

Vergaderjaar 2020–2021

31 066

Belastingdienst

Nr. 814

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2021

Overheidsbreed is afgesproken jaarlijks de projectgegevens van grote projecten met een ICT-component groter dan € 5 miljoen te actualiseren in het Rijks ICT-dashboard. Deze informatie wordt vervolgens in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk opgenomen die uw Kamer elk jaar op 1 mei ontvangt. In de actualisatie wordt voor drie grote ICT-projecten van de Belastingdienst een opwaartse bijstelling in zowel planning als budget zichtbaar waar ik u graag nader over informeer.

De Belastingdienst rapporteert dertien projecten op het Rijks ICT-dashboard, dat als peildatum 31 december 2020 hanteert. Voor een drietal projecten geldt dat de huidige kostenraming hoger uitvalt dan de prognose die per eind 2019 is afgegeven. Het betreft hier de projecten Autoheffingen Motorrijtuigenbelasting (Auto MRB) met een opwaartse bijstelling van circa € 20 miljoen, Belasting voor Personenauto's en Motorrijwielen (Auto BPM) en Uitfaseren Enterprise Tax Management (ETM) met beide een bijstelling van circa € 6 miljoen. Voor zowel Auto MRB als Uitfaseren ETM gaat dit gepaard met een uitloop in planning. Voor deze drie projecten geldt dat wij deze direct extern zullen laten doorlichten op de huidige stand van zaken, om te beoordelen of de projecten verdere bijsturing behoeven. Per project wordt hieronder ingegaan op de geconstateerde afwijking en de achterliggende oorzaak.

Project Auto MRB

Het project Autoheffingen Motorrijtuigenbelasting zorgt ervoor dat de continuïteit van de heffing en inning van motorrijtuigenbelasting (MRB) ook de komende jaren geborgd blijft. Omdat het verouderde systeem moet worden uitgefaseerd, wordt een nieuw systeem gebouwd dat zorgt voor het sneller kunnen meebewegen met veranderende wetgeving. Het huidige systeem voor de heffing van de MRB blijft operationeel totdat de implementatie van het nieuwe systeem voltooid is.

In het Rijks ICT-dashboard van vorig jaar (met als peildatum 31 december 2019) werden de totale kosten voor dit project nog op € 17,5 miljoen ingeschat met een geplande einddatum van 31 december 2020. Op dit moment is de verwachting echter dat de kosten op € 37,4 miljoen zullen uitkomen met een nieuw geplande einddatum van 31 december 2022. Dit is een forse uitloop in zowel tijd als kosten die nadere uitleg behoeft.

De huidige systemen waarmee de MRB wordt uitgevoerd zijn verouderd en daardoor is het lastig nieuwe wetgeving toegevoegd te krijgen. Dit ondervonden we bijvoorbeeld al bij de invoering van de Fijnstoftoeslag MRB die 1 januari 2020 van kracht werd. Om de Fijnstoftoeslagwetgeving tijdig te kunnen invoeren is een tijdelijke ICT-voorziening in het ICT-landschap ingebouwd met vertraging van de bouw van het nieuwe systeem tot gevolg. Om ook met nieuwe wetgeving sneller mee te kunnen bewegen is in 2016 voor de MRB gestart met het bouwen van een nieuwe applicatie die twee oude systemen¹ gaat vervangen. Dit alles met als doel een robuust en goed beheersbaar ICT-landschap.

Na eerdere problemen met de voortgang van het project is in 2019 besloten om in te grijpen op het project en de sturing te verstevigen². Onder leiding van de stuurgroep Auto heeft herijking van de planning plaatsgevonden. Deze herijkte planning is in september 2019 door PWC gevalideerd.

De bijsturing en door PWC gevalideerde herijking van het project heeft tot een aantal consequenties geleid:

1. De ICT-ondersteuning voor de nieuwe wetgeving van Fijnstofheffing is gelijktijdig separaat ontwikkeld en met behulp van een robuuste tijdelijke voorziening per 1 januari 2020 geïmplementeerd.
2. De scope van het project is vergroot met noodzakelijke maar extra functionaliteit. Deze scope-uitbreiding van functionaliteit leidt tevens tot bijbehorende extra testinspanningen.
3. Daarnaast kwam uit het externe onderzoek de aanbeveling de implementatiestrategie te wijzigen. De oorspronkelijk bedachte directe en volledige overgang naar het nieuwe systeem (een zogenaamde «big bang») werd als een te groot risico voor de continuïteit van de productie beoordeeld. De Belastingdienst heeft deze aanbeveling na aanvullende analyses overgenomen en gekozen voor een gefaseerde overgang naar het nieuwe systeem. De beoogde start van de gefaseerde implementatie vindt in de zomer van 2021 plaats en afronding wordt in 2022 verwacht.
4. Door de gewijzigde implementatiestrategie, worden tijdens de transitie twee systemen onderhouden en zijn extra koppelingen met andere systemen nodig.

