



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoek Toekomst DOH/DOI

Evaluatie release I Inning

Colofon

Titel	Onderzoek Toekomst DOH/DOI - evaluatie release I Inning
Uitgebracht aan	Business Executive Toekomst DOH/DOI, Douane IM
Datum	29 april 2015
Kenmerk	ADR/2015/697

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Managementsamenvatting	5
2	Inleiding	7
2.1	Aanleiding opdracht	7
2.2	Verspreidingskring rapportage	7
2.3	Leeswijzer rapport	7
3	Doel en aanpak opdracht	9
3.1	Doelstelling	9
3.2	Context en scope	9
3.3	Aanpak	9
4	Aanbevelingen	11
4.1	Bij keuze project - doe een project	11
4.2	Een stuk duidelijker	11
4.3	Werk aan samenwerken	12
5	Bevindingen – belemmerende en stimulerende factoren	13
5.1	Capaciteitsgebrek	13
5.2	Onvoldoende projectorganisatie	13
5.3	Geen (vroeg) haalbaarheidstoets	14
5.4	Doorgaan op basis van inaccuraten of onjuiste uitgangspunten	15
5.5	Gebrek aan vertrouwen en vasthouden aan onmogelijkheden	15
5.6	Onduidelijkheid in, over en tussen stukken	16
5.7	Te weinig gezamenlijkheid - 'wij-zij' in plaats van 'wij'	17
5.8	Beperking scope was de weg naar enig succes	17
6	Verloop voortbrengingsproces in drie delen	19
6.1	Inning Release I	19
6.1.1	2009 eerste aanzet – DOI 500 BMI dagen	19
6.1.2	2011 Business Case Heffing en Inning; 1150 dagen	19
6.1.3	Mei 2012; Globaal Ontwerp; Inning 1450 BMI dagen, release I 2013-1	20
6.1.4	Juli 2012 herplanning; release I naar 2013-3	22
6.1.5	November 2012 herplanning; release I naar 2013-4	22
6.1.6	Februari 2013 – eerste offerte verzoek IM-B/CAO	22
6.1.7	April 2013 –geen offerte mogelijk; 2013-4 niet haalbaar	24
6.1.8	Mei 2013 - Scope beperkt tot Brusselse eisen; release 2013-4	25
6.1.9	Juni 2013 - Brusselse eisen niet realiseerbaar in 2013-4	26
6.1.10	Juli 2013 – RFC001 – Wijziging onderdeel Inning Toekomst DOH-DOI	26
6.1.11	Juli/augustus 2013 – akkoord DPO op wijziging	26
6.1.12	Augustus 2013 - Brusselse eisen in 2 delen; 1: 2014-1 en 2: 2014-2	27
6.1.13	December 2013- geherijkte oBC Inning; releases naar 2015.1 e.v.	27
6.1.14	Februari 2014; DAB akkoord met geherijkte oBC Inning	27
6.2	Brusselse eisen deel 1	27
6.2.1	Juli 2013: Offerte; release 2014-1	27
6.2.2	Januari 2014: vrijgave voor release 2014-1	28
6.2.3	Februari 2014; in productienamen in release 2014-1	28
6.3	Brusselse eisen deel 2	29
6.3.1	Augustus 2013 – Offerteaanvraag; voorkeur release 2014-2	29
6.3.2	Oktober 2013 – Moeizame totstandkoming offerte	29

6.3.3	November 2013: voorlopige opdracht	30
6.3.4	Januari 2014: in productiename in 2014-2 onwaarschijnlijk	30
6.3.5	Februari 2014; offerte; 330 BMI, release 2014-2	30
6.3.6	Februari/maart 2014; extra werkzaamheden; naar release 2014-3	31
6.3.7	April 2014; definitief niet in tussenrelease vóór 2014-3	31
6.3.8	Mei 2014; op schema voor 2014-3	32
6.3.9	Juni 2014; achterstand realisatie	32
6.3.10	Juli 2014; voorschot op uitrol ná 2014-3	32
6.3.11	Augustus 2014; geen tijdig vrijgaveadvies voor 2014-3	32
6.3.12	September 2014; niet in productie bij 2014-3	32
6.3.13	Oktober 2014; in productiename in tussenrelease	33
6.3.14	Belangrijke verstoringen na in productiename	33
6.3.15	Februari 2015; laatste verstoringen opgelost	33
7	Ondertekening	34

1 Managementsamenvatting

In opdracht van de Business Executive Toekomst DOH/DOI heeft de Auditdienst Rijk (ADR) een onderzoek uitgevoerd naar de voortbrenging in de IV keten van de Belastingdienst van release I van DOI tot kwartaalrelease 2014-3 in het project Toekomst DOH/DOI. Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2014 tot en met februari 2015.

Het doel van dit onderzoek is bij te dragen aan het optimaliseren van de voortbrenging in de IV keten van het project Toekomst DOH/DOI en toekomstige IV verandertrajecten (projecten) onder aansturing van IM Douane door een procesevaluatie van release 1 van Inning uit het project Toekomst DOH/DOI.

Voor de procesevaluatie hebben wij het Globaal Ontwerp Toekomst DOH/DOI als uitgangspunt genomen voor wat betreft de ontwikkelwensen en planning.

De in het Globaal Ontwerp Toekomst DOH/DOI geschetste release I van Inning heeft uiteindelijk geresulteerd in minder product waaraan meer tijd besteed is en dat een langere doorlooptijd heeft gekend. Daarmee is niet gezegd dat die besteding buiten de marges van het Globaal Ontwerp is geweest. Daarvoor is het Globaal Ontwerp in dat opzicht niet duidelijk genoeg.

Hieronder beschrijven wij de in onze ogen belangrijkste factoren die hebben bijgedragen aan het niet binnen planning en budget opleveren van het, bij de start gewenste, product.

Voor het traject Toekomst DOH/DOI is ervoor gekozen dat in de vorm van een project uit te voeren. Daartoe is o.a. een stuurgroep ingesteld en een APM aangesteld. Van het benutten van de kracht van een project is o.i. echter geen sprake geweest. De projectorganisatie komt te weinig los van de lijnorganisatie waardoor de effectiviteit en efficiëntie van het ontwikkeltraject niet optimaal is. Naar ons is medegedeeld is deze manier van uitvoering van projecten redelijk exemplarisch voor IM-D projecten.

Er was te weinig sprake van gezamenlijkheid. Er lijkt soms meer sprake van 'wij – zij' dan van 'wij'. Dit heeft zich mede geuit in, of is wellicht deels ontstaan uit, enkele niet optimale werkrelaties. Dit uit zich ook in verschillende percepties op, en de beleving van, procedures en documenten.

De kwaliteit van documenten, zowel ontwerpdocumenten als projectdocumenten, heeft op momenten te wensen overgelaten. De navolgbaarheid of aansluiting (van de inhoud) van stukken naar opvolgende stukken kan o.i. beter. Bij de vaststelling van documenten zijn op momenten enkele evidente inaccuraatheden en vaagheden gelaten voor wat ze zijn. In ieder geval op papier wordt het traject dan voortgezet op basis van onjuiste, of voor verschillende interpretatie vatbare, uitgangspunten. De kwaliteit van de schakels ter beheersing van de voortbrenging bleef mede hierdoor achter bij de verwachtingen die hieraan gesteld mogen worden.

De bevindingen vanuit de optiek van samenwerking zijn voor ons herkenbaar vanuit een ander onderzoek naar de samenwerking in de IV keten Douane waarover wij onlangs aan de directeur IM Douane hebben gerapporteerd. Daarom willen wij u hier ook wijzen op de aanbevelingen uit dat onderzoek. Die aanbevelingen zijn opgenomen in het rapport 'Onderzoek Evaluatie kwartaalrelease' met kenmerk ADR2015254 d.d. 17 februari 2015.

Daarnaast bevelen wij het volgende aan.

- ✚ Kies bewust en gezamenlijk al dan niet voor een projectvorm om een ontwikkeltraject in te richten.
- ✚ Als gekozen wordt voor een project, richt dan de projectorganisatie in met de daartoe geëigende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zodanig dat daadwerkelijk sprake is van een *eenduidige sturing* over het geheel van het ontwikkeltraject. Daarbij is het van belang dat de verschillende deelnemende organisatiedelen/deelnemers zich expliciet en gezamenlijk committeren aan de doelen (beoogde resultaten) van het project én aan de verantwoordelijkheden die aan hun rol binnen een projectorganisatie gekoppeld zijn. Dit commitment moet beginnen bij de stuurgroep.
- ✚ Verbeter de duidelijkheid in, over en tussen (versies van en elkaar opvolgende) documenten.

Met name de inrichting van de 'gezamenlijke' projectorganisatie, wordt, naar wij van enkele betrokkenen begrepen hebben, een moeilijke, zo niet ondoenlijke, opgave geacht. Juist om uit deze impasse, tussen beleid¹ en praktijk, te komen benadrukken wij hier het werken aan de samenwerking zoals in genoemd rapport ADR2015254 is beschreven. Ons inziens is het geen onmogelijkheid, maar eerder een kwestie van willen. Dat 'willen' zal o.i. moeten worden gecreëerd, zo nodig vanaf het niveau van bedrijfsonderdeel, via gezamenlijke ambitie en belangen. Daarbij speelt ook de vraag of de randvoorwaarden al in de IV keten aanwezig zijn om überhaupt een project volgens Prince II effectief te kunnen inrichten. Nader onderzoek naar die randvoorwaarden en eventuele belemmeringen daarin achten wij aanbevelenswaardig.

¹ Hiermee bedoelen wij de MTHV's (m.n. Kaderdocument IV-keten en Spelregels Projecten)

2 Inleiding

2.1 Aanleiding opdracht

Dit onderzoek is één van de twee deelonderzoeken van de eerste audit in de context van het project Toekomst DOH/DOI. De audit is uitgevoerd onder de paraplu van een doorlopende opdracht² van de Business Executive aan de ADR betreffende dat project.

De aanleiding van dit onderzoek is de behoefte bij de opdrachtgever en de APM³ aan inzicht in verbeterpunten in de voortbrenging in het project Toekomst DOH/DOI in het bijzonder, en projecten van IM Douane in het algemeen.

2.2 Verspreidingskring rapportage

Deze rapportage wordt uitgebracht aan de Business Executive van het (voormalige) project Toekomst DOH/DOI.

De doelgroep van dit onderzoek bestaat uit:

- Douane NL;
 - IM Douane NL;
 - Douane Bedrijfsvoering;
 - De Business Executive en de projectleiding van het project Toekomst DOH/DOI;
- en
- B/CAO en B/CA, voor zover betrokken bij de IV-keten Douane bij het uitbrengen van kwartaalreleases.

In de opdrachtbevestiging is ten aanzien van de verspreiding van het rapport nog het volgende afgesproken.

- De opdrachtgever is eigenaar van het rapport en verstrekt het rapport desgevraagd aan belanghebbenden binnen het ministerie van Financiën en toezichthouders als de ARK.
- Dit rapport is aan de ADR ter beschikking gesteld in het kader van de uitoefening van de wettelijke taak.
- De opdrachtgever stuurt binnen 1 maand een afschrift van dit rapport met een eigen reactie aan respectievelijk de CIO en de CFO, gelet op hun aspectverantwoordelijkheid voor ICT en bedrijfsvoering.
- De projectleider ADR stuurt de samenvatting van de rapporten inclusief de managementreacties van de opdrachtgever naar het Auditcommittee.

2.3 Leeswijzer rapport

De managementsamenvatting van dit onderzoek vindt u in hoofdstuk 1. Onderzoeksopdracht en -inhoud vindt u in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4, 5 en 6 betreffen de feitelijke resultaten van het onderzoek, met, naar ons idee, het belangrijkste vooraan. Hoofdstuk 4, de aanbevelingen, is gebaseerd op hoofdstuk 5, de bevindingen. Hoofdstuk 5 is afgeleid van de schets van het verloop van het geëvalueerde traject dat is opgenomen in hoofdstuk 6. Van

² Neergelegd in opdrachtbevestiging ADR2014169 d.d. 20-02-2014

³ In dit document wordt met 'APM' de APM bedoeld die ten tijde van het onderzoek APM was. Het project is gestart met een andere APM-er.

voor naar achter lezende krijgt u zo een onderbouwing van de aanbevelingen.

3 Doel en aanpak opdracht

3.1 Doelstelling

Deze opdracht is uitgevoerd in opdracht van de Business Executive van het project Toekomst DOH/DOI.

De opdrachtgever wil met de uitkomsten van dit onderzoek inzicht krijgen in verbetermogelijkheden in de inrichting, besturing en beheersing van projecten bij Douane IM-D en in het bijzonder het project Toekomst DOH/DOI.

Het doel van dit onderzoek is bij te dragen aan het optimaliseren van de voortbrenging in de IV keten van het project Toekomst DOH/DOI en toekomstige IV verandertrajecten (projecten) onder aansturing van IM-D Douane door een procesevaluatie van release 1 van Inning uit het project Toekomst DOH/DOI.

De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek.

Hoe is het voortbrengingsproces van release I van DOI feitelijk en in de beleving van de sleutelfiguren in dat proces verlopen en welke stimulerende en belemmerende factoren zijn daarin te identificeren voor het nakomen van de (initiële) planning (in tijd en geld).

3.2 Context en scope

Gelet op de problemen die er bij B/CAO waren met betrekking tot de realisatie van opdrachten vanuit IM Douane, is in 2013 besloten om een tweesporenstrategie te gaan hanteren bij de realisatie van de functionele en technische wijzigingen aan het inningsstelsel DOI. Met betrekking tot de functionele eisen is besloten dat de eisen die de Europese Commissie stelt aan DOI ('Brusselse eisen') met voorrang zullen worden gerealiseerd; de planning bij de start van het onderzoek was dat deze in release 2014-3 geheel in DOI zouden zijn verwerkt. Andere functionele eisen en de technische eisen zijn in een drietal vervolgreleases gepland (planning volgens herijking BC: 2015-1, 2015-3 en 2016-1).

Dit onderzoek heeft zich gericht op het voortbrengingsproces in de IV keten van de Belastingdienst van release I van DOI tot kwartaalrelease 2014-3 in het project Toekomst DOH/DOI. Deze procesevaluatie heeft zich daarbinnen gericht op het feitelijke (tijds)verloop van de procesfasen, de afwijkingen t.o.v. de initiële planning (tijd en capaciteit/geld) daarbij, en de opvattingen van de betrokken sleutelfiguren⁴ daarover (zowel over interpretatie van het kaderdocument/MTHV's als over de uitvoering van het proces).

Aspecten die daarbij betrokken worden zijn onder meer: interpretatieverschillen, gepercipieerde kwaliteit van (tussen)producten, communicatie, belemmerende en stimulerende factoren voor samenwerking.

3.3 Aanpak

⁴ Een lijst met te interviewen sleutelfiguren is opgenomen in bijlage 1; Deze lijst is aangeleverd door de APM van het project Toekomst DOH/DOI.

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

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van het houden van interviews met bij het project Toekomst DOH/DOI betrokken medewerkers van B/CAO, B/CA en Douane IM. De lijst met te interviewen personen hebben wij van de opdrachtgever ontvangen.

Verder hebben wij project- en ontwerpdocumentatie, met name van IM-D en B/CAO, bestudeerd evenals diverse aangetroffen communicatievastleggingen (m.n. e-mails).

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2014 tot en met februari 2015.

Het onderzoek is uitgevoerd bij:

- de projectorganisatie Toekomst DOH/DOI;
- IM-D Douane;
- B/CAO;
- B/CA.

4 Aanbevelingen

Uitgaande van de bevindingen zoals weergegeven in hoofdstuk 5 hebben wij de volgende aanbevelingen. De aanbevelingen zijn gericht op het verbeteren van ontwikkeltrajecten in het algemeen⁵, maar moeten wel met de beperking worden gelezen dat zij voortkomen uit een enkele casus.

4.1 Bij keuze project - doe een project

Wij bevelen aan in een ontwikkeltraject een gedragen keuze te maken voor ófwel het uitvoeren van het traject in de lijnorganisatie ófwel het uitvoeren in de vorm van een project.

Indien voor een project wordt gekozen bevelen wij aan de projectorganisatie in te richten met de daartoe geëigende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zodanig dat daadwerkelijk sprake is van een projectorganisatie *over het geheel* met bijbehorende *eenduidige sturing* in het project. Daarbij is het van belang dat de verschillende deelnemende organisatiedelen/deelnemers zich expliciet en gezamenlijk committeren aan de doelen (beoogde resultaten) van het project én aan de verantwoordelijkheden die aan hun rol binnen een projectorganisatie gekoppeld zijn. Dit commitment moet beginnen bij de stuurgroep.

Een 'volgens de regelen der kunst' ingericht, en op alle niveaus uitgevoerd, project, kan o.i. veel issues zoals in deze casus zijn opgetreden voorkomen danwel daarmee effectiever omgaan. Dit onder meer doordat zich gecommiteerde spelers binnen die 'regelen der kunst' o.i. van elkaar duidelijkheid zullen willen afdwingen.

Daar hoort bij (zowel in project als in lijn):

- ✚ het met elkaar maken van duidelijke, eenduidige afspraken (SMART);
- ✚ alleen afspreken wat je kunt waarmaken (haalbaarheidstoets);
- ✚ expliciet maken wat je niet afspreekt (geen impliciete verwachtingen);
- ✚ elkaar aanspreken, en aanspreekbaar zijn, op afspraken en het nakomen daarvan.

Of de randvoorwaarden in de IV keten aanwezig zijn om überhaupt een project volgens Prince II effectief te kunnen inrichten hebben wij niet onderzocht. Aangezien door IM-D aangegeven wordt dat het niet lukt een project als zodanig in te richten is nader onderzoek naar die randvoorwaarden en eventuele belemmeringen daarin aanbevelenswaardig.

4.2 Een stuk duidelijker

Wij bevelen aan duidelijkheid in, over en tussen stukken te verbeteren door:

- ✚ het hanteren van een gemeenschappelijke taal en (unieke) aanduidingen van zaken in versies van, en elkaar opvolgende, stukken;
- ✚ het onderling expliciet maken van de betekenis die aan stukken en/of delen van de inhoud daarvan, wordt toegekend;

⁵ Het project Toekomst DOH/DOI is immers inmiddels stopgezet.

- ✦ vóór overdracht van stukken naar een volgende processtap de kwaliteit van het betreffende stuk samen (overdrager en ontvanger) vast te stellen en daarbij de consequenties van die vastgestelde kwaliteit voor het vervolg te betrekken. Met ontvanger bedoelen wij de persoon die daadwerkelijk het betreffende stuk moet gebruiken.
- ✦ stukken (ook) door de opsteller van het voorgaande stuk te laten beoordelen op volledigheid en juistheid van de aansluiting;
- ✦ brondocumenten aan te passen op de via RFC's doorgevoerde wijzigingen (met een duidelijk versiebeheer);
- ✦ managementrapportages ten behoeve van de stuurgroep vanuit een overall project perspectief op te stellen, voorzien van review door projectcontrol.

Wij willen hierbij nadrukkelijk in overweging geven om ontwerp en sturingsinformatie (planning, begroting) in separate documenten op te nemen. Dit kan o.i. de onderhoudbaarheid en daarmee de actualiteit van de (bron)documenten bevorderen. Dit versterkt o.i. ook de duidelijkheid over het type functionaris (functie) dat een dergelijk document op dient te stellen.

4.3 Werk aan samenwerken

In dezelfde periode als waarin wij dit onderzoek hebben uitgevoerd, hebben wij in opdracht van de directeur IM Douane een onderzoek uitgevoerd naar de samenwerking in de IV keten bij het uitbrengen van kwartaalreleases. Dat onderzoek kende inhoudelijk én in de uitvoering enige overlap met dit onderzoek.

De bevindingen vanuit een samenwerkingsoptiek in dit onderzoek zijn voor ons herkenbaar vanuit het hierboven genoemde onderzoek. Wij zijn dan ook van mening dat een aantal aanbevelingen uit dat onderzoek, in dit onderzoek van toepassing zijn.

Wij raden u aan de aanbevelingen in dat onderzoek, zoals gerapporteerd in het rapport 'Onderzoek Evaluatie kwartaalrelease' met kenmerk ADR2015254 d.d. 17 februari 2015, ter harte te nemen en in een toepasselijke vorm ook op ontwikkeltrajecten toe te passen.

In het bijzonder betreft het de aanbevelingen:

- ✦ creëer een gezamenlijke ambitie en belang;
- ✦ eerder duidelijkheid en meer realisme;
- ✦ regie over de faseovergangen (*lees hier: ontwikkelfasen*) heen.

5 Bevindingen – belemmerende en stimulerende factoren

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen weergegeven op basis van de evaluatie van het voortbrengingsproces. In de evaluatie hebben wij twee lijnen gevolgd:

1. Wij hebben via interviews in kaart gebracht wat er tijdens het proces gebeurd is en wat de percepties daarover zijn (zie hoofdstuk 6). De nummers ('[###]') in iedere paragraaf verwijzen naar de bijbehorende detailbevindingen die zijn opgenomen in hoofdstuk 6.
2. Vervolgens hebben wij in de gebruikte referenties gezocht naar 'normen' die in de context van die gebeurtenissen en percepties richting geven.

