (zie volgende pagina). In de onderstaande figuur vindt eerst het ontwerp plaats, daarna wordt het eerste deel van de programmatuur gebouwd (bijvoorbeeld berekening van de toeslag) en vervolgens het deel dat gegevens kan verwerken (bijvoorbeeld een verhuizing).

Figuur 1 Dakpansgewijze werkwijze van het ICT-project huur- en zorgtoeslag



Bemensing

De Belastingdienst heeft met grote teams gewerkt en met relatief veel inhuurkrachten, waardoor de teams intern en onderling veel moesten afstemmen. De vuistregel die de Standish Group hanteert, is dat teams

niet groter zouden moeten zijn dan zes personen. De Belastingdienst heeft gewerkt met teams van ongeveer twintig personen. Dat de Belastingdienst veel personeel moest inhuren kwam door de samenloop van het toeslagenproject met twee andere grote ICT-projecten binnen de Belastingdienst. De drie projecten moesten concurreren om de schaarse capaciteit aan voldoende gekwalificeerde ontwerpers en programmeurs.

Sturing

Bij de Belastingdienst is het gebruikelijk bij ICT-projecten te werken met een opdrachtgever en een opdrachtnemer. De ontwerporganisatie van de Belastingdienst is dan de opdrachtgever en de organisatie die bouwt is opdrachtnemer. Voor het ICT-project huur- en zorgtoeslag werd de programmamanager, die operationeel eindverantwoordelijk is voor het gehele programma, benoemd door de opdrachtgever. Dat zorgde niet voor optimale samenwerking tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Sinds medio 2006 wordt de programmamanager benoemd door de hoogste leiding van de Belastingdienst. De programmamanager staat zo meer boven de partijen en legt direct verantwoording af aan de hoogste leiding van de Belastingdienst.

Versiebeheer

Door de dakpansgewijze planning en de grootte van de teams werd er door veel mensen tegelijkertijd aan verschillende onderdelen van het ICT-systeem gewerkt. Dit heeft ertoe geleid dat sommige correcties niet in alle versies zijn doorgevoerd. De Belastingdienst had wel afspraken gemaakt over versiebeheer, maar maakte geen gebruik van een specifiek computerprogramma dat wijzigingen autoriseert en vastlegt.

Aanbevelingen

We bevelen de staatssecretaris van Financiën aan om bij toekomstige ICT-projecten de omvang van teams beter af te stemmen op de complexiteit van het project. Ook bevelen wij de staatssecretaris aan de hoeveelheid ICT-projecten en de samenloop daartussen beter af te stemmen op de beschikbare capaciteit van de Belastingdienst. Een derde aanbeveling over de projectorganisatie betreft de sturing: we bevelen de staatssecretaris aan ook bij andere grote ICT-projecten de programmamanager direct onder de hoogste leiding van de Belastingdienst te positioneren. Ten slotte bevelen we de staatssecretaris aan een computerprogramma te gebruiken dat het versiebeheer borgt.

2.3 Technische complexiteit

De Belastingdienst heeft vooronderzoeken uitgevoerd om de haalbaarheid van het toeslagenproject te kunnen beoordelen. De technische complexiteit van het project is daarin ook meegewogen. Op basis van het aantal functiepunten (een meeteenheid voor de omvang en complexiteit van een systeem) heeft de Belastingdienst medio 2004 de planning en de begroting door een onafhankelijke externe bureau laten beoordelen. Volgens het externe bureau was het project haalbaar in de tijd en binnen de begroting. Wij hebben tijdens ons onderzoek aanwijzingen gekregen dat het aantal functiepunten aanzienlijk hoger is uitgevallen dan de oorspronkelijke telling. De overschrijding van de begroting van het ICT-project voor de huur- en zorgtoeslag wijst er volgens ons op dat de technische complexiteit van het systeem groter was dan voorzien. Wij concluderen dat met een vooronderzoek, dat noodzakelijkerwijs plaatsvindt op basis van aannames, geen nauwkeurige bepaling van doorlooptijd en begroting kan worden gemaakt bij een dergelijk

ingewikkeld ICT-project als huur- en zorgtoeslag. Dit kan pas op het moment dat meer gedetailleerde informatie beschikbaar is.

Hieronder gaan we in op de factoren die het toeslagenproject technisch zo complex maakten: de uitzonderingen en mutaties, de ICT-infrastructuur van de Belastingdienst, de terugvalscenario's en de wijze van programmeren en testen.

Uitzonderingen en mutaties

Een van de redenen dat het ICT-systeem voor de toeslagen zo complex is geworden, is het aantal uitzonderingen. Vooral de huurtoeslag kent een aantal uitzonderingen en bijzonderheden, die relatief veel tijd kosten om te programmeren.

Verder kenmerken de toeslagen zich door het relatief grote aantal mutaties (verhuizing, geboorte, huurverhoging). Deze mutaties moeten vaak met terugwerkende kracht worden doorgevoerd, omdat zij direct van invloed zijn op de hoogte van de maandelijkse toeslag. Dit is achteraf ingewikkelder gebleken dan gedacht. Het huidige ICT-systeem voor de toeslagen is niet in staat om de grote aantallen mutaties goed te verwerken. Vooral de samenloop van verschillende mutaties, die vaak ook nog met terugwerkende kracht moeten worden verwerkt, zijn niet goed te verwerken door het ICT-systeem.

Als de verwerking van mutaties tot onrechtmatigheden heeft geleid in 2007 komen wij daarop terug in mei 2008 in ons volgende rapport bij het jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën.

ICT-infrastructuur

Omdat de Belastingdienst al tientallen jaren geleden begonnen is met automatiseren, heeft de dienst nu een ICT-infrastructuur die zeer complex is. Zo complex dat het lastig is om nieuwe systemen in te passen. De Belastingdienst is al begonnen om de complexiteit van zijn ICT-systemen en de koppelingen daartussen te vereenvoudigen.

Terugvalscenario's

Bij het ontwerpen van het ICT-systeem voor de huur- en zorgtoeslag heeft de Belastingdienst verschillende noodscenario's uitgewerkt voor het geval het systeem niet goed zou functioneren. Deze «terugvalscenario's» hebben de complexiteit van het systeem vergroot, ondanks dat de Belastingdienst ze zo eenvoudig mogelijk heeft ontworpen. Overigens is het door één van die terugvalscenario's gelukt om circa 940 000 voorschotten tijdig te betalen.

Programmeren

Bij een ingewikkeld proces als toeslagen is het voortdurend van belang om een goede afweging te maken over wat geprogrammeerd moet worden en wat handmatig verwerkt kan worden. Ofschoon de Belastingdienst een zo eenvoudig mogelijk ontwerp heeft nagestreefd, is hier verbetering mogelijk. Zo zijn alle computerregels bij elkaar in één groot ICT-systeem ondergebracht, waardoor het lastig was wijzigingen aan te brengen.

De Belastingdienst wil het nieuwe systeem voor de toeslagen meer modulair programmeren. De verschillende soorten bewerkingen worden dan geclusterd bij elkaar ondergebracht in een apart ICT-systeem. De Belastingdienst heeft een groot aantal controles geprogrammeerd om fouten in de aanvragen te kunnen signaleren. Uiteindelijk zijn deze geprogrammeerde materiële controles niet gebruikt bij de verwerking van

de eerste aanvragen, omdat anders de tijdige bevoorschotting in gevaar zou komen.

Testen

De Belastingdienst heeft alle programmatuur getest voordat deze in gebruik is genomen. Dat testproces is door derden beoordeeld. Daarbij zijn geen onvolkomenheden aan het licht gekomen. Wij hebben echter geconstateerd dat in die beoordeling niet is meegenomen of er voldoende programmatuur gereed was op het moment dat de voorschotten verstrekt moesten worden.

De Belastingdienst heeft besloten om bij het nieuwe toeslagensysteem veel eerder in het proces te testen aan de hand van reële casussen.

Aanbevelingen

Wij bevelen de staatssecretaris van Financiën aan om door te gaan met de complexiteitsreductie van zijn ICT-systemen en om ook bij andere ICT-projecten modulair te ontwerpen en vroeg te testen. Wij doen daarbij de aanbeveling niet alleen het testproces door externen te laten beoordelen, maar ook of er voldoende programmatuur is opgeleverd: kan het ICT-systeem met de opgeleverde programmatuur doen waarvoor het is ontworpen?

3 REACTIE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De staatssecretaris van Financiën heeft op 10 januari 2008 gereageerd op het rapport. Hierna volgt een samenvattende weergave van die reactie. De integrale reactie van de staatssecretaris is te vinden op onze website, www.rekenkamer.nl.

3.1 Reactie staatssecretaris van Financiën

De staatssecretaris spreekt zijn complimenten uit voor de kwaliteit van het rapport. Het rapport geeft volgens hem, behoudens de hieronder gemaakte kanttekening, een evenwichtig beeld van de wijze waarop het onderdeel ICT binnen de totale operatie rondom de invoering van de huur- en de zorgtoeslag is verlopen. De staatssecretaris ervaart het rapport als een steun in de rug bij het verbeteren van de ICT bij de Belastingdienst.

3.1.1 Kanttekening van de staatssecretaris

De staatssecretaris onderschrijft dat er druk was om in december 2005 de eerste huur- en zorgtoeslagen uit te keren. Hij benadrukt echter dat gedurende het verloop van het ICT-project voortdurend de verantwoorde invoering van zowel de huur- als de zorgtoeslag is afgewogen. Er was weliswaar voor de zorgtoeslag geen formeel go/no-go-moment gepland, maar in de praktijk waren zowel de ambtelijke als de politieke leiding bij de Belastingdienst en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport overtuigd van de noodzaak om de invoering van de zorgtoeslag goed te laten verlopen. De staatssecretaris geeft in zijn reactie aan dat voor zowel de huur- als de zorgtoeslag geldt dat op basis van de beschikbare informatie de invoering op verantwoorde wijze mogelijk was. Een formeel go/no-go-moment, na het beschikbaar komen van het integrale detailontwerp, zou volgens hem voor de huur- en de zorgtoeslag tot een positief advies hebben geleid. De problemen hebben zich namelijk vooral gemanifesteerd in het traject van realisatie.

3.1.2 Aanbevelingen

Bij het ontwikkelen van nieuwe systemen volgt de Belastingdienst inmiddels de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer op om het ontwikkelingsproces te vereenvoudigen en te faseren. Kern van de aanpak voor het nieuwe toeslagensysteem is dat het iteratief wordt ontworpen. Dit wil zeggen dat gestart wordt met de bouw van een raamwerk dat getest wordt bij de eindgebruikers. Vervolgens worden nieuwe modules software toegevoegd die, in onderlinge samenhang, ook weer getest worden. Op deze wijze worden eindgebruikers in een vroeg stadium betrokken en is de verwachting dat fouten in het ontwerpproces eerder worden ontdekt en gecorrigeerd.

De aanbevelingen over het verbeteren van de werkwijze en de besturing van projecten neemt de staatssecretaris over. Op dit moment zijn de programmamanagers Toeslagen, Loonheffing en Complexiteitsreductie direct onder de hoogste leiding van de Belastingdienst gepositioneerd. De staatssecretaris onderschrijft de aanbevelingen gericht op het reduceren en beter beheersbaar maken van de technische complexiteit van systemen.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de staatssecretaris onze aanbevelingen zal opvolgen en zal gebruiken voor de verdere verbetering van ICT-systemen van de Belastingdienst. Wij zullen zijn plannen en activiteiten op dat gebied met belangstelling volgen.

Wij zijn van mening dat er door de politieke ambitie weinig ruimte was om het project uit te stellen. Niettemin zou een formeel go/no-go-moment de staatssecretaris beter in staat hebben gesteld om de consequenties van het project in kaart te brengen. Op basis van het integrale detailontwerp is het immers mogelijk om een nauwkeuriger inschatting te maken van benodigde mensen, middelen en tijd.

Overzicht van conclusies, aanbevelingen en reacties

Plaats in deel I	Conclusies	Aanbevelingen	Reactie staatssecretaris van Financiën
§ 2.1	<p>Politieke druk heeft tijdsdruk veroorzaakt. Tijdsdruk heeft ertoe geleid dat er op een inefficiënte manier gewerkt werd. Door de tijdsdruk is niet op basis van de werkelijke complexiteit de planning en begroting aangepast.</p>	<p>1) Voldoende tijd plannen tussen projectfasen</p> <p>2) Zo vroeg mogelijk opstellen van het detailontwerp en de planning en begroting daarop aanpassen</p> <p>3) Per fase beoordelen of de planning aanpassing behoeft, dit laten beoordelen door externen en Tweede Kamer hierover informeren, voor go/no-go-beslissing</p>	<p>Staatssecretaris zegt toe om tot een meer robuuste aanpak van de ontwikkeling van ICT-voorzieningen te komen. Het programma Complexiteitsreductie moet eraan bijdragen dat grote projecten, zoals Toeslagen, beter beheersbaar worden.</p>
§ 2.2	<p>De relatief grote omvang van teams leidde tot inefficiënt werken.</p> <p>Omdat er drie grote ICT-projecten tegelijk werden uitgevoerd, was er een strijd om mensen.</p> <p>De samenwerking tussen de ontwerpen bouworganisatie van de Belastingdienst was niet optimaal.</p> <p>Het dakpansgewijze werken vergroot het risico van ondoelmatigheden.</p>	<p>4) Omvang teams in overeenstemming brengen met complexiteit projecten</p> <p>5) Hoeveelheid projecten afstemmen op het aantal beschikbare mensen</p> <p>6) Programmamanager direct onder leiding van de Belastingdienst positioneren</p> <p>7) Versiebeheer verbeteren</p>	<p>Staatssecretaris neemt de aanbevelingen over. Op dit moment zijn de programmamanagers Toeslagen, Loonheffing en Complexiteitsreductie direct onder de hoogste leiding van de Belastingdienst gepositioneerd.</p>
§ 2.3	<p>De verbanden binnen en tussen de vele ICT-systemen van de Belastingdienst maakt en het inpassen van een nieuw systeem complex.</p> <p>De vele programmaregels in één module maakt en het lastig te veranderen en onderhouden.</p> <p>Er bestond een risico dat er onvoldoende programmatuur gereed was vlak voor de verwerking van de aanvragen.</p>	<p>8) Verder gaan met complexiteitsreductie van de programmatuur van de Belastingdienst</p> <p>9) Modulair ontwerpen en bouwen</p> <p>10) Vervroegen van het testproces en beoordelen of voldoende programmatuur is opgeleverd voor het doel</p>	<p>Staatssecretaris zegt toe de aanbevelingen op te volgen. Het ontwikkelproces zal hij verder vereenvoudigen en iteratief maken. In dit iteratieve proces is het testen ingebouwd.</p>

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

Op 1 januari 2006 trad de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) in werking. In deze wet is geregeld dat de Belastingdienst verantwoordelijk is voor de uitvoering van de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag.¹ De Belastingdienst heeft voor deze nieuwe taken ICT-systemen gebouwd. Van mei tot augustus 2007 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar het ICT-project huur- en zorgtoeslag. Aanleiding voor het onderzoek waren de klachten die de Belastingdienst in 2006 heeft ontvangen over de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag en de onrechtmatigheden die de Algemene Rekenkamer aantrof bij de Belastingdienst (2007b).

Dit onderzoek heeft geleid tot een aantal conclusies en aanbevelingen, deze presenteren we in deel I van dit rapport (deel I, hoofdstuk 2). In dat deel van het rapport staat ook een korte inleiding op het onderzoek (deel I, hoofdstuk 1).

In deel II van het rapport staat meer achtergrondinformatie bij het ICT-project huur- en zorgtoeslag (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 tot en met 5 gaan wij in op onze onderzoeksbevindingen. Hoofdstuk 3 gaat over de politieke druk op het ICT-project huur- en zorgtoeslag. In hoofdstuk 4 behandelen wij de werkwijze binnen de projectorganisatie en in hoofdstuk 5 gaan we in op de technische complexiteit van het ICT-systeem. Uitleg over de onderzoeks aanpak staat in bijlage 1 van deel II.

¹ De inkomensafhankelijke regelingen zijn geregeld in afzonderlijke wetten. Met betrekking tot de regelingen die de Belastingdienst uitvoert zijn relevant: Wet op de huurtoeslag (Wht), op 1 januari 2006 in werking getreden (voorheen Huursubsidiewet); Wet op de zorgtoeslag (Wzt), op 1 januari 2006 in werking getreden; Wet basisvoorziening kinderopvang (Wbk), op 1 januari 2005 in werking getreden.

2 ACHTERGRONDINFORMATIE

In dit hoofdstuk staat achtergrondinformatie bij het project huur- en zorgtoeslag. Achtereenvolgens gaan we in op het programma Toeslagen (§ 3.1), het grotendeels geautomatiseerde proces van de huur- en zorgtoeslag (§ 3.2) en de resultaten die het ICT-project huur- en zorgtoeslag tot nu toe heeft opgeleverd (§ 3.3).

2.1 Programma Toeslagen

Om de toeslagen tijdig uit te kunnen keren heeft de Belastingdienst niet alleen een ICT-systeem ontwikkeld. Andere activiteiten die onder het programma Toeslagen vielen waren:

- voorlichting geven;
- medewerkers opleiden;
- callcenters inrichten.

