

Vergaderjaar 2019–2020

31 066

Belastingdienst

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 744

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 mei 2020

Bijgaand ontvangt u het definitieve advies van het Bureau ICT-toetsing (BIT) over het programma Regie Modernisering IV-Landschap (programma MIV), dat wij op 25 maart 2020 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben ontvangen¹. Hierbij ontvangt u tevens de bestuurlijke reactie op dit advies.

Het programma MIV beheert een investeringsbudget, waarmee de Belastingdienst zijn applicatielandschap (circa 900 applicaties) moderniseert en omvormt tot een toekomstvast, «slank»² en wendbaar landschap. Doelstelling is om de technische schuld³ terug te brengen van ruim 50% in 2018 naar maximaal 30% eind 2022. Vermindering van onderhouds- en beheerlasten creëert daarbij een stabiel grotere ruimte voor vernieuwing binnen de beschikbare kaders.

Het BIT heeft een stevige conclusie afgegeven en geeft drie aanbevelingen om de kwaliteit van het applicatielandschap van de Belastingdienst gericht te verbeteren. De door het BIT geformuleerde adviezen en aanbevelingen nemen wij over. Een aantal acties kan direct opgepakt worden, zoals verbetering van de sturing op het programma MIV en de aanscherping van de waardering van het ICT-landschap. Overige acties nemen wij op in de Integrale Aanpak ICT, die wij mede naar aanleiding van de rapporten van EY, KPMG⁴ en dit en eerdere BIT-adviezen⁵ opstellen. Wij informeren uw Kamer in de zomer nader over deze aanpak.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Met een slank systeemlandschap wordt bedoeld, dat het landschap is opgebouwd uit kleinere blokken die met elkaar de juiste oplossing voor Belastingdienst, burger en bedrijf realiseren. Dit in tegenstelling tot de alomvattende, grote systemen (monolieten) uit het verleden waarbij aanpassingen vaak op meerdere plaatsen – in de afzonderlijke monolieten – moeten worden aangebracht.

³ Technische schuld is een in de ICT gebruikt begrip om achterstallig onderhoud aan te duiden.

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 589

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 528

Kern van het BIT-advies

In zijn advies concludeert het BIT «dat de investeringen van het programma MIV te weinig gericht zijn op rendement». Als oorzaken noemt het BIT dat de sturing van de Belastingdienst op het realiseren van een beter applicatielandschap onvoldoende is, dat de selectie van investeringen te kort schiet en dat goede kosten-batenafwegingen bij technologiekeuzes ontbreken. Het gevolg is dat het MIV-budget op dit moment niet optimaal wordt besteed.

Om de kwaliteit van het applicatielandschap gericht te verbeteren, adviseert het BIT om het programma MIV alleen te continueren voor die activiteiten, die aanwijsbaar bijdragen aan een concreet doel en het programma vanaf 2021 te beperken tot activiteiten die ofwel minder gangbare technologie uitfasen ofwel LOA's⁶ verbeteren. Daarbij adviseert het BIT om maatregelen te nemen in de sfeer van het gezond houden van het applicatielandschap (het zogenaamde life cycle management⁷), zodat inhaalslagen als het programma MIV voorkomen kunnen worden.

De conclusies van het BIT vragen om stevige verbeteringen in de programma-uitvoering. De Belastingdienst herkent de noodzaak tot verbetering. Hierna wordt nader ingegaan op de adviezen en aanbevelingen en de acties die hierop door de Belastingdienst worden genomen.

Investerings te weinig gericht op rendement

Het BIT ziet goede elementen in de door de Belastingdienst gekozen aanpak, maar stelt niet te kunnen herleiden of het MIV-budget optimaal wordt besteed. Het BIT schat dat 40% van het budget naar een concreet meetbaar doel gaat: het verbeteren van lokaal ontwikkelde applicaties en het uitfasen van minder gangbare technologie. Het BIT ziet voor haar schatting een drietal oorzaken:

- Er is te weinig sturing op een beter applicatielandschap
- De gebruikte methodieken om investeringen te richten op probleemgebieden zijn ontoereikend
- Het technologiebeleid is onvoldoende gericht op rendement

Voorts stelt het BIT dat de sturing op rendement nog wordt bemoeilijkt doordat «de berekening van de technische schuld, die de Belastingdienst hanteert, geen goede weergave geeft van de technische kwaliteit van het landschap».

Het is voor de Belastingdienst duidelijk, dat beter moet kunnen worden onderbouwd hoe MIV tot aantoonbaar rendement leidt en dat het budget onderbouwd moet zijn door concreet meetbare doelen.