De belemmerende en stimulerende factoren zijn afgeleid uit de bevindingen op basis van de referenties en het verloop van het voortbrengingsproces.

Het startpunt is dat, uitgaande van het Globaal Ontwerp (GO), er minder is opgeleverd in langere tijd en dat, aan hetgeen is opgeleverd, meer capaciteit besteed is dan in het GO voorzien.

In de onderstaande paragrafen zijn de belemmerende en stimulerende factoren weergegeven die daar o.i. aan hebben bijgedragen.

5.1 Capaciteitsgebrek

Het middelpunt van de problematiek, betreffende de langere doorlooptijd en minder product, bij release I van Inning was gelegen in de onmogelijkheid van B/CAO om, op het moment dat IM-D dat wenste, de benodigde capaciteit te leveren.[123, 128, 129, 130, 132, 201, 316, 318].

Daarmee is niet gezegd dat de problematiek *te wijten is* aan die onmogelijkheid; wellicht had die onmogelijkheid bij een andere aanvliegroete niet (in dezelfde mate) bestaan.

De vraag is dan in feite hoe het komt dat deze onmogelijkheid om de gevraagde capaciteit te leveren is opgetreden. Afhankelijk van welke elementen als vaststaand en welke als flexibel worden beschouwd kunnen hier verschillende antwoorden op geformuleerd worden. Wij hebben daarom geen eenduidig antwoord op deze vraag. Met de bevindingen in het vervolg van dit hoofdstuk geven wij aspecten aan die hierbij positief dan wel negatief van invloed op zijn geweest.

5.2 Onvoldoende projectorganisatie

Voor de inhoud van het project Toekomst DOH-DOI is gekozen om dit in de vorm van een project te realiseren. In die context is een stuurgroep ingesteld en een algemeen projectmanager aangesteld. Wij constateren echter dat er maar in zeer beperkte mate invulling en uitvoering is gegeven aan de in het kader van projectmanagement in de IV keten gestelde spelregels.

Als het spel niet gespeeld wordt zoals bedacht is de effectiviteit daarvan niet vast te stellen.

Enkele punten t.a.v. de projectinrichting en uitvoering:

- projectsturings- en beheersingsprocedures zijn niet uitgewerkt;
- er is geen eenduidige sturing in het project [122,308];
- de APM is geen APM over het gehele project [308];
- projectcontrol is slechts ad hoc ingevuld.

De APM geeft aan dat niemand vraagt om de procedures (etc.) in het kader van projectmanagement. Er wordt, naar zijn zeggen, niet op gestuurd. Aangezien volgens de APM zijn voorganger bij de start van het project de ontbrekende stukken niet had opgesteld én er door niemand om gevraagd werd, vond de APM het (later) niet noodzakelijk die stukken/procedures (alsnog) op te stellen/uit te werken. Hij geeft hierbij ook aan dat deze wijze van invulling van projecten exemplarisch is voor Douane IM.

Met name in het offertetraject is er sprake van diverse communicatielijnen. Aan IM-D kant is dat de APM en de medewerker portfolio en de architect, aan B/CAO kant de opdrachtmanager en de projectleider (PL) B/CAO. Deze communiceren met elkaar. Er is daarbij geen sprake van eenduidige lijnen: zo communiceert zowel de medewerker portfolio als de APM over dezelfde zaken met zowel de opdrachtmanager als de PL B/CAO.

De PL B/CAO heeft zowel direct als indirect via de opdrachtmanager, communicatie met de architect van IM. [122]

De APM zegt geen verantwoordelijkheid te kunnen, en dus ook niet te willen, dragen voor het deel van het project dat door B/CAO wordt uitgevoerd, omdat hij B/CAO niet kan sturen. De APM beschouwt zich daardoor alleen als APM IM-D. [308] Er is in de praktijk geen overall projectleider over het project.

Er zijn o.i. een aantal constatering in het onderzoek die hiermee samenhangen:

- in de managementrapportages wordt B/CAO o.i. behandeld als 'de andere partij'. In de rapportages wordt bijvoorbeeld niet geschreven over de problemen die B/CAO beschrijft ten aanzien van kwaliteit van (IM) producten. Vertragingen in het voortraject (IM) worden niet weergegeven als vertragingen t.o.v. het GO, die van B/CAO vaak wel. [131, 302, 307, 317]
- er lijkt vanuit het project niet (met succes⁶) te worden ingegrepen op irritaties tussen medewerkers B/CAO en IM-D. [303, 313]

5.3 Geen (vroeg) haalbaarheidstoets

De onhaalbaarheid van de plannen in het GO komt pas bij het offertetraject voor de bouw naar boven. Er is blijkbaar niet tussen IM-D en B/CAO in een eerder stadium heldere en harde overeenstemming bereikt over de inzet en bijbehorende reservering van de BMI capaciteit.

Wij hebben een verschil in perceptie geconstateerd tussen IM-D en B/CAO over wanneer in een project capaciteit moet worden ingepland; dus eigenlijk op welk moment in het proces de beslissing over in te zetten capaciteit ligt. De APM geeft aan dat met het vaststellen van het Globaal Ontwerp B/CAO de ingeschatte capaciteit al had moeten inplannen; 'B/CAO is immers akkoord gegaan met het Globaal Ontwerp'. B/CAO geeft aan capaciteit in te plannen in het latere offertetraject.

⁶ APM geeft aan hierover wel gesproken te hebben. Daarvan is geen vastlegging.

Wij hebben rondom het Globaal Ontwerp geen haalbaarheidstoets aangetroffen die naast de haalbaarheid in budget en techniek ook inzicht geeft in haalbaarheid van benodigde inzet van capaciteit.

[123, 128, 129, 130]

5.4 Doorgaan op basis van inaccurate of onjuiste uitgangspunten

In een aantal gevallen is, soms willens en wetens, doorgedaan met, en op basis van, uitgangspunten die niet meer correct en/of actueel waren, bijvoorbeeld:

- het Globaal Ontwerp is goedgekeurd met een planning (in releases) die op het moment van goedkeuring al onderkend niet haalbaar was;
- in het Globaal Ontwerp is voor de bepaling van de benodigde BMI dagen gerekend met 'standaard uren per functiepunt' terwijl, aangegeven in het Globaal Ontwerp, de benodigde uren per functiepunt voor DOI relevant (41%) meer zijn dan die standaard;
- een onder voorwaarden gegeven conceptofferte ('kan niet uitgevoerd worden mits...') wordt in onze beleving door IM-D bijna net zo opgevat als een definitieve offerte.

[115, 116, 309, 312]

Dit heeft o.i. zijn doorwerking in de latere percepties op (de verloop van) het project.

5.5 Gebrek aan vertrouwen en vasthouden aan onmogelijkheden

Er is o.i. lang op hetzelfde niveau doorgedrukt op onmogelijkheden (het B/CAO capaciteitsissue). Er had o.i. eerder naar mogelijkheden moeten worden gezocht uitgaande van de situatie op betreffende momenten. Die mogelijkheden hadden o.i. eerst in de prioriteiten moeten worden gezocht, via escalatie, en vervolgens in de scope. Beide mogelijkheden zijn uiteindelijk ingestoken, met als resultaat een beperking van de scope.

Op het moment dat B/CAO opdrachtmanagement aangeeft dat de benodigde capaciteit niet beschikbaar is, en het gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het opdrachtmanagement binnen zijn mogelijkheden heeft gedaan wat het kon, is het pad van *gezamenlijke* escalatie direct bewandelbaar (zie ook paragraaf 5.7). Er is wel geëscaleerd maar door de klant domeinmanager B/CAO via een strategisch teamleider IM-D (waarnemend directeur IM) en niet, gezamenlijk, via de stuurgroep (zie ook 5.2).

Wij hebben in interviews geconstateerd dat het vertrouwen in de opdrachtmanager van B/CAO bij IM-D gering was. Of dat al dan niet gerechtvaardigd was hebben wij niet kunnen vaststellen; wij hebben niet kunnen vaststellen dat de opdrachtmanager niet heeft gedaan wat hij kon. Hij stelde vast, en communiceerde, dat er niet voldoende capaciteit beschikbaar was. Gezien het verdere verloop van het traject met betrekking tot capaciteit, hebben wij geen aanwijzingen dat die vaststelling *op dat moment* niet correct was.

Ten aanzien van het vertrouwensissue kan hebben meegespeeld dat gedurende het traject enkele medewerkers zijn toegevoegd, dan wel opgevolgd door anderen. Dit is in ieder geval de binnenkomst medewerker portfolio IM-D en in eerder stadium een nieuwe APM. Te weinig aandacht in

de samenwerking van het introduceren van deze nieuwe spelers kan verstorend hebben gewerkt voor die samenwerking.

[136, 202, 313]

5.6 **Onduidelijkheid in, over en tussen stukken**

In ons onderzoek constateren wij op enkele punten dat de (gepercipieerde) kwaliteit van stukken niet optimaal is. Dit omvat zowel inhoudelijke kwaliteit als procesmatige kwaliteit. Met procesmatige kwaliteit bedoelen wij hier de duidelijkheid over de betekenis van een stuk in de context van een proces(stap) (waartoe dient een document). Ook zijn elkaar opvolgende stukken inhoudelijk soms moeilijk op elkaar aan te sluiten, zodat niet eenduidig helder is of en wat het opvolgende stuk van het vorige afdekt of invult.

Door de loop van het traject zijn allerlei documenten opgeleverd die op een of andere wijze relateren aan eerdere of andere documenten.

Door:

- het gebruiken van verschillende benamingen voor dezelfde zaken;
- het gebruiken van dezelfde benamingen voor verschillende zaken;
- het verder werken met inaccuraat of onjuiste uitgangspunten (paragraaf 5.4);
- het gebruik van RFC's om diverse soorten wijzigingen in het project aan te brengen zonder de brondocumenten op die wijzigingen aan te passen;

zijn aan elkaar gerelateerde documenten lastig op elkaar aan te sluiten. Daardoor is het lastig, en in gevallen ondoenlijk, de stand van het project vast te stellen. Dit zowel inhoudelijk als in de context van projectuitvoering.

Door het traject zijn op enkele plaatsen in het traject cijfers (planning, begroting) niet goed op elkaar aan te sluiten doordat onduidelijk is hoe de inhoud van de vervolgstap (of documentversie) aansluit bij de voorgaande stap en soms onduidelijk is hoe cijfers zijn opgebouwd. Hierbij kan meespelen dat plannings/begrotingen in opvolgende stukken komen van verschillende functies (bijvoorbeeld: architect, vervolgens projectleider)

Zo is er op een gegeven moment onduidelijkheid over of de Brusselse eisen wel of niet al in het Globaal Ontwerp waren opgenomen. De PL B/CAO beweerde, als verklaring dat een offerte hoger uitpakt dan de raming in het GO, dat deze niet in het GO zaten. IM-D beweert dat deze wel in het GO zaten. Voor zover wij hebben kunnen vaststellen zijn ze *niet volledig* in het GO opgenomen.

In een offertetraject worden aangeleverde stukken door de PL B/CAO als onvoldoende uitgewerkt gepercipieerd. Hij vindt dat B/CAO daardoor werk moet doen dat al door IM-D gedaan had moeten zijn. Dit is mede aangedragen als oorzaak van de lange doorlooptijd van dat offertetraject.

Er is op een gegeven moment bij B/CAO onduidelijkheid over welk procesontwerp (versie) als uitgangspunt voor een offerte moet dienen. Dit ondanks dat bij de offerteaanvraag een met 'definitief' aangeduide versie van het procesontwerp is meegeleverd.

Ten aanzien van de interpretatie en de 'hardheid' van het GO komen wij verschillende percepties tegen. De in het GO genoemde cijfers bijvoorbeeld bevatten marges, maar wat die marges zijn is in het GO niet genoemd. Door

geïnterviewde medewerkers worden daarover verschillende marges genoemd.

In managementrapportages hebben wij verscheidene inaccuraatheden aangetroffen. Enkele daarvan hebben langere tijd (meerdere maandrapportages) bestaan zonder hersteld te zijn.

Planning en ontwerp lopen in sommige documenten door elkaar. Op zich is dat begrijpelijk, aangezien het van belang is een ontwerp ook in het licht van de kosten te beschouwen, maar de andere kant van de medaille is dat een document snel niet meer actueel is; bijvoorbeeld het ontwerpdeel wel, maar de planning niet. Dit speelt met name bij het Globaal Ontwerp.

[104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 118, 119, 120, 121, 124, 125, 126, 130, 133, 135, 137, 203, 301, 305, 306, 315, 317, 321]

5.7 Te weinig gezamenlijkheid - 'wij-zij' in plaats van 'wij'

Tussen IM-D en B/CAO heerste o.i. in dit traject deels een wij-zij houding in plaats van een gezamenlijk ergens voor staan en gaan. Dit zien wij ook bij B/CA.

Enkele onderlinge irritaties blijven lang en herhaaldelijk terugkomen via mail en inhoud van stukken; soms lijkt de focus meer te liggen op het eigen gelijk dan op het constructief gezamenlijk werken naar een optimaal resultaat. *Er zijn incidenteel stellingen betrokken waar o.i. bruggen geslagen hadden moeten worden.*

Wij leiden dit onder meer af uit, *in onze beleving*, geïrriteerde mailtjes én zelfs de inhoud van een (concept)offerte, waarin IM-D en B/CAO elkaar 'op de feiten' wijzen die er in onze beleving op dat moment niet toe bijdragen tot resultaat te komen. Een voorbeeld hiervan is ook een verschil van opvatting over het al dan niet verstrekken van een opdracht. Deze kwestie komt een jaar na dato nóg terug in mailverkeer.

B/CAO doet tijdens offertetraject, *naar eigen zeggen*, werk dat door IM-D gedaan had moeten zijn vóór aanvraag van de offerte waardoor het opstellen van de offerte veel tijd kost. In managementrapportages van het project treffen wij hierover niets aan.

De houding is dan niet 'wij hebben, ondanks onze eigen betrokkenheid bij het opstellen daarvan, slechte specificaties geaccepteerd, hoe gaan we dit samen oplossen', maar 'zij hebben slechte specificaties aangeleverd en nu zitten wij met de gevolgen'.

Geïnterviewde B/CAO betrokkenen geven enkele voorvallen aan waarbij in hun perceptie ten onrechte bepaalde belemmeringen aan B/CAO verweten werden.

[302, 303, 305, 313, 314, 322, 323]

5.8 Beperking scope was de weg naar enig succes

Uiteindelijk is de release beperkt tot de Brusselse eisen. Deze zijn deels verder conform plan geïmplementeerd en deels hebben ook die vertraging gekend.

De opdracht Toekomst DOH/DOI was bij de start erg groot. Achteraf gezien kan de vraag gesteld worden of daarbinnen eerder prioriteiten hadden kunnen worden aangebracht en conform die prioriteiten gefaseerd had

moeten worden gerealiseerd. Hierdoor hadden de Brusselse eisen wellicht eerder gerealiseerd kunnen worden.

6 Verloop voortbrengingsproces in drie delen

In dit hoofdstuk schetsen wij het verloop van het voortbrengingsproces van release I Inning van het project Toekomst DOH-DOI. Dit doen wij door volgorde van de gebeurtenissen te beschrijven waarbij wij met name aandacht schenken aan de wijzigingen ten aanzien van de planning (budget en doorlooptijd) en de inhoud (scope) die in de loop van dat proces zijn ontstaan dan wel zijn gemaakt. Hierbij schetsen wij daarover ook, voor zover wij dat hebben kunnen achterhalen, de opvattingen van betrokken medewerkers over de oorzaken en/of interpretaties van die gebeurtenissen.

Om het verloop naar ons inzicht beter te kunnen volgen hebben wij dit opgedeeld in 3 trajecten:

1. Inning Release 1 (als geheel): paragraaf 6.1;
2. Brusselse eisen deel 1: paragraaf 6.2;
3. Brusselse eisen deel 2: paragraaf 6.3.

(De Brusselse eisen maken onderdeel uit van Release I Inning. Het betreft de 2 trajecten die uiteindelijk binnen Release I Inning gerealiseerd zijn tot en met 2014.)

6.1 Inning Release I

6.1.1 *2009 eerste aanzet – DOI 500 BMI dagen*

In 2009 wordt een eerste aanzet gegeven tot een projectopdracht met als doel om de complexiteit van DOH en DOI te verminderen. Dit is neergelegd in 2 project-resumés; de ene betreft DOH, de andere DOI. Het project resumé DOI 'Waarborgen continuïteit Inning – (091207) Douane' beschrijft als projectresultaat: 'de processen innen, invorderen worden conform vigerende nationale- en Europese wetgeving door het systeem Douane Inning (DOI) in actualiteit ondersteund'.

De inschatting van de benodigde BMI dagen is 500. Dit zal naar verwachting worden verspreid over een viertal releases. [101]

In het resumé is niet aangegeven wanneer die releases uitgebracht zouden moeten worden. [102]

De (latere) Business Executive geeft (in 2014) aan dat van 2009-2012 het project weinig prioriteit en voortgang heeft gekregen. Hij geeft ook aan dat in het begin sprake was van complete herbouw, wat duizenden dagen om het te realiseren zou kosten.

Het beeld van de omvang dat de Business Executive aangeeft komt overeen met cijfers uit het Globaal Ontwerp van 2012.

6.1.2 *2011 Business Case Heffing en Inning; 1150 dagen*

In deze Business Case, d.d. 18-03-2011, worden 1150 dagen portfoliobudget gevraagd voor 2011 m.b.t. DOH en DOI. De business case is een herijking van 3 eerdere business cases (de project-resumés uit 2009

inclusief project resumé belastingplan 2010). De business case betreft een business case in het kader van continuïteit. [103]

Er wordt geen onderscheid gemaakt in BMI en BMO dagen in de Business Case. Het is ons dan uit de Business Case niet geheel duidelijk om wat voor budget het gaat. Ook is het ons uit het stuk niet duidelijk wat er voor dit budget precies geleverd wordt. (Er wordt wel een inhoudelijke verbinding gemaakt met de inhoud van de project-resumés uit 2009). [104]

6.1.3

Mei 2012; Globaal Ontwerp; Inning 1450 BMI dagen, release I 2013-1

Eind mei 2012 is het Globaal Ontwerp Toekomst DOH-DOI (GO) opgeleverd. In dit GO zijn voor DOI in totaal 1450 BMI dagen begroot. Dit is meer dan de eerder genoemde dagen (1150). Dit komt onder meer doordat er in het GO activiteiten zijn opgenomen die niet in de business case waren opgenomen. [105]

Bovendien zijn de getallen niet goed aan elkaar te relateren, stelt ook het GO, 'omdat de activiteiten waarop de initiële business case geraamd is niet bekend zijn'. [106]

De APM geeft aan dat in het GO de kosten, op basis van ervaringscijfers, een afwijkingsfactor van 50%(naar boven en naar beneden) kunnen hebben. *Dit is niet aangegeven in het GO; er worden geen marges genoemd t.a.v. de gegeven cijfers (wel afrondingen, aannames).*[107]

De planning in het GO geeft aan dat deze verbeteringen middels 3 releases zullen worden gerealiseerd en wel in release 2013-1, 2013-3 en 2014-1.

Release I Inning, de scope van dit onderzoek, betreft de genoemde release 2013-1. Dit bestaat uit de werkpakketten DOI.1 (gemeenschappelijk koppelvlak), DOI.2 (ontsluiten gegevenslaag) en DOI.JAVA (migratie front-end).

Hiervoor zijn de volgende BMI dagen in het GO opgenomen: DOI.1 en DOI.2 samen: 200 BMI dagen, DOI.JAVA: 300 BMI dagen en DOI-KV: 150 BMI dagen (aannemende dat DOI-KV onderdeel uitmaakt van DOI.1 (in de releases) en qua kostenbegroting daar uit verbijzonderd is. DOI-KV is in de releaseplanning niet aangegeven). Totaal: 650 BMI dagen.

(De hier genoemde 1450 dagen betreffen alle DOI regels in paragraaf 10.1.2 in het GO; dus alles wat met DOI moet gebeuren, inclusief DOI-KV dat wel is begroot, maar niet als werkpakket is benoemd.) [108]

Het GO dient ertoe dat op basis daarvan 'een gedegen, onderbouwd besluit kan worden genomen over de voorgestelde richting, en de benodigde veranderingen binnen en buiten het bedrijfsonderdeel in samenhang gepland kunnen worden. Daarnaast dient de business case geactualiseerd te worden.'

De Douane Architectuur Board (DAB) gaat blijkens een besluit d.d. 28-03-2012 met een disclaimer akkoord met het GO Toekomst DOH-DOI versie 0.7 d.d. 27 maart 2012. In de context van die disclaimer schrijft de DAB: 'De vertegenwoordiger van B/CIE heeft problemen met de technologie view en kan op basis van de beschrijving onvoldoende inschatten wat de gevolgen zijn van de verandering (B/CIE heeft echter niet gereageerd op het (herhaalde) verzoek om te reviewen). De DAB gaat met in acht neming van deze disclaimer toch akkoord, omdat er gebruik wordt gemaakt van het bestaande of afgesproken aanbod. Daarmee lijken de risico's laag te zijn.'

Ook de Architectuur Board Belastingdienst (ABB) besluit in april 2012 positief (onder voorwaarde) over de volgende projectopdracht.

Doelstelling opdracht

In het systeem Accijnzen is in het verleden een aantal oneigenlijke voorzieningen aangebracht. Daardoor zijn de huidige systemen DOH en DOI onnodig verweven. Het resultaat van de in dit GO uitgewerkte oplossingen is dat de bedrijfsprocessen innen/invorderen conform vigerende nationale en Europese wetgeving worden ondersteund door DOI. Het heffingssysteem wordt conform oorspronkelijke systeemarchitectuur teruggebracht tot een (heffings-) systeem voor het proces Accijns.'

Het GO is geschreven door een tactisch architect van IM-D en een IT architect B/CAO. De eerstgenoemde versie in de documenthistorie is versie 0,3 d.d. 25-01-2012.

In het GO is een lijst reviewers opgenomen. Van de 32 reviewers hebben 8 geen reactie gegeven en is 1 niet akkoord (op grond van een issue BPM; waarvan reviewer aangeeft dat bestuurlijk nog niet geregeld dat Blauw dat overneemt).

In de paragraaf 'Bijstelling Business case Douane' in het GO is onder meer aangegeven: 'Het aantal dagen dat is begroot en de bijbehorende kosten zijn hoger dan begroot in de business case fase. De exacte redenen zijn niet te achterhalen omdat de activiteiten waarop de initiële business case geraamd is niet bekend zijn. Duidelijk is wel dat dit globaal ontwerp ten opzichte van de initiële business case sowieso de volgende extra activiteiten heeft begroot'. [109]

Onder deze extra begrote activiteiten staat naast enkele functionaliteiten ook opgenomen: 'BMO-dagen'.

M.a.w. de in de voorgaande paragrafen genoemde onduidelijkheden t.a.v. de vraag of de begrote dagen zowel BMO al BMI betroffen is o.i. daarmee verhelderd: dat betrof alleen BMI dagen.

Met inachtneming van een besluit van het DPO met betrekking tot enkele zaken in het GO die niet zullen worden ingevuld, worden de totale kosten (hele GO) geraamd op 3.900 BMI-dagen (975 dagen voor nieuwbouw en 2.925 voor onderhoud). Daarnaast zijn de kosten voor de IV-vraag producten geraamd op 1.200 dagen.'

Uit het GO wordt ons niet duidelijk wat onder onderhoud en wat onder nieuwbouw valt. [110]

Hoe deze getallen opgebouwd zijn is ook onduidelijk: in de tabel in paragraaf 10.1.2 staan 5000 BMI (subtotaal) minus HOD (geschraapt) = 4000 BMI. BMI ander domein is nog 925 BMI. Minus DTA (gefinancierd uit andere begroting) is dat 650 BMI. Totaal 4650 BMI. Verschil met de genoemde 3900 is dan 750 BMI. [111]

BMO dagen worden in het GO (afgerond) berekend als 0,3 van het aantal BMI dagen. (5000 BMI leidt tot 1500 BMO, dus dat wordt flink naar beneden afgerond).

Voor DOI werkpakketten is in totaal 1450 BMI gepland.

Volledige aansluiting met (de 3) project-resumés (1150 dagen) is inhoudelijk niet te maken doordat dat resumés van veel globaler niveau zijn dan het GO. Niet duidelijk is of iets dat in het GO staat ook al ten tijde van de project-resumés is onderkend. [112]

M.b.t. de initiële BC staat in paragraaf 2.2. vermeld:

'De initiële business case is in 2009 geschreven. In 2009 waren er nog geen richtlijnen waaraan een business case moest voldoen. De business case is

met de kennis van toen zo goed mogelijk opgesteld. De begroting kwam uit op zo'n 1.500 ontwikkeldagen. Op dit moment is niet meer te achterhalen hoe deze begroting tot stand is gekomen en welke activiteiten daarin begroot zijn.' [113]
(*Er wordt gerefereerd aan de business case van 2009, niet aan de business case van 2011!*) [114]

Voor de berekening van de BMI dagen (en via deze dus ook de BMO dagen) worden de 'standaard uren per functiepunt' gebruikt. In het GO is echter aangegeven dat dat voor Inning niet voldoet.
'Uit ervaring van de afgelopen jaren blijkt dat een functiepunt voor de applicatie DOI 27 uren kost. Dit is beduidend hoger dan de standaardnorm van B/CAO. In dit Globaal Ontwerp wordt de standaardnorm van B/CAO in 2012 genomen omdat daarmee trajecten met elkaar vergeleken kunnen worden.'

*Een functiepunt kost volgens het GO (15 of) 16 uur standaard (afhankelijk van ontwikkelstraat); m.a.w. hierin zit dus voor DOI al een afwijking van $(27-16)/27 * 100\% = 41\%$. De genoemde BMI dagen in het GO, voor wat betreft DOI, zijn dus ongeveer 41% te laag. 1450 BMI dagen moet eigenlijk zijn: 2460 BMI (afgerond).* [115]

6.1.4 *Juli 2012 herplanning; release I naar 2013-3*

Blijkens het document '120720 planning producten DOH-DOI.doc' en de verklaring van de (latere) APM wordt op 20-07-2012 de eerste verschuiving van de planning zichtbaar. De 1^e oplevering wordt voorzien in 2013-3 i.p.v. 2013-1. Deze planning betreft alleen ontwerpproducten. In dat document staat vermeld dat de ontwerpproducten voor 2013-3 opgeleverd moeten worden op 26-11-2012. De in het document aangegeven planning per product is, waar gevuld, eerder.

Dat zou o.i. betekenen dat ingeval de opleveringen in 2013-1 plaats had moeten vinden de ontwerpproducten eind mei 2012 (2 kwartalen eerder dan bij 2013-3) opgeleverd hadden moeten zijn. Het GO is van 30-05-2012. De planning in het GO lijkt dan ook niet erg realistisch. Volgens de bovengenoemde planning (120720) is nog geen enkel product dan al onderhanden! [116]

In versie 121108 van het plandocument is de planning van de oplevering van de ontwerpproducten van Inning naar achter geschoven (meeste naar 28-11-2012, was eerst 13-11-2012). Daarbij is vermeld dat op 7-12-2012 faseovergang 2 is en de bedoeling is de definitieve stukken in te brengen in het DAB op 19 december. [117]

6.1.5 *November 2012 herplanning; release I naar 2013-4*

Blijkens de planning van 23-11-2012 zijn alle 3 bovengenoemde releases van Innen een release naar achter geschoven (dus respectievelijk: 2013-4, 2014-2 en 2014-4).

De plannings van het opleveren van de ontwerpproducten zijn naar achter geschoven (opleveren 7-02-2013 i.p.v. 28-11-2012). (Producten van andere 2 releases nog niet gepland). Er wordt bij vermeld dat het DAB overleg plaats vindt op 14-2-2013.

6.1.6 *Februari 2013 - eerste offerte verzoek IM-B/CAO*

Op 28-02-2013 heeft IM-D, naar eigen zeggen de 'opdracht' aan B/CAO tot realisatie van 'plateau 1' van DOI overeenkomstig de beschrijving van het

GO verstrekt. De opdracht is volgens IM-D tijdig gegeven voor de realisatie bij release 2013-4. IM-D geeft aan dat volgens het GO de kosten hiervoor 500 BMI dagen zouden zijn (300 voor ombouwen front-end en 200 voor realisatie gebruikerswensen).

B/CAO geeft aan dat het hier in feite niet een opdracht betreft, maar een 'verzoek tot offerte'.

(ADR: afgeleid uit de genoemde getallen betreft dit de werkpakketten DOI.JAVA, DOI.1 en DOI.2 (dit zijn ook de werkpakketten die in het GO in 1 release gepland zijn, nl. in 2013.1 (later herpland naar 2013.4)).

DOI-KV (gemeenschappelijk koppelvlak) á 150 BMI dagen zat ook in release I (GO). Onduidelijk is of dit al dan niet in de opdracht is begrepen. De opdracht zelf is vaag. In de opdracht wordt gerefereerd aan de bijgeleverde ontwerpproducten, niet aan het GO. Gezien de door de APM genoemde planning (dagen) is dit koppelvlak niet meegerekend. In de opdracht is echter wel sprake van een gemeenschappelijk koppelvlak. [118]

De opdracht is verwoord in een document d.d. 28-02-2013 met in de aanhef: 'OPDRACHT: Realisatie Inning project Toekomst DOH-DOI'. Dit document is afkomstig van de APM (van toen) en gericht aan CAO Unit Douane AM_Postbus (en CC o.a. aan de B/CAO opdrachtmanager). In dit document wordt onder het kopje 'opdrachtformulering' de inhoud van de op te leveren release geschetst.

Met betrekking tot de planning is aangegeven: 'De gewenste ontwikkeling dient gerealiseerd te worden in release 2013.4. De hierbij behorende productiedatum is 1 december 2013.'

Bijlagen (*genoemd*): procesontwerp inning vDef (zipfile), CGM douane bedrijfsproces Inning vDef, PRA B Inning v.1.0, ICTSA v.1.0, Wijzigingen procesontwerp Inning vDef.

Hoewel het document in de aanhef duidelijk 'OPDRACHT' vermeld, staat in het document nergens expliciet vermeld wat IM-D van B/CAO verwacht. De 'opdrachtformulering' is niet geformuleerd als een opdracht en niet als een verzoek. Er staat ook niet dat IM-D van B/CAO een offerte verwacht. [119]

Wij hebben geconstateerd dat er verschillende percepties bestaan dan wel spraakverwarring bestaat t.a.v. wat een opdracht is of wanneer een opdracht is verstrekt. De APM geeft aan dat B/CAO na verstrekking van de opdracht 6 weken de tijd heeft om een offerte uit te brengen. B/CAO geeft in dit geval aan dat het eigenlijk niet gaat om een opdracht maar om een offerteverzoek. Beide geven in dit geval dus aan dat er op basis van bovengenoemd stuk dus een offerte moet komen (!). Desalniettemin constateren wij in gesprekken verschillende interpretaties bij het woord 'Opdracht' tussen (grotweg) IM-D en B/CAO. Het is in dit opzicht blijkbaar toch een woord wat de nodige irritaties oproept die de samenwerking geen goed doen. [120]

Zowel IM-D als B/CAO geven aan dat voor het uitbrengen van een offerte een termijn van maximaal 6 weken is afgesproken. Dit betekent voor deze 'opdracht' dat B/CAO uiterlijk op 11-04-2014 een offerte zou moeten aanleveren.

Op vrijdag 08-03-2013 zet de opdrachtmanager van B/CAO de opdracht met stukken per mail door aan de beoogd PL binnen B/CAO met de opdracht om het PvA op te stellen met hierin de noodzakelijke informatie voor de offerte. Hij geeft daarbij aan dat de formele sluitingsdatum voor de oplevering van het PvA '15 april 2013' is. Blijkens die mail is woensdag 6 maart het FO2 overleg voor release 2013.4 geweest.

Gezien de hier genoemde data gaat B/CAO voor de 6 weeks termijn uit van het FO2 overleg en niet van de datum van de 'opdracht' (06-03-2013 plus 6 weken = 17-04-2013).

De PL B/CAO geeft bij de opdrachtmanager aan dat het procesontwerp zoals dat is meegeleverd bij slagboom 2A niet werkbaar is. Een ontwerper, die door de PL was gevraagd de stukken door te nemen, had nog een ander procesontwerp van IM ontvangen. De PL B/CAO verzoekt met IM af te stemmen waar hij voor impactbepaling vanuit moet gaan. Het ontwerp dat de ontwerper heeft is ook een versie 'definitief'. Het bestand heeft dezelfde naam als het via de 'opdracht' aangeleverde bestand, met daaraan toegevoegd een datumaanduiding. [121]

(Hoe dit verder is afgehandeld is ons niet bekend, wij hebben de betreffende stukken niet inhoudelijk met elkaar kunnen vergelijken).

Wat ons wel opvalt, is dat de PL B/CAO via de opdrachtmanager met IM-D communiceert, maar de ontwerper blijkbaar ook rechtstreeks met IM-D stukken uitwisselt. In dit geval levert dat een misverstand op.
[122]

6.1.7

April 2013 –geen offerte mogelijk; 2013-4 niet haalbaar

In april 2013 geeft B/CAO aan dat zij niet kan voldoen aan de wens van IM-D voor realisatie van de 'opdracht' plateau 1 Inning voor 2013-4. De benodigde BMI dagen blijken veel meer te moeten bedragen dan gedacht.

Op 10-04-2013 meldt de opdrachtmanager B/CAO aan de APM (IM) dat de release bijna 1600 dagen gaat kosten en dat het niet in release 2013.4 gerealiseerd kan worden. Hij geeft aan dat mogelijkheid is om bijvoorbeeld de release op te knippen en dat ze binnenkort met een voorstel komen.
[123]

Blijkens een memo d.d. 19 april 2013 'Scenario's voor uitvoering vernieuwing DOI' kost ombouwen front-end 815 dagen en koppelvlak 82 (blijkbaar zit DOI-KV wel in de opdracht). En gebruikerswensen 695 dagen. Samen 1592 dagen. (Het memo is geen offerte maar een verzoek/advies van B/CAO aan Douane IM-D om, gezien de onmogelijkheden keuzes te maken uit een drietal voorgestelde scenario's).

B/CAO heeft dus niet binnen 6 weken een offerte uitgebracht, maar heeft wel binnen die termijn aangegeven dat realisatie conform wens IM-D niet mogelijk was.

De APM geeft aan dat de planning in het memo ruim boven het GO is (GO volgens de APM: 500 dagen). Het verschil tussen het GO en memo qua inschatting van de benodigde dagen wordt door betrokkenen verschillend gepercipieerd. De PL B/CAO geeft aan dat er sprake was van meer dan een 1 op 1 migratie van de front-end (zoals in het GO); er zat ook nieuwe functionaliteit in. De PL B/CAO geeft daarnaast aan dat in het GO de Brusselse eisen niet waren opgenomen en dat dat deels het verschil

verklaart. De APM geeft aan dat Brusselse eisen in het GO onderdeel waren van de gebruikerswensen.

Er heerst dus verschil van inzicht of in het GO de Brusselse eisen al dan niet waren opgenomen en begroot.

[124]

In hoofdstuk 6 van het GO zijn de eisen aan de gewenste situatie opgenomen. M.b.t. DOI zijn deze geïdentificeerd als DOI.1, DOI.2 t/m DOI.18. De term 'Brusselse eisen' is daarbij niet gebruikt. Eis DOI.17 is 'van A naar B boekhouding' (*andersom is niet aangegeven, maar dient wel te gebeuren*). Eis DOI.4 is afboeken van een deel van de verplichting. *Pondspondsgewijs afboeken kunnen wij als zodanig niet in de eisen terugvinden.*

Wij concluderen dat de Brusselse eisen (pondspondsgewijs afboeken en van A naar B boekhouding en terug) ten minste niet volledig in het GO zijn aangeduid.

De coderingen van de eisen uit het GO komen in het vervolg niet terug; het is niet duidelijk is in welk werkpakket zij thuishoren.[125]

De codering van de eisen heeft ook dezelfde opbouw als de codering van de werkpakketten. Op basis van bijvoorbeeld de code 'DOI-1' alleen, is dus niet af te leiden of hiermee het werkpakket of de eis wordt bedoeld. [126]

E.e.a. is (door ons) moeilijk aan het GO te relateren: er is geen 1 op 1 vertaling van zaken uit het GO naar zaken in de offerte. Alleen ombouw front-end is (lijkt) te matchen. Daar zit qua planning wel verschil: GO 300 dagen, memo 130419- 815 dagen. [127]

O.i. is het juiste referentiegetal uit het GO voor de gehele opdracht niet 500, maar 650 (inclusief 150 DOI-KV). Gecorrigeerd voor de 41 % afwijking die in het GO zit (uren per functiepunt) is het juiste referentiegetal 1100 BMI dagen. Gezien de eerder genoemde marges (50% naar boven of naar onder) valt 1592 gepland dus net binnen de mogelijk te verwachten marge (1650). Hoewel op de bovengrens van de marge is dit dan o.i. ook een risico waarmee gerekend had kunnen worden.

De APM geeft aan dat hij, ook uitgaande van Kaderdocument, vindt dat B/CAO al bij het GO capaciteit moet inplannen. [128]

B/CAO geeft aan pas te gaan inplannen tijdens offertetraject/bij goedkeuring van de offerte. In dit geval was capaciteit bij B/CAO een probleem; BD breed veel JAVA expertise nodig en tegelijkertijd moest de externe inhuur verminderd worden. [129]

Ook is er sprake van een verschillende perceptie van het GO.

In interviews constateren wij dat de APM het GO veel concreter interpreteert dan B/CAO (in de context van referentiepunt voor het vervolg). [130]

6.1.8

Mei 2013 - Scope beperkt tot Brusselse eisen; release 2013-4

Op 16 mei 2013 besluit de Business Executive om vooralsnog alleen de Brusselse eisen te laten realiseren. Volgens de APM-er voor release 2013-4. B/CAO geeft aan dat dit in goed overleg is gegaan.

De APM besteedt in de managementrapportage mei 2013 aandacht aan de problematiek (meer kosten, duurt langer). T.a.v. de kosten wordt

aangehaald dat e.e.a. naar verwachting langer duurt en fors meer gaat kosten dan volgens het GO is begroot.

Wij hebben echter de indruk dat hier zaken met elkaar worden vergeleken die niet vergelijkbaar zijn; de offerte (die nog komen moet) gaat over andere inhoud dan het GO. Zie ook onze opmerkingen, in de voorgaande paragraaf, ten aanzien van de cijfers in het GO.

Wat verder opvalt in die managementrapportage is dat bij 'mijlpalen' t.a.v. de gerapporteerde ontwerpproducten en de offerte als 'oorspronkelijke datum gereed' een bijgestelde datum wordt gebruikt. De gebruikte data zijn die waarop gepland is voor 2013-4 (oplevering producten 17-02-2013). De oorspronkelijke, d.w.z. uit het eerste plandocument, waren gericht op 2013-3 (oplevering producten 14-11-2012). Het GO was gericht op uitrol 2013-1. [131]

6.1.9 *Juni 2013 - Brusselse eisen niet realiseerbaar in 2013-4*

Volgens de APM werd op 28-06-2013 bekend dat het niet meer mogelijk was de Brusselse eisen te gaan realiseren bij release 2013-4 wegens gebrek aan capaciteit bij B/CAO. [132]

In de managementrapportage over juni 2013 schrijft de APM dat hij de Business case gaat herijken om vast te stellen of de huidige realisatiestrategie nog valide is. In afwachting van de uitslag van deze herijking heeft de APM (na afstemming met de BE) de projectuitvoering 'on hold' gezet. Dit betekent volgens de APM dat er geen nieuwe dingen worden opgepakt. Medewerkers moeten wel beschikbaar blijven.

Zie december 2013; paragraaf 6.1.13.

6.1.10 *Juli 2013 – RFC001 – Wijziging onderdeel Inning Toekomst DOH-DOI*

Op 13-07-2013 is RFC001 gedateerd. Het betreft een wijziging van het deeltraject Inning van de projectopdracht Toekomst DOH-DOI. *Het is niet expliciet, in termen die in het GO gebruikt worden, aangegeven wat uit de projectopdracht daar precies onder valt.* [133]

In de RFC worden 4 activiteiten genoemd:

1. ontwikkel een nieuwe debiteurenadministratie en boekhouding (vervangt 'ontvlechten en pas oude DOI aan');
2. Brusselse eisen (A en B boekhouding en pond-pondsgewijs) (dit is al deels in de offerte van 12-07-2013 vervat);
3. geen technische wijzigingen meer doorvoeren in DOI;
4. Stel vast op welke uiterste termijn er moet worden gestart met het migreren van de relevante PBS taken van DOI 1:1 naar WEB –Java. (Deze activiteit wordt als verzekeringspremie genomen indien blijkt dat de nieuwe informatievoorziening niet voor 01-01-2017 beschikbaar is.)

Bij gebrek aan harde cijfers geeft de APM een best guess van de begroting:

Ad 1: 225 BMO en 110 BMI (en 200 overig): (dit omvat niet de bouw van de voorziening!).

Ad 2 (= Brusselse eisen): 625 BMI (inclusief de 310 van deel 1).

Ad 3 en 4: 0.

6.1.11 *Juli/augustus 2013 – akkoord DPO op wijziging*

Op 24-07-2013 heeft het DPO ingestemd met de voorgestelde wijziging op de projectopdracht (alleen realisatie Brusselse eisen en daarnaast een onderzoek te starten voor een opvolger van DOI.)

De APM geeft aan dat hij alvast een RFC heeft ingediend om een offerte van B/CAO te verkrijgen. (*Dit is RFC003; 'scenario 1'; Op basis van de gewijzigde projectopdracht (RfC 001). In scenario 1 moet nu alleen nog maar de aanvullende 'Brusselse eisen' worden gerealiseerd; de overige voorziene wijzigingen zijn vervallen. Scenario 1 is vanaf nu dus gelijk aan 'deel 2 van de Brusselse eisen', voor 1^e deel Brusselse eisen is blijkbaar geen RFC ingediend*). [134]

De APM spreekt in RFC003 de voorkeur uit voor realisatie van scenario 1 in release 2014-2.

6.1.12 *Augustus 2013 - Brusselse eisen in 2 delen; 1: 2014-1 en 2: 2014-2*

De APM geeft aan dat op 22-08-2013 de stuurgroep akkoord is gegaan met het realiseren van de Brusselse eisen in 2 releases (2014-1 en 2014-2). In de managementrapportage van augustus (en volgenden) is vermeld dat de 2^e release 2014-3 zou zijn. De APM heeft ons aangegeven dat dat foutief is vermeld en dat 2014-2 correct is. [135]

Met betrekking tot de herijking van de Business Case Inning is in de managementrapportage augustus 2013 het volgende te lezen. 'Op 28 augustus is de start-up geweest voor het deeltraject 'herijking BC en GO onderdeel Inning'. ... Gepland is dat begin oktober het functionele deel van de BC is herijkt en dat eind november het IT-deel zal zijn herijkt. Daarna kan de geherijkte BC voor het onderdeel Inning het besluitvormingstraject in.'

Deze herijking van de Business case en het GO loopt dus parallel met het offertetraject en de besluitvorming over uitvoering Brusselse eisen (en wijzigingen in de opdracht).

Eind augustus 2013 treedt bij IM-D een nieuwe medewerker portfolio aan die Inning in zijn portefeuille heeft. Deze geeft aan dat hij door de APM is bijgepraat in het project. [136]

6.1.13 *December 2013- geherijkte oBC Inning; releases naar 2015.1 e.v.*

De APM geeft aan dat op 5 december 2013 een geherijkte oBC voor het onderdeel Inning is toegezonden ter goedkeuring naar de diverse gremia. Hij geeft aan dat volgens de IT architect van B/CAO de kosten voor de realisatie van alle activiteiten voor DOI nog binnen de bandbreedte van het eerder opgestelde GO vallen (=2900 BMI dagen); alleen de planning moet worden bijgesteld (I=> 2015-1, II-> 2015-3, III-> 2016-1). *De door de APM als referentie genoemde 2900 BMI dagen is tweemaal de in het GO genoemde dagen (1450 BMI). Dat is 100% afwijking naar boven. Door anderen is 50 % genoemd: onduidelijk met hoeveel marge er in het GO gerekend wordt. In de geherijkte business case Inning is vermeld dat het GO met een afwijkingsfaktor 2 werkt.* [137]

6.1.14 *Februari 2014; DAB akkoord met geherijkte oBC Inning*

DAB gaat akkoord met de geherijkte oBC Inning⁷.

6.2 **Brusselse eisen deel 1**

6.2.1 *Juli 2013: Offerte; release 2014-1*

Op 12-07-2013 brengt B/CAO een offerte uit met datum 28-06-2013 voor de realisatie van het eerste deel van de Brusselse eisen; kosten 310 BMI dagen en gereed release 2014-1.

⁷ Aangezien deze oBC releases betreft vanaf 2015-1 is deze verder buiten scope van het onderzoek; de scope is release I Inning t/m 2014-3.

De offerte (versie 1.0 concept) wordt uitgebracht met een voorbehoud. Dit voorbehoud is in de offerte genoemd en gezien de afstemming bij partijen (IM-D en B/CAO) bekend.

Het voorbehoud bestaat er uit dat B/CAO niet de resources heeft die nodig zijn om de opdracht tijdig te realiseren, maar dat als deze capaciteit uiterlijk op 1-8 beschikbaar is, de opleverdatum nog haalbaar is. [201]

Blijkens een mail van de opdrachtmanager B/CAO van 11-07-2013 is de offerte op of voor 11-07-2013 met de APM afgestemd. Op 11-07-2013 vraagt de opdrachtmanager aan de B/CAO klant domeinmanager akkoord te gaan met de offerte.

De klant domeinmanager B/CAO verzoekt op 11-07-2013 de strategisch teamleider IM-D om, eventueel via de directeur IM-D, aan B/CAO prioriteit te vragen voor de opdracht. De klant domeinmanager geeft aan dit zelf ook gedaan te hebben, maar zonder succes. [202]

De Strategisch teamleider IM-D verzoekt vervolgens de directeur IM-D te escaleren bij B/CAO M1.

In de offerte is sprake van capaciteit die op 1-08 beschikbaar zou moeten zijn om de planning in de offerte te kunnen halen. In de management rapportages wordt hier geen aandacht aan besteed: onduidelijk is op projectniveau of en wanneer de capaciteit geregeld is.

De offerte is een nadere uitwerking van het scenario 4 uit het memo 130426 Memo realisatie DOI R 2013-4 (die inhoudelijk gelijk is aan eerder genoemde versie 19-04-2013). De offerte omvat inhoudelijk de volgende gebruikerswensen:

B	Van B- naar A-boekhouding
E + F	Inzicht in de keten t/m. Journaalposten en Historie journaalposten

Aangegeven wordt dat als gevolg van de verdere uitwerking van klantwens B het noodzakelijk is om gebruikerswens A 'Van A- naar B-boekhouding' ook deels te realiseren. Dit is meegenomen in de offerte.

De offerte valt qua begrote BMI dagen hoger uit dan het memo. Begroting offerte: 310 BMI dagen. De *schatting in het memo was: 200 dagen exclusief A, voor A geheel was de schatting 65 dagen. A wordt via deze offerte deels gerealiseerd. Hoeveel BMI dagen daarvoor is gerekend is uit de offerte niet op te maken.* [203]

Deze eerste offerte in het project (onderdeel Inning) is 4 ½ maand na de eerste offerteaanvraag 'opdracht' (28-02-2013) uitgebracht. (*Inhoudelijk omvat het niet die betreffende opdracht.*)

6.2.2 *Januari 2014: vrijgave voor release 2014-1*

Op 23-01-2014 mailt de APM een positief vrijgaveadvies betreffende DOI 27.00 in release 2014-1 naar twee teamleiders (de Business Executive en de Releaseteamleider). Het betreft het eerste deel van Brusselse eisen.

6.2.3 *Februari 2014; in productienamen in release 2014-1*

Op 09-02-2014 is het eerste deel van de Brusselse eisen in productie genomen. Feitelijke realisatiekosten zijn, naar ons is vermeld, 204 BMI dagen.

De offerte omvatte 310 BMI dagen en in productiename 2014-1, dus uitgaande van die offerte is de realisatie binnen offerte en op tijd.

6.3 Brusselse eisen deel 2

6.3.1 Augustus 2013 – Offerteaanvraag; voorkeur release 2014-2

Blijkens de managementrapportage van augustus 2013 is de RFC voor deel 2 op 05-08-2013 bij B/CAO ingediend. De APM spreekt in RFC003 de voorkeur uit voor realisatie van scenario 1 in release 2014-2.

6.3.2 Oktober 2013 – Moeizame totstandkoming offerte

Uit diverse mailwisselingen is af te lezen dat het opstellen van de offerte voor deel 2 van de Brusselse eisen moeizaam verloopt.

Hierbij worden als oorzaken genoemd:

- B/CAO heeft moeite een projectleider te vinden (eerdere fase); factoren daarbij: beoogd PL is (eerst) volgeboekt, ziekte en vakantieperiode;
- De door IM-D aangeleverde specificaties zijn volgens B/CAO niet duidelijk/eenduidig. Hierdoor ontstaat tijdens offerteperiode veel afstemming tussen IM-D en B/CAO. PL B/CAO geeft aan dat hij vindt dat de specificaties niet aan de eisen voldoen en B/CAO werk aan het doen is dat IM-D al gedaan had moeten hebben. Dit geeft de opdrachtmanager ook aan bij IM. [301]

In managementrapportages wordt niet gerapporteerd over vermeend niet goed aangeleverde specificaties. [302]

Tijdens het offertetraject (deel 2 Brussels eisen) wordt in de communicatie uitgegaan van release 2014-2. De offerte/PVA is eerst toegezegd op 1 oktober. Dit wordt door de specificatieproblematiek later toegezegd voor uiterlijk 16 oktober.

De RFC is op 05-08-2013 bij B/CAO ingediend. Indien daarvoor een termijn van 6 weken zou worden gehanteerd zou de offerte op 16-09-2013 uitgebracht moeten worden.

Uit de mailwisselingen tussen IM-D en B/CAO is in onze beleving wederzijdse irritatie te proeven; men verdedigt zichzelf en wijst naar de ander. [303]

In de mailwisselingen lijken 2 zaken door elkaar heen te lopen: scenario 1 (deel 2 Brusselse eisen) en scenario 4. Scenario 1 is in offertetraject, 4 is in realisatie, maar blijkbaar ook met onduidelijke specificaties. [304]

Er is blijkbaar ook verschil van perspectief op een memo dat als uitgangspunt wordt gebruikt. De PL B/CAO schrijft daarover op 15-10-2013, in een mail in de context van scenario 4 dat '...het memo scenario DOI toekomst nooit is geschreven om op de oude DOI verder te borduren. De voorstellen die zijn gedaan in dit Memo zijn voor een toekomstige DOI. Deze opdracht is door IM-D voorlopig teruggetrokken dus komt het Memo in mijn beleving ook te vervallen.'

Dit kunnen wij uit het memo zelf niet afleiden. (Wij nemen aan dat het memo 'Memo realisatie DOI R2013.4' van 26-04-2013 betreft, een andere memo is ons niet bekend).

Scenario 1 uit dat memo betreft 'uitstel'. Via RFC003 zijn daarvan inhoudelijk alleen de Brusselse eisen overgebleven, naast een onderzoek (geen bouw) DOI.

[305]

Er is een document 'Impact bepaling DOI 'scenario 4' Optie A en C.', dit betreft: 'Dit document dient ter ondersteuning voor het begroten van de werkzaamheden ten behoeve van enkele gebruikerswensen uit 'Memo realisatie DOI R2013.4' van 26-04-2013.

Dit betreft de gebruikerswensen:

- A 'Van A- naar B-Boekhouding'
- C 'Pondspondsgewijs afboeken'

Het uitgangspunt hierbij is dat R27.0 (R2014.1, scenario 4) in productie is.'

Het memo geeft aan dat het scenario 4 betreft, maar gaat over inhoud die ook met scenario 1 is aangeduid (deel 2 Brusselse eisen). [306]

De APM hanteert in de managementrapportage oktober 2013 voor de offertes de oude termijnen (15-04-2013 oorspronkelijke planning gereed), terwijl de RFC op 5-08-2013 is ingediend. [307]

De APM handelt niet als overall APM, maar als APM IM-D. De APM behandelt B/CAO niet 'inclusief'; planning B/CAO blijft ondanks alle besprekingen volgens oorspronkelijke; Planningen IM-D producten (oorspronkelijk op te leveren) zelf zijn namelijk wél aangepast (t.o.v. oorspronkelijke). De APM geeft hierover aan dat, aangezien hij B/CAO niet kan sturen, hij geen verantwoordelijkheid kan, en daarom niet wil, dragen voor dat deel van het project. Hij ziet zichzelf dan ook als APM IM-D. [308]

6.3.3 *November 2013: voorlopige opdracht*

Op 23-11-2013 geeft de medewerker portfolio van IM-D via een mail een 'voorlopige opdracht' aan B/CAO voor deel 2 van de Brusselse eisen. Dit n.a.v. een conceptofferte waarbij B/CAO aangeeft eerst nog enkele risico's en randvoorwaarden te moeten oplossen alvorens een definitieve offerte te kunnen uitbrengen. [309]

6.3.4 *Januari 2014: in productienamen in 2014-2 onwaarschijnlijk*

Voor 2^e deel van de Brusselse eisen geeft de APM in de management rapportage aan dat hij het halen van release 2014-2 zeer onwaarschijnlijk acht, maar dat hij in een latere uitrol (2014-3) geen risico ziet afgezien van de toezegging aan de Europese Commissie. [310]

6.3.5 *Februari 2014; offerte; 330 BMI, release 2014-2*

Op 13-02-2014 ontvangt IM-D de offerte voor het 2^e deel van de Brusselse eisen van B/CAO. De plandatum realisatie is release 2014-2 en de kosten worden geraamd op 330 BMI dagen. [311]

Voorafgaand aan de definitieve offerte is er tussen IM-D en B/CAO mailverkeer over de inhoud van de conceptofferte. De medewerker portfolio van IM-D verzoekt bepaalde zaken aan te passen. Daaronder ook de planning, omdat die in de conceptofferte niet haalbaar is volgens IM. Verschuiving naar september (2014-3) wordt al aangegeven. *Toch is dat in de definitieve versie niet gewijzigd; oplevering blijft, 'onder voorbehoud van vrijgave Douane', staan.* [312]

De samenwerking op relationeel vlak tussen enkele personen (IM-D en B/CAO) is o.i. niet optimaal geweest. Wij leiden dat af uit de 'discussies' die

via de conceptofferte en de mail zijn gevoerd en uit het feit dat in interviews is aangegeven dat in de perceptie van IM-D een sleutelfiguur bij B/CAO niet 'op de juiste plek zat'. Hieronder enige toelichting m.b.t. die 'discussies'.

IM-D verzoekt op basis van de conceptofferte ook enkele wijzigingen aan te brengen die (de visie van IM-D op) het voortraject aangeven en waardoor het duidelijk gemaakt wordt dat de (vertragings)problematiek bij B/CAO ligt.

In de conceptofferte stonden ook enkele opmerkingen richting IM-D die de 'schuld' bij IM-D legden in het voortraject. In de definitieve versie staan die er, na opmerkingen daarover door de medewerker portfolio, niet meer in. In het door ons gelezen mailverkeer in de context van deze offerte wordt ook nog 'discussie' gevoerd over of er nu wel of niet een opdracht is verstrekt (*in februari 2012!*). Toonzetting en timing wekken bij ons niet de indruk dat de intentie achter deze 'discussie' constructief (bedoeld) is. Een geïnterviewde heeft ook aangegeven dat dit soort 'discussies' niet als prettig zijn ervaren. [313]

In de offerte staan nog wel randvoorwaarden, waaruit niet duidelijk blijkt of die al ingevuld zijn. [314]

Op 13-02-2014 geeft de medewerker portfolio IM-D aan bij de opdrachtmanager B/CAO dat de offerte akkoord is.

BMI dagen in offerte: 330, (rapporteringstolerantie 10 %) waarvan 195 in 2013 (*blijkbaar al besteed*). Planning is gericht op release 2014-2.

Volgens de Business Executive was het moeizame offertetraject (en ondergelegen problematiek met name de capaciteitsperikelen bij B/CAO) de oorzaken voor het langdurige traject DOI. DOI bleek ook wel ingewikkeld, maar dat was volgens hem voor het traject niet het hoofdprobleem. [315]

6.3.6 *Februari/maart 2014; extra werkzaamheden; naar release 2014-3*

Er wordt in februari bekend dat er extra programmatuur moet worden ontwikkeld ten behoeve van conversie. Gezien de risico's gaat de APM, blijkens de management rapportage februari, een RFC indienen om de releasedatum te verzetten naar 2014-3 (anders te krappe tijd voor testen).

Ondanks de gerapporteerde ontwikkeling t.a.v. programmatuur laat de managementrapportage geen gewijzigde prognose in BMI dagen zien t.o.v. de vorige maand. [316]

In de managementrapportage maart 2014 is te lezen dat de BE akkoord is gegaan met uitstel naar release 2014-3.

Als oorzaken voor de vertraging noemt de APM later:

- capaciteit B/CAO;
- niet voorziene conversie (benodigde programmatuur, 2 onvoorziene extra functionaliteiten);
- enthousiaste plannings (daardoor kwetsbaar);
- mogelijk oneigenlijke functionele veranderingen gevraagd via bevindingen na oplevering.

[317]

6.3.7 *April 2014; definitief niet in tussenrelease vóór 2014-3*

De APM rapporteert dat in productie van deel 2 van de Brusselse eisen via een tussenrelease (vóór 2014-3) niet mogelijk is. Als oorzaak noemt hij o.a. dat er niet volledig kan worden getest doordat B/CAO per abuis een batchverwerking heeft gestart. [318]

6.3.8 *Mei 2014; op schema voor 2014-3*

De APM rapporteert over mei 2014 betreffende deel 2 van de Brusselse eisen dat de realisatie van deze aanpassingen op schema liggen en de verwachting is dat de aanpassingen bij release 2014-3 in productie genomen kunnen worden. [319]

6.3.9 *Juni 2014; achterstand realisatie*

Daar waar in de vorige managementrapportage is vermeld dat e.e.a. op schema ligt wordt in huidige rapportage vermeld dat wordt achtergelopen op de planning.

Aangedragen oorzaken:

- extra werkzaamheden (conversie) (*dat was al eerder bekend en is o.i. niet extra t.o.v. vorige rapportage* [320])
- blokkerende bevindingen bij SIT;
- onvoldoende testcapaciteit Douane voor AT.

6.3.10 *Juli 2014; voorschot op uitrol ná 2014-3*

Op 06-08-2014 is de SIT afgerond (geen blokkerende belemmeringen meer) 07-08-2014 AT gestart; begroot 20 testdagen, beschikbaar: 5 (tot 27-08 t.b.v. vrijgave).

De APM rapporteert ook de mogelijkheid (technisch) om na release 2014-3 via een tussenrelease uit te rollen (indien 2014-3 niet lukt).

6.3.11 *Augustus 2014; geen tijdig vrijgaveadvies voor 2014-3*

Op 07-08-2014 is DOI aangeboden voor de AKT (volgens plandatum zou dit op 20-06-2014 al moeten zijn aangeboden). Hierdoor is er te weinig tijd beschikbaar voor het uitvoeren van de noodzakelijke testen voor DPOI waardoor de APM op 27-08 geen vrijgave heeft kunnen geven aan de BE voor de release 2014-3. Tijdens de freeze voor de CBD wordt echter wel doorgetest met het doel om alsnog een vrijgaveadvies voor 2014-3 te kunnen geven. (*Aldus de APM*).

De APM heeft geen (tijdig) vrijgaveadvies kunnen geven (27-08-2014) voor 2014-3.

De APM schrijft dat e.e.a. ondanks extra inspanningen van B/CA, IM-D en Douane niet is gelukt.

De verantwoordelijke procesreleaseteamleider heeft daarop besloten om (conform advies APM) toch DOI aan te gaan bieden aan het CBD voor uitrol op 21 september en daarnaast DOI te blijven testen tot 17 september.

Bij het aanbieden aan de CDB van DOI is er volgens de APM iets misgegaan waardoor DOI niet tijdig is aangeboden aan de CDB voor (mogelijke) uitrol op 21 september; dit was, volgens de APM, niet te herstellen.

6.3.12 *September 2014; niet in productie bij 2014-3*

Gepland was dat de verwerking van het tweede deel van de Brusselse eisen in DOI bij release 2014-3 (21-09-2014) in productie zou worden genomen. Doordat deze datum echter niet gehaald werd, is besloten om DOI uit te gaan rollen bij een tussenrelease.

Scenario's om in productie te gaan, lopen tegen problemen op volgens de APM (in de managementrapportage):

- In productie op 18/19 oktober; onwenselijk voor B/CA; Probleem opgelost en toen bleek CIE te laat geïnformeerd.
- In productie 2 november: onwenselijk voor B/CA i.v.m. maandafsluiting.

Volgens B/CA draagt de APM in de managementrapportage ook B/CA als belemmerende factor bij uitrol aan; B/CA te weinig capaciteit, terwijl daarvan volgens B/CA geen sprake was. B/CA geeft aan dat in haar perspectief de APM daar niet goed over heeft gecommuniceerd (een interpretatie gegeven op een op zich correct feit, namelijk dat 1 beheerder niet beschikbaar was. Er was echter wel vervanging beschikbaar volgens B/CA). [321]

B/CA geeft ook aan dat er weinig rekening wordt gehouden met B/CA bij vertragingen. B/CA geeft aan dat de APM B/CA noemt als medeveroorzaker van vertragingen en dat dat bij B/CA overkwam als zichzelf willen vrijpleiten. Input van B/CA voor rapportages werden in ogen van B/CA verkeerd geïnterpreteerd. [322]

6.3.13

Oktober 2014; in productienamen in tussenrelease

Op 18-10-2014 zijn de aanpassingen aan DOI t.b.v. het tweede deel van de Brusselse eisen, middels een tussenrelease, in productie genomen.

6.3.14

Belangrijke verstoringen na in productienamen

B/CAO en IM-D geven aan dat er in de nasleep van de release wel veel verstoringen waren voor DOI.

6.3.15

Februari 2015; laatste verstoringen opgelost

De APM geeft aan dat van de verstoringen een aantal nog in november 2014 zijn opgelost en een aantal in januari 2015. Begin februari waren er nog 7 belangrijke verstoringen die, naar ons is meegedeeld, uiteindelijk in februari zijn opgelost.

7 Ondertekening

Utrecht, 29 april 2015

projectleider ADR

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00