

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 inadequaat;
- 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^e 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 toekomstvaste 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