Om de keuzes die binnen MIV worden gemaakt beter te onderbouwen zullen de (IV-)ketens binnen de Belastingdienst onder regie van het programma MIV zowel bij de prioritering van activiteiten als in de uitvoering daarvan nadrukkelijker vooraf bepalen wat de aantoonbare verbetering is van het ICT-landschap en wat de te behalen voordelen voor de Belastingdienst zijn. Het BIT doet in dit verband een drietal goede aanbevelingen. Op de effectuering ervan wordt hierna verder ingegaan.

⁶ LOA staat voor Lokaal Ontwikkelde Applicatie. Een LOA is een niet door de reguliere IV-organisatie ontwikkelde applicatie die bedoeld is om op lokaal niveau werkprocessen te vergemakkelijken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een applicatie in Excel. Inmiddels zijn de LOA's wel door de reguliere IV-organisatie in beheer genomen.

⁷ Het verder inrichten van life cycle management zorgt voor grip op beheer, onderhoud, vernieuwing, innovatie en implementatie. Hierbij vindt voortgang plaats in kleine, gecontroleerde stappen, waarin de componenten van het IT-landschap blijven functioneren, worden aangepast, vervangen of ingekapseld. Daarmee wordt voorkomen dat verouderde versies van hard- of software onnodige incidenten en risico's veroorzaken

Aanbeveling 1: Ga in aangepaste vorm door met MIV tot en met 2022

Het BIT adviseert om door te gaan met het programma tot en met 2022, maar de aanpak aan te passen in termen van scope en sturing. Dat advies wordt overgenomen. Dat betekent dat conform het BIT-advies in 2020 de activiteiten zoals ze nu gepland zijn door de Belastingdienst worden uitgevoerd. De activiteiten voor 2021 en 2022 worden in 2020 onder regie van het programma MIV opnieuw beoordeeld en geprioriteerd op basis van hun verwachte rendement met betrekking tot het opruimen van achterstallig onderhoud, het terugbrengen van de beheerlast en de mate waarin toekomstige continuïteitsproblemen worden voorkomen. Prioriteit wordt gegeven aan het uitfasen van minder gangbare technologie en het zoveel mogelijk uitfasen van LOA's. En er wordt door de Belastingdienst telkens een uniforme, objectieve onderbouwing per activiteit opgesteld, die inzicht geeft in het belang en de doelmatigheid van de investering. Dat borgt een effectievere verdeling van het beschikbare budget en verbetert de sturing op rendement. Daarbij zal het programma MIV – in lijn met het advies – het goed bewaken van en rapporteren over de voortgang van de activiteiten voortzetten.

Om ook het technologiebeleid – waarin is vastgelegd hoe de technische invulling van het ICT-landschap in de tijd zich moet ontwikkelen – meer te richten op rendement adviseert het BIT om dit beleid beter te onderbouwen met goede kosten-baten afwegingen en realistische tijdlijnen. En daarbij terughoudend te zijn met het grootschalig inzetten van technologie die binnen de Belastingdienst weinig is beproefd, een klein marktaandeel heeft of waarvoor weinig capaciteit beschikbaar is. Het technologiebeleid wordt in de tweede helft van dit jaar – als onderdeel van de jaarlijkse herziening van de domeinarchitectuur IV – in deze zin herijkt.

Aanbeveling 2: Verbeter life cycle management

Het BIT adviseert om het gezond houden van applicaties per domein te beleggen bij één eigenaar, die integraal verantwoordelijk is voor het budget en de staat van een applicatie. De ontwikkeling van dit eigenaarschap wordt geïntensiveerd. Daarnaast is – ter verdere versterking van het life cycle management en in lijn met het BIT-advies – door de kaderstellende concerndirectie aan de ketens binnen de Belastingdienst gevraagd nog dit jaar beheer- en onderhoudsplannen op te stellen conform de LCM-richtlijnen. Goede invulling van life cycle management moet ook voorkomen, dat de Belastingdienst in de toekomst programma's zoals MIV nodig heeft om achterstanden in te lopen. Daarnaast wordt – zoals ook geadviseerd door EY en KPMG – de sturing op het programma MIV binnen de IV-organisatie op korte termijn verbeterd. De Chief Technology Officer (CTO) wordt – in aansluiting op de versterking van die rol – binnen de IV-organisatie direct verantwoordelijk voor de overall sturing op het programma MIV en de realisatie van de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen van het programma. Afwijkingen van de planning worden voorgelegd aan de directie van de Belastingdienst.

Tevens adviseert het BIT om de gehanteerde waarderingen te verbeteren daar waar het gaat om het bepalen van de gezondheid van applicaties. De Belastingdienst hanteert hiervoor een marktconforme methode (TIME van Gartner). Met behulp van deze methode wordt ook het percentage technische schuld bepaald zoals dat aan uw Kamer wordt gerapporteerd. De toepassing van deze methode is vorig jaar gevalideerd; dit heeft geleid tot aanscherping van het gebruik van de methode door de Belastingdienst. Daarnaast zullen naar aanleiding van dit BIT-advies binnen de

IV-organisatie naast TIME ook kwantitatieve gegevens, zoals productieverstoringen en hun oplostijd en kosten van aanpassingen, onderdeel gemaakt worden van de gehanteerde waarderingen. Dit is in lijn met de aanpassingen die gedaan worden naar aanleiding van de eerste aanbeveling van het BIT, omdat dit bijdraagt aan de wijze waarop de technische kwaliteit van het ICT-landschap wordt bepaald en daarmee een belangrijke basis vormt voor de te maken keuzes. Naar verwachting is er halverwege dit jaar meer zicht op de mogelijkheden om de waarderingen te verbeteren.

In dit verband beveelt het BIT tevens aan om de huidige invulling van het begrip wendbaarheid los te laten. De Belastingdienst wil met dit begrip duiding geven aan het handelingsperspectief van de Kamer, zoals verwoord in de parameterbrief⁸. Wendbaarheid geeft daartoe een indicatie van de snelheid waarmee gewenste wijzigingen in de ICT-systemen van de Belastingdienst kunnen worden gerealiseerd. In de komende periode wordt – zoals het BIT adviseert – gezocht naar invulling met gebruik van kwantitatieve data om de wijzigingsnelheid en kosten feitelijk te bepalen. Bovendien zal daarbij – in lijn met de observatie van het BIT – nadrukkelijk ook rekening gehouden worden met differentiatie naar de verschillende belastingmiddelen. Het streven is om in het derde kwartaal van dit jaar een uitwerking te hebben voor het toepassen van meer objectieve gegevens bij het vaststellen van de wendbaarheid.

Aanbeveling 3: Heroverweeg de financiering van de overige activiteiten

De derde aanbeveling is om activiteiten te financieren die aantoonbaar problemen van de Belastingdienst oplossen, naast de activiteiten die minder gangbare technologie uitfaseren. Deze aanbeveling neemt de Belastingdienst over en de voorgenomen activiteiten voor 2021 en 2022 worden in dat licht opnieuw beoordeeld. De aanpak van het programma MIV wordt – in lijn met het BIT-advies – gericht op het terugdringen van de technische schuld daar waar dit waarde toevoegt, dan wel waar deze niet binnen het normale life cycle management opgepakt kan worden. Baten worden geëxpliciteerd conform ook wat onder aanbeveling 1 is beschreven.

Tot slot

De Belastingdienst hecht grote waarde aan de grondige en uitvoerige toetsing van het programma MIV door het BIT. De conclusies met betrekking tot dit programma zijn zoals gezegd stevig. De Minister heeft in zijn brief van 11 januari jl. aangekondigd te willen intensiveren op het gebied van ICT en dit maakt een belangrijk onderdeel uit van de opdracht die de Belastingdienst heeft meegekregen.

De Belastingdienst werkt daarom onder onze leiding onverminderd voort aan het vernieuwen en vereenvoudigen van haar ICT-landschap. Dit landschap dient stabiel, beschikbaar, betrouwbaar en veilig te zijn en is voor de Belastingdienst een belangrijke randvoorwaarde voor de uitvoering van haar maatschappelijke taak en het leveren van dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen.

Om ook in de toekomst deze taken goed en betrouwbaar uit te kunnen voeren, wordt gewerkt aan een meerjarige Integrale Aanpak IV. Die aanpak moet uiteraard worden gevormd in samenhang met alle andere gebieden, die aangepakt gaan worden, zoals bijvoorbeeld de wijze van ontvlechting van de Belastingdienst. De Integrale Aanpak moet meer

⁸ Met de parameterbrief geeft de Belastingdienst inzicht in de benodigde doorlooptijden voor het aanbrenge van wijzigingen in het ICT-landschap van de Belastingdienst.

inzicht gaan bieden in onze ambities, prioritering en concrete activiteiten die de Belastingdienst onderneemt op het gebied van ICT. De uitvoeringscapaciteit van de IV-organisatie kent namelijk zijn grenzen en zeker in deze tijd is daarom een zorgvuldige, inzichtelijke afweging van groot belang bij het bepalen van prioriteiten bij de inzet van die capaciteit. Wij informeren u in de zomer nader over deze meerjarige aanpak.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen