

Deel 3

Programma complexiteitsreductie Belastingdienst

- voortgangsrapportage -

Waarom complexiteitsreductie?

De Belastingdienst kent een lange traditie in het ontwerpen en bouwen van automatiseringssystemen. De eerste automatiseringssystemen dateren uit de tweede helft van de jaren zestig van de vorige eeuw. Na die beginjaren zijn steeds meer en steeds complexere werkprocessen bij de Belastingdienst geautomatiseerd. In totaal zijn er inmiddels enkele honderden applicaties in de lucht. Deze zijn opgezet in de geest van de tijd waarin zij werden ontworpen. Met de computertaal en in het computerdialect van die tijd. Traditioneel zijn de systemen zo opgezet dat de applicaties zelf en de gegevensbestanden voor die applicatie als het ware één geheel vormen. De communicatie, in het geval ook een andere applicatie van de gegevens gebruik moet maken, verloopt door de veelheid en complexiteit van de applicaties inmiddels moeizaam en wordt steeds duurder. Complexe computersystemen moeten elkaar verstaan en moeten binnen een andere applicatie verbonden worden met de goede gegevens. Dit in een omgeving waarin het aantal grote systemen nog steeds groeit (zoals met het Toeslagensysteem en het Loonaangiftesysteem SUB), de processen tijdkritischer worden en steeds hogere eisen worden gesteld aan de flexibiliteit van de systemen zelf en aan de onderlinge communicatie. Door deze factoren lopen de traditioneel ontworpen en gebouwde automatiseringssystemen van de Belastingdienst tegen de grenzen aan van hun mogelijkheden en van beheersbaarheid.

Automatisering is geen doel op zichzelf; problemen met onze automatisering kennen hun vertaling in het serviceniveau dat de Belastingdienst de samenleving in brede zin biedt. Concreet betekent dit:

- burgers en bedrijven krijgen op dit moment niet die dienstverlening waarop zij recht hebben;
- invoering van nieuwe wet- en regelgeving, kent vaak een lange doorlooptijd en de nodige kinderziektes;
- uitvoeringsadviezen over complexe wijzigingen kennen een te lange doorlooptijd;
- de automatisering is aan het eind van zijn levenscyclus;
- de kosten voor de totale automatisering van de Belastingdienst zijn verhoudingsgewijs hoog.

Het is zaak om nu maatregelen te treffen om een juiste en tijdige werking van de (bestaande) werkprocessen in de toekomst te waarborgen. Daarom is de komende jaren een belangrijk deel van de inspanningen van de Belastingdienst erop gericht om de hiervoor geschetste problemen in de communicatie- en informatietechnologie (ICT) op te lossen. Deze operatie staat binnen de Belastingdienst bekend onder de naam complexiteitsreductie.

Wat is de ambitie van complexiteitsreductie?

Het programma kent vier hoofddoelstellingen:

- 1) verbeteren van de *dienstverlening* aan burgers en bedrijven;
- 2) waarborgen van de *continuïteit* van de processen van de Belastingdienst;
- 3) vergroten van de *adaptiviteit*, waardoor nieuwe wet- en regelgeving sneller en adequater kunnen worden ondergebracht in de processen en systemen van de Belastingdienst;
- 4) op een *kostenniveau* uit komen dat marktconform is.

Ad 1

De aanpassingen in de applicaties en systemen moeten leiden tot ondersteuning van de bedrijfsprocessen die sneller, flexibeler en stabiel is. Hierdoor ontstaan er minder procesverstoringen en wordt de afhandelings tijd verkort.

Op de meer lange termijn worden burgers en bedrijven beter ondersteund omdat ze niet meer per belasting of toeslag apart wordt benaderd maar omdat bij relevante gebeurtenissen zoals “overlijden” en “startende ondernemer” in één keer alle relevante belastingen en toeslagen worden afgewikkeld. Ook hoeft nog maar één keer informatie verstrekt te worden aan de Belastingdienst zodat de administratieve lasten gereduceerd worden. Daarnaast hebben burgers en bedrijven sneller zekerheid over de fiscale positie en vinden de geldstromen dichterbij plaats op gebeurtenissen.

Ad 2

Waarborgen van de continuïteit wil zeggen dat er voor gezorgd wordt dat de Belastingdienst zijn werk kan blijven doen. Door het verwijderen van dubbele functionaliteiten en het verminderen van koppelingen ontstaan compactere en eenvoudiger applicaties en systemen. De kans op verstoringen zal hierdoor afnemen.

Ad 3

Doordat de applicaties en systemen compacter en eenvoudiger zijn kan sneller ingespeeld worden op in- en externe ontwikkelingen. Daarnaast wordt meer gewerkt met generieke bedrijfsfuncties (bijvoorbeeld verkrijgen gegevens, bepalen grondslagen, formaliseren rechten en plichten, afwickelen positie). Dat houdt in dat bedrijfsfuncties verregaand worden gestandaardiseerd en hergebruikt kunnen worden als flexibel inzetbare bouwstenen bij het inrichten van processen. Het moet zodoende mogelijk worden om nieuwe wensen uit de samenleving (denk aan nieuwe wet- en regelgeving) binnen een jaar ten uitvoer te brengen. Daarenboven wordt de kwaliteit (minder fouten) bij de eerste invoering verbeterd.

Ad 4

Naarmate bedrijfsprocessen meer generiek en minder specifiek worden ondersteund met herbruikbare bedrijfsfuncties, kunnen de kosten van ontwikkeling en onderhoud worden teruggebracht.

Een keer uitvragen, tenzij.....

Bij de te realiseren doelstellingen wordt nadrukkelijk ook gekoerst op 'één keer uitvragen'. Daar is evenwel een kanttekening bij te maken. De ervaring in onze dienstverlening heeft geleerd dat veel burgers hun toeslagen, voorlopige teruggave of andere belastingzaken sneller geregeld willen zien dan de onderliggende basisregistraties het gewijzigde gegeven (kunnen) aanleveren. (Dit speelt met name bij het GBA en het (toekomstige) basisregister auto van de RDW).