Bovenstaande vier factoren hebben tot de hogere kosten voor het project geleid. Deze informatie was ten tijde van het opstellen van het Rijks ICT Dashboard over 2019 nog niet beschikbaar en wordt dus nu pas volledig op het Rijks ICT Dashboard over 2020 verwerkt. De Belastingdienst zal voortaan voor de grote projecten bij grote wijzigingen in scope en koers al gedurende het jaar het Rijks ICT Dashboard bijwerken zodat veranderingen en eventuele bijsturingsmaatregelen eerder gecommuniceerd worden.

¹ Dit zijn de systemen «Motorrijtuigenbelasting onder architectuur» en «Houderschapsbelasting».

² In de 21^e en 22^e halfjaarrapportage Belastingdienst (Kamerstuk 31 066, nr. 401 en Kamerstuk 31 066, nr. 438) en in de beantwoording van de vragen naar aanleiding van de 21e halfjaarrapportage (Kamerstuk 31 066, nr. 408) is gemeld dat het huidige ICT-systeem van de MRB sterk verouderd is en dat deze momenteel wordt gemoderniseerd.

De komende periode blijven de risico's bij dit project onverminderd hoog. Het gaat om schaarse ICT-capaciteit van medewerkers met kennis van de (oude) systemen. Veel software is gebouwd en getest maar nog niet geïmplementeerd. De projectsturing is vorig jaar reeds verstevigd en heeft ertoe geleid dat de Fijnstoftoeslag MRB tijdig kon worden geïmplementeerd via een alternatieve wijze. Nu wordt volledig ingezet op de bouw van het nieuwe systeem en het beheersen van eventuele risico's.

Project BPM

Het project Rationalisatie Autoheffingen Belasting voor Personenauto's en Motorrijwielen (BPM) omvat de vervanging van de huidige systemen voor de aanschafbelasting op nieuwe auto's zodat de continuïteit van deze heffing wordt geborgd en het aanpassingsvermogen aan nieuwe wet- en regelgeving voor de BPM aanzienlijk wordt vergroot.

In het Rijks ICT Dashboard 2019 werden de kosten voor dit project tot en met 2021 geraamd op € 9,0 miljoen. In het actuele ICT Dashboard zijn de kosten gestegen naar € 15,4 miljoen. De einddatum van het project is onveranderd.

De invoering van het nieuwe systeem is randvoorwaardelijk voor het kunnen implementeren van nieuwe wetgeving betreffende de BPM. Reguliere tariefsaanpassingen in de BPM kunnen jaarlijks doorgevoerd worden.

Belangrijke reden voor de meerkosten is dat in 2020 er bewust voor gekozen is om de scope van het project te verruimen met een aantal niet eerder voorziene functionaliteiten, welke met het oog op de toekomstbestendigheid van het systeem noodzakelijk wordt geacht. De benodigde nieuwe functionaliteiten zien onder andere toe op:

1. Het aansluiten van het nieuwe systeem BPM op de tevens in ontwikkeling zijnde systemen voor de inning van belastingen.
2. Het aansluiten op de nieuwe basisadministratie «Fiscaal Voertuigbeeld» vanuit de RDW.
3. Het te realiseren noodzakelijke beveiligingsniveau voor online BPM-aangifte door particulieren.

Voor het project Auto BPM geldt dat de aanpassingen en de effecten daarvan op scope en aanpak in het verleden te rooskleurig geraamd zijn en dat de rapportage daarover niet altijd van voldoende kwaliteit is geweest. Het project is momenteel in de afrondende fase waarbij de planning is dat uiterlijk eind 2021 met het uitfaseren van de oude applicatie wordt gestart en de modernisering BPM als project kan worden afgesloten.

Project uitfaseren ETM

Het ICT-landschap van inning en betalingsverkeer is erg complex. Sinds 2017 wordt gewerkt aan een meerjarig vernieuwingstraject op basis van een zogeheten doelarchitectuur. Dit komt erop neer dat de huidige drie grote inningssystemen worden vervangen door een aantal kleinere applicaties. Enterprise Tax Management (ETM) is één van die drie te vervangen applicaties. In de applicatie ETM zijn nu de inningsvoorzieningen voor ongeveer 25 aangifte- en aanslagmiddelen opgenomen. ETM int jaarlijks ca. € 17 miljard aan belastingmiddelen en verzorgt een belastingteruggave van ca. € 5 miljard. De huidige ondersteuning door de leverancier stopt voor ETM na 1 januari 2023 waardoor ETM moet worden vervangen. Hier is uw Kamer in eerdere brieven en rapportages nader

over geïnformeerd. Meest recente rapportage hierover heeft plaatsgevonden bij de 2e Voortgangsrapportage Belastingdienst 2020.³

In het vorige Rijks ICT Dashboard werden de kosten van uitfaseren ETM op € 29,5 miljoen geraamd met een geplande einddatum voor het project van 31 december 2021. Dit is gestegen naar € 35,9 miljoen met een nieuw geplande einddatum van 31 december 2022. Dit is een forse uitloop in zowel tijd als kosten. De uitloop heeft geen gevolgen voor de continuïteit van de belastinginning.

De planning is met name aangepast vanwege onvoorziene, veel langere doorlooptijden bij het realiseren van geautomatiseerde koppelingen tussen ICT-systemen, zodat deze via het internet met elkaar kunnen communiceren. De problematiek met betrekking tot deze geautomatiseerde koppelingen is van voldoende maatregelen voorzien. Door een andere technische aanpak, het intensiveren en standaardiseren -en daardoor versnellen- van de wijze van voortbrengen liggen de koppelingen niet langer op het kritieke pad.

Aanpak van de projectbeheersing

In de Kamerbrief van 14 september 2020⁴ hebben wij u geïnformeerd over hoe we de Belastingdienst in brede zin willen verbeteren en dat er verschillende meerjarige programma's lopen om dit te realiseren.

Eén van deze programma's is het ICT-verbeterprogramma dat als doel heeft de ICT-uitvoeringsorganisatie én de sturing daarop zodanig te verbeteren dat deze doelmatiger en effectiever kan opereren. Het ICT-verbeterprogramma draagt hiermee bij aan het beperken of voorkomen van de uitloop van ICT-projecten in de toekomst.

Zo richt het ICT-verbeterprogramma zich onder meer op:

- Het vergroten van de interne en externe stuurbaarheid van de portfolio van projecten. Dit wordt gerealiseerd door het ontwikkelen van een actueel en meerjarig inzicht op en matching van ICT-vraagportfolio en -aanbod en verbetering van de prioritering in het portfolioproces.
- Het vergroten van de voorspelbaarheid van het portfolioproces door het op orde krijgen van basisadministraties en het uitwerken van processen en governance. Kaders, richtlijnen en definities worden helder beschreven en toepasbaar en op basis hiervan kan gestuurd worden.
- Het versterken van het ICT-vakmanschap en kennis van projectmanagement door opleidingen voor medewerkers te faciliteren.

Met deze maatregelen vanuit het ICT-verbeterprogramma wordt beoogd de projectbeheersing te verbeteren. Projecten die uitlopen in tijd en/of geld moeten binnen een maand met een analyse en een verbeterplan komen, zodat tijdig kan worden bijgestuurd. Dit moet in 2021 worden geëffectueerd, zodat in de toekomst eerder zichtbaar wordt waar projecten problemen ondervinden en hoe zo snel mogelijk kan worden bijgestuurd.

Verder gaat de Belastingdienst bij het beoordelen van grote ICT-projecten gebruik maken van interne en externe audits, zoals audits van de Auditdienst Rijk (ADR), aanvullend op de CIO-oordelen. Zo start de ADR in april dit jaar een toets op het project Auto MRB. Daarnaast neemt de Belastingdienst de aanbevelingen van PWC over, voor de planningen binnen het project Auto MRB.

³ Kamerstuk 31 066, nr. 747.

⁴ Kamerstukken 31 066 en 32 140, nr. 700.

De stand van zaken omtrent de hierboven genoemde projecten wordt net als alle overige grote projecten van de rijksoverheid jaarlijks geactualiseerd op het Rijks ICT-dashboard. De informatie in deze brief zal daarom tevens worden opgenomen op het Rijks ICT-dashboard voor de rapportage met als peildatum 31 december 2020.

De toegenomen uitgaven aan bovengenoemde ICT-projecten worden binnen de capaciteit en begroting van de Belastingdienst (Art. 1, Hfdst. IX) opgevangen. Wij zullen uw Kamer informeren wanneer bij deze of andere ICT-projecten significante aanpassingen optreden.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief