



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Financiën
T.a.v. de staatssecretaris, de heer dr. H. Vijlbrief
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

2021-0000139709

Uw kenmerk

2019-0000009000

Datum 18 maart 2021
Betreft Definitief BIT-advies release IH Jaaraanpassingen

Geachte heer Vijlbrief,

U heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT), nu Adviescollege ICT-toetsing, verzocht een toets uit te voeren op de release Inkomensheffing (IH) Jaaraanpassingen. Deze toets hebben we in overleg met uw ministerie aangemerkt als pilottoets voor onderhoud en beheer¹. De opdrachtgever is de CIO van de Belastingdienst. Hieronder vindt u een korte beschrijving van de release IH Jaaraanpassingen. Daarna geven we de conclusie van de toets, onze analyse en adviezen.

De Belastingdienst stelt per jaar voor circa 13 miljoen IH-aangiften de voorlopige en vervolgens de definitieve aanslag vast. Dat gaat om ongeveer 5 miljard euro, naast de heffingen die middels Loonheffing zijn geïnd. Circa 8.000 medewerkers werken via de IH-applicaties met deze gegevens.

Tijdens de jaaraanpassingen worden de wijzigingen voor het nieuwe belastingjaar doorgevoerd. Deze aanpassingen moeten klaar zijn vóór de start van de belastingcampagne van het voltooide belastingjaar. Er worden elk jaar tien applicaties aangepast. De belangrijkste, en met 16.000 functiepunten² de meest omvangrijke, is het Aanslag Belastingen Systeem (ABS), voor onder andere het berekenen van de voorlopige en definitieve aanslagen. ABS wordt sinds 2016 stapsgewijs vervangen vanwege de toepassing van minder gangbare technologie. Voor het nieuwe systeem wordt gebruik gemaakt van maatwerktechnologie. De vervanging moet klaar zijn in 2026.

Bij deze toets zijn de aan Inkomensheffing gelieerde systemen, zoals systemen voor de OnLine Aangifte Voorziening (OLAV); Bezwaar en Beroep en Inning niet onderzocht. Deze systemen worden namelijk niet onderhouden door de keten IH.

De Belastingdienst verdeelt het budget in vier categorieën, namelijk onderhoud en beheer, jaaraanpassingen en wetwijzigingen, vernieuwing, en modernisering. Voor IH wordt jaarlijks 20,8 miljoen euro besteed aan onderhoud & beheer en

¹ In Kamerstuk 26642, nr. 656 is aangekondigd dat BIT zich voorbereidt op deze nieuwe toetsen.

² Functiepunten zijn een maat voor de omvang van een systeem.

jaaraanpassingen & wetwijzigingen. Aan vernieuwing en modernisering wordt circa 7,1 miljoen euro besteed.

Onze toets is gestart in een tijd waarin de Belastingdienst ook specifieke COVID-19-maatregelen, zoals uitstel van heffingen voor ondernemers, moest verwerken. Hierdoor had de Belastingdienst minder tijd voor onze pilottoets en hebben wij niet alle onderdelen goed kunnen onderzoeken. Ons advies is dan ook beperkt, met name ten aanzien van de ontwikkelstraat.

De BIT-toets is uitgevoerd tussen juni en december 2020. De conclusie daarvan kan als volgt worden samengevat:

Voor IH gaat al veel goed, maar we twijfelen of de werkwijze en de applicaties voldoende bestendig zijn. Dat komt doordat de Belastingdienst kansen laat liggen bij het doorvoeren van procesverbeteringen, bij het beoordelen van de doelmatigheid en bij de ingezette vervangingsstrategie. Op die punten adviseren we dan ook verbeteringen door te voeren.

Wij lichten de conclusie hieronder toe.

ONZEKER OF WERKWIJZE EN APPLICATIES TOEKOMSTBESTENDIG ZIJN

De applicaties voor het proces IH maken een stabiele indruk en leiden in het gebruik tot relatief weinig incidenten en problemen. We zien een hardwerkende IT-organisatie, die ervoor zorgt dat de applicaties het proces IH voldoende ondersteunen. Toch laat de keten IH kansen liggen bij het doorvoeren van verbeteringen, bij het verkrijgen van inzicht in de doelmatigheid en bij de ingezette vervangingsstrategie. Daarom twijfelen we of de werkwijze en applicaties voldoende bestendig zijn.

A. Ondersteuning proces IH is voldoende, maar kan beter

Het IH-proces behaalt niet alleen de doelstellingen van de Belastingdienst voor het tijdig afhandelen van IH-aangiften, maar ook de specifieke IH-indicatoren voor de uitvoering van correcties en bezwaren. Uit de aangeleverde informatie blijkt dat er weinig zware verstoringen zijn die leiden tot grote imago- of financiële schade. Ook zien we in de aangeleverde data geen sporen van grote problemen. Er blijven echter kansen liggen om structureel te verbeteren:

- We zien een verbeterkans op het gebied van het vaststellen van specificaties en de gebruikersbetrokkenheid daarbij. Zo is er een significant aantal meldingen van gebruikersproblemen rond applicaties die wél volgens specificatie werken. Dat kan komen doordat gebruikers verkeerde verwachtingen hebben of doordat de specificatie niet voldoende aansluit bij het proces.
- De tijdsdruk en de werkwijze bij ABS-releases leiden regelmatig tot herstelwerk in de vorm van (spoed)patches. In afgelopen vijf jaar waren bij elke release gemiddeld vier opvolgende patches nodig, waarvan twee spoedpatches. Spoedpatches zijn deels gepland en bevatten, naast oplossingen voor incidenten, noodzakelijke functionele aanpassingen in de

applicatie die niet op tijd klaar waren voor de betreffende release. Wij hebben niet kunnen vaststellen waar de tijdsdruk vandaan komt. Wel zijn er incidenten die duiden op tekortkomingen bij regressie- en integratietesten, en bij het in productie brengen van een release.

- Mogelijkheden voor verbetering van IT-beheerprocessen worden niet structureel onderzocht. Systematische fouten komen zo minder snel in beeld en worden niet of laat aangepakt. We zien het volgende:
 - De onderliggende oorzaak van grote incidenten wordt niet systematisch gezocht met als risico dat deze in de toekomst weer kunnen optreden.
 - Het ontbreekt aan trendanalyses gericht op het ontdekken van terugkerende incidenten of toenemende doorlooptijden.
 - De onvoldoende consistente vastlegging van servicemanagementdata beperkt het opbouwen van inzicht in het gebruik van de applicaties.

B. Niet inzichtelijk of onderhoud en beheer doelmatig worden uitgevoerd

De keten IH stuurt niet op het doelmatig uitvoeren van werkzaamheden in de ICT-portfolio. Dat leiden we af uit het volgende:

- Het is niet te bepalen of het kostenniveau in verhouding staat tot activiteiten die nodig zijn voor de jaaraanpassingen, omdat binnen de Belastingdienst geen onderscheid gemaakt wordt tussen de eenmalige kosten voor wetswijzigingen en de terugkerende kosten voor jaaraanpassingen (circa 13,7 miljoen euro)³.
- Het is niet duidelijk of vernieuwingen leiden tot besparingen, omdat niet bijgehouden wordt of besparingen worden gerealiseerd.
- We hebben indicaties dat de volgende processen niet efficiënt zijn ingericht:
 - Het portfoliomanagementproces om wijzigingen van idee naar implementatie te brengen is complex en omslachtig. Wekelijks worden gegevens over wijzigingsvoorstellen handmatig gekopieerd in verschillende spreadsheets, die ondanks alle aandacht niet op elkaar aansluiten.
 - Besluiten over wijzigingsvoorstellen worden niet genomen op basis van een kosten-batenanalyse van alternatieven, maar op basis van de doelarchitectuur en het beschikbare budget binnen door de Belastingdienst vastgestelde categorieën. Hierbij wordt geen rekening gehouden met wijzigingen in toekomstige kosten voor meer of minder gebruik van het rekencentrum of van de ontwikkelstraten. Deze kosten worden namelijk niet doorberekend naar de keten IH.
 - Het doorvoeren van jaaraanpassingen, met handmatige en gegenereerde spreadsheets, maakt een complexe en kwetsbare indruk. We hebben geen initiatieven gezien om dit proces te vereenvoudigen.

C. Zorgen of de vervanging van ABS gaat slagen

De Belastingdienst wil ABS vervangen om de toekomstvastheid, aanpasbaarheid, herleidbaarheid van wet- en regelgeving, en kostenefficiëntie van het

³ De Belastingdienst heeft aangegeven in de toekomst wel onderscheid te maken tussen jaaraanpassingen en wetgeving.

applicatielandschap te verbeteren. We vinden het verstandig dat deze meerjarige vervanging stapsgewijs wordt uitgevoerd. Wij vragen ons echter af of de doelstellingen met de gebruikte ontwikkelstraat gehaald gaan worden:

- Na meer dan vier jaar maakt de ontwikkelstraat, met zelfgemaakte ontwikkelomgeving, programmeertalen en codegeneratoren, op fundamentele onderdelen een onvolwassen indruk. In de operationele verslaglegging over de periode van maart tot december 2020 worden namelijk nog belangrijke knelpunten genoemd op het gebied van functionaliteit, testen en performance.
- Noodzakelijke functies zijn nog niet gereed. Het fundament van de ontwikkelomgeving moet nog aanzienlijk worden aangepast, bijvoorbeeld met faciliteiten voor tijdreizen (het maken van berekeningen met tijdsafhankelijke regels) en het goed kunnen afhandelen van uitval. Daarbij zijn de eisen voor tijdreizen nog niet afgestemd met IH en is het onduidelijk of daarvoor een extra programmeertaal nodig is die beperkingen in de huidige programmeertaal kan opvangen. Ook staan er potentieel grote ingrepen op de planning, zoals aanpassingen aan de zelfontwikkelde talen, verschillende refactoringsslagen voor interpreters/generatoren en aan het typesysteem, nieuwe typen services en het genereren naar andere technologieën zoals Java en SAS. Zulke aanpassingen hebben doorgaans grote impact op reeds ontwikkelde software.
- De integrale toepassing van tools en werkprocessen die voor aanpasbaarheid en herleidbaarheid moeten zorgen, staat nog in de kinderschoenen. Hoewel onderdelen van de ontwikkelstraat hiervoor al in gebruik zijn, is de beoogde integraal geautomatiseerde keten van wettekst naar codegeneratie dat nog niet.

Bovendien ontbreekt een overkoepelend plan met heldere doelen, tijdlijnen en een uitgewerkte migratiestrategie voor de vernieuwing van ABS. Daardoor is het onzeker of de minder gangbare technologie in 2026 kan worden uitgefaseerd.

ADVIES: MAAK WERKWIJZE EN APPLICATIES TOEKOMSTBESTENDIG

Wij denken dat zowel de gebruikersorganisatie als de IT-organisatie in uitvoering nog een aantal zaken kan verbeteren zodat de werkwijze meer toekomstbestendig wordt. We adviseren daarom om procesverbeteringen door te voeren, met meer aandacht voor de gebruiker. Ook bevelen we aan om te sturen op effectiviteit. Ten slotte moet de vervangingsstrategie worden verbeterd, zodat IH ook in de toekomst voldoende ondersteund kan worden.

1. Voer procesverbeteringen door

Blijf goed zorgen voor de IH-applicaties door verbeteringen door te voeren. Wij denken dat dat mogelijk is door de IT-organisatie en de gebruikersorganisatie beter en intensiever te laten samenwerken. Daarbij hoort het eigenaarschap eenduidig belegd te zijn in de gebruikersorganisatie en moet de IT-organisatie in uitvoerende zin het onderhoud en beheer op de volgende punten verbeteren:

- Betrek gebruikers beter bij wijzigingen en bij het functioneren van de applicaties. Bijvoorbeeld door gemelde problemen op te volgen en te kijken

hoe applicaties beter kunnen aansluiten bij de dagelijkse praktijk en de daadwerkelijk gebruikersbehoefte.

- Reduceer terugkerende problemen, zoals het herstelwerk na spoedpatches, door de onderliggende oorzaken te identificeren en die daarna aan te pakken. Kijk daarbij naar de effectiviteit van testen en installeren van nieuwe releases.
- Maak trendanalyses van wijzigingen, incidenten en problemen onderdeel van de servicemanagementrapportages. Bijvoorbeeld op specifieke programmaonderdelen en doorlooptijden. Hiervoor is het nodig dat de administraties tijdig en consistent worden ingevuld.
- Onderzoek de onderliggende oorzaken van de significante incidenten (dat wil zeggen incidenten met prioriteitsklassen 1 en 2).

2. Maak de kosten van het beheer en onderhoud inzichtelijk

Wij adviseren de Belastingdienst te onderzoeken of onderhoud en beheer tegen redelijke kosten worden uitgevoerd. Alle kostencomponenten moeten daartoe in beeld worden gebracht. Uit dit aanvullend onderzoek kan ook naar voren komen dat er op bepaalde activiteiten minder besteed wordt dan verstandig. Doe daartoe het volgende:

- Maak jaarlijks een complete begroting (inclusief werkzaamheden rond hardware en infrastructuur, en kosten van ontwikkelservices) voor de komende jaren en houd die kosten bij. Wij realiseren ons dat dit niet alleen impact heeft op IH, maar dat dit een onderdeel moet zijn van de huidige plannen over portfoliomanagement.
- Maak voor grotere wijzigingen, zoals vervangingen of vernieuwingen, een goede businesscase en houd bij hoe de besparingen gerealiseerd worden. Ook voor grotere wijzigingen in de wetgeving moeten alternatieve oplossingen voor de technische implementatie worden afgewogen.
- Vereenvoudig het portfolioproces door te kijken welke stappen wel en geen toegevoegde waarde hebben, en door het optimaliseren van de nu gebruikte spreadsheetadministraties.
- Benoem expliciet in de domeinarchitectuur of en hoe het doorvoeren van jaaraanpassingen minder complex kan worden gemaakt.

3. Verbeter de vervangingsstrategie

Zorg voor meer controle op de vervanging van ABS. We hebben nu geen pasklaar antwoord op de vraag hoe dat zou moeten, mede omdat ons onderzoek een beperkte diepgang had.

Wel bevelen wij aan om een concreet plan te maken. Zorg daarbij voor alternatieve scenario's mocht de aanpak met de zelfontwikkelde technologie niet of niet tijdig slagen. Maak inzichtelijk in hoeverre de doelstellingen zijn bereikt, zodat de voortgang hierop kan worden meegenomen in beslissingen. Zorg ook voor sturing op de baten, zodat deze beter inzichtelijk worden en kunnen worden meegenomen in beslissingen. Specifiek adviseren we daarbij om alternatieven te overwegen voor de fiscale voorcontrole als niet binnen een jaar is aangetoond dat de baten (waaronder lagere kosten en kortere doorlooptijd voor het doorvoeren

Datum
19 maart 2021

Kenmerk
2021-0000139709

van aanpassingen) worden behaald voor de nieuwe rekenserver. Deze is immers al twee jaar operationeel.

Ten aanzien van de verdere inzet van de zelfgemaakte ontwikkelstraat kunnen wij niet gericht adviseren, omdat wij deze niet hebben kunnen onderzoeken.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van het onderhoud en beheer bij IH.

Met de meeste hoogachting,
namens het Adviescollege ICT-toetsing,

w.g.

prof. dr. J.P.J. Verkruisje RE RA
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
wnd. Secretaris-directeur