De Belastingdienst kiest er voor om in die situaties de wens van de burger te volgen. De Belastingdienst voert op verzoek van de burger de gewenste mutatie al vast door en past deze alleen weer aan als het betreffende basisregister de mutatie uiteindelijk *niet* valideert (toezicht achteraf). Om te voorkomen dat in sommige gevallen daardoor frauduleuze bedoelingen gehonoreerd worden, zal in een aantal gevallen worden doorgevraagd. Heeft de Belastingdienst het vermoeden dat de burger kwade bedoelingen heeft, dan wordt het verzoek van de burger pas gehonoreerd wanneer het betreffende basisregister de mutatie inderdaad bij de Belastingdienst heeft gemeld (toezicht vooraf). Met deze (toekomstige) werkwijze wordt de burger maximale dienstverlening geboden. Bovendien past het in de lijn om burgers en bedrijven te vertrouwen, tenzij.....

Welke strategie wordt gevolgd?

Om complexiteitsreductie te realiseren, heeft de Belastingdienst ervoor gekozen twee wegen te bewandelen. Eén weg (fase 1) die ertoe moet leiden dat de aanpasbaarheid van de bestaande ICT verbeterd wordt en één aanpak (fase 2) die de gewenste procesvernieuwing moet ondersteunen.

Fase 1, voornamelijk te realiseren in de jaren tot en met 2009, moet ertoe leiden dat met behulp van standaardoplossingen (poort, portal en servicebus) en een standaardaanpak (gegevenshuishouding, koppelingen en presentatie) de diversiteit in voornamelijk technische zin voortvarend wordt teruggebracht. Fase 1 grijpt daarmee in op de bestaande ICT-voorzieningen. Fase 1 is belangrijk omdat daarmee binnen een relatief kort tijdsbestek een bijdrage wordt geleverd aan het reduceren van complexiteit, aan het reduceren van kosten en aan het verkleinen van de kans op fouten. Effect daarvan is dat burgers en bedrijven gaan merken dat het niveau van dienstverlening verbetert. Fase 1 zorgt ervoor dat de continuïteit van de Belastingdienst wordt gegarandeerd en draagt bovendien door het realiseren van basisvoorzieningen bij aan het realiseren van oplossingen voor de lange termijn. Anders gezegd: fase 1 heeft in zichzelf nut, maar geeft daarnaast ruimte en tijd om in fase 2 grondig en fundamenteel te werk te gaan, waarbij de producten van fase 1 (de basisvoorzieningen) al behoren tot de fundamenteën van fase 2.

Fase 2, met een tijdshorizon eindigend in 2015, moet ertoe leiden dat er op basis van standaard(bedrijfs)functies, regels en gegevens nieuwe toepassingen worden gebouwd die in verhoudingsgewijs korte tijd en tegen lagere kosten kunnen worden aangepast. Fase 2 realiseert nieuwe voorzieningen waarbij de intern gerichte, logistiek georiënteerde procesbenadering wordt ingeruild voor een extern op het publiek gerichte productbenadering geënt op gebeurtenissen. Dat klinkt ingewikkeld, maar het betekent dat de processen en producten die zijn gericht op het stap voor stap volgen van een aangifte voor een bepaald belastingmiddel worden vervangen door processen en producten die uitgaan van de wereld van de burger of het bedrijf; een bepaalde gebeurtenis is daarbij de trigger voor het in één keer vaststellen van de fiscale positie van die burger of dat bedrijf, ongeacht hoeveel en welke belastingmiddelen op dat moment allemaal relevant zijn.

Deze voortgangsrapportage kijkt enerzijds terug op 2007 (wat is er al gedaan) en anderzijds vooruit naar 2008 (wat gaan we dit jaar doen). Hoewel het programma ook in de jaren na 2008 doorloopt, is er voor gekozen om de focus niet verder te richten dan dit jaar.

Fase 1: Oplossen van problemen in de ICT

De eerste fase van de complexiteitsreductie levert de basis en de basisfunctionaliteiten die noodzakelijk zijn voor het realiseren van de doelstellingen van dit project. In deze fase wordt het fundament gelegd voor de ondersteuning van de generieke bedrijfsfuncties die in fase 2 worden gemaakt en die nodig zijn om burgers en bedrijfsleven in de toekomst goed te kunnen bedienen.

Het belang van fase 1 is tweeledig: allereerst levert realisatie hiervan al op korte termijn een bijdrage aan het reduceren van de complexiteit en daarmee het vergroten van de beheersing van de ICT (minder productieverstoringen) en is daarmee een voorwaarde voor het waarborgen van de continuïteit. Daarnaast draagt fase 1 bij aan (en is zelfs een voorwaarde voor) het realiseren van de oplossing voor de lange termijn (fase 2).

De eerste fase bestaat uit vier stappen:

1. opschonen bestaande portfolio, zoals overbodige software, applicaties en licenties;
2. leveren van generieke voorzieningen. Voorbeelden van deze voorzieningen zijn een poort voor het stroomlijnen van berichtenverkeer met burgers en bedrijven en een portal voor het delen van informatie met burgers en bedrijven;
3. migreren en elimineren van bestaande applicaties en systemen. De bestaande voorzieningen worden geschikt gemaakt en overgezet op de nieuwe generieke voorzieningen;
4. aansluiten van nieuwe voorzieningen. Nieuwe voorzieningen worden zo ontworpen dat ze gebruik maken van de nieuwe generieke voorzieningen.

Het is de bedoeling om voor stap 2 eind 2008 de basis te hebben gelegd.

Uitgangspunt bij deze stappen is dat de Belastingdienst alle generieke voorzieningen die daarvoor in aanmerking komen realiseert binnen het kader van e-overheid; er vindt op die terreinen weinig eigen ontwikkeling plaats. Het gaat hierbij om voorzieningen als DigiD, GMV (Gemeenschappelijke machtigingsvoorziening) en mijnoverheid.nl. Andersom geldt wel dat wat ontwikkeld wordt ook beschikbaar is voor andere overheden.

Fase 1, Kernactiviteit 1

Opschonen

De huidige ICT infrastructuur binnen de Belastingdienst kenmerkt zich door een veelheid aan verschillende applicaties, licenties, methoden en technieken. Zo kent de Belastingdienst honderden landelijke systemen en nog eens honderden lokale systemen. Bovendien zijn er meer dan 200 verschillende extensies (bestandsaanduidingen zoals .doc, .xls) in gebruik terwijl een vergelijkbare organisatie normaal gesproken uitkomt op circa 30. In de lange historie van de automatisering binnen de Belastingdienst heeft elke periode zijn eigen technologie en werkwijze binnengebracht. Een eerste en belangrijke stap in het terugdringen van de complexiteit is om de bestaande softwaresystemen door te lichten en op te schonen. Het gaat hierbij om:

- het opschonen van basiselementen van programmatuur zoals overbodige broncodes, databases en tabellen;
- opschonen van overlap in software, licenties en ontwikkelomgevingen;
- opschonen van overlap in de infrastructuur, middleware (software voor het uitwisselen van data tussen verschillende soorten applicaties) en applicaties.

Tegelijkertijd worden er maatregelen getroffen om nieuwe vervuiling te voorkomen, zoals betere sturing op architectuur, betere control op toepassing van architectuuruitgangspunten, consequent gebruik van een beperkt aantal marktconforme methodieken en technieken e.d.

Doel van deze kernactiviteit is:

Een lagere onderhoud- en beheerlast (minder spullen te onderhouden, minder medewerkers nodig) en lagere foutgevoeligheid. Hierdoor levert deze kernactiviteit een bijdrage aan de volgende hoofddoelstellingen:

- waarborgen van de *continuïteit* van de processen van de Belastingdienst;
- vergroten van de *adaptiviteit*, waardoor nieuwe wet- en regelgeving sneller en adequater kunnen worden ondergebracht in de processen en systemen van de Belastingdienst;
- op een *kostenniveau* uit komen dat marktconform is.

Om dat te bereiken worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

- *Opschonen applicaties*

Binnen de organisatie worden de applicaties of onderdelen daarvan in kaart gebracht die min of meer hetzelfde doen. Vervolgens wordt er een keuze gemaakt op welk applicatie(onderdeel) uniform wordt overgegaan. Tenslotte worden de consequenties van de overgang op één applicatie(onderdeel) in beeld gebracht.

- *Reduceren technische overtolligheid*

De aanwezige programmatuur wordt opgeschoond zodat alle functionaliteiten maar één keer en op een éénduidige wijze geprogrammeerd zijn. Daarvoor worden de volgende activiteiten uitgevoerd: opzetten en gebruiken van uniforme regels, opschonen van broncodes, opschonen van huidige systemen en het opnieuw plaatsen van de opgeschoonde systemen.

Tijdpad voor deze kernactiviteit:

2008

- aanbesteding starten (eerste kwartaal 2008) om één of meerdere leveranciers te selecteren voor het wegwerken van overtolligheid binnen applicaties (technische overtolligheid);
- daadwerkelijk schonen van de technische overtolligheid van delen van applicaties;
- inventarisatie van soortgelijke applicaties en licenties (functionele overtolligheid);
- in beeld brengen van de gevolgen van overgang op één applicatie;
- daadwerkelijk sanering van de applicatie(s);
- gebruikers bewust maken van de gevolgen van het saneren van applicaties en licenties voor het werk.

Fase 1, Kernactiviteit 2

Leveren generieke voorzieningen

De generieke voorzieningen vormen het fundament voor het nu én in de toekomst goed kunnen bedienen van burgers en bedrijfsleven. Het gaat daarbij om:

- de digitale poort;
- de portal;
- de gegevenshuishouding;
- de servicebus;
- de productiebesturing.

Digitale poort

Aangiften en andere berichten van burgers en bedrijven komen op dit moment bij de Belastingdienst binnen via een aantal verschillende elektronische poorten; ook het uitgaande verkeer maakt gebruik van die verschillende poorten. Bij de bouw van automatiseringssystemen is vaak (noodgedwongen) gekozen voor het bouwen van een aparte poort, waarin faciliteiten zaten om de route naar het verwerkende systeem (het inkomstenbelastingssysteem, het omzetbelastingssysteem) te vergemakkelijken; omdat andere belastingmiddelen andere faciliteiten vergen, is zo'n poort dan maar voor dat ene belastingmiddel bruikbaar.

Eén generieke poortvoorziening, die bestaat uit een aantal componenten die men, afhankelijk van hetgeen noodzakelijk is, al dan niet kan kiezen, gaat de aparte poorten vervangen. Die generieke poort betekent voor de toekomst dat nieuwe stromen (nieuwe belastingwetten of nieuwe toepassingen) sneller kunnen worden ingevoerd. Dat is vooral van belang voor sneller dan nu invoeren van nieuwe ontwikkelingen en nieuwe wetgeving.

Portal

In de toekomst wordt aan burgers een generieke portalvoorziening aangeboden. Dit portal is vergelijkbaar met de voorzieningen die banken internetklanten aanbieden. Langs deze weg is het mogelijk om persoonsgebonden en niet-persoonsgebonden informatie te delen met burger en bedrijf en transactiediensten te bieden.

Om de informatie in deze portal, zowel persoonsgebonden als niet-persoonsgebonden, voor de burger en het bedrijf goed te kunnen ontsluiten, moet deze efficiënt beheerd worden. Daartoe zal een zogeheten content management systeem worden ingezet dat er voor zorgt dat overal dezelfde informatie beschikbaar is en deze informatie actueel en juist is. Voor burgers en bedrijven betekent dit een kwaliteitsverhoging wanneer zij de Belastingdienst willen benaderen voor het verkrijgen van algemene (niet-persoonsgebonden) informatie.

Gegevenshuishouding

Een van de belangrijkste knelpunten bij de huidige automatisering van de Belastingdienst is het feit dat applicaties en gegevens niet gescheiden zijn. In fase 1 worden generieke gegevensdiensten ontwikkeld. Het gebruik van deze diensten leidt tot uniformiteit in gegevensgebruik waardoor beschikbare gegevens beter en goedkoper toegankelijk zijn. Voor burgers en bedrijven betekent dit dat zij kunnen volstaan met een eenmalige levering van een bepaald gegeven en dat zij sneller kunnen worden bediend.

