



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Financiën
T.a.v. de staatssecretaris voor Fiscaliteit en
Belastingdienst, de heer mr. M.L.A. van Rij
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

2024-0000096909

Uw kenmerk

2022-0000124574

Datum 19 februari 2024
Betreft BIT-advies project Generiek platform Document- en
Archiefbeheer

Geachte heer Van Rij,

U heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een onderzoek uit te voeren naar het project Generiek platform Document- en Archiefbeheer (GDA) van de Belastingdienst. De opdrachtgever van het project is de directeur Shared Service Organisatie Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (CFD). Het advies kan als volgt worden samengevat:

Het project GDA ontwikkelt een generiek platform voor document- en archiefbeheer. Dit platform is een belangrijke technische pijler onder de noodzakelijke verbetering van de informatiehuishouding van de Belastingdienst. De geschatte kosten zijn 25 miljoen euro. Vanwege achterblijvende voortgang is de ontwikkeling van GDA eind 2022 gepauzeerd.

Conclusie

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat we ons zorgen maken of het project komt tot een succesvolle doorstart van de ontwikkeling. Wij hebben hiervoor de volgende redenen:

- A. Er is nog geen eenduidigheid over de oplossingsrichting.
- B. Projectorganisatie vult de voorwaarden voor doorstart niet in.

Advies

Zorg dat een doorstart van GDA op korte termijn mogelijk wordt door een realistische koers in te zetten. Maak daarbij gebruik van de aanwezige kennis en ervaring bij de Belastingdienst:

- 1. Ontwikkel verder op basis van het bestaande bouwblok voor document- en archiefbeheer.
- 2. Vul de voorwaarden voor een succesvolle doorstart in.

Hieronder vindt u eerst een korte beschrijving van het project. Daarna werken we bovenstaande conclusie en adviezen nader uit. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het project. In de bijlage vindt u de details van het programma.

KORTE OMSCHRIJVING VAN HET PROJECT GDA

De Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) heeft eind 2020 vastgesteld dat de informatievoorziening vanuit de rijksoverheid

Datum

19 februari 2024

Kenmerk

2024-0000096909

onvoldoende is. Dit geldt ook voor de informatievoorziening van de Belastingdienst. Zo voldoet die niet aan de Archiefwet en aan de Wet Open Overheid (WOO). Om de informatievoorziening te verbeteren heeft de Belastingdienst het regieprogramma Informatiehuishouding op Orde gestart; daarin wil de dienst alle nieuwe initiatieven en lopende projecten op dit gebied coördineren. Het project GDA is een van die projecten en beoogt één toekomstvast en modern platform voor document- en archiefbeheer te realiseren binnen de Belastingdienst¹. Dit platform dient ter vervanging van de huidige (deels verouderde) archiefvoorzieningen en heeft tot doel om op een gecentraliseerde plek documenten duurzaam en volgens wet- en regelgeving op te slaan en te archiveren. De uitvoerings- en stafafdelingen binnen de Belastingdienst (hierna 'aansluitende afdelingen') moeten processen en systemen aanpassen om hun documentenstromen aan te sluiten op GDA. Bestaande archiefvoorzieningen worden na realisatie en migratie uitgefaseerd. Andere initiatieven voor verbetering van de informatiehuishouding, bijvoorbeeld het inzicht geven aan burgers en bedrijven in hun dossiers, wachten voor een belangrijk technisch deel op GDA.

Het project GDA is in 2020 gestart door CFD, waar de archieffunctie van de Belastingdienst is belegd. De directie IV verzorgt de realisatie bij de afdeling Integratie Business Services - Bedrijfsvoering (IBS/BV) die een integratierol vervult en de afdeling Generieke Voorzieningen (GV) die een bouwblok voor document- en archiefbeheer ontwikkelt en beheert. Dit bouwblok is gebaseerd op IBM FileNet technologie en vormt de basisinrichting voor document- en archiefbeheer. Met behulp van dit bouwblok zijn reeds verschillende operationele archiefvoorzieningen ingericht voor belastingen, toeslagen en douane. GDA is gestart als doorontwikkeling van de op IBM FileNet gebaseerde bestaande archiefvoorzieningen.

In oktober 2022 zijn vanwege achterblijvende voortgang het aansluiten van uitvoerings- en stafafdelingen en de migratie van huidige archiefsystemen buiten scope geplaatst. Zodoende kon de focus op de realisatie van een eerste versie van GDA komen liggen. In een Gateway Review² zijn vervolgens meerdere oorzaken voor de achterblijvende voortgang geïdentificeerd, waaronder onvoldoende volwassenheid en capaciteit van CFD in het projectmatig werken, uiteenlopende verwachtingen en onvoldoende samenwerking tussen IV en CFD. Verder bleken de gedefinieerde plateaus onvoldoende gericht op een werkbaar resultaat. Ook ontstond er tussen de afdelingen discussie over de keuze voor IBM FileNet ten aanzien van toekomstvastheid en flexibiliteit. De opdrachtgever heeft als gevolg van deze punten de ontwikkeling van GDA in november 2022 gepauzeerd.

Om een doorstart van GDA te kunnen maken, is in 2023 een MVP³ bepaald. Vervolgens heeft IBM de geschiktheid van de gekozen technologie voor GDA getoetst (*proof of concept*). Tegelijkertijd loopt er een interessepeiling bij marktpartijen om uitbesteding van de ontwikkeling van GDA te onderzoeken.

¹ Douane en FIOD hebben eigen voorzieningen, Dienst Toeslagen besluit nog of ze gebruik gaan maken van GDA.

² Een Gateway Review is een collegiale reflectie uitgevoerd op verzoek van de opdrachtgever van een project.

³ MVP staat voor Minimum Viable Product. De eerste versie van een applicatie waar genoeg functionaliteit in zit om waarde toe te voegen voor de gebruikers en om in de praktijk te beproeven.

CONCLUSIE: SUCCESVOLLE DOORSTART NOG ONZEKER

De heroverweging heeft tot nu toe niet geleid tot een duidelijk, realistisch plan voor het vervolg van het project GDA. Wij maken ons zorgen dat het project niet tot een succesvolle doorstart komt omdat er nog geen eenduidigheid is over de oplossingsrichting en omdat de juiste voorwaarden voor het project nog niet zijn ingevuld. Hierdoor blijft de noodzakelijke en urgente verbetering van de informatiehuishouding achter. Dit lichten wij hieronder toe.

A. Eenduidigheid oplossingsrichting ontbreekt

Om tot een bruikbaar platform voor document- en archiefbeheer te komen binnen de Belastingdienst is het noodzakelijk dat CFD, de IV-afdelingen (IBS/BV, en GV) en de aansluitende afdelingen een gedeeld beeld hebben van de oplossingsrichting. Dit betekent dat er overeenstemming moet zijn over de basiseisen en dat de IV-afdelingen het eens moeten zijn over de technische invulling voordat gestart kan worden met de ontwikkeling. Wij constateren dat fundamentele discussies over de oplossing niet worden beslecht:

- *Het project komt niet tot een eenduidig programma van eisen*
Doorlopende discussies, over de passendheid van (niet-)functionele eisen en over wat op korte termijn nodig is dan wel later kan worden ingevuld, worden niet afgerond en van een conclusie voorzien:
 - CFD houdt vast aan eisen die, op de korte termijn, niet realistisch zijn voor de Belastingdienst. Zo is de eis dat afdelingen in één dag moeten kunnen aansluiten op het GDA-platform praktisch gezien niet realistisch. Aansluiten betekent immers veranderingen in bedrijfsprocessen, ontwikkelwerk aan bestaande en nieuwe systemen en ketentesten. Dat is een tijdrovend traject van enkele maanden. Ook zijn de beschikbaarheidseisen voor GDA hoger dan de Belastingdienst kan garanderen.
 - Er zijn verschillen van inzicht over de geëiste flexibiliteit per documentstroom van metadatering van documenten, over de vraag of GDA één totaaloplossing voor document- én archiefbeheer moet bieden voor alle soorten documentstromen en over de wijze waarop met de (historische) VIP-status voor hooggeplaatste of beroemde personen moet worden omgegaan.
 - Het groeipad dat aangeeft welke eisen op welk moment ingevuld moeten zijn, staat ter discussie. Dat betreft de performance-eisen, eisen rond autorisatie en auditlogs en de ondersteuning bij selfservice-aansluiten voor afdelingen. Hierdoor ontstaat het niet realistische beeld dat het GDA vanaf dag één 'perfect' moet zijn, wat ten koste gaat van de focus op verbeteren op korte termijn.
- *Geen eenduidigheid over technische invulling*
Wat betreft de technische invulling van GDA zijn alternatieven voor nieuwbouw geformuleerd. Het oorspronkelijke plan om het bestaande en operationele bouwblok te gebruiken en uit te breiden is losgelaten zonder aantoonbare analyse. Dit heeft grote impact op de doorlooptijd en kosten; dat is niet meegewogen.

B. Projectorganisatie vult voorwaarden voor doorstart niet in

De projectorganisatie moet de voorwaarden invullen om te komen tot effectieve uitvoering met de betrokken partijen en tot effectieve besluitvorming over het

vervolgscenario. Omdat niet aan die voorwaarden wordt voldaan, komt de realisatie niet van de grond.

- *Het project zorgt niet voor een effectieve voortbrenging*
Het project heeft te maken met veel partijen met eigen plannen en prioritering. Deze plannen sluiten niet op elkaar aan waardoor doorlooptijden toenemen. Het project coördineert dit onvoldoende.
- *Het project overweegt het meest voor de hand liggende scenario niet*
Doorontwikkeling op basis van het bestaande bouwblok voor document- en archiefbeheer ligt voor de hand. IBM FileNet is namelijk een in de markt gangbare technologie waarmee de Belastingdienst ook ruime kennis en ervaring heeft. Het bouwblok is bovendien operationeel en wordt ingezet voor de Douane (met grote aantallen documenten) en bij Dienst Toeslagen. Zonder overtuigende reden om van deze technische oplossing af te wijken is er onnodig energie en tijd gestoken in discussie over verschillende niet uitgewerkte risicovolle scenario's, maar het meest voor de hand liggende scenario raakte buiten beeld.

ADVIES: BRENG PROJECT GDA SNEL OP EEN REALISTISCHE KOERS

Zorg dat de doorstart van het project GDA op korte termijn mogelijk wordt. Dit betekent dat de Belastingdienst een oplossingsrichting en invulling daarvan moet vaststellen. Ontwikkel een minimale oplossing en stel zeker dat de betrokken afdelingen zich committeren aan de (volgorde van) invoering van die gekozen oplossing. Accepteer dat die oplossing niet meteen perfect is. Alleen dan kan de informatiehuishouding binnen afzienbare tijd en stapsgewijs worden verbeterd. Neem hiervoor de volgende maatregelen:

1. Ontwikkel door op basis van bestaande bouwblok voor document- en archiefbeheer

In plaats van de gewenste eindsituatie voor het generieke platform in één keer volledig in detail uit te werken en te ontwikkelen, adviseren wij stapsgewijze doorontwikkeling vanuit het bestaande operationele bouwblok op basis van IBM FileNet. Volg daarbij in elk geval de volgende stappen:

- Sluit zo snel mogelijk een afdeling aan met een voor de document- en archiefbehoefte representatieve documentstroom. Geef voorrang aan de activiteiten die nodig zijn om de aansluiting te realiseren.
- Creëer in samenspraak met de aansluitende afdelingen een beheersbaar basisdienstenaanbod van het GDA. Houd hierbij rekening met de verschillen tussen massale archivering (ruim 100 miljoen documenten per jaar), archivering van (e-mail)workflows (ongeveer 15-20 miljoen documenten per jaar) en individuele archivering, en met de verschillen tussen documentbeheer en archivering.
- Zorg dat de architectuur ontkoppeling mogelijk maakt tussen de ontwikkeling van de GDA-diensten, de werkzaamheden aan het bouwblok en het aansluiten van afdelingen op GDA.
- Hanteer het uitgangspunt om zoveel mogelijk bij de Belastingdienst beschikbare componenten te (her)gebruiken.
- Houd in de eisen en in de planning van GDA rekening met mogelijk migratie van documenten uit andere archiefsystemen op een later moment.

2. Vul de voorwaarden voor een succesvolle doorstart in

Voer op korte termijn verbeteringen door in de aanpak en besturing van het project, zodat aan de voorwaarden voor succesvolle doorontwikkeling en goede ondersteuning voor aansluitende afdelingen wordt voldaan. Zet hiertoe de volgende stappen:

- Wijzig de samenstelling van het projectteam naar een multidisciplinair team waarin alle benodigde expertise aanwezig is op het gebied van archiefbeheer en -regelgeving, documentbeheer, het bouwblok, IBM FileNet, ICT-infrastructuur en interfaces naar aansluitende afdelingen. Maak dit team verantwoordelijk voor het resultaat en geef het mandaat voor de gehele voortbrenging van GDA.
- Binnen veel betrokken afdelingen van de Belastingdienst werken medewerkers die ervaring hebben met zowel documentmanagement en archiveren, als met de IBM FileNet-oplossing. Maak maximaal gebruik van deze expertise. Ga na op welke kennisgebieden externe inzet de realisatiesnelheid kan verhogen.
- Stel een inhoudelijk sterke en resultaatgedreven projectleider aan die ervaring heeft met de organisatorische complexiteit van de Belastingdienst.
- Leg het opdrachtgeverschap bij de directeur-generaal Belastingdienst. We kunnen ons voorstellen dat deze het gedelegeerd opdrachtgeverschap neerlegt op directorenniveau bij een directie die niet alleen ervaring heeft met de organisatorische en technische complexiteit die het ontwikkelen van een generiek platform met zich meebrengt, maar ook kan omgaan met de bestuurlijke en politieke druk. Gezien de aanwezige inhoudelijke kennis en de directe contacten met aansluitende afdelingen vinden wij de directie IV het meest voor de hand liggen. Zorg voor voldoende mandaat.
- Zorg dat de betrokkenheid van de aansluitende afdelingen wordt verhoogd zodat zij tijdig kunnen anticiperen op projectactiviteiten die van invloed zijn op het aansluitproces. Zorg tenminste dat aansluitende afdelingen vertegenwoordigd zijn in stuurgroep.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van het document- en archiefbeheer en daarmee de informatiehuishouding van de Belastingdienst.

Met de meeste hoogachting,
namens het Adviescollege ICT-toetsing,

w.g.

drs. H.J.A. van Osch
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
Secretaris-directeur

Bijlage

Informatie over project GDA.

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Projectnaam	Generiek platform voor Document- en Archiefbeheer (GDA)
2.	Opdrachtgever	Shared Service Organisatie Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (CFD)
3.	Startdatum project	01-10-2020
4.	Einddatum project	Eind 2026
5.	Type project	Doorontwikkeling / Nieuwbouw
6.	Fase Project	Pauzestand tijdens realisatiefase
7.	Totaal budget	25 miljoen euro
8.	Reeds uitgegeven per datum	3 miljoen euro per eind 2022
9.	Doelstelling	Een generiek platform ontwikkelen en beschikbaar stellen ter ondersteuning bij de verbetering van de informatiehuishouding
10.	Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling	Betere informatievoorziening en daardoor betere dienstverlening en vollediger inzicht in dossiers
11.	Meetbare baten	Niet gedefinieerd
12.	Huidige technologie/ architectuur	Diverse archiefoplossingen, waaronder zelfbouw op mainframe en voorzieningen gemaakt op basis van IBM FileNet en maatwerkcomponenten (het ECM ⁴ -bouwblok).
13.	Doeltechnologie/- architectuur	De doeltechnologie staat nog ter discussie.
14.	Omvang systeem	Het archief van de Belastingdienst is één van de grootste van Nederland en bevat circa 3 miljard archiefstukken. Het archief groeit jaarlijks met enkele 100 miljoenen stukken.
15.	Aantal gebruikers	25.000 Belastingdienstmedewerkers
16.	Belanghebbenden	Interne gebruikers en belastingplichtigen.
17.	Aanbesteding voorzien	Nee

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Type onderzoek	Project; conform artikel 2, lid 2 sub a1 Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing
2.	Aanmelddatum	12 mei 2022
3.	Start onderzoek	27 september 2023
4.	Afronden onderzoek	13 december 2023
5.	Datum concept advies	25 januari 2024
6.	Datum definitief advies	19 februari 2024
7.	Eerder onderzoek	Nee
8.	Onderzoeksmethode	Interviews, analyses bronssystemen en documentenonderzoek

⁴ ECM – Enterprise Content Management is de gangbare term voor documentbeheer.