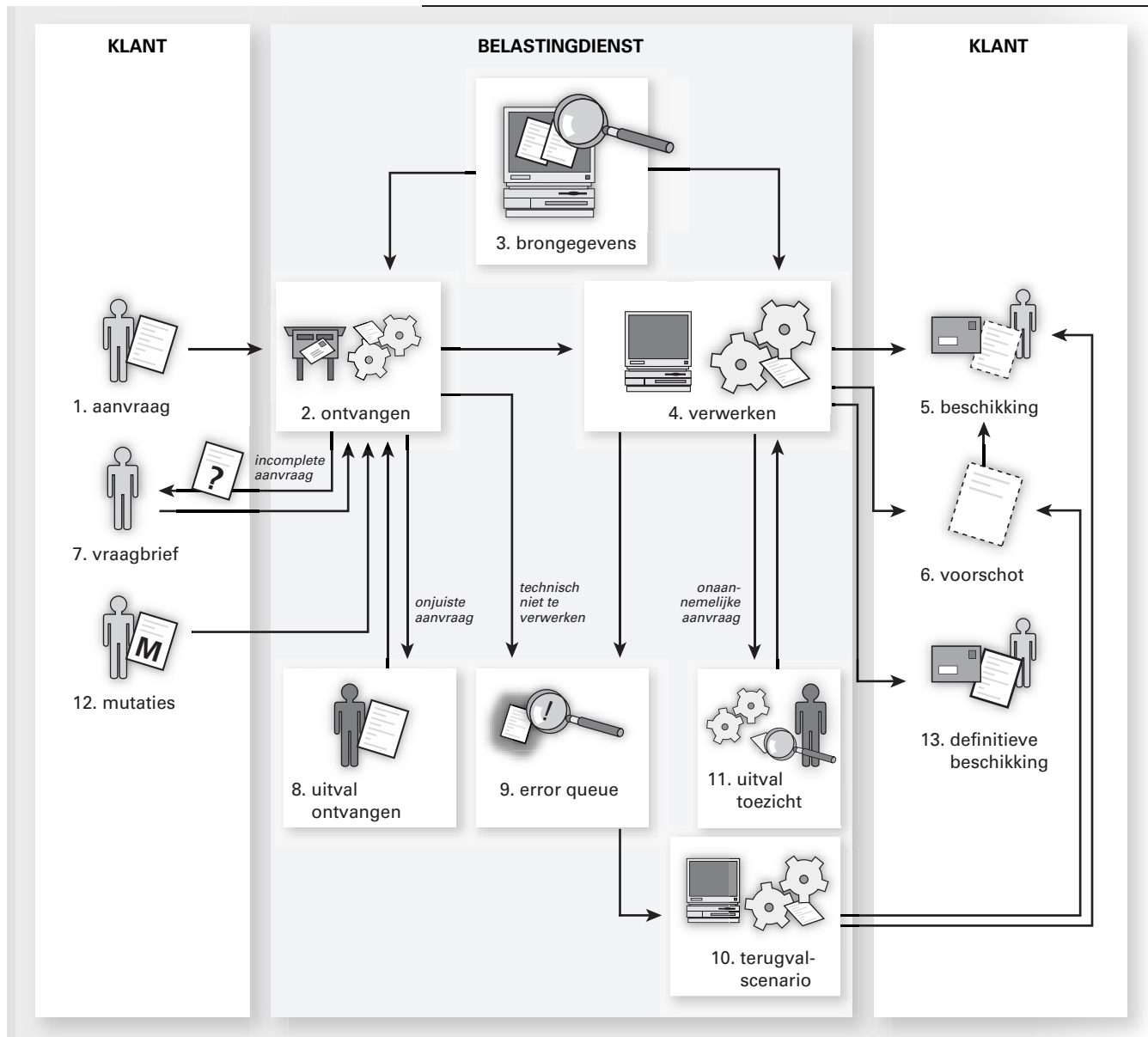
De Belastingdienst heeft in 2005 in diverse media voorlichting gegeven over de komst van de Toeslagen en uitgelegd hoe mensen een beroep op de inkomensafhankelijke regelingen konden doen. Uit onderzoek van TNS NIPO blijkt dat die massamediale campagne nagenoeg elke Nederlander heeft bereikt. De Belastingdienst heeft ook een internetsite geopend, waarop burgers informatie over de toeslagen konden vinden. De Belastingdienst heeft een apart organisatieonderdeel opgericht: de Dienst Toeslagen. Voor dat onderdeel heeft de Belastingdienst een geheel nieuw kantoor ingericht en enkele honderden medewerkers van het Ministerie van VROM opgeleid in het kader van de overdracht van de huursubsidie naar de Belastingdienst.

In 2005 is het aantal telefonische contacten met de Belastingdienst door de komst van de toeslagen met ruim drie miljoen (van 8,2 miljoen in 2004 naar 11,4 miljoen in 2005) toegenomen ten opzichte van 2004. Hiervoor heeft de Belastingdienst afzonderlijke callcenters ingericht en mensen opgeleid.

2.2 Proces huur- en zorgtoeslag

Onderstaande figuur geeft het proces weer van een aanvraag voor een zorg- of huurtoeslag tot en met de definitieve beschikking.

Figuur 1 Proces van aanvraag huur- of zorgtoeslag tot en met definitieve beschikking



Ontvangst en verwerking van foutloze aanvragen

De binnengekomen aanvraag (nr. 1 aanvraag) wordt door het systeem ingelezen (nr. 2 ontvangen). Het systeem vergelijkt de informatie die de klant verstrekt met de gegevens die de Belastingdienst zelf heeft (nr. 3 brongegevens). Is dit in orde, dan wordt de aanvraag verwerkt (nr. 4 verwerken). Op basis van de gegevens in de aanvraag wordt het toeslagbedrag berekend. De klant krijgt vervolgens een beschikking (nr. 5) waarin het toegekende bedrag staat en daarna wordt maandelijks een voorschot betaald (nr. 6).

Incomplete of onjuiste aanvragen

Als de aanvraag incompleet is, omdat bijvoorbeeld het sofinummer ontbreekt, verstuurt het systeem automatisch een vraagbrief naar de aanvrager (nr. 7). Tot de klant de aanvullende informatie stuurt, heeft de aanvraag een wachtstatus. De teruggestuurde vraagbrief met de aanvullende informatie wordt ingelezen (nr. 2) en vervolgens verwerkt (nr. 4).

Als de aanvraag niet juist of volledig is, gaat hij naar een medewerker van de Belastingdienst (nr. 8 uitval ontvangen). Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer de aanvrager in plaats van het cijfer 0 «nihil» geschreven heeft. De scanner, die de gegevens van de aanvraag «leest», kan dit niet verwerken. De medewerker van de Belastingdienst past de gegevens van de aanvraag handmatig aan. Na herstel gaat de aanvraag door naar verwerken (nr. 4).

Als het systeem de aanvraag om technische redenen niet kan verwerken, komt hij terecht in een wachtlijst van foute aanvragen (nr. 9 error queue). Dit gebeurt als mensen per ongeluk twee aanvragen indienen. Het systeem kan dat niet verwerken. De aanvragen uit de error queue worden via het terugvalsscenario verwerkt (nr. 10). Het terugvalsscenario is een apart geautomatiseerd systeem dat de Belastingdienst gebruikt als het reguliere systeem de aanvragen niet kan verwerken.

Aanvragen die onaannemelijke gegevens bevatten

Als de aanvraag onaannemelijke gegevens bevat, bijvoorbeeld als het huurbedrag op de aanvraag veel lager is als het jaar daarvoor, dan kan de aanvraag gelijk geblokkeerd worden. Het systeem kan de aanvraag ook verwerken en het voorschot betalen, maar de aanvraag krijgt dan wel een signaal mee, zodat deze later gecontroleerd kan worden.

Wordt de aanvraag geblokkeerd, dan gaat de aanvraag naar een behandelaar van de Dienst Toeslagen (nr. 11 uitval toezicht). De behandelaar kan de aanvrager verzoeken om aanvullende informatie te sturen. Het antwoord gaat rechtstreeks naar de Dienst Toeslagen. Aan de hand van de aanvullende informatie bepaalt de behandelaar of de aanvrager recht heeft op toeslag en tot welk bedrag. Deze gegevens worden verwerkt in het systeem, dat vervolgens een beschikking opstelt en een voorschot betaalt.

Mutaties

De klant moet alle wijzigingen die van invloed zijn op de hoogte van de te ontvangen (voorlopige) toeslag doorgeven aan de Belastingdienst (nr. 12 mutaties). Ook kan de Belastingdienst signalen van derden ontvangen, bijvoorbeeld een verzekeraar die doorgeeft dat een klant niet langer verzekerd is. Dit leidt tot een verzoek om informatie aan de aanvrager. De mutaties worden geautomatiseerd verwerkt en leiden tot een nieuwe voorlopige beschikking, al dan niet met terugwerkende kracht. Mocht in het verleden een te hoog toeslagbedrag zijn betaald, dan kan de Belastingdienst dat verrekenen met het nieuwe toeslagbedrag of terugvorderen. Mocht er een te laag voorschot zijn betaald, dan wordt het tekort over de reeds verstreken maanden in één keer uitbetaald en het voorschot voor de resterende maanden verhoogd.

Definitief toekennen

Na afloop van het kalenderjaar berekent de Belastingdienst aan de hand van gegevens op de aangifte van de aanvrager en/of aan de hand van gegevens van derden (bijvoorbeeld inkomensgegevens) de hoogte van de definitieve toeslag. De klant ontvangt een definitieve beschikking (nr. 13) en eventueel te veel betaalde voorschotten worden verrekend of

teruggevorderd. Als de Belastingdienst een te laag voorschot heeft uitgekeerd, ontvangt de klant een nabetaling.

2.3 Resultaten ICT-project huur- en zorgtoeslag

De Belastingdienst heeft het merendeel van de ongeveer zes miljoen aanvragen voor huur- en zorgtoeslag op tijd verwerkt tot een voorschot. Ruim 50 000 mensen hebben de toeslag niet op tijd ontvangen. Dit is gepaard gegaan met circa 11 000 klachten in 2006, een aanzienlijke overschrijding van de begroting en een ICT-systeem dat dermate instabiel is dat de Belastingdienst anderhalf jaar na oplevering heeft besloten het te vervangen.

2.3.1 Tijdigheid

Bij aanvragen voor de huur- en zorgtoeslag die voor 1 oktober 2005 binnen waren, zou de Belastingdienst het eerste voorschot begin december 2005 uitkeren. In ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek hebben wij voorschotten als te laat aangemerkt als deze meer dan één maand te laat waren uitbetaald. Voor de huur- en zorgtoeslag zijn tot en met eind december 2005 ongeveer zes miljoen aanvraagformulieren ontvangen. Van deze aanvragers hebben ongeveer 5,5 miljoen mensen in december een eerste voorschot ontvangen. 200 000 aanvragen zijn in de eerste week van januari 2006 betaald en 52 000 aanvragen eind januari 2006. Deze 52 000 aanvragen hebben wij als te laat aangemerkt.

2.3.2 Juistheid

Door gebreken in de aanvraag en/of in het ICT-systeem konden 940 000 aanvragen niet op de reguliere manier worden verwerkt. Deze aanvragen zijn verwerkt via het «terugvalscenario», een ICT-systeem dat de Belastingdienst had laten inrichten voor het geval dat het reguliere systeem niet zou werken. Bij veel van de 940 000 aanvragen die via het terugvalscenario zijn uitgekeerd, zijn vaste bedragen uitgekeerd onafhankelijk van de gegevens op het aanvraagformulier. Ook wanneer de Belastingdienst de gegevens op de aanvraag niet kon verwerken zijn vaste (norm)bedragen uitgekeerd.

Van de 940 000 voorschotten zijn tot juni 2006, 795 000 voorschotten omgezet in een voorschot op basis van de gegevens op de aanvraag. Op basis van de omgezette voorschotten is bepaald welke voorschotten te hoog, juist of te laag zijn geweest. Zie onderstaande tabel.

Tabel 1. Gevolg omzetting van geschat voorschot naar definitief voorschot

	Omgezet in definitief voorschot	Gelijk bedrag	%	Te laag bedrag	%	Te hoog bedrag	%
Zorgtoeslag	540 000	310 000	57	80 000	15	150 000	28
Huurtoeslag	255 000	25 000	10	90 000	35	140 000	55
Totaal	795 000	335 000	42	170 000	21	290 000	37

Bron: Brief van de staatssecretaris over voortgangsrapportage project Toeslagen over de periode maart tot en met eind mei 2006, TK 2005–2006, 30 300 IXB, nr. 43, 27 juni 2006.

Van de voorschotten zorgtoeslag waren er 150 000 (28%) te hoog vastgesteld. Aanvragers moesten in dat geval terugbetalen, of het te veel ontvangen bedrag werd verrekend. Bij de huurtoeslag gold dit voor 140 000 voorschotten (55%).

De reguliere voorschotten 2006 zouden naar verwachting in de tweede helft van 2007 worden omgezet naar een definitief voorschot. Door problemen met de uitwisseling van loongegevens tussen het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV) en de Belastingdienst, loopt de definitieve toekenning van de toeslagen vertraging op. Ook bij de definitieve toekenning zullen naar verwachting veel mensen een deel van hun voorschotten moeten terugbetalen, vooral diegenen die hun inkomen te laag hebben geschat.

Zowel de te hoge als de te lage voorschotten uit tabel 1 hebben wij in het *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën (IXB)* aangemerkt als onrechtmatig: «Om tijdige uitbetaling van de voorschotten voor de huur- en zorgtoeslag te realiseren is in circa 925 000 gevallen de uitbetaling niet gebaseerd op gegevens van de aanvrager» (Algemene Rekenkamer, 2006). Voor de huurtoeslag heeft dit geleid tot € 20 miljoen (circa 16% van het totaal bevoorschotte bedrag in 2005) onrechtmatige betalingen en voor de zorgtoeslag tot € 15 miljoen onrechtmatige betalingen (circa 5% van het totaal bevoorschotte bedrag in 2005) in december.

In het *Rapport bij het jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën (IXB)* hebben wij gemeld dat de fouten in verhouding tot voorgaand jaar bij de huurtoeslag waren teruggebracht tot € 92 miljoen (ongeveer 4,5% van het totaal aan bevoorschotte bedrag in 2006) en € 81 miljoen bij de zorgtoeslag (ongeveer 3,5% van het totaal aan bevoorschotte bedrag in 2006). De bedragen zijn in 2006 relatief veel hoger omdat in 2005 alleen voorschotten zijn verleend in december en in 2006 voor een geheel jaar.

2.3.3 Kosten

Eind 2003 zijn de kosten voor het ICT-project huur- en zorgtoeslag begroot. Er was op dat moment nog veel onzeker. Zo was de berekening gebaseerd op een aantal uitkeringsgerechtigden dat schommelde tussen de drie en zes miljoen. Ook over de complexiteit van de totale programmatuur bestond nog onzekerheid, onder meer omdat de Belastingdienst geen ervaring had met dergelijke processen. De kosten voor het ontwerp en de bouw van de automatisering van de huur- en zorgtoeslag werden begroot op € 38 miljoen. Omdat gedetailleerde informatie over het ontwerp van producten, diensten en processen nog ontbrak, kon de Belastingdienst niet meer dan een grove schatting geven. Hierdoor werd een bandbreedte aangehouden van min 15% en plus 35% bij het bedrag van € 38 miljoen. De werkelijke kosten voor de automatisering van het huur- en zorgtoeslagproject bedroegen tot en met 2006 € 78 miljoen. Dit betreft alle personele en materiële uitgaven die gemaakt zijn voor het ontwerpen en bouwen van het ICT-systeem voor de huur- en zorgtoeslag. De totale begrote kosten voor het gehele toeslagenprogramma, dus inclusief voorlichting, extra personeel, opleidingen en callcenters bedragen € 77 miljoen. De gerealiseerde kosten voor het gehele toeslagenprogramma bedragen € 153 miljoen tot en met 2006. De begroting die begin 2003 is gemaakt was globaal. Begin 2004 is op basis van meer gedetailleerdere informatie een nadere raming gemaakt. Deze gaf geen afwijkend beeld ten opzichte van de eerdere raming. De eerste raming is beoordeeld door een extern advieskantoor. Daaruit kwam

niet naar voren dat de begrote kosten te laag waren ingeschat. Dat oordeel was gebaseerd op gegevens uit het globaal ontwerp. Volgens de Belastingdienst was tijdsdruk de hoofdreden voor de overschrijding van de begroting: de einddatum moest onder alle omstandigheden gehaald worden.

2.3.4 Kwaliteit van het ICT-systeem

Binnen een jaar na oplevering van het ICT-systeem heeft de Belastingdienst besloten om het per 1 januari 2009 te vervangen door een nieuw systeem. De reden hiervoor was dat al vrij snel na het opleveren van de eerste functionaliteiten bleek dat het systeem niet stabiel functioneerde. Een belangrijk probleem was dat het systeem niet goed in staat was om de grote hoeveelheid mutaties, zoals een verhuizing, met terugwerkende kracht te verwerken, vooral als mutaties tegelijk voorkomen. Daarnaast bleek het in veel gevallen nodig om gebruik te maken van het terugvalsscenario om tijdig te kunnen betalen. Het terugvalsscenario werd gebruikt voor aanvragen die niet door het reguliere systeem verwerkt konden worden. Het was beperkt van opzet en voorzag niet in het vastleggen van alle informatie die nodig is om een volledig klantbeeld te verkrijgen. De combinatie van het reguliere systeem en het terugvalsscenario leverde veel problemen en extra kosten op. De Belastingdienst concludeerde dan ook dat het ICT-systeem toeslagen voor de lange termijn slechts tegen hoge kosten stabiel te krijgen was, zowel in functioneel als in technologisch opzicht. En dan nog zou het systeem niet geschikt zijn om de uitvoering van nieuwe toeslagregelingen, zoals de kindertoeslag per 1 januari 2009, te ondersteunen. Het systeem zou ook niet eenvoudig kunnen worden samengevoegd met het huidige systeem voor de kinderopvangtoeslag.

3 POLITIEKE DRUK

Het kabinet Balkenende-II heeft in het kader van het nieuwe zorgstelsel besloten om een zorgtoeslag in te voeren en de uitvoering daarvan bij de Belastingdienst onder te brengen (Informateurs, 2003). In het voorjaar van 2004 heeft de minister van Financiën aan de Tweede Kamer gemeld dat de Belastingdienst per 1 januari 2006 de huur- en zorgtoeslag zou gaan uitvoeren (Ministerie van Financiën, 2004).

In september 2004 is de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR) behandeld in de Tweede Kamer. Dat is de kaderwet voor de huur- en zorgtoeslag. Op dat moment had de Belastingdienst een aantal belangrijke stappen gezet in het ontwerpproces van het ICT-systeem voor de huur- en zorgtoeslag. Het globale ontwerp en de definitiestudie waren toen klaar. Daarin zijn een aantal uitgangspunten voor het toeslagen-systeem bepaald. Het feit dat de behandeling in de Tweede Kamer in september 2004 heeft plaatsgevonden, heeft geen invloed gehad op de haalbaarheid van het project. De Tweede Kamer heeft namelijk geen belangrijke wijzigingen doorgevoerd.

Voor de huurtoeslag is er een moment geweest, waarop de staatssecretaris van Financiën en de minister van VROM zich hebben beraden over de vraag of de overgang van de huursubsidie naar de Belastingdienst op 1 januari 2006 door kon gaan. Op 19 april 2005 concludeerde de minister van VROM dat er voldoende waarborgen waren om definitief te besluiten tot de overdracht van de uitvoering van de huursubsidie naar de Belastingdienst.

Voor de zorgtoeslag heeft nooit een dergelijk herbezinningsmoment plaatsgevonden, vooral door tijdgebrek. De zorgtoeslag moest op tijd worden uitbetaald om de stelselwijziging van de zorg mogelijk te maken.

4 WERKWIJZE PROJECTORGANISATIE

In deel I van dit rapport concluderen wij dat door de politieke deadline de tijdsdruk op het ICT-project huur- en zorgtoeslag erg groot was. Dit heeft geleid tot een inefficiënte werkwijze binnen de projectorganisatie. In dit hoofdstuk gaan wij in op de belangrijkste knelpunten van de projectorganisatie: de omvang van de teams, het dakpansgewijs werken, het versiebeheer, de samenloop van ICT-projecten, het verloop van de projectleiders en de aansturing van het project.

4.1 Dakpansgewijze werkwijze

Om het project Toeslagen op tijd klaar te krijgen, heeft de Belastingdienst dakpansgewijs moeten werken. Dat betekent: beginnen met het ontwikkelen van een volgende fase, terwijl de voorgaande nog niet helemaal is afgerond.

Figuur 2 Dakpansgewijze werkwijze van het ICT-project huur- en zorgtoeslag



In bovenstaande figuur is een vereenvoudigd voorbeeld weergegeven van de dakpansgewijze werkwijze. Terwijl het detailontwerp nog niet helemaal gereed was, was de Belastingdienst noodgedwongen al begonnen met de bouw van het eerste deel van de programmatuur (bijvoorbeeld voor het berekenen van de toeslag). Hierdoor bestond het risico dat bepaalde aanpassingen in het detailontwerp niet op een efficiënte wijze werden verwerkt bij de bouw.

Ook begon de Belastingdienst al aan een volgend deel van de programmatuur te bouwen op een moment dat nog niet alle onderdelen van het eerste deel getest en aangepast waren. In een interne evaluatie stelt de Belastingdienst dat mede door deze inefficiënte manier van werken de kosten voor het systeem hoger zijn uitgekomen dan gepland.

4.2 Versiebeheer

Een computerprogramma is meestal te complex om in één keer te ontwerpen en te bouwen. Hierdoor is het nodig om verschillende versies te ontwerpen van (delen) van een ICT-systeem.

De Belastingdienst werkte met veel verschillende en grote teams. Dit bemoeilijkte de onderlinge communicatie. Daarnaast werd vanwege de dakpansgewijze werkwijze aan veel onderdelen tegelijk gewerkt. Bepaalde correcties zijn daardoor niet in de verschillende versies doorgevoerd.

Door gebreken in het versiebeheer konden bijvoorbeeld naar aanleiding van het testen, ontdekte fouten in module 0 wel worden doorgevoerd in module 2, maar niet in module 1. Een computerprogramma dat het versiebeheer borgt, zou het risico op deze fouten hebben verlaagd.

4.3 Omvang teams

De Standish Group hanteert als uitgangspunt dat teams niet groter moeten zijn dan zes personen. Grotere teams vragen om meer afstemming, waardoor tijd verloren gaat en er meer risico's ontstaan op fouten. Bij de ontwikkeling van programmatuur werkt de Belastingdienst doorgaans met grote teams, omdat de programmatuur van de Belastingdienst relatief ingewikkeld is. De Belastingdienst werkt normaal met teams van twintig personen. De teams die hebben gewerkt aan project toeslagen waren zelfs groter dan gebruikelijk. Het totaal aantal mensen dat betrokken was bij de bouw en het ontwerp in september 2006 bedroeg 263. In juni 2007 waren het 226 mensen. De Belastingdienst heeft begin 2006 de omvang van de totale groep dus enigszins beperkt. Voor het project toeslagen is gebruikgemaakt van een aanzienlijke hoeveelheid inhuur. Bij sommige onderdelen tot 50%. Externen brengen enerzijds specifieke kennis en kunde mee die nuttig is voor het project. Anderzijds kost het tijd om ze in te werken.

4.4 Samenloop met andere ICT-projecten

Tegelijk met het project huur- en zorgtoeslag werkte de Belastingdienst aan twee andere grote ICT-projecten: het Aanslag Belasting Systeem (ABS) en de Samenwerking UWV en Belastingdienst (SUB). Wij hebben geconstateerd dat de drie ICT-projecten in 2005 en 2006 op hetzelfde moment veel van de capaciteit van de Belastingdienst vroegen. In tabel 2 staan de begrote en gerealiseerde ontwikkeldagen van de projecten SUB, ABS en Toeslagen.

Tabel 2 Begrote en gerealiseerde dagen voor de drie grote ICT-projecten van de Belastingdienst

Begroet (in dagen)	2004	2005	2006	2007*	totaal
SUB	29 968	24 842	35 000	12 000	101 810
Huur- en zorgtoeslag	9 278	29 650	32 500	15 800	87 228
ABS	28 598	31 090	29 500	15 550	104 738
totaal	67 844	85 582	97 000	43 350	

Realisatie (in dagen)	2004	2005	2006	2007	totaal
SUB	16 948	49 050	39 646	11 373	117 017
Huur- en zorgtoeslag	6 755	35 461	51 483	20 953	114 652
ABS	28 747	29 741	32 420	16 528	107 436
Totaal	52 450	114 252	123 549	48 854	

* Kolom 2007 heeft betrekking op januari t/m juni 2007.

Door de samenloop van projecten moest het project huur- en zorgtoeslag concurreren met SUB en ABS om schaarse middelen. Alle drie de projecten zijn omvangrijk en complex en vragen daarom om bovengemiddeld gekwalificeerde mensen. Omdat de Belastingdienst reeds was begonnen met het ontwerp en de bouw van ABS en SUB, hadden deze

projecten al beslag gelegd op een groot deel van de ontwerpers en programmeurs van de Belastingdienst. De capaciteit van de Belastingdienst was niet toereikend om het ICT-project huur- en zorgtoeslag ook helemaal zelf uit te voeren. Er is daarom gebruikgemaakt van een aanzienlijke inhuur en van programmeerfaciliteiten van een softwarehuis.

4.5 Verloop projectleiders

De Belastingdienst is bij het project huur- en zorgtoeslag geconfronteerd met verloop onder de projectleiders die verantwoordelijk waren voor de bouw van het toeslagensysteem. In een periode van twee jaar heeft het project vier verschillende projectleiders gekend. Het verloop van de projectleiders had onder andere te maken met de complexiteit van het project. De complexiteit van het project vroeg om specifieke kennis en kunde, die niet ruim voorhanden is binnen en buiten de Belastingdienst. Het verloop van projectleiders heeft tijd gekost en is waarschijnlijk ook van invloed geweest op de efficiency.

4.6 Aansturing van het project

De Belastingdienst werkt bij ICT-projecten meestal met een opdrachtgever en een opdrachtnemer. De ontwerporganisatie van de Belastingdienst is dan de opdrachtgever en de organisatie die bouwt is opdrachtnemer. In de oude situatie werd de programmamanager, die operationeel eindverantwoordelijk was voor het gehele programma, benoemd door het onderdeel van de Belastingdienst dat verantwoordelijk is voor het ontwerp van het systeem, de opdrachtgever. Dit model zorgde niet voor optimale samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De opdrachtnemer vond de opdrachten onduidelijk en de opdrachtnemer werd verweten te veel vast te houden aan bestaande methoden. De samenwerking is verbeterd, omdat de programmamanager vanaf medio 2006 wordt benoemd door de hoogste leiding van de Belastingdienst. Hierdoor staat de programmamanager meer boven de partijen en legt deze direct verantwoording af aan de hoogste leiding van de Belastingdienst.

4.7 Betrokkenheid leiding

Volgens de Standish Group is management dat niet betrokken is de belangrijkste reden waarom ICT-projecten falen. Bij de Belastingdienst was de leiding duidelijk wel betrokken bij het ICT-project huur- en zorgtoeslag, zowel formeel als informeel. De geïnterviewden noemden de nauwe betrokkenheid van de ambtelijke leiding van de Belastingdienst bij operationele zaken vaak als succesfactor. Tevens is de ambtelijke leiding betrokken geweest bij belangrijke besluiten over het in gebruik nemen van programmatuur en het terugvalscenario. Vooral in de laatste maanden van het project manifesteerde zich ook de meer informele betrokkenheid van de leiding van de Belastingdienst bij het project. Zo deed de top mee als de teams op zogenoemde «actiedagen» ook tijdens het weekend werkten.

5 TECHNISCHE COMPLEXITEIT

In deel I van dit rapport concluderen wij dat de Belastingdienst de technische complexiteit van het ICT-project huur- en zorgtoeslag heeft onderschat. Dit hoofdstuk gaat over de factoren die het project zo complex maakten. Eerst gaan wij in op de vooronderzoeken die de Belastingdienst heeft uitgevoerd om de haalbaarheid van het project te kunnen inschatten.

5.1 Vooronderzoeken

De Belastingdienst heeft begin 2004 verscheidene vooronderzoeken uitgevoerd. Op basis van één van de vooronderzoeken concludeerde de Belastingdienst in september 2004 dat de huur- en zorgtoeslag met ingang van 2006 door de Belastingdienst kon worden uitgevoerd.

Risico's

In de vooronderzoeken zijn diverse risico's benoemd. De meeste daarvan maakten deel uit van ons onderzoek. Zo is er aandacht geweest voor:

- de afhankelijkheid van de andere grote ICT-projecten voor het slagen van het toeslagenproject (zie § 4.4);
- de specifieke eisen die de huursubsidie stelt (zie § 5.2);
- het inpassen van het toeslagensysteem in de bestaande programmatuur van de Belastingdienst (zie § 5.5);
- de financiële kwetsbaarheid van de personen die een toeslag zullen aanvragen en hun gebrek aan ervaring met de Belastingdienst.

In de loop van het project zijn nog andere risico's aan het licht gekomen, zoals:

- de ingewikkeldheid van het muteren (zie § 5.3);
- het inpassen van de terugvalscenario's (zie § 5.6);
- het ontwerpen en beheren van een zo omvangrijk systeem (zie § 5.7).

De Belastingdienst heeft begin 2004 ook onderzocht of er een standaard computerprogramma op de markt beschikbaar was waarmee de huur- en zorgtoeslag uitgevoerd zou kunnen worden. Dat onderzoek wees uit dat er wel pakketten waren, maar dat deze dusdanige aanpassing behoeften dat 1 januari 2006 niet haalbaar zou zijn. Uit het onderzoek bleek ook dat uitbesteden van het ontwikkelen van het ICT-systeem geen kostenvoordeel zou opleveren.

Wij merken op dat uitbesteding risicovol is op het moment dat er nog geen gedetailleerde specificaties (detailontwerpen) beschikbaar zijn en er wel een harde deadline is.

Functiepunten voor complexiteit en omvang

Een functiepunt is een meeteenheid voor de omvang en complexiteit van een ICT-systeem. De technologische omgeving wordt daarbij niet meegerekend. Het ontwikkelen en opleveren van een computerprogramma van één functiepunt kost tussen de acht en twaalf uren.

Op basis van de toen bekende gegevens heeft de Belastingdienst in 2004 het aantal functiepunten van het ICT-systeem voor de huur- en zorgtoeslag laten bepalen door een extern bureau. Het aantal functiepunten werd vastgesteld op ongeveer 4000. Op basis van die berekening is de haalbaarheid en de financiële begroting beoordeeld door een ander extern adviesbureau. Dat bureau was van mening dat de begroting aan de ruime kant was voor 4000 functiepunten.

Wij hebben tijdens het onderzoek diverse signalen ontvangen dat het aantal functiepunten drastisch hoger is uitgevallen dan de oorspronkelijke telling. De Belastingdienst heeft echter geen tweede telling uitgevoerd.

5.2 Uitzonderingen en bijzonderheden

Een van de oorzaken voor de technische complexiteit van het ICT-systeem huur- en zorgtoeslag is het aantal uitzonderingen en bijzonderheden, vooral bij de huurtoeslag. Zo wordt de huurtoeslag in de regel alleen uitgekeerd aan personen van 18 jaar of ouder. Personen jonger dan 18 jaar met een kind vormen een uitzondering op die regel. Hetzelfde geldt voor jongeren die wees zijn. Volgens een schatting van de Belastingdienst betreffen de uitzonderingen ongeveer 5% van de aanvragers. Deze uitzonderingen zijn inherent aan de bestaande wetgeving voor de huur- en zorgtoeslag. Het aantal uitzonderingen is relatief klein, maar het absolute aantal uitzonderingen is zo groot dat de Belastingdienst genoodzaakt is om relatief ingewikkelde voorzieningen te treffen in het ICT-systeem.

Ook het grote aantal controles dat is geprogrammeerd heeft tot een complex systeem geleid. Het systeem controleert bijvoorbeeld of het sofinummer op de aanvraag overeenkomt met de gegevens in de bestanden van de Belastingdienst. Overigens heeft de Belastingdienst vlak voor de ontvangst van de zes miljoen aanvragen nagenoeg alle materiële controles zodanig ingesteld dat het systeem de aanvragen niet blokkeerde maar verwerkte tot voorschotten. Het systeem gaf de aanvraag dan een signaal mee voor latere controle.

Het aanpassen van het ontwerpen en bouwen van de controles heeft veel tijd gekost, maar omdat de controles voor de ontvangst van de aanvragen zijn uitgezet heeft het geen gevolgen gehad voor het al dan niet tijdig verstrekken van de voorschotten.

Veel van de technische complexiteit is in de uitwerking van het project tot stand gekomen. De Belastingdienst heeft ervoor gekozen om een gecombineerd formulier op te stellen voor de aanvraag van de huur- en zorgtoeslag. Dat formulier was zo veel mogelijk voringevuld. De Belastingdienst had in de vooronderzoeken rekening gehouden met voringevulde aanvraagformulieren, maar tijdens de uitvoering bleek dat toch voor problemen te zorgen. Als er een fout of onduidelijkheid in de aanvraag was van één van de toeslagen, kon het systeem beide aanvragen niet goed verwerken. Deze technische complexiteit heeft ertoe bijgedragen dat voorschotten te laat zijn verstrekt.

5.3 Muteren

De Belastingdienst heeft de complexiteit van het muteren van gegevens onderschat. De programmatuur die het muteren mogelijk maakt is daardoor te laat opgeleverd en sluit niet goed aan op de manier waarop gegevens worden opgeslagen.

Het proces van uitkeren van de toeslagen is wezenlijk anders dan het proces van belastingen heffen. Voor het verwerken van mutaties zijn er twee belangrijke verschillen:

- Bij belastingen is de situatie aan het einde van een jaar vaak maatgevend. Aan het einde van het jaar wordt de te betalen inkomensbelasting bepaald op basis van het inkomen over de gehele periode, inclusief eventuele tussentijdse wijzigingen. Voor toeslagen zorgt elke mutatie voor een aparte subsidieperiode waarvoor een afzonderlijke toeslag moet worden berekend. Per subsidieperiode kan de hoogte van de toeslag verschillen.
- Voor toeslagen zijn meer mutaties relevant dan voor belastingen. Een verhuizing leidt niet tot een andere belastingverplichting maar kan wel leiden tot een andere huurtoeslag. Ook een tussentijdse inkomenswijziging is veelal geen aanleiding voor een andere tussentijdse aanslag inkomstenbelasting (loonheffing wordt door de werkgever automatisch ingehouden) maar kan wel leiden tot een tussentijdse wijziging van het voorschotbedrag van de toeslagen.

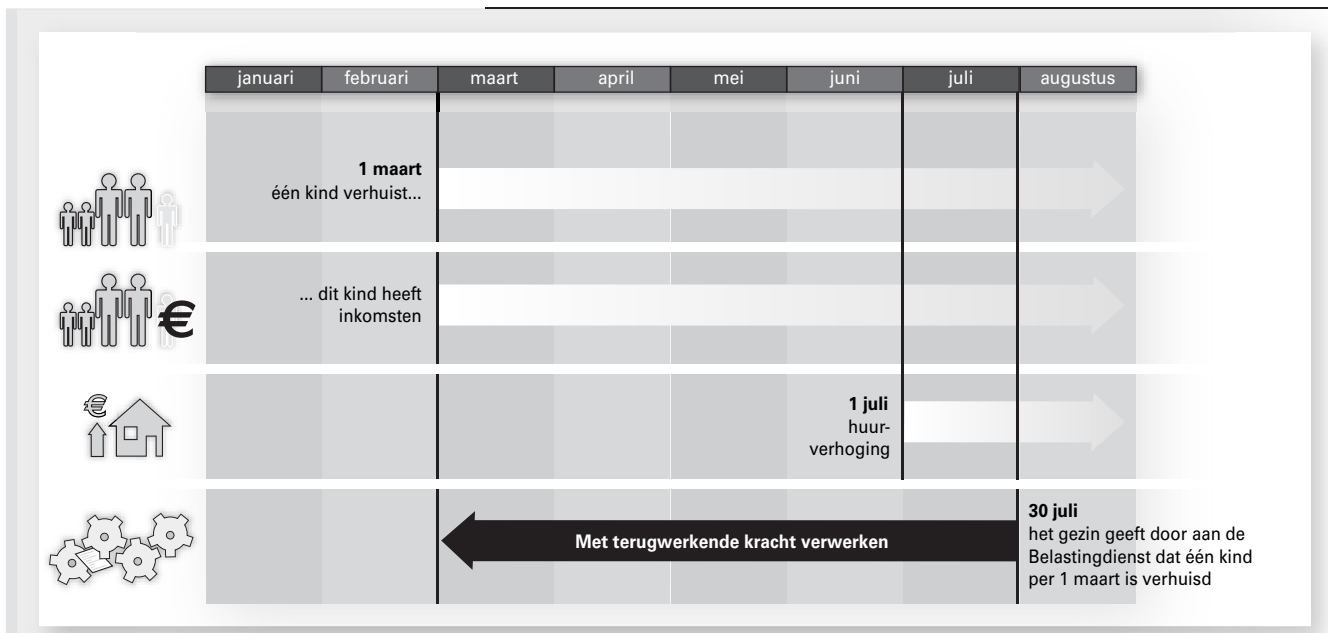
Variabelen die de hoogte van de toeslag bepalen zijn:

- de gezinssamenstelling:
 - aantal kinderen
 - aantal volwassenen
- de huurprijs:
 - kale huurprijs
 - huurprijs van een eventuele berging
- het gezinsinkomen:
 - inkomen man
 - inkomen vrouw
 - inkomen kinderen

Wat de mutaties zo complex maakt is dat ze met terugwerkende kracht doorgevoerd moeten worden en dat ze vaak overlappen met andere mutaties. Die combinatie levert problemen op in het systeem.

Een voorbeeld: een gezin krijgt op 15 juli een nieuwe beschikking voor de huursubsidie naar aanleiding van de algemene huurverhoging op 1 juli. Hierna geeft het gezin op 30 juli met terugwerkende kracht door dat één van de kinderen op 1 maart verhuisd is. Het kind had tevens inkomsten. Voor de herberekening van de huurtoeslag moet het systeem nu voor de maanden maart tot en met juni herrekenen met het gegeven van de verhuizing, maar zonder de huurverhoging, en rekening houden met het aangepaste gezinsinkomen (zie figuur 3). Dit laatste is lastig omdat het systeem de oude huurprijs en het inkomen overschrijft. Vanaf 1 juli wordt de huurtoeslag opnieuw berekend, op basis van de hogere huurprijs en het lagere gezinsinkomen.

Figuur 3 Voorbeeld verwerken mutaties



5.4 Sturingsinformatie over het geautomatiseerd proces

Om het proces te kunnen sturen is het noodzakelijk zicht te hebben op de stand van zaken binnen het proces, bijvoorbeeld op het aantal nog te verwerken aanvragen. Door deze sturingsinformatie kan de beheersing van de volledigheid, tijdigheid en juistheid van het primaire proces worden versterkt.

Bij het project huur- en zorgtoeslag ontbrak het de Belastingdienst aan betrouwbare sturingsinformatie in alle stappen van het proces. Hierdoor was het niet mogelijk om op een eenvoudige manier informatie over de stand van zaken te genereren. Zo kwam de Belastingdienst er slechts via een omweg achter dat een groot aantal aanvragen in het systeem was vastgelopen. Door het handmatig volgen van een aantal ontvangen aanvragen is vastgesteld dat circa 200 000 aanvragen zijn blijven hangen in het systeem.

Momenteel is de Belastingdienst bezig om een brede, generieke voorziening voor sturingsinformatie te ontwikkelen. Deze zal betrekking hebben op het gehele primaire proces van de Belastingdienst. Onder-tussen heeft de Belastingdienst sinds 1 januari 2006 binnen het project huur- en zorgtoeslag ook gewerkt aan het verbeteren van de sturingsinformatie.

5.5 ICT-infrastructuur van de Belastingdienst

De complexe infrastructuur van de Belastingdienst is ook een oorzaak van de technische complexiteit van het systeem. In totaal heeft de Belastingdienst enkele honderden computerprogramma's, waarvan sommige al meer dan twintig jaar oud zijn. Uit onderzoek van de Standish Group blijkt dat een groot deel van de programmatuur vaak bestaat uit infrastructuur (Standish spreekt in 1999 van 70%). Veel ICT-projecten falen omdat ze niet op zichzelf staan, maar onderdeel uitmaken van bestaande ICT-infrastructuur.

Het ICT-systeem huur- en zorgtoeslag moest worden ingepast in alle bestaande computersystemen van de Belastingdienst. Het systeem heeft daar namelijk gegevens uit nodig voor de berekening van een toeslag. De Belastingdienst moest verbindingen tot stand brengen tussen het toeslagensysteem en alle bestaande aparte computersystemen. Zo heeft de Belastingdienst aparte ICT-systemen waarin klantgegevens staan (bijvoorbeeld adres, partner, kinderen) en een apart systeem met gegevens die gebruikt kunnen worden bij de controle van een aanvraag (bijvoorbeeld inkomen, banksaldi, zorgverzekerings- en huurgegevens). De Belastingdienst heeft door de jaren heen veel ervaring opgedaan met het inpassen van nieuwe systemen in bestaande ICT-infrastructuur. Ook in de vooronderzoeken heeft de Belastingdienst veel aandacht geschonken aan dit onderwerp.

Niet alleen het grote aantal verbindingen, maar ook de verschillen tussen de systemen hebben de technische complexiteit van het systeem voor de huur- en zorgtoeslag doen toenemen. Het toeslagensysteem is zodanig ingericht dat het individuele aanvragen gelijk verwerkt. Veel van de bestaande systemen van de Belastingdienst zijn echter zodanig opgezet dat eerst een groep van mutaties wordt verzameld om deze vervolgens 's nachts in een keer te verwerken (batchgewijs). Overigens was deze complicerende factor volgens ons te voorzien.

De Belastingdienst onderkent de problemen die worden veroorzaakt door de ingewikkelde ICT-infrastructuur en is in 2007 gestart met de reductie van de complexiteit ervan. Het ICT-systeem voor de huur- en zorgtoeslag is het eerste onderdeel dat wordt onderworpen aan deze complexiteitsreductie. Dat systeem is volgens de Belastingdienst namelijk «het minst stabiel» (Belastingdienst 2007). In de eerste fase van deze complexiteitsreductie werkt de Belastingdienst in 2007 aan een aantal deelprojecten. Zo wordt de opslag van gegevens vereenvoudigd.

Veel programma's van de Belastingdienst maken nu zelf berekeningen en slaan de uitkomsten daarvan zelf op. Voor de inkomstenbelasting bijvoorbeeld, berekent een apart systeem het verzamelinkomen op basis van een aangifte van de belastingplichtige. Zowel de gegevens van de belastingplichtige als het resultaat van de berekening worden nu in dit systeem opgeslagen.

In de toekomst worden gegevens en berekeningen afzonderlijk opgeslagen, dus buiten het systeem dat de inkomstenbelasting verzorgt. Andere systemen kunnen deze berekeningen ook gebruiken. Het systeem voor de huur- en zorgtoeslag kan daarmee sneller en eenvoudiger over bijvoorbeeld het verzamelinkomen beschikken.

Een ander deelproject is de vereenvoudiging van de verbindingen tussen ICT-systemen van de Belastingdienst. Omdat veel ICT-systemen van de Belastingdienst direct verbonden zijn met gegevensbestanden en poorten (verbinding tussen ICT-systeem van de Belastingdienst en de buitenwereld) is er sprake van een wirwar van verbindingen. In de nieuwe situatie zal het aantal directe relaties teruggebracht worden. In plaats daarvan gebruikt de Belastingdienst de zogenoemde «ringweg». Als een toeslaggerechtigde of een belastingplichtige een mutatie doorgeeft wordt die op een gestandaardiseerde wijze over de ringweg gestuurd. Elk ICT-systeem dat is verbonden met de ringweg bepaalt zelf of de mutatie relevant is. Dit gebeurt aan de hand van softwareprogramma's die zijn verbonden met de zogenoemde op- en afritten van de afzonderlijke systemen. De programmatuur van het systeem zelf heeft zo geen kennis

van de komst van de mutatie en de mutatie hoeft niet gericht te worden aan specifieke softwareprogramma's.

5.6 Terugvalscenario's

Een van de redenen dat het de Belastingdienst gelukt is een relatief groot aantal mensen op tijd een eerste voorschot te verstrekken kan worden toegeschreven aan de zogenaamde terugvalscenario's. De Belastingdienst heeft plannen uitgewerkt voor diverse risico's ingeval het ICT-systeem eind 2005 niet goed genoeg zou werken.

De Belastingdienst heeft voor een zevental risico's terugvalscenario's uitgewerkt. Uiteindelijk heeft de Belastingdienst alleen gebruik hoeven te maken van het terugvalscenario dat was getroffen om voorschotten uit te betalen die niet verwerkt konden worden door het reguliere systeem. Met dit ICT-systeem zijn eind 2005 bijna een miljoen voorschotten uitgekeerd. Het succes kent echter een keerzijde. Dit terugvalscenario, gebouwd om snel en tijdig uit te betalen, is heel beperkt van opzet en voorziet niet in het vastleggen van alle relevante informatie die benodigd is om een volledig klantbeeld te verkrijgen.

De combinatie van het toeslagensysteem en het noodscenario leverde veel problemen op, met name bij het kunnen volgen van individuele aanvragen omdat deze zich in twee systemen kunnen bevinden.

5.7 Ontwerp van het systeem

De Belastingdienst heeft gedurende het traject, met het oog op de doorlooptijd, op onderdelen gestuurd op versimpeling en eenvoud. Dit heeft echter uiteindelijk niet kunnen voorkomen dat de samenloop van een minimaal vereist aantal functies, service voor de aanvrager, controle-mogelijkheden en de noodzakelijke capaciteit van het systeem om zes miljoen aanvragen in enkele weken te verwerken tot een complex en lastig te beheren systeem heeft geleid. De staatssecretaris van Financiën heeft besloten tot het bouwen van een nieuw toeslagensysteem. In het oude systeem zijn alle functionaliteiten in één systeem gerealiseerd. In het nieuwe systeem wordt bijvoorbeeld de programmatuur voor controle losgekoppeld van het deel van de programmatuur dat de toeslag berekent. Het nieuwe systeem zal daarom nadrukkelijk een modulaire opbouw kennen. Een dergelijke modulaire opbouw met zoveel als mogelijk standaardcomponenten die te koop zijn op de markt, moet leiden tot een eenvoudiger, flexibeler en beter onderhoudbaar systeem.

5.8 Testen

De Belastingdienst heeft alle programmatuur voordat deze in gebruik is genomen getest. Er is ook een onafhankelijk onderzoek gedaan naar de testprocedure van de Belastingdienst, waarbij geen onvolkomenheden aan het licht zijn gebracht. Uit ons onderzoek blijkt dat de vraag of er voldoende functionaliteit (benodigde programmatuur om de aanvragen te verwerken) is opgeleverd niet is onderzocht. Als de staatssecretaris een redelijke mate van zekerheid wenst dat de opgeleverde programmatuur voldoende functioneert zou hij niet alleen moeten laten beoordelen dat het testproces heeft gewerkt, maar ook dat er voldoende programmatuur is opgeleverd om de benodigde verwerking te kunnen doen.

Uit de bevindingen komt ook naar voren dat het waarschijnlijk niet voldoende is om «alleen» te testen bij dergelijke grote aantallen aanvragen die in een relatief korte periode verwerkt moeten worden. Een pilot (of schaduwdraaien) is beter om een dergelijk ingewikkeld systeem te testen en te verbeteren.

De probleemstelling van dit onderzoek luidt:

Wat is de oorzaak van hetgeen goed en fout is gegaan binnen het automatiseringsproject Toeslagen?

De volgende onderzoeksvragen zijn gehanteerd:

- Welke successen behaalde de Belastingdienst bij het automatiseringsproject Toeslagen en wat zijn hiervan de oorzaken?
- Op welke problemen stuitte de Belastingdienst bij het automatiseringsproject Toeslagen en wat zijn hiervan de oorzaken?
- Aan welke voorwaarden van de Standish Group is (niet) voldaan en welke gevolgen had dit?

Wij zijn het onderzoek gestart met een verkenning van het ICT-project huur- en zorgtoeslag. In deze fase hebben wij bestaande informatie van het project (vooronderzoeken, plannen, vergaderverslagen, evaluaties enzovoort) en informatie over het project (evaluaties, jaarverslagen van de Belastingdienst, voortgangsverslagen over de toeslagen aan de Tweede Kamer enzovoort) bestudeerd. Het doel van deze fase was om enerzijds voldoende kennis te krijgen van het onderzoeksobject ICT-project huur- en zorgtoeslag en anderzijds eerste aanwijzingen voor faal- en succesfactoren.

In de volgende fase hebben wij interviews afgenomen. In totaal zijn er 27 interviews afgenomen van personen die betrokken waren en/of zijn bij het ICT-project toeslagen. Hen is gevraagd wat goed en fout ging tijdens het project. In het gesprek zijn ook de aandachtspunten van de Standish Group aan de orde gesteld om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van alle succes- en faalfactoren.

In de daaropvolgende fase zijn de interviews geanalyseerd en zijn factoren die meerdere malen zijn genoemd in verschillende interviews geïnventariseerd. Vervolgens is aan de hand van documentatie en of aanvullende interviews onderbouwing gezocht voor de factoren die genoemd zijn tijdens de interviews. Als bijvoorbeeld gesteld werd dat de samenloop van meerdere ICT-projecten een factor was die de resultaten van het project beïnvloed heeft, dan hebben wij om bewijs gevraagd. In dit geval in de vorm van bestede en begrote mensdagen voor het ontwikkelen van de drie grote strategische projecten.

Om automatiseringsprojecten te kunnen vergelijken is door de Standish Group international Inc. op basis van periodiek onderzoek naar vele honderden ICT-projecten over de gehele wereld, de volgende lijst van succes- en faalfactoren opgesteld:

1. *Betrokkenheid van de leiding*
Betrokkenheid van de leiding is belangrijk voor de voortgang van het project. Een gebrek aan betrokkenheid van de leiding kan het project in gevaar brengen.
2. *Betrokkenheid van de gebruiker van de programmatuur*
De betrokkenheid van de gebruiker waarborgt dat het project voldoet aan de eisen. Zelfs als een project op tijd en binnen het budget wordt opgeleverd, maar niet voldoet aan de wensen van de gebruiker, is er sprake van een falend project.
3. *Ervaren projectleiding*
Uit onderzoek van de Standish Group blijkt dat er bij de overgrote meerderheid van de geslaagde projecten sprake is van een ervaren projectleider.

4. *Duidelijke (bedrijfs)doelstellingen*
De relatie tussen de te bouwen programmatuur en de bedrijfsdoelstelling moet helder zijn.
5. *Beperkte projectomvang*
De omvang van het project moet beperkt zijn. Hoe groter en complexer het (deel)project, hoe moeilijker de beheersing is. Er is dan meer overhead nodig, waardoor de kosten toenemen.
6. *Standaard Software Infrastructuur*
Onderzoek van de Standish Group wijst uit dat een groot deel van de programmeertaal van ICT-systeem betrekking heeft op de infrastructuur. Het ICT-systeem vraagt vaak om specifieke programmatuur, maar voor de verbanden met de infrastructuur kan dan gebruik worden gemaakt van standaardprogrammatuur. Volgens Standish falen veel projecten vooral omdat zij onderdeel moeten uitmaken van een bestaande infrastructuur. Een standaard infrastructuur kan dan het risico verlagen.
7. *Duidelijke basis vereisten*
Door minimale eisen te formuleren en deze vervolgens te ontwikkelen, verklein je de kans op afwijkingen. Het leveren van minimale eisen helpt gebruikers en management om snelle resultaten te boeken. Op deze manier kunnen projectmanagers beter eisen en prioriteiten formuleren voor een volgende fase.
8. *Formele projectbeheersingsmethode*
Het toepassen van een dergelijke methode zorgt voor een realistisch beeld van het project en de benodigde middelen. Het zorgt ervoor dat op een systematische wijze lessen worden geleerd, dat er «go/no-go-besluiten» worden genomen en helpt in het algemeen bij de projectbeheersing.
9. *Betrouwbare schattingen*
Schattingen maken bij ICT-programma's is heel lastig, daarom moet dat realistisch gebeuren en alle professionals moeten daarbij betrokken zijn.
10. *Overige*
Ten slotte noemt de Standish Group een verzameling van overige onderwerpen die een rol kunnen spelen bij het falen of slagen van het project. In het onderzoek naar het toeslagenproject heeft de Algemene Rekenkamer zich beperkt tot de bovenstaande negen factoren.

De informatie op basis van de Standish Group vormt een benchmark, maar is met voorzichtigheid behandeld. Benchmark gegevens geven inzicht in de gemene deler. Het is niet waarschijnlijk dat de karakteristieken van het toeslagenproject één op één aansluiten bij de karakteristieken van de gemene deler uit het benchmark onderzoek van de Standish Group. De factoren van de Standish Group zijn dus meer als aandachtspunten gebruikt, vertrekpunt voor onderzoek, in plaats van als normen.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2006). *Rapport bij het jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën (IXB)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550 IXB, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007a). *Rapport bij het jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën (IXB)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 IXB, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007b). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 100. Den Haag: Sdu.

Belastingdienst (2007a). *Plan van aanpak vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 066, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Belastingdienst (2007b). *Beheersverslag 2006 Belastingdienst*. Brief van de staatssecretaris van Financiën 22 maart 2007, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 IXB, nr. 29. Den Haag: Sdu.

Informateurs (2003). *Meedoen, meer werk minder regels; Hoofdlijnenakkoord van het kabinet CDA, VVD, D66*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 637, nr. 19. Den Haag: Sdu.

Nationale ombudsman (2006). *Van aanslag naar toeslag; Over de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag door de Belastingdienst*. Rapport 2006/395. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.

Ministerie van Financiën (2004). *Voorjaarsnota 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 542, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Standish Group (1999). *Chaos: a recipe for success*. Report of the Standish Group, www.standishgroup.com.