Servicebus

Applicaties waarin de gegevens zijn verweven, leiden tot complexe koppelingen tussen applicaties onderling. Op dit moment zijn dat er vele honderden. Deze koppelingen worden teruggebracht tot enkelvoudige en gestandaardiseerde verbindingen met de zogeheten *Belastingdienst Servicebus*. Deze Servicebus zorgt voor generieke communicatie tussen een applicatie en de gegevensbestanden. Er wordt zowel gebruik gemaakt van open standaarden als de facto standaarden (voldoende gebruikers om als standaard aangemerkt te worden).

Productiebesturing

Productiebesturing is nodig om het hele geautomatiseerde proces dat bijvoorbeeld begint met het ontvangen van een aangifte en loopt tot het ontvangen of terugbetalen op een aanslag precies te volgen. Met productiebesturing is precies bekend waar in het proces bijvoorbeeld een aangifte, bezwaarschrift of betaling zich bevindt, en ook hoeveel (en welke) aangiften zich precies in een bepaalde fase bevinden. Momenteel is dat voor de verschillende belastingmiddelen en voor de verschillende onderdelen van het proces verschillend en met verschillende diepgang geregeld. Het totaaloverzicht wordt daarmee bemoeilijkt en tijdig ingrijpen bij calamiteiten is lastig. Als iets fout gaat in het proces is het moeilijk om deze specifieke fout te traceren en op te lossen.

De generieke voorzieningen blijven zich ontwikkelen, waarbij nieuwe functionaliteiten worden toegevoegd en oude verdwijnen. De generieke voorzieningen zijn flexibel, waarbij een evenwicht moet worden gezocht tussen het karakter van standaardoplossing enerzijds (stabiel, generiek, goedkoop) en het honoreren van bijzondere applicatiewensen (incidenteel, afwijkend van standaard, duur) anderzijds. Na realisatie van fase 2 zal het aantal bijzondere applicatiewensen afnemen omdat dan voor alle processen gebruik wordt gemaakt van generieke bedrijfsfuncties, die worden ondersteund door generieke voorzieningen.

Doel van deze kernactiviteit is:

De generieke voorzieningen zijn een randvoorwaarde voor het opschonen, migreren en elimineren en het aansluiten van nieuwe voorzieningen. Zodoende wordt een bijdrage geleverd aan de volgende hoofddoelstellingen:

- waarborgen van de *continuïteit* van de processen van de Belastingdienst;
- vergroten van de *adaptiviteit*, waardoor nieuwe wet- en regelgeving sneller en adequater kunnen worden ondergebracht in de processen en systemen van de Belastingdienst;
- op een *kostenniveau* uit komen dat marktconform is.

Om dat te bereiken worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

In zekere zin lijkt de complexiteitsreductie op bouwprojecten in de fysieke wereld: voordat de eerste resultaten zichtbaar worden moet er doorgaans veel gebeuren. Dat geldt ook voor de generieke voorzieningen. De eerste helft van 2007 is daarom vooral besteed aan het ontwikkelen van plannen, het afstemmen met de directe omgeving, het maken van maquettes, het aanschaffen van bouwmaterialen, het verwerven van personeel, het inrichten van de bouworganisatie en het bouwrijp maken.

Vernieuwing kan niet plaatsvinden zonder zorgvuldig rekening te houden met hetgeen er is. Dat geldt voor aanpassing van de applicaties waarmee de generieke voorzieningen verbonden moeten worden en het geldt voor het beheerst uitfasen van de specifieke voorzieningen die gaandeweg plaats moeten maken voor de nieuwe generieke voorzieningen. Bepalend is dat voor het realiseren van deze nieuwe voorzieningen een beroep moet worden gedaan op medewerkers wier (schaarse) kennis ook moet worden aangewend voor het operationeel houden van de bestaande processen. Want, tijdens de verbouwing moet de verkoop wel doorgaan.

Tijdpad voor deze kernactiviteit:**2007**

- er is een referentiearchitectuur (architectuurprincipes, architectuurraster, diensten- en begrippenraster) van de nieuwe basisvoorzieningen gemaakt waarin is beschreven wat ze moeten leveren en hoe ze gebruikt moeten worden;
- er is onderzoek gedaan naar de herbruikbaarheid van de voorzieningen in de huidige poort; een groot deel daarvan lijkt inderdaad geschikt voor hergebruik zodat de basisarchitectuur voor deze nieuwe poortvoorziening in 2008 afgerond kan worden;
- de scanstraat is gekoppeld aan de nieuwe poortvoorziening;
- het raamwerk is ontwikkeld waarmee de portalvoorziening van de Belastingdienst kan worden gemaakt. In 2007 is ook met de daadwerkelijke bouw van de nieuwe portal begonnen;

- er zijn generieke portlets (functies binnen de portal) voor opvragen en printen ontwikkeld;
- er is een gebruikerslaboratorium ingericht voor het testen van het gebruik van de portal;
- voor de gegevenshuishouding zijn de eerste generieke gegevensservices opgeleverd;
- er is gewerkt aan het uitwerken en inrichten van de gegevensbeheer-processen zodat gegevensservices eenduidig beheerd, onderhouden en toegepast kunnen worden binnen de Belastingdienst;
- voor de basisvoorziening Productiebesturing zijn de aansluitvoorwaarden en logistieke modellen ontwikkeld waarin staat aangegeven hoe en op welke wijze applicaties gebruik moeten gaan maken van deze basisvoorziening;
- voor de basisvoorziening Servicebus zijn ingewikkelde koppelingen voor enkele belangrijke systemen door standaardisatie eenvoudiger gemaakt. Onder meer voor het systeem Beheer van Relaties (waarin de basisgegevens van alle belastingplichtigen zijn opgeslagen) en de centrale betalingsadministratie (COA);
- voor het efficiënt kunnen beheren van niet-persoonsgebonden informatie is in 2007 op de markt een systeem (content management) aangekocht en inpasbaar gemaakt in de overige infrastructuur. Ook is de documentatie voor dit systeem opgesteld.

2008

- het stap voor stap ontwikkelen van volgende versies van de generieke voorzieningen. Gaandeweg zullen ze zover zijn dat ze de bestaande, niet gestandaardiseerde voorzieningen kunnen vervangen;
- het opleveren van delen van de basisvoorzieningen poort en delen van productiebesturing en servicebus en het zonder risico's inzetten van generieke voorzieningen voor het nieuwe toeslagensysteem dat op 1 januari 2009 moet werken;
- het geleidelijk (loopt door na 2008) aansluiten van systemen op de Belastingdienstservicebus.

Fase 1, Kernactiviteit 3

Migratie

De generieke voorzieningen zelf leiden niet tot besparingen: het maken ervan kost alleen maar geld. Het voordeel zit in het vervangen van oude, in onderhoud dure, voorzieningen door goedkopere generieke voorzieningen en het inzetten van de generieke voorzieningen in nieuwe processen. De bestaande softwaresystemen worden geschikt gemaakt voor het gebruik van generieke voorzieningen. Sterke prikkels om te migreren komen uit:

- de applicaties zelf, wanneer deze het einde van hun levensduur naderen;
- de eis om de onderhoudskosten terug te dringen (bij de volgorde van migreren zullen systemen en applicaties die een hoge onderhoudslast kennen, als eerste worden gemigreerd).

Doel van deze kernactiviteit is:

Het verminderen van de onderhoudslast omdat het gebruik van generieke voorzieningen leidt tot minder raakvlakken en koppelingen. Ook is sprake van sneller en flexibeler invoeren van wijzigingen of vernieuwingen van producten en diensten voor burgers en bedrijven. Deze kernactiviteit draagt dan ook bij aan de volgende hoofddoelstellingen:

- verbeteren van de *dienstverlening* aan burgers en bedrijven;
- waarborgen van de *continuïteit* van de processen van de Belastingdienst;
- op een *kostenniveau* uit komen dat marktconform is.

Om dat te bereiken worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

- per systeem of applicatie uitzoeken welke diensten van de generieke voorzieningen nodig zijn om een goed toekomstig functioneren mogelijk te maken;
- vaststellen welke aanpassingen in programmatuur nodig zijn en het inplannen (tijd en geld) daarvan;
- het daadwerkelijk migreren en aansluiten van bestaande systemen op de generieke voorzieningen.

Tijdpad voor deze kernactiviteit:

2007

- er is een plan opgesteld voor het migreren en elimineren van de oude voorzieningen door middel van de generieke voorzieningen.

2008

- inrichten infrastructuur voor berichtenstroom met de bus tussen een aantal grote applicaties (ABS¹, SUB², Toeslagen, BvR³);
- voor burgers en bedrijven relevante applicaties (loonaangifte, inkomsten en vermogen, Toeslagen, klanten bestanden) worden aangesloten op de basisvoorziening bus waardoor koppelingen overbodig worden;
- een aantal (tien) van de bestaande portal omgevingen worden gemigreerd en geëlimineerd naar de generieke voorziening portal;
- regionale websites voor de interne informatievoorziening worden gemigreerd naar de generieke voorziening portal;
- bestaande documentmanagementsystemen worden gemigreerd naar één content management systeem waardoor het onderhoud van webpagina's vermindert. Dubbelingen worden voorkomen waardoor de kans op foutieve informatie richting burgers en bedrijven wordt verkleind.

¹ Aanslag Belasting Systeem

² Samenwerking UWV / Belastingdienst

³ Beheer van Relaties

Fase 1, Kernactiviteit 4

Aansluiten nieuwe voorzieningen

Nieuwe ontwikkelingen gaan gebruik maken van de generieke voorzieningen, zodra deze voldoende ontwikkeld zijn. In de overgangsfase naar dit moment wordt telkens bezien of een nieuwe ontwikkeling kan wachten tot dat moment of dat het om politiek/beleidsmatige redenen toch nog noodzakelijk is een specifieke voorziening te ontwikkelen. Waar de Belastingdienst zelf de keuze heeft, worden in principe geen specifieke voorzieningen ontwikkeld.

Doel van deze kernactiviteit is:

Gebruik maken van generieke voorzieningen om de benodigde ontwikkelingslast kleiner en de doorlooptijd korter te maken. Doordat gebruik gemaakt wordt van bewezen producten wordt het aantal verstoringen in de productieomgeving kleiner. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de volgende hoofddoelstellingen:

- verbeteren van de *dienstverlening* aan burgers en bedrijven;
- waarborgen van de *continuïteit* van de processen van de Belastingdienst;
- vergroten van de *adaptiviteit*, waardoor nieuwe wet- en regelgeving sneller en adequater kunnen worden ondergebracht in de processen en systemen van de Belastingdienst;
- op een *kostenniveau* uit komen dat marktconform is.

Om dat te bereiken worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

- formuleren en realiseren van de klantvraag (bijvoorbeeld politiek en medewerkers Belastingdienst); hierbij gaat het om het maken van een applicatie met toepassing van de generieke voorzieningen;
- nagaan of de nieuwe klantvraag kan worden gerealiseerd met generieke voorzieningen;
- besluit of generieke voorziening wordt uitgebreid dan wel specifieke voorziening wordt gemaakt.

Tijdpad voor deze kernactiviteit:

2007

- er is vastgesteld welke generieke voorziening door BRS (Basisregistraties) gebruikt kunnen worden;
- er is een automatiseringsapplicatie (KLOP2) ontwikkeld waarmee alle benodigde gegevens van één belastingplichtige voor de medewerkers van de Belastingtelefoon in één keer op het scherm worden gepresenteerd. KLOP2 dient als praktijkproef om te bewijzen dat de generieke voorzieningen (kernactiviteit 2 van fase 1) werken.

2008

- het in productie nemen van de eerste release van KLOP2 en het aanpassen en verder uitbouwen op basis van de eerste gebruikservaringen;
- KLOP2 verder uitbreiden met persoonsgebonden informatie. Hierdoor kunnen medewerkers van de Belastingtelefoon statusinformatie aanreiken aan burgers over bijvoorbeeld hun aangifte of toeslag;
- borgen gebruik generieke ICT diensten bij nieuwe wensen.

Fase 2: Fundamentele wijzigingen in de procesinrichting.

Het Programma Complexiteitsreductie fase 2 richt zich op het realiseren van fundamentele wijzigingen in de voortbrenging van producten en diensten voor burgers, bedrijven en andere belanghebbenden. Producten en diensten worden zoveel mogelijk integraal geleverd als zich een relevante gebeurtenis voordoet in het fiscale of toeslag leven van een burger of een bedrijf. Relevante gebeurtenis zijn bijvoorbeeld “overlijden” en “starten en staken van een onderneming”. Voor burgers en bedrijven betekent dit dat er per gebeurtenis slechts één maal contact is met de Belastingdienst of dat er slechts éénmaal gegevens aangeleverd hoeven te worden.

Het maken van een product of dienst (het productieproces van de Belastingdienst) gebeurt door gebruik te maken van (delen van) generieke bedrijfsfuncties. Deze fundamentele wijzigingen moeten de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven verbeteren (bijvoorbeeld in één contact alles kunnen afhandelen) en de tijd verkorten die nodig is om nieuwe of wijzigingen in wet- en regelgeving in de organisatie doorgevoerd te krijgen. Feitelijk is dit de essentie van de complexiteitsreductie op langere termijn.

De generieke voorzieningen (zie fase 1) vormen daarbij de fysieke invulling van het aanroepen van de relevante bedrijfsfuncties of delen daarvan. In deze periode staat de realisatie van de volgende kernactiviteiten gepland:

- 1 Doorontwikkelen bedrijfsarchitectuur
- 2 Praktijkproeven gebeurtenis “overlijden” en gebeurtenis “startende ondernemer”
- 3 Voorbereiden veranderingsproces implementatie bedrijfsarchitectuur

Met de praktijkproeven “overlijden” en “startende ondernemer” , die eind 2008 zijn afgerond, worden twee complexe situaties getest met in de huidige werkwijze veel interactie tussen burgers en bedrijven en Belastingdienst. De bedoeling is in een volgende fase gebeurtenissen te testen met een meer massaal karakter zoals het verlopen van het jaartijdvak IB. Volgens de huidige planning moet in 2012 circa 90% van de processen ingericht zijn volgens de nieuwe bedrijfsarchitectuur.

Fase 2, Kernactiviteit 1

Bedrijfsfunctiearchitectuur

Wil de Belastingdienst zich zodanig kunnen omvormen dat een betere dienstverlening en een kortere doorlooptijd bij nieuwe wet- en regelgeving gerealiseerd kunnen worden, dan is het nodig de interne processen eenvoudiger te maken en meer te standaardiseren. Daarvoor wordt een nieuwe bedrijfsfunctiearchitectuur ontworpen.

Doel van deze kernactiviteit is

Een bedrijfsfunctiearchitectuur voor de Belastingdienst realiseren waarbij alle aspecten (uitvoering, informatiesystemen en infrastructuur) in detail en onderlinge samenhang maximaal generiek gemodelleerd zijn zodat snel, flexibel en goedkoop producten en diensten kunnen worden geleverd. Zodoende wordt aan de volgende hoofddoelstellingen een bijdrage geleverd:

- verbeteren van de *dienstverlening* aan burgers en bedrijven;
- vergroten van de *adaptiviteit*, waardoor nieuwe wet- en regelgeving sneller en adequater kunnen worden ondergebracht in de processen en systemen van de Belastingdienst;
- op een *kostenniveau* uit komen dat marktconform is.

Om dat te bereiken worden de volgende activiteiten uitgevoerd

- het opstellen van een bedrijfsarchitectuur op concernniveau. Een onderdeel hiervan is de *product- en regelarchitectuur*. Die laat zien wat het gemeenschappelijke is aan alle verschillende wetten en regelingen die de Belastingdienst uit moet voeren. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld berekeningen die nodig zijn voor het vaststellen van een aanslag of toeslag straks op dezelfde wijze in de geautomatiseerde systemen worden ingeregeld. Nu is dat per belastingsoort/toeslag verschillend;
- een ander onderdeel van de bedrijfsfunctiearchitectuur is het *bedrijfsmodel*. In het bedrijfsfunctiemodel is te zien welke logische stappen gezet moeten worden om een proces te doorlopen. Nu worden in de trajecten van aangifte tot aanslag (en van aanvraag tot uitkering) per belastingsoort overeenkomstige bewerkingen op verschillende wijze uitgevoerd. Inmiddels is vastgesteld dat met acht gestandaardiseerde bedrijfsfuncties de huidige processen in een logisch verband kunnen worden uitgevoerd. Deze zijn: beheren afspraken, verkrijgen gegevens, handhaven kwaliteit gegevens, verstrekken informatie, bepalen rechten, formaliseren rechten, toekennen status en beheren financiële positie;
- het derde onderdeel van een bedrijfsfunctiearchitectuur betreft de *principes voor besturing*. Hierin worden de verantwoordelijkheden beschreven die aan de hand van het nieuwe bedrijfsmodel belegd moeten worden;

- bijzondere gevallen moeten niet in een keurslijf worden gestopt, omdat anders de automatisering weer veel te complex wordt. Ook dit is een belangrijk uitgangspunt voor de nieuwe inrichting.

Tijdpad voor deze kernactiviteit

2007

- er is een bedrijfsfunctiearchitectuur op concernniveau opgesteld;
- het bedrijfsfunctiemodel is ontwikkeld na een intensieve discussie met management- en stafleden van de Belastingdienst. Waar nodig zijn andere experts (architecten, organisatiedeskundigen etc.) betrokken;
- op grond van vooronderzoek zijn *principes voor besturing* vastgesteld.

2008

- toetsen van de bedrijfsfunctiearchitectuur door praktijkproeven in regio's voor "overlijden en "startende ondernemer";
- de bedrijfsfunctiearchitectuur eind 2008 gereed maken;
- er wordt een stelsel van reken- en beslisregels opgeleverd, waarmee de (geautomatiseerde) berekeningen ten behoeve van Inkomstenbelasting voor particulieren en ondernemers, zorgverzekeringswet, omzetbelasting, successie en Toeslagen kunnen worden uitgevoerd;
- er wordt een model gemaakt van de objecten (personen en zaken waarover de Belastingdienst feiten verzamelt) die relevant zijn voor de afhandeling van de gebeurtenissen "overlijden" en "startende ondernemer" en voor de berekeningen van de rechten in het kader van IB, Zorgverzekeringswet, OB, Successie en Toeslagen;
- De technische architectuur is eind 2008 gereed. De invulling van deze architectuur in 2008 met marktproducten (bijvoorbeeld softwarepakketten) en maatwerkcomponenten is slechts tijdelijk; er wordt voor de praktijkproeven gebruik gemaakt van reeds in de Belastingdienst beschikbare componenten. De definitieve invulling met de technische componenten, die nodig zijn om het concept Belastingdienstbreed op te schalen, is pas aan de orde na 2008.

Fase 2, Kernactiviteit 2

Praktijkproeven overlijden en startende onderneming

Het maken van een bedrijfsarchitectuur blijft een theoretische exercitie, hoe groot de inbreng van mensen uit de praktijk ook is geweest. Daarom is in de tweede helft van 2007 de voorbereiding gestart voor het toepassen in de praktijk: alleen zo kan aangetoond worden dat de bedachte architectuur ook daadwerkelijk op de beoogde wijze werkt. Zowel voor burgers als bedrijven wordt een praktijkproef opgezet.

Voor burgers is dat de afhandeling van de gevolgen van overlijden. Momenteel wordt dat voor de verschillende belastingsoorten (zoals inkomstenbelasting, successie, motorrijtuigenbelasting) en toeslagen op verschillende wijzen, op verschillende tijdstippen en los van elkaar afgehandeld. Dit is onwenselijk voor de nabestaanden, die vaak meerdere keren dezelfde informatie moeten opleveren en meerdere contactpersonen hebben bij de Belastingdienst. Vanaf medio 2008 zal in de regio Oost Brabant de praktijkproef starten waarin overeenkomstig de nieuwe bedrijfsarchitectuur 'in het echt' een werkwijze wordt ontwikkeld en gerealiseerd die laat zien dat het anders kan. Op dit moment worden de nodige voorbereidingen getroffen om dit voor elkaar te krijgen. Op analoge wijze gaat in de regio Randmeren tegelijkertijd een praktijkproef van start voor startende ondernemers. Nadat de proef geëvalueerd is, vindt stapsgewijze uitbreiding plaats in meer regio's met meer belastingsoorten en voor meer gebeurtenissen.

Doel van deze kernactiviteit is

De praktijkproeven dienen ter voorbereiding op een bredere invoering. Naast het aantonen ligt de nadruk op het leren in het doen. Uiteindelijk moet de nieuwe werkwijze leiden tot een situatie waarbij de burgers en bedrijven nog maar één keer per gebeurtenis contact hebben met de Belastingdienst. Uiteindelijk draagt deze kernactiviteit bij aan de volgende twee hoofddoelstellingen

- verbeteren van de *dienstverlening* aan burgers en bedrijven;
- vergroten van de *adaptiviteit*, waardoor nieuwe wet- en regelgeving sneller en adequater kunnen worden ondergebracht in de processen en systemen van de Belastingdienst.

Om dat te bereiken worden de volgende activiteiten uitgevoerd

- inrichten van praktijkproeven met "echte" gevallen van "overlijden" en "startende ondernemer" in een echte productieomgeving, afgehandeld volgens de nieuwe werkwijze;
- het toetsen van de nieuwe bedrijfsarchitectuur Belastingdienst;
- leveren van input voor de gewenste inrichting van de organisatie;

- leveren van input voor het voorstel voor een veranderstrategie (inclusief migratieplan) voor het vervolgtraject;
- kennis- en competentieontwikkeling, zowel op bestuurlijk als uitvoerend niveau.

Tijdpad voor deze kernactiviteit

2007

- de praktijkproeven zijn voorbereid.

2008

- uitvoeren van de praktijkproeven;
- oefenen met de besturing (gebeurtenisgericht en functiegericht);
- evalueren van de praktijkproeven;
- vaststellen welke effecten de praktijkproeven hebben voor de functies en processen binnen de Belastingdienst;
- informatie leveren voor het veranderplan.

Fase 2, Kernactiviteit 3

Vorbereiden verandering

Zoals vermeld zijn bij de opzet van de bedrijfsarchitectuur uit alle echelons medewerkers van de Belastingdienst betrokken. Dat is ook nodig, niet alleen om de kennis uit de gehele organisatie te benutten, maar ook voor het draagvlak. De nieuwe manier van werken zal veel medewerkers een duidelijke verandering betekenen. Maar ook burgers en bedrijven worden bij praktijkproeven betrokken. Daarbij wordt gebruik gemaakt van onderzoeken naar de wensen van burgers en bedrijven. Verder zijn er contacten gelegd met andere betrokkenen (zoals notarissen bij de praktijkproef 'overlijden').

Doel van deze kernactiviteit is

In de kernactiviteit moet de besluitvorming worden voorbereid over de gewenste veranderaanpak na realisatie van de praktijkproeven. Na het invoeren van de verandering wordt een bijdrage geleverd aan de hoofddoelstellingen:

- verbeteren van de *dienstverlening* aan burgers en bedrijven;
- vergroten van de *adaptiviteit*, waardoor nieuwe wet- en regelgeving sneller en adequater kunnen worden ondergebracht in de processen en systemen van de Belastingdienst.

Om dat te bereiken worden de volgende activiteiten uitgevoerd

- bepalen van mogelijke oplossingsrichtingen;
- uitwerken van de consequenties van mogelijke oplossingsrichtingen (positieve en negatieve);
- voorbereiden besluitvorming over de gewenste oplossingsrichting (werkwijze, processen, ICT ondersteuning, besturing, etc.);
- na besluitvorming opstellen van de veranderaanpak die tot de gewenste situatie gaat leiden.

Tijdpad voor deze kernactiviteit

2008

- het opstellen van het veranderplan waarbij alle aspecten als organisatie, personeel, ICT, etc. worden belicht;

Projectbeheersing

De Algemene Rekenkamer heeft onlangs geconstateerd dat veel ICT-projecten bij de overheid niet beheersbaar zijn. De belangrijkste constatering is dat ICT-projecten van de overheid vaak te ambitieus en complex worden door een combinatie van politieke, organisatorische en technische factoren. Het advies van de Rekenkamer luidt om klein te beginnen en in kleine stapjes vooruit te gaan en zo veel als mogelijk de organisatorische en technische complexiteit van een ICT-project te reduceren; bijvoorbeeld door het toepassen van pilots. In de projectaanpak van Complexiteitsreductie is rekening gehouden met de aanbevelingen van de Rekenkamer. De volgende principes worden gehanteerd:

- klein beginnen en laten zien dat het werkt;
- fasegewijze opbouwen naar de gewenste situatie;
- borgen van de relatie met de huidige organisatie.

De Belastingdienst past voor het programma Complexiteitsreductie onder meer de volgende uitgangspunten toe voor de beheersing van de opdrachten:

- de bewindslieden worden nauw betrokken bij de planvorming;
- besluitvorming vindt gefaseerd plaats zodat heroverwegingen mogelijk blijven;
- beslissingen worden genomen op basis van goed onderbouwde businesscases;
- de bewindslieden nemen beslissingen op basis van deze plannen die zowel door externe partijen als interne partijen kunnen worden getoetst op haalbaarheid en doelmatigheid.

Om te kijken of de Belastingdienst de juiste koers volgt, worden regelmatig externe partijen (Auditdienst Financiën, externe deskundigen, andere instellingen) gevraagd om advies. Op dit moment voert de Auditdienst Financiën een audit uit op het programma Complexiteitsreductie. In de volgende rapportage worden de bevindingen hiervan meegenomen.

Welke besparingen zijn er van de complexiteitsreductie te verwachten?

De baten zijn onder te verdelen in “maatschappelijke” opbrengsten (burger, bedrijven), opbrengsten voor de politiek(beleid) en opbrengsten voor de Belastingdienst zelf. De eerste twee categorieën zijn over het algemeen wel kwalitatief te duiden, maar laten zich lastig of alleen indirect uit drukken in financiële termen. Het gaat om effecten die duidelijk merkbaar zijn voor burgers en bedrijfsleven of de politiek. Deze effecten zijn opgesomd in het onderdeel “niet financiële opbrengsten”.

Niet financiële opbrengsten

Het realiseren van de vier hoofddoelstellingen van het programma complexiteitsreductie leidt tot de volgende opbrengsten:

- vergroten van de compliance;
- hoger niveau van dienstverlening;
- minder administratieve lasten voor burgers en bedrijven;
- sneller zekerheid bieden over de totale fiscale positie van burgers en bedrijven;
- burgers en bedrijven hoeven nog maar één keer informatie verstrekken;
- betere kwaliteit van het product waardoor minder fouten nodig is.

Financiële opbrengsten

Het is onmogelijk om vooraf een volledig overzicht te maken van alle financiële opbrengsten die met het programma gerealiseerd kunnen worden omdat te ondernemen activiteiten vaak een onderlinge afhankelijkheid kennen maar in de tijd gezien niet op eenzelfde moment (kunnen) starten en eindigen. Daarom worden hierna op hoofdlijnen enkele indicaties gegeven van mogelijke opbrengsten. Gedurende het verloop van het programma worden aan de hand van geactualiseerde business cases de opbrengsten steeds beter en vollediger in beeld gebracht. Naar verwachting wordt een aantal van de businesscases voor deelprojecten binnenkort vastgesteld. Uw Kamer zal via de tussenrapportages hier nader over worden geïnformeerd. Opbrengsten worden op de volgende gebieden verwacht:

- minder onderhouds- en beheerslast van de automatiseringssystemen en software;
- minder productieverliezen, verstoringen en schade;
- sneller en goedkoper implementeren van nieuwe wet- en regelgeving;
- minder directe klantcontacten (belastingtelefoon) en meer contacten via internet (mijnoverheid.nl);
- minder bestandsbeheer.

De effecten hiervan, in termen van geld, gaan vanaf 2009 gefaseerd oplopen. Naar verwachting zijn vanaf 2017 de opbrengsten maximaal. Veel hangt daarbij af van het tempo waarin de vernieuwingen doorgevoerd kunnen worden. De resultaten uit de verschillende praktijkproeven moet daarvoor de benodigde informatie geven

Deze besparingen zijn naar verwachting vooral in de eerste jaren nodig om de kosten van het programma te dekken. De hogere structurele besparingen worden in de latere jaren gerealiseerd.

Wat kost complexiteitsreductie?

De financiële inzichten van het programma zijn nog niet volledig uitgekristalliseerd. Hoe verder de blik op de toekomst wordt gericht hoe vager de inzichten. Ook moet worden bedacht dat programma's als de complexiteitsreductie zich voortdurend verder ontwikkelen, onder meer op basis van de ervaringen die gedurende de ontstaansgeschiedenis worden opgedaan. Programma's van deze omvang (in geld, maar zeker in termen van organisatorische en bestuurlijke impact) hebben het kenmerk, dat ze nooit al in de planperiode volledige duidelijkheid verschaffen over de feitelijk te realiseren baten en lasten. Deze duidelijkheid komt geleidelijk tijdens de voortgang van het programma. Dat neemt niet weg dat de initiële beslissing tot uitvoering van het programma naar behoren onderbouwd moet zijn. Aansluitend bij de huidige stand van het programma en het beeld dat is ontstaan over de activiteiten die naar verwachting op korte termijn zijn te realiseren is er voor gekozen om primair de focus te richten op 2007 en 2008. De rapportage wordt jaarlijks als onderdeel van de plancycclus van de belastingdienst aangepast aan de meest actuele inzichten.

Bij Voorjaarsnota 2006 heeft de Belastingdienst € 200 mln. gekregen om dit programma te financieren. In 2007 bedroegen de uitgaven € 30 mln. De Auditdienst Financiën is verzocht een audit uit te voeren op het programma. Doel van deze audit is zekerheid te verschaffen of de gemaakte kosten ook bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van het programma complexiteitsreductie.

Volgens de huidige ramingen worden de kosten voor 2008 geschat op ongeveer € 60 mln. De plannen worden op moment nog nader uitgewerkt en onderbouwd. Ook ten aanzien van deze ramingen is de Auditdienst Financiën verzocht om te toetsen of de plannen en de activiteiten van het programma bijdragen aan de (structurele) doelstellingen van dit programma.