

toekomstige generaties wordt neergelegd. Het dekken van de budgettaire gevolgen van arresten is zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenkant de staande praktijk. Er is immers sprake van een beleidswijziging. Daarnaast sluit dit ook aan bij het idee dat de wetgever hiermee gebonden is aan het maken van goede wetgeving. Gebeurt dit niet, dan kan dit leiden tot arresten die vragen om herstel van de wetgeving waarbij gedekt moet worden voor budgettaire derving, zoals bij box 3 het geval is.

Directie Directe  
Belastingen & Toeslagen

Ons kenmerk  
2022-0000218586

### **Een box 3-stelsel op basis van werkelijk rendement**

In het coalitieakkoord is afgesproken om een stelsel voor de box 3-heffing in te voeren met ingang van het belastingjaar 2025 waarin op basis van werkelijk rendement wordt geheven. Het tijdspad om te komen tot invoering van dit stelsel is vóór het arrest van de Hoge Raad van 24 december 2021 extern getoetst door Capgemini. Het onderzoeksrapport is op 15 april 2022 als bijlage bij de contourennota aan uw Kamer aangeboden.<sup>5</sup> De conclusie luidde destijds dat het tijdspad haalbaar was onder drie randvoorwaarden, waaronder het uitblijven van aanvullende beleidsinitiatieven. In de technische briefing van 20 juni 2022 over de contourennota is door ambtenaren aangegeven dat het Kerstarrest heeft geleid tot een aanzienlijke inslag op de gemaakte planning. In de kamerbrief van 24 juni 2022 over de planning heb ik aangegeven dat door de werkzaamheden volgend uit het Kerstarrest het onzeker is geworden of de gewenste inwerkingtreding per 2025 haalbaar is.<sup>6</sup> Ik heb Capgemini gevraagd om de in november 2021 afgegeven validatie van de planning te herijken. In het nadere onderzoek is rekening gehouden met de actuele stand van alle zaken die van invloed zijn op het tijdspad, zoals het wetgevend traject, de modernisering van het ICT-landschap van de informatievoorziening (IV) bij de Belastingdienst en de samenwerking met de ketenpartners, zoals banken en verzekeraars.

Het onderzoeksrapport van Capgemini is als bijlage bij deze brief gevoegd. Uit het onderzoek volgt dat de al gesignaleerde risico's uit het rapport van 15 november 2021 zijn toegenomen en dat er aanvullende risico's zijn geïdentificeerd. Capgemini acht een succesvolle implementatie van een box 3-stelsel op basis van werkelijk rendement per belastingjaar 2025 niet realistisch. Het kabinet heeft daarom besloten om te koersen op de invoering van het nieuwe stelsel met ingang van het belastingjaar 2026. De budgettaire derving als gevolg hiervan is eenmalig € 385 miljoen. Deze incidentele derving is meegenomen in de augustusbesluitvorming. De overbruggingswetgeving zal hierdoor een jaar langer van kracht zijn. Spaarders zullen – net zoals bij het toekomstige stelsel op basis van werkelijk rendement – tijdens de overbruggingsfase vrijwel geen belasting in box 3 betalen als het rendement op spaargeld op het huidige lage niveau blijft.

De planning die in de kamerbrief van 24 juni 2022<sup>7</sup> is afgegeven zal worden aangepast naar aanleiding van de nieuwe gewenste inwerkingtreding per 1 januari 2026.

In lijn met de toezegging om halfjaarlijks een rapportage te verstrekken over het tijdspad zal ik deze planning met uw Kamer delen. Bij het verstrekken van de aangepaste planning zal ik ingaan op de geïdentificeerde risico's die ook gelden voor de implementatie per belastingjaar 2026.

<sup>5</sup> Bijlage bij Kamerstukken II, 2021-2022, 32140, nr. 105

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2021-2022, 32140, nr. 121.

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2021-2022, 32140, nr. 121.

### **Toezeggingen en moties over vormgeving box 3-stelsel**

Tijdens het commissiedebat van 29 juni jl. en het tweeminutendebat op 5 juli jl. over de contourennota box 3-heffing op basis van werkelijk rendement heb ik een aantal toezeggingen gedaan en zijn diverse moties aangenomen om uw Kamer nader te informeren over de vormgeving en uitwerking van het stelsel op basis van werkelijk rendement. In een brief later in september zal ik ingaan op de volgende onderwerpen:

- **Systeemvergelijking** tussen een vermogensaanwasbelasting en een vermogenswinstbelasting, waarbij – ondersteund met cijfermatige uitwerkingen en microberekeningen – onder andere wordt ingegaan op de budgettaire opbrengst, liquiditeitsproblematiek, mogelijke economische verstoringen en uitvoeringsaspecten vanuit het perspectief van burgers, de Belastingdienst en ketenpartners;
- **Opties om rekening te houden met inflatie;**
- **Effect van kwijtscheldingswinst op het armoede- en schuldenbeleid;**
- **Box-arbitrage, ontwijkingsmogelijkheden en het belasten van vermogen in de breedte (in box 2 en box 3, vermogen in onroerend goed via buitenlandse constructies en andere relevante constructies);**
- **Opties om de werkelijke waardeontwikkeling van onroerende zaken al vanaf inwerkingtreding te belasten, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de WOZ-waarde;**
- **Beoordeling door de inspecteur of kunst hoofdzakelijk ter belegging wordt gehouden;**
- **Interactie met toeslagen.**

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst,

Marnix L.A. van Rij

**Directie Directe  
Belastingen & Toeslagen**

**Ons kenmerk**  
2022-0000218586



> 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**

Persoonsgegevens

**Kenmerk**

2022-0000349511

**Uw kenmerk**

2021-0000091810

Datum 4 juli 2022  
Betreft Definitief BIT-advies vernieuwen Heffen Loonbelasting en Premies

Geachte heer Van Rij,

U heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op het programma vernieuwen Heffen Loonbelasting en Premies (vHLP). De opdrachtgever van het programma is de ketenvoorzitter van Loonheffingen (LH). Het advies kan als volgt worden samengevat:

Het programma vHLP beoogt de continuïteit van de systemen en processen rond loonbelastingen en premies zeker te stellen en op termijn te verbeteren. Twee plateaus richten zich op het herbouwen van twee systemen op basis van nieuwe technologie.

**Conclusie**

De belangrijkste conclusie uit de toets is dat het programma niet in staat zal zijn tijdig zijn doelstellingen te verwezenlijken. Wij baseren dit op drie observaties.

- A. De sturing is inadequaat.
- B. De programma-aanpak is nog onvoldoende uitgewerkt.
- C. De gekozen oplossing is mogelijk niet passend.

**Advies**

Wij adviseren om focus te houden op het waarborgen van de continuïteit voor Loonheffingen door drie significante aanpassingen door te voeren.

- 1. Zorg dat het programma adequaat stuurt.
- 2. Kies voor een integrale aanpak.
- 3. Heroverweeg de gekozen oplossingsrichting.

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

### **KORTE OMSCHRIJVING VAN HET PROGRAMMA VHLP**

Het programma is opgestart om de continuïteit van het heffen van loonbelasting en premies (150 miljard euro op jaarbasis) te waarborgen door verouderde technologie te vervangen door nieuwe. Hiervoor is het programma onderverdeeld in negen fasen, plateaus geheten.

Het eerste plateau vervangt het bestaande HLP-systeem, gebouwd met Cool:Gen, door een nieuw systeem (vHLP) op basis van de programmeertaal Java en door het opnemen van regels in een systeemtechnologie voor Business Rules Management (BRM). Uitgangspunt is stapsgewijze vervanging van oude HLP-modules door nieuwe, vHLP-modules. In het tweede plateau wordt de applicatie Vorderen Op Aangifte (VOA) omgezet van Cool:Gen naar Java in vHLP en aangesloten op de nieuwe systemen van de keten Inning & Betalingsverkeer. Dit is een continuïteitsrisico omdat het aantal kennishouders van de huidige systemen beperkt is en deze bovendien bijna met pensioen gaan. Bovendien loopt eind 2026 de ondersteuning voor het ontwikkelhulpmiddel dat voor HLP en VOA wordt ingezet (Cool:Gen) af.

De overige plateaus zijn gericht op verbeteringen van de processen en aansluiting op nieuwe ontwikkelingen. Daarbij hoort ook het vervangen van lokaal ontwikkelde applicaties door nieuwe functies in het vHLP.

In september 2020 zijn de voorbereidingen voor het programma begonnen. In januari 2021 is gestart met plateau 1. Bij de start van het programma werd uitgegaan van afronding van het programma (alle plateaus) voor 2027. Bij de start van ons onderzoek was het programma vrijwel stilgelegd om voorrang te geven aan het project vernieuwen Werkgeversadministratie (vWGA). Een nieuwe opleverdatum was ten tijde van onze toets nog niet bekend, maar het programma verwachtte dat de vertraging voor plateau 1 ongeveer drie kwartalen zou zijn. Wij hebben ons geconcentreerd op de vervanging van HLP en deels op de vervanging van VOA, waar maar weinig informatie over was. De andere plateaus zijn door het programma nog niet uitgewerkt.

Het eerste plateau is gebudgetteerd op 34 miljoen euro waarvan 3,7 miljoen euro is uitgegeven van januari 2021 tot en met maart 2022. De overige plateaus zijn nog niet begroot.

### **CONCLUSIE: PROGRAMMA GAAT DOELSTELLINGEN NIET TIJDIG VERWEZENLIJKEN**

De Belastingdienst heeft goede redenen om HLP, VOA en de lokaal ondersteunde applicaties voor LH te vernieuwen. De organisatie wil terecht prioriteit geven aan HLP en VOA waar de meest urgente continuïteitsrisico's zijn gesignaleerd. De inhoudelijke aanpak waarbij gefaseerd en functioneel "as-is" onderdelen worden vervangen en ketenafhankelijkheden worden gereduceerd oogt in opzet solide.

Desondanks zien we dat het programma zich na anderhalf jaar in feite nog in de opstartfase bevindt. Wij zien daar zonder interventie geen verandering in komen

en verwachten dan ook dat het programma niet in staat is om Cool:gen voor 2027 te vervangen.

Onze verwachting is gebaseerd op de volgende drie observaties.

### A. De sturing is inadequaar

Conform het besturingsmodel van de Belastingdienst worden de capaciteitskaders vastgesteld door de portfolioraad, zet het ketenbestuur LH de prioriteiten voor de keten LH en zorgt IV-IBS-LH<sup>1</sup> voor de uitvoering. Helaas zorgt dit besturingsmodel ervoor dat het programma niet tijdig resultaten boekt.

- Het ketenbestuur en de portfolioraad overzien onvoldoende de gevolgen van verstrekende besluiten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende.
  - Het ketenbestuur LH gaf opdracht om het programma in januari 2021 te starten terwijl noodzakelijke randvoorwaarden niet waren ingevuld. Zo hadden de Java-ontwikkelaars geen ontwikkel- en teststraat tot hun beschikking en waren de specificaties onvoldoende bruikbaar omdat ze nog niet goed waren uitgewerkt. Men heeft onderschat dat dit een ongunstig effect heeft op de productiviteit.
  - Het ketenbestuur LH gaf het project vWGA in december 2021 voorrang boven vHLP en wees bovendien programmameden van vHLP toe aan vWGA. Het ketenbestuur nam ten onrechte aan dat vHLP langzaam verder kon gaan, terwijl er geen Java-ontwikkelcapaciteit meer beschikbaar was.
  - De portfolioraad, die inhuurbeslissingen neemt voor het programma vHLP, is onvoldoende geïnformeerd. Hierdoor namen zij in maart 2022 een besluit om alle inhuur te stoppen; dat besluit moest later worden teruggedraaid.
- Het programma kan niet sturen op de werkzaamheden die de directie IV voor het programma uitvoert. Dit leidt mede tot een moeizame, niet-effectieve samenwerking tussen de keten LH en de programmamanager enerzijds en de directie IV anderzijds. Dat blijkt uit het volgende.
  - De opdrachtgever en programmamanager zijn weliswaar verantwoordelijk voor het op tijd en binnen budget afronden van het programma, maar hebben geen zeggenschap over het programmateam onder aansturing van IV-IBS-LH. Ook hebben ze onvoldoende inzicht in en grip op bestedingen.
  - De manier van samenwerken tussen de programmamanager en het uitvoerende team van IV-IBS-LH is inefficiënt; dat leidt tot vertragingen. Verschillen van inzicht kunnen alleen 'bovenlangs' (het hoogste ketenniveau) worden opgelost. Hierdoor worden op een hoog niveau zeer specifieke besluiten genomen, zoals het goedkeuren van kleine wijzigingen binnen het totale budget.
  - Een goedgekeurd programmabudget betekent nog niet dat het geld, en dus de mensen, ook aanwezig zijn. Kaders binnen IV, bijvoorbeeld over de maximale inzet van personeel, zijn soms strijdig met door het ketenbestuur opgestarte programma's waar meer inzet gewenst is. Als

<sup>1</sup> Informatievoorziening Integratie Business Services Loonheffing, onderdeel van de directie IV

dat zo is, geldt het IV-kader en niet de goedgekeurde begroting van het programma.

