

BIJLAGE B

Modernisering IV-landschap Belastingdienst

Inleiding

Deze bijlage geeft informatie over de planning en de resultaten tot nu toe met betrekking tot de technische modernisering van de automatiseringssystemen van de Belastingdienst. De 'Integrale Planning Modernisering IV-landschap' (hierna: Modernisering IV-landschap) is recent gereedgekomen. Voor finale afronding is het nog nodig dat de planning ingepast wordt in het financiële kader van 2017 en volgende jaren.

De doelstelling van de Modernisering IV-landschap is om de problematiek van de oude, grote systemen van de Belastingdienst (de zogeheten 'legacy') op te lossen en te komen tot een *robuust en wendbaar* IV-landschap; robuust zodat de dagelijkse continuïteit duurzaam is geborgd, en wendbaar zodat een snellere 'time to market' wordt gerealiseerd bij het doorvoeren van wetswijzigingen en andere procesvernieuwingen.

Deze aanpak voor de technische modernisering van het IV-landschap bouwt logisch voort op de lijn die al enige jaren geleden is ingezet.

De staat van het IV-landschap enkele jaren geleden

Voor de Belastingdienst is de inzet van ICT cruciaal. De Belastingdienst int elke werkdag € 1 miljard, verzendt 600.000 berichten en keert vele toeslagen uit en de Douane volgt vele personen- en goederenbewegingen. ICT kreeg in enkele decennia een verscheidenheid aan rollen: voorziening in efficiency, motor voor vernieuwing en samenwerking, rekenmeester voor uitvoering van ingewikkelde regels en onmisbare ondersteuner in de handhaving.

Toch heeft de ICT zich tegelijk tot de achilleshiel van de organisatie ontwikkeld. Iedereen heeft dat kunnen ervaren als er fouten werden gemaakt met gevolgen voor burgers en bedrijven, maar ook als de ICT-systemen het doorvoeren van politieke wensen lastig of soms zelfs onmogelijk maakten. Dat dit is gebeurd kent verscheidene oorzaken. De ICT-organisatie van de Belastingdienst moest steeds meer soorten processen en gegevens gaan ondersteunen, werd geconfronteerd met grotere volumes, met meer detaillering, een snellere verandering van maatregelen, hogere eisen aan snelheid en actualiteit en met een groeiend aantal ketenpartners.

Sinds eind jaren zestig ontstond langzaamaan een onoverzichtelijk 'ICT-gebouw'. Het aantal elementen werd groot en de onderlinge verwevenheid ervan niet minder. Systemen sloten intern en in verbinding met externe systemen niet altijd meer goed op elkaar aan. De onoverzichtelijkheid gold niet voor alle delen van het gebouw even sterk. Sommige delen waren goed beheersbaar, andere redelijk. Bij andere was er zoveel aanbouw en verbouw dat niet meer compleet te overzien was hoe het geheel functioneerde. Juist in die gevallen was (en is) er een grotere kans op verstoringen.

De situatie werd een paar jaar geleden gekenschetst als 'niet dramatisch, wel urgent' en vroeg om een structurele aanpak. De Belastingdienst was en is niet kwetsbaar in de zin dat er systemen op omvallen staan; de continuïteit is gegarandeerd. Een risico op de (middel)lange termijn kan wel zijn dat de continuïteit in gevaar komt als geen maatregelen worden genomen. Het gevolg van de situatie is dat (grote) wijzigingen in de systemen niet altijd kunnen worden doorgevoerd, of niet altijd met de gewenste snelheid. Daar staat tegenover dat ook in de achterliggende tijd weer veel fiscale aanpassingen in de systemen aan de orde zijn geweest en dat deze doorgaans goed zijn uitgevoerd. Veel kan ook wel, ook als het gaat om vereenvoudiging van het belastingstelsel. Onderwerp, type wijziging en timing zijn relevant. Op veel terreinen zijn aanzienlijke

vereenvoudigingen uitvoerbaar – hoewel niet allemaal tegelijkertijd. Door dat te doen kan de uitvoering betrouwbaarder, begrijpelijker en goedkoper worden.

Maatregelen

Met de Brede Agenda is de Kamer in mei 2014 geïnformeerd over een meerjarig verbeterprogramma voor de Belastingdienst. De verbetering van de ICT maakte daarvan een belangrijk onderdeel uit.

Als uitwerking van de Brede Agenda werd in oktober 2014 de 'Ontwikkelaanpak robuuste werkprocessen' aan de Kamer aangeboden. Centraal hierin stonden:

- aanpak van de massale processen met prioriteit voor Inning en Inkomensheffing;
- gestage doorontwikkeling van de digitale ondersteuning van interactie en toezicht;
- 'rationalisatie' van de ICT-systemen;
- borging van de continuïteit.

Er werd een stevige maar tegelijk beheerste stap-voor-stap aanpak geschetst. Het motto is: eerst de organisatie moderniseren, daarop volgt de ICT.

In mei 2015 werd de Investeringsagenda aan de Kamer aangeboden. Deze bouwt voort op de Brede Agenda, inclusief de Ontwikkelaanpak robuuste werkprocessen.

De 'Modernisering IV-landschap' is de volgende stap. Ze heeft betrekking op de *technische* modernisering van het IV-landschap en leidt in beheerste stappen naar een technisch gemoderniseerd IV-landschap dat in 2020 robuust en wendbaar is.

In de aanpak die nu sinds 2014 wordt gevolgd staat de Nederlandse Belastingdienst niet alleen. De aanpak sluit aan bij de bevindingen in 2014 van een extern bureau naar aanleiding van een wereldwijde marktscan. Ook andere belastingdiensten en financiële dienstverleners - die vaak een vergelijkbare zogenoemde legacy-problematiek hebben - kiezen voor een meerjarige aanpak met een geleidelijke gecontroleerde migratie.

Relatie met Investeringsagenda

De *technische* modernisering van het IV-landschap is een belangrijk spoor in de Investeringsagenda, die leidend is voor de vormgeving van de Belastingdienst van de toekomst. De Investeringsagenda beschrijft de beoogde *functionele* vernieuwing van de Belastingdienstprocessen: de ontwikkeling van moderne interactie, van informatiegestuurd toezicht, van de verbetering van sturing, verantwoording en effectmeting etc. De functionele vernieuwing heeft uiteraard een nauwe relatie met de ICT-techniek. Functionele vernieuwing kan immers bijna nooit zonder ICT. Functionele vernieuwing kan er soms ook voor zorgen dat technische modernisering 'niet meer hoeft', namelijk als de functionele vernieuwing gebruik maakt van nieuwe vervangende ICT-technologie. Andersom moet worden geborgd dat als functionele vernieuwing van de processen om welke reden dan ook achter blijft, de bestaande ICT technisch up-to-date kan worden gebracht.

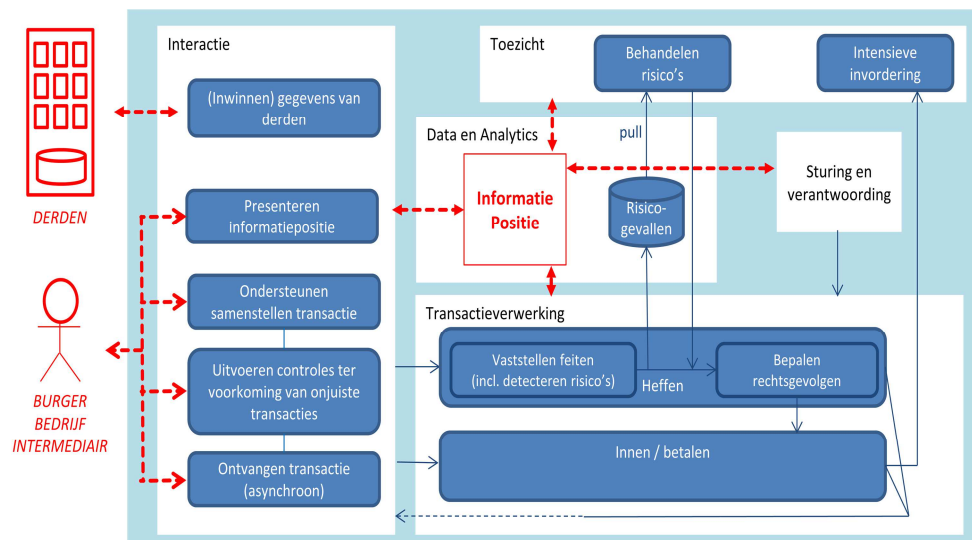
De technische modernisering van het IV-landschap is vanwege de nauwe onderlinge relatie met de functionele vernieuwing verbonden met de sturing van het Programma Investeringsagenda.

Aanpak Modernisering IV-landschap

Doelstelling van de aanpak Modernisering IV-landschap is een *robuust en wendbaar* IV-landschap. De doelstelling wordt geconcretiseerd in de eerder in deze brief genoemde 'definitie van succes' en de daaronder liggende set van indicatoren.

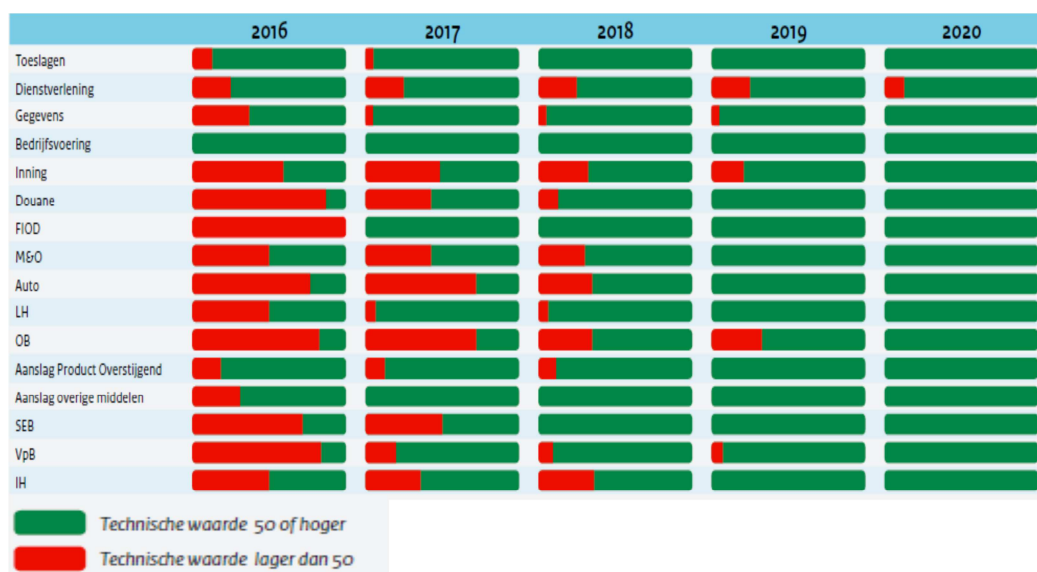
De aanpak Modernisering IV-landschap laat zien hoe de Belastingdienst van het huidige IV-landschap beweegt naar een gemoderniseerde variant. Daarbij zijn twee invalshoeken belangrijk.

De eerste invalshoek is dat wordt toegewerkt van een landschap dat dominant is verdeeld in automatiseringssystemen per *belastingsoort* naar een landschap dat opgeknipt is in kleinere componenten, namelijk systemen die bepaalde *functies* uitvoeren. Dat landschap ziet er als volgt uit:



Interactie, toezicht, transactieverwerking (zoals berekeningen) en sturing en verantwoording zijn in het toekomstige landschap afzonderlijke functies die elk worden ontvlochten uit de huidige systemen. Ook de data worden ontkoppeld van de systemen. Zo ontstaan kleinere systemen die beter onderhoudbaar en beheersbaar en daarmee goedkoper zijn en gemakkelijker kunnen worden aangepast. Anderzijds worden processen soms geïntegreerd, als ze nu meervoudig worden uitgevoerd terwijl dat enkelvoudig kan (bijv. 'berekenen van aanslagen'). De gekozen opzet van 'opknippen' in kleinere systemen maakt de ontwikkeling – en dus ook de kosten – beheersbaar. De Belastingdienst houdt daarmee vast aan het adagium dat er geen grote mega-systemen meer worden gebouwd. Dat blijkt terecht, gezien de aanbevelingen van de commissie-Elias die de overheids-ICT heeft onderzocht.

De tweede invalshoek is dat de technische waarde van de verschillende systemen of groepen van systemen ('domeinen') wordt verbeterd. De technische waarde geeft de mate weer waarin een systeem op efficiënte wijze aangepast kan worden aan wijzigende omstandigheden en waarin het onderhoudbaar is. Het volgende overzicht geeft een samenvatting van de planning tot 2020:



Het overzicht laat zien dat alle systemen bewegen in de richting van een landschap dat technisch op orde is. De groene kleur geeft aan dat systemen een technische waarde hebben van ten minste 50%, een waarde die aangeeft dat systemen op efficiënte wijze kunnen worden aangepast aan wijzigende omstandigheden en dat ze goed onderhoudbaar zijn. Het overzicht laat zien dat dit met de nu voorgenomen planning in 2020 voor bijna het hele IV-landschap is gerealiseerd.

Resultaten tot nu toe

De Belastingdienst heeft de technische ICT-verbetering in achterliggende jaren al aangepakt. Verschillende substantiële verbeteringen zijn gerealiseerd. Deze paragraaf schetst de resultaten tot nu toe.

Rationalisatie:

Sinds 2014 (tot 2017) wordt gewerkt aan de zogeheten rationalisatie van verouderde ICT-systemen. Daarbij gaat het om de uitfasering van verouderde infrastructuur en verouderde software-ontwikkelomgevingen. De rationalisatie verloopt grotendeels volgens schema en er worden goede resultaten geboekt:

- afname met 40% van aantal applicaties met een technische waarde lager dan 50%. Van deze doelstelling is tot nu toe een derde gerealiseerd, dat is volgens planning.
- tot nu toe is ongeveer 20% van de verouderde zgn. AIX-systemen uitgefaseerd.
- de interne IT-inspanning voor continuïteit (beheer en onderhoud van systemen) gaat geleidelijk omlaag, zodat meer ruimte ontstaat voor vernieuwende activiteiten. De verhouding continuïteit-vernieuwing was 90%-10%. Deze is inmiddels verbeterd naar 80%-20%. De beoogde verhouding voor 2020 is 70%-30%.
- inzicht in en overzicht over het IV-landschap zijn belangrijk verbeterd door uniforme vastlegging. Niet alleen zijn alle systemen gewaardeerd op hun zogenaamde technische waarde maar ook op hun bedrijfswaarde. Deze geeft de mate weer waarin een systeem de bedrijfsprocessen ondersteunt. De basis voor een goed beheer en voor het kunnen wegen van prioriteiten is daarmee grotendeels op orde.

Data-aanpak:

De in 2014 ingezette data-aanpak vordert goed. De gegevens zaten traditioneel 'opgesloten' in de systemen per belastingsoort. Deze systemen bestaan nog, maar de nieuwe technologie stelt ons in staat de data eruit te 'bevrijden'. Dankzij nieuwe technologie kunnen ze in een datalaag worden geplaatst waar ze beschikbaar komen voor verbetering van het toezicht en invordering en van de interactie met burgers en bedrijven. In eerste instantie gaat het om de data voor Inkomensheffing, Omzetbelasting en Inning. De komende tijd worden andere data die betrekking hebben op andere belastingsoorten aan de datalaag toegevoegd. Deze datalaag maakt het mogelijk het tempo van de ontwikkeling van de interactie, het toezicht en de invordering te ontkoppelen van het tempo van de modernisering van het IV-landschap. Ze kunnen ieder hun eigen tempo volgen. In de modernisering van het landschap kan bij de vervanging of vernieuwing van de huidige legacy-systemen de ontvlechting van de data uit die systemen geleidelijk verder vorm krijgen.

Uitvoeringstoets-nieuwe-stijl:

Met het inzetten van de in de Brede Agenda aangekondigde uitvoeringstoets nieuwe stijl is de verbinding tussen uitvoering en wetgevingsvoorbereiding vergroot. Alle onderdelen van de Belastingdienst, waaronder ook de IV-organisatie, worden al vroeg in het wetgevingsproces betrokken. Bij het pakket Belastingplan 2017 is dat voor de tweede keer gebeurd. De effecten op het ICT-portfolio¹ en de maakbaarheid van de systemen worden tijdig meegewogen bij de

¹ Het ICT-portfolio is het geheel van aanpassingen in de software en hardware van de Belastingdienst waarvan het noodzakelijk/wenselijk is dat die op enig moment worden doorgevoerd. Binnen het portfolio moet

totstandkoming van nieuwe wetgeving en er wordt vroegtijdig rekening gehouden met de mogelijkheden en onmogelijkheden in het IV-landschap.

Massale processen Inning en IH:

De resultaten zijn ook zichtbaar in de verschillende massale procesketens, zoals bij de Inkomensheffing en Inning.

Bij de *Inkomensheffingssystemen* laat de goed verlopen IH-aangiftecampagne voor de aangiften Inkomensheffing 2015 een beter beheerst proces zien. Er zijn nauwelijks verstoringen geweest in het proces van aangifte tot aanslag. Verder is bij de Inkomensheffing op succesvolle wijze werk gemaakt van een andere aanpak van de risicodetectie waarbij gebruik is gemaakt van de hiervoor genoemde data laag. Er wordt gewerkt aan meer uniformiteit en efficiency, onder andere door het onderbrengen van de huidige verschillende berekeningsprogramma's in één programma.

Bij de *Inningssystemen* zijn de volgende resultaten geboekt:

- inbeheername en uitfasering van de lokaal ontwikkelde applicaties (de zogenaamde 'loa's', systemen zonder formele status). Ruim 90 van deze applicaties zijn onder formeel beheer gebracht en gedocumenteerd. Ruim 30 loa's zijn uitgefaseerd. Hierdoor is het continuïteitsrisico afgenomen.
- de migratie van het centrale inningssysteem COA naar een ander technisch platform is met succes afgerond. Daardoor komen ook de gegevens uit dit systeem beschikbaar voor de data laag waardoor informatiegestuurde invordering vorm kan krijgen.
- De technische migratie van het invorderingssysteem ETM is met succes afgerond.
- Een aantal processen is onder de loop genomen met als doel een hoger percentage zaken dat in één keer goed gaat, minder uitval en lagere kosten. Dat heeft efficiencywinst opgeleverd.

Besturing en verantwoording

Met behulp van de integrale planning wordt binnen de Belastingdienst de komende jaren regie gevoerd over de IV-vernieuwing. Op het hoogste niveau van de Belastingdienst worden de meest richtinggevendende beslissingen genomen en prioriteiten gesteld. Binnen de Raad van Bestuur is de CIO verantwoordelijk voor de modernisering van het IV-landschap.

Binnen de IT-organisatie heeft de modernisering alle aandacht. De CIO heeft het hoogste managementniveau in de IT-organisatie verantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering van de activiteiten in hun lijnorganisaties en er is een programmadirecteur aangewezen die de samenhang voor zijn rekening neemt. Zo is er voortdurende regievoering en monitoring op het totaal en op onderdelen mogelijk en wordt er gestuurd op afhankelijkheden. Daarbij wordt invulling gegeven aan risicomangement en aan randvoorwaardelijke processen, zoals portfoliomanagement en architectuurcontrol.

De Modernisering van het IV-landschap is zelf weer onderdeel van de uitvoering van de Investeringsagenda. De programmadirecteur Investeringsagenda monitort de samenhang tussen deze twee programma's. De planningen worden waar nodig op elkaar afgestemd.

De Modernisering IV-landschap is de basis voor het gehele IT-Belastingdienstportfolio van werkzaamheden vanuit het technische moderniseringsperspectief. Het is een levend document dat een voortrollende planning geeft met elk kwartaal een bijstelling. De planning is concreet voor de korte termijn. De middellange en lange termijn zijn op hoofdlijnen gedefinieerd. De voortdurende onderlinge beïnvloeding van technische modernisering en functionele vernieuwing wordt door de tijd heen verwerkt.

prioritering plaatsvinden welke aanpassingen het meest dringend/noodzakelijk zijn en welke langer moeten wachten.

Periodiek wordt de planning geactualiseerd en kwalitatief verbeterd. De planning is voor alle domeinen op dezelfde gestandaardiseerde wijze vastgelegd. Het voordeel binnen de Belastingdienst is dat de planning daarmee een gelijke opzet kent en voor iedereen toegankelijk is.

Intern wordt maandelijks gerapporteerd over de voortgang van de Modernisering. Aan uw Kamer wordt halfjaarlijks gerapporteerd in het kader van de voortgang van de Investeringsagenda.

Ten slotte

De voorziene maatregelen in de komende jaren bieden samen met de al bereikte resultaten een goed perspectief.

De Algemene Rekenkamer was in het Verantwoordingsonderzoek 2015 van oordeel dat de legacy-problematiek bij de Belastingdienst-ICT een ernstige onvolkomenheid oplevert. De geschetste maatregelen en de sinds 2014 al bereikte resultaten laten zien dat de staat van de ICT bij de Belastingdienst verbetert. De ICT komt de komende jaren op planmatige, gestructureerde wijze verder in beheersing.

Last but not least kan worden gewezen op de gewenste stapsgewijze vereenvoudiging van het belastingstelsel en het effect ervan op de ICT. Vereenvoudiging verbetert de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het belastingstelsel door de Belastingdienst. Positieve effecten op de ICT zijn met de huidige vereenvoudigingsmaatregelen nog betrekkelijk gering, maar op termijn werkt vereenvoudiging ook door in de ICT, die er minder complex van wordt. Ook vanuit het gezichtspunt van ICT is het belangrijk dat de vereenvoudigingsagenda de komende jaren gevuld blijft. De Fiscale Vereenvoudigingsbrief met een lijst met 20 regelingen² biedt inspiratie voor de komende jaren.

In het addendum is meer detailinformatie opgenomen over de aanpak. De informatie is nogal technisch van aard (dat is inherent aan de aard van het onderwerp: de staat van ICT-systemen) maar geeft wel een indruk van de diepgang en de concreetheid van de planning.

² 2016-2017, Kamerstuk 34552, nr.5

Addendum bij BIJLAGE B

Detailinformatie Modernisering IV-landschap

De planning Modernisering IV-landschap is gedetailleerd naar afzonderlijke domeinen ('Toeslagen', 'Inkomensheffing' enzovoort) en binnen die domeinen naar werkpakketten per jaar voor de betreffende systemen. Voor elk domein zijn er zogenaamde Transitie-schema's³. Ze vormen de kern van de planning. De transitie-schema's, zo'n 50 in totaal, geven tot 2020 per jaar per domein een overzicht van concrete werkpakketten die - achtereenvolgens uitgevoerd - leiden tot een robuuste en wendbare status.

Naast de transitie-schema's is er voor elk domein inzicht in de onderliggende transitie-strategie, de knelpunten en bijbehorende oplossingsrichtingen en de risico's en afhankelijkheden.

Voortschrijdend worden detailleringen doorgevoerd.

Per domein verschilt de situatie. Er zijn domeinen die nu al bijna robuust zijn. Voor andere wordt dat na een jaar of over een langere periode bereikt. Voor enkele kunnen deelverbeteringen zijn bereikt, maar kan het langer duren voor er een structureel robuuste situatie is bereikt. Dit wordt steeds zichtbaar gemaakt.

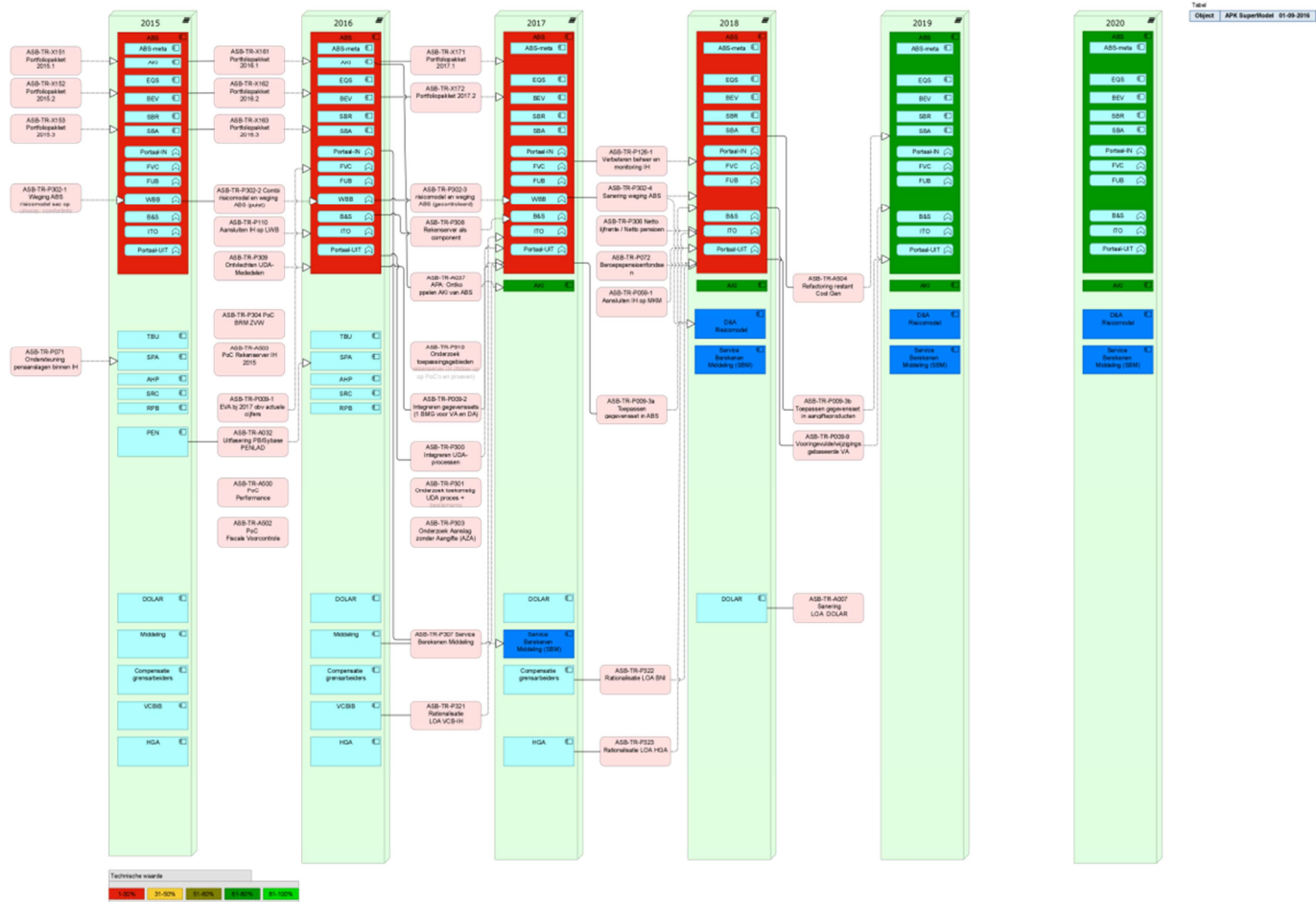
Als voorbeeld is hierna het transitie-schema voor de Inkomensheffingssystemen met een toelichting opgenomen.

³ Voor een beperkt aantal domeinen zijn de schema's nog niet volledig gevuld. Dat gebeurt de komende maanden.

Transitieschema Inkomensheffing

Alle applicaties in het domein Inkomensheffing zijn gewaardeerd op hun technische waarde en bedrijfswaarde. Ook is er een actueel overzicht van processen, applicaties, infrastructuurplatforms, versies en programmeertalen.

Het transitieschema Inkomensheffing ziet er als volgt uit:



Legenda:

- Rood: applicatie heeft een technische waarde onder de 50%.
- Groen: applicatie heeft een technische waarde van 50% of hoger.
- Jaren: werkpakketten tussen 2016 en 2017 worden in 2017 gerealiseerd en hebben het resultaat zoals in kolom 2017 staat; enzovoort voor de volgende jaren.

Toelichting

De transitie van het IH-proces laat voor het huidige ABS-systeem met verwante systemen, een 'monoliet', het volgende zien:

1. betere beheersing door opknippen ABS in kleinere componenten, voorzover dat niet mogelijk is of niet realiseerbaar voor 2020 wordt in 2019 een technische slag (refactoring) uitgevoerd om de technische waarde op orde te hebben;
2. ontkoppelen data van applicatie;
3. selectiemodule geen onderdeel van het transactiesysteem;
4. workflow geen onderdeel van het transactiesysteem;
5. betere aanpasbaarheid door werken met te ontkoppelen business rules die geen onderdeel meer zijn van het transactiesysteem;

6. lagere kosten door hergebruik business rules (bijv rekenmodule interactie en transactieverwerking);
7. snellere afhandeling van IH-transacties;
8. minder uitval door controles aan de voorkant tijdens interactie (minder systeemfunctionaliteit voor behandeling uitval fiscale voorcontrole);
9. minder systeemfunctionaliteit nodig door het vervallen van procesverschillen tussen voorschot en eindafrekening;
10. minder systeemfunctionaliteit nodig voor verrijken VIA-gegevens.