- Het programma is keer op keer aan het herplannen op basis van instabiele en onbetrouwbare inschattingen. Zo is de omvang van het systeem nog steeds onduidelijk. De vier uitgevoerde functiepunten tellingen gaven uiteenlopende uitkomsten; voor de discrepanties is geen sluitende verklaring

## **B. De programma-aanpak is nog onvoldoende uitgewerkt**

De Belastingdienst geeft aan dat het programma medio mei 2022 is doorgestart met een externe team. Ondanks de getroffen maatregelen (zoals het uitrollen van een "rode loper", een toolkit voor nieuwe ontwikkelaars om snel productief te zijn) zien wij dat de aanpak op de volgende punten onvoldoende is uitgewerkt.

- Het invoeren van vHLP en het uitfaseren van HLP gaat in stappen. Oude en nieuwe modules zijn gelijktijdig in gebruik. Deze transitie en dan met name de (capaciteits)planning is onvoldoende verwerkt.
  - In de planning wordt geen rekening gehouden met de bezetting van het onderhouds- en beheerteam HLP dat in de tweede helft van ieder jaar druk is met jaaraanpassingen en dan niet beschikbaar is voor een bijdrage aan vernieuwing van andere modules.
  - In de planning is geen tijd ingeruimd voor onderhoud en beheer van reeds opgeleverde modules. De IV-organisatie gaat ervan uit dat het programmateam 10 à 20 procent van zijn capaciteit besteedt aan onderhoud en beheer. Het is onduidelijk of dit voldoende is voor het oplossen van incidenten en het doorvoeren van jaaraanpassingen in de reeds overgezette delen.
  - Er zijn geen activiteiten opgenomen om de onderdelen van HLP die niet meer in gebruik zijn, en de daarbij horende documentatie, op te ruimen.
- Het programma houdt onvoldoende rekening met risico's door de gelijktijdige vervanging van de procesbesturing OCP (vervangen onderliggende technologie met gelijkblijvende functionaliteit) en de applicatie WGA (waarbij ook de door vHLP gebruikte basisdata wordt geherstructureerd).
- De conceptuele architectuur is onvoldoende uitgewerkt in de technische softwarearchitectuur.
  - De consequenties van de overgang naar een nieuw technisch platform zijn onvoldoende uitgewerkt. Dit heeft al geleid tot inconsistenties en verrassingen. Wij sluiten niet uit dat er nog meer verrassingen komen.
  - Een goede beschrijving van de niet-functionele eisen ontbreekt, waardoor men niet kan toetsen of de gekozen oplossing voldoet.
- De werkwijze van het programma is niet uitgekristalliseerd.
  - Het is de vraag of de SAFe-aanpak wel passend is voor een strak afgebakend project van relatief beperkte omvang, zoals de vervanging van HLP met vooraf duidelijk vastgelegde activiteiten. Bovendien vereist de voor IV-IBS-LH ingevoerde SAFe-methodologie leertijd voor alle betrokkenen.
  - Analyses van een module worden dubbel uitgevoerd door een Java-team en een BRM-team, omdat beide teams delen van dezelfde module moeten vervangen. Daarbij wordt samenwerken bemoeilijkt doordat een van de teams niet agile werkt.

- Hoewel de teststrategie inmiddels is vastgesteld, is het testplan nog niet uitgewerkt.
- De afstemming tussen onderhoud en ontwikkeling van de hybride oplossing (deels oud en deels nieuw) is nog niet verankerd in de werkwijze.

### C. De gekozen oplossingsrichting is mogelijk niet passend

De Cool:Gen-code van HLP wordt vervangen door een combinatie van Java-programmatuur en BRM-specificaties (voor het uitvoeren van regels). Wij betwijfelen of deze oplossingsrichting een passende keuze is omdat ze leidt tot extra complexiteit en onzekerheden, zonder duidelijke meerwaarde voor vHLP.

- Het gebruik van BRM (ten opzichte van herbouw in alleen Java) levert extra complexiteit op in het ontwikkelproces, onder andere doordat meerdere ontwikkelstraten moeten worden gebruikt. Bovendien moeten de oorspronkelijke geïntegreerde functies worden gesplitst waardoor extra koppelvlakken ontstaan binnen vHLP.
- Het introduceren van BRM levert complexiteit op bij het beheer en onderhoud van het systeem. Deze extra technologie zorgt ervoor dat er binnen de beheerorganisatie van de keten LH ook een BRM-ontwikkelstraat met bijbehorende omgevingen, tools en experts moet worden ingericht.
- Het is onduidelijk hoe groot het BRM-gedeelte moet worden: schattingen van de omvang op basis van functiepunten wijken aanzienlijk af van de inschatting van de BRM-experts.
- Er zijn signalen dat het voor vHLP een uitdaging is om de regels op een onderhoudbare manier te specificeren in de gekozen oplossing.
- Een concrete en feitelijke analyse van de beoogde wendbaarheid, bijvoorbeeld in termen van concrete (soorten) wijzigingen, ontbreekt. Ook is onbekend of deze in de beoogde oplossing sneller zijn door te voeren.

### ADVIES: FOCUS OP WAARBORGEN CONTINUÏTEIT VOOR LOONHEFFINGEN

Om te zorgen dat de continuïteit van de Loonheffingen blijft gewaarborgd moet de verouderde technologie van HLP en VOA zo snel mogelijk worden uitgefaseerd. Daartoe adviseren wij de volgende acties.

#### 1. Zorg dat het programma adequaat stuurt

Voor adequate sturing in het programma is het nodig dat de opdrachtgever een aantal expliciete maatregelen neemt.

- Geef prioriteit aan de vervanging van de verouderde technologie. Beperk het programma daartoe tot het vervangen van Cool:Gen bij HLP en VOA. Onderzoek mogelijke vervolgstappen na afronding van de vervanging.
- Geef de programmamanager de bevoegdheid over de uitvoering en het budget van het hele programma zodat hij de verantwoordelijkheid kan nemen ten aanzien van:

- de realisatie van het afgesproken doel, te weten vervanging van de technologie vóór 2027 zodat de continuïteit van de Loonheffingen niet in gevaar komt;
- de invulling en de organisatie van de teams, waarbij IV-LH een adviserende rol heeft;
- de mogelijkheid om onderdelen uit te besteden aan een derde partij.

Wij adviseren het ketenbestuur bovendien een aantal lessen uit de eerste fase van het programma vHLP ook voor toekomstige plateaus en programma's in te zetten en deze te delen met de andere ketenbesturen. Dit betreft:

- Hergebruik de nu gemaakte toolkit ("rode loper"), bij volgende projecten of programma's binnen IV.
- Start geen programma's als niet aan de randvoorwaarden is voldaan, dus met voldoende capaciteit binnen de kaders van IV, een passende test- en ontwikkelomgeving en duidelijke eisen.

Ten slotte moet het programma stoppen met het herprioriteren. Zorg dat helder is welke stuurinformatie nodig is en zorg dat dit goed wordt vastgelegd in de administraties. Monitor na de herstart en neem pas maatregelen om de voortgang te verbeteren wanneer de verzamelde cijfers voldoende zekerheid bieden.

## **2. Heroverweeg de gekozen oplossingsrichting**

Wij begrijpen dat het waardevol kan zijn om alle regels uit wet en beleid goed vast te leggen. De vraag is echter hoe dat zich verhoudt tot de beoogde wendbaarheid van het systeem en tot de noodzaak van een de implementatie met een BRM-ontwikkelstraat. Heroverweeg op basis van een analyse van de meerwaarde de keuze om BRM in te zetten en de gekozen aanpak. De continuïteit van Loonheffingen heeft prioriteit; daarvoor is het noodzakelijk dat de technologie tijdig vervangen wordt. Hanteer daarom benodigde ontwikkeltijd als belangrijk criterium bij het heroverwegen van de oplossingsrichting. Neem in de analyse van de meerwaarde minimaal de volgende punten mee:

- Maak een inschatting van de complexiteit en doorlooptijd van het splitsen van de functionaliteit in Java en BRM-delen ten opzichte van één-op-één vervanging van de bestaande modules met Java.
- Maak wendbaarheid concreet: bepaal welke soorten wijzigingen reëel en in scope zijn, en hoe snel deze doorgevoerd moeten kunnen worden. Bekijk vervolgens hoe deze het best ondersteund kunnen worden: in Java of in Java met BRM.
- Onderzoek wat het effect is op doorlooptijd en onderhoudbaarheid op de lange termijn.

Mocht er gekozen worden om BRM te blijven gebruiken, stem dan de Java- en BRM-ontwikkeling nauwer op elkaar af. Bepaal per module welke regels er zijn en waar deze het beste geïmplementeerd kunnen worden.



### 3. Kies voor een integrale aanpak

De programma-aanpak moet stevig worden aangepast voor alle teams die zich voor HLP en vHLP inzetten. Voer minimaal de volgende aanpassingen door:

- Maak zelfstandige teams die verantwoordelijk zijn voor zowel vHLP en HLP, en waarbij gestuurd wordt op een effectieve teamsamenstelling met eigen staf van de Belastingdienst en één externe leverancier. Dit bevordert bijvoorbeeld kennisoverdracht en neemt onduidelijkheden over verantwoordelijkheden weg.
- Kies voor één backlog voor (v)HLP, waardoor je nu al voorsorteert op een programmaorganisatie waarin ontwikkeling en onderhoud samenwerken. Kies daarbij voor de optimale volgorde van het vervangen van modules. Hierbij kan bijvoorbeeld rekening gehouden worden met de jaaraanpassingen: hoe eerder deze in het nieuwe systeem komen, des te minder afhankelijk men is van de afnemende kennis van het huidige onderhouds- en beheerteam.
- Zorg dat het programma focus houdt op (v)HLP en VOA door de backlog niet uit te breiden met andere programma's of applicaties binnen Loonheffingen.
- Laat het programma uitvoeren door multidisciplinaire teams met ontwikkelaars (Java en indien gecontinueerd BRM), beheerder en domeinexperts (o.a. fiscaal-juridisch).
- Maak in de aanpak expliciet wat de afhankelijkheden in de vervanging van OCP en WGA zijn en welke impact ze mogelijk hebben op vHLP. Pas hierop de planning aan.
- Werk op basis van de conceptuele architectuur de technische softwarearchitectuur verder uit. Tref maatregelen om er voor te zorgen dat gedurende de overgangsfase de data consistent blijft conform de huidige implementatie en de wet- en regelgeving.
- Heroverweeg of de toepassing van SAFE voor dit programma (vervangen van Cool:GEN van HLP en VOA) wel passend is.

\*\*\*

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan een goede herstart van het programma, waardoor de continuïteit van de Loonheffingen gewaarborgd blijft.

w.g.

w.g.

Persoonsgegevens

## Bijlage

### Informatie over vernieuwen Heffen Loonbelasting en Premies

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Projectnaam	Vernieuwen Heffen Loonbelasting en Premies
2.	Opdrachtgever	Persoonsgegevens   tevens   Persoonsgegevens
3.	Startdatum project	1 januari 2021
4.	Einddatum project	Onbekend (was voor 1 januari 2027)
5.	Type project	Vernieuwingsprogramma – ontwikkelingen in eigen beheer
6.	Fase Project	Realisatiefase
7.	Totaal budget	Plateau 1: 34 miljoen euro. Plateau 2 tot en met 9 zijn niet begroot en gebudgetteerd.
8.	Reeds uitgegeven per datum	Plateau 1: 3,7 miljoen euro.
9.	Doelstelling	Plateau 1: Vervangen van Cool:Gen en Struts uit HLP Plateau 2: Vervangen van Cool:Gen uit Vorderen op aangifte (VOA) Plateau 3 tot en met 7: verbeteren functionele werking en elimineren van lokale niet ondersteunde applicaties. Plateau 8 en 9: aansluiten op nieuwe modules van andere ketens
10.	Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling	De gehele vervanging moet zorgdragen voor gelijkblijvende continuïteit van het heffen van de loonbelasting en premies (150 miljard op jaarbasis). Tevens wordt beoogd dat in de toekomst aanpassingen op een sneller manier kunnen worden doorgevoerd.
11.	Meetbare Baten	Niet gedefinieerd.
12.	Huidige technologie/ architectuur	Het systeem HLP met: OCP voor procesbesturing; Ontwikkeltaal: Cool:Gen en Java/Struts; DB2 databasemanagement systeem; Mainframe
13.	Doeltechnologie/- architectuur	Het systeem vHLP met: OCP voor procesbesturing; Mogelijk in een later stadium BPM; Ontwikkeltaal: Java; Angular; BRM voor vastlegging van regels gerealiseerd met de ALEF-ontwikkelstraat; DB2; Mainframe
14.	Omvang systeem	HLP: Circa 5.000 functiepunten VOA: Circa 500 functiepunten
15.	Aantal gebruikers	350
16.	Belanghebbenden	Belastingdienst, Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Werkgevers
17.	Aanbesteding voorzien	Nee

### Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Aanmelddatum project	25 juni 2021
2.	Start onderzoek	10 februari 2022
3.	Afronden onderzoek	17 mei 2022
4.	Datum concept advies	10 juni 2022
5.	Datum definitief advies	4 juli 2022
6.	Eerder onderzoek	N.v.t.
7.	Onderzoeksmethode	Interviews, documentstudie

Vergaderjaar 2021–2022

**32 140**

**Herziening Belastingstelsel**

**Nr. 138**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2022

Bijgaand ontvangt u het definitieve advies van het Adviescollege ICT-toetsing (verder Adviescollege) inzake de door het college uitgevoerde toets bij het programma Vernieuwen Heffing Loonbelastingen en Premies (verder vHLP) van de Belastingdienst. Dit advies heb ik op 4 juli 2022 van de voorzitter van het Adviescollege en de Secretaris-directeur van het Adviescollege ontvangen. Hierbij ontvangt u tevens de bestuurlijke reactie bij dit advies.

Het programma vHLP vervangt de applicatie HLP (Heffing, Loonbelastingen en Premies), welke op het verouderd ICT-platform Cool:Gen draait. Met behulp van deze HLP applicatie wordt jaarlijks ongeveer € 150 miljard aan Rijksinkomsten gegenereerd. Hiermee levert het proces van Heffen van Loonbelastingen en Premies een substantiële bijdrage aan de beschikbare financiële middelen voor de overheid en daarmee aan de Nederlandse maatschappij.

Het Adviescollege heeft een conclusie afgegeven over het programma vHLP en geeft drie adviezen om het programma te verbeteren.

### **Kern van het BIT advies**

De hoofdconclusie is dat het programma niet in staat zal zijn haar doelstellingen tijdig te verwezenlijken. Deze conclusie is gebaseerd op 3 observaties:

- De sturing is inadequaar;
- De programma-aanpak is nog niet voldoende uitgewerkt;
- De gekozen oplossing is mogelijk niet passend.

Conform het advies van het Adviescollege focust de Belastingdienst op het borgen van de continuïteit van de keten Loonheffingen door het zo snel mogelijk uitfasen van de verouderde technologie van HLP en VOA (Vorderen op Aangifte).

De conclusies van het Adviescollege worden grotendeels herkend.

Enkele van de bevindingen duiden op generieke sturingsvraagstukken. Oplossingen om tot een adequatere sturing op strategische projecten en programma's te komen zijn door de Belastingdienst in overleg met de betrokken opdrachtgevers, afgestemd.

Het Adviescollege geeft de volgende adviezen:

Zij adviseren om focus te houden op het waarborgen van de continuïteit voor loonheffing door drie significante aanpassingen te maken:

1. Zorg dat het programma adequaat stuurt;
2. Kies voor een integrale aanpak;
3. Heroverweeg de gekozen oplossingsrichting.

Mede naar aanleiding van het onderzoek zijn initiatieven opgestart om tot verbeteringen te komen. Het programma vHLP heeft inmiddels een voorstel voor een herijkte businesscase opgesteld waar de opmerkingen van het Adviescollege in zijn verwerkt. De Belastingdienst heeft er vertrouwen in dat de doelstellingen in 2027 worden gerealiseerd.

Onderstaand wordt nader ingegaan op de verbeteringen.

### **Zorg dat het programma adequaat stuurt**

Door het Adviescollege wordt geadviseerd de programmasturing te versterken, door de programmamanager meer mandaat te geven. De aan dit advies ten grondslag liggende bevinding raakt de huidige besturingsstructuur binnen de Belastingdienst, die sinds 2018 van kracht is en de op dit moment lopende implementatie van Agile werken in de uitvoering.

De door het Adviescollege geconstateerde issues ten aanzien van de besturingsstructuur van de Belastingdienst worden door het topmanagement van de Belastingdienst herkend. Een in meer adviezen van het Adviescollege geconstateerd probleem betreft het besturingsmodel van de Belastingdienst. Eerder dit jaar is onder aansturing van de plaatsvervangend directeur-generaal een verkenning opgestart naar mogelijke aanscherpingen van het besturingsmodel. Inmiddels zijn verbeteringen op top-niveau doorgevoerd en is de volgende stap verbetering op keten-niveau. Daarnaast zijn verbeteringen in de sturing van projecten en programma's doorgevoerd in het kader van het ICT verbeterprogramma. De verbeteracties bespreekt de Belastingdienst graag nader in de gesprekken over de rode draden met het Adviescollege.

Naast de opvolging op het generieke karakter van de bevinding en het daarop gebaseerde advies, zullen specifiek voor vHLP maatregelen worden getroffen die de sturing effectiever zullen maken. De verwachting is dat er in het 4<sup>e</sup> kwartaal van 2022 met een herijkte businesscase wordt gestart.

De bevindingen en aanbevelingen van het Adviescollege worden meegenomen in de herijkte business case. Zoals het Adviescollege adviseert ligt hierbij de focus in deze fase van het programma (plateau 1 en 2) bij het overbrengen van de functionaliteit van HLP van het verouderde platform (Cool:Gen) naar het toekomstvast platform (Java). Deze ontwikkeling en het gefaseerd uitzetten en opruimen van oude HLP-functionaliteit worden conform het advies bij de herijking van de business case meegenomen.

Op de bevinding van het Adviescollege dat de inschattingen als basis voor planning en begroting niet stabiel zijn, kan ik melden dat er een externe review op dit proces heeft plaatsgevonden. De uitkomst van de externe review onderschrijft de bevinding van het Adviescollege op het gebied van planning en begroting. De aanbevelingen vanuit zowel het Adviescollege als de externe review worden meegenomen in de herijking van de business case.

### **Kies voor een meer integrale aanpak**

Een aantal acties is gedurende dan wel naar aanleiding van het onderzoek reeds opgestart. Zo zijn acties in gang gezet om de voortbrengingsteams voor het huidige en nieuwe HLP samen te voegen en daarbij te komen tot één besturing, waarin ook beheer en onderhoud en de aanpassingen vanuit de jaarovergangen een plaats krijgen. Het vormen van een multidisciplinair team vormt hierbij een voorname afweging.

De bevinding dat de conceptuele architectuur onvoldoende is uitgewerkt in de technische softwarearchitectuur wordt onderschreven. Er wordt ingezet op het fijnmaziger uitwerken van de huidige beschikbare architectuur. Hierbij worden architectuurkaders niet dogmatisch opgevolgd; in overleg met het programma wordt de beste oplossing uitgewerkt.

De aanbeveling die door het Adviescollege wordt gedaan, is om de toepassing van SAFe voor vHLP te heroverwegen. Voor de te hanteren methodiek wordt SAFe binnen de Belastingdienst als referentiemodel gebruikt. Dit is niet een doel op zich maar een middel. Het kortcyclisch werken in sprints wordt door het Adviescollege onderschreven. Het volledig toepassen van Safe schiet zijn doel voorbij. De door het Adviescollege verstrekte aanbeveling wordt meegenomen in de herijkte business case.

### **Heroverweeg de gekozen oplossingsrichting**

De Cool:Gen-code van HLP wordt vervangen door een combinatie van Java-programmatuur en Business Rules Management-specificaties. Het Adviescollege betwijfelt of deze oplossingsrichting een passende keuze is.

De Belastingdienst is positiever gestemd dan het Adviescollege over het gebruik van de toepassing Business Rules Management (verder: BRM) als gekozen oplossingsrichting. Door het programma is de samenwerking tussen JAVA en BRM team versterkt. Met de toepassing BRM zijn binnen de Belastingdienst reeds goede ervaringen opgedaan. BRM zorgt voor aantoonbare verbetering van de wendbaarheid en stelt de Belastingdienst in staat om diverse wijzigingen, waaronder parameterwijzigingen, sneller en met minder kosten door te voeren in haar software. Om deze reden investeert de Belastingdienst in uitbreiding van de BRM expertise. In navolging van het advies van het Adviescollege zal er per situatie worden afgewogen of het gebruik van BRM in die situatie zinvol is en opweegt tegen de – initiële – extra inspanning die dat met zich mee brengt. Alleen bij een positieve balans wordt BRM toegepast. De Belastingdienst treedt graag nader in gesprek met het Adviescollege over de toepassing.

Ik dank het Adviescollege hartelijk voor de verrichte werkzaamheden en het opgestelde advies.

De Staatssecretaris van Financiën,  
M.L.A. van Rij



Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën

# Onderzoeksrapport \_\_\_\_\_ onderbouwing notitie uitkomsten portfolioproses

## Colofon

Titel	Onderbouwing notitie Uitkomsten portfolioproses
Uitgebracht aan	DG Belastingdienst
Datum	21 maart 2019
Kenmerk	2019-0000053489

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700

# Inhoud

## **Aanleiding en context opdracht—5**

### **Centrale boodschap—7**

- 1      Leerzaam proces en meer inzicht—9**
  - 1.1    Geen consequente peildatum bij rapportage portfolioproses—9
  - 1.2    Veel geleerd met doorlopen proces, verdere groei nodig—9
  - 1.3    Inzicht in het portfolio en het portfolioproses toegenomen—10
  - 1.4    Initiële vraag niet uniform vastgelegd—10
  - 1.5    Meerdere checks and balances aanwezig—10
  
- 2      Onderbouwing Vraag—12**
  - 2.1    Inventariseren vraag met centraal opgesteld prioriteringskader—12
  - 2.2    Vraag ingedeeld naar categorieën—12
  - 2.3    Beheer en onderhoud: aandacht voor mogelijke verlaging kosten—13
  - 2.4    Wet- en regelgeving: uitvoeringstoetsen in beeld echter niet alle opgenomen in het portfolio 2019—13
  - 2.5    Modernisering IV-landschap (MIV) onder druk en onderbouwing veelal gebaseerd op expertschattingen—14
  - 2.6    Vernieuwing onder druk—15
  - 2.7    Raakvlakken en afhankelijkheden tussen ketens inzichtelijk gemaakt—15
  
- 3      Onderbouwing Aanbod—16**
  - 3.1    Aansluiting diverse fte-aantallen lastig te maken—16
  - 3.2    Opschaling aanbod (ook business-capaciteit nodig) is mogelijk een optie—16
  - 3.3    Invulling businessrollen door medewerkers IV—17
  - 3.4    Aandacht aanwezig voor verbeteren productiviteit en kwaliteit aanbod—17
  
- 4      Aannames, prioriteringskader en consequenties—18**
  - 4.1    Gehanteerde aannames niet altijd zichtbaar gemaakt, toegelicht en/of onderbouwd—18
  - 4.2    Prioriteringskader is toegepast met paar goede uitzonderingen—18
  - 4.3    Consequenties, issues en risico's—19
    - 4.3.1    Door raakvlakken vaak ook effecten bij andere ketens—19
    - 4.3.2    De ketens 'Loonheffingen' en 'Gegevens' hebben geen ruimte om legacy-problematiek aan te pakken—19
    - 4.3.3    Onzekerheid IV capaciteit voor implementatie AVG—19
    - 4.3.4    Er is nog geen regulier risicomanagementproces—19
  
- 5      Aanbevelingen en/of vervolgstappen—20**
  - 5.1    Ontwikkel het portfolioproses door—20
  - 5.2    Inzicht in wat niet in het actieve portfolio zit is ook waardevol—20
  - 5.3    Ketens 'Loonheffingen' en 'Gegevens' hebben meer ruimte nodig voor modernisering—20
  - 5.4    Besparing mogelijk op beheer en onderhoud bij keten 'Inkomensheffing'—21
  - 5.5    Opschaling aanbod (ook business-capaciteit nodig) is mogelijk een optie—21
  - 5.6    Andere punten inzake onderbouwingen—21
    - 5.6.1    Verhogen productiviteit IV—21



- 5.6.2 Nagaan benodigde IV capaciteit voor implementatie AVG—22
- 5.7 Twijfels over vervolgonderzoek hardheid expertschattingen—22

- 6 Verantwoording onderzoek—23**
  - 6.1 Werkzaamheden en afbakening—23
  - 6.2 Gehanteerde Standaard—23
  - 6.3 Verspreiding rapport—24

- 7 Ondertekening—25**

**Bijlage: Managementreactie—26**

# Aanleiding en context opdracht

## Aanleiding

In de conceptnotitie 'Stapelning' (*kenmerk 2018-0000147078 nog niet uitgebracht*) geeft de Belastingdienst aan dat er sprake is van stapelingsproblematiek. Dit houdt in dat de vraag naar IV-capaciteit het aanbod van IV-capaciteit dusdanig overtreft dat de Belastingdienst van mening is dat hulp nodig is. Hulp is nodig van hetzij opdrachtgevers (de meest belangrijke opdrachtgevers zijn DG Fiscale Zaken (DGFZ) en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)) en/of de eigenaar van de Belastingdienst (de SG) om tot een oplossing te komen voor de langere termijn. In de notitie 'Uitkomsten portfolioprocess' (*kenmerk 2019-0000038974 d.d. 6 maart 2019*) staan de uitkomsten van het portfolioprocess, dat eind 2018 tot het portfolio voor 2019 heeft geleid. Deze uitkomsten zijn de basis voor de beleidsmatige en bestuurlijke afweging welke maatregelen nodig zijn om de stapelingsproblematiek bij te sturen. De DG Belastingdienst heeft de ADR als onafhankelijke partij gevraagd om onderzoek te doen naar de feitelijke onderbouwing van de in de notitie 'Uitkomsten portfolioprocess' opgenomen informatie en het daaraan ten grondslag liggende materiaal. De uitkomsten van ons onderzoek kunnen aanleiding zijn voor bijsturingsmaatregelen binnen de Belastingdienst en voor (extern) vervolgonderzoek.

De stapelingsproblematiek raakt niet alleen de Belastingdienst, maar heeft ook impact op de opdrachtgevers en op de eigenaar. Voor opdrachtgevers omdat de problematiek impact kan hebben op het tijdig kunnen implementeren en uitvoeren van wet- en regelgeving. Voor de eigenaar omdat de problematiek impact kan hebben op de continuïteit van de primaire processen op (middel)langere termijn. De DG Belastingdienst biedt de notitie 'Uitkomsten portfolioprocess' samen met de (concept) notitie 'Stapelning' aan de Bestuursraad van het Ministerie van Financiën aan ter bespreking. Hierna zullen de bewindslieden geïnformeerd worden over de stapelingsproblematiek. De DG gaat het ADR-rapport delen met de leden van de Bestuursraad en met de bewindslieden.

## Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om inzicht (in de vorm van bevindingen) te geven in de onderbouwing van de informatie zoals door de Belastingdienst opgenomen in de notitie 'Uitkomsten portfolioprocess' (inclusief bijlagen). Dit om van een onafhankelijke partij bevindingen te krijgen over de in de notitie 'Uitkomsten portfolioprocess' opgenomen informatie. Deze informatie is gebaseerd op door de uitvoeringsorganisatie (ketens) en de directie IV geleverde gegevens ten aanzien van vraag en aanbod van IV-capaciteit. Wij richten ons op de onderbouwing voor 2019 daar deze volgens de Belastingdienst het meest hard is. Wij hebben, zoals afgesproken in de opdrachtformulering, tijdens ons onderzoek vanuit een onafhankelijke rol al een aantal belangrijke bevindingen teruggelegd bij de Belastingdienst. Deze zijn waar nuttig geacht verwerkt in de (toen nog concept) notitie 'Uitkomsten portfolioprocess'.

Hiertoe hebben wij de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

Welke bevindingen heeft de ADR bij 1) het proces van totstandkoming van de notitie 'Uitkomsten portfolioprocess' en bij 2) de onderbouwing van vraag en aanbod voor 2019 en de benoemde dilemma's voor 2020 in de notitie 'Uitkomsten portfolioprocess'? Deelvraag 1 beantwoorden wij in hoofdstuk 1, deelvraag 2 in de hoofdstukken 2 (onderbouwing vraag), 3 (onderbouwing aanbod) en 4 (aannames, prioriteringskader en consequenties).

Wij hebben de ketens 'Gegevens' en 'Loonheffingen' diepgaand onderzocht en de andere ketens op hoofdlijnen (interviews ketenvoorzitter, soms ketenmanager, doornemen werkzaamheden Control & Financiën (C&F)).

### Context

De brief Beheerst vernieuwen (aprilbrief Kamerstuk 31 066, nr. 401) geeft een schets van de laatste jaren voor wat betreft vernieuwingsinitiatieven en de problemen inzake het ICT-domein van de Belastingdienst. Hierna een aantal citaten: *"De Belastingdienst heeft sinds 2014 een aantal programma's gestart die gericht zijn op een eigentijdse en moderne Belastingdienst. Centraal in deze programma's stond het aansluiten van de Belastingdienst op de vele technische en digitale uitdagingen en ontwikkelingen waarmee de maatschappij en dus ook de Belastingdienst zich geconfronteerd ziet. ....In 2015 werd de vernieuwingsopgave verder uitgewerkt in de Investeringsagenda (Kamerstuk 31 066, nr. 236). Helaas kende de Investeringsagenda onder meer door de vertrekregeling een valse start en liep de afgelopen jaren vertragingen op, zoals mijn ambtsvoorganger in debatten met uw Kamer en in enkele brieven heeft gemeld"*.

*"De Commissie Onderzoek Belastingdienst concludeerde begin 2017 dat een verbetering van de sturing en beheersing van de processen binnen de Belastingdienst en in relatie met het kerndepartement dringend noodzakelijk was..... De resultaten van de Investeringsagenda bleven achter bij het beoogde tempo. Dit heeft in 2017 geleid tot herijking van de Investeringsagenda (Kamerstuk 31 066, nr. 378)"*.

*"Ik stel vast, mede op basis van in- en extern onderzoek dat de richting van de eerdere vernieuwingsprogramma's de juiste is. Ook de Commissie Onderzoek Belastingdienst constateerde dat «de inhoudelijke doelen van de Investeringsagenda breed gedragen worden en onverminderd urgent zijn.» Daarnaast is in het afgelopen half jaar een externe second opinion in drie fasen uitgevoerd op de herijking van Investeringsagenda.....Ook deze rapporten bevestigen dat de richting van de herijking goed is. Tegelijk concludeert de second opinion dat het realiseren en implementeren van veranderingen de achilleshiel is voor de Belastingdienst. Het advies luidt om de vernieuwingsaanpak op meer beheerste wijze en gefaseerd vorm te geven."*

*"De Belastingdienst heeft te maken met complexe en verouderde ICT-systemen die het hart van de primaire processen raken. .... Er is de afgelopen jaren veel tijd gestoken in het onderhoud van de systemen om de continuïteit op korte termijn te borgen. Op het vlak van modernisering van de systemen en vernieuwing van de processen is minder vooruitgang geboekt dan gepland. Het achterblijven van deze aanpassingen brengt de uitvoering van wetgeving in gevaar. ....Daarnaast vormt het achterblijven van nieuwe generieke ICT-toepassingen gericht op efficiëntieverbeteringen een risico voor het opvangen van de uitstroom van personeel. De combinatie van technische en functionele wijzigingen voor de beheersing van ICT-projecten is risicovol. Tegelijkertijd is deze combinatie gezien de taak van de Belastingdienst onvermijdelijk. Sommige uitvoeringsorganisaties kunnen in dit soort situaties terugvallen op een freeze-periode. Dat is een periode waarin geen beleidswijzigingen worden doorgevoerd. Dat is voor de Belastingdienst gegeven de noodzakelijke wijzigingen zoals het jaarlijks Belastingplan geen mogelijkheid. Precies daarom heb ik in mijn fiscale beleidsagenda aangegeven dat de uitvoerbaarheid en een beheersbare implementatie door de Belastingdienst mijn speciale aandacht heeft. Grondige uitvoeringstoetsen geven inzicht in de uitvoerbaarheid, de gevolgen voor de uitvoering, de implementatietermijnen en de uitvoeringskosten..... Professioneel overzicht, inzicht en beheer van het totale pakket aan ICT-projecten (portfoliomanagement) en een financiering die waar dit speelt gestroomlijnd zal worden, maken ook deel uit van mijn aanpak"*.

## Centrale boodschap

### **Doel en aanpak onderzoek<sup>1</sup>**

Het doel van dit onderzoek is inzicht te geven in de onderbouwing van de informatie zoals opgenomen in de notitie 'Uitkomsten portfolioproces' van de Belastingdienst. Wij hebben de ketens 'Loonheffingen' en 'Gegevens' diepgaand onderzocht. Ons onderzoek is bemoeilijkt doordat tijdens ons onderzoek meerdere gewijzigde versies van de notitie 'Uitkomsten portfolioproces' zijn gemaakt en het verkrijgen van de achterliggende informatie bij de Belastingdienst soms moeizaam liep.

### **Verbeterd inzicht in het portfolio en in het portfolioproces**

Alle geïnterviewden geven aan dat het goed is dat de Belastingdienst dit portfolioproces heeft doorlopen, wij onderschrijven dit. Het inzicht in zowel het portfolio van de gehele Belastingdienst als in het portfolioproces zelf is toegenomen. Ook zijn de vele raakvlakken tussen ketens voldoende inzichtelijk gemaakt. Hierdoor is de Belastingdienst beter in staat om op portfolio-niveau doorlopend afwegingen te maken en de gevolgen van te maken keuzes inzichtelijk te hebben. De geïnterviewden geven aan dat het van belang is om het proces voort te zetten en door te ontwikkelen (o.a. monitoring- en bijsturingsprocessen). Het centraal opgestelde prioriteringskader is toegepast, echter in een aantal gevallen is binnen een keten gekozen om "af te maken waaraan begonnen is". Wij onderschrijven het aanpassen van het prioriteringskader hierop.

### **Initiële vraag niet uniform vastgelegd**

De Belastingdienst heeft onvoldoende inzichtelijk gemaakt welke onderdelen in de prioritering van het portfolio zijn afgevallen van de initiële vraag om tot het geprioriteerde portfolio te komen. Het is voor stakeholders wenselijk om dit inzicht te hebben, dit vergroot het inzicht in de stapelingsproblematiek. Voor het vergroten van het inzicht in de stapelingsproblematiek is ons advies dat de Belastingdienst een totaaloverzicht opstelt vergelijkbaar met bijlage 9 van de notitie 'Uitkomsten portfolioproces'. Per keten dient dit overzicht inzicht te verschaffen in de initiële vraag, de niet geprioriteerde portfolio-items, de mate van aanwezigheid van technische schuld, de planning en de realisatie daarvan.

### **Ketens 'Loonheffingen' en 'Gegevens' komen niet toe aan modernisering en vernieuwing**

Ons onderzoek geeft aan dat er bij de ketens 'Loonheffingen' en 'Gegevens' een groot verschil is tussen de vraag naar IV-capaciteit en het aanbod van IV-capaciteit. Deze ketens hebben te maken met een deels verouderd IV-landschap. Door het voorrang geven aan continuïteit op korte termijn en wet- en regelgeving komen deze ketens nagenoeg niet toe aan modernisering van het IV-landschap en aan vernieuwing. Hierdoor kan bij deze ketens de continuïteit van de primaire processen en daarmee de dienstverlening aan burgers en bedrijven over enige tijd in gevaar komen. Het is nodig meer capaciteit voor modernisering en vernieuwing te creëren.

### **Eventuele bijsturing in samenhang alle ketens bekijken**

Indien opdrachtgevers en Belastingdienst voor bepaalde ketens ingrijpende bijsturingsmaatregelen gaan overwegen dan moeten zij samen in beeld brengen wat

---

<sup>1</sup> Voor doel onderzoek zie pagina 5, voor aanpak onderzoek zie hoofdstuk 6.

dat gaat betekenen, zowel voor de politiek, de burgers en bedrijven en het oplossen van de stapelingsproblematiek. Daarbij dienen de effecten voor alle ketens in samenhang bekeken te worden. Een keten heeft bijna altijd raakvlakken met andere ketens.

### **Onderbouwing vraag bestaat uit ervaringscijfers en expertschattingen**

De onderbouwing van de vraag bestaat veelal uit een combinatie van realisatiecijfers van voorgaande jaren en expertschattingen. Hierbij maakt de Belastingdienst voor beheer en onderhoud en voor Modernisering IV-landschap gebruik van functiepuntanalyse, een veel gebruikte methode. Er bestaan weinig andere mogelijkheden voor een nauwkeurige onderbouwing.

C&F heeft voor beheer en onderhoud per keten de delta tussen de raming voor 2019 en de realisatiegegevens 2018 onderzocht en heeft een aantal ketens een analyse laten uitvoeren op de sterk gestegen of gedaalde post beheer en onderhoud. Deze analyses hebben tot bijstellingen geleid. Wij zien dat ketens aandacht hebben besteed aan mogelijke verlaging van beheer- en onderhoudskosten.

De IV-organisatie heeft over 2017 een analyse uitgevoerd op productiviteit voor de hele IV-keten en kosten op basis van functiepunten. Daaruit blijkt in vergelijking met een benchmark dat er verbetermogelijkheden zijn.

Beheer en onderhoud zijn te verlagen door in te zetten op modernisering van het IV-landschap. Zo heeft de keten 'Inkomensheffing' (IH) voor jaaraanpassingen door de gehanteerde bouwtechniek veel IV-dagen nodig, omdat de belangrijkste applicatie elk jaar opnieuw gebouwd moet worden. Verder is er sprake van technische schuld. Een investering in een vervangende applicatie is vanuit kosten oogpunt nu al aantrekkelijk en is op termijn noodzakelijk daar de applicatie gebruik maakt van een uit te faseren ontwikkeltaal. Voor 2019 is er echter in het portfolio geen ruimte om met vervanging te starten.

### **Oplopende vraag komende jaren**

De meeste portfolio-items die als gevolg van de prioritering niet in het portfolio 2019 terecht zijn gekomen zijn verschoven naar latere jaren, zodat de vraag naar IV-capaciteit in komende jaren verder oploopt. Daarnaast is in de huidige portfolio geen rekening gehouden met mogelijke tegenvallers, wat eveneens kan leiden tot vertraging met een oplopende vraag als gevolg in latere jaren.

Doordat continuïteit op korte termijn en wetgeving prioriteit hebben boven modernisering en vernieuwing, zal indien nieuwe prioritering nodig is, een gerede kans aanwezig zijn dat modernisering en vernieuwing naar komende jaren doorschuiven. Het niet tijdig realiseren van moderniserings- en vernieuwingstrajecten heeft veelal impact op burgers of bedrijven of op medewerkers (geen gebruikersgemak) of op de organisatie (geen fte-reductie mogelijk) en op de continuïteit op lange termijn.

### **Geen consequente toepassing peildatum bij rapportage portfolioproces**

De notitie 'Uitkomsten portfolioproces' is een resultaat van het proces van inventarisatie van vraag en aanbod van IV-capaciteit binnen de Belastingdienst. Het portfolioproces is een dynamisch proces, dat continu doorloopt. De Belastingdienst wil elk kwartaal het portfolio inclusief de match vraag-aanbod gaan actualiseren. Voor het adequaat kunnen rapporteren over de match tussen vraag en aanbod is het hanteren van een peildatum gewenst. De Belastingdienst heeft op 7-12-2018 finaal besloten over het portfolio voor 2019. In de conceptversies van de notitie 'Uitkomsten portfolioproces' en in de communicatie naar de stakeholders is deze peildatum niet consequent gehanteerd. Ons advies is om voortaan de gekozen peildatum consequent te hanteren voor rapportages over het portfolioproces.